

Die zukünftige Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft für die Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft

Von Ronald Clapham

1. Problemstellung

Der Eintritt in die letzte Vorbereitungsstufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 1999 beinhaltet zugleich, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union weitere, bisher nationale Kompetenzen der Wirtschaftsordnungs- und der Wirtschaftsprozeßpolitik auf Organe und Institutionen der Europäischen Gemeinschaft übertragen haben. Mit dem Fortschreiten der Integration stellt sich immer dringender die Frage, welche Bedeutung die nationalen Wirtschaftsordnungen zukünftig in der EG noch haben werden. Am Beispiel der Wirtschaftsordnung »Soziale Marktwirtschaft« soll versucht werden, diese Frage zu beantworten.

Erstens wird zur Einführung in die Zusammenhänge die bisherige wechselseitige Beeinflussung von nationaler und europäischer Ordnungspolitik dargelegt. Es ist nachzuweisen, daß unter dem Einfluß der nationalen ordnungspolitischen Konzepte der Gründerstaaten der EWG eine marktwirtschaftliche europäische Wirtschaftsordnung entstanden ist. Außerdem soll kurz aufgezeigt werden, wie die Ordnungspolitik der Gemeinschaft auf die nationalen Wirtschaftsordnungen zurückgewirkt hat (Abschnitt 2). Zweitens soll der zukünftige Beitrag der nationalen Wirtschaftsordnung Soziale Marktwirtschaft für die europäische Integration unter Verwendung des Konzeptes des Systemwettbewerbs erörtert werden (Abschnitt 3). Es wird dabei die Hypothese vertreten, daß die nationale Wirtschaftsordnung die Funktion hat, den Wettbewerb der Ideen zur Gestaltung einer marktwirtschaftlichen, sozial gerechten Europäischen Gemeinschaft zu fördern und die entsprechenden ordnungspolitischen Innovationen entdecken zu helfen.

Unter Wirtschaftsordnung wird im folgenden die Gesamtheit der Regeln – rechtliche und moralische Normen, Sitten, Gebräuche, Traditionen und Konventionen – verstanden, welche die Entscheidungs- und Verhaltensspielräume der Wirtschaftseinheiten festlegen und voneinander abgrenzen.¹

¹ Vgl. Dieter CASSEL, *Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik*., in: Dieter CASSEL/Bernd-Thomas RAMB/H. Jörg THIEME, *Ordnungspolitik*, München 1988, S. 313-333.

Die Wirtschaftsverfassung als die wichtigste Komponente der Wirtschaftsordnung schafft dabei für alle Wirtschaftsteilnehmer rechtlich normierte Verhaltensregeln.

Überlegungen zu den Funktionen der nationalen Wirtschaftsordnungen in der Europäischen Gemeinschaft haben bisher nur vereinzelt Aufmerksamkeit bei Ökonomen gefunden.² Auch in der europapolitischen Diskussion war das hier zu behandelnde Thema bislang eher ein Randgebiet. Es ist aufschlußreich, daß die Europäische Kommission in der Agenda 2000 (vom 16. Juli 1997) und dem Legislativpaket (vom 18. März 1998), das die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Reformvorschläge zur Finanzverfassung, zur gemeinsamen Agrarpolitik, zu den Institutionen der Gemeinschaft und zur Osterweiterung enthält, auf ordnungspolitische Probleme nicht eingeht. In einem Beitrag des EG-Kommissionspräsidenten Santer zur Agenda 2000 wird ohne Bezug zu ordnungspolitischen Überlegungen allein auf die drei Hauptaufgaben der EU verwiesen, nämlich die Gemeinschaftspolitiken zu reformieren, die Erweiterung der EU in die Wege zu leiten und den Gemeinschaftshaushalt der EU in eine solide Haushaltspolitik einzubinden.³ Das Thema, das im folgenden aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht behandelt wird, ist eng mit der zentralen politikwissenschaftlichen Frage nach der zukünftigen Verteilung der Regelungskompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten und damit nach der Föderation neuen Typs für die EU verbunden.⁴

2 Vgl. Wolfgang HARBRECHT, *Der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zur Wirtschaftsordnung der Europäischen Union*, in: Jürgen SCHNEIDER/Wolfgang HARBRECHT (Hrsg.), *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland (1933-1993)*, Stuttgart 1996, S. 415-463; Josef Molsberger, *Schulmeister Europas? Zahlmeister Europas? Deutschlands Einfluß auf die Wirtschaftspolitik der EG*, in: Martin HECKEL (Hrsg.), *Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung*, Tübingen 1996, S. 141-157; Ronald CLAPHAM, *Über die zukünftige Bedeutung der nationalen Wirtschaftsordnung Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft. Festschrift für Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters zum 65. Geburtstag*, hrsg. von Sylke Behrends, Berlin 1997, S. 65-80; Manfred E. STREIT, *Soziale Marktwirtschaft im europäischen Integrationsprozeß: Befund und Perspektiven*, in: Dieter CASSEL (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart 1998, S. 178-199.

3 Vgl. Jacques SANTER, *Agenda 2000. Drehbuch für Europa*, in: *Die politische Meinung*, 43.Jg., Nr. 345 (1998), S. 49-57.

4 Vgl. dazu Werner WEIDENFELD (Hrsg.), *Wie Europa verfaßt sein soll – Materialien zur Politischen Union*, Gütersloh 1991.

2. Zur wechselseitigen Beeinflussung nationaler und europäischer Wirtschaftsordnungspolitik

Zum einen haben die unterschiedlichen ordnungspolitischen Konzeptionen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, die sich in ihren wirtschaftsrelevanten Institutionen und ihrer Politikgestaltung niederschlagen, den Charakter der europäischen Wirtschaftsordnung geprägt (vgl. Abschnitt 2.1). Einflüsse der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im europäischen Integrationsprozeß lassen sich sowohl bei den Verhandlungen über die Römischen Verträge als auch im EWG-Vertrag selbst und dessen Umsetzung in den ersten Jahrzehnten erkennen.⁵ Zum anderen haben die grundlegende marktwirtschaftliche Ausrichtung des EWG-Vertrages und insbesondere die Umsetzung der im Vertrag verankerten vier Grundfreiheiten die Ordnungspolitik der Mitgliedstaaten beeinflußt (vgl. Abschnitt 2.2).

2.1 Zum Einfluß nationaler Ordnungspolitik auf die Entwicklung der Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft

Seitens der sechs Gründerstaaten der EWG ist die Konstituierung der europäischen Wirtschaftsordnung mit sehr unterschiedlichem Gewicht beeinflußt worden. Der Rückblick auf die Entstehung der Römischen Verträge, die am 25. März 1957 unterzeichnet wurden, ergibt, daß bei den divergierenden wirtschaftlichen Interessen der sechs Verhandlungspartner die Kompromisse, auf die sich Frankreich und Deutschland verständigten, für die Verhandlungen entscheidend waren. Die Vorstellungen in Frankreich und in Deutschland über die Ziele, die Form und die Methode der europäischen Integration waren zunächst sehr unterschiedlich. Während von deutscher Seite ein möglichst großer gemeinsamer Markt angestrebt wurde, der primär über eine Integration der Märkte entstehen sollte (d.h. Methode der funktionalen Integration), präferierte die französische Seite eine Zollunion, die hauptsächlich durch eine Integration der Politik (d.h. Methode der institutionellen Integration) geschaffen werden sollte. Diese beiden Grundpositionen, die auch als Integration durch Wettbewerb versus Integration durch Intervention bezeichnet werden,⁶ bestimmen bis heute die ordnungspolitischen Kontroversen in der Gemeinschaft.

In den Verhandlungen auf der konzeptionellen Grundlage des Spaak-

⁵ Vgl. M. E. STREIT (wie Anm. 2), S. 183 ff.

