



Europäische Ordnungspolitik

Michael Wohlgemuth
08/5

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics



Europäische Ordnungspolitik

Michael Wohlgemuth
08/5

Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics

08/5

ISSN 1437-1510

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

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

Europäische Ordnungspolitik

Michael Wohlgemuth*

1. Einleitung
2. Hayeks Vision und Erhards Befürchtungen: Bedingungen für einen (wirtschafts-) politischen Zusammenschluss von Staaten
3. Europas Wirtschaftsverfassung im Wandel
4. Die polit-ökonomische Logik Europäischer Integration
5. Ordnungspolitische Selbstbindung via Brüssel?
6. Vertiefung und/oder Erweiterung: konstitutionenökonomische Überlegungen
7. Ausblick

* Ich danke Dennis Mueller und Gerhard Wegner für Kommentare und Anregungen.

1. Einleitung

„Angst“, „Schadenfreude“, „Leitmotiv“, oder „Weltschmerz“ gehören zu den deutschen Lehnworten, die man in vielen europäischen Sprachen findet, da ihre Bedeutung aufgrund spezifisch deutsch-kultureller Prägung und Autorenschaft kaum adäquat zu übersetzen ist. Dasselbe gilt für „Ordnungspolitik“. Von „Europäischer Ordnungspolitik“ zu reden verrät daher bereits eine spezifisch deutsche Sicht auf die Europäische Union. Dies macht die Suche nach einer Europäischen Ordnungspolitik freilich nicht sinn- oder ergebnislos. Tatsächlich wurden aus gutem Grund und mit nicht schlechtem Erfolg der Europäischen Union zentrale ordnungspolitische Kompetenzen anvertraut. Auch wenn „Ordnungspolitik“ vielen Europäern ein Fremdwort bleibt – wenn sie dem „Leitmotiv“ dennoch instinktiv folgten, stünde es um eine Europäische Ordnungspolitik nicht schlecht, vielleicht besser als um eine deutsche Ordnungspolitik – auch wenn hier kaum eine politische Sonntagsrede ohne Verweis auf „ordnungspolitische Tugenden“ auskommt.

Oft verrät die konsensuale Proklamation einer Idee deren Mangel an Klarheit und Verbindlichkeit. Dies dürfte auch für das ordnungspolitische Leitbild der „Sozialen Marktwirtschaft“ gelten. Nachdem längst alle im Bundestag vertretenen Parteien eine „Soziale Marktwirtschaft“ als Leitidee in ihre Programme geschrieben haben, konnte sich auch der Europäische Verfassungskonvent hierauf als einer Art Unionszielbestimmung ohne größere Diskussion einigen. Auch nahm dieses Jahr keiner der Staats- und Regierungschefs der EU mit Blick auf einen sich nunmehr bescheidener gebärenden „Reformvertrag“ an der „Sozialen Marktwirtschaft“ Anstoß – man strich aber mit gleicher Selbstverständlichkeit den „unverfälschten Wettbewerb“ aus dem Zielkatalog der Union (Europäischer Rat DOC/07/2 vom 23. Juni 2007).

Tatsächlich gab es noch im Verfassungskonvent eine Arbeitsgruppe (VI) mit dem Namen „Ordnungspolitik“¹. Deren Schlussbericht (CONV 357/02) samt Empfehlungen enthält vielleicht so etwas wie einen ordnungspolitischen Minimalkonsens der (damals 15) Mitgliedstaaten (ergänzt jeweils um interventionswilligere Minderheitsvoten). Über den status quo der vorigen Verträge ging man kaum hinaus, gab lediglich verstärkte wirtschaftspolitische Koordination, verbesserten Dialog mit den Sozialpartnern, eine gewisse Steuerangleichung und etwas mehr Kompetenzen von Europäischem und nationalen Parlamenten zu bedenken. Begriffe wie „Ordnung“, „Wettbewerb“, oder „Marktöffnung“ kommen auf den mageren 8 Seiten gar nicht erst vor. Dies mag als Zeichen dafür gewertet werden, dass der ordnungspolitische Grundkonsens in Europa schon so sehr gefestigt sei, dass er letztlich keiner gesonderten Er-

¹ So hieß die Gruppe freilich nur in der deutschen Übersetzung. In den anderen Sprachen dominieren Übersetzungen von „economic governance“ bzw. „governance économique“. Hierunter kann man schon eher „Lenkung“ und „Steuerung“ verstehen; der Schwedische Name der Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ – „ekonomisk styrning“ – bringt die Betonung von Fremdsteuerung und Intervention noch stärker zum Ausdruck (ich danke Niclas Bergren für diesen Hinweis).

wählung mehr bedürfe. Ebenso gut könnte man mutmaßen, dass „Ordnungspolitik“ und „gouvernance économique“ eben doch unterschiedlichen Leitmotiven folgen, wodurch die Suche nach einer „Europäischen Ordnungspolitik“ ähnlich anspruchsvoll bliebe wie die nach dem heute viel beschworenen „Europäischen Sozialmodell“.

Der Suche nach einem „Europäischen Sozialmodell“, aber vielleicht auch der nach einer „Europäischen Ordnungspolitik“, könnte, ähnlich der Suche nach dem Heiligen Gral, etwas ungebührlich Zwanghaftes anhaften. Schließlich ist historisch gesehen das „Europäische Wunder“ (Jones 1981), seine ökonomische, kulturelle und institutionelle Entwicklung, gerade nicht der zentralen Festlegung auf ein einheitliches „Sozialmodell“ oder einen allgemein verbindlichen „Ordnungstyp“ geschuldet, sondern vielmehr der rivalisierenden Vielfalt polit-ökonomischer Alternativmodelle. Selbst deutsche „Wirtschaftswunder-Ordnungspolitik“ kann deshalb auch nicht als allgemein-verbindlicher Maßstab eine normative *a-priori* Wertigkeit für europäische Gesetzgebung beanspruchen.

Zum einen ist zwischen Ideal- und Realtypus zu unterscheiden. Dass just zu dem Zeitpunkt, als Deutschland das ökonomische Schlusslicht der EU bildete (2002), das deutsche „Modell“ der Sozialen Marktwirtschaft im Verfassungskonvent als wegweisend für Europa festgehalten wurde, kann wohl nur für die Anerkennung einer anfangs deutschen Idee, nicht aber einer aktuell deutschen Politik sprechen. Unbeschadet dessen bleibt die Frage, ob ordnungspolitische Prinzipien, die in Deutschland zumindest einmal galten, heute in einer Europäischen Union von 27 Mitgliedstaaten allgemeinverbindlich gelten sollen. Oder noch prinzipieller: gelten die gleichen Anforderungen an eine „gute“ Ordnungspolitik, die „wir Ordnungsökonom“ demokratisch legitimierten Nationalstaaten anempfehlen würden, unverändert auch für eine Europäische Union, die überaus verschiedene Demokratien (politische Präferenzen), Ökonomien (wirtschaftliche Strukturen) und Kulturen (Werthaltungen, Traditionen) einheitlicher Gesetzgebung unterwirft?

Derart große Fragen sind leichter gestellt als abgehandelt. Ich will mich bescheiden und einen Maßstab für „Ordnungspolitik“ anwenden, der als Ideal für Wirtschaftspolitik zumindest unter liberalen Ökonomen, vielleicht aber auch unter Europas Bürgern, prinzipielle Zustimmung finden *könnte*. Im Kern geht es um eine privilegienfreie „funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung“ (Eucken 1952/90: 14) einer Marktwirtschaft mit unverfälschtem Wettbewerb.² Zu Beginn (Teil 2) möchte ich zwei konträre Erwartungen an einen wirtschaftspolitischen Zusammenschluss in Europa vergleichen: die frühe optimistische Vision des liberalen Denkers Friedrich von Hayek und die zeitnäher skeptische Position des liberalen Politikers Ludwig Erhard. Beide tragen jeweils gute ordnungspolitische Gründe vor; doch beide haben sich, rückblickend, ein wenig getäuscht. Diese ambivalente historische Entwicklung einer Europäischen Ordnungspolitik kann in Teil 3 nur grob anhand der Verträge von Rom

² Vgl. Goldschmidt/Wohlgemuth (2008) für eine Darstellung ordnungspolitischer Grundprinzipien.

(1957) bis zum „Reformvertrags-, Mandat von Brüssel (2007) skizziert werden. Ordnungspolitische Verfehlungen können anhand der polit-ökonomischen Logik des Stimmentauschs unter selbstinteressierten Regierungen, ergänzt um Eigeninteressen internationaler Organisationen noch eher leicht erklärt werden (Teil 4). Ordnungspolitische Erfolge Europäischer Integration wiederum will ich versuchen, auch anhand des schon voraussetzungsvolleren Motivs der „Selbst- und Fremdbindung“ plausibel zu machen (Teil 5). Die „große Frage“ nach den Grenzen ordnungspolitischer Bindungsfähigkeit, nach der Vereinbarkeit von legitimer Vertiefung und möglicher Erweiterung und damit implizit auch: nach den Grenzen Europas, will ich schließlich noch kurz in Teil 6 konstitutionenökonomisch behandeln. Was all dies für die Zukunft „Europäischer Ordnungspolitik“ bedeuten mag, wird in Teil 7 angedeutet.

