

Die Soziale Marktwirtschaft – Auslauf- oder Exportmodell?

Von Manfred E. Streit

1. Zum Vorgehen

Nach einer inhaltlichen Skizze der Konzeption soll an Beispielen belegt werden, daß die Soziale Marktwirtschaft in ihrem Ursprungsland zu einem Auslaufmodell geworden ist. Sodann wird einem ersten Export der Konzeption nachgegangen. Die im EWG-Vertrag von 1957 enthaltene Wirtschaftsverfassung sowie ihre Umsetzung weisen zahlreiche Spuren der Konzeption auf. Allerdings wurden diese Spuren in den letzten Jahrzehnten zunehmend verwischt. Als zweiter Exportfall kann zumindest auf den ersten Blick der Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der vormaligen DDR und der Bundesrepublik vom 18. 5. 1990 angesehen werden. Mit Inkrafttreten des Vertrages wurde dem Beitrittsgebiet jedoch das gesamte, stark verkrustete Institutionensystem der alten Bundesrepublik übergestülpt. Schließlich und anknüpfend an die Transformation Ostdeutschlands als Sonderfall soll geprüft werden, inwieweit die Konzeption Leitbild für die Transformation anderer vormalig sozialistischer Wirtschaftsordnungen sein könnte.

2. Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis in der Bundesrepublik

2.1. Zur Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft

Als wirtschaftspolitische Konzeption stellt die Soziale Marktwirtschaft eine Art Orientierungsrahmen oder Generallinie für wirtschaftspolitische Aktivitäten dar. Nach ihr kommt es darauf an, das »Prinzip der Freiheit auf dem Märkte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden«.¹ Wenn die Konzep-

¹ Alfred MÜLLER-ARMACK, *Soziale Marktwirtschaft*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Band 9, Stuttgart u. a. 1956, S. 390. Vgl. zur Erläuterung der Konzeption neben Müller-Armack z. B. Manfred E. STREIT, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 4. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Düsseldorf 1991, S. 290 ff., Egon TUCHTFELDT, *Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitisches Konzept*, in: Friedrun QUAAS/Thomas STRAUBHAAR (Hrsg.), *Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft*, Bern u. a. 1995, S. 29-46, und Hans WILLGERODT, *Soziale Marktwirtschaft – ein unbestimmter Begriff?*, in: Ulrich IMMENGA/Wernhard MÖSCHEL/Dieter REUTER (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker*, Baden-Baden 1996, S. 329-344.

tion ihre Orientierungsfunktion für wirtschaftspolitische Einzelentscheidungen erfüllen soll, muß sie über die Kurzbeschreibung hinaus ein umsichtig angelegtes System von langfristig bedeutsamen Zielen, ordnungspolitischen Grundsätzen und damit verträglichen, zielkonformen Instrumenten für den Teilbereich Wirtschaft enthalten. Dieses System muß wiederum mit weiterreichenden gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen vereinbar sein.

Als normatives Konzept ist die Konzeption wissenschaftlich nicht begründbar. Sie kann jedoch auf Inhalt, Konsistenz, impliziertes wirtschaftspolitisches Steuerungswissen und damit auf Realisierbarkeit überprüft werden. Ferner ist sie zur wirtschaftspolitischen Erfolgskontrolle geeignet, wenn sie von Entscheidungsträgern als handlungsleitend erklärt wurde. Für die Soziale Marktwirtschaft gilt dies im Grunde seit den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU vom 15. Juni 1949.

Allerdings hat die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft Unschärfen, die eine Überprüfung der wirtschaftspolitischen Praxis auf Konformität erschweren. Das gilt weniger für die »Freiheit auf dem Markte« als für den »sozialen Ausgleich«. Die ordnungspolitischen Voraussetzungen für eine Marktwirtschaft, nämlich die zur Privatautonomie erforderlichen wirtschaftlichen Freiheitsrechte, das Privateigentum als Haftungsgrundlage für die positiven wie negativen Folgen privatautonom Handelns sowie der Leistungswettbewerb als Kontroll- und Entdeckungsverfahren waren unstrittig. Unterschiedliche Vorstellungen bei den geistigen Vätern der Konzeption waren insbesondere wettbewerbstheoretischer Art mit Konsequenzen für die Wettbewerbspolitik. Hier wurde, ausgehend vom »vollständigen Wettbewerb« Euckenscher Vorstellung² bis hin zu dem durch Hayek geprägten und von Hoppmann³ entwickelten Konzept der »Wettbewerbsfreiheit«, Theoriegeschichte mit wirtschaftspolitischer Relevanz geschrieben.⁴ Daran, daß Wettbewerb als »Schutzobjekt« des Wettbewerbsrechts⁵ gilt, hat sich im Kern nichts geändert.

2 Es handelt sich dabei nicht um die neoklassische Vorstellung der vollkommenen Konkurrenz, die Walter EUCKEN, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 3. Auflage, Jena 1943, S. 117, mit durchaus modernen Gründen ablehnt. Mit der Betonung der »offenen« Formen von Angebot und Nachfrage (ebenda, S. 111 ff.) kommt er der »Wettbewerbsfreiheit« inhaltlich durchaus nahe.

3 Erich HOPPMANN, *Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik*, in: *ORDO* 18, S. 77-94.

4 Vgl. zu den wettbewerbspolitischen Konsequenzen der »Wettbewerbsfreiheit« z. B. Manfred E. STREIT, *Wirtschaftsordnung, Privatrecht und Wirtschaftspolitik. Perspektiven der »Freiburger Schule«*, aus dem Englischen übertragen, in: DERS.: *Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik*, Tübingen 1992/1995, S. 71-104; Manfred E. STREIT, *Dreizehn Thesen zu einer marktprozeßtheoretischen Wettbewerbspolitik*, in: DERS., *Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik*, Tübingen 1993/1995, S. 218-224.

5 Ludwig RAISER, *Rechtsschutz und Institutionenschutz im Privatrecht*, in: *Summum ius – summa iniuria*, Tübingen 1963, S. 145-167.

Die zu einer Erfolgskontrolle erforderliche Trennschärfe der Konzeption ist bei ihrem zweiten Element, dem »sozialen Ausgleich«, wesentlich geringer. Hier bestanden hinsichtlich Art und Umfang der damit verbundenen organisatorischen Vorkehrungen und laufenden Interventionen bereits wesentliche Unterschiede zwischen den geistigen Vätern der Konzeption.⁶ Das gilt selbst für den wirtschaftspolitischen Praktiker Erhard und seinen engsten Mitarbeiter, Müller-Armack. Ein allgemeiner Konsens dürfte jedoch hinsichtlich des ordnungspolitischen Erfordernisses bestanden haben, daß es darauf ankomme, »den sozialen Zweck zu sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen«⁷. Zwar erlaubt das Erfordernis Aussagen darüber, welche Interventionen keinesfalls als marktkonform gelten können. Damit sind jedoch Interventionen, die diesen Test passieren, nicht automatisch ordnungspolitisch akzeptabel. Dies zeigt z. B. in der Außenwirtschaftspolitik der Vergleich eines Mengenkontingents mit einem (nicht prohibitiven) Zoll. Ebenso wenig ist das Erfordernis geeignet, den Konflikt zu vermeiden, der bei der Verfolgung des »sozialen Ausgleichs« mit der »Freiheit auf dem Marke« entstehen kann. Es ist der Konflikt zwischen individueller Freiheit und materialer im Unterschied zu prozeduraler Gerechtigkeit.⁸ Allerdings gibt es trotz der unverkennbaren Unschärfen genügend Anhaltspunkte, um zu prüfen, ob in der wirtschaftspolitischen Praxis von der Konzeption zweifelsfrei abgewichen wurde. Die Abweichungen selbst sind politisch-ökonomisch leicht erklärbar und verdeutlichen die schwache politische Bindungswirkung der Konzeption.

2.2. Merkmale eines Auslaufmodells

Schon in den ersten Jahren nach Gründung der Bundesrepublik wurde das Spannungsverhältnis zwischen konzeptionsorientierter Grundsatztreue und mehrheitssuchendem Opportunismus mit konzeptionswidrigen Folgen erkennbar. Die Sicherung des Wettbewerbs kam unter dem Druck der Interessengruppen nur zögerlich voran. Es dauerte bis 1957, ehe das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verabschiedet wurde, das Erhard ursprünglich zum Grundgesetz der Marktwirtschaft erklärt hatte. Weitere 8 bzw. 16 Jahre dauerte es, bis kaum bestreitbare Mängel des Gesetzes wenigstens teilweise behoben wurden, die schon vor der Verabschiedung erkannt worden

6 Vgl. z. B. die Analyse von Bruno MOLITOR, *Soziale Marktwirtschaft*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 3 (1958), S. 59 ff. In ihr wird auch auf die Spannweite gesellschaftspolitischer Vorstellungen eingegangen, aus der sich wiederum unterschiedliche Vorstellungen über Art und Umfang staatlicher Aufgaben ergeben.

