

Einheit in Vielfalt

Fünfzig Jahre europäische Ordnungspolitik / Von Michael Wohlgemuth

Nun wird Europa wirklich alt. In einer Woche, am 25. März, jährt sich die Unterzeichnung der Römischen Verträge, der Gründungsdokumente der Europäischen Union, zum fünfzigsten Mal. Zu den Unter-

zeichnerstaaten zählten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Heute, nach etlichen Erweiterungen und auch ohne umklammern- de Verfassung, sind 27 Staaten und gut 480

Millionen Menschen in der Europäischen Union vereint. Michael Wohlgemuth präsentiert eine letztlich positive ordnungspolitische Bilanz der vergangenen fünfzig Jahre – auch wenn eine liberale, privilegien-

freie, mit universalisierbaren Regeln arbeitende Ordnungspolitik oft nur unbeabsichtigtes Ergebnis des politischen Spiels gewesen sei, Nebenprodukt einer bewussten Selbstbindung der Regierungen oder eines

Schleiers der Unwissenheit. Gefahr indes geht von der Chimäre eines einheitlichen europäischen Sozialmodells aus, wie es Bundeskanzlerin Angela Merkel erst vor einigen Tagen beschworen hat. (orn.)

Wenn es nach Ludwig Erhard gegangen wäre, dann wären die „Römischen Verträge“ am 25. März 1957 so nicht von deutscher Seite unterzeichnet worden. Zwar hieß Erhard die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes gut. Aber eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von nur sechs Teilnehmern, inspiriert von französischen Wünschen einer Abschottung nach außen sowie sozial- und industriepolitischen Lenkung nach innen – das war dem damaligen Bundeswirtschaftsminister ein Graus. Was heute Kritikern des europäischen Zentralismus gern polemisch unterstellt wird, nämlich dass sie die EU zurückwerfen wollten auf das Niveau einer „großen Freihandelszone“, das war in den fünfziger Jahren in der Tat Erhards bevorzugte Variante: ein freier Markt für den ganzen freien Westen, Großbritannien und möglichst auch Nordamerika eingeschlossen. Hierfür brauche es kaum mehr als ein Abkommen über frei konvertible Währungen und volle Freizügigkeit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital, betonte Erhard. Eine „institutionelle Integration“ der sektoralen Wirtschaftspolitik unter Schaffung eines „bürokratischen Monsters“ lehnte er ab. Bundeskanzler Konrad Adenauer allerdings sah sein Aussöhnungsprojekt mit Frankreich gefährdet und untersagte seinem Minister 1959, weiterhin die EWG zu kritisieren.

Erhard freilich blieb stur. Die spätere Spaltung in EWG und Europäische Freihandelsassoziation (Efta) nannte er „gespenstisch“. Deshalb dürfe die Sechsergemeinschaft nur „als ein Schritt zu einer europäischen, ja zu einer atlantischen Lösung“ verstanden werden, postulierte Erhard 1962. Sein ordnungspolitisches Ideal war das einer marktliberalen „atlantischen Gemeinschaft“ anstelle politischer Blockbildungen innerhalb der freien Welt. Auch lehnte er im selben Jahr vor dem Europäischen Parlament das Aktionsprogramm der Kommission, die eine weitere „Fusion der Politiken“ forderte, als „primitiv“ ab: „Wir brauchen kein Planungsprogramm, sondern ein Ordnungsprogramm für Europa!“ Erhard sah jenes Gespenst von Preiskontrolle und staatlicher Lenkung, das er in Deutschland vertrieben zu haben hoffte, nun wieder vor sich, gerade in Gestalt europäischer „Harmonisierung“. In der F.A.Z. vom 31. Dezember 1959 machte der Professor aus Fürth klar, dass die internationale Arbeitsteilung auf komparativen Unterschieden beruhe, während das „Organisieren-und-harmonisieren-Wollen... in den fast sicheren Abgrund“ führe.