2. Hayeks Vision und Erhards Befürchtungen: Bedingungen für einen (wirtschafts-) politischen Zusammenschluss von Staaten

Ordnungspolitik wurde traditionell vor allem als (national-) staatliche Politik verstanden. Ein internationaler Kontext wurde anfangs beinahe nur über die Außenhandels- und Währungspolitik hergestellt und schien mit dem klassisch-liberalen Freihandelsargument weitgehend abgehandelt. Adressat einer solchen Politik offener Märkte und frei konvertibler Währungen blieb für die erste Generation (ordo-) liberaler Denker in den 1930er Jahren notgedrungen der Nationalstaat. Auch der Rest der Herstellung einer „Wettbewerbsordnung“ blieb Aufgabe „ordnender Potenzen“ (Eucken 1952/90: 325ff), die zu dieser Zeit beinahe nur einen „starken“ (National-) Staat als Gewährleistungsinstantz vorfinden konnten.

Man kann die anfängliche Fokussierung auf nationalstaatliche Ordnungspolitik³ damit durchaus mit fehlenden Adressaten auf internationaler Ebene erklären. Diese Erklärung gilt heute nicht mehr, da insbesondere für Mitgliedstaaten der EU ordnungspolitische Kernkompetenzen gar nicht mehr nationalstaatlich wahrgenommen werden *können* (s.u.).⁴ Damit stellt sich aber auch für die Ordnungsökonomik die positiv wie normativ durchaus spannende Frage: können für einen heterogenen politischen Verbund die gleichen Legitimitätsvoraussetzungen in Anspruch genommen werden und gelten damit auf supra-nationaler Ebene exakt die gleichen ordnungspolitischen Maßstäbe wie auf nationaler Ebene?

³ Eine wichtige Ausnahme bildet Wilhelm Röpke, der schon in den 1920er Jahren zu Außenhandel gearbeitet hat und seine liberalen Gedanken über „Internationale Ordnung“ im Januar 1945 veröffentlichte (Röpke 1945/54).

⁴ Vgl. Möschel (2004: 183): „Mit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge ... lässt sich die Frage einer Wirtschaftsverfassung für die Bundesrepublik Deutschland nur noch unter Einbeziehung des europäischen Gemeinschaftsrechts diskutieren ... Es steht in der Hierarchie der Normen noch über dem Grundgesetz.“

Kurz konstitutionenökonomisch gesagt, können diese Legitimitätsvoraussetzungen nur in einem Konsens der „betroffenen“ oder „relevanten“ Bürger gefunden werden, die gemeinsame konstitutionelle Interessen auf der Regelebene ihrer „Bürgergenossenschaft“ identifizieren, und sich entsprechend gegenseitig der Einhaltung gemeinsamer Regeln in einer Art (faktischem oder implizitem) „Gesellschaftsvertrag“ versichern.⁵ Hinsichtlich Art und Inhalt eines solchen Gesellschaftsvertrags dürfte es aber nicht unerheblich sein, wie weit die „Genossenschaft“ gefasst ist, und damit: wer zur „Bürgerschaft“ oder „Interessengemeinschaft“ als „betroffene“ und „relevante“ Gruppe zu zählen ist (s.a. Mueller 2004).

Kleine, homogene Gruppen (von der Familie über die Dorfgemeinschaft bis hin zum Kanton oder Kleinstaat) dürften *leichter* einen Konsens über *andersartige* ordnungspolitische Prinzipien erzielen können als große, heterogene Gebilde (vom Nationalstaat bis hin zum Staatenbund oder einer Weltstaatenorganisation). Mit steigender Größe und Heterogenität der „relevanten“ Gruppe von Entscheidungsträgern und Entscheidungsbetroffenen dürften sich folgende Veränderungen der Konsensbedingungen (und damit *prima facie* auch der Ausgangslagen für eine Konsens-orientierte Ordnungspolitik) ergeben:

- a) In kleinen, homogenen Gruppen dürften (positiv) und dürfen (normativ) die Ordnungsregeln eher konkreten (materiellen, solidarischen, verpflichtenden) Charakter haben. Die kleine „face-to-face“ Gesellschaft kann auf Kenntnis der konkreten Betroffenheiten und Bedürfnisse der anderen vertrauen und damit Solidaritätspotentiale nutzen, um diese auch in Form konkreter Pflichten „ordnungspolitisch“ im gemeinsamen Interesse der Gruppe zu regeln. In der „ausgeweiteten Ordnung“ einer „offenen Gesellschaft“ (Hayek, z.B. 1976/2003: 296ff) dagegen schrumpft der Bereich des individuell vor der Gemeinschaft konkret zu Verantwortenden und von der Gemeinschaft zu Fordernden. Erfolgreiche Regeln des Zusammenlebens für eine „große Gesellschaft“ nehmen daher auch zunehmend „abstrakten“ Charakter an. Eine erfolgreiche und gerechte Ordnungspolitik wird sich demnach mehr an allgemeinen Verboten ungerechten Handelns gegenüber Unbekannten orientieren müssen; sie kann weniger auf spezifischen Geboten zur Erfüllung konkreter Pflichten beruhen (Hayek, ebd.).

Was Hayek noch eher sozialphilosophisch in der Tradition Kant'scher Rechtsphilosophie und Hume'scher Gesellschaftstheorie herleitet, kann auch aus Kriterien hergeleitet werden, die deutlicher auf prozedurale Erfolgsbedingungen eines konsensualen „Gesellschaftsvertrags“ abheben:

- b) Je klarer definierbar, und damit je kleiner und homogener die „relevante“ Gruppe der „betroffenen“ „Bürgergenossenschaft“ ist, desto geringer dürften im Sinne von Buchanan/Tullock (1962) sowohl die Entscheidungs-

⁵ Vgl. hierzu, auch mit Bezug zur EU, z.B. Vanberg (2004a), Buchanan (2002).

findungskosten als auch die „externen“ Kosten (als Erwartungswert des Risikos, einer kollektiven Entscheidung unterworfen zu sein, die den eigenen Interessen widerspricht) ausfallen. In kleinen, homogenen Gruppen gerät ein „calculus of consent“ aus beiden Gründen kostengünstiger und eher auf weitere Bereiche leistungsstaatlichen Handelns ausdehnbar. In großen Gruppen dagegen schrumpft der Bereich dessen, worauf man sich unter akzeptablen Konsensfindungs- und externen Kosten wird einigen können.

- c) Das gleiche Argument kann aus durchaus verwandten diskurstheoretischen Kriterien gewonnen werden. Auch die Diskurstheorie stellt auf die „Inklusion der Betroffenen“ (Habermas 1992: 370) ab, bleibt aber meist eine konkrete Benennung des relevanten Entscheidungskollektivs und der deshalb zu beteiligenden (aber auch faktisch beteiligungsfähigen oder -willigen) Sprecher in einem „herrschaftsfreien Diskurs“ schuldig. Klar dürfte dennoch sein, dass zumindest geteilte „Erfahrungswelten“ und eine gemeinsame Sprache einer „idealen Sprechsituation“ dienlich sein dürften, um diese jenseits eines äußerst elitären Expertendiskurses überhaupt unterstellen zu können. Je größer und heterogener das an einem Diskurs zu beteiligende betroffene Kollektiv, desto anspruchsvoller die „Sprechsituation“ und desto bescheidener sollte die Diskursagenda bleiben.⁶

Alle drei Argumentationsweisen (klassisch-liberale Rechtsphilosophie, Sozialvertrags- und Diskurstheorie) laufen, bei allen Unterschieden in durchaus wichtigen Details, für die Frage nach einer Begründung einer „internationalen Ordnungspolitik“ auf eine durchaus komplementäre Konsequenz hinaus: der materiale Gehalt (positive Verpflichtungscharakter auf materieller Ebene) sinkt in ähnlichem Maße wie