⁶ Vgl. Werner MUSSLER/Manfred E. STREIT, *Integrationspolitische Strategien in der EU*, in: Renate OHR (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart u.a. 1996, S. 266; Werner MUSSLER, *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht*, Baden-Baden 1998, insbes. S. 135 ff.

Berichtes in den Jahren 1955 und 1956 hat Deutschland auf einem regelgebundenen Ansatz zur Schaffung eines wettbewerblichen Gemeinsamen Marktes bestanden.⁷ Nach einem verbindlichen Zeitplan sollte ein vollständiger Abbau der Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten und die Entwicklung einer gemeinsamen Zoll- und Handelspolitik erfolgen. Frankreich vertrat einen diskretionär-interventionistischen Ansatz, verbunden mit Forderungen nach Ex-ante-Harmonisierung: Statt eines verbindlichen Fahrplanes zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes sollte eine flexible Reaktion in Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung erfolgen, eine Harmonisierung der Sozialleistungen und der Steuern bereits bis zum Ablauf der ersten Integrationsphase herbeigeführt und das Aufholen rückständiger Branchen und Regionen durch einen gemeinsamen Investitionsfonds erleichtert werden.

Der Einfluß der deutschen Ordnungspolitik auf die europäische Wirtschaftsordnung läßt sich, entsprechend dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, an drei wichtigen Politikbereichen aufzeigen. Konstituierend für eine sozial orientierte Marktwirtschaft sind die Wettbewerbs-, die Geld- und die Sozialordnung.

Die grundlegende normative Orientierung in der EWG, die den weiteren Integrationsprozeß bestimmt hat, war marktwirtschaftlich und liberal.⁸ Das Vertragswerk enthielt »als ein zentrales Element der Wirtschaftsintegration von Anfang an ein weitgefaßtes Verbot nationaler Diskriminierungen in den innergemeinschaftlichen Wirtschaftsbeziehungen«.⁹ Es sollte ein Gemeinsamer Markt mit den vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten geschaffen werden (Abschaffung der Zölle, mengenmäßige Beschränkungen und sonstige Maßnahmen gleicher Wirkung im Warenverkehr, Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten), in dem das Prinzip des unverfälschten Wettbewerbs gilt, der durch eine europäische Wettbewerbsordnung geschützt wird. Zwar gab es Bereiche mit Regulierungen und staatlicher Lenkung, insbesondere in den Sektoren Landwirtschaft und Verkehr, aber die ordnungspolitische Grundausrichtung der zu gestaltenden Wirtschaftsgemeinschaft war marktwirtschaftlich.¹⁰

Diese marktwirtschaftliche Grundausrichtung ist ganz wesentlich auf die

7 Vgl. zum folgenden Wilfried LOTH, *Vor 40 Jahren: Die Verhandlungen über die Römischen Verträge*, in: *Integration*, 20.Jg. (1997), S. 7 ff.; ferner Hans Jürgen KÜSTERS, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982, S. 264 ff.

8 Vgl. Hans von der GROEBEN, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als Motor der gesellschaftlichen und politischen Integration*, Tübingen 1970, S. 11 f.

9 Jens van SCHERPENBERG, *Ordnungspolitische Konflikte im Binnenmarkt*, in: Markus JACHTENFUCHS/Beate KOHLER-KOCH (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, S. 347.

10 Vgl. auch W. HARBRECHT (wie Anm. 2), S. 437 ff.

von deutscher Seite vertretene ordnungspolitische Auffassung zurückzuführen. Die deutsche Wirtschaftspolitik war seit den 50er Jahren auf Wettbewerb und Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen ausgerichtet, auch wenn es einige wichtige Wirtschaftssektoren gab, in denen interventionistische und protektionistische Maßnahmen überwogen. Dagegen vertrat man in Frankreich eine Marktwirtschaft mit sektoraler Investitionslenkung, d.h. die Planification.¹¹ Grundlage für die deutsche Ausrichtung auf offene und wettbewerbsorientierte Märkte war, daß in Deutschland bereits kurz nach der politischen Entscheidung für eine Soziale Marktwirtschaft der erste Gesetzentwurf zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zur Schaffung eines Monopolamtes ausgearbeitet worden ist (1949). Ferner hatte die jahrelange wettbewerbstheoretische und -politische Diskussion, die 1957 zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) führte, gesellschaftliche Lernprozesse über die ökonomische und politische Bedeutung einer Wettbewerbsordnung und deren Schutz durch ein wirksames Wettbewerbsrecht bewirkt. Zentrale wettbewerbliche Zielsetzungen des GWB (z.B. Verbot von horizontalen und vertikalen Vereinbarungen und von Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) sind daher in die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages eingegangen.

In Frankreich ist es dagegen in den 50er Jahren nicht zu der Entwicklung einer einheitlichen wettbewerbsrechtlichen Konzeption gekommen; das nicht sehr stark ausgebaute Wettbewerbsrecht wurde häufig lediglich als ein nachrangiges Instrument der Wirtschaftspolitik aufgefaßt, die interventionistisch war.¹²

Die ordnungspolitische Haltung kleiner Gründungsmitglieder (wie Luxemburg und zum Teil die Niederlande) beruhte damals stark auf der Überlegung, daß die Entscheidungs- und die Handlungsfreiheit der privaten Wirtschaftsakteure auf dem Binnenmarkt am besten in einer Wettbewerbsordnung geschützt sind, während in einer staatsinterventionistischen europäischen Ordnung – etwa in der Art der französischen Planification – eine dominierende Politikgestaltung durch die großen Staaten zu erwarten ist.

Die Verständigung auf eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung im EWG-Vertrag ist somit Ergebnis durchaus unterschiedlicher Ausgangsüberlegungen. Aus den Erfahrungen als Verhandlungsteilnehmer schreibt *Müller-Armack*: »Nicht, als ob sich nun bei den Verhandlungen liberale Ideale

¹¹ Vgl. Ernst DÜRR, *Ordnungsvorstellungen in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft*, in: ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V. (Hrsg.), *Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1978, S. 109 ff.

¹² Vgl. Ingo SCHMIDT, *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*, 6. neubearb. u. erw. Aufl., Stuttgart 1999, S. 193 ff.

ständig durchgesetzt hätten; im Gegenteil, die Regierungen mit sozialistischer Tendenz waren ja stark vertreten. Daß sich dieses Ergebnis dennoch herausstellte, war die Konsequenz einer Vorsicht gegenüber nationalen Interventionen der anderen Länder. Man wollte sich gegen die Wirtschaftspolitik der übrigen Staaten sichern und kam dazu, den wirtschaftspolitischen Spielraum nach innen streng zu begrenzen. Es ist vielleicht nicht gerade eine Ausdruck besonders liberaler Empfindungen, sondern mehr eine gewisse nationale Eifersucht, die dieses Ergebnis herbeiführte. Man mag das als List der Idee ansehen¹³.

Die marktwirtschaftliche Grundausrichtung der europäischen Wirtschaftsordnung ist durch Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen des Rates, durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die Einheitliche Europäische Akte, das Programm der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes und schließlich durch den Maastricht-Vertrag über die Europäische Union fortgeführt worden.¹⁴ Die ordnungspolitische Verpflichtung der Gemeinschaft umfaßt »ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt« (Art. 3 (1) g EG-Vertrag) und eine Wirtschaftspolitik, die »dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist« (Art. 3a (1) EG-Vertrag).

Im Bereich der europäischen Geld- und Währungsordnung ist die deutsche Auffassung über institutionelle Regelungen, die die Geldwertstabilität sichern sollen, entscheidend gewesen.¹⁵ Die Geldverfassung der Bundesrepublik ist durch die funktionelle Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank gegenüber der Regierung und durch die gesetzliche Zielvorgabe »Sicherung der Währung« gekennzeichnet.¹⁶

Nicht zuletzt aufgrund dieser Erfahrungen haben sich die deutschen Vorstellungen über Zielsetzung und Grundelemente der Geld- und Währungsordnung in der Europäischen Gemeinschaft durchgesetzt. Bei den institutionellen Regelungen gilt das besonders für die funktionelle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, da eine solche institutionelle Struktur in anderen Mitgliedstaaten, z.B. Frankreich und Italien, bislang nicht bestanden hat.