Im Gegensatz zu Erhard hat ein anderer prägender Kopf des ordnungspolitischen Denkens der Nachkriegszeit, der österreichische Ökonom Friedrich August von Hayek, insgesamt zwar nur wenig zur europäischen Integration gesagt. Pikanterweise im September 1939 jedoch erschien im „New Commonwealth Quarterly“ sein Beitrag über „die wirtschaftlichen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse“. Hier entwickelt der wohl bedeutendste liberale Denker des 20. Jahrhunderts eine erstaunlich optimistische Vision. Solange eine Föderation auf freiwilliger Basis zu Stande komme, schien Hayek das Gespenst der Planwirtschaft gebannt. Es werde sich erweisen, meinte er, „dass auf internationalem Gebiet eine demokratische Regierung nur möglich ist, wenn die Aufgaben einer internationalen Regierung auf ein im wesentlichen liberales Programm beschränkt sind“. Man werde sich letztlich nur auf universalisierbare Verbotsregeln ungerechten Regierungsverhaltens (Protektion, Subvention, Diskriminierung) einigen können, weil nur so allen Bürgern gemeinsame Vorteile gesichert werden könnten. Für Interventionen zugunsten einzelner Unternehmen und Industrien würde eine solche Föderation kaum allgemeine Unterstützung finden können. Solidarische Sonderbehandlung sei eben nur dort möglich, wo „nationale Ideologien“ oder das „Mitgefühl mit dem Nachbarn“ tatsächlich noch wirkten – auf lokaler Ebene.

Hayek erwähnt Gesetze zur Beschränkung der Arbeitszeit oder zum Natur- und Denkmalschutz. Da diese „in armen oder reichen Gebieten in ganz verschiedenem Licht gesehen werden“, müssten sie eben auch „auf das Ausmaß beschränkt sein, in dem sie lokal angewendet werden können, ohne dass gleichzeitig der freien Beweglichkeit Schranken auferlegt werden müssen“. Hayeks Erwartung lässt sich mit einem Zitat illustrieren: „Dass Engländer und Franzosen den Schutz ihres Lebens, ihrer Freiheit und ihres Eigentums – kurz, die Funktionen eines liberalen Staates – einer übergeordneten Organisation anvertrauen, ist vorstellbar; dass sie aber bereit sein sollten, der Regierung eines Bundes die Macht zu geben, ihr Wirtschaftsleben zu regeln, zu entscheiden, was sie erzeugen und konsumieren sollen, scheint weder wahrscheinlich noch wünschenswert.“

Erhard und Hayek – das sind zwei Liberale mit gleichen Vorstellungen über das Wünschenswerte und doch hochgradig verschiedenen Erwartungen über das Wahrscheinliche. Wie konnte Hayek in dunkelsten Zeiten eine so ordnungspolitisch optimistische Vision föderativer Zusammenschlüsse entwickeln, während Erhard in Friedens- und Wirtschaftswunderzeiten

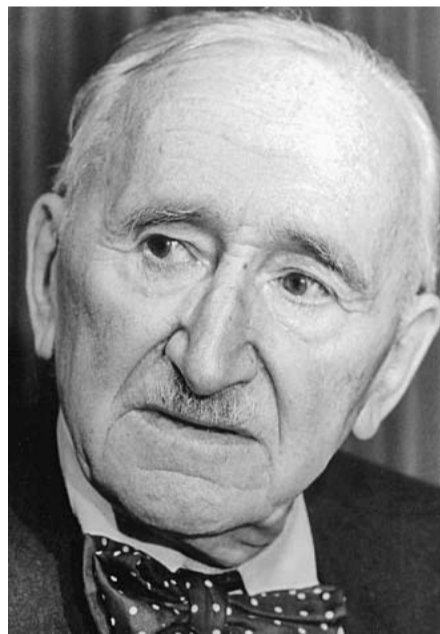


Die letzten Erweiterungen der Union bedeuten eine Bereicherung Europas – und bieten die Chance zur ordnungspolitischen Besinnung auf das Wesentliche.