⁶ „Bescheidener“ meint hier nicht „unbedeutender“, sondern „begrenzter“ – auf Bereiche, in denen gemeinsame Interessen unterstellt bzw. diskursiv entdeckt werden, und gleichzeitig unter vertretbaren Interdependenzkosten einem konkreten Entscheidungsträger anvertraut werden können. Die Diskurstheorie meidet aber regelmäßig die Konkretisierung des Ortes, „an dem hochkomplexe Gesellschaften noch ein Bewußtsein von sich selbst ausbilden und die Probleme behandeln können, die sie zur politischen Einwirkung auf sich selbst nötigen“. (Habermas 2004: 358). Habermas' Verweis (ebd.) auf das „diffuse Netzwerk einer zivilgesellschaftlich verankerten Öffentlichkeit“ scheint mir keine Antwort auf dieses „selbst“ zu sein. Jedenfalls dürfte gelten: Je umfangreicher die Zahl derer, von denen verlangt wird, ein kollektives Selbstbewusstsein auszubilden und politisch auf „sich selbst“ einzuwirken, desto fiktiver gerät das Ideal inklusiver und effektiver Teilhabe und konsensualer Ergebnisse. Vor diesem Hintergrund müsste Habermas Dezentralisierung begrüßen, um Grenzen der Kompetenzen politischer Einwirkung mit denen der Selbstorganisationsfähigkeit zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit einigermaßen in Deckung zu bringen. Dies widerstrebt jedoch seinem weltbürgerlichen Universalismus. Dem nahe liegenden Einwand von Grimm (1995) etwa, einer Europäischen Verfassung und Demokratie gehe mangels Europäischer Öffentlichkeit und Demos die zivilgesellschaftlich legitimierende Substanz abhanden, hält Habermas (2001) Erstaunliches entgegen: man müsse eben vorab schon einmal verfassungsrechtlich eine europäische Identität (die er selbst als wohlfahrtsstaatliches Bollwerk gegen amerikanischen Kapitalismus vordefiniert) feststellen; ein Europäischer Diskurs werde dann als identitätsstiftende Legitimation schon irgendwann hinterher eilen.

mit steigender heterogener Gruppengröße prozedurale Ansprüche (Opportunitätskosten für Konsens- und Diskursansprüche) zunehmen. Diesen „trade-off“ hat im Prinzip schon Kant (1795/1991) erkannt; er wurde auch von Rawls (1999) ähnlich artikuliert.⁷

Friedrich August von Hayek dagegen hat erstaunlich wenig über internationale Ordnung oder das Projekt Europäischer Integration geäußert (s.a. Sally 2000). Pikanterweise im September 1939 erschien aber in der „New Commonwealth Quarterly“ ein bemerkenswert optimistischer Beitrag über „die wirtschaftlichen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse“ (Hayek 1939/52). Hier entwickelt Hayek eine arg anachronistisch anmutende liberale Vision.⁸ Solange eine Föderation souveräner Staaten auf freiwilliger Basis zustande komme, schien ihm das Gespenst der Planwirtschaft gebannt. Es dürfte sich erweisen, „daß auf internationalem Gebiet eine demokratische Regierung nur möglich ist, wenn die Aufgaben einer internationalen Regierung auf ein im wesentlichen liberales Programm beschränkt sind“ (ebd.: 343). Man würde sich letztlich nur auf universalisierbare Verbotsregeln ungerechten Regierungsverhaltens (Protektionismus, Diskriminierung) einigen können, weil nur so allen gemeinsame Vorteile zugesichert werden könnten. Für Interventionen zugunsten bestimmter Firmen und Industrien würde eine solche „Regierung“ kaum jemals allgemeine Unterstützung finden können.⁹ Solidarische Sonderbehandlung sei nur dort möglich, wo „nationale Ideologien“ oder „Mitgefühl mit dem Nachbarn“ (ebd.: 333) tatsächlich noch wirken – auf dezentraler Ebene.

Hayek erwähnt etwa Gesetze zur „Beschränkung der Arbeitszeit“ oder „Natur- und Denkmalschutz“, die, da sie „in armen oder reichen Gebieten in ganz verschiedenem Licht gesehen werden“, eben auch nur „auf das Ausmaß beschränkt sein müssen, in dem sie lokal angewendet werden können, ohne daß gleichzeitig der freien Beweglichkeit Schranken auferlegt werden müssen“ (ibid.: 334). Hayeks Argument lässt sich mit folgendem 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 Wirtschafts-

⁷ Vgl. hierzu auch Wohlgemuth/Sideras (2004).

⁸ Die Zeitumstände des September 1939 mögen auch erklären, dass Hayek (soweit mir bekannt, einmalig) die „Abschaffung souveräner Nationalstaaten“ gefordert hat; s. ibid.: 314: „Die Abschaffung souveräner Nationalstaaten und die Schaffung einer wirksamen internationalen Rechtsordnung sind die notwendige Ergänzung und logische Vollziehung des liberalen Programms“.

⁹ Im Ergebnis ähnlich rekonstruiert Röpke (1954/2008) die erste Phase der Globalisierung, die „internationale offene Gesellschaft“ des 19. Jahrhunderts, die nur unter den Bedingungen eines „liberalen Universalismus“ möglich gewesen sei, der dem „Prinzip der grundsätzlichen ‚Entpolitisierung‘“ des wirtschaftlichen Bereichs und der äußersten Trennung der Sphären des Staates und der Wirtschaft“ folge. Dem diene vor allem auch die Goldwährung als „ökonomisches“ und nicht „politisches“ Regime. Nur unter diesen Bedingungen sei „die Verbindung eines praktisch möglichen Maximums an internationaler Ordnung mit einem Minimum an Anforderungen an diese Ordnung“ möglich gewesen.

leben zu regeln, zu entscheiden, was sie erzeugen und konsumieren sollen, scheint weder wahrscheinlich noch wünschenswert“ (ibid.: 336). Die Europäische Arbeitszeitrichtlinie oder die überwiegend aus Brüssel stammenden Regulierungen des Wirtschaftslebens, vor allem des Waren- und Dienstleistungsverkehrs, scheinen Hayeks Vision unmittelbar zu widerlegen.

Zeitnäher an der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und sehr viel skeptischer war dagegen ein anderer liberaler Ordnungspolitiker: Ludwig Erhard.¹⁰ Wäre es nach ihm gegangen, wären die „Römischen Verträge“ am 25. März 1957 so nicht von deutscher Seite unterzeichnet worden. Eine EWG von nur sechs Teilnehmern und inspiriert von französischen Wünschen einer Abschottung der EWG nach außen, sowie sozial- und industriepolitischer Lenkung („planification“) nach innen, war Erhard ein Graus. Was noch heute vielen Kritikern des europäischen Zentralismus gern polemisch unterstellt wird – sie wollten die EU zurückwerfen in eine „große Freihandelszone“ – genau das war in den 1950er Jahren in der Tat Ludwig Erhards bevorzugte Alternative zur EWG: eine große Freihandelszone mit frei konvertiblen Währungen und voller Freizügigkeit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Sein Ziel war ein freier Markt für den ganzen freien Westen, Großbritannien und möglichst auch Nordamerika eingeschlossen. Adenauer sah dadurch das vorrangige Aussöhnungsprojekt mit Frankreich brüskiert und untersagte Erhard am 24. März 1959 schriftlich, weiterhin die EWG zu kritisieren (Mierzejewski 2005: 261).

Die Spaltung schon des freien Europa in EWG und EFTA nannte Erhard freilich weiterhin „gespenstisch“ (Erhard 1962: 610). Deshalb dürfe die Sechsergemeinschaft „nicht als der Weisheit allerletzter Schluß, sondern als ein Schritt zu einer europäischen, ja zu einer atlantischen Lösung“ (ebd.: 611) verstanden werden, so Erhard noch 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, das eine weitgehende „Fusion der Politiken“ forderte, brüsk als „primitive Planifikation“ ab: „Wir brauchen kein Planungsprogramm, wir brauchen ein Ordnungsprogramm für Europa!“ (Erhard 1962/88: 770). Erhard sah jenes Gespenst der Preiskontrolle und staatlichen Lenkung, das er in Deutschland gerade vertrieben zu haben hoffte, nun wieder vor sich, nicht zuletzt in Gestalt europäischer „Harmonisierung“. In einer Hommage an Wilhelm Röpke machte Erhard klar, dass „es gerade die unterschiedlichen Umwelt-, Produktions-, Arbeits- und Kostenbedingungen sind, die die Funktion des Güter- und Leistungsaustausches zwischen den Nationalwirtschaften“ ausmachten. Strukturpolitische Gleichmacherei sei nicht die Voraussetzung von Integration, sondern die „Einleitung einer Disintegration“, weshalb das „Organisieren-“ und „Harmonisieren-“Wollen ... in den fast sicheren Abgrund“ führe (Erhard 1959: 16 und 19).

¹⁰ Vgl. hierzu etwa Mierzejewski (2005), 229ff.; Guth (1997); Hentschel (1996), 228ff.

Zwei Liberale mit gleichen Werthaltungen und derart unterschiedlichen Erwartungen. Wie konnte Hayek in den dunklen Zeiten von 1939 eine derart ordnungspolitisch-optimistische „Vision“ föderativer Zusammenschlüsse von Staaten entwickeln, während Erhard in den Friedens- und Wirtschaftswunderzeiten die Anfänge Europäischer Wirtschaftsintegration so skeptisch sah? Und wer hat Recht behalten? Heute, 50 Jahre nach Ratifizierung der Römischen Verträge, kann man sich ein vorläufiges Urteil über die ordnungspolitische Qualität europäischer Integration erlauben, und zeigen, wo Erhard und Hayek gemeinsam normativ richtig und doch jeweils prophetisch falsch lagen. Erhard scheint in Einigem zu pessimistisch und Hayek zu optimistisch gewesen zu sein.

