

Vanberg, Viktor J.

**Working Paper**

## Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive

Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 08/8

**Provided in Cooperation with:**

Institute for Economic Research, University of Freiburg

*Suggested Citation:* Vanberg, Viktor J. (2008) : Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, No. 08/8, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, Abteilung für Wirtschaftspolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/36464>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



**Markt und Staat  
in einer globalisierten Welt:  
Die ordnungsökonomische Perspektive**

Viktor J. Vanberg  
08/8

Freiburger  
**Diskussionspapiere**  
zur Ordnungsökonomik

Freiburg  
**Discussion Papers**  
on Constitutional Economics



**Markt und Staat  
in einer globalisierten Welt:  
Die ordnungsökonomische Perspektive**

Viktor J. Vanberg  
08/8

**Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik  
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics  
08/8**

ISSN 1437-1510

Walter Eucken Institut, Goethestr. 10, D-79100 Freiburg i. Br.  
Tel.Nr.: +49 +761 / 79097 0; Fax.Nr.: +49 +761 / 79097 97  
<http://www.walter-eucken-institut.de>

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik;  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Br.  
Tel.Nr.: +49 +761 / 203 2317; Fax.Nr.: +49 +761 / 203 2322  
<http://www.wipo.uni-freiburg.de/>

# **Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive\***

**Viktor J. Vanberg**

## **1. Vorspann**

Wie viele von Ihnen wissen werden, bin ich von Hause aus Soziologe. All meine akademischen Abschlüsse, Diplom, Promotion und Habilitation, habe ich in diesem Fach erworben. Und Sie werden auch wissen, dass ich in den vergangenen dreizehn Jahren hier in Freiburg den Lehrstuhl innehatte, auf dem in den 1960er Jahren Professor Friedrich August von Hayek lehrte. Nun ist es sicherlich eine ungewöhnliche Konstellation, dass ein Soziologe – zumal einer, der im symbolträchtigen Jahr 1968 sein Diplomexamen abgelegt hat – eine wirtschaftswissenschaftliche Professur innehat, und dies ausgerechnet in der Nachfolge eines so dezidiert liberalen Ökonomen wie von Hayek. Dass diese ungewöhnliche Konstellation Realität werden konnte, hat mit einer – zumindest aus meiner Sicht – glücklichen Verkettung von Umständen zu tun, deren letztes Glied in der mutigen Entscheidung der Freiburger Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät im Jahre 1994 bestand, mich als Soziologen auf die Nachfolge Hayeks zu berufen. Nun waren die Anforderungen an den Mut der Fakultät dadurch etwas abgemildert, dass der amerikanische Ökonom James Buchanan 1983 den Entschluss gefasst hatte, mich zu einem längeren Aufenthalt als Gastwissenschaftler an das von ihm geleitete Center for Study of Public Choice an der George Mason University einzuladen, und dass wenig später das Economics Department dieser Universität den Mut hatte, einen deutschen Soziologen zum Professor of Economics zu ernennen. Die Freiburger Fakultät konnte sich bei ihrer Berufungsentscheidung also zumindest darauf stützen, dass ich bereits zehn Jahre lang an einer amerikanischen Universität als Professor of Economics gelehrt hatte.

Dass Professor Buchanan das Experiment wagte, einen deutschen Soziologen an sein Institut zu holen, hatte nun wiederum mit meinen Forschungsinteressen und meinen Veröffentlichungen sowie mit dem glücklichen Umstand zu tun, dass ich ihm auf einer Reihe von Konferenzen persönlich begegnen und mit ihm in einen fachlichen Austausch kommen

---

\* Abschiedsvorlesung, gehalten an der Universität Freiburg i.Br. am 25. Juli 2008. Die Vortragsfassung ist für die Veröffentlichung um Anmerkungen und ein Literaturverzeichnis ergänzt worden. – Für wertvolle Hinweise danke ich Alexander Schindler.

konnte. Mit Buchanans Werk war ich insbesondere durch meine damalige Mitarbeit im Münsteraner Institut für Genossenschaftswesen vertraut, in dem sich eine Reihe von Kollegen intensiv mit seinen verfassungsökonomischen Theorien und verwandten Ansätzen auseinandersetzten. Was also meine eigene Forschungsorientierung und meine Publikationen anbetraf, so war ich gewiss kein typischer Soziologe, erst recht kein typischer 68er.

Schon bald in meinem Studium hatte ich unter dem Einfluss der Schriften Hans Alberts, bei dem ich mich 1981 habilitieren durfte, eine kritische Einstellung zu den die damalige Soziologie dominierenden kollektivistischen Theorien entwickelt und mich einer dezidiert individualistischen Soziologie verschrieben, wie sie damals von einer winzigen Minorität im Fach vertreten wurde. Neben den Schriften von Hans Albert – und, dadurch angeregt, den wissenschaftstheoretischen und sozialphilosophischen Schriften Karl Poppers – war es vor allem das Werk von Friedrich von Hayek, das mein eigenes Denken nachhaltig prägen sollte. Es war das intensive Studium der Schriften Hayeks, das mir das argumentative Rüstzeug vermittelte, mit dem ich der intellektuellen Herausforderung der 68er Kulturrevolution – zumal in dem Berliner Umfeld, in dem ich von 1968 bis 1974 als Assistent arbeitete – begegnen konnte. Das Werk Hayeks prägte mein eigenes Denken und meine Forschungsinteressen so sehr, dass ich zu einem – ich glaube, so kann ich mich treffend bezeichnen – Hayekschen Soziologen wurde. Meine erste, 1972 erschienene, Publikation kommentierte denn auch ein Rezensent mit der Bemerkung, ich würde „im Stil der österreichischen Altliberalen“ argumentieren, ein Kommentar, der in der damaligen Zeit als vernichtende Kritik gemeint war, den ich aber durchaus als Kompliment nahm.

Obwohl ich in meinem Denken so grundlegend durch Hayek beeinflusst wurde, dessen Schriften ich begierig verschlang, und obwohl Hayek, wie ich später erfuhr, auch einige meiner Schriften kannte, bin ich ihm persönlich doch erst recht spät, nämlich im Jahre 1981 begegnet, und zwar hier in Freiburg. Der Anlass war eine Tagung, bei der mir die ehrenvolle Aufgabe zugeteilt worden war, ein Korreferat zu Hayek zu halten, eine Gelegenheit, die ich nutzte, um meine Vorstellungen zur Vereinbarkeit der liberalen theoretischen Konzeptionen von Hayek und James Buchanan darzulegen, die von vielen als miteinander konfligierend angesehen wurden.<sup>1</sup> Buchanan nahm an der betreffenden Tagung ebenfalls teil, und es war bei dieser Gelegenheit, dass er mich zu einem ersten Forschungsaufenthalt an sein Institut

---

<sup>1</sup> Veröffentlicht als Vanberg 1981.

einlud, aus dem sich dann die bereits erwähnte längerfristige Einladung und die Berufung auf die Professur an der George Mason University ergaben.

Aus diesem kurzen, bruchstückhaften Rückblick auf meinen akademischen Werdegang mag deutlich geworden sein, dass es zwar vieler glücklicher Umstände bedurfte, es aber vielleicht doch nicht einer gewissen Logik entbehrte, wenn ich den Weg nach Freiburg auf den Hayekschen Lehrstuhl gefunden habe. Freilich hätte ich in meiner Studien- und Assistentenzeit als junger Hayek-Verehrer nicht einmal zu träumen gewagt, dass ich einmal ein Nachfolger auf seinem Lehrstuhl sein würde. Hätte ich davon zu träumen gewagt, dann hätte ich sagen können, dass mit meiner Berufung nach Freiburg ein Traum in Erfüllung ging. Jedenfalls gab mir diese Berufung die wunderbare Gelegenheit, mein durch Hans Albert angeregtes, auf dem Werk Hayeks aufbauendes und durch die Verfassungsökonomik Buchanan's bereichertes Forschungsprogramm an dem Ort fortzuführen, an dem eine zu diesem Forschungsprogramm höchst kongeniale Tradition zu Hause ist, die Tradition der Freiburger Schule. Seit dem Tag, an dem ich in der Nachfolge von Manfred Streit die Freiburger Professur antrat, habe ich es als meine wesentliche Mission betrachtet, in Lehre und Forschung einen Theorieansatz zu vertreten und weiter zu entwickeln, der den Freiburger ordnungspolitischen Beitrag mit den Vorstellungen Hayeks und Buchanan's in systematischer Weise verbindet. Insofern bin ich denn auch im Jahre 2001 sehr gerne der Einladung gefolgt, zusätzlich zu meinem Lehrstuhl die Leitung des Walter Eucken Instituts zu übernehmen. Und im Sinne einer aus den drei genannten Quellen gespeisten ordnungsökonomischen Perspektive werde ich mich nun im Folgenden der Frage nach der Rolle von Markt und Staat in einer globalisierten Welt zuwenden.

## **2. Die ordnungsökonomische Perspektive**

Ich möchte meinen Überlegungen zu dieser Frage ein Zitat aus der Antrittsvorlesung vorausschicken, die Hayek 1962 hier in Freiburg hielt, das das Anliegen der ordnungsökonomischen Perspektive deutlich herausstellt. Mit kritischem Blick auf ein Verständnis von Wirtschaftswissenschaft, das meint, nach dem Muster der exakten Naturwissenschaften ein Steuerungswissen bereitstellen zu können, das auf spezifische Ergebnisse abzielende wirtschaftspolitische Interventionen anleiten kann, stellte Hayek damals fest, „dass entgegen einer weitverbreiteten Meinung die Wirtschaftstheorie sehr viel über die Zweckmäßigkeit verschiedener Wirtschaftssysteme oder Wirtschaftsordnungen zu sagen hat, ... aber verhältnismäßig wenig über die konkreten Wirkungen besonderer

Maßnahmen in gegebenen Umständen. Wir kennen den allgemeinen Charakter der selbstregulierenden Kräfte der Wirtschaft und die allgemeinen Bedingungen, unter denen diese Kräfte funktionieren oder nicht funktionieren werden, aber wir kennen nie all die besonderen Umstände, an die sie eine Anpassung herbeiführen“ (Hayek 2001: 77).

Im Zentrum des Hayekschen Ansatzes steht der – den zitierten Bemerkungen zugrunde liegende – Gedanke, dass Wirtschaft und Gesellschaft höchst komplexe Systeme sind, deren vielfältig verflochtene und interdependente Wirkungszusammenhänge es unmöglich machen, die Gesamtwirkungen spezifischer Eingriffe vorauszusehen. Wir müssen uns daher aus rationaler Einsicht in die Grenzen unseres Wissens damit bescheiden, Mustervoraussagen über die allgemeinen Wirkungstendenzen zu machen, die von Änderungen in grundlegenden Steuerungsprinzipien, den Spielregeln oder Rahmenbedingungen des Systems, zu erwarten sind. Das bedeutet aber auch, dass unser Ehrgeiz, das wirtschaftliche und soziale Geschehen zu beeinflussen, sich im wesentlichen auf *Ordnungspolitik*, also auf die zweckmäßige Gestaltung der allgemeinen Rahmenbedingungen beschränken muss, und dass wir nicht aus einer – wie Hayek es genannt hat – Anmaßung von Wissen heraus mit Maßnahmen in das komplexe gesellschaftliche Gefüge intervenieren sollten, deren unmittelbar voraussagbare Folgen uns vielleicht wünschenswert erscheinen mögen, deren vielfältige indirekte – und unter Umständen höchst verhängnisvolle – Konsequenzen wir aber nicht zu überschauen vermögen. Der Versuch, unvorhergesehenen unerwünschten Folgen solcher Eingriffe durch weitere Eingriffe entgegenzuwirken, führt nur zu leicht zu Interventionsspiralen, die schon recht bald in ein gänzlich undurchschaubares Dickicht von ineinander verflochtenen erwünschten und unerwünschten Konsequenzen einmünden. Die erst nach und nach sichtbar werdenden indirekten Auswirkungen mancher Interventionen in den Energiemarkt, wie etwa der staatlichen Förderung so genannter Biokraftstoffe, seien hier als lediglich ein Beispiel erwähnt.

Ordnungsökonomik Hayekscher Prägung – und dies trifft ebenso auf die Freiburger Schule und die Verfassungsökonomik Buchanans zu – ist durchaus eine auf praktische Anwendbarkeit ausgerichtete Ökonomik, will sie doch Wissen bereit stellen, das zur Lösung von Problemen genutzt werden kann, mit denen Menschen in ihrem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenleben zu tun haben. Aber ihre spezifische Botschaft stellt gerade darauf ab, dass wir uns bei dem Bemühen um bewusste Gestaltung von Wirtschaft und

Gesellschaft der Grenzen der Machbarkeit bewusst bleiben, die die Komplexität wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wirkungszusammenhänge solchem Bemühen setzt.