Foto AP



Ludwig Erhard



Friedrich August von Hayek

Foto Ullstein

die Anfänge der europäischen Wirtschaftsintegration so skeptisch sah? Und wer hat recht behalten? Heute, 50 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge, kann man sich ein vorläufiges Urteil über die ordnungspolitische Qualität der europäischen Integration erlauben und zeigen, wo Erhard und Hayek zwar normativ richtig und doch jeweils prophetisch falsch lagen. Erhard war wohl in einigem zu pessimistisch und Hayek zu optimistisch.

Nicht nur Absichtserklärungen

Erhard konnte sich in den fünfziger Jahren noch nicht vorstellen, dass Prinzipien wie unverfälschter Wettbewerb, verbotene staatliche Beihilfen und vor allem die Verwirklichung individueller Freizügigkeit nicht nur Absichtserklärungen bleiben würden. All dies hat tatsächlich erst Jahrzehnte später unanfechtbar primärrechtliche Konstitutionalisierung und sekundärrechtlichen Biss bekommen. Aus den Römischen Verträgen sind Rechtsgrundsätze abgeleitet worden, die von Kommission und Gerichtshof in vielen Fällen ordnungspolitisch konsequenter durchgesetzt wurden, als sie wohl selbst in Deutschland nach Erhard je praktiziert worden wären.

Tatsächlich konnten die Mitgliedstaaten oft erst über den europäischen Umweg bewegen werden, beispielsweise Staatsmonopole in Versorgung, Verkehr und Kommunikation aufzubrechen, Subventionen zugunsten des Wettbewerbs zu beenden oder minder heftig regulierten Produkten aus anderen Mitgliedstaaten Marktzutritt zu gewähren. Auch Erhards anfangs berechtigte Furcht vor einer „Festung Europa“ als Bollwerk gegen den freien Welthandel hat sich in den meisten Sektoren als überzogen herausgestellt – auch wenn seine „ernste Sorge“ über eine planwirtschaftliche Landwirtschaftspolitik ihre volle Berechtigung fand.

Hayek wiederum konnte sich 1939 nicht vorstellen, dass eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine derartige Umverteilungsmaschinerie für landes- und sektor-

spezifische Sonderinteressen etablieren könnte. So hielt er es für absurd, dass „der französische Bauer bereit sein wird, für seinen Kunststücker mehr zu bezahlen, um der englischen chemischen Industrie zu helfen“. Heute plausible Beispiele wären, dass der europäische Konsument und Steuerzahler ungefragt bereit sein muss, für französische (oder andere) Landwirte ungeahnte, weil intransparente, „Solidarleistungen“ zu erbringen. Die Logik europäischer Gipfel und Verträge besteht aber exakt darin, dass jedes Land seine Sonderinteressen in einem Paket geschnürt findet, in dem Privilegien so lange kombiniert, verschleiert und durch Vetodrohungen verteidigt werden, bis am Ende alle Minister und Regierungschefs ihrer Wählerschaft einen „Durchbruch“ verkünden können. Ein Durchbruch für die Ordnungspolitik war hierbei oftmals unbeabsichtigt – aber dennoch gelegentlich möglich.

Die Durchsetzung allgemeiner Spielregeln einer liberalen Wettbewerbsordnung scheint wie im Falle nationaler Ordnungspolitik am ehesten dort verlässliche Hüter zu finden, wo Pflichten Organen anvertraut sind, die (wie die Europäische Zentralbank) weniger Zielabwägungen zu treffen oder (wie die Kommission) weniger Rücksichten auf Wiederwahlrestriktionen zu nehmen haben als politische Parteien. Die ordnungspolitischen Erfolge der deutschen Sozialen Marktwirtschaft – stabiles Geld und offene Märkte – waren dementsprechend auch in der vergleichsweise politikfernen Verantwortung von Bundesbank und Bundeskartellamt stets besser aufgehoben als in Parlament und Regierung. Exakt diese Kompetenzen sind nun zum großen Teil – und bisher mit ähnlich großem Erfolg – europäisiert worden. Nicht trotz, sondern gerade wegen eines letztlich gewollten „Demokratiedefizits“ konnte die Europäische Kommission eine Marktöffnungspolitik und die Europäische Zentralbank eine Geldpolitik betreiben, die sich Europas nationale Regierungen und Parlamente (aber auch das Europaparlament) wohl nur sehr selten zugetraut hätten. Das Gerangel um die europäische