3. Europas Wirtschaftsverfassung im Wandel

Es kann hier nicht die Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsverfassung der letzten 50 Jahre nach ordnungspolitischen Kriterien im Detail kritisch gewürdigt werden.¹¹ Ganz grob kann man die Entwicklung der ordnungspolitischen Qualität Europäischer Wirtschaftsverfassungen vielleicht daran illustrieren, wo sich Hayek und Erhard getäuscht haben:

Erhard konnte sich in den 1950er Jahren noch nicht vorstellen, dass Prinzipien wie unverfälschter Wettbewerb, verbotene staatliche Beihilfen, und vor allem die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten nicht nur Absichtserklärungen der Römischen Verträge bleiben würden. Der gemeinsame Binnenmarkt hat indes auch erst mit der Gemeinsamen Europäischen Akte 1985 konkretere, unanfechtbar primärrechtliche Züge angenommen. Aus den römischen Absichtserklärungen sind inzwischen europäische Rechtsgrundsätze geworden, die von Kommission und Gerichtshof in vielen Fällen ordnungspolitisch konsequenter durchgesetzt wurden, als sie es wohl selbst in Deutschland (vor allem nach Erhards Amtszeit) je hätten werden können. Vor allem können die Grundfreiheiten seit den 1960er Jahren von den Bürgern der Union als subjektive einklagbare Freiheitsrechte, als Abwehrrechte gegen ihre Regierungen vor nationalen Gerichten oder vor dem Europäischen Gerichtshof durchgesetzt werden – ein entscheidender Schritt hin zu einer (ordo-) liberalen Wirtschaftsverfassung auf europäischer Ebene, die weit mehr bedeutet als eine herkömmliche völkerrechtliche Vereinbarung (Behrens 1992).¹² Zudem konnten oft erst über den europäischen Umweg die (und es wurden immer mehr) Mitgliedsländer bewogen oder gezwungen

¹¹ Nach wie vor einschlägig für die Zeit von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Maastricht: Mestmäcker u.a. (Hrsg., 1987), Mussler (1998). Aktuelle ordnungs- und verfassungsökonomische Analysen bieten Mayer (2002) oder Blankart/Mueller (Hrsg., 2004). Eine (auch) ordnungspolitische Würdigung des gegenwärtigen Stands Europäischer Integration findet sich im ersten (!) umfassenden OECD-Gutachten, das die EU als Gesamtheit analysiert (OECD 2007).

¹² Mestmäcker (1994: 272) spricht deshalb von der „Konstitutionalisierung der Freiheitsgewährungen des Vertrags“, die vor allem durch die Interpretation der Grundfreiheiten des EuGH geleistet wurde.

werden, etwa (Staats-) Monopole in der Telekommunikation, Energieversorgung, bei Banken, oder im Verkehr aufzubrechen. Auch Erhards zunächst durchaus berechtigte Befürchtung der Bildung einer „Festung Europa“ als Bollwerk gegen den freien Welthandel hat sich in den meisten Sektoren (außer vor allem der Landwirtschaft) als eher überzogen herausgestellt.¹³

Hayek wiederum konnte sich sicher 1939 nicht vorstellen, dass ein europäischer Zusammenschluss eine derartige Umverteilungsmaschine für nicht universalisierbare Interessen würde etablieren können. So hielt er es für geradezu unvorstellbar, dass etwa „der französische Bauer bereit sein wird, für seinen Kunstdünger mehr zu bezahlen, um der englischen chemischen Industrie zu helfen“ (Hayek 1939/52: 332). Heute plausiblere Beispiele wären, dass der europäische Konsument und Steuerzahler ungefragt bereit sein muss, etwa für französische (oder griechische oder andere) Landwirte ungeahnte (und intransparente) „Solidarleistungen“ zu erbringen. Für Hayek sollten solche Politiken gerade mit sinkender „Homogenität und Ähnlichkeit der Ansichten und der Tradition der Bewohner eines Gebietes“ (Hayek (ebd.: 335) immer unwahrscheinlicher werden. Tatsächlich gingen aber steigende Heterogenität (Erweiterung) der EU bisher noch immer mit weiterer Zentralisierung und Umverteilung (Vertiefung) der Union einher.

Damit stellt sich der erklärenden Ordnungsökonomik eine doppelte Frage, die jeweils auch die gängige Public Choice Theorie eigeninteressierter Regierungspolitiker vor nicht immer leichte Herausforderungen stellt:

- (a) Wie konnte in der Europäischen Union ein (auf mittlerweile 96.000 Seiten Regelwerk geschätzter) Besitzstand überwiegend wirtschaftsregulierender EU-weit geltender Normen entstehen, der weit mehr umfasst als universalisierbare Verbote freihandelswidrigen Regierungsverhaltens? Wie konnte ein EU-Budget entstehen, das mit Agrarpolitik, Regional- und Strukturfonds den überwiegenden Teil distributiven Maßnahmen widmet, für die ein „gemeinsames Bürgerinteresse auf der Regelebene“ aller Mitglieder nicht oder nur unter verwegenen Annahmen über diskursiv vermittelbare Solidaritätsnormen unterstellt werden kann. Und schließlich: Wie konnten nationalstaatliche Regierungen, Parlamente und Verwaltungen, für die die ökonomische Theorie der Politik ein Eigeninteresse an Kompetenz- und Budgetmaximierung annimmt, auf derart viel eigenen Gestaltungsspielraum verzichten?
- (b) Wie konnten Regierungen gleichzeitig aber auch dazu bewogen werden, sich einer ordnungspolitischen Disziplin zu unterwerfen, die ihren diskretionären Handlungsspielraum in so wichtigen Bereichen wie der Außenhandelspolitik, der

¹³ Die als Meilenstein gefeierte Agrarreform von 2003 hat den Schutz der EU in Zolläquivalenten gerade einmal nur von 57 auf 55% reduziert; und auch sonst bleibt die Außenhandelspolitik der EU in wichtigen Bereichen, nicht zuletzt in Folge nicht tarifärer Handelsbarrieren, eher hinter den von der WTO gefassten Zielen zurück (Messlerin 2005).

Geld- und der Wettbewerbspolitik, aber auch der Subventionsvergabe und Marktregulierung vollständig bis überwiegend reduziert? Ordnungspolitik scheint schließlich im Spannungsfeld zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, zwischen dauerhaften gemeinsamen Bürgerinteressen und stimmenmaximierenden Koalitionen gutorganisierter Interessengruppen, die politökonomisch unwahrscheinlichere Wahl zu sein (vgl. Streit 1988, Kirsch 1981).

Es bedarf der Rekrutierung eines umfangreichen Arsenalts politökonomischer Erklärungen, um beiden dialektischen Tendenzen in der Entwicklung Europäischer Wirtschaftsverfassung einigermaßen gerecht werden zu können.

4. Die politökonomische Logik Europäischer Integration

Als Hayek (1939/52) seine liberal-universalistische Vision der letztlich *politökonomischen* „Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse“ entwickelte, stand ihm noch keine ökonomische Theorie der Politik (und noch weniger eine Politökonomie internationaler Organisationen) zu Verfügung. Noch in den 1970er Jahren hinterließ die inzwischen entwickelte ökonomische Theorie des Parteienwettbewerbs, des rent-seeking oder der Bürokratie kaum explizite Spuren in Hayeks Werk. Mit seinem Band über „Die politische Ordnung eines freien Volkes“ (Hayek 1979/2003) ändert sich dies, zumindest implizit. Zwar scheint Hayek hier (wie anderswo in seinem Werk) von der ebenfalls nunmehr entwickelten Europäischen Gemeinschaft merkwürdigerweise keine Notiz zu nehmen; doch finden sich 1979 exakt die Argumente, die ihn wohl zu einer Revision seiner optimistischen Erwartungen des Jahres 1939 geführt hätten.