Eine der grundlegenden Herausforderungen, vor denen eine Wirtschaftswissenschaft, die einen Beitrag zur Bewältigung realweltlicher Probleme leisten will, heute steht, liegt gewiss darin, Wissen darüber bereit zu stellen, wie die Probleme gelöst werden können, mit denen unsere Gesellschaft angesichts der grundlegenden Wandlungen konfrontiert ist, die sich vor allem seit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums in der Weltwirtschaft vollzogen haben und weiterhin in nicht abnehmendem Tempo vollziehen, Wandlungen, die gemeinhin mit dem Stichwort der Globalisierung umschrieben werden. Dass unser überkommenes und in Jahrzehnten gesetzgebender und rechtsprechender Ausgestaltung geformtes, vielleicht auch verformtes, Modell der Sozialen Marktwirtschaft diesen Wandlungen nicht in allen Belangen angepasst und in wesentlichen Teilen revisionsbedürftig ist, wird mittlerweile wohl von den meisten Verantwortungsträgern in unserem Lande erkannt. Weniger einhellig sind freilich die Auffassungen davon, was denn genau zu reformieren ist, und große Ratlosigkeit macht sich schnell breit, sobald man auf die Frage zu sprechen kommt, wie die strukturellen Reformen, die zur Sicherung der Nachhaltigkeit unserer Wirtschafts- und Sozialordnung notwendig erscheinen, angesichts einer Wählerschaft politisch auf den Weg gebracht werden können, die zwar in Umfragen grundsätzliche Einsicht in Reformnotwendigkeiten erkennen lässt, an der Wahlurne aber diejenigen abstruft, die es wagen, dieser grundsätzlichen Einsicht konkrete Gestalt zu geben.

Nun wäre es gewiss eine ungeheure Anmaßung von Wissen, wenn ich den Anspruch anmelden würde, Ihnen mit meinem Vortrag eine Antwort auf diese Fragen geben zu können. Ich verfolge das wesentlich bescheidenere Ziel, einige grundsätzliche Überlegungen vorzutragen, die zu einem besseren Verständnis der Herausforderungen beitragen können, vor die die Globalisierung unser Modell der Sozialen Marktwirtschaft stellt, in der Hoffnung, damit für etwas mehr Klarheit in der Frage sorgen zu können, welche Reformen erforderlich sind, um die Zukunftsfähigkeit dieses Modells zu sichern.

### **3. Globalisierung**

Versteht man unter Globalisierung die zunehmende Integration der Weltwirtschaft, so ist das, was wir heute mit diesem Begriff bezeichnen, keineswegs ein völlig neuartiges Phänomen sondern die Fortführung einer Entwicklung, die – wenn auch mit Rückschlägen und mit



unterschiedlicher Intensität – die gesamte Menschheitsgeschichte durchzogen hat, nämlich eine ständige Ausweitung von Austausch- und Handelsnetzwerken. Der Wunsch der Menschen, Vorteile durch Tausch und Handel zu realisieren, hat sie schon immer dazu veranlasst, die Grenzen etablierter Handelsräume zu überschreiten. So zeigen etwa archäologische Befunde, dass es in der Menschheitsgeschichte schon recht früh, lange vor der durch schriftliche Zeugnisse dokumentierten Historie, ausgedehnten Fernhandel gegeben haben muss.

Auf die Frage, was Globalisierung für den Markt bedeutet, hat – lange bevor dieser Begriff geprägt wurde – bereits Adam Smith mit seinem Hinweis auf den Zusammenhang zwischen der Ausdehnung des Marktes und wirtschaftlichem Wohlstand die entscheidende Antwort gegeben (Smith 2005 [1776]: 101ff.). Die wesentliche Quelle nachhaltiger Wohlstandsmehrung, so argumentierte Smith, ist die Steigerung der Produktivität der menschlichen Arbeit. Die Produktivität menschlicher Arbeit ist ihrerseits vom Grad der Arbeitsteilung und Spezialisierung abhängig, und die Möglichkeiten der Arbeitsteilung und Spezialisierung sind wiederum abhängig von den Tausch- und Handelsmöglichkeiten, also – in den Worten von Adam Smith – von der Ausdehnung des Marktes. Im Sinne dieser Argumentationskette ist die Ausweitung des Marktes eine entscheidende Triebkraft für die Steigerung wirtschaftlichen Wohlstands. Globalisierung ist aber nichts anderes als Ausweitung des Marktes, und sie ist in diesem Sinne aus einer Smithschen Perspektive als ein wirksamer Motor weltweiter Wohlstandssteigerung anzusehen. Adam Smith wäre daher nicht überrascht gewesen, zu erfahren, dass im Zuge der Globalisierung in den letzten zwei Jahrzehnten der Anteil der in absoluter Armut lebenden Menschen in der Welt deutlich gesunken ist (Sala-i-Martin 2006), und ihn hätte auch nicht die Auskunft überrascht, dass die zwanzig ärmsten Länder dieser Welt in der Wohlstandsentwicklung weiter zurückgefallen sind, wenn man ihm die dazu gehörende Information geben würde, dass dies typischerweise Länder sind, die sich dem Weltmarkt gerade nicht geöffnet haben und in ihrem Inneren nicht die elementaren rechtlichen Voraussetzungen dafür bieten, dass sich funktionsfähige Märkte entwickeln können (Bhalla 2002).

In der Einschätzung, dass Marktöffnung und Integration in die weltweiten Austausch- und Handelsnetzwerke die besten Strategien zur Wohlstandssicherung sind, ist die ökonomische Profession Adam Smith bis heute im Wesentlichen gefolgt. Zwar hat bekanntlich Friedrich List einen prominenten Versuch unternommen, den Nachweis zu führen, dass unter

bestimmten Bedingungen nationalstaatlicher Protektionismus vorteilhafter sein kann als die Rezeptur der – so List – „kosmopolitischen Ökonomie“ von Adam Smith (List 1910 [1841]: 204ff.). Und in ihrem Hang zur Modellesoterik sind eine ganze Reihe von Ökonomen List in dem Bestreben gefolgt, Ausnahmen von der Smithschen Regel zu identifizieren. Dass die praktische Relevanz dieser vermeintlichen Beispiele für wohlstandssteigernden Protektionismus recht zweifelhaft ist, wurde jedoch regelmäßig dann offenkundig, wenn man sich ernsthaft der Frage stellte, ob man realweltlichen Regierungen das Wissen und den Willen unterstellen kann, die erforderlich wären, um die hypothetischen Ausnahmen verlässlich zu identifizieren und im politischen Interessenkampf durchzusetzen.<sup>2</sup>

Dass die Globalisierung als Marktausweitung ein Motor allgemeiner Wohlstandssteigerung ist, schließt freilich keineswegs aus, dass die mit ihr einhergehenden Veränderungen der relativen Knappheiten und der Wettbewerbsbedingungen die Einkommenschancen bestimmter Gruppen beeinträchtigen und diese Gruppen damit unter Anpassungsdruck setzen. Im Hinblick auf dieses Problem ist in der öffentlichen Diskussion häufig von Globalisierungsverlierern die Rede, eine Redeweise, die verkennet, dass es hier zunächst einmal um eine normale Erscheinungsform der Funktionsweise marktwirtschaftlichen Wettbewerbs geht, die unter den Bedingungen der Globalisierung allerdings mit besonderer Intensität zum Tragen kommt. Die Produktivität der marktwirtschaftlichen Ordnung hat ja ihre Quelle darin, dass durch den Wettbewerb ständig Informationen darüber geschaffen werden, welche Ressourcennutzungen lohnender sind als andere, dass ständig Anreize geschaffen werden, Ressourcen in produktivere Verwendungen zu lenken, und dass ständig neue, bislang unbekannte aber möglicherweise ertragreichere Nutzungen entdeckt werden. Dass Marktteilnehmer damit dem Risiko ausgesetzt sind, dass die Leistungen, die sie anbieten, aufgrund von Innovationen und attraktiveren Angeboten von Konkurrenten in der Gunst der Nachfrager verlieren, und dass dadurch der Ertragswert ihrer versunkenen Investitionen in Real- oder Humankapital gemindert wird, ist die unvermeidbare Kehrseite dieser produktiven Dynamik des Wettbewerbsprozesses.

Es ist die untrennbare Verbindung dieser beiden Seiten der Marktwirtschaft, ihrer geliebten produktiven Seite und ihrer ungeliebten fordernden Seite, aus der sich das ambivalente

---

<sup>2</sup> A.P. Lerner (1957: 441; zitiert in Hayek 2005: 42): „The free-trade doctrines are valid as general rules, whose general use is generally beneficial. As with all general rules, there are particular cases where, if one knew all the attendant circumstances and the full effects in all their ramifications, it would be better for the rule not to be applied. But that does not make the rule a bad rule or give reason for not applying the rule where, as is normally the case, one does not know all the ramifications that would make the case a desirable exception.“

Verhältnis der Menschen zur Wettbewerbsordnung speist. Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft war bekanntlich durch das Bestreben motiviert und mit dem Anspruch verbunden, ein Ordnungsmodell zu bieten, das das Spannungsverhältnis zwischen den beiden Seiten der Marktwirtschaft zu mildern in der Lage ist, indem es deren Produktivität bewahrt und gleichzeitig dem Bedürfnis der Menschen nach sozialer Sicherung Rechnung trägt. Die konfligierenden Anforderungen, denen die Politik heute im Zeichen der Globalisierung ausgesetzt ist, sind in dieser Hinsicht kein Novum sondern stellen nur eine besonders intensivierte Variante eines alten Problems dar. Allerdings hat die Globalisierung die Rahmenbedingungen in folgenschwerer Weise verändert, unter denen politisches Handeln auf die gegenläufigen Anforderungen reagieren muss, einerseits die Effizienzvorteile zu nutzen, die ein offener Markt zu bieten hat, und andererseits die Wählerwünsche nach Schutz vor dem intensivierten Wettbewerb und seinen Folgen zu befriedigen.<sup>3</sup>

Die Veränderung der Rahmenbedingungen staatlichen Handelns und einige der daraus folgenden Konsequenzen sind das Thema meines Vortrages. Meine Hauptthese, die ich im Folgenden näher begründen und in ihren Folgerungen erläutern werde, lautet: Die Globalisierung zwingt dazu, zwei Funktionen des Staates deutlicher voneinander zu trennen als dies bisher – und gerade im Modell der Sozialen Marktwirtschaft – der Fall war, zwei Funktionen, in denen der Staat gänzlich unterschiedlichen Anforderungen ausgesetzt ist.

Zum einen ist der Staat das, was ich als *Gemeinschaftsunternehmen* der Bürger bezeichnen möchte. Er ist der Intergenerationenverband, in dem die Bürger als Verbandsmitglieder zusammengeschlossen sind, um sich mit Leistungen zu versorgen, an denen sie ein gemeinsames Interesse haben und die sich durch staatliche Organisation besser erbringen lassen als in privatrechtlichen Vertragsformen. Um die Funktion des Staates als ein solches Gemeinschaftsunternehmen zu betonen, bezeichne ich den demokratischen Staat gerne als *Bürgergenossenschaft*, wobei der Begriff der Genossenschaft die Selbstverständlichkeit unterstreichen soll, dass der demokratische Staat – ebenso wie ein genossenschaftliches Unternehmen – den gemeinsamen Interessen oder dem wechselseitigen Vorteil aller Mitglieder zu dienen hat.

---

<sup>3</sup> In der Literatur wird dieses Problem als der Konflikt zwischen dem „efficiency effect“ und dem „compensation effect“ der Globalisierung diskutiert. Siehe dazu etwa Breton und Ursprung 2002.

Von dieser Funktion des Staates als Gemeinschaftsunternehmen der Bürger zu unterscheiden ist seine Funktion als das, was man als *Standortunternehmen* bezeichnen kann. Damit ist gemeint, dass der Staat als Territorialverband die Instanz ist, die die Regeln setzt und durchsetzt, denen alle unterworfen sind, die sich innerhalb seiner territorialen Grenzen aufhalten oder das betreffende Hoheitsgebiet für ihre privaten Zwecke nutzen wollen.

Im Sinne der Unterscheidung der beiden Rollen des Staates können Personen von staatlichen Handlungen in zweierlei Weise betroffen sein, nämlich einerseits als *Bürger* und andererseits als *Standortnutzer*. Als Bürger sind sie Mitglieder der Bürgergenossenschaft. Sie sind diejenigen, deren gemeinsamen Interesse das politische Unternehmen dienen soll und gegenüber denen die politischen Agenten sich zu rechtfertigen haben. Standortnutzer sind Personen – natürliche oder auch juristische – die im Jurisdiktionsgebiet eines Gemeinwesens tätig sind und dort allgemein zugängliche öffentliche Leistungen für ihre wirtschaftlichen oder sonstigen Zwecke nutzen. Die Beziehung zwischen Bürgern und Gemeinwesen ist eine mitgliedschaftliche. Im Kontrast dazu kann man die Beziehung zwischen einem Gemeinwesen und seinen Standortnutzern am ehesten mit der Beziehung zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden vergleichen. Zu beachten ist dabei, dass auch die Bürger eines Staates zu seinen Standortnutzern – und in diesem Sinne zu seinen Kunden – gehören. In den Entscheidungen, die sie als Privatrechtspersonen darüber treffen, wo sie ihr Kapital einsetzen, wo sie eine Beschäftigung suchen oder wo sie ihren Wohnsitz einrichten möchten, werden sie, wie andere Standortnutzer auch, die Vor- und Nachteile abwägen können, die ihre Heimatjurisdiktion im Hinblick auf die verschiedenen Nutzungen und im Vergleich zu Alternativjurisdiktionen aufweist.

So wie man nach den beiden Rollen des Staates zwischen Bürgern und Standortnutzern unterscheiden kann, so kann man das Gesamt der Regelungen, die der Staat als Gesetzgeber erlässt und durch seinen Machtapparat durchsetzt, in zwei Kategorien unterteilen. Dies sind zum einen die Regelungen, die die Mitgliedschaftsbedingungen in der Bürgergenossenschaft betreffen, die also die Rechte und Pflichten unter den Bürgern als den Verbandsmitgliedern regeln. Und dies sind zum anderen die Regelungen, die allgemein für Standortnutzer gelten, unabhängig davon, ob sie Mitglieder der betreffenden Bürgergenossenschaft sind oder den Standort als Nichtmitglieder nutzen.