Im Bereich der Sozialordnung haben die spezifischen Ziele, Prinzipien und institutionellen Regelungen der Sozialen Marktwirtschaft zunächst nur sehr begrenzt für die europäische Sozialpolitik Beachtung gefunden. Zwar einigten sich die Gründerstaaten darauf, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu

13 Alfred MÜLLER-ARMACK, *Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes*, 1965, wieder abgedr. in: DERS., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Freiburg 1966, S. 405.

14 Vgl. W. HARBRECHT (wie Anm. 2), S. 444.

15 Vgl. W. HARBRECHT (wie Anm. 2), S. 452.

16 Vgl. Otmar ISSING, *Einführung in die Geldpolitik*, 6. überarb. Aufl., München 1996, S. 29 ff.

verbessern und ihre Angleichung durch die erfolgreiche Wirtschaftsintegration zu ermöglichen (Art. 117 EG-Vertrag), aber die sozialpolitische Handlungskompetenz der Gemeinschaft wurde anfangs auf arbeitsmarktpolitische Bereiche eingegrenzt. Von deutscher Seite gab es später verschiedene Versuche, zu europäischen Regelungen zu kommen, die die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer verbessern und die ihre Mitwirkung im Betrieb und im Unternehmen einführen. In einer Grundsatzerklärung des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1987 wurde die Verwirklichung sozialer Mindeststandards in den Feldern Arbeitsschutz, soziale Grundnormen und Mitbestimmung gefordert. Insgesamt ist die soziale Dimension erst mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes stärker betont worden.¹⁷

Zusammenfassend läßt sich zum Einfluß der deutschen ordnungspolitischen Konzeption auf die Grundlegung und die Entwicklung der Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft bis Mitte der 80er Jahre sagen, daß er sehr deutlich nachweisbar im Bereich der Geldordnung und der Wettbewerbsordnung ist, aber eine Beeinflussung kaum hinsichtlich der Sozialordnung stattgefunden hat.

Der Einfluß der nationalen Ordnungspolitik auf den jüngeren Integrationsprozeß – so wie er in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam inhaltlich und verfahrensmäßig festgelegt wurde –, ist bisher erst vereinzelt untersucht worden.¹⁸ So kommt VAN SCHERPENBERG¹⁹ zu dem Ergebnis, daß zwar die Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus in der Gemeinschaft weitgehend anerkannt erscheint, jedoch die ordnungspolitischen Differenzen keineswegs verschwunden seien und sich jetzt lediglich auf das Gebiet der positiven Integrationspolitik verlagert hätten, die die Entwicklung gemeinsamer Politiken und gleicher institutioneller Bedingungen betrifft. Bei dem bestehenden Binnenmarktregime werden die ordnungspolitischen Konflikte jetzt darüber ausgetragen, welche Reichweite und Inhalte die gemeinsame positive Integrationspolitik haben soll. Diese These wird durch einige Beobachtungen unterstützt, die die vorläufige Aussage zulassen, daß die Mitgliedstaaten bestrebt sind, das »Primat der Politik« wieder herzustellen. Das viele Jahre dominante Verfahren der Integration über Märkte wird durch stärkere Betonung der Integration durch Politik abgeschwächt. So zeigen einige Analysen²⁰ als neuere Entwicklungstrends der

17 Vgl. Otto G. MAYER, *Zur sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes*, in: Otto G. MAYER/Hans-Eckart SCHARRE/Hans-Jürgen SCHMAHL (Hrsg.), *Der Europäische Binnenmarkt. Perspektiven und Probleme*, Hamburg 1989, S. 343 ff.

18 Zu Veränderungen der Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft vgl. W. MUSSLER (wie Anm. 6), S. 125 ff.

19 Vgl. J. VAN SCHERPENBERG (wie Anm. 9), S. 361.

20 Vgl. insbes. W. MUSSLER/M. E. STREIT (wie Anm. 6), S. 284 ff., und W. MUSSLER (wie Anm. 6), S. 125 ff.

Integration, welche den Erfolg der wettbewerblichen Strategie relativieren, die Zentralisierung und die Reregulierungsversuche auf.

In der deutschen Europapolitik gibt es Strömungen, die marktwirtschaftliche Ausrichtung der Gemeinschaft nicht mehr so nachhaltig wie früher zu vertreten, bzw. sogar einzuschränken. Beispiele hierfür sind die Widerstände gegen eine Änderung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die vielfältigen Bemühungen um Beihilfen aus dem EU-Regionalfonds, die letztlich schwachen Widerstände gegen die Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag²¹ und die Forderung nach einer europäischen Entsenderichtlinie. Gerade letzteres weist darauf hin, daß man bestrebt ist, eine Steuerung des Marktes auf die EU zu übertragen; so sollen politisch unerwünschte Ergebnisse wettbewerblicher Märkte verhindert werden. Alles dies entspricht einem machtsstaatlich-verwaltungswirtschaftlichen Ansatz, der im Gegensatz zu dem zivilrechtlich-marktwirtschaftlichen Ansatz steht.²²

2.2 Rückwirkungen der europäischen Ordnungspolitik auf die nationale Wirtschaftsordnung

Das Ergebnis der Willenseinigung der Mitgliedstaaten auf die Schaffung einer marktwirtschaftlichen europäischen Wirtschaftsordnung – zunächst im EWG-Vertrag und jetzt im EG-Vertrag – gibt ihr die Funktion einer »Vertragsverfassung«, um einen Begriff aus der Diskussion um die Verfassung der Europäischen Union zu verwenden.²³ Da jedoch nicht alle wirtschaftsordnungspolitischen Aufgaben und Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene verlagert werden sollen, ergänzt die Wirtschaftsordnung der Gemeinschaft die der Mitgliedstaaten, d.h. sie hat auch die Funktion einer »Komplementärverfassung«.

Um die Auswirkungen der Ordnungspolitik der Europäischen Gemeinschaft auf die nationale Wirtschaftsordnung zu analysieren, ist es zweckmäßig, getrennt auf die einzelnen ordnungspolitischen Gestaltungsbereiche einzugehen. Die Wirtschaftsprozeßpolitik – mit Ausnahme der Währungspolitik – liegt zwar weiterhin im Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, aber es gibt Beschränkungen der wirtschaftspolitischen Souveränität. Von besonderem Interesse sind die Planungs- und

21 Vgl. Achim WOLTER/Rolf H. HASSE, *Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?*, in: *Wirtschaftsdienst* Nr. 7 (1997), S. 389.

22 Vgl. Hans WILLGERODT, *Der wirtschaftspolitische Einfluß Deutschlands auf die internationalen Beziehungen seit 1945*, in: Eckard KLEIN/Karl ECKART (Hrsg.), *Deutschland in der Weltordnung 1945-1995*, Berlin 1996, S. 91.

23 Vgl. Thomas LÄUFER, *Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union – Notwendigkeit einer offenen Debatte*, in: *Integration* 17. Jg., 4/1994, S. 208.