Nunmehr war ihm bewusst, dass ein politischer „Apparat“ auch auf formal-demokratischem Weg „Bündel von Maßnahmen“ hervorbringen kann, die „in ihrer Gesamtheit von keinem vernünftigen Menschen gebilligt werden könnten, weil sie in sich widersprüchlich sind“ (Hayek 1979/2003: 312). Solcherlei Widersprüche bestanden seit Beginn des Europäischen Integrationsprozesses. Ludwig Erhard (1962/88: 773f) etwa beklagte bereits: „Man kann nicht auf der einen Seite Wettbewerb und auf der anderen Seite Planung, Planifikation oder Programmierung haben wollen“. Was als individuelle Präferenzfunktion tatsächlich in Form „kognitiver Dissonanz“ erhebliche psychische Kosten und Entscheidungshemmungen erzeugen würde, ist bei politischen Entscheidungen, zumal auf internationaler Ebene, dagegen schon beinahe die Schaffung politischen Nutzens und Bedingung eines Durchbruchs für gemeinsame Entscheidungen. Die „Bündelung“ nationaler Sonderinteressen in gemeinschaftlichen Politikpaketen ist es denn auch, die dazu führt, dass auch solche Maßnahmen beschlossen werden, die weit jenseits der Schnittmenge gemeinsamer

Interessen liegen und jeweils für sich betrachtet sogar allein einer Minderheit nutzen.¹⁴

Die Logik des Stimmentausches erkennt Hayek (1979/2003: 405) auch, wenn er von einer „Schacherdemokratie“ spricht, die jeden Politiker nötigt, „eine Mehrheit zusammenzubringen und zusammenzuhalten, indem er die Forderung einer Vielzahl von Interessengruppen befriedigt, deren jede den Sondervorteilen, die anderen Gruppen gewährt werden, nur um den Preis zustimmt, daß ihre eigenen Sonderinteressen gleichermaßen Berücksichtigung finden“. Stimmentausch erklärt, wie durch Bündelung von Maßnahmen, die jeweils Privilegien für eine Minderheit darstellen, Mehrheiten (bis hin zur Einstimmigkeit) „erkauft“ werden können, die jeder Unterstellung universalisierbarer Ordnungspolitik diametral widersprechen.¹⁵

Die politische Ökonomie der Zentralisierung ist damit auch auf die Europäische Union anwendbar (z.B. Vaubel 1994). Dies um so mehr, als entscheidende Akteure und Agenturen ins Spiel kommen, die wie Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof ein klares Eigeninteresse an einer Zentralisierung haben dürften, die ihre Macht, ihr Prestige und ihr Einkommen erhöht. All diese Akteure und ihre jeweiligen Kompetenzen sind freilich letztlich Ergebnisse mitgliedstaatlicher Delegation und Legitimation. Die Herausforderung an eine ökonomische Theorie Europäischer Zentralisierung ist demnach, zu erklären, weshalb nationale Regierungen (im Ministerrat) – aber auch nationale Parlamente – gemeinschaftlichen Politiken zustimmen, die den gemeinschaftlichen Interessen, und damit auch jeweils gemeinsamen nationalen Interessen zu widersprechen scheinen.

Die oben erwähnte Logik des Stimmentauschs (log-rolling) erklärt bereits die generelle Möglichkeit einer Zentralisierung und Umverteilung weit über gemeinsame ordnungspolitische Interessen hinaus. Deren Wahrscheinlichkeit wird durch weitere

¹⁴ Vgl. hierzu Hayek (1979/2003: 439): „die Zentralisierung schreitet fort, nicht weil die Mehrheit der Menschen in der großen Region begierig wäre, den ärmeren Regionen Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, sondern weil die Mehrheit, um eine Mehrheit zu sein, die zusätzlichen Stimmen aus den Regionen benötigt, die einen Vorteil daraus ziehen, wenn sie am Reichtum der größeren Einheit teilhaben.“

¹⁵ Vgl. zur Logik des Stimmentauschs etwa Weingast/Marshall (1988); Henning (2000); Salmon (2004). Zur Frage, weshalb nur etwa 15% des EU-Budgets für Unions-weite „öffentliche Güter“ (Forschung, Außenpolitik, Rechtspflege und Verwaltung) ausgegeben werden und warum in einem Regime prinzipieller Einstimmigkeit einige Länder dauerhafte Nettozahler sind, vgl. Blankart/Kirchner (2004). Demnach war schon auf der konstitutionellen Ebene der Römischen Verträge die Einrichtung von Agrar- und Sozialfonds die Bedingung Frankreichs und Italiens für eine Zustimmung zur Europäischen Marktintegration. Diese wurden zum Besitzstand, der aufgrund „unvollständiger Verträge“ insbesondere bzgl. der Agrarpolitik auf post-konstitutioneller Ebene eine Expansionsdynamik entwickeln konnte, die zudem durch anfangs glaubwürdige „exit-“, Drohungen Frankreichs institutionell gefestigt wurde. Die Inkongruenz zwischen Entscheidungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite wirkt zudem als Sperrklinke, die verteilungspolitische Ansprüche an das EU-Budget nahezu irreversibel macht und durch Erweiterung der EU um weniger entwickelte Volkswirtschaften weiter erhöht.

EU-spezifische Umstände eher verstärkt. Vor allem der Ministerrat ist mit seiner permanenten Ausschussstruktur geradezu ideal für transaktionskostengünstige Stimmentauscharrangements. Oft sind Interventionsanliegen der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene leichter durchsetzbar als auf nationaler. Nationale Parlamente (und noch mehr der Bürger) haben auf Entscheidungen im Ministerrat (die zudem regelmäßig nicht öffentlich transparent sind) so gut wie keinen Einfluss. Sie werden nicht für die Verhandlung, sondern bestenfalls nur noch für die Ratifizierung gebraucht, wo es aber für ein „Aufschnüren“ des Pakets regelmäßig zu spät ist.¹⁶

Hinzu kommt, dass nationale Volksvertretungen oft selbst im Nachhinein nicht genau wissen, welche rechtlichen und politischen Auswirkungen etwa ein neuer EU-Vertrag oder eine neue EU-Richtlinie haben wird.¹⁷ Somit können Regierungen mächtige nationale Interessengruppen selbst dann bedienen, wenn dies im nationalen Rahmen einer aufgeklärteren Öffentlichkeit kaum möglich wäre. Die intransparenten Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaftsorgane verschleiern oft Art und Ausmaß der Privilegien; regt sich dennoch Kritik, so kann sie politisch „billig“ auf „Brüssel“ geschoben werden.¹⁸

Die polit-ökonomische Logik europäischer Gipfel und Verträge besteht somit zu einem guten Teil genau darin, dass jedes Land seine Sonderinteressen weitest möglich wahrt und in einem Paket geschnürt findet, in dem Privilegien solange kombiniert und durch Vetodrohungen verteidigt werden, bis am Ende alle Minister und Regierungschefs der nationalen Wählerschaft von einem „Durchbruch“ berichten können. Ein Durchbruch für die Ordnungspolitik scheint hierbei bestenfalls zufällig. Aber er ist passiert. Weshalb?

Folgt man einschlägigen, nicht zuletzt auch juristischen, Untersuchungen der Anfänge Europäischer Wirtschaftsintegration,¹⁹ so scheinen die Römischen Verträge von 1957, bei allen, aber sektoral begrenzten, Widersprüchen (Agrar-, Kohle- und Stahl-„Planification“) einen erstaunlich soliden Grundstock marktwirtschaftlicher Prinzi-

¹⁶ Vgl. zuspitzend Vaubel (1995: 117): “Whoever 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.”

¹⁷ Auch die verhandelnden Parteien im Ministerrat beschließen nicht selten Dinge, deren rechtliche Tragweite sie kaum voraussehen können. Noch mehr gilt dies für die nationalen Parlamente, Medien und Öffentlichkeit. So wurde die europäische „Antidiskriminierungsrichtlinie“ in Deutschland erst dann als kostspielig, oft unsinnig und kaum verfassungskonform entdeckt, als sie rechtskräftig wurde (nachdem sie schon lange zuvor weitgehend unbemerkt von einer deutschen Regierung im Ministerrat mitbeschlossen wurde).

¹⁸ Hierzu gehören auch Phänomene wie „blame-shifting“ und „gold-plating“. „Blame-shifting“ findet statt, wenn etwa die nationale Erhöhung von Verbrauchssteuern mit dem Hinweis auf Erfordernisse einer Steuerangleichung im Binnenmarkt gerechtfertigt wird (selbst wenn EU-Recht dies nicht verlangt). „Gold-plating“ bezeichnet den Fall, dass bei der Umsetzung einer EU-Richtlinie in nationales Recht weitergehende Eingriffe von nationaler Regierungsseite „draufgesattelt“ werden.

¹⁹ Oppermann (1991: 306ff); Mestmäcker (1975/78: 28); Mussler (1998).

pien und ordnungspolitischer Grundentscheidungen gelegt zu haben, den Ludwig Erhard (s.o.) wohl unterschätzt zu haben scheint.

Am Anfang der Europäischen Integration, und wohl sowohl für die wenig marktwirtschaftliche Montanunion (EGKS, 1951), als auch für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1957), stand das bestimmende gemeinschaftliche Nachkriegsziel der Friedenssicherung und damit ein „öffentliches Gut“, an dessen überragender Bedeutung kein Zweifel bestehen konnte und das aufgrund seiner zutiefst moralischen Verpflichtung auch wenig „Trittbrettfahrerverhalten“ duldete.²⁰ Gleichzeitig galt (neben Etablierung der NATO für die Europäischen Westmächte mit Ausnahme Frankreichs) wirtschaftliche „Integration“ als wesentliches Mittel zur Bewahrung dieses überragenden „öffentlichen Gutes“.