Die beiden von mir unterschiedenen Funktionen, ihre Rolle als Gemeinschaftsunternehmen der Bürger und ihre Rolle als Standortunternehmen, haben Staaten seit jeher wahrgenommen, doch war ihre Unterschiedlichkeit solange von geringerer Bedeutung, wie die Mobilität von Menschen und Ressourcen unterhalb einer kritischen Schwelle blieb. Mit wachsender Mobilität von Menschen, Gütern und Kapital macht sich die Unterschiedlichkeit der beiden Rollen jedoch zunehmend bemerkbar, und gerade in dieser Hinsicht hat sich die Welt im Zeichen der Globalisierung in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewandelt.

#### **4. Globalisierung und Staatenwettbewerb**

Die Bedeutung, die eine zunehmende Mobilität von Menschen und wirtschaftlichen Ressourcen für staatliches Handeln hat, kann man sich am besten verdeutlichen, wenn man sich die Staatenwelt gedanklich auf einem Kontinuum angeordnet vorstellt, an dessen einem Ende eine Welt steht, in der die einzelnen Staaten aus geographischen und sonstigen Bedingungen in völliger Isolation nebeneinander existieren, ohne jegliche Mobilität zwischen ihnen, und an dessen anderem Ende eine Welt steht, in der Menschen in der Wahl der Staatsbürgerschaft völlig frei sind, und in der sie sich als Standortnutzer ungehindert von einem Staat in einen anderen begeben können.

In der Welt gegeneinander völlig abgeschlossener Monopolstaaten können allein Geburt und Tod für einen Wechsel in der Population der Machtunterworfenen sorgen. Auch in einer solchen Welt kann man theoretisch zwischen Bürgern und Standortnutzern insofern unterscheiden, als Menschen – abgesehen vom Fall eines allumfassenden totalitären Staates – nicht gänzlich in ihrer Rolle als Mitglieder des politischen Gemeinwesens aufgehen, sondern als Privatrechtspersonen Rechte haben, über deren Nutzung im staatlichen Hoheitsgebiet sie individuell und separat verfügen können, wobei sie sich mit ihren privaten Aktivitäten auch an die Rahmenbedingungen, die der Staat vorgibt, anpassen werden. Aber die Unterscheidung zwischen ihren Rollen als Bürger und Standortnutzer bleibt insofern von begrenzter praktischer Relevanz, als Menschen in dieser Welt keinerlei Abwanderungsoption haben und ihre Mitwirkungsmöglichkeiten im politischen Prozess das einzige Mittel sind, das ihnen zum Schutz gegen unerwünschtes staatliches Handeln zur Verfügung steht. Theoretische Erwägungen und empirische Evidenz zeigen freilich, dass der Schutz, den sie sich – selbst unter günstigen Bedingungen eines demokratischen Systems – davon erhoffen können, sehr beschränkt ist. Wenn die innere Emigration die letzte Ausweichmöglichkeit gegenüber

staatlicher Machtausübung bietet, ist das, was Regierungen ihren Bürgern und was Bürger einander mit Hilfe des politischen Prozesses zumuten können, weitgehend unbeschränkt.

In der am Gegenpol angesiedelten Welt ungehinderter Mobilität kommt die Unterscheidung zwischen den beiden Funktionen des Staates zur vollen praktischen Entfaltung. Hier können Menschen zum einen frei darüber entscheiden, welchem politischen Gemeinschaftsunternehmen sie als Mitglied angehören möchten, und sie können zum anderen ebenso frei entscheiden, in welchem staatlichen Hoheitsgebiet sie mit welchen ihrer wirtschaftlichen Ressourcen tätig werden wollen. Beide Entscheidungen werden sie in Abwägung der damit jeweils verbundenen Kosten und Nutzen treffen. Dies bedeutet, dass das, was ihnen die Regierung ihres Herkunftsstaates als *Bürger* zumuten kann, durch die Attraktivität der Mitgliedschaftsbedingungen in anderen Gemeinwesen begrenzt wird, und dass das, was Staaten, ihr Heimatstaat eingeschlossen, ihnen als Standortnutzern abfordern können, seine Grenze in der Attraktivität der Bedingungen findet, die an anderen Standorten gelten.

Die reale Welt der Staaten hat wohl niemals dem Extremmodell perfekt voneinander isolierter Gemeinwesen ohne jegliche Mobilität entsprochen, und auch unter den heutigen Bedingungen der Globalisierung entspricht die reale Staatenwelt keineswegs dem extremen Gegenmodell vollkommen ungehinderter Mobilität. Aber die Welt hat sich doch im Verlaufe der Menschheitsgeschichte deutlich von dem einen Pol fort- und auf den anderen Pol hinbewegt, und zwar in dem Maße, in dem technologische Entwicklungen und politischer Wandel die Möglichkeiten der Menschen erweitert haben, unerwünschten Verhältnissen, mit denen sie als Bürger oder als Standortnutzer konfrontiert sind, durch Abwanderung in attraktivere Jurisdiktionen zu entfliehen. Die Entwicklung der Transport- und Kommunikationstechnologien hat nicht nur den Bewegungsradius der Menschen zunehmend ausgeweitet. Menschen können sich auch leichter darüber informieren, wo ansonsten in der Welt attraktivere Verhältnisse zu finden sind. Und so, wie der Fortschritt in der Transport- und Kommunikationstechnologie – neben politischen Faktoren wie insbesondere dem Zusammenbruch des kommunistischen Imperiums – die entscheidende Triebkraft der Wandlungen ist, die der Begriff der Globalisierung beschreibt, so sind die erleichterten Möglichkeiten der Abwanderung in attraktivere Jurisdiktionen ein wesentliches Kennzeichen der Globalisierung. Die größere Mobilität von Menschen und wirtschaftlichen Ressourcen bedeutet aber, dass Regierungen verstärkt unter Wettbewerbsdruck geraten und sich zu größerer Rücksichtnahme auf die Interessen von Bürgern und Standortnutzern genötigt sehen,

wenn sie nicht deren Abwanderung und damit den Verlust von Wohlstandsproduzenten und Steuerquellen riskieren wollen.

Nun bestehen natürlich, was die Rolle der Abwanderungsoption anbelangt, offensichtliche Unterschiede zwischen den Abwägungen, die Menschen in dieser Hinsicht als Bürger anzustellen haben, und den Erwägungen, die für sie als Standortnutzer von Bedeutung sind. Naturgemäß sind die Möglichkeiten des Wechsels der Staatsbürgerschaft wesentlich stärker eingeschränkt als die Möglichkeiten, die Standortnutzern für die Verlagerung ihrer Aktivitäten von einer Jurisdiktion in eine andere zur Verfügung stehen. Und auch die Vorteils-Nachteils-Abwägungen, die im einen und im anderen Fall anzustellen sind, unterscheiden sich deutlich. Das Leistungspaket, mit dem sich die Mitglieder einer Bürgergenossenschaft durch ihr Gemeinschaftsunternehmen Staat versorgen, ist wesentlich komplexer und umfangreicher als das Leistungsbündel, an dem Standortnutzer typischerweise interessiert sind. Insbesondere enthält es Elemente, deren Vor- und Nachteile nur unter sehr langfristiger Perspektive angemessen abgewogen werden können, wie etwa die Solidaritätsleistungen, zu denen Menschen sich im Intergenerationenverband Staat zu ihrem wechselseitigen Vorteil und im Interesse ihrer Nachkommen verpflichten können. Es ist denn auch vor allem die komplexere und auf längere Zeit angelegte Natur des Leistungspakets, das mit der Mitgliedschaft im staatlichen Gemeinwesen verbunden ist, die zur Folge hat, dass der Wechsel der Staatsbürgerschaft schwerer zu bewerkstelligen ist als die bloße Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten oder selbst des Wohnsitzes von einem Staat in einen anderen.

Als Standortnutzer können Menschen mit wesentlich größerer Leichtigkeit zwischen alternativen Jurisdiktionen wählen, wobei freilich auch hier Unterschiede zu beachten sind. So erfordert die dauerhafte Verlagerung des Wohnsitzes offenkundig andere Abwägungen als etwa eine vorübergehende Verlagerung des Arbeitsplatzes, und die Abwägungen, die bei einer Verlagerung von Investitionen anzustellen sind, werden andere sein, wenn versunkenes oder zu versenkendes Kapital auf dem Spiel steht, als dies bei flexibleren Investitionen der Fall ist. Auf die mit solchen Unterschieden zusammenhängenden Fragen und sonstige Detailprobleme, die in der mittlerweile recht umfangreichen Literatur zum Thema Standortwettbewerb ausgiebig behandelt werden, will ich hier nicht weiter eingehen.<sup>4</sup> Ich möchte mich allein auf die Frage konzentrieren, welche Bedeutung in diesem Zusammenhang der Unterscheidung zwischen den beiden von mir genannten Rollen des Staates zukommt.

---

<sup>4</sup> Dazu Vanberg 2001; 2004; 2005a.

Dabei werde ich insbesondere auf die Folgerungen eingehen, die sich aus dieser Unterscheidung für zwei zentrale Bereiche staatlicher Tätigkeit ergeben, nämlich für die Steuererhebung und für staatliche Regulierung.

### **5. Besteuerung in einer globalisierten Welt**

Das deutsche Steuerrecht hat seine gesetzliche Grundlage in der sogenannten Abgabenordnung (AO), die in § 3 Absatz 1 zur Definition von Steuern feststellt: „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen ...“ Diese Definition lässt zwei Lesarten zu, je nachdem, ob man die Betonung auf das Attribut ‚*besondere*‘ oder auf das Hauptwort ‚*Leistung*‘ legt. Und man wird zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen neigen, je nachdem, ob man betont, dass mit Steuern keine *besondere* Leistung entgolten wird, oder ob man betont, dass Steuern nicht die Gegenleistung für eine *Leistung* darstellen.

Die Zweideutigkeit, die sich aus der Unterschiedlichkeit der beiden Lesarten ergibt, durchzieht die gesamte praktische wie auch die wissenschaftliche Steuerdiskussion,<sup>5</sup> wobei man in beiden Bereichen einen deutlichen Hang zu einem Steuerverständnis feststellen kann, das die Trennung zwischen Steuern und staatlichen Leistungen hervorhebt.<sup>6</sup> Steuern werden üblicherweise nicht nur von *Gebühren* abgegrenzt, die für die Inanspruchnahme spezifischer Leistungen zu zahlen sind, sondern auch von *Beiträgen*, die für die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Leistungen entrichtet werden.<sup>7</sup> Dabei liegt der Tenor unverkennbar darauf, dass Steuern keinen Anspruch auf staatliche Leistungen begründen. Ein solches Steuerverständnis unterstellt im Grunde, dass im Bereich des Steuerwesens das Prinzip von Leistung und Gegenleistung keinen Platz hat. Es unterstellt, mit anderen Worten, dass dieses Prinzip für die Ordnung des staatlichen Gemeinwesens unpassend ist, und dass es bei der

---

<sup>5</sup> In einem Standardkommentar zur Abgabenordnung heißt es etwa: „Die Steuer wird ohne Rücksicht auf eine individuell zurechenbare, besondere Gegenleistung erhoben (BVerfG 2 BvR 413/88 u.a., BVerfGE 93, 319/346). Ihre hoheitliche Auferlegung besteht unabhängig davon, ob und in welchem Maße das besteuerte Gemeinwesen dem Steuerpflichtigen Gegenwerte gewährt. In diesem Sinne wird die Steuer dem Betroffenen „voraussetzungslos“ auferlegt (BVerfG 1 BvL 18/93 u.a., BVerfGE 92, 91/113). Keine Gegenleistung ist die Zweckbindung des Steueraufkommens, aufgrund derer die Leistung dem Steuerpflichtigen mittelbar wieder zugute kommt bzw. das Aufkommen einer bestimmten Steuer gesetzlich bestimmten Zwecken vorbehalten ist (BVerfG 2 BvR 413/88 u.a., BVerfGE 93, 319/348 ...). Der Kreis der Abgabepflichtigen ist bei den Zweckbindungssteuern nicht auf solche Personen begrenzt, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem öffentlichen Vorhaben ziehen (BVerfG 2 BvR 1275/79, BVerfGE 65, 325/344)“ (Pahlke 2004: § 3 Rz. 18).

<sup>6</sup> Zimmermann und Henke (2005: 17f.): „Außerdem handelt es sich bei den Steuern selbst um eine öffentliche Abgabe ohne Anspruch auf Gegenleistung. De facto mögen dem steuerzahlenden Bürger zwar durchaus öffentliche Leistungen zugute kommen, einen möglichen Anspruch auf sie erwirbt er jedoch als Staatsbürger, nicht als Steuerzahler. Steuern kann man mithin als Zwangsabgaben charakterisieren, deren Zahlung keinen Anspruch auf Gegenleistung begründet.“

<sup>7</sup> Siehe z.B. ebd.: 18f.



Entrichtung von Steuern nicht darum gehen kann, zwischen Steuerlast und staatlichen Gegenleistungen abzuwägen.

Eine solche Unterstellung kann in zweierlei Weise gemeint sein. Sie kann als die empirische Behauptung gemeint sein, dass Steuerzahler eine solche Abwägung de facto nicht vornehmen. Und sie kann als normative Aussage darüber gemeint sein, wie das Steuerwesen geordnet sein sollte. Als empirische Behauptung dürfte die genannte Unterstellung allenfalls für eine Welt voneinander isolierter Nationalstaaten zutreffen. Sie erscheint aber umso fragwürdiger, je weiter wir uns von einer solchen Welt entfernen. In einer globalisierten Welt mit mobilen Menschen und Ressourcen werden ganz gewiss nicht nur Standortnutzer bei ihrer Standortwahl die Steuer-Leistungs-Pakete abwägen, die sie in unterschiedlichen Jurisdiktionen vorfinden. Auch Bürger werden in dem Maße, in dem ein Wechsel der Staatsbürgerschaft möglich ist, die Vor- und Nachteile abwägen, die mit der Mitgliedschaft in ihrer Heimatjurisdiktion verbunden sind, und sie mit der Vor- und Nachteilsbilanz in anderen Gemeinwesen vergleichen, in denen sie Aufnahme finden könnten.

