

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 83 (2003)
Heft: 10

Rubrik: Dossier : Ordnungspolitische Konzepte

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DOSSIER

Ordnungspolitische Konzepte

EU, Deutschland, Schweiz im Vergleich

Robert Nef: *Was ist die Quintessenz des diesjährigen Zermatter Symposiums?*

Rolf Hasse (R.H.): Im Zentrum steht für mich die Erkenntnis, dass wir alle, trotz den grossen Reformen, die in den einzelnen Ländern sowie in der EU, im Binnenmarkt '92 und in der Wirtschafts- und Währungsunion stattgefunden haben, in vielen Bereichen noch in einer Anfangsphase stecken. In Europa, und analog dazu auch in der Schweiz – die doch vieles nachvollzieht –, können wir eine erstaunliche Vielfalt von teils gleichläufigen und teils zeitlich verschobenen Lösungen und Lösungsansätzen beobachten. Viele Bereiche sind dem Wettbewerb noch nicht zugeführt worden, weil die Widerstände zu gross sind. Es ist lohnenswert, die einzelnen Konzepte zu vergleichen, und einfach zu prüfen: Was ist realisiert worden? Was bleibt noch zu tun? Was kann an Lösungsmustern – eventuell mit Modifikationen – auf die eigene Situation übertragen werden?

Wie ist die Zusammenarbeit zwischen Avenir Suisse und dem Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig zustande gekommen? Welche Rolle spielte Avenir Suisse bei der Formulierung des diesjährigen Programms?

Thomas Held (T.H.): Ich hatte im Jahre 2001, als Avenir Suisse die Arbeit aufnahm, die Gelegenheit, am 10. Zermatter Symposium zum Thema: «Was wird Europa?» zu sprechen. So ergab sich einerseits der Kontakt mit Rolf Hasse und einigen anderen «Stammkunden» des Symposiums, andererseits war das ordnungspolitische Spannungsfeld Schweiz – Europa vorgezeichnet. Ausgehend von unseren Studien

zur Marktöffnung in der Schweiz und auf Vermittlung durch Thomas Straubhaar vom Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv haben wir dann für 2003 die Rolle des Partners übernommen. Das Programm haben Uwe Wagschal und ich zusammen mit Rolf Hasse entwickelt. Aus schweizerischer Sicht ging es uns um das ordnungspolitische Paradox, dass die Schweiz einerseits aus der über-regulierten deutschen oder der über-harmonisierten europäischen Perspektive als Hort liberaler ordnungspolitischer Prinzipien erscheint, andererseits aber offensichtlich nicht in der Lage ist, die Marktöffnungen, Deregulierungen und Liberalisierungen, die dem gemeinsamen Markt zugrunde liegen, aus eigener Kraft zu vollziehen.

Wie sind diese Fragestellungen verknüpft mit dem übergeordneten Ziel der ganzen Veranstaltungsreihe? Kann man das diesjährige Symposium in die Tradition der bisherigen Veranstaltungen einfügen?

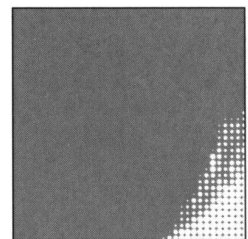
R.H. Ja, neben dem Vergleich Deutschland – Schweiz geht es in den Symposien immer auch um den Begriff der «Sozialen Marktwirtschaft». Darin mögen Nicht-Eingeweihte eine Einengung sehen, tatsächlich geht es aber um ein offenes Modell, das einerseits auf der Freiheit des Individuums, auf der Marktwirtschaft und auf dem Prinzip der Leistungsfähigkeit und des Wettbewerbs beruht und andererseits auf dem Sozialen. Auch der Einsatz für die Freiheit der eigenen Entscheidungen ist nämlich im Grunde genommen ein gesellschaftspolitisches Ziel, das nur erreichbar ist, wenn es mit einer sozialpolitisch motivierten Umverteilung verknüpft wird.

Nach Abschluss des 11. Zermatter Symposiums vom 24. bis 28. August befragte Robert Nef die beiden Organisatoren Rolf Hasse, Professor an der Universität Leipzig, und Thomas Held, Direktor des Think Tanks Avenir Suisse, über die Ziele und die wichtigsten Ergebnisse der Veranstaltung.

Rolf R. Hasse ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Dekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig und Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig. (hasse@wifa.uni-leipzig.de)

Dr. Thomas Held ist Direktor von Avenir Suisse, think tank for economic and social issues, Zürich. (thomas.held@avenir-suisse.ch)

Diese und folgende Seiten: Ausschnitte aus dem Logo des Zermatter Symposiums



Ohne die Grundlage eines auf die Leistungsfähigkeit abgestützten Erwerbspotentials fehlen jedoch die materiellen Voraussetzungen für eine Umverteilung.

Gibt es bei diesen Symposien neben den wissenschaftlichen Hauptzielen auch Nebenziele, die zu berücksichtigen sind?

R.H. Ja, und diese sollen in Zukunft noch viel stärker in den Mittelpunkt gestellt werden. Wir wollen zu einem Forum werden, in dem Politiker, Wissenschaftler und Fachleute aus den Ministerien und Ämtern – jene, die tatsächlich die Probleme lösen müssen – einen freien Meinungsaustausch pflegen können.

Es zeigt sich immer wieder, dass sich etwa zwischen den Juristen und den Ökonomen, und zwischen dem akademischen Bereich und dem Bereich der Wirtschaftspraxis ein erhebliches Kommunikationsdefizit entwickelt hat, das man in solchen Veranstaltungen abbauen kann. Das Beste, das man dazu beitragen kann, ist wohl eine vertrauensbildende Umgebung. Wichtig ist die Bereitschaft, die offizielle Rolle abzulegen und, vor allem, auch andere anzuhören. So wächst die Bereitschaft, voneinander zu lernen, indem man bei freier gegenseitiger Anerkennung auch die eigene Position in einem anderen Licht sieht.

T.H. Ich kann das, was Rolf Hasse sagt, nur unterstreichen. In der Schweiz ist dieser Austausch noch weniger institutionalisiert, gerade was die Volkswirtschaftler betrifft, sofern sie nicht einfach Konjunkturprognosen liefern. Es gibt bei uns keinen Sachverständigenrat und keine «Weisen», die der Regierung oder den Bundesämtern einen ordnungspolitischen Spiegel vorhalten könnten. Der Wettbewerb hat in der Schweiz, wenn man einmal von der Wettbewerbskommission absieht, eigentlich wenige Promotoren.

Zum Gelingen dieses Symposiums haben neben der Partnerschaft zwischen dem Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig und dem Think Tank Avenir Suisse auch die Lokalpartner in Zermatt beigetragen. Wie sind diese Kontakte zustande gekommen und welchen Stellenwert haben sie aus Ihrer Sicht?

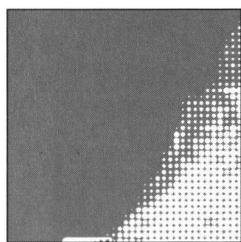
R.H. Unsere Partner in Zermatt sind seit Jahren die Burgergemeinde und die Munizipalgemeinde, die unser Symposium durch Sonderkonditionen bei der Unterkunft und durch die unentgeltliche Benützung der Bergbahnen nachhaltig unterstützen. Nicht zu vergessen sind die originellen Beiträge, die die Präsidenten der beiden Institutionen, Andreas Biner und Robert Guntern, über die historischen Wurzeln, die gegenwärtigen Aufgaben und die lokalen sozioökonomischen Besonderheiten ihrer traditionsreichen Körperschaften beigetragen haben.

Wie ist die Bilanz? Welche Ziele wurden erreicht? Wo, glauben Sie, dass im Hinblick auf künftige Veranstaltungen noch ein Handlungsbedarf besteht?

R.H. Eine Diskussion über ordnungspolitische Konzepte ist eigentlich ein «Perpetuum mobile». Im Zentrum steht der gegenseitige Lernprozess. Ich halte den Entscheid, sich auf ausgewählte Teilbereiche zu beschränken, die dafür intensiv diskutiert werden, für richtig. Die Fachleute aus den herkömmlichen Monopolbereichen Telefonie und Post hatten ausgiebig die Möglichkeit, ihre mit dem Tagesgeschäft notwendigerweise verbundene Befangenheit abzulegen. Die Öffnung des Wettbewerbs ist für alle Beteiligten eine Chance, aber sie bedeutet nicht unbedingt das Ende des wirtschaftlichen Überlebens. Wer verfolgt hat, wie sich diese ehemaligen Monopolisten in den letzten Jahren entwickelt haben, staunt über die dabei entwickelte Kreativität. Es gab Lernprozesse, die man sich in den öffentlichen Unternehmen selbst gar nicht zugetraut hätte.

T.H. Wichtig ist auch, dass man in Zukunft die Ergebnisse und Erkenntnisse des Symposiums noch verstärkt nach aussen tragen kann. Die intime, vertrauensbildende Umgebung ist gut, aber wir müssen auch Ideen entwickeln, wie das Symposium über den Kreis der direkt angesprochenen Akademiker und Experten hinaus ausstrahlen kann. Wir müssen Mittel und Wege finden, um die Beteiligung der wirtschaftlichen Entscheidungsträger zu verstärken. ■

**«Es gab Lernprozesse,
die man sich
in den öffentlichen
Unternehmen selbst
gar nicht
zugetraut hätte.»**



Herausforderungen der EU- Wettbewerbspolitik

Von der Harmonisierung zum Regulierungsdialog

Das Regieren ist in Europa schwieriger geworden. Die Qualität der «Leadership» des politischen Führungspersonals und der nationalen und europäischen Verwaltung wird darüber mitentscheiden, ob sich Marktwirtschaft und Wettbewerb gegen resignative Tendenzen durchzusetzen vermögen.

Alexander Schaub

Wir erleben heute in Europa ein auf den ersten Blick erstaunliches Phänomen. Der Wettbewerb hat einen Siegeszug hinter sich, gleichzeitig stösst aber die Durchsetzung von Wettbewerbsprinzipien in konkreten Einzelbereichen der Marktwirtschaft auf erbitterten Widerstand, sodass man auch heute noch ohne Übertreibung von einer fortdauernden Bedrohung der Wettbewerbspolitik sprechen kann. Das Paradox ist nur scheinbar und hängt mit dem Zusammenbruch der Planwirtschaft zusammen. Das lange erwartete, aber dennoch überraschend eingetretene Ereignis hat die Sache nur scheinbar vereinfacht; denn die Kontroverse, die sich ursprünglich auf gegensätzliche Lösungsmodelle bezog, wird nun als Debatte um die konkrete Ausgestaltung des grundsätzlich erfolgreichen Modells geführt: Freie Marktwirtschaft, oder soziale, aufgeklärte oder sonstwie qualifizierte Marktwirtschaft?

Veränderungen auf strategischer Ebene

Die Globalisierung ist ein Kind der technologischen Entwicklung. Sie erzeugt ein Umfeld, das sich rasant verändert und nach neuen Regeln verlangt, weil sich die Problembereiche zunehmend vernetzen und punktuelle und sektorische Lösungen verunmöglichen. Parallel zur Festsetzung neuer Regeln entwickeln sich neue Formen ihrer Umgehung. Daher ist eine ständige Überprüfung, Anpassung und Modernisierung der Regeln im Licht der praktischen Erfahrungen unumgänglich. Auch die effektive Durchsetzung der Wettbewerbsregeln ist eine immer wieder neue Herausforderung. Die Spannung zwischen der Absicht der Regierungen und

der gesellschaftlichen Akzeptanz bei den Regierten ist ein Kernproblem, das oft unterschätzt wird.