Was und wie wenig auch immer die Verfasser der Römischen Verträge an ordnungspolitischen Grundsätzen für Europa meinten vereinbart zu haben, es wurde etwas anderes und mehr als wohl alle erwarteten. Vor allem die einmal konstituierten Organe von Kommission und Europäischem Gerichtshof nahmen anfangs ein Mandat in Anspruch, dessen konkretes Ausmaß wohl weder die handelnden Regierungen (und noch weniger deren Parlamente und Bürger) voraussehen konnten.²¹ Vielleicht hat auch der „konstitutionelle Moment“, noch dazu emotional gesteigert durch die allen Akteuren noch gewärtige Kriegserfahrung, eine Art Rawls'schen Schleier über Rom gelegt, sodass bei diesem unerprobten Experiment Europäischer Vergemeinschaftung hinreichend Unsicherheit über die zukünftige Interessenlage geherrscht hat. Ordnungspolitik (Marktöffnung, grenzüberschreitende Privatautonomie, Einschränkung staatlicher Interventionskompetenzen) war jedenfalls eine bleibende Folge. Damit scheint die politökonomisch bemerkenswerte Konstellation geherrscht zu haben, „daß die beteiligten Regierungen zum Gründungszeitpunkt nicht bereit gewesen wären, dem Vertrag zuzustimmen, wenn sie die Souveränitätseinbußen vorhergesehen hätten, die sich daraus im Laufe der folgenden Jahre ergaben“ (Mussler 1998: 125).

Ein wesentlicher Grund für die Etablierung durchaus ordnungspolitisch wirksamer Spielregeln könnte also in der historischen Situation, in einer Art „List der Vernunft“ liegen, die durch „konstitutionelle Unsicherheit“ ebenso befördert wurde wie durch gemeinschaftliche Agenturen, die auch einmal in ordnungspolitischer Rechtschaffung und -durchsetzung eigene Machtbefugnisse fanden und nutzten.

²⁰ Vgl. Brennan/Hamlin (2004: 19): „the establishment of the European Union can be understood, in large part, as an attempt to institutionalize peace ... It is an attempt to construct a genuine political counterweight to political failure ... if overall costs and benefits are compared to reach a fully rounded evaluation, any institutional arrangement that can offer a small reduction in the probability of war will, in the end, be worthwhile.“

²¹ Vgl. Mussler (1998: 125ff), dort auch etwa Everling (1987: 125): „Der Vertragstext hat sich vom Willen seiner Verfasser gelöst und mit Hilfe des Gerichtshofs eine eigenständige Entwicklung genommen.“

Der „Schleier der Unwissenheit“ dürfte freilich für die kompetenzgebenden Regierungen der Mitgliedstaaten nach 50 Jahren weitgehend zerrissen sein. Inzwischen sollten die Mitgliedstaaten das Spiel weitgehend durchschaut haben; und damit auch, welche Ergebnisse für sie eine Änderung der Spielregeln – nach Maßgabe der Interessen der Schiedsrichter (EuGH, Kommission) – zu erwarten wären. Dementsprechend kann man die folgenden Verträge von der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) bis zum momentan (Juli 2008) wieder unsicheren Mandat für einen „Reformvertrag“ (2007) auch als „re-contracting“ betrachten, als Versuch der Mitgliedstaaten, verloren gegangene Regulierungskompetenzen nunmehr wenigstens auf Gemeinschaftsebene anzusiedeln.

Die Entwicklung interventionspolitischer Zentralisierung und Harmonisierung von der Einheitlichen Europäischen Akte (Technologiepolitik, Kohäsionspolitik, Verbraucherpolitik), über den Vertrag von Maastricht (Industriepolitik, Sozialpolitik) und den Vertrag von Amsterdam (Geldpolitik, Beschäftigungspolitik) scheint diesem Motiv durchaus zu entsprechen. Der Entwurf zum „Vertrag über eine Europäische Verfassung“ war auch kein ordnungspolitischer Meilenstein; und für den eher symbolisch als substantiell von diesem abweichende „Reformvertrag“ gilt das Gleiche.²² Er schafft (etwa über den Grundrechtskatalog) neue Interventions- und Zentralisierungsanlässe und macht eine „Integration von oben“ zudem dadurch wahrscheinlicher, dass qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in über 50 Bereichen nun zusätzlich zur Norm erhoben und damit das Paketschnüren auf Kosten einer Minderheit erleichtert werden dürfte. Der Umstand, dass erstmals die „soziale Marktwirtschaft“ als Leitbild europäischer Wirtschaftspolitik vertraglich festgehalten werden dürfte, ist demgegenüber völlig bedeutungslos. Gleichzeitig ist aber auch die Ordnungspolitik all dem nicht zum Opfer gefallen, sondern konnte weitgehend gesichert und im Kern unumkehrbar gemacht werden (Marktfreiheiten, Wettbewerbspolitik, Stabilitätspolitik).

Nachdem der Schleier der Unwissenheit zumindest für die verhandelnden Akteure eher dünn geworden sein dürfte, nachdem Marktöffnungen, Stabilitätsverpflichtungen und Subventionsabbau aber nach wie vor (und tendenziell sogar mehr als in

²² Es wird gerade dem französischen Präsidenten viel „spin-„Talent abverlangen, seinen Bürgern zu erklären, der Reformvertrag beinhalte substantiell Weniger und Besseres als der Verfassungsentwurf, der per Referendum abgelehnt wurde – um so der Konsequenz eines erneuten Referendums auszuweichen. Seine Idee eines weniger referendumsbedürftigen „mini-treaty“ oder „vereinfachten Vertrags“ dürfte schwer zu verkaufen sein. Der Reformvertrag ändert vor allem Symbolisches (eine Art „Verfassung“, die nicht mehr so genannt werden soll, eine Art „Außenminister“, der nicht mehr so genannt werden soll...). Strukturell ist die Rechtslage noch intransparenter und komplexer als sie beim konsolidierten Verfassungsvertrag gewesen wäre. Die alten Verträge und „Säulen“ der EU bestehen weiter, ergänzt um Änderungen durch den Reformvertrag sowie etliche Erklärungen, Anhänge, opt-outs etc. Der Bürger (oder Ökonom), der würde wissen wollen, was nun in der EU konkret für wen aufgrund welcher Rechtsgrundlage gilt, wird sich noch mehr juristischen Beistand suchen müssen.

den 1950er, 1960er, 1970er oder 1980er Jahren) vorangeschritten sind (und von 6 auf 27 Staaten ausgeweitet werden konnten!), stellt sich eine andere polit-ökonomische Frage: könnte es nicht sein, dass sich Regierungen von Mitgliedstaaten auch bewusst einem „third-party enforcement“ ordnungspolitischer Selbstbindungen via „Brüssel“ unterwerfen wollen?

5. Ordnungspolitische Selbstbindung via Brüssel

Europäische Ordnungspolitik scheint, kaum anders als nationale Ordnungspolitik, am ehesten dort ihre „Hüter“ zu finden, wo politische Kompetenzen Organen anvertraut wurden, die weniger Zielabwägungen zu treffen (EZB) oder weniger Rücksichten auf Wiederwahlrestriktionen (Kommission, EuGH) zu nehmen haben als parlamentarisch verantwortliche Regierungen. Die ordnungspolitischen Erfolge der deutschen Sozialen Marktwirtschaft – eine relativ stabile Geld- und eine relativ zupackende Wettbewerbspolitik – waren denn auch bei der relativ politikfernen Verantwortung von Bundesbank und Bundeskartellamt in besseren Händen als in Parlamenten und Ministerien. Exakt diese Kompetenzen sind nun zum großen Teil – und mit ähnlich großem Erfolg – „europäisiert“ worden. Nicht so sehr trotz, sondern wohl vor allem wegen eines durchaus gewollten „Demokratiedefizits“ konnten Kommission und EuGH eine Marktöffnungspolitik und die Europäische Zentralbank eine Geldpolitik betreiben, die Europas nationale Regierungen und Parlamente (aber auch das Europaparlament) sich wohl nur selten zugetraut hätten. Das Gerangel um die „Dienstleistungsrichtlinie“ hat gezeigt, 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 nationale Sonderinteressen vertreten (einschließlich des Europäischen Parlaments).

Ordnungspolitik ist letztlich Vertrauenssache. Gleichzeitig ist „Vertrauen“ die wohl am schwierigsten regenerierbare Ressource der Politik. Umfragen zeigen jedes Jahr, dass Politiker unter allen Berufsgruppen in Deutschland mit Abstand das geringste Vertrauen genießen, auch wenn die Zahl von 6% (2004) auf 10% angestiegen ist.²³ Ordnungspolitisch bemerkenswert ist dabei, dass ein solches prinzipiell „gesundes Misstrauen“ die Bürger nicht davon abhält, „ungesunde“ Staatsausuferungen zu provozieren, indem reflexartig nach dem Staat gerufen wird, weil man dem Markt oder sich selbst nicht zutraut, Probleme zu lösen. Derart werden Überforderung der Politik und Politikverdrossenheit der Bürger gleichermaßen generiert.²⁴

²³ GfK Custom Research, Pressemitteilung vom 3. August 2007.