Das normative Postulat, dass das Prinzip von Leistung und Gegenleistung in der Ordnung des staatlichen Steuerwesens keine Rolle spielen sollte, dürfte in der Tat dem in der Finanzwissenschaft und in der alltäglichen Steuerdiskussion gängigen Prinzip der *Besteuerung nach Leistungsfähigkeit* zugrunde liegen,<sup>8</sup> wird dieses Prinzip doch in der Regel so verstanden, dass Menschen im Maße ihrer finanziellen Belastbarkeit zum Steueraufkommen des Staates beitragen sollten, gänzlich unabhängig von der Frage, in welchem Umfang sie aus dessen Leistungen Vorteile ziehen.

Nun liegt gegen eine solche Besteuerungsnorm nicht nur der Einwand nahe, dass sie angesichts der Abwanderungsoptionen, die Bürger und Standortnutzer in einer Welt mobiler Menschen und Ressourcen haben, auf die Dauer schwer durchsetzbar sein dürfte. Es sind auch durchaus Zweifel angebracht, ob eine solche Norm als ein begründbares ethisches Prinzip gelten kann. Solche Zweifel hat jedenfalls der schwedische Ökonom Knut Wicksell, aus dessen Werk James Buchanan wichtige Anregungen für seinen theoretischen Ansatz gewonnen hat,<sup>9</sup> in seiner 1896 erschienenen Schrift „Ein neues Prinzip der gerechten

---

<sup>8</sup> Märkt 2003: 110ff.; Blankart 2002a: 367f.; Vanberg 2004: 67.

<sup>9</sup> Siehe dazu Buchanans 1986er Nobelpreis Rede „The Constitution of Economic Policy“, wieder abgedruckt in Buchanan 1999: 455-468.

Besteuerung“<sup>10</sup> vorgetragen, in der er als Alternative zum Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit oder Belastbarkeit das Prinzip der *Besteuerung nach Interesse* als ein *gerechteres* Prinzip der Lastenverteilung im staatlichen Gemeinwesen verteidigt. Menschen Steuerlasten nach dem Kriterium der Belastbarkeit und ohne Bezug zu den Vorteilen aufzuerlegen, welche die so finanzierte Staatstätigkeit ihnen bietet, habe, so Wicksells Urteil, nichts mit Gerechtigkeit zu tun. Denn, so lautet ein Kernsatz seiner Schrift, „scheint es doch ein handgreifliches Unrecht zu sein, wenn jemand zur Kostendeckung von Maßregeln herangezogen würde, die sein wohlverstandenes Interesse nicht nur nicht fördern, sondern demselben vielleicht schnurstracks zuwiderlaufen.“<sup>11</sup>

Auf die Einzelheiten der Argumentation von Wicksell und die Probleme des spezifischen Vorschlages, den er zur praktischen Umsetzung des Prinzips der *Besteuerung nach Interesse* formuliert hat,<sup>12</sup> kann ich hier nicht näher eingehen. Worauf es mir ankommt, ist, dass das von Wicksell vorgeschlagene Prinzip – in angemessener Weise interpretiert – ein Prinzip ist,

- das, erstens, in einer globalisierten Welt mobiler Menschen und Ressourcen wettbewerbsrobust ist,
- das, zweitens, in einem normativen Sinne am besten zu einem demokratischen Gemeinwesen als einer Bürgergenossenschaft passt, und
- das, drittens, kompatibel ist mit einer Lesart der vorhin zitierten Steuerdefinition der Abgabenordnung, die die Betonung auf das Attribut „besondere“ legt.

Ich werde diese drei Aspekte in umgekehrter Reihenfolge kommentieren.

Liest man die Steuerdefinition der Abgabenordnung mit der Betonung, dass Steuern Geldleistungen sind, „die nicht eine Gegenleistung für eine *besondere* Leistung darstellen“, so besagt sie zwar, dass Steuern von *Gebühren* unterschieden werden müssen, die Zahlungen für jeweils besondere Leistungen – etwa die Ausstellung eines Passes oder die Genehmigung eines Bauvorhabens – darstellen, sie besagt aber nichts dagegen, dass Steuern in einem Zusammenhang mit Leistungen des Staates zu sehen sind, aus denen der Steuerzahler Vorteile zieht. Im Unterschied zu in der einschlägigen Literatur zu findenden Abgrenzungen sehe ich

---

<sup>10</sup> Enthalten in Wicksell 1896: 76-164.

<sup>11</sup> Ebd.: 112.

<sup>12</sup> Wicksell hatte die Vorstellung, es müssten politische Entscheidungsverfahren bezüglich der Aufteilung der Steuerlasten zu finden sein, die die Durchführung von im gemeinsamen Interesse liegender Projekte und den Schutz vor Interessenverletzung sogar für jedes einzelne öffentliche Vorhaben sicherstellen können. Dass diese Vorstellung wegen der Nachteile der Einstimmigkeitsregel als alltäglicher Entscheidungsregel als unrealistisch gewertet werden muss, bedeutet nicht, dass damit das von ihm favorisierte Paradigma der Besteuerung nach Interesse als normatives Referenzmodell seine Bedeutung verliert. – Dazu Buchanan 1999: 463ff.

daher keinen Grund, warum man Steuern nicht mit *Beiträgen* vergleichen kann, also mit Geldleistungen, die „für die bloße Möglichkeit, eine Leistung in Anspruch zu nehmen“, entrichtet werden.

Im Sinne der Unterscheidung zwischen Bürgern und Standortnutzern kann man, so meine These, in Steuern zweierlei Arten von Beiträgen sehen. Dies sind einerseits die Geldleistungen, die *Bürger* als *Mitgliedschaftsbeitrag* in ihre Bürgergenossenschaft erbringen, vergleichbar den Beiträgen, die Mitglieder von privaten Vereinen oder Verbänden als Gegenleistung für die Vorteile zu zahlen haben, die ihnen aus der Mitgliedschaft erwachsen. Als von den Bürgern zu entrichtende Mitgliedschaftsbeiträge kann man Steuern entsprechend als Gegenleistung für die mit der Mitgliedschaft verbundenen Rechte betrachten, also als Beitrag für die Möglichkeit, die Leistungen in Anspruch zu nehmen, die das Gemeinschaftsunternehmen Staat seinen Mitglieder bereitstellt. Von Steuern als Mitgliedschaftsbeiträgen der Bürger strikt zu unterscheiden sind die Abgaben, die *Standortnutzern* als Beitrag für das Recht abgefordert werden, das Hoheitsgebiet des betreffenden Staates für ihre verschiedenen Zwecke nutzen zu können, also als Gegenleistung für die Vorteile, die sie aus dieser Nutzungsberechtigung ziehen.

Versteht man Steuern im erläuterten Sinne als *Beiträge*, als Mitgliedschaftsbeiträge einerseits und als Standortnutzungsbeiträge andererseits, so stellen sie durchaus eine Gegenleistung für die Möglichkeit der Nutzung vom Staat bereit gestellter Leistungen dar. Und auf einen solchen Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung passt durchaus das Prinzip der Besteuerung nach Interesse, das – im Kontext meiner Überlegungen interpretiert – besagt, dass Bürger und Standortnutzer in dem Maße zu den Kosten der Erstellung des staatlichen Leistungspakets beitragen sollten, in dem sie daraus Vorteile ziehen, also daran ein Interesse haben.

Die Begründung für die These, dass das Prinzip der Besteuerung nach Interesse die passende Besteuerungsnorm für den demokratischen Staat ist, ergibt sich aus den Erläuterungen, die ich vorhin zur Charakterisierung des demokratischen Gemeinwesens als einer Bürgergenossenschaft angeführt habe. Der Philosoph John Rawls hat in seinem einflussreichen Buch zur Theorie der Gerechtigkeit den von mir betonten Gesichtspunkt mit der Formulierung ausgedrückt, eine demokratische Gesellschaft sei ein „Unternehmen der Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil“ (Rawls 1975: 105). Aus dieser Sicht ist ein

demokratisches Gemeinwesen als ein genossenschaftlicher Verband zu verstehen, zu dem sich gleich freie und gleichberechtigte Bürger zusammen schließen, um Projekte durchzuführen, die in ihrem gemeinsamen Interesse liegen. Von den Mitgliedern eines solchen Verbandes kann man zu Recht fordern, dass sie die Solidaritäts- und Beitragspflichten erfüllen, die mit der Verfolgung der gemeinsamen Interessen verbunden sind. Es gibt aber keine legitime Grundlage dafür, ihnen im Sinne eines von Leistung und Gegenleistung völlig abgekoppelten Prinzips der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit Steueropfer abzuverlangen, die in keinem Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die ihnen aus der Mitgliedschaft in der Bürgergenossenschaft erwachsen.

Meine dritte These, dass das Prinzip der Besteuerung nach Interesse – im Kontrast zum Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit – in einer globalisierten Welt mobiler Menschen und Ressourcen wettbewerbsrobust ist, bedarf einer etwas ausführlicheren Erläuterung.

## **6. Bürger, Standortnutzer und der Steuerwettbewerb**

Eine im Kontext der Globalisierungsdiskussion häufig geäußerte Befürchtung besagt, vereinfacht formuliert, dass die erhöhte Mobilität von Menschen und Ressourcen, insbesondere Finanzkapital, einen verhängnisvollen Steuerwettbewerb in Gang setzt, der sowohl eine – unter Gesichtspunkten der Steuergerechtigkeit problematische – Verschiebung der Steuerlasten von den mobileren zu den immobileren Ressourcen zur Folge hat, als auch einen Unterbietungswettlauf, ein „race to the bottom“, auslöst, der Staaten zunehmend in ihrer Fähigkeit beschränkt, die Gemeinwohlinteressen ihrer Bürger zu bedienen.<sup>13</sup> Ich werde im Folgenden zu begründen suchen, warum diese Befürchtung zwar für eine am Prinzip der *Besteuerung nach Belastbarkeit*, nicht jedoch für eine am Prinzip der *Besteuerung nach Interesse* orientierte Steuerpraxis zutrifft, und warum man deshalb auch erwarten kann, dass in einer Welt, aus der man den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen nicht wird verbannen können, Staaten zunehmend unter Druck geraten werden, ihre Steuererhebungspraktiken auf eine Besteuerung nach Interesse umzustellen.

Was zunächst die Besteuerung von Standortnutzern anbelangt, so ist – wie bereits erwähnt – die Beziehung, die Standortnutzer zu ihrem Gaststaat haben, mit der Beziehung zwischen einem Unternehmen und seinen Kunden vergleichbar. Als Monopolist mag ein Unternehmen

---

<sup>13</sup> Dazu Vanberg 2004: 68ff.

die Macht haben, seine Preise nach der Zahlungsfähigkeit seiner Kunden zu differenzieren. Je mehr es jedoch im Wettbewerb steht und je leichter seine Kunden auf Konkurrenten ausweichen können, umso weniger wird es dazu in der Lage sein. Gleiches gilt für einen mit anderen Jurisdiktionen als Standortunternehmen im Wettbewerb stehenden Staat. Auch er wird die Beiträge, die er Standortnutzern für das Recht der Standortnutzung abverlangt, umso weniger nach deren Belastbarkeit differenzieren können, je leichter diese zu Konkurrenten abwandern können. Ebenso wie ein Bäcker seine zahlungsfähigeren Kunden vertreiben würde, wenn er seine Preise an deren Einkommen ausrichten sollte, so wird ein Standortnutzer nach Leistungsfähigkeit steuernder Staat am Kundenschwund merken, dass er mit anderen Standortanbietern im Wettbewerb steht.

Die Implikationen dieser Diagnose sind besonders offenkundig im Falle der Unternehmensbesteuerung. Die traditionell am Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit orientierte Praxis der Unternehmensbesteuerung, nämlich die Besteuerung nach Gewinn, muss in dem Maße in Schwierigkeiten geraten, in dem Unternehmen in Jurisdiktionen abwandern können, in denen ihnen die für sie relevanten Standortqualitäten zu einem günstigeren Steuerbeitrag angeboten werden (Vanberg 2005a). Entsprechendes gilt aber allgemein für Standortnutzer. Wenn ihnen Alternativen offen stehen, werden sie für die sie interessierenden Nutzungen, und im Maße der Mobilität der in Frage stehenden Ressourcen, jenen Standorten den Vorzug geben, die das günstigere Steuer-Leistungspaket bieten, und sie werden kaum bereit sein, in einer Jurisdiktion zu verbleiben, in der ihnen höhere Steuerlasten nur deshalb auferlegt werden, weil sie belastbarer sind, also etwa ein höheres Einkommen oder ein größeres Vermögen haben. Das bedeutet nicht, dass Standortnutzer ständig auf dem Sprung sind und bei jeder kleinsten Veränderung der Vorteils-Nachteils-Bilanzen mit Abwanderung reagieren. Denn im Sinne der Hirschmanschen Begrifflichkeit ist auch für Standortnutzer – und das gilt erst recht im Hinblick auf die Nutzung der Heimatjurisdiktion – ein gewisses Maß an Loyalität – also von Toleranz gegenüber zeitweiligen Widrigkeiten – ein Gebot der Klugheit in der längerfristigen Strategieplanung.<sup>14</sup> Aber es bedeutet, dass das Prinzip der Besteuerung nach Belastbarkeit unter Wettbewerbsbedingung zumindest gegenüber den Standortnutzern auf Dauer nicht durchsetzbar ist. Standortnutzer kann man in dem Maße zu Steuerbeiträgen heranziehen, in dem ihnen der Standort Nutzungsvorteile bietet. Und bei einer Besteuerung nach

---

<sup>14</sup> Im Originaltitel des in der deutschen Übersetzung als „Abwanderung und Widerspruch“ betitelten Buches von A.O. Hirschman (1974) ist neben „exit“ und „voice“ als dritter Begriff „loyalty“ genannt.