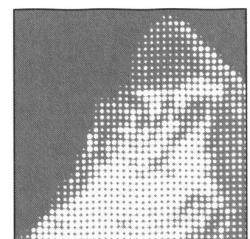
Die wichtigste aktuelle Veränderung auf der strategischen Ebene betrifft das dynamische Verhältnis zwischen der Zentrale in Brüssel und den Entscheidungszentren in den Mitgliedstaaten. Bei 25 EU-Mitgliedern wird das Abwägen zwischen Arbeitsteilung, Kooperation und Autonomie noch komplizierter. Integrierte Märkte rufen nach einer zentralen Aufsichtsbehörde, die die systemischen Risiken minimiert. Das wird sich auch beim integrierten Finanzmarkt zeigen, bei dem man es bisher versäumt hat, unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der europäischen Wettbewerbsaufsicht ein europäisches Überwachungssystem zu konzipieren.

Dass der Erweiterungsprozess die Wettbewerbspolitik gefährden oder hemmen könnte, ist unwahrscheinlich. Im Gegenteil: Der Nachwuchs aus den Beitrittsländern ist aufgrund der schmerzlichen Erfahrungen mit der Planwirtschaft besonders wettbewerbsfreundlich und schneidet im qualitativen Vergleich mit dem Nachwuchs aus den Gründerstaaten hervorragend ab.

Konvergenz unterschiedlicher Regelungen

Es wäre vermessen, den Prozess der Globalisierung aufhalten zu wollen. Es kann sich heute nur darum handeln, ihn so zu beeinflussen, dass er zukunftsorientiert in die Strukturen integriert werden kann. Da eine globale Harmonisierung weder machbar noch notwendig ist, bleibt die Kollision zwischen unterschiedlichen Regeln

Dr. Alexander Schaub ist Generaldirektor der EU-Kommission für Binnenmarkt. (alexander.schaub@cec.eu.int)



Die EU ist für die USA zu einem «Globalisierungs-Laboratorium» geworden.

unvermeidlich. Das Konfliktpotential kann aber abgebaut werden, wenn man auf alle «Harmonisierungswut» verzichtet und dafür eine Konvergenz unterschiedlicher Regelungen anstrebt. Das entscheidende Stichwort heisst «Regulierungsdialog», und dieser Prozess ist zwischen der EU und den USA in vollem Gange, ohne dass dies von der Öffentlichkeit beachtet würde. Gesetze, die für den USA-Hausgebrauch geschaffen wurden, müssen für Europa nicht wegleitend sein. In einem kontinuierlichen regulatorischen Dialog sollen Konflikte frühzeitig erkannt und durch Annäherung der Regeln in Zukunft vermeidbar gemacht werden. Der Regulierungsdialog ist auch kompatibel mit einem Wettbewerb der Systeme, in dem ein Anreiz besteht, die erfolgreichere Regel zu exportieren bzw. zu importieren. Die EU ist für die USA zu einem «Globalisierungs-Laboratorium» geworden, in dem es sich zeigt, dass die Konvergenz unterschiedlicher Lösungen der hegemonialen Vereinheitlichung und der Harmonisierung überlegen ist.

Daseinsvorsorge, Gesundheitspolitik und Industriepolitik

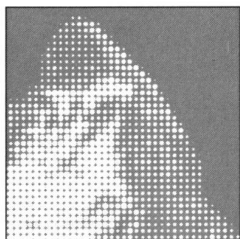
Die europäische Wettbewerbspolitik steht vor allem in drei Sektoren vor grossen Herausforderungen. Die Debatte um die Öffnung der Institutionen der Daseinsvorsorge für den Wettbewerb (was nicht identisch ist mit «Privatisierung») zeigt ein sehr differenziertes Spannungsfeld. Die Befürchtungen, dass es dabei zu unüberwindlichen Konflikten kommen könnte, sind aber übertrieben. Die Politik hat in der Bundesrepublik schrittweise ein besseres Verständnis für ein Nebeneinander unterschiedlicher Lösungen und für ein sektorielles Vorgehen entwickelt. Was für die Telekom gut ist, kann nicht unbedingt direkt auf andere Bereiche, wie etwa die Wasserversorgung übertragen werden. Was die öffentliche Hand an Versorgungsleistungen zu erbringen hat, ist eine Frage, die auf nationaler Ebene abzuhandeln ist. Der jeweilige Bedarf ist national festzulegen, aber die Abwicklung des Struktur-

wandels soll nach europäischen Regeln erfolgen.

Das Gesundheitswesen ist mit seinen unterschiedlichen Mischformen staatlicher und privater Dienstleistungen ein zunehmend unbewältigter Problembereich der Wettbewerbspolitik. Der grenzüberschreitende Markt für Pharma-Erzeugnisse und die Mobilität der Patienten kann aufgrund unterschiedlicher Versorgungssysteme zu absurden Situationen führen. Die sogenannte «alte Industriepolitik» auf nationaler Ebene rückt glücklicherweise an den Rand des Interesses; dafür sind Bestrebungen im Gang, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie insgesamt zu fördern. Vor übertriebenen Erwartungen muss dabei allerdings gewarnt werden.

Und die Schweiz?

Auch die Schweiz kann sich der zunehmenden Verflechtung unserer Volkswirtschaften nicht entziehen. Im Vergleich mit den OECD-Staaten und mit der EU war ihre Wettbewerbspolitik bisher unterentwickelt. Die Schweiz gilt mit guten Gründen als Kartellparadies. Das Freihandelsabkommen von 1972 ist unzulänglich und in seiner wettbewerbspolitischen Substanz nie richtig aktiviert worden. Die wirtschaftliche Realität hat allerdings einen Druck erzeugt, unter dem das Schweizer Wettbewerbsrecht und die darauf abgestützte Praxis angepasst wurde. Die Bereitschaft zur Kooperation und zu einer weitgehenden *de-facto*-Anwendung des EU-Rechts kann aber nicht über den Anachronismus des derzeitigen Zustandes hinwegtäuschen. Es besteht ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Intensität der wirtschaftlichen Verflechtung und den zur Verfügung stehenden Regelungsinstrumenten. ■



Vom Steuer- zum Gebührenstaat

Paradigmen der Staatsfinanzierung im Wettbewerb

Globalisierung und Systemwettbewerb verändern die Bedingungen, unter denen die Steuer- und Abgabensysteme traditionellen Zuschnitts konzipiert worden sind. Deshalb gilt es, veränderte systemwettbewerbskonforme Paradigmen der Finanzierung der Staatstätigkeit in Betracht zu ziehen.

Wolf Schäfer

Nach allgemeinem Verständnis und im Einklang mit Paragraph 3 der deutschen Abgabenordnung werden Steuern als Zwangsabgaben an den Staat ohne spezifische Gegenleistung durch den Staat definiert. Die Einführung von Zwang in die Beziehung zwischen Bürger und Staat entspricht einer organischen Staatsauffassung, der zufolge der Staat als eine hierarchisch über den Privaten stehende Institution mit eigenständiger Persönlichkeit und mit Entscheidungs- und Durchsetzungsmonopol gegenüber den Privaten begriffen wird. Eine solche Staatsauffassung steht grundsätzlich im Widerspruch zur Verfassungsökonomik, in der der Staat als ein freiwilliger Zusammenschluss von Bürgern aufgefasst wird, durch den sie sich gemeinsame Vorteile erschliessen wollen.

Den traditionellen, auf der organischen Staatsauffassung basierenden Besteuerungsprinzipien liegt im wesentlichen eine Theorie der staatlichen Einnahmenbeschaffung zugrunde: Der Staat fixiert aufgrund hoheitlicher Macht das zu erzielende Steueraufkommen, und es gilt dann, dieses Steuervolumen so auf die Steuerzahler zu verteilen, dass jeder das gleiche Opfer bringt. Im Gegensatz zum Leistungsfähigkeitsprinzip der organischen Staatsauffassung steht das Äquivalenzprinzip der verfassungsökonomischen Staatsauffassung individualistischer Prägung. Ihm liegt das Tauschparadigma zugrunde: Mit Hilfe der Besteuerung wird durch den Staat ein Entgelt für die von ihm erbrachten Leistungen erhoben. Dabei wird jeder Bürger gemäss den von ihm in Anspruch genommenen Staatsleistungen belastet. Hier liegt die Basis für die in neueren Ansätzen disku-

tierten Konzeptionen, «Steuern als Preise» zu begreifen.

Regulierungsspirale bis zur «World Tax»?

Wenn die traditionelle Leistungsfähigkeitsbesteuerung im Rahmen des Ansatzes der Einnahmenbeschaffung im Systemwettbewerb offener Staaten und Regionen an ihre Grenzen stösst, dann gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten staatlicher Ausweichreaktionen, um den Schwund ihrer Steuerautonomie aufzuhalten:

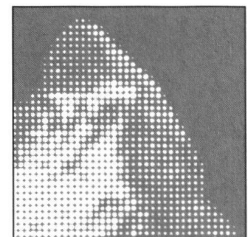
Erstens können Regierungen versuchen, ihre Steuerautonomie durch die Reduzierung der Exit-Optionen für die Steuerzahler, mit Hilfe von neuen oder verschärften Kapitalverkehrsbeschränkungen zu retten. Regierungen neigen hier insbesondere zu Beschränkungen des Kapitalexports. Es bedarf keiner näheren Begründung für die Feststellung, dass dieser Weg ökonomisch schädlich ist. Innerhalb der EU ist er deshalb auch nicht mehr gangbar. Allerdings sind gegenüber Drittländern Kapitalverkehrsbeschränkungen grundsätzlich noch möglich.

Eine *zweite* staatliche Ausweichreaktion wäre, die Steuerautonomie auf eine höhere Ebene der Gebietskörperschaften zu verlagern. Dies könnte von der lokalen auf die regionale, von der regionalen auf die bundesstaatliche und von dort auf die zwischenstaatliche, also etwa auf die EU-Ebene geschehen. Der Endzustand wäre bei einer Verlagerung der Steuerregulierung auf die Weltebene erreicht.

Die *dritte* Ausweichstrategie besteht darin, die nationale Steuerautonomie durch Absprachen mit Gebietskörperschaften oder Regierungen anderer Staaten über

Wolf Schäfer ist Professor am Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre der Universität der Bundeswehr Hamburg. (schaefer@unibw-hamburg.de)

Eine ungekürzte Fassung des Beitrags mit Anmerkungen und Literaturhinweisen kann vom Autor angefordert werden.



**Weg von
Steuerstaat, hin zum
Gebührenstaat.
Weg vom opfernden
Steuerzahler,
hin zum
tauschenden Bürger.**

eine Steuerharmonisierung zu sichern. Es handelt sich dabei dann um regierungsamtliche internationale Steuerkartelle, die den Steuerwettbewerb ausschalten sollen.

Die Ausschaltung von Wettbewerb, auch von Steuerwettbewerb, muss stets mit Argusaugen betrachtet werden, weil meist auch die segensreichen Wirkungen des Wettbewerbs gleich mitbeseitigt werden. Darüber hinaus erzeugen alle genannten hoheitlichen Ausweichreaktionen ein zunehmendes Regulierungsgeflecht, das durch den Globalisierungsprozess an Grenzen stösst. Denn es ist illusorisch anzunehmen, dass die staatlichen Regulierungsaktivitäten bestimmter Jurisdiktionen jemals von allen gegenwärtig über 190 Staaten der Erde gleichermassen akzeptiert werden. Die regulatorische Ausschaltung von Steuerwettbewerb innerhalb der EU oder zwischen den Ländern der OECD verliert ihre Wirkungskraft, wenn das Regulierungsterrain an den nationalen Grenzen dieser Integrationsräume endet. Dies aber ist die Realität.