²⁴ Hinzu kommt, dass im Politischen – wie in privaten Beziehungen – Misstrauen der einen Seite Misstrauen der anderen Seite provoziert. Politiker reagieren auf Wahlenthaltung oder Parteiaustritte gern ihrerseits mit Misstrauen gegenüber den Bürgern. Sie hegen dann etwa Befürchtungen gegenüber direkter Demokratie, misstrauen der Fähigkeit der Bürger zur Selbstverantwortung oder zur Steuerehrlichkeit. Ein solches Misstrauen wird leicht zur sich selbst erfüllenden Erwartung (vgl. Feld/Frey 2002).

Was eine politische Gemeinschaft einem solchen Teufelskreis entgegenstellen kann, sind weniger moralische Apelle als vielmehr glaubwürdige Selbstbindungen in Form von Institutionen, die gegenseitige Erwartungen stabilisieren und Handlungen kanalisieren. In „Institutionen“ i.w.S. – Demokratie, Rechtsstaat, Gerichte, Verfassung – haben die Bürger deutlich mehr Vertrauen als in die „Politik“ und ihre Protagonisten (vgl. Walter-Rogg 2005). Wenn Institutionen als Vertrauenssubstitut wirken könnten, „die Politik“ selbst aber Produzent von Institutionen ist, wie können dann Politiker Vertrauen schaffen? Ist es denkbar, dass sich Spieler, denen man misstraut, Spielregeln, denen man vertraut, geben? Ist es für Politiker rational, sich selbst zu binden? Gerade zu diesen Fragen hat die Ökonomik inzwischen einige Antworten zu bieten.²⁵

Vertrauen genießen zu können, wäre für Politiker, die mit ordnungspolitischen Reformagenden Wahlen gewinnen wollen, ein nahezu unübertrefflicher Vorteil gegenüber Rivalen, denen der Wähler misstraut. Politisches Vertrauen und Glaubwürdigkeit sind zudem entscheidende Standortfaktoren. Es wurde zur Genüge nachgewiesen, dass Vertrauen in sichere Eigentumsrechte und andere klassische Abwehrrechte und damit auch Vertrauen in die Grenzen der Politik entscheidende Investitions- und Wachstumsbedingungen schafft. Rechtsstaaten, die sich einem „government under the law“ verpflichtet fühlen und Demokratien, die zu einer ordnungspolitischen Selbstbindung fähig sind, sind auch erfolgreiche Marktwirtschaften. Das Problem hierbei ist jedoch die Versuchung von Politikern, kurzfristige Vorteile höher einzuschätzen als das dauerhafte Gemeinwohl. Es geht also auch hier um eine „Willensschwäche“, deren sich freilich kluge Politiker auch bewusst ausgeliefert fühlen und entledigen möchten.

Im besten Falle geht es ihnen wie Odysseus, der vom betörenden Gesang der Sirenen erfahren hat, gleichzeitig aber auch weiß, dass es ihn und seine Mitreisenden ins Verderben führt, wenn er den Verlockungen des Augenblicks erliegt. Selbstbindung im politischen Prozess heißt im Prinzip nichts anderes, als dass sich Politiker an legale (Verfassungs-) Masten binden (lassen), die es ihnen ermöglichen, Vertrauen zu schaffen, indem sie ein Nachgeben gegenüber Versuchungen (Sirenengeheul der Sonderinteressen) konsequent *ex ante* verteuern. Es hilft Politikern wie dem Gemeinwohl, Anspruchsspiralen durch Ausschließen von Handlungsoptionen zu durchbrechen. Nur wer unter Verweis auf übergeordnete Regeln, Prinzipien oder Organisationen „Nein“ sagen muss, kann auch „Nein“ sagen.²⁶ Dieselben Spieler spielen

²⁵ Vgl. etwa Elster (1984); Kydland/Prescott (1977). Vgl. auch Wohlgemuth (2007).

²⁶ Vgl. Hayek (1979/2003: 318 und 323): „Wenn der Staat stark genug sein soll, um Ordnung und Gerechtigkeit zu wahren, müssen wir den Politikern jenes Füllhorn entwenden, dessen Besitz sie glauben läßt, sie könnten und sollten ‚alle Ursachen der Unzufriedenheit‘ beseitigen ... Das einzige, was ein Politiker gegen solchen Druck tun kann, ist, auf einen anerkannten Grundsatz zu verweisen, der ihn daran hindert, diesem nachzugeben, und den er nicht ändern kann.“

ein anderes Spiel, wenn sie anderen Spielregeln glaubhaft unterworfen sind, die sie selbst nicht ohne weiteres ändern können (Buchanan 2005).

Ordnungspolitik kann über den Weg der Selbstbindung gerade dadurch eher politisch nachhaltig gemacht werden, dass sie nicht nur als guter Vorsatz der momentanen Regierung, sondern gleichzeitig als Fremdbindung der folgenden Regierungen wirkt (vgl. Moe 1990). Geht es um allgemeine Regeln, die dauerhaft gelten, senkt sich ein Schleier der Unsicherheit auf kurzfristige Eigeninteressen in der Zukunft (Brennan/Buchanan 1985/2000: 33ff). Eine glaubhaft verbindliche Regel für ausgeglichene Staatsbudgets etwa reduziert die Befürchtung einer Regierung, durch eigene Sanierungsanstrengungen nur die Kassen einer danach erfolgreichen Opposition zu füllen. Zeitinkonsistenz-Risiken können reduziert werden, Regierung wie Opposition, Mitgliedstaat 1 bis Mitgliedstaat n, können der gegenseitig glaubhaft verpflichtenden Regel aus eigenem Interesse eher zustimmen als diskretionären Handlungsspielräumen, die auch trittbrettfahrende Rivalen nutzen können.

Eine allgemein bindende Regel kann auch zum anfangs verständlichen und akzeptablen und nach einer Weile selbstverständlichen und akzeptierten neuen Referenzpunkt werden. Eine gegenseitig glaubhaft verbindliche allgemeine Verbotsregel für Erhaltungssubventionen oder protektionistische Maßnahmen etwa kann als „frame“ dienen, der generelle Zustimmung findet. Es geht dann nicht mehr darum, jeweils einzelne Subventionsbedürfnisse konkreter Gruppen bei jeweils relativ niedrigen verstreuten Kosten für die Allgemeinheit zu bewerten, sondern die Bürger vor die Wahl des Prinzips „privilegienfreie Ordnung“ oder „Ordnung freier Privilegienvergabe“ zu stellen.²⁷

Am verlässlichsten und in vielen Fällen auch erfolgreichsten könnte die radikale Selbstbindung an Prinzipien auf dem Wege einer Delegation ordnungspolitischer Entscheidungen sein. Wie schon erwähnt, gingen entscheidende Impulse für eine Marktöffnung, Subventionsabbau, Monopolentflechtung und Privatisierung in Europa von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und Initiativen der Kommission aus und damit von Organen, die zwar via Ministerrat ein demokratisch vermitteltes (aber meist unvollständig definiertes) Handlungsmandat erhielten, die aber selbst nicht der Wiederwahlrestriktion vor Europäischen „Bürgern“ unterliegen. Es mag Nicht-Ökonomen paradox erscheinen, dass gerade die Interessen der Allgemeinheit etwa an Geldstabilität, geringer Staatsverschuldung, Schutz des Wettbewerbs und freiem Handel laufenden einfachen Mehrheitsentscheidungen auf dezentraler Ebene entzogen werden müssen, um sie vor Vertretern des Volkes, aber auch gelegentlich systematisch verzerrten Wählermeinungen zu schützen. Selbstbindung ist aber demokratisch legitimierbar (vgl. Bredt 2006). Sie ist auch nicht schlicht

²⁷ Einer solchen Wahl dürften auch andere Meinungen zugrunde liegen als häufig aus Umfragen entnommene Indizien für marktordnungsfeindliche, systematisch verzerrte Meinungen der Bürger, die etwa Caplan (2007) zitiert.

gleichzusetzen mit einer Aufgabe, sondern vielmehr mit einer Ausübung nationalstaatlicher Souveränität. Selbstbindung setzt „souveräne“ Selbsterkenntnis geradezu voraus. Sie ist dann auch im wohlverstandenen Eigeninteresse sowohl von Politikern als auch von Wählern, die von ihren Schwächen wissen.