Dienstleistungsrichtlinie (oder momentan um diverse Energieversorgungs- oder Postmonopole) zeigt, dass das Bemühen um den nach wie vor unvollendeten Binnenmarkt und damit um gemeinsame Interessen der Bürger Europas tatsächlich oft besser in Händen unabhängiger Kommissare aufgehoben ist als in Händen derer, die vielerlei Sonderinteressen vertreten müssen.

Gleichzeitig ist aber gerade die Kommission der Versuchung ausgesetzt, sich Kompetenzen anzumaßen, denen es an ordnungspolitischer Vernunft mangelt. Hier finden sich die Befürchtungen Erhards bestätigt. Er warnte vor der Schaffung von Bürokratien, die ihre Daseinsberechtigung darin finden, dass sie durch Richtlinien und Verordnungen Probleme lösen, von denen die Bürger noch kaum wussten, dass sie bestehen – oder von denen erwartet werden dürfte, dass sie auch national behandelt werden könnten. Der (auf 85 000 Seiten geschätzte) „Acquis communautaire“, der gemeinschaftliche Besitzstand aus Europäischen Verträgen, Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen, spricht viele Bände. Dass die EU-Nichtdiskriminierungsrichtlinie erst dann von deutschen Politikern und Medien als kostspielig, in vielen Fällen unsinnig und kaum verfassungskonform erkannt wurde, als sie unwiderrufbar rechtskräftig wurde, obwohl sie lange zuvor von einer deutschen Regierung im Ministerrat mitbeschlossen wurde, spricht ebenfalls Bände. Dass die heutige Bundesregierung erst nach einigen Wochen entdeckte, nicht sie sei für das Nichtrauchen in Gaststätten zuständig, sondern die Länder, um wenige Tage später erneut vom jüngsten Grünbruch der Kommission Kenntnis zu nehmen, in dem ein Rauchverbot in Hotels, Gaststätten und öffentlichen Gebäuden notfalls durch europäisches Gesetz in Aussicht gestellt wird, spricht auch nicht gerade für ein klares Verständnis der vielbemühten Subsidiarität.

Solche Beispiele illustrieren ein generelles Problem: „Brüssel“ ist zum Synonym geworden für die Verschleierung und Verschiebung politischer Verantwortung. Wer ist verantwortlich? Die Europäische Kommission, die sich einmal als Hüter und Förderer eines noch zu vollendenden Binnenmarktes und ein anderes Mal als Erfinder neuer subsidiaritätswidriger Interventionsermächtigungen begreift? Der Minister, in dem Regierung gesetzgeberisch wirken, indem sie Privilegienpakete unter Ausschluss der Öffentlichkeit und Umgehung ihrer eigenen Parlamente bündeln, um so die politische Verantwortung nach Brüssel zu verschieben? Das Europaparlament, das sich als Vertreter eines europäischen „demos“ geriert, der weder seine relevanten Vertreter noch deren weitgehend irrelevanten Parteiprogramme kennt? In dieser Politikverflechtung sind Spieler, Schiedsrichter und Regelgeber nur schwer zu benennen und kaum zu unterscheiden.

Eine Liberalisierung von oben

Eine liberale, privilegienfreie Ordnungspolitik war hierbei oft nur unintendiertes Spielergebnis. Es entstand immer einmal wieder in der Konstellation von entweder bewusster Selbstbindung der Regierungen („wir kennen unsere Schwäche“) oder eines Schleiers der Unwissenheit („wir kennen unsere künftigen Interessen noch nicht“). Hieraus konnten seit 1957 Verträge entstehen, die eine „Liberalisierung von oben“ andeuten, die aber der Europäische Gerichtshof und die Kommission auslegen und ausführen müssen – mit der Folge nicht seltener und für Erhard kaum zu ahnenden Chancen für eine europäische Ordnungspolitik.