Koordinationsverfassung (Wettbewerbsordnung), die Eigentumsverfassung, die Produktions- und Marktverfassung, die Finanzverfassung, die Geld- und Währungsverfassung, die Außenwirtschaftsverfassung und die Sozialverfassung.²⁴

Die Bedeutung der nationalen Wirtschaftsordnungen hat sich dadurch verändert, daß die verbleibenden Regelungskompetenzen und wirtschaftspolitischen Instrumente in ein immer dichteres Geflecht von europäischen – und zum Teil darüber hinausgehenden internationalen – Bindungen eingefügt sind. Ordnungspolitik ist so ein Teil des »Verflechtungssystem« der Europäischen Gemeinschaft.²⁵ Man kann von einer Zerteilung in der Ordnungspolitik sprechen:

Aufgaben und Maßnahmenkompetenz liegen

(1) in ausschließlicher oder sehr weitgehender Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft, wobei subsidiär in unterschiedlichem Ausmaß den Mitgliedstaaten ein Handlungsspielraum gegeben ist oder

(2) in primärer Verantwortung der Mitgliedstaaten, wobei allerdings Widerspruchsfreiheit zur Wirtschaftsordnung der Europäischen Gemeinschaft gefordert ist.

Zu (1):

Die ordnungspolitischen Teile des EG-Vertrages enthalten Ziele und Verfahren, um die weitere Vertiefung der Integration und die weiterführende Vergemeinschaftung zu erreichen. In diesem Sinne hat die vertragliche Absicherung der europäischen Wirtschaftsordnung eine erhebliche dynamische Funktion. Die Bestimmungen zur europäischen Wirtschaftsordnung geben dieser über die oben genannten Funktionen der »Vertragsverfassung« und der »Komplementärverfassung« hinaus eine weitere Ausrichtung, die man wieder in Analogie zur Verfassungsdiskussion als »Integrationsverfassung« bezeichnen kann.²⁶

Von den Teilordnungen, die insgesamt eine nationale Wirtschaftsordnung bilden, werden einige weitgehend durch die Regelungskompetenz der Europäischen Gemeinschaft erfaßt. Das gilt für die Planungs- und Koordinationsverfassung in Form der Wettbewerbsordnung. Der Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes soll vor Verfälschungen geschützt werden, die vom Staat oder von der Privatwirtschaft ausgehen.²⁷ Da die europäischen Wettbewerbsregeln bis auf wenige Ausnahmen für alle Wirtschaftsbereiche

²⁴ Vgl. Dieter CASSEL (wie Anm. 1), S. 315.

²⁵ Vgl. Rudolf HRBEK, *Entstehung und Weiterentwicklung der EG*, in: Wulfdiether ZIPPEL (Hrsg.), *Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration*, München 1993, S. 14.

²⁶ Vgl. Th. LÄUFER (wie Anm. 23), S. 209.

²⁷ Zu den materiell-rechtlichen Bestimmungen vgl. I. SCHMIDT (wie Anm. 12), S. 225 ff.

gelten, konnten einige sektorale Ausnahmereiche, die das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen bisher zuließ, nicht erhalten bleiben.

Bei der Produktions- und Marktverfassung müssen – soweit noch unterschiedliche nationale Regelungen bestehen – Anpassungen zur Öffnung des Marktzugangs und zur uneingeschränkten Anwendung der Wettbewerbsregeln erfolgen. Das betrifft insbesondere Unternehmen der Energie- und Verkehrswirtschaft.

Hinsichtlich der Außenwirtschaftsverfassung ist die Zuständigkeit weitgehend auf die Gemeinschaft übertragen worden. Die in den Römischen Verträgen verankerten vier Grundfreiheiten wurden weitgehend verwirklicht und der Zollabbau vollzogen. Jedoch verblieb eine Fülle von nationalen Maßnahmen mit beschränkender Wirkung für den innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehr. Zur Lösung dieser Probleme wurde zunächst die Harmonisierungsstrategie verfolgt, d.h. mit dem Instrument der Rechtsangleichung sollten nationale Regelungen harmonisiert werden. Die Politik der Rechtsangleichung ist dem Gebiet der positiven Integration zuzurechnen. Rechtsangleichung verkörpert »einen sehr maximalistischen ordnungspolitischen Ansatz: die Herstellung völliger Konvergenz sowohl in bezug auf sämtliche in den einzelnen Mitgliedstaaten gewachsenen Schutzbedürfnisse hinsichtlich des Handels mit Gütern und Dienstleistungen, wie auch in bezug auf die konkreten Regelungen, mit denen diesen Schutzbedürfnissen Rechnung getragen wurde.«²⁸ Ein folgenreicher ordnungspolitischer Konzeptionswechsel war dann der Übergang zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungssysteme. Den Anstoß gab der Europäische Gerichtshof 1979 mit dem Cassis-de-Dijon-Urteil. Damit erst wurde ein Systemwettbewerb möglich, dessen Rahmen die Gemeinschaft durch für erforderlich gehaltene Mindeststandards festlegen konnte.

Die nationale Geld- und Währungsverfassung ist mit der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht ganz aufgegeben worden; die Geldpolitik geht von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Zentralbank über.

Zu (2):

Zu den wichtigen Teilordnungen, die weiterhin im ordnungspolitischen Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten liegen, gehört erstens die Eigentumsverfassung. Die Eigentumsordnungen in den Mitgliedstaaten bleiben nach Art. 222 EG-Vertrag unberührt.²⁹ Durch diese Vertragsbestimmung ist eine Kompetenzschränke für die Europäische Gemeinschaft errichtet worden, sie kann nicht die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten ändern.

²⁸ J. van SCHERPENBERG (wie Anm. 9), S. 350.

²⁹ Vgl. Manfred ZULEEG, *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften, in: Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften* (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Nr. 1), Baden-Baden 1978, S. 89.

Daraus folgt aber nicht, daß die Mitgliedstaaten ihrerseits völlige Handlungsfreiheit bei der Gestaltung der nationalen Eigentumsordnung haben. Denn die Bestimmungen der Gründungsverträge dürfen nicht isoliert interpretiert werden. Unter Berücksichtigung weiterer Vertragsbestimmungen genießen nämlich die »Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit Vorrang vor Sozialisierungen und Verstaatlichung aller Produktionsmittel oder ganzer Wirtschaftszweige«. ³⁰

Zweitens bewirken die nationalen Kompetenzen in der Finanzverfassung, daß die Parlamente weiterhin die Träger der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sind. Diese Struktur hat zur Überlegung geführt, wie man in der Wirtschafts- und Währungsunion die Preisniveaustabilität gegen das finanzpolitische Fehlverhalten einzelner Mitgliedstaaten absichern könnte. Da man die Disziplinierungsregeln des Maastricht-Vertrages (Art. 104 c EG-Vertrag) als wenig wirksam einschätzte, wurde als »Härtungsvorschlag« zur Sicherung der Stabilitätsgemeinschaft von deutscher Seite ein Stabilitätspakt für Europa initiiert.

Die dritte hier noch zu berücksichtigende nationale Teilordnung ist die Sozialverfassung. Zwar ist eine europäische Sozialordnung in den Verträgen zur Europäischen Gemeinschaft nicht formuliert, aber die nationalen Sozialpolitiken werden durch eine ganze Reihe von europäischen Regelungen beeinflusst. ³¹ Die Diskussion wird seit Jahren darüber geführt, ob die Ergänzung der Wirtschaftsunion durch eine Sozialunion über eine Vereinheitlichung, eine Annäherung oder eine Koordination der nationalen sozialpolitischen Regeln erreicht werden kann. ³² Dabei geht es vorrangig um Arbeits- und Sozialrecht, Sozialversicherungen und die redistributive Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems. Die Gemeinschaft hatte bisher im wesentlichen nur eine koordinierende Funktion, d.h. sie förderte die Abstimmung der einzelstaatlichen Sozialordnungen (Art. 117 EG-Vertrag); eine Gemeinschaftskompetenz lag nur in direkt festgelegten Einzelpunkten vor, zum Beispiel bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Gesundheitsschutzes.

³⁰ M. ZULEEG (wie Anm. 29), S. 93.

³¹ Vgl. Peter OBERENDER/Eva-Maria REISSMANN, *Sozialpolitik und Sozialversicherung in der europäischen Integration*, in: Helmut GRÖNER/Alfred SCHÜLLER (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart 1993, S. 381 ff.; Thomas SCHUSTER/Roland VAUBEL, *Europäische Sozialpolitik*, in: Renate ÖHR (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart u.a. 1996, S. 173 ff.