Überholtes Paradigma der Einnahmenbeschaffung

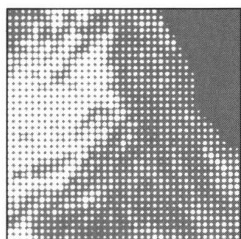
Wenn Regierungen darüber Klage führen, dass international operierende Unternehmen durch Verlagerung ihrer Hauptniederlassungssitze in ausländische Niedrigsteuerzentren sich ihrer inländischen Besteuerung entziehen, dann muss die Frage gestellt werden, wo denn das eigentliche Problem liegt. Ist die Globalisierung der Schurke im Stück, weil sie das traditionelle Besteuerungsparadigma der Einnahmenbeschaffung bedroht und an seine Grenzen führt? Oder ist es gerade dieses System traditioneller Einnahmenbeschaffung, das zunehmend inadäquat wird, weil es mit der fortschreitenden Globalisierung immer weniger kompatibel geworden ist? Sind es die Steuerzahler, die dem Staat entweichen, oder ist es nicht vielmehr der Staat, der das Tauschprinzip missachtet und deshalb die nicht opferbereiten Steuerzahler verliert? Da die Globalisierung ein weltweites Programm zur Durchsetzung des Äquivalenzprinzips freiwilliger Tauschakte darstellt, ist es nur konsequent, dass

auch das Besteuerungsparadigma sich anpasst: Weg vom Paradigma der Einnahmenbeschaffung, dessen Funktionsfähigkeit die Abwesenheit von Exit-Optionen voraussetzt, hin zum Äquivalenzparadigma der Steuern als Preise, das durch die Existenz von Exit-Optionen geradezu befördert wird. Weg vom Steuerstaat, hin zum Gebührenstaat. Weg vom opfernden Steuerzahler, hin zum tauschenden Bürger.

Ein vermeintlich überzeugendes Argument gegen Systemwettbewerb und für Harmonisierung liegt in der Behauptung, dass unterschiedliche institutionelle Regulierungen Wettbewerbsvor- und -nachteile hervorrufen, die den internationalen Wettbewerb verfälschen. Dieses Argument wird speziell und besonders für den Steuerwettbewerb sowie den Bankdienstleistungswettbewerb immer wieder vorgebracht. Es gehe doch nicht an, dass zum Beispiel Steuerhinterziehung in der Schweiz als straffreie Ordnungswidrigkeit behandelt werde, während sie in Deutschland eine strafbare Handlung sei. Es gehe auch nicht an, dass das Bankgeheimnis in der Schweiz, in Österreich und in Luxemburg strikter ausgeprägt sei und gehandhabt werde als in Deutschland und Frankreich. Es gehe auch nicht an, dass in einem Land die Quellensteuer bestehe und im anderen Land ein striktes System von Kontrollmitteilungen gehandhabt werde. Die Forderung nach Harmonisierung aller oder möglichst vieler dieser Regelungen entspringt der Begründung, dass man ein «level playing field» schaffen müsse, also ein Wettbewerbsfeld eingeebnetes, gleicher institutioneller Bedingungen, die die Wettbewerbsverzerrungen beseitigen.

Die Harmonisierung zur Schaffung eines «level playing field» widerspricht allen grundlegenden ökonomischen Prinzipien, wie wir sie aus der ökonomischen Theorie der Entwicklung und des Wachstums kennen, die eben nicht ein «level», sondern gerade ein «uneven playing field» als treibende Kraft für Produkt-, Prozess- und Standortinnovationen identifiziert.

Als Argument für die Harmonisierung wird immer häufiger die Gefahr eines



«*race to the bottom*» beschworen, die dem Systemwettbewerb immanent sei. Die Befürchtung wird geäußert, dass sich die Regierungen gegenseitig im Regulierungsniveau so weit herunterkonkurrieren, dass sie das Optimum unterschreiten. Im Extremfall verschwindet die Regulierung vollständig.

Führt Steuerwettbewerb in den Staatsruin?

Als besonders anschauliches Beispiel wird der Steuerwettbewerb angeführt und hier wiederum die Besteuerung der Kapital-, also auch der Zinseinkommen. Wenn die Regierungen die Kapitalertragssteuern senken, um Auslandskapital anzulocken, so wird das Ausland dies ebenfalls tun, was wiederum die Gegenreaktion im Inland hervorruft und so weiter. Dieses strategische Spiel soll schliesslich zur vollständigen Befreiung des international mobilen Faktors Kapital führen, was wiederum die Folge hat, dass die immobilen Faktoren bei Aufrechterhaltung des staatlichen Ausgabenniveaus eine um so höhere Steuerlast tragen müssen. Soll diese aber vermieden werden, so ist der Staat gezwungen, seine Ausgaben zu kürzen, und das bedeutet zum Beispiel auch, dass er sein Leistungsangebot reduziert. Eine Harmonisierung der Steuern, insbesondere der Kapitalertragssteuern, oder auch der Steuersysteme, müsse, so das Argument, derartige Fehlentwicklungen verhindern.

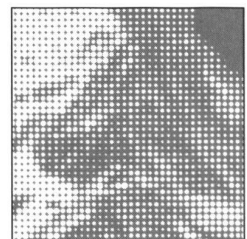
Der tatsächlich existierende Steuerwettbewerb, zum Beispiel zwischen den Kantonen in der Schweiz, zwischen den Staaten in den USA und auch in der EU, zeigt, dass sich eine Steuerabwärtsspirale mit den entsprechenden infrastrukturellen Erosionen empirisch nicht nachweisen lässt. Es wird sich für jedes Land beziehungsweise für jeden Standort ein Gleichgewicht zwischen Regulierungskosten und -nutzen herausbilden, so dass das Regulierungsniveau insgesamt und speziell das der Besteuerung keineswegs auf Null herabfällt. Diese Gleichgewichtsvorstellung impliziert aber nichts anderes, als dass sich im Systemwettbewerb das Äquivalenzparadigma der Steuern als Preise

durchsetzt. Mit diesem Äquivalenzdenken ist auch die Gegenhypothese zum «*race to the bottom*», nämlich ein «*race to the top*» vereinbar: Warum sollten Staaten im Systemwettbewerb um die mobilen Faktoren nur mit Kostenunterbietung, nicht aber mit Qualitätsüberbietung konkurrieren? Genau das passiert doch im Wettbewerb um mobiles Kapital, zum Beispiel zwischen den eidgenössischen Bankplätzen und denen innerhalb der EU.

Steuerharmonisierung hat keine Zukunft

Mit der Globalisierung und dem ihr innewohnenden Systemwettbewerb stösst das traditionelle Besteuerungsparadigma der Zwangseinnahmen ohne spezifische staatliche Gegenleistung an seine Grenzen. Es wird zunehmend obsolet. Mehr und mehr sollte sich das Äquivalenzdenken im Abgabeverlangen des Staates durchsetzen, weil die Globalisierung ein Programm zur umfassenden Durchsetzung freiwilliger Tauschakte mit Exit-Optionen darstellt, die sich auch in den Beziehungen zwischen den Privaten und dem Staat niederschlagen. Dieses neue Bedingungsgefüge verträgt sich nicht mit den aktuellen Bestrebungen aus dem politisch-administrativen Raum der EU und OECD, den System- und Steuerwettbewerb durch Zentralisierung und Harmonisierung zu beschränken. Sie sind letztlich der Versuch, den Schwund der staatlichen Steuer- und Regulierungsautonomie aufzuhalten. Stattdessen wäre es ganz im Sinne der Konstitutionenökonomik zukunftsfähig, wenn die Staaten sich gegenüber ihren Bürgern weniger als Opfer fordernde Einnahmenbeschaffer, sondern zunehmend als Nutzen stiftende Tauschpartner begriffen. Dann ist nicht mehr Harmonisierung, sondern mehr Wettbewerb auf der politischen Agenda. ■

**Warum sollten
Staaten im System-
wettbewerb um die
mobilen Faktoren
nur mit
Kostenunterbietung,
nicht aber mit
Qualitätsüberbietung
konkurrieren?**



Wege aus der Wachstumsschwäche

Ein Interview mit Aymo Brunetti

Beim Vergleich wirtschaftspolitischer Daten spielen die Trends eine grössere Rolle als absolute Zahlenwerte und internationale Rankings, in denen die Schweiz immer noch gut abschneidet. Die Schweizer Wirtschaft stagniert und leidet unter Innovations- und Wachstumsschwäche. Was ist dagegen zu tun?

Prof. Aymo Brunetti ist Chef der Direktion für Wirtschaftspolitik im Staatssekretariat für Wirtschaft beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement in Bern. (Aymo.Brunetti@seco.admin.ch)

Robert Nef: Die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz haben beide bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Einbussen erlebt, und beide stehen vor einem wirtschaftspolitischen Reformbedarf. Wo liegen Ursachen und Unterschiede?

Aymo Brunetti: In der Bundesrepublik ist der überregulierte Arbeitsmarkt ein Hauptproblem, in der Schweiz der überregulierte Produktmarkt. In beiden Ländern stagniert die Wirtschaft, und beide Länder sind angesichts der demographischen Entwicklung und der zunehmenden Bedürfnisse auf Produktivitätswachstum angewiesen. Die Vorstellung von einem «Wettbewerb der Nationen», bei dem man von den Schwächen der Konkurrenten profitieren könnte, ist überholt. Wenn Deutschland stagniert, so ist das auch für seine Nachbarn, und insbesondere für die Schweiz, ein Nachteil.

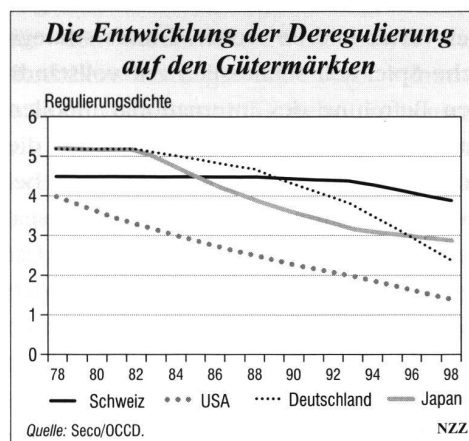
Was unternimmt man in der Schweiz zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit?

A.B. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) hat in den letzten Jahren die Determinanten des Wachstums analysiert und verschiedene Grundlagen erarbeitet.

Die Zielrichtung ist klar: «Mehr Wettbewerb und mehr Liberalisierung». Die Gesetzgebung hat in verschiedenen Bereichen Reformen in Richtung «mehr Wettbewerb» eingeleitet, insbesondere im Kartellrecht, im öffentlichen Beschaffungswesen, in der Agrarpolitik, in der Krankenversicherung und bei der Öffnung des Postmarkts. Da es bei jeder Reform Verlierer gibt, kommt es fast regelmässig zu einer Koalition der Reformgegner. Darum muss der Leidens-

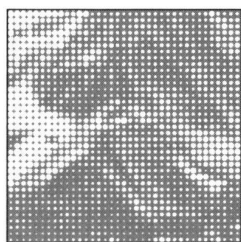
druck gross sein, bis sich die Forderung nach mehr Wettbewerb durchsetzt.

Die Schweiz liegt im Vergleich zu den USA, Deutschland und Japan bei der Deregulierung der Gütermärkte im Hintertreffen.



Die Schweizer gelten als sehr arbeitssam, und die Beschäftigungsquote ist im internationalen Vergleich sehr hoch. Trotzdem ist die Arbeitsproduktivität unterdurchschnittlich gewachsen. Gibt es dafür Erklärungen?