Umgekehrt schafft aber auch jeder ambitionierte europäische Gipfel für Hayek noch kaum zu erahnende Risiken in Form

Der Autor



M. Wohlgemuth

Es gibt sie noch, wenn auch nur selten – jene Ökonomen, die das Rechnen nicht als Hauptgegenstand ihrer Disziplin begreifen. Michael Wohlgemuth ist so einer. Der promoviert und demnächst habilitierte Ökonom, seit

2002 geschäftsführender Forschungsreferent am traditionsreichen Walter Eucken Institut in Freiburg, betrachtet sein Fach in klassischer Manier als breitangelegtes sozialwissenschaftliches Feld, auf dem es reizvoller und letztlich auch ergiebiger ist, mit Konzepten als mit Algorithmen zu jonglieren. Dementsprechend machen Ordnungsökonomik, neue Institutionenökonomik, Marktprozess- und Ideengeschichte den Löwenanteil seiner wissen-

schaftlichen Arbeit aus. Seine geistreiche, flotte, mitunter ironische Feder kommt ihm dabei zugute. Wohlgemuth hat in Freiburg studiert. 1993 begleitete er seinen Doktorvater Manfred Streit nach Jena an das neugegründete Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, heute kurz Max-Planck-Institut für Ökonomik genannt. Nach zwei Forschungsaufenthalten in Amerika wurde er Dozent an der privaten Universität Witten/Herdecke, bevor er 2002 nach Freiburg zurückkehrte. Inzwischen hatte er neben der Arbeit am Institut ein Jahr die Vertretung des Lehrstuhls „Institutionenökonomik und Wirtschaftspolitik“ an der Universität Erfurt inne sowie im abgelaufenen Wintersemester die Hayek-Stiftungsprofessur in Innsbruck. Wohlgemuth ist Rapporteur für das Europäische Netzwerk der EPP-ED-Fraktion des Europäischen Parlaments, Mitglied der Hayek-Gesellschaft sowie der Mont Pèlerin Society. (orn.)

von unbestimmten Interventionsermächtigungen der europäischen Gemeinschaftsorgane. Symbolische Politik, die sich wie die Lissabon-Strategie in wortreichen, aber ergebnisarmen Planungsprogrammen erschöpft, ist noch das kleinere Übel. Je mehr indes das Abschieben von Verantwortung und Kompetenz an die Europäische Union zu Zentralisierung und Harmonisierung führt, desto schwerer wiegt die Warnung des Ökonomen Wilhelm Röpkke, wonach „es das Wesen Europas ausmacht, eine Einheit in der Vielfalt zu sein, weshalb denn alles Zentralistische Verrat und Vergewaltigung Europas ist, auch im wirtschaftlichen Bereiche“.

Ordnungspolitische Besinnung

Die Grundlage der wirtschaftlichen und kulturellen Dynamik Europas bestand und besteht noch heute in seiner friedlich konkurrierenden und wählbaren Vielfalt – auch von Ordnungs- oder Sozialmodellen. Der Plan, ein „europäisches Sozialmodell“ zu definieren, dieses sodann zu harmonisieren und gegen den Rest einer zunehmend freien Welt zu konservieren, kann nur zur weiteren Verarmung und Verkrustung eines alternden Europa führen. Es besteht heute Gefahr, in Europa Integration mit Vereinheitlichung gleichzusetzen und dies im ebenso elitären wie interessenbestimmten Diskurs als allein europapolitisch korrekt gelten zu lassen.