³² Vgl. hierzu WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, *Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union*, Bonn, Oktober 1994, S. 78.

3. Zukünftige Funktion der nationalen Wirtschaftsordnung für die Ordnungspolitik der Gemeinschaft

Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß in den Mitgliedstaaten der EU gegenwärtig keine Bereitschaft erkennbar ist, von dem bisherigen politischen System des europäischen Staatenverbandes zu einem Staatsverband – in bundesstaatlicher Ausprägung – überzugehen. Damit bestehen in der politischen Struktur des Staatenverbandes weiterhin nationale Wirtschaftsordnungen und Wirtschaftsverfassungen. Die zukünftige Rolle der nationalen Wirtschaftsordnungen der Mitgliedstaaten wird stark davon abhängen, wie das im Maastrichter-Vertrag in Art. 3b (EG-Vertrag) verankerte Prinzip der Subsidiarität in der Politikgestaltung umgesetzt wird. Mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden ist die Offenhaltung für unterschiedliche ordnungspolitische Entwicklungen auf dezentraler Ebene, die in Konkurrenz zueinander stehen können.

Die zukünftige Aufgaben- und Kompetenzverteilung in der Wirtschaftspolitik wird eine ganze Reihe dezentralisierter ordnungspolitischer Aktivitäten bei den Mitgliedstaaten belassen. Sie werden weiterhin noch über Regelungskompetenzen verfügen. Zwar hat die EU als ein Staatenverband eine eigene, die Mitgliedstaaten in vielen Bereichen bindende Wirtschaftsordnung gesetzt, aber zu diesen Regeln existieren komplementär und differenzierend nationale Ordnungsregeln. Sie widerspiegeln die Vielfalt der nationalen und regionalen Präferenzen und die Verschiedenheit der Bedingungen.

Was ist die zukünftige Funktion der nationalen Wirtschaftsordnungen für die Gemeinschaft? Welche Grenzen sind der nationalen Ordnungspolitik gesetzt?

3.1 Regeln der nationalen Wirtschaftsordnungen im Systemwettbewerb

Wenn man den zukünftigen Einfluß von Regeln der nationalen Wirtschaftsordnungen auf die europäische Wirtschaftsordnung einschätzen will, dann ist realistischerweise allenfalls nach dem möglichen Einfluß einzelner wichtiger Teilsysteme zu fragen, häufiger wird es sogar lediglich um einzelne Regeln gehen. Einen brauchbaren analytischen Zugang zur Beantwortung dieser Fragen bietet das Konzept des Systemwettbewerbs. Der zentrale Gedanke des Konzeptes für die EG ist, daß die privaten Wirtschaftsakteure bei ihren Entscheidungen zwischen Regeln verschiedener Rechtssysteme wählen können (z.B. Produkt- oder Standortregulierungen), die von den politischen Wettbewerbern institutionalisiert worden sind und daß diese einen solchen Wettbewerb zulassen und dessen disziplinierende Wirkungen akzeptieren. Systemwettbewerb wird als ein sehr komplexer, regelgebundener Interak-

tionsprozeß definiert, in dem Elemente des wirtschaftlichen und des politischen Wettbewerbs wirksam sind.³³ In der EU findet dieser Wettbewerb auf der Ebene der Mitgliedstaaten statt; er folgt aus der Aufteilung der Kompetenzen für die Politikgestaltung und die Gesetzgebung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Dieser »Wettbewerb der Staaten« ist in der europäischen Integrationswissenschaft noch wenig erforscht.³⁴

Als Grunderwartungen zur Funktionsweise von Systemwettbewerb kann man formulieren:³⁵

»- Systemwettbewerb ist ein Verfahren, das es privaten Wettbewerbern ermöglicht, die Problemlösungsqualität vorhandener institutioneller Arrangements vergleichend zu prüfen. Zugleich regt es politische Wettbewerber an, attraktivere institutionelle Neuerungen zu entwickeln (Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren).

- Systemwettbewerb wird von der tatsächlichen, aber auch der potentiellen Substitution institutioneller Arrangements durch private Wettbewerber ausgelöst. Deshalb wirkt er kontrollierend auf die politischen Wettbewerber als Anbieter alter und neuer institutioneller Arrangements (Systemwettbewerb als Kontrollverfahren).«

Systemwettbewerb wird durch exogene und endogene Faktoren begrenzt. Die exogenen Grenzen werden durch politisch gesetzte Regeln bestimmt, welche die Form und das Ausmaß des Wettbewerbs festlegen. Als endogene Grenzen des Systemwettbewerbs werden im wesentlichen drei Punkte angeführt:³⁶ erstens die prozeßbezogenen Grenzen aufgrund von realen Funktionsproblemen, insbesondere ausgelöst durch Informations- und Mobilitätsbeschränkungen; zweitens Probleme aufgrund der unterschiedlichen Funktionsweise von ökonomischem und politischem Wettbewerb; drittens Probleme aufgrund besonderer Eigenschaften der dem Wettbewerb ausgesetzten Institutionen, nämlich deren Systemkompatibilität und Pfadabhängigkeit.

Der analytische Ansatz, der das Konzept des Systemwettbewerbs kennzeichnet, läßt sich auf die Fragestellung nach der zukünftigen Rolle der nationalen Wirtschaftsordnungen in der EG übertragen:

Nach dem ursprünglichen Konzept wird die Funktionsweise von Systemwettbewerb für ein Szenario untersucht, bei dem private Wettbewerber in

33 Vgl. Manfred E. STREIT, *Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß*, in: Dieter CASSEL (Hrsg.), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin 1996, S. 224.

34 Vgl. Martin SEIDEL, *Der Wettbewerb der Rechts- und politischen Systeme in der Europäischen Union* (Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Policy Paper B 10), Bonn 1998, insbes. S. 4 ff.

35 M. E. STREIT (wie Anm. 33), S. 226-227.

36 Vgl. M. E. STREIT (wie Anm. 33), S. 231 ff.

den Mitgliedstaaten der Union zwischen alternativen Regeln entscheiden können, die von den politischen Wettbewerbern gesetzt und gegenseitig anerkannt worden sind. In Analogie zu diesem Konzept kann man jetzt nach der Funktionsweise von Systemwettbewerb in einem Szenario fragen, bei dem politische Wettbewerber (Regierungen der Mitgliedstaaten der EU und Parteien im Europäischen Parlament) zwischen bereits vorhandenen alternativen nationalen Regeln in der EU entscheiden. Man kann Entscheidungssituationen annehmen, in der die Überlegenheit einer nationalen Regel bei der ökonomischen Problemlösung nachweisbar ist, so daß einige der politischen Wettbewerber in der EU für diese Regel als neues nationales institutionelles Arrangement oder sogar als neue Gemeinschaftsregel votieren (Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren). Ein Beispiel ist die niederländische Arbeitsmarktpolitik, die mit besonderen institutionellen Arrangements sehr erfolgreich die Arbeitslosenzahl reduzieren konnte. Einige dieser Regeln, wie zum Beispiel institutionalisierte Zusammenarbeit von Staat und Sozialpartnern, Vereinbarung neuer Niedriglohntarife und Einstieglöhne für Berufsanfänger, Privatisierung der Lohnfortzahlung, werden jetzt auch für die Arbeitsmarktpolitik in anderen Mitgliedstaaten und in der EU erwogen.