7 A. MÜLLER-ARMACK (wie Anm. 1), S. 391.

8 Vgl. hierzu z. B. Manfred E. STREIT, *Freiheit und Gerechtigkeit. Ordnungspolitische Aspekte zweier gesellschaftlicher Grundwerte*, in: *ORDO* 39 (1988), S. 33-53.

waren. Allerdings dürften die privaten Wettbewerbsbeschränkungen wegen der Offenheit des Systems für Wettbewerber aus dem Ausland weniger Bedeutung gehabt haben als die staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen, zu denen nicht zuletzt die kartellrechtlichen Ausnahmereiche gehören.

Auch eine »gesicherte Geldordnung« war nur gegen erheblichen Widerstand institutionalisierbar. Als es darum ging, die noch unter alliierterem Recht entstandene Bank deutscher Länder durch ein Bundesgesetz in die Deutsche Bundesbank überzuleiten, bestanden erhebliche Widerstände gegen die Fortführung der bisherigen Unabhängigkeit der Notenbank. Die Argumente, die z. B. Konrad Adenauer gegen eine Selbstbindung der Politik durch eine unabhängige, nur der Geldwertstabilität verpflichtete Notenbank vorbrachte, unterschieden sich nicht im geringsten von denjenigen, die heute in Deutschland und besonders in anderen Mitgliedstaaten der EU gegenüber einer Europäischen Zentralbank mit gleichem Auftrag und Status unbeschadet des Vertrages über die Währungsunion vorgebracht werden.⁹ 1956 geriet Ludwig Erhard an den Rand des Rücktritts, ehe er sich 1957 mit dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank durchsetzen konnte.

War es schon nicht leicht, grundlegende Erfordernisse für das Konzeptionselement »Freiheit auf dem Markte« zu realisieren, so dominierte der mehrheitssuchende Opportunismus sehr bald das Element des »sozialen Ausgleichs«. Drei Beispiele sollen demonstrieren, wie sehr die Konzeption inzwischen zum Auslaufmodell geworden ist.

Nach der Konzeption sollten Korrekturen der Marktergebnisse im Sinne eines »sozialen Ausgleichs« vor allem durch eine progressive Einkommensbesteuerung sowie durch Transferzahlungen, erreicht werden. In seiner Denkschrift von 1947 sprach sich Müller-Armack¹⁰ für eine »klare Einkommensbesteuerung« aus. Wie sehr die Besteuerung von diesem Erfordernis inzwischen abweicht, verdeutlicht die gegenwärtige Diskussion um eine große Reform des von Gruppenprivilegien durchsetzten Steuersystems. Ebensowenig mit der Konzeption vereinbar dürfte das gewachsene Transfersystem sein. Seine kostspielige administrative Aufsplitterung, die unintendierten Kumulationswirkungen für einige Gruppen und die geringen Nettotransfereffekte für andere wurden von der Transfer-Enquête-Kommission bereits 1981 kritisiert.¹¹ Bis heute wurde keine durchgreifende Reform vorgenommen.

⁹ So kritisierte bereits Adenauer die Bank deutscher Länder mit den Worten: »Wir haben hier ein Organ, das niemandem verantwortlich ist, nicht einem Parlament, nicht einer Regierung« (zitiert nach *Wirtschaftswoche* Nr. 6, 30. 1. 1997, S. 26).

¹⁰ Alfred MÜLLER-ARMACK, *Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen*, in: Wolfgang STÜTZEL/Christian WATRIN/Hans WILLGERODT/Karl HOMANN (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Zeugnisse aus 200 Jahren ordnungspolitischer Diskussion*, Stuttgart u.a. 1947/1981, S. 30.

¹¹ Vgl. hierzu z.B. Willi ALBERS, *Soziale Sicherung. Konstruktionen für die Zukunft*, Bonn

Der sozialen Sicherheit soll nach der Konzeption durch Förderung individueller Daseinsvorsorge, einschließlich der Vermögensbildung, sowie durch kollektive (soziale) Sicherungen gedient werden. Das Verhältnis zwischen individueller und kollektiver Vorsorge beurteilte z. B. Ludwig Erhard¹² wie folgt:

»Es widerspricht der marktwirtschaftlichen Ordnung, die die Entscheidung über Produktion und Konsum dem Einzelnen überläßt, die private Initiative bei der Vorsorge für die Wechselfälle und Notstände des Lebens auch dann auszuschalten, wenn der Einzelne dazu fähig und gewillt ist, selbstverantwortlich und eigenständig vorzusorgen. Wirtschaftliche Freiheit und totaler Versicherungszwang vertragen sich nicht. Daher ist es notwendig, daß das Subsidiaritätsprinzip als eines der wichtigsten Ordnungsprinzipien für die soziale Sicherung anerkannt und der Selbsthilfe und Eigenverantwortung so weit wie möglich der Vorrang eingeräumt wird.«

Die Kluft zwischen Konzeption und Praxis könnte kaum größer sein. Sie begann sich bereits 1957 mit Einführung der dynamischen Rente zu öffnen. Erhard wandte sich vergeblich gegen eine Kopplung der Renten an die Lohnentwicklung und befürwortete statt dessen ökonomisch wohlbegründet eine davon unabhängige, am Produktivitätsfortschritt orientierte Dynamisierung.¹³ Von Wahlperiode zu Wahlperiode entwickelte sich die soziale Sicherung politisch-ökonomisch leicht erklärbar¹⁴ hin zu einem Vollversorgungsversprechen, das inzwischen zu Recht als uneinlösbar gilt.

Mit dem »sozialen Ausgleich« verbundene materiale Gerechtigkeitsvorstellungen wurden auch genutzt, um den Inhalt der Privatautonomie, insbesondere den der Vertragsfreiheit, interessenorientiert zu verändern. Die Regeln des Privatrechts, welche die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Freiheitsrechte im Rahmen der Privatautonomie begrenzen, lassen zusammen mit deren wettbewerblichem Gebrauch das entstehen, was Franz Böhm¹⁵ eine Privatrechtsgesellschaft nannte. Wirtschaftliche Handlungsfreiheit ist mit Selbstverantwortung verbunden. Selbstverantwortung bedeutet selbständige Wahrnehmung der eigenen Interessen bei Wahlhandlungen. Wettbewerb

1982, dessen Arbeit in zum Teil kritischer, ergänzender Form an dem Bericht der Kommission ansetzt, deren Mitglied er war.

12 Ludwig ERHARD, *Selbstverantwortliche Vorsorge für die Sozialen Lebensrisiken*, in: DERS., *Deutsche Wirtschaftspolitik*, Düsseldorf und Wien 1956/1962, S. 302 f.

13 Vgl. Ludwig ERHARD, *Wohlstand für alle*, Düsseldorf 1957, S. 272 f. Was übrigens auf diese Weise an die Rentner umverteilt worden wäre, hätte nicht noch einmal in Lohnerhöhungen weitergegeben werden können.

14 Vgl. z. B. Roland VAUBEL, *Der Mißbrauch der Sozialpolitik in Deutschland: Historischer Überblick und politisch-ökonomische Erklärung*, in: Gerard RADNITZKY/Hardy BOUILLON (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin u. a. 1991, insbes. S. 185.