A.B. Das tiefe Wachstum der Arbeitsproduktivität ist die eigentliche Quelle der Schweizer Wachstumsschwäche. Der tiefe Wettbewerb im Binnensektor und die steigende Staatsquote gehören zu den wichtigsten Erklärungsfaktoren für diese Entwicklung. Davon zu unterscheiden ist die Tatsache, dass das Niveau der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität bei uns gerade wegen des sehr gut funktionierenden Arbeitsmarktes tiefer ist als in vergleichbaren Ländern. Die tiefe Arbeitslosenquote und die hohe Erwerbsquote widerspiegeln die Tatsache, dass



in der Schweiz auch Menschen mit tiefer Produktivität, die andernorts ausgesteuert würden und arbeitslos wären, im Beschäftigungsprozess integriert sind.

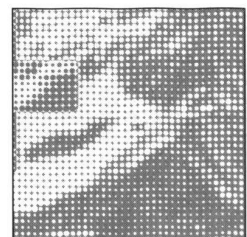
Die Schweiz hat das höchste Preisniveau aller OECD-Länder. Wie wirkt sich dies auf die Wettbewerbsfähigkeit aus?

A.B. Die hohen Preise behindern die Wettbewerbsfähigkeit in verschiedenster Weise. Sie sind unter anderem eine Folge mangelnder und zu langsamer Liberali-

sierung. Ein Vergleich im Bereich der Telekommunikation, der Postdienste, der Elektrizitätswirtschaft und der Eisenbahndienste zeigt den jeweiligen Liberalisierungsrückstand zu Deutschland, Frankreich, Schweden und Grossbritannien. ■

Ausgangslage der Schweiz im Vergleich zu D, F, S, UK	
Telekommunikation	Postdienste
Wenig Liberalisierungsrückstand	Liberalisierungsrückstand bezüglich Marktöffnungsgrad, Behördenorganisation und Anreizsystem
Starke Betonung des Infrastrukturwettbewerbs und bis jetzt kein Unbundling	Höhere Preise bei den «kleinen» und tiefere Preise bei den «mittleren» Briefen
Zunehmende Konvergenz bei den Preisen	Tendenziell steigende Preise im geschützten Bereich
Elektrizitätswirtschaft	Eisenbahndienste
Liberalisierungsrückstand bezüglich Marktöffnungsgrad, vertikale Trennung und Netzzugangsregelung	Geringer Liberalisierungsrückstand bezüglich vertikaler Trennung
Deutlich höhere Preise v.a. bei den Industriekunden	Höhere Preise (Durchschnittserträge) im Güterverkehr und tiefere bei Personenverkehr
Trotz sinkenden Strompreisen zunehmende Preisdifferenz zum Ausland	Schwache vertikale Trennung zwischen Infrastruktur und Fahrbetrieb

Quelle: PLAUT (2003), angepasst durch A. Brunetti



Wie weiter mit der Liberalisierung?

Erfahrungen der Schweiz im Bereich Telefonie

Die Schweiz ist kein Pionierland der Liberalisierung. Der Bereich Telefonie ist aber gegenüber anderen Netzindustrien am weitesten fortgeschritten. Die Erfahrungen, die man dort sammeln konnte, sind überwiegend positiv und bei richtiger Dosierung und schrittweiser Umsetzung teilweise auch auf andere Netzindustrien übertragbar.

Marc Furrer

Marc Furrer, Fürsprecher und Notar, ist Direktor des Bundesamts für Kommunikation und präsidiert zur Zeit die Versammlung der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen (cept). (Marc.Furrer@bakom.admin.ch)

Kann die teilweise Marktöffnung im Bereich Telefonie, die 1998 in der Schweiz eingeleitet wurde, als Erfolg bezeichnet werden? *Prima vista* ist dieser Schritt in Richtung Markt und Informationsgesellschaft geglückt. Das Liberalisierungskonzept beruht auf einem Mischsystem, das heisst auf Bereichen mit funktionierendem Wettbewerb in Kombination mit regulierten Bereichen. Mehr Anbieter ermöglichen mehr Wettbewerb und dadurch sinkende Preise. Die Produkte und Dienstleistungen sind insgesamt innovativer geworden, die Grundversorgung sichert qualitativ einwandfreie und günstige Basisleistungen im ganzen Land, und auch die Auswirkungen auf die Beschäftigung in der Branche sind *per saldo* positiv.

Ergebnis brachte. Es gibt immer noch Wettbewerbsverzerrungen, und die Verfahren der technischen Vernetzung dauern zu lange. Im Mobilfunkmarkt ist der Preiswettbewerb am Erlahmen, und hohe Mobilterminierungsgebühren belasten den Konsumenten. Zudem besteht weiterhin ein Monopol bei der «letzten Meile» im Zugangsbereich.

Die Schweiz im Verhältnis zur EU

Die EU verfügt seit 2003 über ein detailliertes neues Regelwerk für die Telekommunikation. Es sieht in wichtigen Märkten eine *ex-ante*-Regulierung vor, die periodische Marktanalysen erfordert. Ein differenziertes Instrumentarium soll Wettbewerbsprobleme wirkungsvoll bekämpfen und andere Konflikte lösen, bevor es zur gerichtlichen Auseinandersetzung kommt. Ob das Regelwerk die Hürden der Umsetzung aller relevanten Bestimmungen nehmen wird, bleibt gegenwärtig eine offene Frage. Auch über die Zuständigkeiten besteht teilweise noch Unklarheit.

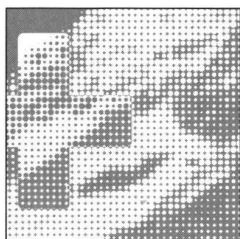
Die Schweiz setzt auf eine *ex-post*-Regulierung, das heisst auf ein nachträgliches Verfahren, das den Betroffenen im Konfliktfall Klagerechte einräumt. Es ist in der Anwendung pragmatischer und erlaubt des Erkennen tatsächlicher Konfliktfelder, aber es braucht auch viel Zeit und blockiert unter Umständen wichtige Entwicklungsschritte.

Zudem vermag eine *ex-post*-Regulierung die Wettbewerbssituation unter Umständen nicht ausreichend zu stimulieren. Die EU kann als Trendsetterin betrachtet werden, und die Schweiz kann sich durch selektive Übernahme in Kombination mit

Index der Konsumentenpreise für Fernmelde-dienste (Festnetztelefonie, Mobiltelefonie und Internetzugang) – 31%		
Ungewichteter Durchschnitt der Tarife, die von den in beiden Perioden aktiven, untersuchten Dienstleisterinnen verrechnet wurden.	Normal-tarif	Niedertarif
Preis eines Ortsgesprächs von 3 Minuten	– 1%	– 56%
Preis eines Ferngesprächs von 3 Minuten	– 69%	– 63%
Preis eines Anrufes vom Festnetz auf ein Mobilfunknetz von 3 Minuten	– 31%	– 12%
Preis eines durchschnittlichen internationalen Anrufs von einer Minute	– 67%	– 74%
Preis eines Anrufs von 3 Minuten mobil zu fest	– 35%	– 38%
Preis eines Anrufs von 3 Minuten mobil zu mobil (gleiches Netz – «on-net»)	– 35%	– 38%
Preis eines Anrufs von 3 Minuten mobil zu mobil (anderes Netz – «off-net»)	– 19%	– 5%
Preis einer dial-up Internetverbindung von einer Stunde	– 43%	– 17%

Wichtigste Preisentwicklungen zwischen Februar 1998 und Februar 2003 bei den privaten Kunden

Dennoch ist festzuhalten, dass die Marktöffnung zum Teil nicht das gewünschte



eigenen Erfahrungen eine vorteilhafte Position aufbauen.

Service public, Marktöffnung und Grundversorgung

Freier Markt und ausreichende Grundversorgung werden oft als Gegensätze dargestellt. Es geht aber hier meines Erachtens weniger um eine prinzipielle Alternative als um eine Frage der richtigen Kombination und Dosierung und der zweckmässigen schrittweisen Umsetzung der Deregulierung und Re-Regulierung. Der Service public soll gewährleisten, dass allen Bevölkerungsschichten und Regionen Grundleistungen in bester Qualität und zu einem angemessenen Preis zur Verfügung stehen. Was zur Grundversorgung gehört, ist Ausdruck eines politischen Willens, der seinerseits vom vorherrschenden gesellschaftlichen Klima bestimmt wird, das weltweit und auch innerhalb von Europa sehr unterschiedlich sein kann. Darum wird man auch beispielsweise in Schweden den Service public anders definieren als etwa in Griechenland.

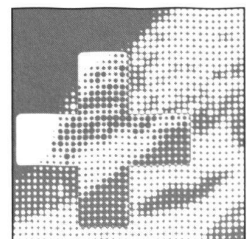
Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll der Staat nur jene essentiellen Bereiche der Grundversorgung übernehmen, die der Markt nicht ausreichend zu gewährleisten vermag. Es ist also ohne weiteres möglich, dass die Grundversorgung auf der Basis privater Angebote funktioniert, wie dies beispielsweise bei der Versorgung mit Lebensmitteln der Fall ist. Die Meinung, dass Staatswirtschaften mit ihren Monopolen immer ein verlässlicher Garant einer ausreichenden und nachhaltig funktionierenden Grundversorgung seien, hat sich nicht bewahrheitet.

Die Gewährleistung der Grundversorgung ist nicht zu verwechseln mit einer «Heimatschutz-Garantie» für inländische Firmen. Diese Verwechslung ist eines der grössten politisch-psychologischen Hindernisse zum richtigen Verständnis der Marktöffnung. Auch eine ausländische Firma ist grundsätzlich in der Lage, Kunden optimal zu bedienen. Die Sicherstellung der Grundversorgung im Luftverkehr, also die internationale Bedienung der Flug-

häfen Kloten und Genf zum Beispiel, ist nicht gleichbedeutend mit der Erhaltung einer schweizerischen Airline. Auch die Existenz der Swisscom kann nicht mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Grundversorgung gerechtfertigt werden. Der Service public hat nur eine Existenzberechtigung, wenn er ein Service *au public* ist und tatsächlich nahe am Kunden bleibt. Ein Service public, der sich nicht an der Nachfrage der Benutzer orientiert, wird bald einmal zum Service *sans public*.