Ob der Systemwettbewerb in der EU funktioniert, hängt von dem begrenzenden Einfluß der oben genannten exogenen und endogenen Faktoren ab. Die exogenen Grenzen sind durch die politisch gesetzten Ordnungsregeln des EG-Vertrages bestimmt; sie lassen einen Wettbewerb mit unterschiedlichen institutionellen Arrangements grundsätzlich zu. Als endogene Grenzen des Systemwettbewerbs wirken insbesondere Informationsbeschränkungen. Da bei den Entscheidungsträgern in Staatsverwaltung und Politik – im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Entscheidungsträgern – direkte ökonomischen Anreize fehlen, leistungsfähigere Regelsysteme für die Wirtschaftsordnung zu entdecken, bleibt der Informationsstand unterentwickelt. Als Restriktion ist aber auf jeden Fall zu berücksichtigen, daß ordnungspolitische Veränderungen in der EU auf »politischen Märkten« von den Mitgliedstaaten vereinbart und umgesetzt werden müssen. Diese Restriktion hat für das konkrete Ergebnis des Systemwettbewerbs erhebliche Konsequenzen.

Endogene Begrenzungen für den Systemwettbewerb in der EU ergeben sich ferner aus den besonderen Eigenschaften der Institutionen. Die bestehenden nationalen Regelungen, die eine hohe Problemlösungsqualität bewiesen haben und daher grundsätzlich als überlegene Lösung beurteilt werden, sind als einzelne jeweils systembezogen im Sinne von Kompatibilität. Ein Beispiel ist das Steuerrecht; die Harmonisierung der Mehrwertsteuern in der Gemeinschaft ist gerade deshalb schwierig, weil diese Steuerart nur ein

Teil der nationalen Steuersysteme ist, die sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.³⁷

Schließlich ist das Beharrungsvermögen von bestehenden Institutionen, die sogenannte Pfadabhängigkeit, zu berücksichtigen. Eine von vielen und längere Zeit genutzte Regel ist für den einzelnen Entscheidungsträger mit geringen Transaktionskosten verbunden, daher ist eine solche Institution dem Systemwettbewerb weniger stark ausgesetzt.

Zum Funktionieren des Systemwettbewerbs müssen Freiheitsräume für Entscheidungen und Handlungen der wirtschaftlichen und politischen Akteure unterhalb der Gemeinschaftsebene erhalten und geschützt werden. Unter diesen Voraussetzungen können ein Wettbewerb der Ideen über die weitere Gestaltung einer offenen, wettbewerblichen und sozial gerechten EG sowie unterschiedliche ordnungspolitische Innovationen entstehen. In der Sichtweise des Systemwettbewerbs sind die nationalstaatlichen institutionellen Entscheidungen und Vorschläge zur konkreten Gestaltung einer freiheitlichen und sozial gerechten Ordnung die nicht ersetzbare Grundlage für die Weiterentwicklung der europäischen Wirtschaftsordnung. Der Systemwettbewerb der weiterhin bestehenden, wenn auch eingeschränkten nationalen Wirtschaftsordnungen ermöglicht, daß nationale und gemeinsame europäische Wirtschaftspolitiken sowohl durch institutionelle Innovationen einzelner Staaten als auch durch Übernahme bewährter Regeln verbessert werden.

3.2 Zukünftige Beiträge der Sozialen Marktwirtschaft zur Wirtschaftsordnung der EG

Welche Beeinflussungen hinsichtlich der zukünftigen europäischen Wirtschaftsordnung könnten bei Systemwettbewerb speziell aus der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft hervorgehen? Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Definition der wirtschaftspolitischen Konzeption als »ein umsichtig angelegtes und konsistentes System von allgemeinen und langfristig bedeutsamen Zielen, ordnungspolitischen Grundsätzen und damit verträglichen zielkonformen Instrumenten für den Teilbereich Wirtschaft in Abhängigkeit von den weiterreichenden gesellschaftlichen Zielvorstellungen«. ³⁸ Damit geht es sowohl um Inhalte (grundlegende Ziele der Wirtschaftspolitik) als auch um Verfahren (Regeln und Maßnahmen), die aus der Sicht der Sozialen Marktwirtschaft für die europäische Ordnungspolitik relevant sein könnten.

³⁷ Vgl. M. E. STREIT (wie Anm. 33), S. 232.

³⁸ Manfred E. STREIT, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 4. neubearb. u. erw. Aufl., Düsseldorf 1991, S. 254.

Die Merkmale der Sozialen Marktwirtschaft sind kürzlich erstmals in einem Gesetz, nämlich in dem Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (1990) in Artikel I, wie folgt definiert worden.

« (3) Grundlage der Wirtschaftsunion ist die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien. Sie wird insbesondere bestimmt durch Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen; hierdurch wird die gesetzliche Zulassung besonderer Eigentumsformen für die Beteiligung der öffentlichen Hand oder anderer Rechtsträger am Wirtschaftsverkehr nicht ausgeschlossen, soweit private Rechtsträger dadurch nicht diskriminiert werden. Sie trägt den Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung.

(4) Die Sozialunion bildet mit der Währungs- und Wirtschaftsunion eine Einheit. Sie wird insbesondere bestimmt durch eine der Sozialen Marktwirtschaft entsprechende Arbeitsrechtsordnung und ein auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhendes umfassendes System der sozialen Sicherung.«³⁹

Das System der wirtschaftlichen und sozialen Ziele und der ordnungspolitischen Regeln, welches die Konzeption der deutschen Wirtschaftsordnung ausmacht, ist in starkem Maß durch gesellschaftliche Prioritäten geprägt, die tief in der Geschichte und der Sozialstruktur des Landes verwurzelt sind. Diese gesellschaftlichen Grundeinstellungen, die sich nur sehr langfristig ändern, bewirken eine Pfadabhängigkeit institutioneller Entwicklungen. Daher kann man annehmen, daß deutsche Beiträge zum Systemwettbewerb dem Entwicklungspfad der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland entsprechend durch die bisherigen Zielprioritäten Freiheit, wirtschaftliche Effizienz und sozialer Ausgleich und durch das bewährte wettbewerbliche Verfahren gekennzeichnet sein werden. Im einzelnen geht es dabei darum, die wirtschaftlichen und sozialen Ziele in einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung und in einer freiheitlichen Sozialordnung bei stabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen (unter Einschluß umweltpolitischer Ziele) zu erreichen. Im Systemwettbewerb sind aus der Sicht der Sozialen Marktwirtschaft daher vier Politikbereiche der EG von besonderem Interesse:

- (1.) Stärkung und Schutz der europäischen Wettbewerbsordnung,
- (2.) Schaffung stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen,

³⁹ PRESSE- UND INFORMATIONSAMT FÜR BUNDESREGIERUNG (Hrsg.), *Der Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Erklärungen und Dokumente*. Bonn 1990.

- (3.) Entwicklung einer europäischen Sozialordnung und
 (4.) Stärkung der ökologischen Komponente in der Wirtschaftsunion.

Zu (1.):

Aus deutscher Sicht hat sich das marktwirtschaftliche Koordinationsverfahren bewährt, daher ist das System offener und wettbewerbsorientierter Märkte in der EG durch Verbesserungen der europäischen Wettbewerbsregeln und der Wettbewerbspraxis zu schützen und zu fördern.⁴⁰ Eine Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik für andere Zwecke ist zu verhindern. Diese ordnungspolitische Orientierung ist gegenüber Auffassungen anderer Mitgliedstaaten zu behaupten, die Wettbewerbsbeschränkungen für Zwecke der Außenhandels-, Forschungs-, Industrie-, Arbeits- und Regionalpolitik anwenden wollen. Zu beachten bleibt, daß Wettbewerbsbeschränkungen entstehen könnten, wenn der durch die Globalisierung zahlreicher Märkte erforderliche Anpassungsprozeß in einzelnen Branchen als zu schwierig hingestellt wird. Protektion und Intervention zu Lasten der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung könnten die Folge sein, wie es das Beispiel des Entsendegesetzes in Deutschland zeigt.⁴¹ Die deutsche ordnungspolitische Position folgt dem Konzept der funktionalen Integration, dem unverändert Leistungsfähigkeit zuerkannt wird.