Nutzungsvorteilen wird man eine Erosion durch Wettbewerb, ein „race to the bottom“, nicht befürchten müssen. Staaten wettbewerben nicht allein mit den Steuerpreisen sondern mit ihren Preis-Leistungs-Paketen, also den Steuern in Kombination mit den Standortvorteilen, die sie zu bieten haben – Infrastruktur, Rechtssicherheit, qualifizierten Arbeitskräften und anderen Faktoren. Und ebenso wenig, wie Restaurantbesucher sich bei der Wahl des Lokals nicht allein nach den Preisen auf der Menükarte, sondern auch nach der Qualität der Speisen richten werden, so werden auch Standortnutzer ihre Wahl nicht allein an den Steuersätzen orientieren.

Was die Besteuerung von Bürgern anbelangt, so begründet die Mitgliedschaftsbeziehung, die Bürger zu ihrem Gemeinwesen haben, typischerweise inhaltsreichere und intensivere Bindungen als die Kundenbeziehung von Standortnutzern. Daher liegt die Frage nahe, ob für Steuern als Mitgliedschaftsbeiträge der Bürger nicht doch andere Bedingungen gelten als für die Besteuerung von Standortnutzern. Und in der Tat sind hier, was die Frage der Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der Steuerbemessung anbelangt, gewisse Differenzierungen angebracht.

Die Entscheidung über die Mitgliedschaft in der Bürgergenossenschaft als einem Intergenerationenverband, in den die Nachkommen der Mitglieder ohne Vorbedingung aufgenommen werden, und in dem Menschen sich in Generationen überdauernder Weise wechselseitig gegen Lebensrisiken versichern können, wirft offenkundig ganz andere Fragen der Abwägung von Vorteilen und Lasten auf als die Wahl des Standorts für bestimmte Nutzungen. In der Bürgergenossenschaft kann angesichts der Ungewissheiten über das eigene längerfristige Lebensschicksal, und erst recht das der eigenen Nachkommen, die Vereinbarung von Solidaritätspflichten im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten liegen, für die es im Verhältnis zwischen einem Staat und seinen Standortnutzer-Kunden keinerlei Grundlage gibt. Und es ist die wechselseitige Vorteilhaftigkeit solcher Solidaritätspflichten, aufgrund deren sich eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit bei der Bemessung der Steuern aus den Interessen der Mitglieder der Bürgergenossenschaft heraus begründen lässt. Eine solche Begründung ergibt sich allein schon aus der Logik der Finanzierung eines Solidaritätsfonds, mit dessen Hilfe die Mitglieder der Bürgergenossenschaft sich selbst und ihre Nachkommen gegen existenzielle Lebensrisiken schützen können, etwa in Form der Garantie eines Mindesteinkommens oder der Garantie gewisser medizinischer oder sonstiger Versorgungsleistungen unabhängig von der eigenen Zahlungsfähigkeit. Die Füllung eines

solchen Solidarfonds kann naturgemäß jeweils nur von denen geleistet werden, die zu den erforderlichen Beitragszahlungen auch fähig sind.

Über dieses Solidarfondsargument hinaus ist allgemein bei der Frage der Besteuerung in der Bürgergenossenschaft zu bedenken, dass der Umfang der Leistungen, die das Gemeinschaftsunternehmen Staat zum wechselseitigen Vorteil seiner Mitglieder erbringen kann, vom Umfang des ihm zur Verfügung stehenden Steueraufkommens abhängt. Das staatliche Leistungsangebot müsste daher sehr dürftig ausfallen, wenn die Zahlungsfähigkeit der Einkommensschwächsten die Obergrenze für die Bemessung der Mitgliedschaftsbeiträge der Bürger abgeben würde. Um ein allgemein erwünschtes staatliches Leistungsniveau sicherstellen zu können, dürfte es angesichts der Unsicherheiten, die in langfristiger Sicht bezüglich der eigenen Einkommenschancen und der der Nachkommen bestehen, im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten liegen, die Leistungsfähigkeit bei der Bemessung der Beitragspflichten zu berücksichtigen.

Man beachte, dass diese Argumenten für eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit bei der Bemessung der Steuerbeiträge in der Bürgergenossenschaft keine Rehabilitation des Prinzips der *Besteuerung nach Belastbarkeit* bedeuten. Es sind vielmehr Argumente, die aus dem Prinzip der *Besteuerung nach Interesse* abgeleitet werden, Argumente, die deutlich machen sollen, warum es im gemeinsamen Interesse der Mitglieder der Bürgergenossenschaft liegen kann, sich zu einer nach Leistungsfähigkeit abgestuften Beitragsbemessung zu verpflichten. Anders als beim Leistungsfähigkeitsprinzip der traditionellen Steuerlehre wird eine höhere Belastung der Leistungsfähigeren nicht einfach als ein sich selbst legitimierendes Prinzip unterstellt. Ihre Legitimation kann sie nur in den Interessen der Betroffenen selbst finden, und diese Interessen geben auch das Kriterium für die Grenzen der Belastbarkeit an. In einer Bürgergenossenschaft als genossenschaftlichem Zusammenschluss zum wechselseitigen Vorteil kann die Belastung der Leistungsfähigeren nicht beliebig weit getrieben werden, ohne zur Abwanderung derjenigen zu führen, die zwischen der Abgabenlast, die ihnen aufgebürdet wird, und den Vorteilen, die ihnen – auch in langfristiger Sicht – die Mitgliedschaft im Gemeinwesen im Vergleich mit zugänglichen Alternativen bietet, keine angemessene Relation mehr erkennen können.

Das Fazit der bisherigen Überlegungen ist, dass das Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit oder Belastbarkeit in einer globalisierten Welt in Schwierigkeiten geraten

muss. Je intensiver der Standortwettbewerb ist, umso weniger lässt es sich gegenüber mobilen Standortnutzern durchsetzen. Und wenn auch, wie erläutert, bei den Steuern, die den Bürgern als Mitgliedschaftsbeiträge abverlangt werden, die Leistungsfähigkeit mit guten Gründen Berücksichtigung finden kann, so setzt doch auch hier die Abwägung zwischen Steuerlasten und den Vorteilen aus der Staatsbürgerschaft dem Grenzen, was ein Staat seinen Bürgern in einer Welt, die Alternativoptionen bietet, zumuten kann.

Warum – im Kontrast zum Prinzip der Besteuerung nach Belastbarkeit – das Prinzip der Besteuerung nach Interesse wettbewerbsrobust ist, sollte leicht ersichtlich sein. Im Sinne dieses Prinzips sind Steuern als Preise zu verstehen (Blankart 2002b; Märkt 2003), zwar nicht in dem Sinne, dass sie für die Inanspruchnahme spezifischer Leistungen erhoben werden, aber doch im Sinne von ‚Zugangspreisen‘, die für die Gewährung bestimmter Rechte zu zahlen sind, die nur der Staat gewähren kann. Dies sind zum einen die Rechte, die mit der Mitgliedschaft im Gemeinwesen verbunden sind. So wie der Beitrag zu einem Verein als der Preis für die mit der Vereinsmitgliedschaft verbundenen Rechte betrachtet werden kann, so kann man die Steuern, die als Mitgliedschaftsbeitrag an das Gemeinwesen zu entrichten sind, als den Preis betrachten, den Bürger für die Option der Inanspruchnahme der mit der Staatsbürgerschaft verbundenen Rechte zu zahlen haben. Entsprechend sind die Steuern, die von Standortnutzern erhoben werden, als Preise für das Recht zu betrachten, den Standort – und damit die dort allgemein zugänglichen öffentlichen Einrichtungen – für eigene Zwecke nutzen zu können. Eine Besteuerung nach Interesse – also eine Besteuerung, die an dem Interesse orientiert ist, das der Besteuerte an den damit erworbenen Rechten hat – ist wettbewerbsrobust, da der Steuerzahler sich der Beitragsleistung nur zum Preis des Verzichts auf die Vorteile entziehen kann, die er als Bürger aus den Mitgliedschaftsrechten und als Standortnutzer aus der Inanspruchnahme der Standortleistungen ziehen kann.

In einer globalisierten Welt mobiler Menschen und Ressourcen werden Staaten sich auf Dauer nicht dem Druck entziehen können, ihre Steuersysteme auf das Prinzip der Besteuerung nach Interesse umzustellen. Und dies wird grundlegende Revisionen in manchen überkommenen Besteuerungspraktiken erfordern. Im verbleibenden Teil meines Vortrages werde ich einen zentralen Aspekt dieses wettbewerbsbedingten Drucks zur Revision traditioneller Besteuerungspraktiken näher beleuchten, nämlich den Zwang zur trennschärferen Abgrenzung von Steuern als Mitgliedschaftsbeiträgen der Bürger und Steuern als Standortnutzungsbeiträgen. Und ich werde weiterhin zu zeigen suchen, dass der



Standortwettbewerb ebenfalls Druck in Richtung einer entsprechenden Abgrenzung bei staatlicher Regulierung erzeugt, zwischen Regulierungen, die das Binnenverhältnis der Mitglieder der Bürgergenossenschaft betreffen, und Regulierungen, die die Bedingungen für die Nutzung des Standorts definieren.

## **7. Die Besteuerung von Bürgern und die Besteuerung von Standortnutzern**

Betrachtet man die überkommenen und gegenwärtig noch weithin praktizierten Besteuerungsregelungen, so wird man einige Mühe haben, die von mir so betonte Unterscheidung der beiden Typen von Steuern darin widergespiegelt zu finden. Und in der Tat ist, so meine These, der Umstand, dass die überkommenen Besteuerungspraktiken dieser Unterscheidung ungenügend Rechnung tragen, einer der Hauptgründe für die Schwierigkeiten, die der intensivierte Standortwettbewerb vor allem den europäischen Wohlfahrtsstaaten bereitet. Die Politik reagiert auf diese Schwierigkeiten gerne mit Forderungen nach Steuerharmonisierung und anderen Formen der Beschränkung des Steuerwettbewerbs. Doch was für Preiskartelle im Markt gilt, trifft auch auf Steuerkartelle zu: Sie mögen eine temporäre Milderung des Wettbewerbsdrucks bewirken können, bieten aber keine nachhaltige Problemlösung in einer Welt, aus der der Wettbewerb nun einmal nicht zu verbannen ist. Denn wie im Markt, wo wird es auch im Standortwettbewerb immer Außenseiter geben, die den vom Kartell ausgebeuteten Opfern attraktivere Alternativen bieten. Auch eine steuerharmonisierte EU bleibt dem weltweiten Standortwettbewerb ausgesetzt. Eine nachhaltige Strategie kann nur darin liegen, das eigene Steuersystem wettbewerbsrobust zu gestalten.

Zur Wettbewerbsrobustheit in einer globalisierten Welt gehört zu allererst, dass man auf den Versuch verzichtet, Standortnutzer mit den Kosten von Leistungen zu belasten, die allein Bürgern als Mitgliedern des Gemeinwesens Vorteile bringen, aber nicht dazu beitragen, die Attraktivität des Standorts für dessen Nutzer zu erhöhen. Genau dies, die Belastung von Standortnutzern zur Finanzierung von Bürgerprojekten, geschieht jedoch in der gängigen Besteuerungspraxis in vielerlei Weise. Ein besonders augenfälliges Beispiel liefert die bereits erwähnte Unternehmensbesteuerung. Als juristische Personen oder als Personenzusammenschlüsse sind Unternehmen naturgemäß nur Standortnutzer, nicht jedoch Mitglieder staatlicher Gemeinwesen, denn nur natürliche Einzelpersonen können Bürger sein. Dieser simple Sachverhalt wird jedoch von einer Besteuerungspraxis ignoriert, die wie selbstverständlich davon ausgehen scheint, dass man Unternehmen etwa zur Finanzierung

der Solidarsysteme heranziehen kann, die die Nachfrage der Bürger nach sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit befriedigen sollen.

Von Unternehmen wird man ebenso wenig wie von anderen mobilen Standortnutzern die Bereitschaft erwarten können, mit ihren Steuerbeiträgen Solidarprojekte der Bürger zu finanzieren, wenn ihnen die sie interessierenden Standortleistungen anderswo zu günstigeren Konditionen angeboten werden. Obschon entsprechende Befürchtungen nicht selten in oberflächlichen Analysen geschürt werden, schränkt der daraus resultierende Standortwettbewerb keineswegs die Mitglieder einer Bürgergenossenschaft in ihren Möglichkeiten ein, sich mit den öffentlichen Leistungen und solidarischen Absicherungen zu versorgen, die sie gemeinschaftlich zu finanzieren bereit sind. Die wettbewerblichen Zwänge, die ihnen die höhere Mobilität der Standortnutzer in einer globalisierten Welt auferlegt, schränken lediglich ihre Möglichkeiten ein, die Kosten solcher Vorhaben Dritten aufzuerlegen, die daraus keine Vorteile ziehen können. Anders gesagt, der Standortwettbewerb zwingt zur Kostenwahrheit in der Finanzierung der Leistungen, die das Gemeinschaftsunternehmen Staat für seine Bürger bereitstellt, und er zerstört die Illusion, dass man Standortnutzer zur Finanzierung dieser Leistungen über das Maß hinaus heranziehen kann, in dem sie daraus Vorteile ziehen.