15 Franz BÖHM, *Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft*, in: *ORDO* 17 (1966), S. 75-151.

beruht ebenfalls auf dem selbstverantwortlichen Gebrauch der Handlungsfreiheit. Soweit dieser Gebrauch subjektiv möglich ist und Handlungsfreiheit nicht widerrechtlich eingeschränkt wird, ergibt sich eine für die Rechtsprechung bedeutsame Folge: Privatrechtliche Verträge beziehen ihre Richtigkeitsgewähr im Sinne von rechtens grundsätzlich aus der Handlungsfreiheit. Mit der Berücksichtigung materialer Gerechtigkeitsvorstellungen im Sinne des »sozialen Ausgleichs« änderten sich die ethischen Grundlagen des Rechts.¹⁶ Eine Einschränkung der Handlungsfreiheit ergab sich vor allem als Folge einer Verstärkung des Schutzes der durch den Gesetzgeber als schwächer beurteilten Vertragspartei bzw. durch die Inpflichtnahme der als stärker beurteilten Partei. Für die Rechtsprechung hatte das eine Inhaltskontrolle von Rechtsgeschäften zur Folge. Aufgrund des Schutzauftrags wird sie veranlaßt, die Richtigkeitsgewähr in Frage zu stellen.¹⁷ Die Merkwürdigkeiten, zu denen eine richterliche Inhaltskontrolle z. B. in dem auf »sozialen Ausgleich« abstellenden Arbeits- und Mietrecht in Deutschland führte,¹⁸ müßten Rechtspolitiker in den Parlamenten eigentlich bedenklich stimmen. Das gilt auch für die Beobachtung, daß der Schutz der als schwächer erklärten Vertragspartei dieser häufig mehr schadet als nützt. Besonderer Schutz einer Marktseite löst restriktive, schadensbegrenzende Reaktionen auf der anderen Marktseite aus. Dadurch werden in der Regel die Probleme verschärft oder erst geschaffen, deren Vermeidung ursprünglich angestrebt wurde.

Die mit Beispielen belegten, drastischen Abweichungen von der Konzeption sind nichts Ungewöhnliches. Sie kennzeichnen zwar den Auslaufcharakter der Konzeption, entsprechen jedoch dem, was generell für über längere Zeit ungestörte Demokratien i. S. v. Olson erwartet werden kann. Sie sind Ergebnis eines politischen Prozesses, welcher durch die Suche nach und das Angebot von Gruppenprivilegien (»rent-seeking«) gekennzeichnet ist. Ungeklärt bleibt im vorliegenden Fall lediglich die anfängliche ordnungspolitische Gesamtentscheidung im Sinne Walter Euckens für eine Soziale Marktwirtschaft und ihre, wenn auch nicht vollständige, institutionelle Umsetzung. Die Entscheidung selbst wurde – eher zurückhaltend formuliert – durch die Haltung der westlichen Alliierten begünstigt. Dies war von Bedeutung,

16 Vgl. z. B. Dieter REUTER, *Freiheitsethik und Privatrecht*, in: Wernhard MÖSCHEL/Manfred E. STREIT/Ulrich WITT (Hrsg.), *Marktwirtschaft und Rechtsordnung*, Baden-Baden, 1994, S. 356 ff.

17 Wie bereits Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. revidierte Auflage, Tübingen 1921/1972, S. 397, erkannte, kommt es zu einer Materialisierung des ursprünglichen Formalrechts. Es wird durch »ethische Imperative oder utilitaristische oder andere Zweckmäßigkeitsregeln oder politische Maximen« zunehmend durchbrochen. Ethischer Imperativ und politische Maxime ist hier das inhaltlich offene Sozialstaatsprinzip.

18 Vgl. zum Arbeitsrecht die massive und kenntnisreiche Kritik von Bernd RÜTHERS, *Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht. Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit*, in: Frankfurter Institut, Kleine Handbibliothek, Band 18 (1996).

wenn man bedenkt, daß z. B. die beiden größten politischen Parteien in dieser Zeit für den »christlichen Sozialismus« bzw. den »demokratischen Sozialismus« warben. Die Unterstützung durch die Alliierten schmälert jedoch nicht den ordnungspolitischen Erfolg der wenigen Überzeugten und der Pragmatiker mit politischem Gespür, welche die Konzeption nutzten, um die Gesamtentscheidung sowie deren institutionelle Umsetzung vor allem in den kritischen Anfangsjahren offensiv zu vertreten.¹⁹

3. Spuren der Konzeption im europäischen Integrationsprozeß

3.1. Der EWG-Vertrag und seine Umsetzung

Vor allem in der Frühphase der europäischen Integration sind deutliche Spuren der Konzeption zu erkennen. Das gilt sowohl für die Zeit vor Abschluß des EWG-Vertrages als auch für den Vertrag selbst und dessen Umsetzung in den ersten Jahrzehnten.²⁰ Hier sollen lediglich einige Schwerpunkte im Vertrag und bei seiner Umsetzung aufgezeigt werden.

Sucht man nach Spuren der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im Vertrag, so ist zunächst einmal die inhaltliche Koinzidenz mit der »Freiheit auf dem Markte« unübersehbar. Der Vertrag enthält die wesentlichen Verfassungselemente für eine auf Selbstorganisation durch Selbstkoordination und Selbstkontrolle beruhende, marktwirtschaftliche Ordnung der Gemeinschaft in einer bestechenden Klarheit:²¹

Um unbehinderte Selbstkoordination der Wirtschaftssubjekte durch Markttransaktionen zu ermöglichen, wird der Gemeinschaft die Kompetenz zugewiesen, für eine »Abschaffung aller Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten« (Artikel 3 lit. a EWGV) und die »Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten« (Artikel 3 lit. c EWGV) zu sorgen.

19 Wie extrem schmal die politische Plattform für diejenigen war, welche der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft nahestanden, zeigt z. B. Norbert KLOTEN auf: *Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft*, in: WALTER-EUCKEN-INSTITUT (Hrsg.), *Vorträge und Aufsätze*, Heft 108, Tübingen 1986, S. 14 f. Einen Eindruck von der Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit, die zu leisten war, gibt A. MÜLLER-ARMACK in seiner Denkschrift »Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen« vom 1. Juli 1947 (wie Anm. 10).

20 Vgl. zu Einzelheiten meine Ausführungen an anderer Stelle: Manfred E. STREIT, *Die Soziale Marktwirtschaft im europäischen Integrationsprozeß. Befund und Perspektiven*, erscheint in: Dieter CASSEL (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart 1998.

21 Vgl. zum folgenden Manfred E. STREIT/Werner MUSSLER, *The Economic Constitution of the European Community. From »Rome« to »Maastricht«*, in: *Constitutional Political Economy* 5 (1994), S. 330.

Um Selbstkontrolle der Wirtschaftssubjekte durch Wettbewerb zu ermöglichen und wirtschaftliche Macht einzuschränken, errichtet die Gemeinschaft »ein System, das den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt« (Artikel 3 lit. f EWGV).

Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Außenbeziehungen der Gemeinschaft bestimmt der Vertrag nicht nur »die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber dritten Ländern« (Artikel 3 lit. b EWGV), sondern die Gemeinschaft erklärt es auch zu ihrem handelspolitischen Ziel, »im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkung im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen« (Artikel 110 EWGV).

Zwar wird das für eine marktwirtschaftliche Ordnung ebenfalls konstitutive Privateigentum im Vertrag weder genannt noch unter besonderen Schutz gestellt. Jedoch wurde mit dem Vertrag der rechtliche Status, den Privateigentum in den Mitgliedstaaten genießt, nicht aufgehoben. Darüber hinaus gehörte es schon zu den ursprünglichen Zielen der Integration, auch die staatlich kontrollierten Unternehmen an die allgemeinen Wettbewerbsregeln zu binden.²²

Faßt man zusammen, so kann aufgrund der für die Privatautonomie unabdingbaren wirtschaftlichen Freiheitsrechte, des Privateigentums und des Schutzobjektes eines unverfälschten Wettbewerbs kein Zweifel bestehen, daß die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft auf die »Freiheit auf dem Markte« abstellt. Hinzu kommt, daß die Verfassung in besonderer Weise auf die Mitgliedstaaten zurückwirkt. Die wirtschaftlichen Freiheitsrechte sind nicht nur als Interventionsverbote an die Mitgliedstaaten gerichtet, sondern wurden durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in einklagbare, subjektive Grundrechte transformiert, die vor nationalen Gerichten und vor dem EuGH durchsetzbar sind.²³ Insofern kann von einer »Konstitutionalisierung der Freiheitsgewährleistung des Vertrages«²⁴ gesprochen werden. Die zweifelsfreie Qualität der Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und der später vom EuGH bestätigte Vorrang des Gemeinschaftsrechts bedeuteten letztlich auch, daß der Streit in der Bundesrepublik um die Neutralität des Grundgesetzes gegenüber der Wirtschaftsordnung im Grunde schon seit 1958 müßig geworden war.

22 Vgl. – unter Verweis auf den Spaak-Bericht von 1956 – Ernst- Joachim MESTMÄCKER, *Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union*, in: Rolf H. HASSE u. a. (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit. Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*, Stuttgart u. a. 1994, S. 271.

23 Beides dürfte zu den unvorhergesehenen Folgen der limitierten Einzelermächtigungen gehören, deren Zustimmung durch die Mitgliedstaaten nicht zuletzt aufgrund ihres Bestrebens erklärbar sein dürfte, möglichst wenig und klar begrenzte Souveränität abzutreten.