Um die Funktionsbedingungen für die wettbewerbliche Marktkoordinierung in der EG zu verbessern, müßte man einige institutionelle Regelungen verändern. Nach deutschen Erfahrungen sollten darunter zwei Regeln sein.⁴² Erstens gehört dazu die Errichtung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde in der Gemeinschaft. Viele Erfahrungen sprechen dafür, daß mit dem Grad der Unabhängigkeit die Bereitschaft einer Wettbewerbsbehörde größer wird, wettbewerbsrelevante Sachverhalte effizient und nicht diskriminierend aufzugreifen.⁴³ Eine politisch unabhängige Behörde kann sich völlig auf die Anwendung der durch das Wettbewerbsrecht vorgegebenen Regeln konzentrieren und nach rein wettbewerblichen Kriterien entscheiden. Danach bleibt immer noch die Möglichkeit, aufgrund politischer Erwägungen nachträglich die behördliche Entscheidung abzuändern. Der Vorteil eines solchen zweistufigen Verfahrens liegt auch darin, daß es transparenter ist und einen öf-

⁴⁰ Vgl. auch WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (wie Anm. 32), S. 32 ff.

⁴¹ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, *Anpassung des deutschen Kartellgesetzes an das europäische Recht?*, Bonn, Sept. 1996, S. 7.

⁴² Vgl. zum folgenden DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.), *Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1995/96 sowie über die Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet und Stellungnahme der Bundesregierung*, Drucksache 13/7900 vom 19. Juni 1997, S. VI u. VII.

⁴³ Vgl. MONOPOLKOMMISSION, *Marktöffnung umfassend verwirklichen: Hauptgutachten 1996/1997*, Baden-Baden 1998, Ziffer 725.

fentlichen Begründungszwang hinsichtlich politischer Entscheidungsmotive schafft. Die deutsche Bundesregierung hat auf der Regierungskonferenz von 1996 für ihren Vorschlag, die rechtlichen Voraussetzungen zur Errichtung eines Europäischen Kartellamtes zu schaffen, allerdings keine Zustimmung der EG-Kommission und der Mitgliedstaaten erhalten. Die institutionelle Lösung eines unabhängigen Europäischen Kartellamtes sollte weiter verfolgt werden.

Zweitens ist die zukünftige europäische Wettbewerbspolitik unter Beachtung des ordnungspolitischen Grundsatzes der Subsidiarität, der in Art. 3b EG-Vertrag festgeschrieben ist, institutionell so zu gestalten, daß es nicht zu einer sachlich unvertretbaren, erheblichen Erweiterung der Zuständigkeit der Europäischen Kommission kommt. Diese Wirkung hätte die von der Kommission für die Reform der Fusionskontrollverordnung vorgeschlagene Absenkung des Schwellenwertes auf 3 Mrd. ECU weltweiten Umsatz (bisher 5 Mrd. ECU) und 150 Mio. ECU gemeinschaftsweiten Umsatz (bisher 250 Mio. ECU) gehabt. Die Absenkung des Aufgreifkriteriums ist von Deutschland und einigen anderen Mitgliedstaaten abgelehnt worden, da die geltende Regelung eine angemessene Kompetenzaufteilung zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden ermöglicht. Die Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts durch die nationalen Kartellbehörden, auf deren Territorium der Schwerpunkt des Wettbewerbsverstoßes liegt, ist eine institutionelle Lösung, welche das Subsidiaritätsprinzip konkret umsetzt.

Zu (2.):

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland beruht auf einer wettbewerblichen Marktwirtschaft und stabilitätsorientierter makroökonomischer Politik. Für beides sind bestimmte institutionelle Arrangements geschaffen worden, wie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, die das Verhalten der privaten und politischen Entscheidungsträger beeinflussen haben. Solche Regelsysteme und die daraus abgeleitete Politikgestaltung zu verbessern, könnten deutsche Beiträge für die EG sein.

Die die deutsche Wirtschaftspolitik kennzeichnende »Stabilitätskultur« ließe sich auf die EG auszudehnen. Was mit Stabilitätskultur umschrieben wird, ist aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik das Ergebnis des Einflusses von Institutionen auf das Verhalten von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern. Geeignete institutionelle Arrangements könnten so zu einem Verhalten der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft führen, das stabilitätspolitischen Zielen hohe Priorität einräumt.

Bedarf an neuen institutionellen Regelungen besteht in der Gemeinschaft angesichts der makroökonomischen Steuerungsprobleme, die die Aufspal-

tung in zentrale Zuordnung der Geldpolitik bei der Europäischen Zentralbank und der dezentralen Zuordnung der Wirtschaftspolitik bei den Mitgliedstaaten entstehen läßt. Der von deutscher Seite 1995 initiierte »Stabilitäts-pakt«, der dann als »Stabilitäts- und Wachstumspakt« 1997 von den Staats- und Regierungschefs der EU gebilligt wurde, enthält eine ganze Reihe solcher Regelungen. Die Kernidee des vorgeschlagenen Regelsystems ist, Sanktionen gegen finanzpolitisches Fehlverhalten von Mitgliedstaaten nicht von politischen Entscheidungen, sondern allein von objektiven Finanzdaten abhängig zu machen. Diese institutionelle Neuerung für die EG entspricht dem Konzept regelgebundener Wirtschaftspolitik. Die entscheidungsleitende Funktion der Stabilitätsregeln hängt allerdings davon ab, ob es sich um eine bloße politische Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten handelt oder ob geeignete Rechtsgrundlagen für eine Verrechtlichung des Stabilitätspaktes bestehen.

Zu (3.):

Die Sozialordnung ist einer der Bereiche der Gemeinschaft, in dem erhebliche ordnungspolitische Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Die Regulierungsansätze und das Schutzniveau sind bisher in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Für die Gemeinschaft ist es wichtig, auch für den Bereich der Sozialordnung sowohl Voraussetzungen als auch Begrenzungen für den Wettbewerb sozialpolitischer Systeme zu schaffen.

Die Soziale Marktwirtschaft ist eine integrierte wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeption, und daher machen die Wirtschafts- und die Sozialordnung zusammen das Spezifische dieser Form der Marktwirtschaft aus. Zum Grundgedanken der EU gehört ebenfalls das integrative Konzept von marktwirtschaftlichem Binnenmarkt und europäischer Sozialordnung.

Die bisher schon erfolgreiche Entfaltung der vier Freiheiten der Marktbürger führt auf europäischer Ebene zu einer wettbewerbsintensiven Marktwirtschaft, die bislang von der EG sozialstaatlich nicht begrenzt wird. Zutreffend verweist Böckenförde auf das Problem, daß die zur Staatlichkeit gehörende Gesamtzuständigkeit und -verantwortung für das Gemeinwohl hier noch nicht wahrgenommen werden kann. »Wird hier ein Sektor herausgelöst und verselbständigt, wie es mit der Verlagerung der Regulierungs- oder Deregulierungsmacht für den Bereich Wirtschaft auf die EG geschieht, so führt das zu einer Aufspaltung der Gemeinwohlsorge in der Weise, daß die notwendige Gesamtverantwortung und -regelungskompetenz rechtlich weder bei der EG noch bei den Mitgliedstaaten lokalisiert ist: Der EG fehlt die über die Wirtschaft hinausgreifende Kompetenz, den Mitgliedstaaten, wiewohl ihr Charakter als Staaten eine Gesamtverantwortung impliziert, fehlt die Befugnis, in die wirtschaftsbezogenen, auf die Realisierung der vier Freiheiten der Marktbürger ausgerichteten EG-Regelungen einzugreifen. Die einstmals mühsam erkämpfte Einheit von Staatsraum, geregelter Wirtschaftsraum und

Sozialraum, eine Geschäftsgrundlage des modernen Wohlfahrtsstaates und sozialer Marktwirtschaft, wird aufgegeben«⁴⁴.