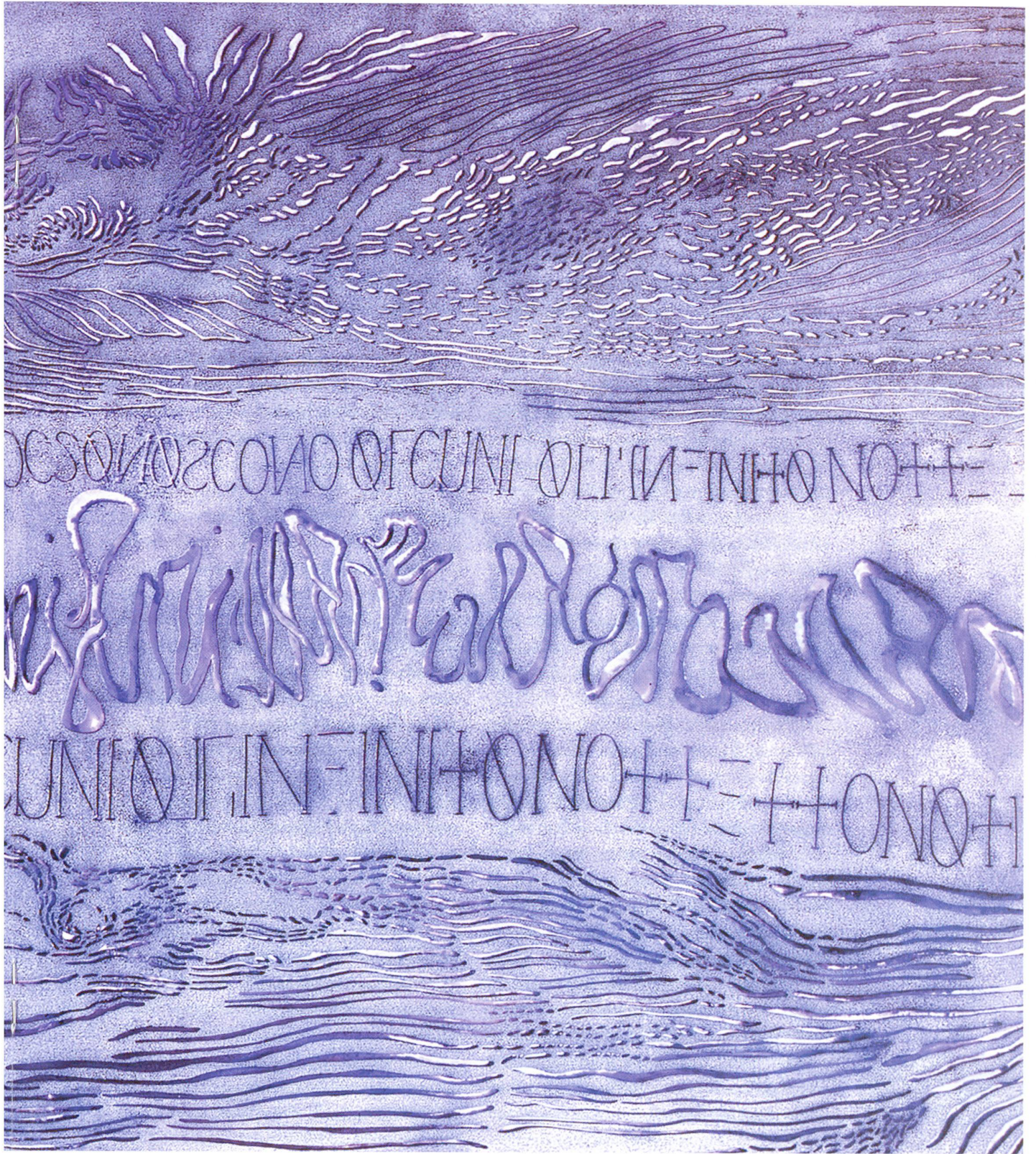
Jede staatliche Instanz hat die Aufgabe, sich immer wieder in Frage zu stellen, und das gilt für Regulierungsbehörden in qualifizierter Weise. Sie können zur Überregulierung neigen, und dies kann vor allem im Medienbereich eine Entwicklungsbremse sein. Immerhin zeigen die bisherigen Erfahrungen im Telekommunikationsbereich, dass es auch bei Deregulierungen und Privatisierungen einen verbleibenden und zum Teil auch einen neuen Regulierungsbedarf gibt. Deregulierung durch Re-Regulierung ist mehr als nur ein Wortspiel. Der Staat kann sich nicht vollständig aus den Netzindustrien zurückziehen und muss auch weiterhin eine tragende Rolle spielen. ■

***Der Service public
hat nur eine Existenz-
berechtigung,
wenn er ein Service
au public ist.***





Da dove veniamo, «Alcuni nascono all'infinita notte» (W.B.), Einzelbild aus Triptychon, Xylographie polychrom, 2002, 154 x 230 cm



Deutschland-Schweiz: Blockierte Nachbarn

«Warum wissen wir so viel und tun doch so wenig?»

Zusammen mit dem Schweizer Think Tank Avenir Suisse arbeitet das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv an einer Studie zum Thema «Deutschland-Schweiz: Blockierte Nachbarn». Sie analysiert die Ursachen der Reformblockade in Deutschland und in der Schweiz und zeigt Wege zu deren Überwindung auf.

Yvonne Heiniger und Thomas Straubhaar

Yvonne Heiniger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv HWWA. (yvonne.heiniger@hwwa.de)

Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg. (thomas.straubhaar@hwwa.de)

Die frühere Wirtschaftslokomotive Deutschland und das einst reichste Land unter den westlichen Industriestaaten, die Schweiz, sind in Europa inzwischen wirtschaftlich zu Bremswagen geworden. Wirtschaftspolitische Massnahmenkataloge von Experten und Fachgremien, die aufzeigen, wie diese ungünstigen Entwicklungen aufgehalten werden könnten, liegen seit Jahren auf dem Tisch. Trotzdem hält der negative Trend bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit weiter an. Weshalb werden Reformen nicht an die Hand genommen? Weshalb werden Reformen nicht umgesetzt? Dass die Reformen in Richtung «Mehr Wettbewerb, mehr Effizienz, mehr Wachstum» gehen müssen, stützt sich – vor allem unter Ökonomen – auf einen breiten Konsens. Trotzdem sind die Widerstände stark.

Für die Reformblockade stehen drei Erklärungen im Vordergrund: *Erstens* wird ökonomischer Rat nicht gehört, weil er oft als irrelevant erscheint, unverständlich formuliert ist und vielstimmig kommuniziert wird – etwa nach dem Motto: zwei Ökonomen, drei Meinungen. *Zweitens* wird generell die Tauglichkeit dieses Rats bezweifelt, weil den Fachleuten fehlende Kompetenz vorgeworfen und der Erfolg der Reformprojekte bezweifelt wird. Nicht selten sind die guten Vorschläge der Sachverständigen rechtlich ohne Gesetzesänderungen gar nicht umsetzbar. *Drittens* gibt es bei jedem Reformvorschlag partikulare Interessengruppen, die sich gegen Änderungen wehren, weil sie von Neuerungen negativ betroffen sind.

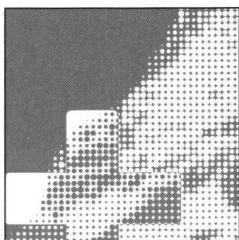
In unserer Studie konzentrieren wir uns auf die Analyse des politisch-ökono-

mischen Spannungsverhältnisses, das Reformen entweder ausschaltet oder eben entzündet. Wer sind die Spieler im politisch-ökonomischen Gefüge, und welchen Spielregeln folgen sie? Wer setzt und ändert Spielregeln, und welche Kräfte müssen zusammenwirken, damit es zu Änderungen kommt – auch gegen die Absicht einzelner mächtiger Akteure? Die zentrale Frage lautet: Wie verhilft man Reformen zum Durchbruch?

Politische Ökonomik der Reform

Die Ökonomik der Reform sucht nach der Mechanik von institutionellen Veränderungen. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um eine polit-ökonomische Blockade zu durchbrechen, einen Reformprozess durchzusetzen und einen mehr oder weniger weit gehenden Wandel der Rahmenbedingungen zu ermöglichen? Welche Mechanismen stehen in der Schweiz und in Deutschland hinter dem *status quo*, den wir als politisches Gleichgewicht erkennen und als Reformblockade empfinden? Die Ausgangsbasis für eine vertiefte polit-ökonomische Analyse von Reformen findet sich in mehreren gut fundierten wissenschaftlichen Argumentationslinien.

Die Neue Politische Ökonomie (Bruno S. Frey, Guy Kirsch) sieht auch den Politiker als *homo oeconomicus*, der rational handelt und zuerst an seinen eigenen Nutzen denkt, beispielsweise an die Chancen seiner Wiederwahl. Die Ökonomik der Politik (Alberto Alesina, Allan Drazen, Torsten Persson und Guido Tabellini) erklärt, wie im polit-ökonomischen Zusammenspiel verschiedener Akteure politische



Entscheidungen zustande kommen. Die (Neue) Institutionenökonomie (Douglass North, Mancur Olson, Stefan Voigt) zeigt, welche Institutionen das Entstehen von Reformen unterstützen. Schliesslich liefert die Ökonomik der Transformation (Mathias Dewatripont, Gérard Roland) ein weites Feld empirischer Fallbeispiele aus den Erfahrungen der ehemals sozialistischen Länder Osteuropas auf ihrem Weg zu Demokratie und Marktwirtschaft.

Deutschland und die Schweiz als wirtschaftlich eng verflochtene Nachbarn haben trotz ähnlich gelagerten Problemen beim Reformprozess unterschiedliche Hindernisse zu überwinden. Im Zentrum stehen zwei Fragen: Wie können die Gegebenheiten optimal ausgenutzt werden? Welche Anreiz- und Sanktionsmechanismen könnten Politiker zu Reformen animieren?

Ein *erster* Bremsfaktor gegenüber Reformen beruht darauf, dass die Betroffenheit asymmetrisch ist. Wenige sind von Reformen stark und viele sind davon schwach betroffen. Ein typisches Beispiel hierfür liefert der Agrarprotektionismus. Alle Konsumierenden würden zwar von der Marktöffnung profitieren, doch ist die Auswirkung auf das Haushaltbudget offenbar doch nicht intensiv genug, um ein politisches Gegengewicht zu den vital betroffenen Landwirten zu bilden, die aktiv für die Strukturhaltung kämpfen und Reformen verhindern.

Ein *zweiter* Faktor, der gegen Reformen wirkt, liegt in der Informationsasymmetrie. Wer weiss schon wirklich, wie sich eine Reform auswirkt, welche Vor- und Nachteile sie für die Wirtschaft insgesamt hat und welche Effekte für die einzelnen Menschen damit verbunden sind? Die Unsicherheit über wenig bekannte Reformfolgen führt dazu, dass die breite Öffentlichkeit eine starke Präferenz für den *status quo* hat. Die Menschen bekämpfen Reformprozesse selbst dann, wenn ihnen die Vorteile von Veränderungen überzeugend dargelegt werden.

Schliesslich folgen, *drittens*, Reformzyklen einer völlig anderen, nämlich weit

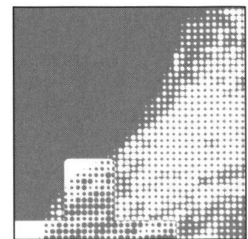
längeren Periode als Wahlzyklen. Bis Reformen greifen und die Vorteile sichtbar werden, dauert es Jahre, nicht Monate. Abgeordnete müssen sich jedoch alle vier oder fünf Jahre zur Wahl stellen. Sie haben oft nicht die Zeit zu warten, bis strukturelle Reformen wirksam werden. Sie müssen raschere Erfolge vorweisen, um ihre Wählerschaft von ihren Qualitäten zu überzeugen. Fälschlicherweise - und in der Regel gegen die eigenen Interessen - wird in Wahlen «die sichtbare Hand der Politik», die kurzfristig eingreift, die hier einem Notleidenden hilft und dort einem Zukurzgekommenen gibt, eher belohnt als «die unsichtbare Hand des Marktes». Wie lassen sich die Hände der Politiker binden? Welche Mechanismen sorgen dafür, dass sich langfristiges Handeln effektiv lohnt? Wie lässt sich die Öffentlichkeit dafür mobilisieren, für ihre tatsächlichen Interessen zu kämpfen?

Von anderen Ländern lernen

Für Politiker sind Reformen riskant. Sie setzen ihre Wiederwahl aufs Spiel. Deshalb zaudern Politiker. Umso mehr, als eine *win-win-situation* bei der Durchführung von Reformen in der Regel kurzfristig nicht möglich ist. Reformen, bei denen alle Bevölkerungsgruppen, und das Land insgesamt, bereits kurzfristig Vorteile haben, sind sehr unwahrscheinlich und haben daher als Kriterium der Wiederwahl wenig Gewicht. Trotzdem gibt es einige Länder, die teilweise sehr weitreichende Reformen umgesetzt haben. Nicht jede Reform war erfolgreich. Nicht alle waren nachhaltig. Einige blieben stecken. Andere wurden gekippt und umgekehrt. Aber auch aus Fehlern und Misserfolgen lässt sich bekanntlich lernen.