Was die Zukunft europäischer Integration belanget, kann man deshalb aus ordnungspolitischer Sicht hin- und hergerissen sein. Erhards Warnungen scheinen nach wie vor berechtigt; aber auch Hayeks Hoffnungen haben neue Nahrung erhalten. Die letzten Erweiterungen der Union von 15 auf 27 Mitglieder bedeuten eine Bereicherung Europas. Zwar darf bedauert werden, dass ein tonnenschwerer Acquis im Sinne des „one size fits all“ auch auf Länder übergewälzt wurde, die deutlich andere politische Präferenzen und Möglichkeiten, Willen und Vorstellungen aufweisen als das „alte“ Europa. Andererseits muss wohl der Nettovorteil für die neuen Mitglieder letztlich positiv gewesen sein. Der freiwillige Beitritt und die Liste der beitragswilligen Staaten deutet auf eine „offenbarte Präferenz“ hin, die der Europäischen Union schmeicheln darf – soweit sie nicht durch Diskriminierung von Nichtmitgliedern gewissermaßen erpresst wurde und soweit sie, am besten durch Referenden, auch von der Bevölkerung gutgeheißen wurde. Beide Voraussetzungen waren nicht in jedem Fall gegeben.

Dennoch bedeutet im Prinzip jede Erweiterung der EU auch eine Chance für die ordnungspolitische Besinnung auf das Wesentliche. Eine Erweiterung hemmt die weitere Vertiefung, vor allem in deren „Acquis“-Ausweitung-Besessenheit, die sektorale, kulturelle, ökonomische wie politische Besonderheiten ignoriert. Hayeks Argument gewinnt neue Plausibilität dadurch, dass es bei unverständlichen Abstimmungsregeln (vor allem: Einstimmigkeit bei wichtigen Entscheidungen im Ministerrat) immer schwieriger wird, Pakete nationaler Sonderinteressen zu schnüren. Deswegen gibt es auch den Versuch vieler „alter“ Europäer und Brüsseler Behörden, die qualifizierte Mehrheitsentscheidung zur Norm zu machen. Durch Standards für Sozialpolitik, Verbraucherschutz, Umwelt- und Steuerpolitik die Kosten der neuen Wettbewerber innerhalb und außerhalb des europäischen Binnenmarktes zu erhöhen ist ein durchsichtiges Ziel des größten Teils des „alten“ Europa.

Aber diese protektionistische Strategie zu verwirklichen wird zunehmend politisch mühsam. In vielen neuen Mitgliedsländern ist die Erinnerung an Moskau noch zu frisch, als dass Vorgaben aus Brüssel ohne zweifaches Überdenken schlicht übernommen würden. An ordnungspolitische Regeln indes, die der von Immanuel Kant ebenso wie von Hayek geforderten Universalisierbarkeit entsprechen (Selbstbindung an gleiche staatliche Unterlassungspflichten, unabhängig von kurzfristigen politischen Privilegiierungszwecken), sollte sich jedes aufgeklärte Gemeinwesen Europas im eigenen langfristigen Interesse binden können, von der Türkei bis hin zur Schweiz. Und es sollte dies wohl eher als Vertragspartner in bilateraler Binnenmarktpartnerschaften tun denn als Vollmitglied in einer ordnungspolitisch verunsicherten Gemeinschaft.

Je größer und heterogener die politische Union daher kommt, desto schädlicher ist die Anmaßung zentraler Lenkung und desto vorteilhafter wirkt eine Ordnungspolitik, welche die gemeinsamen Interessen schützt. Sowohl für die Vollendung einer europäischen Ordnungspolitik im Sinne von freiem Handel, unverfälschtem Wettbewerb und stabilem Geld nach innen als auch für die Verbreitung nach außen ist Brüssel notwendig. Was aber nicht notwendig ist und was auch nicht mehr ohne enorme Verwerfungen zu haben sein wird, ist die Vision eines einheitlichen „europäischen Sozialmodells“. Gerade die letzten Erweiterungen der Union dürften verhindern, dass der euroskeptische Wohlfahrtsstaat zur generellen Maxime erhoben und als Festung Europa ausgebaut würde. Erhard und Hayek wären – vorerst – erleichtert.