Die Vorstellungen über eine europäische Sozialordnung sind wegen der Unterschiedlichkeit der Sozialsysteme und der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in den Mitgliedstaaten erst in der jüngeren Phase des Integrationsprozesses intensiver erörtert worden.⁴⁵ Die Einheitliche Europäische Akte (1986) hatte den EWG-Vertrag um Elemente einer gemeinsamen Sozialpolitik ergänzt, denn der Ministerrat konnte jetzt auch – und zwar lediglich mit qualifizierter Mehrheit – Richtlinien im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz verabschieden. Die Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Großbritannien) haben 1989 die »Europäische Sozialcharta« verabschiedet und dem Maastricht-Vertrag (1992) das »Abkommen über die Sozialpolitik« beigefügt, das in einer größeren Zahl von sozialpolitischen Bereichen die Handlungskompetenzen der Gemeinschaft erweitert und stärkt. Das Weißbuch der Kommission »Europäische Sozialpolitik – ein zukunftsweisender Weg für die Union« (1994) enthielt Vorschläge für weitere Aktivitäten.

Verfolgt man die sozialpolitischen Beiträge in der deutschen Europapolitik, so betreffen sie inhaltlich die Gebiete soziale Grundnormen, Arbeitsschutz und Mitbestimmung. Eine Angleichung der Sozialbedingungen in den oben genannten Gebieten wird sehr nachdrücklich von deutschen Interessengruppen über die innenpolitische Einflußnahme auf die Europapolitik der Regierung verfolgt. Ein Ergebnis deutscher Initiativen ist die 1996 in Kraft getretene EU-Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat. Sie regelt die Rechte der Arbeitnehmer zur Information und Konsultation in den in der Gemeinschaft tätigen Unternehmen und Unternehmensgruppen.

Ordnungspolitisch sind die bisherigen institutionellen Vorschläge zur Sozialpolitik von deutscher Seite mehr dem Konzept der Harmonisierung als dem des Systemwettbewerbs zuzuordnen. Es gibt eine Präferenz, EU-weite Regulierungen in der Sozialpolitik zu unterstützen. Ob das sinnvoll ist, müßte in Hinblick auf die jeweiligen Bedingungen in jedem Einzelfall geprüft werden. Was aber feststeht, ist: Da Regulierungen auf zentraler Ebene durch die Einführung von sozialen Mindeststandards die Produktionskosten in den ärmeren Mitgliedstaaten erhöhen und somit deren Wettbewerbsfähigkeit verringern, reduziert sich für die reicheren Länder der Anpassungsdruck.⁴⁶

44 Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE, *Kein Spiel ohne Grenzen*, in: *Die politische Meinung*, 43. Jg., 340 (1998), S. 12-13.

45 Vgl. hierzu Wolfgang DÄUBLER (Hrsg.), *Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes*, Gütersloh 1998.

46 Vgl. hierzu Th. SCHUSTER/R. VAUBEL (wie Anm. 31), S. 96.

Wenn heute in den Mitgliedstaaten der EU sehr große Unterschiede in der institutionellen Ausgestaltung der Sozialordnung bestehen, dann ist das zwar einerseits das Ergebnis unterschiedlicher Präferenzen, Nachfrage und Einkommen, aber andererseits auch die Folge mangelnden Wissens über eine effiziente Lösung.⁴⁷ Zum Wettbewerb der Ideen und der institutionellen Lösungen läßt sich aus der Sicht der Sozialen Marktwirtschaft beitragen: Es sollte gelingen, die Leistungen einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung mit Maßnahmen des sozialen Ausgleichs zu verbinden, wobei es Spielraum für sozialpolitische Ziele und Maßnahmen in den Mitgliedstaaten gibt.

Dem Subsidiaritätsprinzip würde beispielsweise folgende sozialpolitische Regelung entsprechen: Die Mitgliedstaaten behalten die Kompetenz für die Gestaltung und Finanzierung der eigenen Sozialschutzsysteme; die EU erhält die Kompetenz zur Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialschutzsysteme in den Fällen, in denen die Freizügigkeit der Bürger innerhalb der Union betroffen ist. In den Systemwettbewerb könnte man zum Beispiel folgende integrationsfördernde Regelung der Finanzierung von Sozialleistungen einbringen: In einem beitragsfinanzierten System der sozialen Sicherung, das einen Rechtsanspruch auf Leistung sichert, sind die beitragsfinanzierten Geldleistungen exportierbar und exportpflichtig. Der erworbene Anspruch ist europaweit gesichert, was ein wichtiges Argument für die Freizügigkeit der Bürger in der EU ist.⁴⁸

Zu 4.:

Zum Zielsystem der wirtschaftspolitischen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft gehört auch der Umweltschutz. Seit den 60er Jahren wurde die Bedeutung von Umweltproblemen immer deutlicher erkannt, und es begannen die ersten umweltpolitischen Aktivitäten. Inzwischen bestehen in Deutschland weitreichende umweltpolitische Zielsetzungen und ein differenziertes umweltpolitisches Instrumentarium. Früher als in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hat man sich in Deutschland mit der konzeptionellen Ausrichtung der Umweltpolitik in der Marktwirtschaft auseinandergesetzt.⁴⁹ Das hat allerdings nicht verhindern können, daß in den wichtigsten Schutzbereichen interventionistische Ansätze dominieren, wenn es auch einige Umweltschutzregeln gibt (wie zum Beispiel das Umwelthaftungsgesetz), die ordnungskonform sind.⁵⁰

47 Vgl. Th. SCHUSTER/R. VAUBEL (wie Anm. 31), S. 191.

48 Vgl. GESELLSCHAFT FÜR VERSICHERUNGSWISSENSCHAFT UND -GESTALTUNG E.V., *Informationsdienst* Nr. 259, Köln, August 1997, S. 30.

49 Vgl. hierzu Lothar WEGEHENKEL (Hrsg.), *Marktwirtschaft und Umwelt*, Tübingen 1981.

50 Vgl. Helmut KARL, *Ökologie, individuelle Freiheit und wirtschaftliches Wachstum: Umweltpolitik in der Marktwirtschaft*, in: Dieter CASSEL (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftspolitischen Konzeption*, Stuttgart 1998, S. 553.

Zwar ist es in der Vergangenheit in Deutschland nicht gelungen, Umweltnutzung und Umweltpolitik völlig systemkonform in das System der Sozialen Marktwirtschaft zu integrieren, aber das Wissen hinsichtlich der Wirkungen einzelner Umweltschutzmaßnahmen konnte erheblich verbessert werden. Damit ist man in der Lösung von Informationsproblemen über die Ökonomie- und Ordnungsverträglichkeit einzelner Regeln der Umweltpolitik entscheidend fortgeschritten. Es sind diese Fähigkeiten zur ökologisch-ökonomischen Analyse und das Wissen in Wissenschaft und Staatsverwaltung über Wirkungszusammenhänge, die von deutscher Seite zur Stärkung der ökologischen Komponente in der Wirtschaftsunion eingebracht werden können.

Das allgemeine Ziel der EU, Wirtschaftswachstum umweltverträglich zu erreichen, das in dem Vorschlag der EG-Kommission zur »nachhaltigen Entwicklung« zum Ausdruck kommt,⁵¹ ist aus deutscher Sicht nicht strittig. Die einzelnen Ziele und Instrumente der Umweltpolitik jedoch sind klärungsbedürftig. Über die ordnungspolitische Ausrichtung von Umweltschutzaktivitäten der Gemeinschaft, über das notwendige Regulierungsniveau und über gemeinschaftliche (zentrale) oder nationale bzw. regionale (dezentrale) Lösungsmöglichkeiten des Umweltproblems muß erst noch intensiv diskutiert werden.

51 Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung – Herausforderung der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, Weißbuch, Brüssel 1993, Kapitel 10.