24 E.-J. MESTMÄCKER, *Zur Wirtschaftsverfassung* (wie Anm. 22), S. 272.

Hinsichtlich der zweiten Komponente der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, dem »sozialen Ausgleich«, wurde der Gemeinschaft zwar mit der Schaffung des europäischen Sozialfonds Kompetenz zugewiesen (Artikel 3 lit. i EWGV). Jedoch wird der Zweck des Fonds darauf begrenzt, »innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu fördern« (Artikel 123 EWGV). Generelles Ziel der Sozialvorschriften ist eine »Abstimmung der Sozialordnungen«, bei der jedoch in erster Linie auf das sie »begünstigende Wirken des gemeinsamen Marktes« (Artikel 117 EWGV) und weniger auf unmittelbare Harmonisierung gesetzt wird.

Dieses Ergebnis der Vertragsverhandlungen überraschte insofern, als die französische Regierung unter dem Druck der Arbeitsmarktverbände noch kurz zuvor die Harmonisierung der Sozialbestimmungen, insbesondere der Arbeitszeit, der Überstundenzahlung und der Anzahl der bezahlten Urlaubstage, gefordert hatte. Der Vertrag sollte erst nach einer Übergangszeit in Kraft treten, in der eine Angleichung der Gesamtarbeitskosten in den Mitgliedstaaten anzustreben war.²⁵ Schon damals vertrat also die französische Regierung eine Position, wie sie inzwischen auch verstärkt in Deutschland vorgetragen wird. Die Forderung nach geregelter Wettbewerb, nach gleichen Startbedingungen oder – in heutiger Terminologie – »level the playing field« wurde von Erhard ökonomisch überzeugend kritisiert.²⁶ Für ihn stand fest: »Die Sozialharmonisierung steht nicht am Anfang, sondern am Ende der Integration; sie ist nicht durch gequälte Konstruktionen zu verwirklichen, sondern durch eine Angleichung der Lebensformen und Lebensvorstellungen im Rhythmus der fortschreitenden Integration.«²⁷ Ebenso warnte er vor der praktischen Konsequenz einer derartigen Harmonisierung in Form ständig expandierender Fonds.

Die zitierten Sozialbestimmungen des EWG-Vertrages lassen die Interpretation zu, daß sich die vertragschließenden Parteien im Grunde auf das Prinzip der Subsidiarität geeinigt haben. Ihnen dürften die schon damals beträchtlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten im Ausmaß sowie in der Finanzierung von Umverteilung und sozialer Sicherung, ganz zu schweigen von Regulierungen mit dem erklärten Ziel des »sozialen Ausgleichs«, bekannt gewesen sein. Die Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten auf diesen Gebieten mußte aus der Perspektive der Gemeinschaft vor allem da ihre Grenze finden, wo sie jene zu benachteiligen droht, welche ihr

25 Vgl. z. B. Hans VON DER GROEBEN, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert*, Baden-Baden 1995, S. 281, und L. ERHARD, *Wohlstand für alle* (wie Anm. 13), S. 308, der auf diese Forderung Bezug nimmt, ohne Frankreich allerdings unmittelbar zu nennen.

26 L. ERHARD, *Wohlstand für alle* (wie Anm. 13), S. 307 ff.

27 L. ERHARD, *Wohlstand für alle* (wie Anm. 13), S. 311.

verbürgtes Recht auf freie Wahl von Wohnsitz und Arbeitsplatz innerhalb der Gemeinschaft wahrnehmen wollen.²⁸

Sucht man nach Spuren von Einflußnahme auf den nach dem Vertrags-schluß folgenden Integrationsprozeß im Sinne der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, so stößt man unweigerlich auf die europäische Wettbewerbspolitik. Gerade in den ersten eineinhalb bis zwei Jahrzehnten nach Abschluß des EWG-Vertrages wurden die zuständige Generaldirektion IV und der EuGH in ihren Entscheidungen durch deutsche Vertreter und hinzugezogene Sachverständige wesentlich mitgeprägt, welche der Konzeption nahestanden.²⁹ Vor allem in dieser Periode wurden der konstitutionelle Stellenwert der Wettbewerbsregeln sowie richtungweisende Interpretationen im Sinne der Konzeption unter Verwendung neuer Erkenntnisse erarbeitet. Konstitutionellen Stellenwert hatte beispielsweise, daß sich die Kommission 1962 mit ihrer Auffassung durchsetzte, wonach die Wettbewerbsvorschriften der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag nicht nur Grundsätze für spätere Regelungen, sondern geltendes Recht darstellen.³⁰ Ähnliches gilt für die Feststellung des EuGH von 1966, daß mit dem EWG-Vertrag eine »Wettbewerbsordnung der Gemeinschaft« geschaffen worden sei. Ebenso bedeutsam ist der 1969 begründete Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor kollidierenden Regeln der Mitgliedstaaten. In die gleiche Periode fallen erste Bemühungen der Kommission, die Beihilferegeln (Artikel 92 – 94) anzuwenden.

Gerade an den Beihilferegeln wird jedoch auch eine konstitutionelle Asymmetrie im EWG-Vertrag erkennbar, die zunehmend interventionistisch genutzt wurde. Das Beihilfenverbot gilt nur für die Mitgliedstaaten, nicht jedoch für das Gemeinschaftshandeln. Auch bei Eingriffen in die Außenhandelsbeziehungen muß sich die Gemeinschaft nach der Entscheidungspraxis des EuGH die Freiheitsgewährleistungen und das komplementäre Prinzip des unverfälschten Wettbewerbs nicht zwingend entgegenhalten lassen.³¹ Diese

28 So fällt auch z. B. das Urteil des Kronberger Kreises zur gegenwärtigen Diskussion der Sozialunion aus. Bei dem mit dem Vertrag geschaffenen Sozialfonds herrschte die Auffassung vor, sein Volumen sei zu begrenzen und auf Anpassungsprobleme zu beschränken (KRONBERGER KREIS, *Sozialunion für Europa?*, in: Frankfurter Institut, Schriftenreihe, 31, Bad Homburg 1996, S. 16). Rechtsansprüche sollten nicht eingeräumt werden. Die Kontrolle der Haushaltsentwicklung sollte dem Ministerrat vorbehalten bleiben (vgl. Hanns J. KÜSTERS, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden 1982, S. 376 ff.).

29 Vgl. hierzu z. B. H. VON DER GROEBEN (wie Anm. 25) und Ernst-Joachim MEST-MÄCKER, *Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa*, in: Ernst-Joachim MEST-MÄCKER/Hans MÖLLER/Hans-Peter SCHWARZ (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa*, Baden-Baden 1987, insbes. S. 10 ff.

30 Das gelang allerdings nur mit Hilfe eines politischen Tauschgeschäfts. Frankreich gab seinen Widerstand gegen diese Rechtsauffassung auf, nachdem ihm Konzessionen in der Agrarpolitik gemacht worden waren.

31 Als jüngstes Beispiel seien die Entscheidungen zur Marktordnung für Bananen angeführt, in denen benachteiligte Importeure abschlägig beschieden wurden. Es bleibt abzuwarten, ob die

Asymmetrie wirkte sich zusammen mit der Generalklausel des Artikel 235 (die ein Tätigwerden der Gemeinschaft im Sinne der Vertragsziele in unvorhergesehenen Fällen ermöglicht) schon vor den Kompetenzerweiterungen durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und den Maastricht-Vertrag richtungsändernd auf den Integrationsprozeß aus.