Wir haben die Reformenerfahrungen verschiedener Industrieländer (Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Neuseeland, Niederlande, Schweden) untersucht, die in den letzten Jahren (strukturelle) Reformen zustandegebracht haben. Es stellt sich die Frage, was Deutschland und die Schweiz in Bezug auf Reformmechanismen von anderen Ländern lernen

**Die Menschen
bekämpfen Reform-
prozesse selbst dann,
wenn ihnen die
Vorteile von
Veränderungen über-
zeugend dargelegt
werden.**



können. Dabei ist klar, dass sich innovative Strategien anderer Länder nicht kopieren lassen. Sie können aber dazu beitragen, das Problembewusstsein zu schärfen, «neuralgische Punkte» aufzuzeigen und festgefahrene Diskussionen und Routinen aufzubrechen. Aus der *best practice*-Analyse haben sich folgende politökonomischen Bedingungen und Faktoren für das Zustandekommen von Reformen als ausschlaggebend erwiesen:

Krisen schaffen ein Gelegenheitsfenster, das für Reformen genutzt werden kann.

- In allen betrachteten Ländern wurden Reformen vor dem Hintergrund ökonomischer bzw. politischer *Krisensituationen* angegangen. Krisen schaffen ein Gelegenheitsfenster, das für Reformen genutzt werden kann, weil Bevölkerungen sensibilisiert und für Veränderungen eher bereit sind. Es stellt sich die Frage, *wann* eine Krise als Krise wahrgenommen wird. Auslöser von Reformen waren in fast allen Ländern makroökonomische Ausnahmesituationen, wie etwa eine Verdoppelung der Arbeitslosenquote. Auch die Medien könnten in der Wahrnehmung eine entscheidende Rolle spielen (Sputnik-Effekt).

- In den meisten Länderbeispielen waren die Reformen zudem mit einem herausragenden *charismatischen Politiker* verknüpft, bzw. mit einem visionären Reformteam, das sich im Kern aus Regierungsmitgliedern, Bürokraten, Unternehmern sowie Akteuren aus reformbefürwortenden Forschungseinrichtungen zusammensetzte.

- Die parteipolitische *Entideologisierung* spielte eine zentrale Rolle. Oft waren es sozialdemokratisch geführte Regierungen, die marktfreundliche Reformen lancierten und durchführten. Darin zeichnet sich ein opportunistisches Verhalten von Politikern ab, die auf eine strategische Delegation rationaler Wähler reagieren und auf die höhere Glaubwürdigkeit der notwendigen Reformmassnahmen abstellen, statt auf die parteipolitische Ausrichtung.

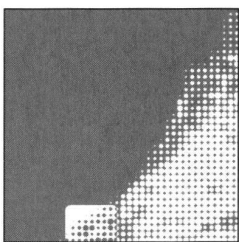
- Reformen können in einigen Ländern mit einem ausgeprägten *Parteienkonsens* erklärt werden, der sich in starker parlamentarischer Unterstützung und der Abwesenheit destruktiver Oppositionspolitik

äußert. Parteipolitischer Konsens gewann vor allem im Zusammenhang mit Minderheitsregierungen an Bedeutung.

- Der politische Einfluss von Interessengruppen konnte im Reformprozess vor allem über den Weg einer *Entpolitisierung* von Gewerkschaften, Verbänden und Unternehmen zurückgedrängt werden. Das heisst: Reformregierungen scheuten den Konflikt mit den Verbänden nicht, hielten die Kritik aus und blieben bei ihrem Konzept. Fristen zur Stellungnahme von Verbänden wurden eng gesetzt, Anhörungen knapp gehalten. In einzelnen Fällen suchte die Regierung auch die Unterstützung der Opposition. Zum Teil gab es Konzessionen, um die Unterstützung relevanter Gruppen zu gewinnen. Dieses Vorgehen führte zu einer weitgehenden Absage sowohl an den Lobbyismus wie auch an die Konzertierung.

- Die *Reformgeschwindigkeit* ist abhängig von den jeweiligen politischen Institutionen und Verfahren. Die betrachteten Länder sind durch relativ wenige Vetokräfte gekennzeichnet. Das heisst, es gab wenige politische Systemmerkmale, die eine politische Blockade möglich erscheinen liessen. Die meisten Länder verfügten über ein Einkammer-System, waren zentralistisch organisiert und kannten keine ausgeprägte richterliche Normenkontrolle.

Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung der *Reihenfolge* von Reformmassnahmen. Praktisch bewährt haben sich zunächst Liberalisierungen auf Dienstleistungs- und Produktmärkten, dann Reformen auf den Arbeitsmärkten und schliesslich Reformen im Bereich Sozialstaat. Vor allem nordische Staaten haben einen weit ausgebauten Sozialstaat aufrechterhalten und so Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt durchgebracht. Paketlösungen wurden zudem schneller umgesetzt als graduelle Lösungen. ■



Service public und europäischer Binnenmarkt

Rückkehr der Staatswirtschaft?

Die Frage nach dem Stellenwert der öffentlichen Unternehmen hängt mit dem Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung und Wettbewerb zusammen. Das bisherige Gemeinschaftsrecht optiert zwar für mehr Markt, räumt aber den Mitgliedstaaten grosse Spielräume für Ausnahmen zugunsten von gemeinwohlorientierten Staatsbetrieben ein.

Wernhard Möschel

Nach dem grossen politischen Umbruch in den Jahren 1989/1990 sprach mein Lehrer Ernst-Joachim Mestmäcker mit Blickrichtung mittel-osteuropäische Transitionsländer von einer *«Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts»*. Es ist nicht ohne Ironie: 13 Jahre später kann man auf einem ordnungspolitischen Symposium mit Blickrichtung EG die Frage nach der Rückkehr der Staatswirtschaft stellen.

Die Debatte um eine Wirtschaftsverfassung, die in Deutschland seit den Zwanzigerjahren geführt wird, findet ihre Entsprechung auf europäischer Ebene. Seit dem Vertrag von Maastricht umfasst die Tätigkeit der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausdrücklich eine Wirtschaftspolitik, die dem *«Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist»* (Art. 4 Abs. 1 Europäischer Gemeinschaftsvertrag, EGV). Art. 98 EGV wiederholt das noch einmal. Art. 4 Abs. 2 EGV und Art. 105 Abs. 1 EGV sprechen diesen Grundsatz im Zusammenhang mit der europäischen Währungspolitik aus. Nach Art. 3 Abs. 3 des Konventsentwurfs zu einem Verfassungsvertrag für Europa strebt die Union *«eine in hohem Masse wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft an»*.

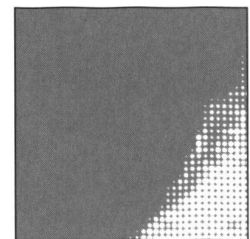
Einige sprechen hier von einer Systementscheidung für eine Marktwirtschaft. Ich plädiere diesbezüglich eher für Zurückhaltung. Es könnte sich um blosser Programmsätze handeln, ohne präzise zugeordnete Rechtsfolgen. Dafür spricht die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zur gesetzlich geregelten Buchpreisbindung in Frankreich vom 3. Oktober 2000. Auf das Vorbringen, eine solche

Regelung stehe nicht im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, antwortete das Gericht, dies seien *«keine Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten klare und unbedingte Verpflichtungen auferlegen, auf die sich die Einzelnen vor den nationalen Gerichten berufen können. Es handelt sich dabei nämlich nur um einen allgemeinen Grundsatz, dessen Anwendung komplexe wirtschaftliche Beurteilungen erfordert, die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers oder der nationalen Verwaltung fallen»*.

Auf der anderen Seite ist im wesentlichen unstrittig, dass dem EG-Vertrag als Regelungssubstrat eine Wirtschaft zugrunde liegt, die im Ausgangspunkt als eine verkehrswirtschaftliche, eine marktwirtschaftliche verstanden wird. Die Grundidee eines zu verwirklichenden gemeinsamen Marktes, des Binnenmarktes, ist nur von dieser Basis her verständlich. Die vier Grundfreiheiten, die dem Einzelnen verfassungsgestützte subjektive Rechte gewähren, belegen dies ebenso wie die flankierend hinzutretenden Wettbewerbsregeln, einschliesslich der Beihilfenvorschriften. Art. 86 Abs. 1 EGV lässt zwar öffentliche Unternehmen zu, sie haben sich indes ohne Privilegien den Bedingungen freier Märkte zu unterwerfen. Daraus hat sich bekanntlich eine breite Deregulierungswelle entwickelt, von Banken und Versicherungen über den Verkehr und die Telekommunikation bis hin zur leitungsgebundenen Energieversorgung. Juristisch und politökonomisch abgestützt war diese Bewegung von Art. 86 Abs. 3 EGV. Danach kann die Kommission auf diesem Felde, gestützt auf eine eigene, verfassungs-

Wernhard Möschel ist Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Europarecht und Rechtsvergleichung an der Universität Tübingen. (wernhard.moeschel@uni-tuebingen.de)

Der vorliegende Beitrag ist ein Auszug aus einem umfangreicheren Artikel, der bei der Redaktion angefordert werden kann.



gleiche Ermächtigungsgrundlage, «erforderlichenfalls geeignete Richtlinien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten richten». Sie muss nicht den Umweg über den Ministerrat als das eigentliche Legislativorgan der Gemeinschaft nehmen. Dies ist der marktfördernde Impuls. Es gibt aber auch hemmende Relativierungen, und das Bild ist insgesamt diffus.

Dies beginnt mit dem Sondersektor der Agrarwirtschaft, dem die knappe Hälfte der EG-Ausgaben zugeordnet ist, reicht über Art. 295 EGV, wonach die Eigentumsordnung der Mitgliedstaaten unberührt bleibt – dies hat die dann rasch gescheiterten Sozialisierungen zu Beginn des ersten Septennats von Mitterrand in Frankreich gemeinschaftsrechtlich möglich gemacht –, bis hin zu einer deutlichen Zunahme des Diskretionären/Politischen auf Gemeinschaftsebene. Am Anfang stand hier die Einheitliche Europäische Akte unter dem «dynamischen» EG-Präsidenten Jacques Delors. Eine erweiterte politische Zuständigkeit wurde damals in der Industriepolitik, in der Forschung und Entwicklung und bei den transeuropäischen Netzen begründet. Ungewiss sind die Handlungsmöglichkeiten, die sich seit dem Vertrag von Amsterdam aus der Zuständigkeit der Gemeinschaft für die «Beschäftigung» ergeben (Art. 125 f. EGV). Ungeklärt ist weiter das Handlungspotential, das die Art. 138/139 EGV für die Tarifvertragsparteien schaffen. Sollte dies zum Ausgangspunkt für ein europäisches Tarifvertragssystem werden, so kann man manche Reformhoffnung, die sich mit der Europäischen Währungsunion verband, zu Grabe tragen. Eine solche Entwicklung höhlt namentlich die Legitimation des Gemeinschaftshandelns über das Recht, nämlich über die Gemeinschaftsverträge, vollends aus. Das vielbeklagte demokratische Defizit ist hier besonders spürbar.

Was sind gemeinwohlorientierte Leistungen?