Dies lässt durchaus einen breiten Raum für die Besteuerung von Unternehmen und anderen Standortnutzern zur Finanzierung öffentlicher Leistungen, die direkt oder indirekt die Attraktivität einer Jurisdiktion für deren Nutzungszwecke erhöhen. Und dazu können, um ein weniger naheliegendes Beispiel zu nennen, durchaus auch Leistungen des Sozialstaates gehören, in dem Maße, in dem diese, wie gemeinhin unterstellt wird, zum sozialen Frieden im Lande beitragen und dadurch die Attraktivität des Standorts erhöhen. Aber der entscheidende Punkt ist, dass man Standortnutzer zur Finanzierung solcher und anderer Leistungen eben nur in dem Maße heranziehen kann, in dem damit Standortqualitäten verbunden sind, für deren Nutzung sie zu zahlen bereit sind.

Nun ist die Unternehmensbesteuerung zwar sicherlich der Bereich, in dem die mangelnde Trennung zwischen Steuern als Mitgliedschaftsbeiträgen der Bürger und als Standortnutzungsbeiträgen besonders augenfällige Probleme schafft, sie ist jedoch keineswegs der einzige Bereich. Der Unterschied zwischen diesen beiden Steuerarten wird auch etwa in den Fällen vernachlässigt, in denen Staaten Ausländer, die sich als Arbeitnehmer in ihrer

Jurisdiktion aufhalten, in gleicher Weise besteuern wie die eigenen Bürger, obschon sie nicht an dem vollen Leistungspaket partizipieren, das Bürgern gewährt wird, oder wenn Staaten ihren im Ausland residierenden eigenen Bürgern keinerlei Steuerbeitrag abverlangen, obwohl diese weiterhin Rechte aus ihrer Mitgliedschaft im Gemeinwesen in Anspruch nehmen können.

## **8. Globalisierung und Regulierung**

Ich hatte vorhin angedeutet, dass der Anpassungsdruck, den Globalisierung und Standortwettbewerb auf die Besteuerungspraxis des Staates ausüben, sich in ähnlicher Weise auch auf den Staat als Regulierer auswirkt. Es ist meine These, dass der Standortwettbewerb auch im Bereich der Regulierung eine deutlichere Separierung zwischen der Rolle des Staates als Gemeinschaftsunternehmen der Bürger und seiner Rolle als Standortunternehmen erzwingt, und zwar in dem Sinne, dass eine striktere Unterscheidung vorgenommen werden muss zwischen Regulierungen, die das Verhältnis der Bürger untereinander gestalten sollen, und Regulierungen, die sich auf die Bedingungen für die Nutzung des Standorts beziehen.

Als Gemeinschaftsunternehmen der Bürger kann der Staat das Instrument der Regulierung zur Förderung gemeinsamer Bürgerinteressen nutzen, im Sinne der Realisierung wechselseitiger Vorteile durch gemeinsame Regelbindung (Vanberg 2005: 29ff.). Als Standortunternehmen steht der Staat vor der Herausforderung, im Wettbewerb mit anderen Standortanbietern die Regeln für die Nutzung seines Hoheitsgebietes in einer Weise zu definieren, die für Standortnutzer ausreichend attraktiv ist. In der traditionellen Regulierungsdiskussion wird man den Unterschied zwischen diesen beiden Aspekten von Regulierung selten explizit thematisiert finden, und in der Tat wird es in der Praxis auch nicht immer möglich sein, Regulierungen trennscharf der einen oder anderen Kategorie zuzuordnen, da sie sich häufig sowohl auf das Gemeinschaftsleben der Bürger wie auch auf die Standortnutzungsbedingungen auswirken werden.

Mit der Unterscheidung der beiden Aspekte von Regulierung geht es mir denn auch nicht um die Forderung nach einer solchen eindeutigen Zuordnung. Es geht vielmehr darum, dass bezüglich des Anliegens, dem eine in Betracht gezogene Regulierung dienen soll, eindeutige Klarheit bestehen sollte, ob sie der Förderung gemeinsamer Bürgerinteressen oder einer Verbesserung der Standortnutzungsbedingungen dienen soll. Nur wenn in dieser Hinsicht Klarheit besteht, kann eine rationale Prüfung erfolgen, ob die im intendierten Zielbereich

erhofften positiven Wirkungen mögliche negative Nebenwirkungen im anderen Bereich rechtfertigen. Nur dann wird man in Fällen, in denen etwa Regulierungen, die Anliegen der Bürgerschaft bedienen sollen, nachteilige Auswirkungen auf die Standortattraktivität haben, und umgekehrt, rational zwischen intendierten Vorteilen und nicht gewünschten Nebenwirkungen abwägen können.

So mögen, um dies an einem Beispiel zu illustrieren, Regulierungen, die im gemeinsamen Interesse der Bürger etwa zur Erhaltung einer traditionellen Feiertagskultur oder zur Landschaftspflege erlassen werden, die Attraktivität der Jurisdiktion für manche Standortnutzer mindern. Die Bürger werden in solchen Fällen die Vorteile, die sie von der Regulierung erwarten, gegen die aus der geminderten Standortattraktivität möglicherweise erwachsenden Nachteile abwägen müssen. Vor solchen Abwägungsproblemen werden Bürger bei der Entscheidung über Regulierungen in vielen Fällen stehen, und sie werden sich angesichts der komplexen Wirkungsverflechtungen in Wirtschaft und Gesellschaft nicht vermeiden lassen. Sie stellen aber auch nicht das Problem dar, auf das ich mit meinen Überlegungen hinaus will. Mir geht es um die Probleme, die dort auftauchen, wo der Versuch unternommen wird, Standortregulierungen als Instrument zu benutzen, um Anliegen der Bürgerschaft zu befriedigen, wo solche Anliegen also nicht *direkt*, durch Regelungen der Bürgergenossenschaft, sondern *indirekt*, über Auflagen für die Nutzung des Standorts angegangen werden.

Was ich damit meine, lässt sich gut am Beispiel der aktuellen Diskussion um ein Mindestlohngesetz illustrieren. Es ist eine Sache, wenn die Mitglieder der Bürgergenossenschaft einen Solidarpakt eingehen, durch den sie sich wechselseitig für den Fall der Bedürftigkeit die Sicherung eines Mindesteinkommens garantieren. Ein solcher Solidarpakt erscheint ex post als Umverteilung von den Einkommensstärkeren zu den Einkommensschwächeren, ex ante ist er – in einer für den Intergenerationenverband Staat angemessen langfristigen Sicht – ein Versicherungspakt, dem die Beteiligten in ihrem eigenen Interesse und in dem ihrer Nachkommen zustimmen können. Als Gemeinschaftsunternehmen der Bürger kann der Staat einen solchen Versicherungspakt für seine Mitglieder administrieren.

Es ist eine völlig andere Sache, wenn der Staat dem gleichen Anliegen durch ein Mindestlohngesetz nachzukommen sucht. Im Unterschied zu einer

Mindesteinkommenssicherung geht es nämlich bei einem solchen Gesetz nicht darum, Rechte und Pflichten innerhalb der Bürgergenossenschaft zu ordnen. Mit einem solchen Gesetz gestaltet der Staat in seiner Rolle als Standortunternehmen die Bedingungen, unter denen Standortnutzer in der Jurisdiktion tätig werden können. Er untersagt es ihnen, Arbeitsverträge zu schließen, die einen niedrigeren als den gesetzlich vorgeschriebenen Lohnsatz vorsehen.

Ich brauche hier nicht die in der Ökonomik seit langem hinreichend diskutierten Gründe zu wiederholen, warum ein gesetzlicher Mindestlohn kein taugliches Mittel zur Einkommenssicherung für gering Qualifizierte sein kann, warum er zu Ausweichreaktionen in die Schattenwirtschaft führen und erhöhte Arbeitslosigkeit zur Folge haben wird.<sup>15</sup> Worauf ich die Aufmerksamkeit lenken will, ist der Umstand, dass die Befürworter eines Mindestlohngesetzes den Unterschied zwischen den beiden Rollen des Staates verkennen, wenn sie den Staat in seiner Rolle als Standortunternehmen heranziehen wollen, um ein Solidaranliegen der Bürgerschaft zu befriedigen, für das der Staat in seiner Rolle als Gemeinschaftsunternehmen der Bürger zuständig ist.

Die Tendenz zu einer solchen Rollenvermischung zeigt sich nicht nur in der Diskussion um die Frage eines gesetzlichen Mindestlohns, sie ist auch in vielen anderen Bereichen zu beobachten, und man kann leicht die Gründe ausmachen, aus denen Politiker der Versuchung ausgesetzt sind, echte oder vermeintliche Gemeinschaftsanliegen der Bürger nicht auf direktem Wege, durch Regelungen der Rechte und Pflichten unter den Mitgliedern des Gemeinwesens, sondern auf indirektem Wege, über Regulierungen der Standortnutzung zu befriedigen. Können sie doch auf diese Weise den Bürgern als Wählern die Befriedigung solcher Anliegen versprechen, ohne ihnen als Steuerzahlern die Gegenrechnung präsentieren zu müssen. So kann man sie im Glauben belassen, die Kosten der ihnen gewährten Wohltaten würden von Dritten, eben den Standortnutzern, getragen, ein Glaube, der sich langfristig als Illusion erweisen muss.

Als weiteres Beispiel sei hier nur die gesetzliche Pflicht zur Abwicklung eines Sozialplans bei Betriebsschließungen erwähnt. Es mag ein berechtigtes Solidaranliegen der Mitglieder einer Bürgergenossenschaft sein, sich gegen die Einkommensrisiken abzusichern, die ihnen drohen, wenn sie aufgrund einer Betriebsstilllegung ihren Arbeitsplatz verlieren sollten. Dieses Anliegen könnten sie über den Staat als ihr Gemeinschaftsunternehmen dadurch bedienen,

---

<sup>15</sup> Siehe etwa die verschiedenen Stellungnahmen in Rürup u.a. 2008.

dass sie einen entsprechenden Solidaritätsfond bilden, in den sie laufend einzahlen, und aus dem sie im Bedarfsfalle die vorgesehenen Hilfszahlungen erhalten. Ein Politiker, der einen solchen Fond vorschlagen würde, wäre genötigt, den Wählern zu begründen, warum ihnen die daraus erwachsenden Vorteile wichtiger sein sollten, als die mit einem solchen Fond verbundenen Kosten, einschließlich der Verwaltungskosten und der nicht vermeidbaren Missbrauchskosten. Diese Begründungsnot können Politiker sich ersparen, wenn sie die am Standort tätigen Unternehmen gesetzlich dazu verpflichten, im Falle von Betriebsschließungen allen Beschäftigten bestimmte Entschädigungszahlungen für den Verlust ihres Arbeitsplatzes zu leisten. Auf diese Weise kann man bei den Wählern den Eindruck erwecken, dass man ihnen etwas Gutes tut, ohne ihnen als Steuerzahlern eine Rechnung präsentieren zu müssen. Natürlich werden die Bürger für die vermeintliche Guttat in anderer Form zahlen müssen, nämlich mit einer Senkung ihrer generellen Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, weil mobile Standortnutzer durch eine solche Regulierung tendenziell davon abgehalten werden, am Standort unternehmerisch tätig zu werden. Allerdings werden Politiker, soweit sie selbst diese Zusammenhänge durchschauen, wohl kaum befürchten müssen, dass diese Kosten allzu vielen Wählern bewusst sein werden.

Ich überlasse es Ihrer eigenen Fantasie, unter den hier in Betracht kommenden gesetzlichen Regelungen weitere Beispiele dafür zu finden, wie das Instrument der Regulierung für den Versuch genutzt wird, Kosten von Solidarprojekten der Bürgergemeinschaft auf Standortnutzer zu überwälzen, etwa indem man Unternehmen über gesetzliche Kündigungsschutzregelungen verpflichtet, zur Produktion des von den Bürgern gewünschten Gutes ‚soziale Sicherheit‘ beitragen, oder indem man durch gesetzliche Regelungen des Arbeitsverhältnisses Unternehmen zur Beteiligung an den Kosten eines solidarisch gestalteten Gesundheitssystems heranzieht. Ich möchte mich, bevor ich zu meinem Schlusswort komme, darauf beschränken, das allgemeine Argument zusammenzufassen, um das es mir hier geht.