3.2. Der konzeptionswidrige Stilwandel in der Integrationspolitik

Der integrationspolitische Wandel, der allmählich einsetzte,³² kann mit den gleichen allgemeinen Ursachen in Verbindung gebracht werden, welche in Deutschland den wirtschaftspolitischen Stilverfall – gemessen an der Konzeption – erklären helfen. Allerdings kamen spezifische Bedingungen des Integrationsprozesses hinzu. Zunächst wurde jedoch für die politischen Akteure erkennbar, daß mit dem Vertrag institutionelle Voraussetzungen für ökonomische Prozesse sowie für das Handeln der Gemeinschaftsorgane geschaffen worden waren, die in ihrem Zusammenwirken im einzelnen nicht vorhersehbare Ergebnisse hervorbrachten. Einiges spricht für die Vermutung, daß die Einigung auf den Vertrag auch deswegen zustande kam, weil die Beteiligten nicht wissen konnten, in welcher Weise die einzelstaatlichen politischen Interessen von den vereinbarten Regeln betroffen sein würden.³³

Von besonderer Bedeutung erwies sich, daß der EWG-Vertrag eine Wirtschaftsverfassung war, welche die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten beschränkte, ohne daß deren Kompetenzverzicht generell durch Interventionsmöglichkeiten der Gemeinschaft substituiert wurde.³⁴ Bedeutende Ausnahmen waren die Agrar- und Verkehrspolitik sowie die Handelspolitik. Die mit dem Vertrag de facto vollzogene Selbstbindung von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen erwies sich jedoch als unvollständig. Vor allem die zuvor beschriebene konstitutionelle Asymmetrie und die Generalklausel des Artikel 235 EWGV ließen es auch ohne Vertragsänderung zu, daß zwei Faktoren wirksam werden konnten: Erstens konnten die Mitgliedstaaten versuchen, ihnen vertraglich verwehrte Interventionen sowie im nationalen Rahmen nicht finanzierbare oder nur gegen Widerstand durchsetzbare Projekte auf die Ebene des Gemeinschaftshandelns zu verlagern. Zweitens gibt

EU die freihandelsorientierten Konsequenzen aus der jüngsten Verurteilung in der Sache durch die WTO im Rahmen der Appellation ziehen wird.

32 Vgl. hierzu M.E. STREIT/W. MUSSLER, *The Economic Constitution* (wie Anm. 21), S. 335 ff.

33 Vgl. E.-J. MESTMÄCKER, *Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa* (wie Anm. 29), S. 26.

34 Vgl. Peter BEHRENS, *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft*, in: Günter BRÜGGEMEIER (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, S. 84.

es politisch-ökonomische Gründe, ein Eigeninteresse der europäischen Bürokratie an der Zunahme diskretionärer Handlungsmöglichkeiten zu vermuten. Als Beispiel läßt sich die Entfaltung regionalpolitischer Initiativen anführen, die zunächst auf Art. 235 EWGV gestützt wurden. Ebenso wurden alle Programme der Technologiepolitik zunächst auf der Grundlage dieses Artikels beschlossen.³⁵ Dem extensiven Gebrauch von Art. 235 EWGV wurde durch den EuGH nicht widersprochen.³⁶ Bei diesem Befund darf allerdings das Eigeninteresse des Gerichts an einer Stärkung der Kompetenzen der Gemeinschaft nicht vernachlässigt werden.

In der Folge eröffneten die verschiedenen Erweiterungen der Gemeinschaft sowie vor allem die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und Maastricht Möglichkeiten des »Nachverhandelns«. Der »Schleier der Unwissenheit«, welcher den konstitutionellen Konsens von Rom begünstigt hatte, war gerissen. Die von den vertragschließenden Parteien ursprünglich wohl nicht antizipierte politische Beschränkung durch den EWG-Vertrag und seine Auslegung konnte nunmehr vertraglich gelockert werden. Das dürfte auch im Hinblick darauf attraktiv gewesen sein, daß die direkte und indirekte parlamentarische Kontrolle des Rates schwach ausgeprägt sind. Gemeint ist hiermit der Sachverhalt, wonach Maßnahmen, die von der Kommission vorgeschlagen werden, vom Rat zu bindendem Sekundärrecht der EU gemacht werden können, das danach von den nationalen Parlamenten umgesetzt werden muß.³⁷

Die EEA erweckte zunächst einmal die Hoffnung, daß damit das Ziel von Artikel 8 EWGV – Verwirklichung des Binnenmarktes – drei Jahrzehnte nach Rom definitiv realisiert würde. Die Kommission hatte in dem Weißbuch zum Binnenmarkt von 1985 Konsequenzen aus ihren vergeblichen Versuchen gezogen, die Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten, die aus Rechts- und Verwaltungsvorschriften resultieren, durch Harmonisierung zu beseitigen. Ihr »neuer Ansatz« setzte in hohem Maße auf die gegenseitige Anerkennung mitgliedstaatlicher Vorschriften gemäß dem Ursprungslandprinzip. Damit sollten – ganz im Sinne von vorangegangenen Entscheidungen des EuGH³⁸ – Voraussetzungen für einen Regulierungswettbewerb

35 Vgl. z. B. Jens ZIEGLER, *Die Zulässigkeit der Forschungskooperation im Kartellrecht der EG und der USA*, Köln u. a. 1991, S. 34 ff.

36 Eine eingehende Diskussion dieser Entwicklung findet sich z. B. bei Joseph H. WEILER, *The Transformation of Europe*, in: *Yale Law Journal* 100 (1991), S. 2434 ff.

37 Dieser Sachverhalt läßt eine noch weitergehende Interpretation zu: »Who ever thought that, in a parliamentary democracy, governments are controlled by their parliaments should note that, in the European Community, the national ministers assembled in Brussels jointly control their parliaments«, so Roland VAUBEL, *Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public Choice Analysis of the Social Chapter*, in: *Außenwirtschaft* 50 (1995), S. 117.

38 Gemeint sind die Entscheidungen »Dassonville« von 1974 und »Cassis de Dijon« von 1979.

geschaffen werden. Allerdings blieben die EEA und – soweit erkennbar – die anschließende Durchsetzung dessen, was vom »neuen Ansatz« verblieben war, weit hinter den ursprünglichen Vorstellungen zurück.³⁹

Im übrigen steht die EEA am Anfang einer vertraglichen Vermehrung von wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionsmöglichkeiten auf Gemeinschaftsebene. Der Vertrag von Maastricht dürfte die Abkehr von einer durch die Limitierung von Gemeinschaftskompetenzen abgesicherten »funktionalen Integration« besiegelt haben, die den EWG-Vertrag kennzeichnete. Die Frage nach der Finalität blieb weiterhin unbeantwortet.⁴⁰ Die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen, die zudem mit weiteren Generalermächtigungen für die Kommission ergänzt wurde,⁴¹ soll im einzelnen nicht nachgezeichnet werden.⁴² Von grundlegender Bedeutung ist jedoch, daß die Wahrnehmung der Kompetenzen in der Regel in Konflikt mit dem Prinzip des unverfälschten Wettbewerbs geraten muß. Daran ändern auch vertragliche Bestimmungen wie Artikel 130 (3) EG-Vertrag nichts, in der wettbewerbsverzerrende Maßnahmen ausgeschlossen werden. Würde darauf bestanden, bliebe von der Industriepolitik, aber auch z. B. von der Forschungs- und Technologiepolitik, so wie sie konzipiert sind, kaum etwas übrig.

Die mit der EEA und dem Maastricht-Vertrag geschaffenen Interventionskompetenzen sind auch mit rechtlichen Mitteln kaum einzuschränken. In Fällen, in denen die Wahrnehmung der Kompetenzen mit den Freiheitsgewährleistungen und dem Wettbewerb in Konflikt gerät, dürfte eine Klärung durch den EuGH in der Sache kaum möglich sein. Eine solche Klärung erforderte materielle Abwägungen durch das Gericht. Es dürfte

39 Zu einer eingehenden Erörterung vgl. Manfred E. STREIT/Werner MUSSLER, *Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm*, in: Lüder GERKEN (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin 1995, S. 75-107.; und Manfred E. STREIT, *Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß*, in: Ulrich IMMENGA/Wernhard MÖSCHEL/Dieter REUTER (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker*, Baden-Baden 1996, S. 521-535.

40 Das wird mit den hinzugekommenen beiden »Säulen« nur notdürftig verdeckt. Die Arbeiten an einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie an der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) liefern eher Belege für das Bemühen der Mitgliedstaaten, die ihnen verbliebene Souveränität zu wahren. Als jüngster Beleg kann der Konflikt zwischen der französischen Regierung – zunächst vertreten durch den Staatspräsidenten und danach durch den Außenminister – und dem EU-Parlament anläßlich des französischen Ausländergesetzes gelten. Die französischen Abgeordneten im Europäischen Parlament mußten sich sogar entgegenhalten lassen, gegen ihr eigenes Land gearbeitet zu haben. Dabei argumentierte der Außenminister, das Europäische Parlament sei noch kein Parlament, das den Namen verdiene (zitiert nach F.A.Z., Nr. 50, 28. Febr. 197, S. 1).