Die Kommission kennt einen weiten Begriff der Leistungen der Daseinsvorsorge oder gemeinwohlorientierter Leistungen. Dies sind marktbezogene und nicht markt-

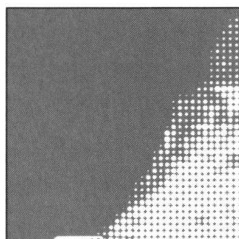
bezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden der Mitgliedstaaten mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden. Art. 86 Abs. 2 EGV ist demgegenüber sehr viel enger: Er erfordert Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Ausgeschlossen werden nichtwirtschaftliche Tätigkeiten, wirtschaftliche Tätigkeiten, die kein Gemeinwohlinteresse widerspiegeln, und, aus dem Sachzusammenhang heraus, Tätigkeiten rein lokaler/regionaler Art ohne Zwischenstaatlichkeitsbezug.

Träger öffentlicher Dienstleistungen

Der deutsche Begriff der Daseinsvorsorge ist historisch belastet. Er ist 1938 von Ernst Forsthoff geprägt worden und geht über Art. 86 Abs. 2 EGV hinaus. Gleiches gilt für die französische Lehre vom *Service public*, die diesem eine «*dimension humaine majeure*» zuweist. Für die Definition jener wirtschaftlichen Dienstleistungen, die tatsächlich im Allgemeininteresse liegen, sind zunächst die Mitgliedstaaten zuständig. Überlegungen, mit denen man konstitutive Regulierungen begründet, etwa die Funktionsfähigkeit von Privatautonomie und Wettbewerb, gehen allerdings zu weit. Sie können zu einer Art «Klo-Theorie» führen, wie ich das einmal genannt habe. Vom Frühstück über das Toilettenpapier bis hin zur Wasserspülung – zweckmässig in dieser Reihenfolge –, überall wären wir mit Staatsaufgaben konfrontiert. Die Kommission übt bei der Definition gemeinwohlorientierter Leistungen nur eine Missbrauchskontrolle nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit aus. Der Charakter des Art. 86 Abs. 2 EGV als einer Ausnahmvorschrift wurde insoweit geschwächt. Die Liste der Tätigkeiten, die diese Hürde genommen haben, ist lang.

Die Mitgliedstaaten können die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse selbst erbringen oder die Aufgabe öffentlichen oder privaten Unternehmen übertragen. Dies richtet sich weitgehend nach den Traditionen eines Mitgliedslandes. Für das Gemeinschaftsrecht

**Öffentliche
Unternehmen haben
sich ohne Privilegien
den Bedingungen
freier Märkte
zu unterwerfen.**



ist das alles Sachverhalt. Fällt der Versorgungsauftrag in den Anwendungsbereich einer EG-Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge, so sind die sich daraus ergebenden Verpflichtungen zu beachten, namentlich die Gebote der Transparenz und der Offenheit des Verfahrens.

Auch ausserhalb dieser Richtlinien sind einschlägige Grundsätze des EG-Vertrages zu berücksichtigen, im Wesentlichen die Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr und über die Niederlassungsfreiheit. Hinzu treten die Grundsätze der Transparenz – anhand objektiver Kriterien ist zu bestimmen, wann eine Verpflichtung zur Bekanntgabe der Vergabe besteht –, der Gleichbehandlung und der Verhältnismässigkeit.

Zwischen Souveränität und Marktöffnung

Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, wie die gemeinwirtschaftlichen Leistungen finanziert werden sollen: durch finanzielle Direkthilfe aus dem Staatshaushalt (Subventionen oder Steuervergünstigungen), durch die Gewährung besonderer oder ausschliesslicher Rechte, z.B. ein gesetzliches Monopol, durch Beiträge von Marktteilnehmern, wie z.B. Universaldienstfonds oder durch Erhebung gleich hoher Gebühren trotz beträchtlichen Kostenunterschieden.

Ein Ausgleich darf nur in Höhe echter Mehrkosten erfolgen. Teilweise gibt es dabei sektorspezifische Rechtsvorschriften. Dann sind diese einzuhalten. Im Übrigen ist zu unterscheiden, ob die Höhe eines Ausgleichs im Wege einer Ausschreibung ermittelt werden kann, oder ob sie vorweg bestimmt ist. Im ersten Fall gilt eine Vermutung, dass der ermittelte Ausgleich einem «Marktpreis» entspricht, falls einige Voraussetzungen erfüllt sind (der betreffende Markt ist wirtschaftlich umkämpft, das Ausschreibungsverfahren hat zu einem echten Wettbewerb geführt, der Zuschlag wurde dem Unternehmen erteilt, das die geringste Ausgleichsleistung verlangt). Bei fehlender Ausschreibung orientiert man sich an Kostenkonzepten. Am ehesten tauglich ist dabei noch ein Vergleichs-

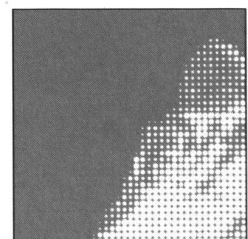
marktkonzept. Die Prüfung der Proportionalität von wettbewerbsbeschränkenden Massnahmen zugunsten öffentlicher Unternehmen ist das Kernstück in der Anwendung des Art. 86 Abs. 2 EGV. Auf der einen Seite geht es darum, dass die Erfüllung der besonderen Aufgaben nicht verhindert wird.

Auf der andern Seite soll das Gemeinschaftsinteresse an möglichst offenen und wettbewerblichen Märkten gewahrt werden. Treffend hat man gesagt, es handle sich um eine Funktionsgarantie zugunsten legitim definierter Vorsorgeleistungen, aber nicht um eine Bestandesgarantie überkommener Strukturen. Immer bleibt zu fragen, ob eine Leistung in offenen und wettbewerblichen Formen nicht mindestens so gut erbracht werden könnte.

Den dahinterstehenden Konflikt hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium auf den Punkt gebracht: *«Im Kern geht es in dieser Diskussion um den alten Gegensatz von Politik und Markt. Er äussert sich in der Europäischen Gemeinschaft als Gegensatz von staatlicher Souveränität und vorrangiger Geltung des Gemeinschaftsrechts. Es wäre aber mit dem Grundgedanken der Gemeinschaft und den für den Binnenmarkt und das Wettbewerbssystem geltenden Rechtsgrundsätzen unvereinbar, die Entscheidungen über Einrichtung und Ausgestaltung der öffentlichen Dienste allein den Regierungen der Mitgliedstaaten zu überlassen.»*

Die hier zum Verhältnis von Service public, bzw. Daseinsvorsorge und Marktöffnung auf europäischer Ebene angestellten Überlegungen lassen sich in drei Sätzen zusammenfassen: Wir befinden uns in einem sowohl juristisch als auch politökonomisch sumpfigen Gelände. Es besteht kein Anlass zu schrillen Kassandraruhen. Ständige Wachsamkeit ist geboten. ■

**Immer bleibt
zu fragen, ob eine
Leistung in
wettbewerblichen
Formen nicht
mindestens so gut
erbracht werden
könnte.**



Wettbewerb als Herausforderung zur Innovation Vergleichende Wirtschaftspolitik – ein Lernprozess

Auf die Fragestellung «Mehr oder weniger Staat?» bzw. «Mehr oder weniger Markt?» gab es am 11. Zermatter Symposium keine einhellige Antwort. Einig war man sich hingegen, dass Europa mehr Wettbewerb braucht, und zwar auf allen Stufen und in allen Bereichen.

Robert Nef

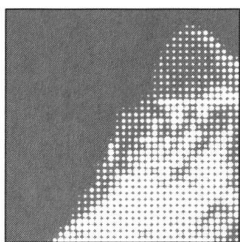
Eine Analyse des Spannungsfeldes zwischen Politik und Wirtschaft aus unterschiedlichsten Blickwinkeln war das Thema des 11. Zermatter Symposiums. Im Zentrum stand der Vergleich verschiedener Lösungsmuster und nicht das Finden einer gemeinsamen Antwort. Die allgemein unbestrittene Aufforderung, mehr Wettbewerb zu wagen, bezog sich nicht auf jenes Zerrbild des Wettbewerbs, bei dem sich jeder Wettbewerber in einen Kampf auf Leben und Tod stürzt und die Gewinner zuletzt auf Kosten der Verlierer leben. Schon in den beiden Einleitungsreferaten wurde klargestellt, dass der Wettbewerb als ein Entdeckungsverfahren zu deuten sei, das im Alltag der wirtschaftlichen und der politischen Realität die Suche nach besseren Lösungen ermögliche. Alexander Schaub wies darauf hin, dass die EU aus amerikanischer Sicht als ein Laboratorium des Globalisierungsprozesses funktioniere, und Aymo Brunetti betonte, dass das Entscheidende am Wettbewerb nicht die allgemeine Preisreduktion sei, sondern die ständige Herausforderung zur Innovation. Der Wettbewerb ist ein Experiment, das den Vergleich unterschiedlicher Lösungen ermöglicht und damit das Lernen aus Erfahrungen.

Die zwei Gastreferenten Andreas Biner und Robert Guntern, die in ihrer Funktion als Präsident der Burgergemeinde und der Munizipalgemeinde eingeladen waren, steuerten mehr als nur etwas Lokalkolorit bei. Ihre Beiträge entpuppten sich als anschauliche Fallbeispiele zum generellen Thema «Politik und Wirtschaft» sowie «Wettbewerb und Arbeitsteilung zwischen öffentlichen Körperschaften». Die finan-

ziellen, administrativen und organisatorischen Probleme, die die Burgergemeinde als Grundeigentümerin und Tourismusunternehmung mit ihren traditionellen Strukturen nicht mehr bewältigen konnte, wurden in den letzten Jahren neu auf die Munizipalgemeinde und auf eine nach kommerziellen Gesichtspunkten geführte Aktiengesellschaft aufgeteilt, insgesamt ein gelungenes Experiment der Verbindung von traditionellen und modernen Formen der politisch-wirtschaftlich-kulturellen Arbeitsteilung.

Kosten und Nutzen des Föderalismus

Ein ganzer Tag des Symposiums war dem Thema «Wettbewerb der Gebietskörperschaften» gewidmet. Der Föderalismus führe, wie der Politikwissenschaftler Arthur Benz darlegte, als «Mehrebenensystem» regelmässig zu Koordinations- und Konsensproblemen und erhöhe die Entscheidungskosten bei Reformen. Für die Behauptung, Bundesstaaten hätten generell eine «bessere Politik», gebe es keine schlüssigen Belege. Der politische Alltag werde in der EU, in der Bundesrepublik und in der Schweiz durch eine Fülle von zusätzlichen Institutionen und Traditionen bestimmt. Die Lancierung politischer Agenden, die Art der Verhandlung und der Entscheidungsfindung werde dadurch mehr beeinflusst, als durch das vage Konzept des Föderalismus. Uwe Wagschal, der bis 2002 bei Avenir Suisse tätig war und jetzt an der Universität München lehrt, begründete seine These von der Reformunfähigkeit der Schweiz. Er führte diese auf den punktualistischen Regierungsstil zurück, der ausgewogene Gesamtlösungen im Sinn von «historischen



Deals durch Vetos verhindere. Im Beitrag von Joachim Starbatty von der Universität Tübingen stand die Skepsis gegenüber allen zentralisierenden Tendenzen im Mittelpunkt. Das Subsidiaritätsprinzip sei als «Leerformel» zu unbestimmt, als dass es den starken Drang zur Konzentration politischer Kompetenzen wirksam bremsen könnte. Starbatty bezweifelte, dass in der Europäischen Währungsunion das Ziel der Preisstabilität mit genügender Konsequenz durchgehalten werde. Wenn grosse Mitgliedstaaten ihre finanzpolitischen Hausaufgaben nicht machten, werde der Stabilitäts- und Wachstumspakt ausgehebelt. Sein Vorschlag, die wichtigsten Grundsätze aus dem Verfassungsentwurf des Konvents in den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu diskutieren, war im Plenum nicht unbestritten. Es werde mit solchen Debatten, so lauteten die Bedenken, eine «Büchse der Pandora» geöffnet.