Auch in seiner Rolle als Standortunternehmen handelt der demokratische Staat selbstverständlich als Agent seiner Bürger und nicht als Sachwalter der Interessen von Standortnutzern per se. Sein Auftrag ist es, die Bedingungen für die Nutzung des Standorts – also die Steuerbeiträge, die er von Standortnutzern erhebt, und die Regulierungen, denen er ihnen auferlegt – so zu gestalten, dass sich insgesamt ein Nutzungsprofil ergibt, das den Interessen der Bürger dient. In diesem Sinne kann die Steigerung der Attraktivität des Standorts für den demokratischen Staat niemals Selbstzweck sondern nur insoweit ein Ziel

sein, als dadurch von den Bürgern gewünschte Standortnutzer angezogen und von ihnen gewünschte Nutzungen erreicht werden können. Das bedeutet, dass Regulierungen – etwa Umweltregulierungen –, die bestimmte Standortnutzer von einem Engagement in der Jurisdiktion abhalten mögen, nichtsdestoweniger im gemeinsamen Interesse der Bürger liegen können, wenn ihnen die dadurch geförderten Eigenschaften ihrer Jurisdiktion mehr bedeuten, als die damit verbundenen Einbußen an wirtschaftlicher Aktivität. Als Agent der Bürger wird der Staat bei seiner Regulierungswahl also durchaus mögliche negative Auswirkungen auf die Attraktivität des Standorts gegen andere Ziele der Bürgerschaft abzuwägen haben. Was er allerdings nicht kann, und dies ist der Punkt, den ich deutlich machen wollte, ist, das Instrument der Regulierung zu benutzen, um die Kosten von allein den Interessen der Bürger dienenden Vorhaben auf Standortnutzer zu überwälzen. In einer globalisierten Welt werden diese sich im Maße ihrer Mobilität und der Zugänglichkeit attraktiver Alternativen solchen Ansinnen durch Abwanderung entziehen. Dadurch wird, um dies zu wiederholen, keineswegs die Fähigkeit der Mitglieder einer Bürgergenossenschaft eingeschränkt, die Gemeinschaftsprojekte durchzuführen, deren Kosten sie zu tragen bereit ist. Dadurch werden lediglich ihre Möglichkeiten eingeschränkt, die Kosten auf Dritte zu überwälzen. Andererseits dürften attraktive Standortbedingungen in ihren Konsequenzen für die Einkommenschancen der Bürger die Fähigkeit des Gemeinwesens erhöhen, seine Solidarleistungen zu finanzieren.

## **9. Schluss: Die Soziale Marktwirtschaft in einer globalisierten Welt**

An den Anfang meiner Überlegungen zum Thema „Markt und Staat in einer globalisierten Welt“ hatte ich den Hinweis auf die Herausforderungen gestellt, vor denen das deutsche Modell der Sozialen Marktwirtschaft heute steht. Zum Abschluss meines Vortrages möchte ich auf diese Frage zurückkommen und einige der Folgerungen deutlich machen, die sich aus den hier vorgetragenen Argumenten für diese Frage ziehen lassen.

Dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft lag, in den Worten des Namensgebers Alfred Müller-Armack, das Anliegen zugrunde, die Ziele des sozialen Ausgleichs und der sozialen Sicherheit mit dem Prinzip der wirtschaftlichen Freiheit im Markt zu versöhnen.<sup>16</sup> Getragen war dieses Konzept von der Diagnose, dass ihre überlegene Produktivität allein der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht die für ihre dauerhafte Stabilität notwendige politische Unterstützung sichern kann, weil die mit dem Wettbewerb und dem durch ihn vorangetriebenen wirtschaftlichen Wandel unvermeidbar verbundenen Unsicherheiten stets

---

<sup>16</sup> Dazu Vanberg 2002.

einen Anknüpfungspunkt für politische Agitatoren bieten werden, Ressentiments gegen die Marktwirtschaft zu schüren.<sup>17</sup> Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sollte als – so Müller-Armack – „irenische Formel“ das Modell für eine Wirtschaftsordnung bieten, die dem Bedürfnis der Menschen nach sozialer Absicherung auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Ordnung Rechnung trägt, und damit der Marktwirtschaft ihre politische Verwundbarkeit nimmt.

Auf dem Hintergrund der von mir betonten Unterscheidung zwischen den beiden Rollen des Staates könnte man das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in dem Sinne interpretieren, dass der Staat in seiner Rolle als Standortunternehmen für die Pflege der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung zuständig ist, und dass er in seiner Rolle als Gemeinschaftsunternehmen der Bürger ein solidarisches Unterstützungssystem organisiert, durch das sich die Bürger wechselseitig gegen grundlegende Einkommensunsicherheiten und Lebensrisiken absichern.

Offenkundig hat sich die politische Umsetzung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft nicht an einer solchen klaren Trennung der Zuständigkeiten orientiert, und in der Tat haftet dem Konzept in dieser Hinsicht eine folgenreiche Zweideutigkeit an. Zwar waren die Theoretiker der Marktwirtschaft von Anfang an bemüht, diese Zweideutigkeit durch die Unterscheidung von marktkonformen und nicht konformen Interventionen zu vermeiden.<sup>18</sup> Aber diesem Gegensatzpaar mag die nötige Trennschärfe gefehlt haben, und ich meine, dass die von mir betonte Unterscheidung hier vielleicht für mehr Klarheit sorgen kann. Bereits der Begriff Soziale Marktwirtschaft legt allzu leicht die Interpretation nahe, dass es bei diesem Konzept nicht nur darum geht, das politische Gemeinwesen mit einem genossenschaftlichen Solidarpakt auszustatten, sondern darum, den Sicherheits- und Solidaranliegen der Bürger dadurch Rechnung zu tragen, dass man dem Markt selbst entsprechende Regelungen auferlegt. Und diese Interpretation hat in der Tat ganz augenscheinlich die politische Ausgestaltung des deutschen Modells in den sechs Jahrzehnten seiner Geschichte weitgehend bestimmt.

Nun ist der Markt aber nun einmal keine Abteilung des Gemeinschaftsunternehmens Bürgergenossenschaft. Und Regulierungen des Marktes betreffen nicht das Binnenverhältnis

---

<sup>17</sup> Dazu Vanberg 2005c.

<sup>18</sup> Röpke 1942: 291ff.



unter den Mitgliedern des Gemeinwesens. Sie betreffen vielmehr die Bedingungen für die Standortnutzung. Der Markt ist eine weltweit verflochtene Arena für privatwirtschaftliche Betätigung, eine Arena, für die der Staat aufgrund seiner Rechtsetzungskompetenz innerhalb seines Hoheitsgebietes Regelungen dekretieren kann, denen Standortnutzer unterworfen sind. Aber seine Standortnutzer – und das schließt auch die eigenen Bürger in ihrer privatrechtlichen Rolle als Standortnutzer ein – sind als solche nun einmal nur Kunden des Standortunternehmens Staat und nicht Mitglieder der solidarischen Bürgergenossenschaft.

Will man die Soziale Marktwirtschaft in der globalisierten Welt wettbewerbsrobust machen, so wird es notwendig sein, die beiden von mir hier beschriebenen Rollen des Staates, die im deutschen Sozialstaat in vielerlei Weise vermengt sind, deutlicher zu separieren. Es wird, kurz gesagt, erforderlich sein, eine klarere Trennlinie zu ziehen, zwischen, auf der einen Seite, den Aufgaben, die der Staat als Bürgergenossenschaft im Rahmen des Steueraufkommens wahrnehmen kann, das seine Mitglieder mit ihren Beiträgen aufzubringen bereit sind, und, auf der anderen Seite, den Aufgaben, die er als Standortunternehmen zu erfüllen hat, und für die er die Standortnutzer in dem Maße zur Finanzierung heranziehen kann, wie dies unter Bedingungen des Standortwettbewerbs möglich ist. Natürlich wären mit dieser Separierung allein nicht alle Probleme gelöst, denn es bleibt auch dann noch die nicht minder schwierige Aufgabe, die Solidarsysteme der Bürgergenossenschaft nachhaltig zu gestalten, d.h. in einer Weise, die die Loyalität derjenigen nicht überfordert, die die Hauptlasten der Finanzierung zu tragen haben, und die die Leistungsbereitschaft der Unterstützungsempfänger nicht untergräbt. Es ist jedoch zu erwarten, dass diese Aufgabe leichter lösbar sein wird, wenn sie nicht länger von den Problemen überlagert ist, die sich aus der Vermengung der beiden Rollen des Staates ergeben.

Wie es Politikern, die sich der skizzierten Zusammenhänge bewusst sind, gelingen kann, die notwendigen Reformen unter den Bedingungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen in der heutigen Mediendemokratie ins Werk zu setzen, ohne sich abgewählt zu finden, ist eine weitere Frage, eine Frage, die ich eingangs ebenfalls angesprochen hatte, auf die ich allerdings keine Patentantwort bereit habe, und auf die mein Fach, die Ordnungsökonomik, auch keine direkte Antwort geben kann. Ordnungsökonomik ist keine Disziplin, die sich zur Strategieberatung von Politikern anbietet. Sie lässt sich am Besten in der Weise charakterisieren, in der Adam Smith die von ihm betriebene politische Ökonomie beschrieben

hat, nämlich als die „Wissenschaft des Gesetzgebers“.<sup>19</sup> Sie ist eine Wissenschaft, die mit der Frage der zweckmäßigen Gestaltung der Regeln von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat befasst ist, nicht mit Fragen politischer Taktik. Ordnungsökonomik kann in diesem Sinne zwar durchaus auch etwas zu der Frage sagen, wie die Spielregeln der Politik gestaltet sein müssten, damit Politiker, die die Soziale Marktwirtschaft in zukunftsichernder Weise reformieren wollen, größere Chancen hätten, sich im Wettbewerb um Wählerstimmen zu behaupten.<sup>20</sup> Aber sie kann Politiker wenig Hilfestellung bei dem Problem bieten, wie sie unter den gegebenen Bedingungen des politischen Wettbewerbs die Soziale Marktwirtschaft globalisierungstauglich machen können, ohne ihre Abwahl zu riskieren.

Dass die Ordnungsökonomik wenig zur politischen Strategieberatung taugt, bedeutet jedoch keineswegs, dass der Beitrag, den sie zur Lösung der Ordnungsprobleme unserer Zeit leisten kann, unbedeutend wäre. Sie kann den Beitrag leisten, den die Begründer der Freiburger Schule sich von dem Lehr- und Forschungsprogramm erhofften, das sie in den 1930er Jahren initiiert haben, und mit dem sie ihre Kollegen in der Wirtschafts- und Rechtswissenschaft auffordern wollten, wieder ihr Bewusstsein für die Rolle zu schärfen, die diesen Wissenschaften bei der Lösung gesellschaftlicher Ordnungsprobleme zukommt, ein Bewusstsein, das nach der Diagnose der Freiburger unter dem Einfluss der Deutschen Historischen Schule verkümmert war.<sup>21</sup> Heute ist der Einfluss dieser Schule nicht mehr zu spüren, aber die Mahnung der Freiburger Gründerväter ist – zumindest in unserem Fach – von nicht geringerer Aktualität angesichts starker Tendenzen zu einer auf sich selbst bezogenen und zum Selbstzweck werdenden Formalisierung.

Der Beitrag, den die Wissenschaft im Sinne der Freiburger Schule zur Lösung der gesellschaftlichen Ordnungsprobleme leisten kann, liegt in der forschenden Erkundung der relevanten Sachzusammenhänge, in der Vermittlung der entsprechenden Erkenntnisse an Studenten, von denen nicht wenige in Positionen mit gesellschaftsgestaltender Verantwortung tätig sein werden, und im aufklärenden Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung. Dass ich in den vergangenen Jahren durch meine Tätigkeit auf dem ordnungspolitischen Lehrstuhl unserer Fakultät und durch die Leitung des Walter Eucken Instituts im Sinne dieser Freiburger

---

<sup>19</sup> Smith 2005: 334. Der im englischen Original zu findende Ausdruck „the science of the legislator“ (IV, ii, 39) ist in der deutschen Übersetzung als „Kunst des Gesetzgebers“ wiedergegeben.

<sup>20</sup> In einem Aufsatztitel hat Buchanan (1992) dieses Problem mit den Worten umschrieben: „Wie können Verfassungen gestaltet werden, sodass um die ‚Gemeininteressen‘ bemühte Politiker überleben können?“ – Für eine Zusammenstellung von Beiträgen, die sich mit dieser Frage befassen, siehe Wohlgemuth 2005.

<sup>21</sup> Böhm, Eucken, Großmann-Doerth 1937.

Tradition wirken konnte, hat mich mit großer Befriedigung erfüllt. Ich hoffe, dass ich auch in Zukunft in der einen oder anderen Form dazu einen Beitrag leisten kann, und ich wünsche meinem Nachfolger, dass er oder sie in der Fortführung dieser Tradition die gleiche Befriedigung finden möge.

## Literatur

Bhalla, Surjit 2002: *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Age of Globalization*, Washington D.C.: Institute of International Economics.

Blankart, Charles B. 2002a: „A Public Choice View of Tax Competition“, *Public Finance Review* 30, 366-376.

Blankart, Charles B. 2002b: „Steuern als Preise – Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung mit einer Anwendung auf die EU-Zinsbesteuerung“, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 138, 19-38.

Böhm, Franz, Walter Eucken und Hans Großmann-Doerth 1937: „Unsere Aufgabe“, in: Franz Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Stuttgart, Berlin: Kohlhammer, VII- XXI. Wieder abgedruckt in: Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth (Hrsg.) 2008, *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck 2008, 27-37.

Breton, Albert und Heinrich W. Ursprung 2002: *Globalisation, Competitive Governments, and Constitutional Choice in Europe*, CESifo Working Paper Series No. 657.

Buchanan, James M. 1992: „How Can Constitutions Be Designed So That Politicians Who Seek To Serve 'Public Interest' Can Survive“, *Constitutional Political Economy* 4, 1-6.

Buchanan, James M. 1999: „The Constitution of Economic Policy“, *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Vol. 1, The Collected Works of James M. Buchanan, Indianapolis: Liberty Fund, 455-468.

Hayek, Friedrich A. von 2001: „Wirtschaft, Wissenschaft und Politik“, in: Ders., *Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Bd. A6, Tübingen: Mohr Siebeck.

Hayek, Friedrich A. von 2005: *Die Verfassung der Freiheit*, Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Band B3, Tübingen: Mohr Siebeck.

Hirschman, Albert O. 1974: *Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Lerner, Abba P. 1957: „The Backward-leaning Approach to Controls“, *Journal of Political Economy* 65, 437-441.

List, Friedrich 1910 [1841]: *Das nationale System der Politischen Ökonomie*, Jena: Gustav Fischer.