41 Zu Artikel 235 EWGV kamen die Ermächtigungen nach Art. 130 (2), 130 lit. b, 130 lit. f.

42 Vgl. hierzu M.E. STREIT/W. MUSSLER, *The Economic Constitution* (wie Anm. 21) und Werner MUSSLER/Manfred E. STREIT, *Integrationspolitische Strategien in der EU*, in: Renate OHR (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart u. a. 1996, S. 265-292.

solche Abwägungen in der Regel an die Politik verweisen und sich auf die formale Überprüfung beschränken.⁴³ Ferner darf auch hier nicht übersehen werden, daß das Gericht ein in seiner Stellung angelegtes Interesse an der Stärkung der Gemeinschaftsebene hat. Damit steht die Entscheidungspraxis der ersten Jahrzehnte aufgrund der Vertragslage nach Rom keineswegs im Widerspruch. Auch der Grundsatz der Subsidiarität nach Artikel 3 b EUV liefert keine wirksame Handhabe gegen eine Expansion des Gemeinschaftshandelns mit Interventionscharakter. Die Zweifel, die an dieser Schutzvorschrift geäußert wurden,⁴⁴ brachte der vormalige Präsident des EuGh, Lord Mackenzie Stuart, wie folgt auf den Punkt: »To decide whether a given action is more appropriate at the community level, necessary at the community level, effective at the community level is essentially a political topic. It is not the sort of question a court should be asked to decide.«⁴⁵

Seit Maastricht ist der im EWG-Vertrag angelegte und vom EuGH verstärkte Schutz der »Freiheit auf dem Markte« nicht mehr zweifelsfrei gewährleistet. Festzuhalten bleibt, daß die deutsche Verhandlungsführung dem keinen entschiedenen Widerstand entgegensetzte. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Aufnahme der Industriepolitik in den Vertrag zu, vor der das Bundeskartellamt und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium eindringlich gewarnt hatten. Die Bedeutung dieser Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft geht weit über den Artikel 130 EGV hinaus, da dieser auch durch vertragliche Vorkehrungen mit anderen interventionsträchtigen Tätigkeiten der Gemeinschaft verzahnt ist.⁴⁶

Der Industriepolitik als solcher läßt sich die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft nicht ohne Einschränkung entgegenhalten. Von den beiden Interventionszielen »picking the winners« und »helping the losers«⁴⁷ fand

43 Vgl. Ernst-J. MESTMÄCKER, *Die Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts*, in: MAX-PLANCK-GESELLSCHAFT (Hrsg.), *Jahrbuch 1991*, S. 35.

44 Zum Beispiel Dieter GRIMM, »Subsidiarität nur ein Wort«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 217 (1992), 17. September 1996, S. 38; E.-J. MESTMÄCKER, *Zur Wirtschaftsverfassung* (wie Anm. 22).

45 Lord MACKENZIE-STUART, *Assessment of the Views Expressed and Introduction to a Panel Discussion*, in: *Subsidiarity: The Challenge of Change. Proceedings of the Jaques Delors Colloquium*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1991, S. 42.

46 Vgl. zu einer eingehenden Analyse dieser Verzahnung und den Konsequenzen für die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft Manfred E. STREIT, *Europäische Industriepolitik nach Maastricht. Eine ordnungspolitische Analyse*, in: DERS., *Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik*, Tübingen 1993b/1995, S. 312-334.

47 Die beiden Zielsetzungen formulierte die EG-Kommission bereits in ihrem Memorandum von 1970, das am Beginn des Werbens um einschlägige Kompetenzen steht: »Obwohl alle Industriezweige der Planung für die Zukunft und der Neuerung bedürfen, gibt es zwei Arten von Industrien, die auf Gemeinschaftsebene besondere Aufmerksamkeit erfordern: die Industrien, die in Schwierigkeiten geraten sind, hier gilt es, die Anpassung zu planen und zu erleichtern – und die Spitzenindustrien, denen ein besserer Entwicklungsrahmen geboten werden muß.«

letzteres zumindest bedingten Zuspruch bei Vertretern der Konzeption. So empfahl etwa Röpke: »Eingriffe des Staates sollten sich vom Grundsatz leiten lassen, daß sie nach Möglichkeit nicht der schließlich doch unhaltbaren oder nur mit steigenden Opfern durchzusetzenden Erhaltung eines überholten Zustandes (Erhaltungsintervention) dienen. Sie werden vielmehr um so eher zu billigen sein, je mehr es Ziel ist, lediglich die notwendige Anpassung eines Wirtschaftszweiges an neue Verhältnisse zu erleichtern (Anpassungsintervention).«⁴⁸ Die Geschichte der Subventionspolitik in Deutschland und in der übrigen EG liefert eindringliche Belege für die »steigenden Opfer«, die letztlich von den nicht begünstigten dynamischen Individuen und Unternehmen gebracht werden müssen, und die deren Entwicklungsmöglichkeiten beschränken. Infolgedessen sind Entwicklungsschwäche und Erhaltungsinervention nicht unabhängig voneinander. Der Teufelskreis der Intervention schließt sich, wenn – unter Anmaßung von Wissen – ein »picking the winners« zur Überwindung der Entwicklungsschwäche mit weiteren Opfern versucht wird. Genau dies ist nunmehr auch auf der Gemeinschaftsebene möglich. Zugleich können damit die Vertreter der Mitgliedstaaten die zuvor aufgezeigte konstitutionelle Asymmetrie nutzen, um die Kosten einer Privilegierung heimischer politischer Klientelen durch Industriepolitik zu verschleiern.

Bei der in Maastricht ebenfalls vereinbarten Währungsunion wurde von der deutschen Seite eine konzeptionskonforme Position mit Hartnäckigkeit vertreten. Müller-Armack⁴⁹ hatte sie wie folgt umrissen: »Die Stabilität der Währung gehört zu den in einer freien Gesellschaft unentbehrlichen Voraussetzungen. Sie bedarf einer zusätzlichen Absicherung.« In der Bundesrepublik geschah letzteres – wie dargelegt – durch Übertragung der Kompetenz an eine unabhängige Notenbank als einer besonderen Form der Selbstbindung der Politik. Unbehagen politisch Handelnder an dieser Selbstbindung wurde immer wieder bis in die jüngste Zeit artikuliert. Sie haben jedoch stets aus eigenem Interesse die Präferenz der Wähler für Geldwertstabilität respektieren müssen. Diese Konstellation ist jedoch in der EU ein Ausnahmefall. Anders als alle übrigen potentiellen Mitgliedstaaten einer Währungsunion würde die Bundesregierung auf etwas »verzichten«,

(EG-KOMMISSION, *Die Industriepolitik der Gemeinschaft. Memorandum an den Rat*, Brüssel 1970, S. 16).

48 Wilhelm RÖPKE, *Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?*, in: Wolfgang STÜTZEL/Christian WATRIN/Hans WILLGERODT/Karl HOMANN (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Zeugnisse aus 200 Jahren ordnungspolitischer Diskussion*, Stuttgart, u.a 1950/1981, S. 58.

49 Alfred MÜLLER-ARMACK, *Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft: Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaft*, in: Wolfgang STÜTZEL/Christian WATRIN/Hans WILLGERODT/Karl HOMANN (Hrsg.), *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft. Zeugnisse aus 200 Jahren ordnungspolitischer Diskussion*, Stuttgart u.a 1960/1981, S. 77.

was sie nie besaß, die monetäre Kontrolle. Unabhängig von allen ökonomisch begründbaren Zweifeln an der Funktionsfähigkeit der Europäischen Währungsunion dürfte in der Kombination von Verzicht auf nationale Souveränität und politischer Selbstbindung auf Gemeinschaftsebene ein noch ungelöstes Akzeptanzproblem für viele potentielle Mitgliedsländer bestehen. Die wiederholt vorgetragenen Auffassungen und Nachbesserungswünsche der französischen Regierung verdeutlichen dies nur besonders eindrucksvoll. Das an Geldwertstabilität orientierte Strukturelement der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft dürfte geringe Chancen haben, zum faktischen »acquis communautaire« zu werden.

Hinsichtlich der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft kann festgehalten werden, daß die anfänglich kräftigen Spuren, welche diese vor allem bei der »Freiheit auf dem Markte« in der Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und ihrer Handhabung hinterlassen hatte, stark verwischt worden sind. Das gilt auch für den Versuch, eine »gesicherte Geldordnung« mit Hilfe der EWU zum »acquis communautaire« zu machen; denn dieser Versuch dürfte entweder schon zu Beginn oder in der späteren Ausführung sehr gefährdet sein. Generell dürfte die Konzeption auf breiter Front an handlungsleitender Bedeutung für die Integrationspolitik verloren haben.