Schwieriges «Dossier Schweiz»

Bei der bilateralen Weiterentwicklung des Verhältnisses der EU zur Schweiz gehe es, wie Ulrich Trautmann, der *Swiss Desk Officer* der EU Kommission ausführte, weniger um Differenzen im Bereich der ordnungspolitischen Konzepte, sondern um eine Fülle von Details, die mit den differenzierten Ausnahmen zusammenhängen, die die Schweiz für sich beansprucht. Beim neuen Entwurf für das Zinsbesteuerungsabkommen sei die EU der Schweiz sehr weit entgegengekommen und habe sogar eine Abweichung von den OECD-Kriterien in Kauf genommen. Die USA hätten sich, so Trautmann, gegenüber der Schweiz bessere Zugriffsrechte gesichert als die EU, die diesbezüglich mehr Entgegenkommen gezeigt habe. Die Logik des internationalen Vertragswerkes verlange nun, dass das Abkommen – mit gleichem Wortlaut, aber anderen Wirkungen – mit Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino ebenfalls abgeschlossen werde. Einmal mehr wurde klargestellt, dass das Schweizer Bankkundengeheimnis an sich für die EU kein Problem sei, sondern die Tatsache, dass in der Schweiz die Steuerhinterziehung nicht

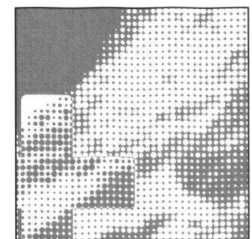
als krimineller Akt aufgefasst werde. Aus diesem Grund werde, wie Alois Ochsner, der Leiter des Ressorts Wirtschafts- und Finanzfragen, aus schweizerischer Sicht ausführte, ein diesbezüglicher internationaler Informationsaustausch unter Strafverfolgungsbehörden von der Schweiz kategorisch abgelehnt. Kann die Schweiz am europäischen Verbundsystem der inneren Sicherheit teilnehmen und gleichzeitig an der Nichtkriminalisierung der Steuerhinterziehung festhalten? Aus Schweizer Sicht ist eine solche Beteiligung möglich, während auf EU-Seite darüber Zweifel bestehen. In der Diskussion wurde eingeräumt, dass der Finanzplatz Schweiz von seiner Sonderstellung profitiere. Eine rigorose Anpassung an das Steuer- und Strafrechtssystem der EU würde aber wohl weniger zu jener Erhöhung der Steuermoral in Europa führen, die die Steuerbehörden sich erhoffen, sondern zu einem Ausweichen auf Finanzplätze in Asien, wo die Bereitschaft und die Möglichkeit zum Informationsaustausch auch im kriminellen Bereich äusserst beschränkt bleibt.

Reformstau in der Sozial- und Bildungspolitik

Im Idealfall sind ökonomische und politische Institutionen in einer Weise miteinander verknüpft, dass sie Wohlstandsmotor und Sicherheitsnetz in einem sind. Sowohl Deutschland wie auch die Schweiz sind weit von diesem Ideal entfernt. Dies zeigte Bernd Raffelhüschen von der Universität Freiburg in seiner aktuellen Information zum Stand der sozialpolitischen Diskussion in Deutschland. Das demographische Problem werde in beiden Ländern erst von den Fachleuten in seiner vollen Tragweite erfasst. Wir stehen vor einer dramatischen Überbeanspruchung künftiger Generationen. Eine zahlenmässig schrumpfende Bevölkerungsgruppe von Erwerbstätigen muss über das Umlageverfahren eine immer grösser werdende Gruppe von Rentnern finanzieren. «Das Umlageverfahren», so Raffelhüschen, «generiert einen Topf, in dem nichts drin ist.»

In der Schweiz wird die sozialpolitische Situation durch zwei Faktoren ge-

Der Wettbewerb ist ein Experiment, das den Vergleich unterschiedlicher Lösungen ermöglicht und damit das Lernen aus Erfahrungen.



Im Bildungsbereich zeigt sich ebenfalls das Phänomen steigender Kosten bei gleichzeitig sinkender Qualität.

mildert, aber nicht völlig entschärft. Beim sogenannten Dreisäulenprinzip beruht nur die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Erste Säule: AHV) auf dem aus demographischen Gründen zunehmend prekären Umlageverfahren. Die obligatorische berufliche Vorsorge (BVG: Zweite Säule) basiert auf dem Kapitaldeckungsverfahren, dessen Sicherheit allerdings von der internationalen Börsenlage abhängt. Die Krankenversicherung wird in der Schweiz durch lohnunabhängige Kopfpauschalen finanziert, die zwar steigen, aber keine *«schwebende Last»* erzeugen. Dadurch kann der Reformdruck zum Teil von der Einnahmenseite auf die Ausgabenseite verlagert werden. Für die Rentenreform in Deutschland werden zur Zeit verschiedene Möglichkeiten evaluiert, die alle letztlich auf das Ziel einer schrittweisen Sanierung durch Erhöhung des Rentenalters und Anpassung der Leistungen hinauslaufen. Das Motto lautet *«Weg von der Lebensstandardsicherung, hin zu einer ersetzenden Alterssicherung»*. Inwiefern dieses Zielbündel politisch umsetzbar ist, blieb in der Diskussion kontrovers. Bei der Reform der Krankenversicherung plädierte Raffelhüschen für das lohnunabhängige *«Schweizer Modell»*, (das allerdings auch ein noch nicht erfolgreich abgeschlossenes Experiment ist), und für eine schrittweise Abschaffung der Pflegeversicherung.

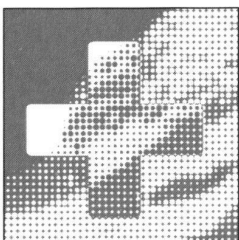
Im Bildungsbereich zeigt sich ebenfalls das Phänomen steigender Kosten bei gleichzeitig sinkender Qualität. Allein mit der Forderung *«Mehr öffentliche Mittel für die Bildung»* lässt sich aber das Spannungsfeld von Bildungspolitik und Bildungsökonomie, wie Hanspeter Klös vom Institut der Deutschen Wirtschaft ausführte, weder in Deutschland noch in der Schweiz abbauen. Traditionellerweise gehe die Politik davon aus, dass der Markt im Bildungsbereich, wie auch im Gesundheitsbereich, versage. Die Aussage des Referenten *«Bildung ist prinzipiell ein marktlich organisierbares Gut»* weckte unter den Teilnehmern aber keinen grundsätzlichen Widerspruch. Dass auch weiterhin öffentliche Mittel in die Bildung investiert

werden sollten, war auch in der Diskussion unbestritten, allerdings wären die Subventionen zunehmend als Subjekthilfe auf der Nachfrageseite einzusetzen und nicht als Bestandesschutz für bestehende staatliche Bildungsinstitutionen.

Weg von der Politik?

Im Podiumsgespräch mit dem Thema *«Die Post im Spannungsfeld zwischen Service public und Markt»* diskutierten, unter der Leitung des Publizisten Beat Kappeler, Alex Egelseer von der Firma EP Europost; Reto Müllhaupt von der Schweizer Post; Marton Jojart, Autor eines Forschungsberichts der Universität St. Gallen über die Postmarktliberalisierung; Gerhard Harms und Alexander Kirchsall, beide von der Deutschen Post; und Alfred Stratil vom Österreichischen Verkehrsministerium. Auf die Frage des Gesprächsleiters, ob es möglich sei, den Postmarkt vollständig von der Politik abzukoppeln, gab es – was bei der Zusammensetzung des Podiums nicht erstaunt – keine einhellige Antwort. Der Service-public-Mythos hat bei der Post besonders tiefreichende historische Wurzeln. Das Staatsmonopol hat sich in Deutschland als Alternative zum Postregal privilegierter Fürstenhäuser entwickelt, die die Post seinerzeit als private Daseinsvorsorge bewirtschafteten.

Eine Schlussbemerkung von Rolf Hasse, dem Leiter des Symposiums, gilt nicht nur für das Verhältnis von Postmarkt und Politik, sondern für das ganze Spannungsfeld von Wirtschaft und Staat: *«In der Politik zählen nicht nur die Fakten, sondern die Perzeption.»* Diese Perzeption aber ist nicht einfach gegeben. Sie kann durch Reflexion und Kommunikation verändert und verbessert werden, wenn sich die Verantwortlichen in Wirtschaft und Staat über ihre Ziele Klarheit verschaffen, wie dies am 11. Zermatter Symposium exemplarisch der Fall gewesen ist. ■





Stele delle ciliege 2, Xylografie polychrom, Unikat, 2002, 230 x 150 cm, © C. Berger

Lösungsvarianten für wirtschaftspolitische Probleme

Mancur Olson, zitiert aus: «Aufstieg und Niedergang von Nationen»,
Tübingen 1985, S. 308 f.

Mancur Olson

«Eine Gesellschaft könnte das offenkundigste und weitreichendste Heilmittel wählen: Sie könnte einfach alle Sonderinteressengesetze oder Regulierungen



aufheben und zur selben Zeit rigorose Wettbewerbsgesetze auf jede Art von Kartellen oder Kollusionen anwenden, die ihre Macht benutzen, um Preise oder Löhne oberhalb des Wettbewerbsniveaus zu erlangen. Eine Gesellschaft könnte auf diese Weise Verteilungskonkordien daran hindern, wesentlichen Schaden anzurichten. Dieses Heilmittel verlangt keinen grösseren Aufwand an Ressourcen: Kluge und entschiedene politische Massnahmen würden allein durch ihre Existenz grosse Steigerungen der Wohlfahrt und der sozialen Leistungen herbeiführen. Ein so umfassender

Wandel der Ideen und der Politik ist aussergewöhnlich unwahrscheinlich. Aber das Szenario reicht dennoch aus, folgendes zu zeigen: Wenn das Argument dieses Buches oder andere Argumente von ähnlicher Wichtigkeit unerwartet einflussreich sein sollten, werden die aus diesem Buch abgeleiteten Vorhersagen falsifiziert werden.

Offenkundig werden Verteilungskonkordien die Aufhebung der Sonderinteressengesetze und die Belastung durch wettbewerbspolitische Massnahmen bekämpfen, die ihnen die Monopolgewinne verweigern, die sie durch ihre Fähigkeit zu kollektivem Handeln sonst erlangen könnten. Der begrenzte Einfluss ökonomischer Bildung in der Vergangenheit, selbst bei Angelegenheiten, bei denen es Übereinstimmung unter den Ökonomen gegeben hat, lässt vermuten, dass die Konkordien oft erfolgreich sein werden. Keynes übertrieb, als er schrieb, dass die Welt von Ideen beherrscht wird und von wenig sonst. Aber der grosse Einfluss seiner Schriften auf die Politik und der neuere Einfluss seiner Kritiker zeigt, dass Ideen sicher von Bedeutung sind.

Wenn Sonderinteressen (wie ich behauptet habe) ökonomischem Wachstum, Vollbeschäftigung, widerspruchsfreier Politik, Chancengleichheit und sozialer Mobilität schaden, können wir dann nicht vernünftigerweise erwarten, dass das Forscher auf diesem Gebiet im Laufe der Zeit zunehmend erkennen werden? Und dass sich diese Erkenntnis schliesslich bei immer grösseren Teilen der Bevölkerung durchsetzen wird? Und dass diese Verbreitung der Erkenntnis die Verluste durch die Sonderinteressen erheblich begrenzen wird? Das ist es, was ich erwarte, zumindest wenn ich nach einem glücklichen Schluss suche.» ■