Märkt, Jörg 2003: *Steuern als Preise. Zur Notwendigkeit einer Besteuerung ohne Trittbrettfahrer angesichts des Steuerwettbewerbs*, Bd. 74 der Schriftenreihe des Instituts für

Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br., Freiburg: Haufe.

Pahlke, Armin 2004: Kommentar zu § 3 AO, in: Pahlke, Armin und Koenig, Ulrich (Hrsg.), Kommentar zur Abgabenordnung, München: C.H. Beck.

Rawls, John 1975: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Röpke, Wilhelm 1942: *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch Verlag.

Rürup, Bert, u.a. 2008: *Mindestlohn: Für und Wider*, ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, 61. Jg., 12.-14. KW, 31. März 2008.

Sala-i-Martin 2006: „The World Distribution of Income: Falling Poverty and Convergence, Period“, *The Quarterly Journal of Economics* 121, 351-397.

Smith, Adam 2005: *Untersuchung über Wesen und Ursachen des Reichtums der Völker*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Vanberg, Viktor J. 1981: *Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutionalismus? Zum Problem institutioneller Reformen bei F.A. von Hayek und J.M. Buchanan*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 80, Tübingen: Mohr Siebeck.

Vanberg, Viktor J. 2001: „Standortwettbewerb und Demokratie“, in: S. Frick, R. Penz und J. Weiß (Hrsg.), *Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb*, Marburg: Metropolis, 15-75.

Vanberg, Viktor J. 2002: „Soziale Sicherheit, Müller-Armacks ‚Soziale Irenik‘ und die ordoliberalen Perspektive“, in: R.H. Hasse und F. Quaas (Hrsg.), *Wirtschaftsordnung und Gesellschaftskonzept*, Bern-Stuttgart-Wien: Haupt, 227-260.

Vanberg, Viktor J. 2004: „Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU“, in: Wolf Schäfer (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 300, Berlin: Duncker & Humblot, 51-86.

Vanberg, Viktor J. 2005a: „Auch Staaten tut der Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof“, *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* 56, 47-53.

Vanberg, Viktor J. 2005b: „Market and state: the perspective of constitutional political economy“, *Journal of Institutional Economics* 1, 23-49.

Vanberg, Viktor J. 2005c: „Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der sozialen Sicherheit“, in: Helmut Leipold, Dirk Wentzel (Hrsg.), *Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 78, Stuttgart 2005, S. 52-67.

Michael Wohlgemuth (Hrsg.) 2005: *Spielregeln für eine bessere Politik, Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern*, Freiburg: Herder.

Zimmermann, Klaus und Klaus-Dieter Henke, *Finanzwissenschaft*, München: Vahlen, 2005.

# Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

## Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

- 08/8 Vanberg, Viktor J.:** Markt und Staat in einer globalisierten Welt: Die ordnungsökonomische Perspektive
- 08/7 Vanberg, Viktor J.:** Rationalität, Regelbefolgung und Emotionen: Zur Ökonomik moralischer Präferenzen
- 08/6 Vanberg, Viktor J.:** Die Ethik der Wettbewerbsordnung und die Versuchungen der Sozialen Marktwirtschaft
- 08/5 Wohlgemuth, Michael:** Europäische Ordnungspolitik
- 08/4 Löwisch, Manfred:** Staatlicher Mindestlohn rechtlich gesehen – Zu den gesetzgeberischen Anstrengungen in Sachen Mindestlohn
- 08/3 Ott, Notburga:** Wie sichert man die Zukunft der Familie?
- 08/2 Vanberg, Viktor J.:** Schumpeter and Mises as 'Austrian Economists'
- 08/1 Vanberg, Viktor J.:** The 'Science-as-Market' Analogy: A Constitutional Economics Perspective.
- 
- 07/9 Wohlgemuth, Michael:** Learning through Institutional Competition.
- 07/8 Zweynert, Joachim:** Die Entstehung ordnungsökonomischer Paradigmen – theoriegeschichtliche Betrachtungen.
- 07/7 Körner, Heiko:** Soziale Marktwirtschaft. Versuch einer pragmatischen Begründung.
- 07/6 Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice, Preferences over Actions and Rule-Following Behavior.
- 07/5 Vanberg, Viktor J.:** Privatrechtsgesellschaft und ökonomische Theorie.
- 07/4 Goldschmidt, Nils / Rauchenschwandtner, Hermann:** The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault's Analysis of Ordoliberalism.
- 07/3 Fuest, Clemens:** Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht?
- 07/2 Pelikan, Pavel:** Public Choice with Unequally Rational Individuals.
- 07/1 Voßwinkel, Jan:** Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse.
- 
- 06/10 Schmidt, André:** Wie ökonomisch ist der „more economic approach“? Einige kritische Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht.
- 06/9 Vanberg, Viktor J.:** Individual Liberty and Political Institutions: On the Complementarity of Liberalism and Democracy.
- 06/8 Goldschmidt, Nils:** Ein „sozial temperierter Kapitalismus“? – Götz Briefs und die Begründung einer sozialetisch fundierten Theorie von Markt und Gesellschaft. Veröffentlicht in: Freiburger Universitätsblätter 42, Heft 173, 2006, S. 59-77.
- 06/7 Wohlgemuth, Michael / Brandi, Clara:** Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective.
- 06/6 Vanberg, Viktor J.:** Corporate Social Responsibility and the "Game of Catallaxy": The Perspective of Constitutional Economics.
- 06/5 Pelikan, Pavel:** Markets vs. Government when Rationality is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequalities for Theory and Policy.

- 06/4 Goldschmidt, Nils:** Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ‚sozialethischer‘ und ‚ökonomischer‘ Perspektive? Veröffentlicht in: D. Aufderheide, M. Dabrowski (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Wirtschaftsethische Perspektiven für den Pflegesektor, Berlin: Duncker & Humblot 2007, S. 53-81.
- 06/3 Marx, Reinhard:** Wirtschaftsliberalismus und Katholische Soziallehre.
- 06/2 Vanberg, Viktor J.:** Democracy, Citizen Sovereignty and Constitutional Economics.
- 06/1 Wohlgemuth, Michael:** Demokratie und Marktwirtschaft als Bedingungen für sozialen Fortschritt. Veröffentlicht in: R. Clapham, G. Schwarz (Hrsg.): Die Fortschrittsidee und die Marktwirtschaft, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006, S. 131-162.
- 05/13 Kersting, Wolfgang:** Der liberale Liberalismus. Notwendige Abgrenzungen. In erweiterter Fassung veröffentlicht als: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Nr. 173, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
- 05/12 Vanberg, Viktor J.:** Der Markt als kreativer Prozess: Die Ökonomik ist keine zweite Physik. Veröffentlicht in: G. Abel (Hrsg.): Kreativität. XX. Deutscher Kongress für Philosophie. Kolloquiumsbeiträge, Hamburg: Meiner 2006, S. 1101-1128.
- 05/11 Vanberg, Viktor J.:** Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Zu F.A. Hayeks Kritik am Konzept der „sozialen Gerechtigkeit“. Veröffentlicht in: Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 5: „Soziale Sicherung in Marktgesellschaften“, hrsg. von M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Sturn, Marburg: Metropolis 2006, S. 39-69.
- 05/10 Goldschmidt, Nils:** Ist Gier gut? Ökonomisches Selbstinteresse zwischen Maßlosigkeit und Bescheidenheit. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 289-313.
- 05/9 Wohlgemuth, Michael:** Politik und Emotionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 359-392.
- 05/8 Müller, Klaus-Peter / Weber, Manfred:** Versagt die soziale Marktwirtschaft? – Deutsche Irrtümer.
- 05/7 Borella, Sara:** Political reform from a constitutional economics perspective: a hurdle-race. The case of migration politics in Germany.
- 05/6 Körner, Heiko:** Walter Eucken – Karl Schiller: Unterschiedliche Wege zur Ordnungspolitik.
- 05/5 Vanberg, Viktor J.:** Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit“. Veröffentlicht in: H. Leipold, D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart: Lucius & Lucius 2005, S. 51-67.
- 05/4 Weizsäcker, C. Christian von:** Hayek und Keynes: Eine Synthese. In veränderter Fassung veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 95-111.
- 05/3 Zweynert, Joachim / Goldschmidt, Nils:** The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change. In veränderter Fassung veröffentlicht in: Journal of Economic Issues, Vol. 40, 2006, S. 895-918.
- 05/2 Vanberg, Viktor J.:** Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 47-53.
- 05/1 Eith, Ulrich / Goldschmidt, Nils:** Zwischen Zustimmungsfähigkeit und tatsächlicher Zustimmung: Kriterien für Reformpolitik aus ordnungsökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Veröffentlicht in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen Welten, Marburg: Metropolis 2005, S. 51-70.
- 04/15 Zintl, Reinhard:** Zur Reform des Verbändestaates. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 183-201.

- 04/14 Blankart, Charles B.:** Reform des föderalen Systems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 135-158.
- 04/13 Arnim, Hans Herbert von:** Reformen des deutschen Parteiensystems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 87-117.
- 04/12 Goldschmidt, Nils:** Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism.
- 04/11 Vanberg, Viktor J.:** The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism.
- 04/10 Vanberg, Viktor J.:** Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy. Veröffentlicht in: Journal of Institutional Economics, Vol. 1 (1), 2005, p. 23-49.
- 04/9 Goldschmidt, Nils / Klinckowstroem, Wendula Gräfin v.:** Elisabeth Liefmann-Keil. Eine frühe Ordoliberele in dunkler Zeit. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.): Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 177-204.
- 04/8 Albert, Hans:** Wirtschaft, Politik und Freiheit. Das Freiburger Erbe. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.), Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 405-419.
- 04/7 Wohlgemuth, Michael / Sideras, Jörn:** Globalisability of Universalisability? How to apply the Generality Principle and Constitutionalism internationally.
- 04/6 Vanberg, Viktor J.:** Sozialstaatsreform und ‚soziale Gerechtigkeit‘. Veröffentlicht in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, 2004, S. 173-180.
- 04/5 Frey, Bruno S.:** Direct Democracy for a Living Constitution. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 26-86.
- 04/4 Commun, Patricia:** Erhards Bekehrung zum Ordoliberalismus: Die grundlegende Bedeutung des wirtschaftspolitischen Diskurses in Umbruchszeiten.
- 04/3 Vanberg, Viktor J.:** Austrian Economics, Evolutionary Psychology and Methodological Dualism: Subjectivism Reconsidered. Veröffentlicht in: R. Koppl (ed.): Evolutionary Psychology and Economic Theory (Advances in Austrian Economics, Vol. 7), Amsterdam et al.: Elsevier 2004, p. 155-199.
- 04/2 Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 118-134.
- 04/1 Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge. Veröffentlicht in: The Independent Review, Vol. 10 (1), 2005, p. 83-115.
- 03/10 Goldschmidt, Nils:** Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 63-95.
- 03/9 Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 25-35.
- 03/8 Dathe, Uwe / Goldschmidt, Nils:** Wie der Vater, so der Sohn? Neuere Erkenntnisse zu Walter Euckens Leben und Werk anhand des Nachlasses von Rudolf Eucken in Jena. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 49-74.
- 03/7 Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy, Vol. 15, 2004, p. 153-170.
- 03/6 Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU. Veröffentlicht in: W. Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 51-86.

- 03/5 Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies. Veröffentlicht in: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 13, 2003, p. 237-258.
- 03/4 Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel. Veröffentlicht in: G. Blümle u.a. (Hrsg.): Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster: Lit-Verlag 2004, S. 249-269.
- 03/3 Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative. Veröffentlicht in: Journal of Economic Methodology, Vol. 11, 2004, p. 1-29.
- 03/2 Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School. Veröffentlicht in: American Journal of Economics and Sociology, Vol. 64, 2005, p. 973-998.
- 03/1 Vanberg, Viktor J.:** Die Verfassung der Freiheit: Zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie. Veröffentlicht in: N. Berthold, E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart: Lucius & Lucius 2003, S. 35-51.
- 02/8 Fischer, Christian:** Europäisierung der nationalen Zivilrechte – Renaissance des institutionellen Rechtsdenkens?
- 02/7 Wohlgemuth, Michael:** Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative economic theories of democracy. Veröffentlicht in: A. Marciano, J.-M. Josselin (eds.): Law and the State. A Political Economy Approach, Cheltenham: Edward Elgar 2005, p. 21-57.
- 02/6 Schnellenbach, Jan:** The Evolution of a Fiscal Constitution When Individuals are Theoretically Uncertain. Veröffentlicht in: European Journal of Law & Economics, Vol. 17, 2004, p. 97-115.
- 02/5 Vanberg, Viktor J.:** Rationalitätsprinzip und Rationalitätshypothesen: Zum methodologischen Status der Theorie rationalen Handelns. Veröffentlicht in: H. Siegenthaler (Hrsg.): Rationalität im Prozess kultureller Evolution. Rationalitätsunterstellungen als eine Bedingung der Möglichkeit substantieller Rationalität des Handelns, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 33-63.
- 02/4 Märkt, Jörg:** Zur Methodik der Verfassungsökonomik. Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen.
- 02/3 Märkt, Jörg:** Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung einer kollektiven Grundsicherung. Veröffentlicht in: Analyse & Kritik 25, 2003, S. 80-100.
- 02/2 Pelikan, Pavel:** Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis. Veröffentlicht in: P. Pelikan, G. Wegner (eds.): The Evolutionary Analysis of Economic Policy, Cheltenham, Northampton: Elgar 2003, p. 15-45.
- 02/1 Vanberg, Viktor J.:** F. A. Hayek und die Freiburger Schule. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 3-20.

<http://www.walter-eucken-institut.de/publikationen/diskussionspapiere.htm>