4. Die Konzeption und die deutsche Vereinigung

Die Konzeption hat mit dem Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (WWSU) vom 18. Mai 1990 eine, wenn auch späte, Legaldefinition erhalten. In dem Vertrag, der seit dem 23. September 1990 einfaches Bundesgesetz ist, findet sich nicht nur die Verpflichtung der Vertragsparteien auf die Soziale Marktwirtschaft. Vielmehr sind in Artikel 1 auch ihre Merkmale festgelegt, nämlich Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen, Begrenzungen für öffentliches Eigentum, ferner Umweltschutz, eine der Sozialen Marktwirtschaft entsprechende Arbeitsrechtsordnung und ein auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhendes, umfassendes System der sozialen Sicherung. Ferner werden in Artikel 2 die grundrechtlich garantierte Vertragsfreiheit, die Gewerbe-, Niederlassungs- und Berufsfreiheit, die Freizügigkeit und die Vereinigungsfreiheit aufgegriffen. Auch das zur Konzeption gehörende Prinzip einer »gesicherten Geldordnung«⁵⁰ findet sich im Vertrag. Der Auftrag an die unabhängige Bundesbank wird noch enger auf die Sicherung der Geldwertstabilität zugeschnitten, als dies im Bundesbankgesetz der Fall ist (Art. 10 Abs. 2). Allerdings findet mit dem

50 A. MÜLLER-ARMACK, *Soziale Marktwirtschaft* (wie Anm. 1), S. 391.

Vertrag zur WWSU die gesamte Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auf das Beitrittsgebiet Anwendung.

Zwar wurden mit der Übernahme der bundesrepublikanischen Institutionen durch das Beitrittsgebiet Probleme der Suche und Setzung neuer Regeln vermieden, wie sie für Transformationsländer typisch sind. Auf sie wird noch einzugehen sein. Jedoch ist zu fragen, ob Institutionen, die das Ergebnis eines mehr als 40jährigen Entwicklungsprozesses in den alten Bundesländern sind, einen Transformationsprozeß besonders begünstigen, in dem drastische ökonomische Veränderungen möglichst reibungsarm erfolgen sollen.

Nach der zu Beginn (Teil 2) gestellten Diagnose kann die Antwort auf die vorangegangene Frage nicht positiv sein. Dort wurde dargelegt, daß die Soziale Marktwirtschaft, die beim anfänglichen ökonomischen Erfolg wirtschaftspolitisch handlungsleitend war, inzwischen als Auslaufmodell anzusehen ist. Die davon geprägte Wirtschaftsverfassung hat sich in einem für Demokratien typischen Prozeß verändert, der durch Stimmenfang politischer Anbieter und Rentensuche von Verteilungskoalitionen geprägt ist. Die Rentensuche zielt in der Regel auf staatlichen Schutz vor Wettbewerb oder auf Kompensationen für Wettbewerbswirkungen. Erfolgreiche Rentensuche bewirkt, daß der Anreiz bzw. der Druck verringert wird, Wettbewerbs-handlungen überhaupt vorzunehmen. Zu den entsprechenden staatlichen Maßnahmen gehören z. B. Erhaltungssubventionen ebenso wie Eingriffe in die Vertragsfreiheit zugunsten besonders schutzbedürftig erklärter Parteien. Als Systemfolge ergibt sich eine Verringerung der Anpassungs- und Entwicklungsanreize, die von Wettbewerbsprozessen ausgehen können.

Die Übertragung der gewachsenen westdeutschen Wirtschaftsverfassung auf das Beitrittsgebiet bedeutete infolgedessen auch, daß der Transformationsprozeß in Ostdeutschland unter den Bedingungen der Systemverkrustung ablaufen muß, die inzwischen als »Standortproblem Deutschland« politisch thematisiert werden. Dabei wäre es in vielen Bereichen – nicht zuletzt bei der Arbeitsmarktverfassung, der ohnehin durch die EU-Kommission angemahnten Deregulierung der Bereichsausnahmen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und der rigiden Verwaltungsverfahren – durchaus möglich gewesen, Reformen zu wagen, die in Westdeutschland schon lange als dringlich gelten.⁵¹ Allerdings hätte dies erfordert, dem Druck westdeutscher Interessenverbände zu widerstehen, denen überhaupt nicht an

⁵¹ Vergleiche hierzu z.B. Thomas APOLTE/Dieter CASSEL/Ulrich E. CICHY (1994), *Die Vereinigung: Verpaßte ordnungspolitische Chancen*, in: Gernot GUTMANN/Ulrich WAGNER (Hrsg.): *Ökonomische Erfolge und Mißerfolge der deutschen Vereinigung. Eine Zwischenbilanz*, Stuttgart u.a. 1994, S. 105-128; Manfred E. STREIT, *Ordnungspolitische Defizite der deutschen Vereinigung*, in: DERS.: *Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik*, Tübingen 1991/1995, S. 342-356.

einer Erleichterung für potentielle Wettbewerber aus Ostdeutschland gelegen sein konnte.

Im Vergleich zu anderen Transformationsfällen ergibt sich aus diesem »Politikversagen« eine interessante Besonderheit. Während die übrigen Transformationsländer beim Übergang zu einem neuen Institutionensystem zwar zugleich mit Problemen der Rentensuche nicht zuletzt im Namen der sozialen Gerechtigkeit konfrontiert sind, hatte Ostdeutschland die Folgen eines jahrzehntelangen Prozesses der Verkrustung, als Teil der Schocktherapie, sofort und in Gänze mit zu übernehmen. Infolgedessen dürften Kosten der Transformation entstanden sein, die bei einem Vorgriff auf ohnehin überfällige Reformen von politisch gesetzten Institutionen Westdeutschlands hätten vermieden werden können.

5. Die Konzeption – ein Exportmodell für die Systemtransformation?

Transformation bedeutet in erster Linie die Setzung neuer, sanktionsbewehrter Regeln.⁵² Es geht dabei um die Setzung einer Wirtschaftsverfassung, welche die Entstehung einer spontanen Ordnung auf der Ebene ökonomischer Wahlhandlungen ermöglicht. Die Einführung marktwirtschaftlicher Spielregeln ist jedoch gerade wegen deren Universalisierbarkeit sowie des Schutzes und der Förderung der Wettbewerbsfreiheit⁵³ mit einem fundamentalen Problem verbunden. Marktwirtschaftliche Regeln mögen mit dem Blick auf die Gesellschaft durchaus vorteilhaft sein. Gleichzeitig gibt es Gründe dafür, daß Individuen und Gruppen sich gerade Vorteile davon versprechen, wenn ihnen Ausnahmen von diesen Regeln gewährt werden. Beispiele hierfür sind Ausnahmen vom Kartellverbot oder staatliche Wettbewerbsbeschränkungen als Folge von Subventionen. Aus diesem Spannungsverhältnis resultiert ein Transformationsdilemma: Viele der Individuen und Gruppen, die eine Transformation wünschen, werden zugleich versuchen, Ausnahmen von den neuen, marktwirtschaftlichen Regeln zu erhalten. Somit stellen nicht nur die ehemaligen Eliten ein Hindernis für den Transformationsprozeß dar.

Nun ließe sich argumentieren, daß das Transformationsdilemma durch einen »starken Staat«⁵⁴ überwindbar wäre. Seine politischen Repräsentanten und die Verwaltung müßten willens und in der Lage sein, die ein

52 Vgl. hierzu die institutionentheoretisch orientierte Analyse von Manfred E. STREIT/Uwe MUMMERT, *Grundprobleme der Systemtransformation aus institutionenökonomischer Perspektive*, in: *Diskussionsbeitrag des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen* 09-96, Jena 1996. Hier wird auch auf den Sonderfall der Transformation Ostdeutschlands, insbesondere auf die deutsch-deutsche Währungsunion eingegangen.

53 Vgl. hierzu z.B. M.E. STREIT, *Wirtschaftsordnung, Privatrecht und Wirtschaftspolitik* (wie Anm. 4), S. 81 f.

54 Walter EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. durchgesehene Auflage, Tübingen 1952/1990, S. 325 ff.

marktwirtschaftliches System konstituierenden Prinzipien institutionell und administrativ konsequent durchzusetzen. Die Frage ist jedoch, unter welchen Bedingungen sich in den Transformationsprozessen ein »starker« Staat herausbilden kann. Denn hinsichtlich der Einigung der Individuen über einen solchen »starken Staat« besteht die gleiche Grundproblematik, die auch für die Einführung marktwirtschaftlicher Regeln generell gilt, d.h. es liegt ein gesellschaftliches Dilemma vor. Entsprechend können auch gegenüber der Realisierbarkeit eines »starken« Staates im Sinne Euckens im Rahmen einer demokratisch-politischen Ordnung berechtigte Zweifel angemeldet werden.⁵⁵ Diese Zweifel hinsichtlich der Realisierbarkeit einer wettbewerblichen Wirtschaftsverfassung werden in der Transformationsdiskussion gelegentlich in einem »Unmöglichkeitstheorem«⁵⁶ formuliert: Die gleichzeitige Einführung einer demokratischen politischen Ordnung und einer durch Privatautonomie und Wettbewerb geprägten marktwirtschaftlichen Ordnung gilt als schwierig, wenn nicht gar unmöglich.

Auch auf der Ebene, die der Wirtschaftsverfassung nachgeordnet ist, bestehen besondere Probleme: Sie ergeben sich daraus, wie die Transformation von den Betroffenen wahrgenommen und in ihren Folgen beurteilt wird. Der Transformationsprozeß bringt eine verwirrende Mischung von Merkmalen des alten Systems, von spezifischen Übergangsphänomenen sowie von zunächst unverbundenen Anzeichen der zukünftigen Gesellschaftsordnung hervor. Vor allem die als negativ erfahrenen Primäreffekte des unvermeidlichen strukturellen Umbruchs, aber auch die Folgen politischer Fehler in der Transformation werden nur zu leicht als Fehler und Nachteile einer marktwirtschaftlichen Ordnung überhaupt mißgedeutet. Dies bietet Interessengruppen und Politikern die Möglichkeit, ihre Ziele im Zusammenspiel von Stimmenfang und Rentensuche zu verwirklichen. Das zu erwartende Ergebnis ist ein Hinauszögern des Transformationsprozesses.

Das Beispiel Tschechiens verdeutlicht die Problematik: Als Vaclav Klaus zu Beginn des Transformationsprozesses in der vormaligen Tschechoslowakei erklärte, daß als Ziel nur die Setzung strikt marktwirtschaftlicher Regeln in Frage komme, war dies – verglichen mit den übrigen mittel- und osteuropäischen Ländern – ohne Parallele. Seine »Marktwirtschaft ohne Adjektiv« war zugleich eine Absage an die wirtschaftspolitische Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Klaus begründete dies mit Argumenten, wie sie dem Befund des »schleichenden Sozialismus«⁵⁷ zugrunde liegen, der sich

55 Zum Beispiel Gerhard SCHWARZ, *Marktwirtschaftliche Reform und Demokratie. Eine Haßliebe?*, in: *ORDO* 43 (1992), S. 65-90.

56 John ELSTER, *The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform*, mimeo (1991).

57 Erich WEEDE, »Schleichender Sozialismus«, *Marktvermachtung und wirtschaftliche Stagnation*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 19 (1988) S. 88-114.

auf Entwicklungstendenzen in westlichen Demokratien mit einem zumindest im Kern marktwirtschaftlichen System bezieht. Die bisherige Entwicklung in Tschechien ist in starkem Maße durch die erklärten ordnungspolitischen Absichten geprägt. Die erhofften Erfolge haben sich – folgt man den üblichen Indikatoren – eingestellt. Aber auch die Opposition, die sich von der Betonung der sozialen Gerechtigkeit Chancen erhofft, hat – ganz im Sinne von Mustern im Parteienspektrum in westlichen Demokratien – an Boden gewonnen. Ferner kann bei einer Bewertung der Durchsetzungsbedingungen die Sezession der Slowakei nicht unberücksichtigt bleiben. Da die Slowakei vergleichsweise stärker von den Folgen des mit dem Transformationsprozeß verbundenen Strukturwandels betroffen war, ist zu vermuten, daß mit dem Ausscheiden der Slowakei die Reformwiderstände, denen sich die Regierung Klaus gegenüber sah, erheblich reduziert wurden. Hinzu kommt, daß in einer Reihe von Bereichen Reformen unterlassen oder nur zögerlich in Angriff genommen wurden, wo auch in Tschechien mit Widerstand zu rechnen war.⁵⁸ Ob jedoch auch in Zukunft für die bislang verfolgte derartige Politik die politischen Mehrheiten hinreichend rekrutierbar sein werden, ist nach dem Ergebnis der Wahlen im Juni 1996 und den Folgen von unterlassenen Reformen zweifelhaft.

Allerdings wäre es vermutlich eine verkürzte Interpretation der politischen Willensbildung im Transformationsprozeß, wenn lediglich auf Phänomene wie rent-seeking und Stimmenfang abgestellt würde. Wenn im politischen Diskurs die »Kälte des Kapitalismus« bemüht wird, so dürfte damit zumindest auch ein generelles Problem von Großgesellschaften reflektiert oder unreflektiert angesprochen werden. Die alte sozialistische Ordnung wurde mit der Verfolgung von Zielen begründet, die an Vorstellungen appellierten, wie sie für Kleingruppen durchaus realisierbar sind. So werden Solidarität und Gerechtigkeit, die sich an Verdienst und Bedarf orientieren sollen, beispielsweise in der Familie erfolgreich praktiziert. Eine Übertragung solcher Vorstellungen auf ganze Gesellschaften kann jedoch nicht gelingen. Im Falle der sozialistischen Ordnung wurden aber besondere Kleingruppenerfahrungen gemacht. Funktionsdefizite dieser Ordnung ließen soziale Beziehungen etwa in der Form gegenseitiger Hilfe und persönlichen Informationsaustauschs über Möglichkeiten der Güterbeschaffung entstehen. Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft werden solche Kleingruppenerfahrungen seltener. An ihre Stelle tritt die relativ unpersönliche, aber äußerst wirksame Koordinations- und Kontrolleistung der Märkte. Was vorher zur Bewältigung der Funktionsdefizite des Systems an sozialen Beziehungen unerlässlich war und als selbstverständlich galt, muß nun anders und völlig neu begründet

⁵⁸ OECD, *OECD Economic Surveys. The Czech and Slovak Republics*, Paris (1994), S. 67 und 134 ff.

werden. Der Klage über die »Kälte des Kapitalismus« liegt insofern eine falsche Ursachenzurechnung zugrunde.

Jedoch signalisiert die Klage einen andersartigen, wohlbekannten Konflikt, der in Transformationsländern lediglich neu erfahren wird. Er ist Ausdruck dessen, was Popper⁵⁹ als »strain of civilisation« kennzeichnete. Seine Unausweichlichkeit hat Hayek wie folgt beschrieben: »Part of our difficulty is that we must constantly adjust our lives, our thoughts and our emotions, in order to live simultaneously within different kinds of orders according to different rules. If we were to apply the unmodified, uncurbed, rules of the micro-cosmos (i. e., of the small band or troop, or of, say, our families) to the macro-cosmos (our wider civilisation), as our instincts and sentimental yearnings often make us wish to do, we would destroy it. Yet if we were always to apply the rules of the extended order to our more intimate groupings, we would crush them. So we must learn to live in two sorts of world at once.«⁶⁰

Was ergibt sich daraus für die Soziale Marktwirtschaft als Konzeption zur Transformation? Der politisch schwieriger durchsetzbare Teil der Konzeption dürfte die »Freiheit auf dem Markte« sein. Auf sie kommt es jedoch an, wenn ein System entstehen soll, das tragfähig genug ist, um den »sozialen Ausgleich« zu ermöglichen. Sowohl die kritische Periode am Beginn der Bundesrepublik als auch die deutsche Vereinigung und die Transformationsprozesse in anderen Staaten des vormaligen Sowjetimperiums zeigen, daß im demokratischen Willensbildungsprozeß die universalisierbaren Regeln, welche für die »Freiheit auf dem Markte« entscheidend sind, relativ wenige Befürworter haben. Demgegenüber begünstigt der Prozeß von Anfang an die Einführung diskriminierender Regeln, die auch für den »sozialen Ausgleich« der Konzeption erforderlich sind. In dem Spannungsverhältnis zwischen »Freiheit auf dem Markte« und »sozialem Ausgleich« liegen die Risiken der Konzeption als Leitbild für eine Transformation. Die Chancen bestehen darin, daß das Leitbild bei allen Unschärfen zumindest nützlich sein kann, um einem orientierungslosen Interventionismus schon in den kritischen Anfangsjahren vorzubeugen.

59 Karl R. POPPER, *The Open Society and its Enemies. The Spell of Plato*, London 1945, S. 176 f.

60 Friedrich A. HAYEK: *The Fatal Conceit. The Errors of Socialism*, London 1988, S. 18.