6. Vertiefung und/oder Erweiterung: konstitutionenökonomische Überlegungen

Selbstbindung durch Delegation an (weitgehend) ungewählte Agenturen²⁸ kann jedoch auch ordnungs- und konstitutionenökonomisch durchaus heikel sein. Auf die sich verselbständigenden Zentralisierungs- und Interventionsinteressen etwa von Kommission und EuGH wurde schon verwiesen. Deshalb ist auch damit zu rechnen, dass nicht nur die „Herren der Verträge“ (Mitgliedstaaten) in Stimmentauschhändeln über das hinausgehen, was im gemeinsamen Regelinteresse der Bürger wäre, sondern auch, dass die „Hüter der Verträge“ (Kommission und EuGH) diese notwendig unvollständigen Verträge eher im Sinne ordnungspolitisch fragwürdiger Interventions- und Zentralisierungsmotive nutzen (Vaubel 2006).

Das Ausmaß dieser Fragwürdigkeit ist wiederum abhängig von der Größe und Heterogenität der Union. Hiervon kann auch die Diskussion um „Subsidiarität“ nicht abstrahieren. Die Frage: welche Aufgaben können eher auf Ebene EU-weiter Gesetzgebung oder nationalstaatlicher Verantwortung gelöst werden, kann keine allgemeingültige Antwort haben. Es gibt keinen „repräsentativen“ Mitgliedstaat, dessen Bürger und Politiker ebenso willig wie fähig wären, dieselbe Politik auszuführen wie ein beliebiger anderer Mitgliedstaat. Und es gibt auch keine *a-priori* Über- oder Unterlegenheit „EU- weiter“ Regelung, die unabhängig davon wäre, wie „weit“ die Union zusammengesetzt ist (wie viele unterschiedliche Mitglieder ihr angehören) und wie „tief“ ihre Regelungen gehen (wie sehr sie materielle Vorschriften macht).

Die abschließend zu diskutierende Frage der Grenzen Europäischer „Weite“ und „Tiefe“ lässt sich polit-ökonomisch wenn auch nicht konkret lösen, so doch abstrakt illustrieren²⁹. Abstrakt gesehen ist eine Kernaussage der ökonomischen Theorie der Clubs ebenso richtig und nahezu tautologisch wie politisch inkorrekt und nahezu tabu: Für unterschiedliche Politikbereiche gelten unterschiedliche „optimale“ Clubgrößen. Das heißt umgekehrt: ein einziger allumfassender EU-Club, der hunderte einheitlicher Clubgüter für unterschiedlichste Mitglieder produziert, kann weder ökonomisch noch konstitutionenökonomisch „effizient“ sein.

²⁸ Vgl. Vibert (2007). Neben EuGH, Kommission oder EZB listet er weitere 30 EU-Agenturen auf, die als quasi-autonome Agenturen in Funktionen als „service providers“, „risk assessors“, „boundary watchers“, „inspectors“ oder „umpires“ tätig werden. Der Hauptvorteil, den solche „unelected bodies“ bieten, ist nach Vibert die Bereitstellung vertrauenswürdiger und verlässlicher Information in einem System der Wissensteilung, ohne die in einer komplexen Welt Bürger und deren gewählte Agenten schlicht überfordert wären.

²⁹ Vgl. hierzu Wohlgemuth/Brandt (2007).

Das soll nicht heißen, dass die EU im Ganzen und absolut ineffizient ist, also ihren Mitgliedern dauerhaft und insgesamt negative Nettonutzen zumutet. Die enormen Anstrengungen, die die 12 neuen Mitglieder in den letzten Jahren auf sich genommen haben und die ungeduldrigen Beitrittskandidaten auf sich nehmen, um zum „Club“ zu zählen, können als „revealed preference“ zumindest der jeweiligen Regierungen gewertet werden (aber doch zumeist auch der Bevölkerung, wie die Ergebnisse der Beitrittsreferenden zeigen). Sollte mit dem EU-Reformvertrag der Austritt aus der Union erstmals prozedural geregelt sein, kann die Union auch eine Art „Zustimmung durch Verbleib“ in Anspruch nehmen. Bleibt der Befund einer „relativen Ineffizienz“ – relativ zu Vorstellungen effizienter Integration bestehend aus einer gleichzeitigen Optimierung von Clubgröße und Intensität der Clubgutproduktion.³⁰ Hier zeigt sich ein klarer „trade-off“, der mit steigender Clubgröße (und damit zunehmender Heterogenität der Bürgerpräferenzen und ökonomischen Belastbarkeiten) eine geringere Intensität der Clubgutproduktion, vor allem im Bereich regulierender leistungsstaatlicher Verpflichtungen, nahe legt.

Diese Optimierungsmodelle illustrieren im Prinzip Hayeks Vision der ökonomischen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse, wonach sich der Möglichkeitsraum gemeinschaftlicher Verpflichtungen durch Ausdehnung des Raums der sich freiwillig Verpflichtenden reduzieren sollte, bis letztlich nur mehr eine universalisierbare Ordnungspolitik als letztlich konstitutionenökonomisch „effizient“ übrig bleibt. Dies entspräche auch der historischen Formel für das Europäische Wunder, wonach Heterogenität der Motor wirtschaftlichen wie zivilisatorischen Fortschritts ist, solange sie als Vielfalt von Wissen, Fähigkeiten, Ideen, Praktiken und Problemlösungsalternativen daher kommt, die im freien Wettbewerb freiwillig wählbar und nutzbar sind. Dieses evolutorische Argument gilt sehr weitgehend für das Herzstück Europäischer Integration: den Binnenmarkt.

Der freie markt-vermittelte Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen verkräftet und verarbeitet produktiv ein ungeheuer großes Maß an Vielfalt. Vielfalt wird hier zum Potential gegenseitiger Tauschgewinne und Lernprozesse. Die optimale Clubgröße für das Clubgut „gemeinsamer Binnenmarkt“, für internationale marktvermittelte Arbeits- und Wissensteilung liegt deshalb, im Prinzip, bei unendlich!³¹ Anders steht es im Bereich politischer Integration durch kollektive Handlungen bei der Produktion und Durchsetzung von Recht, Regulierungen und politischen Programmen. Hier generiert Vielfalt der Vorstellungen, Vorlieben und Möglichkeiten zwischen den (Bürgern der) Mitgliedstaaten Kosten – wie gesagt sowohl Kosten

³⁰ Vgl. hierzu in einem Modell simultaner Optimierung: Ahrens/Hoehn/Ohr (2005).

³¹ „Im Prinzip“ soll heißen, dass unter dem Titel „Binnenmarkt“ in der EU nicht nur die negativen Freiheitsrechte der 4 Grundfreiheiten gebucht werden, sondern auch ein Großteil der Vorschriften, Normen, Standards und Harmonisierungen, die nicht in dem gleichen Maße unabhängig von Ort und Zeit universalisierbar sein können. Und in Betreff auf die Grundfreiheit der Freizügigkeit sind, etwa was den freien Zugang in territoriale, durch Umlage finanzierte Sozialsysteme betrifft, auch Vorbehalte angebracht.

der Entscheidungsfindung als auch (externe) Kosten der Entscheidungsduldung. Hier gerät Heterogenität zum Hemmschuh für diejenigen, die weiter integrieren wollen und können und gleichzeitig zum Korsett für diejenigen, die nicht noch mehr *acquis* auf sich laden wollen oder können.

Streit/Voigt (1995) befürworten deshalb als Strategie zur Reduzierung der Interdependenzkosten eine mehr oder minder generelle Re-nationalisierung europäischer Integration, ein "flattening" der EU-Kompetenzen bzw. ein "integration-roll-back". Freilich scheint dies allzu einseitig auf generelle Kostenreduzierungen bezogen zu sein. Integration bringt auch Nutzen und auf einigen Gebieten dürfte auch weitere ordnungspolitische Integration für weitere Mitgliedstaaten (genauer: für deren Bürger) vorteilhaft sein (z.B.: Umweltschutz, Migration, Sicherheit). Deshalb sollte eher nach flexiblen Wegen gesucht werden, wie gezielte Vertiefung und Erweiterung tatsächlich ko-existieren können.

Aus ordnungspolitischer und konstitutionenökonomischer Warte sind hierzu in letzter Zeit vor allem Verfahren „flexibler Integration“ befürwortet worden, die weitgehend von den oben genannten Argumenten gegen eine „one-size-fits-all“ Integration inspiriert sind.³² Das Ausmaß an ordnungspolitischer Ambition ist dabei durchaus variabel und hängt zum einen davon ab, wie man es mit dem Status quo (bzw. dem *acquis communautaire*) halten möchte.³³ Schließlich kann etwa für die bestehende „gemeinsame Agrarpolitik“ der EU aus ordnungswirtschaftlicher Sicht eine „optimale Clubgröße“ festgestellt werden, die zwischen 0 und 1 liegen dürfte: 0 (es handelt sich um kein kollektiv wünschenswertes „Gut“) oder 1 (kann in einem Mitgliedstaat eine überragende Solidarität der Bürger mit „ihren“ Landwirten unterstellt werden, dann sollen, nur, diese Bürger auch dafür zahlen). Als ordnungspolitisch nach wie vor zu bewahrender und mehr als zuvor zu entwickelnder „Kern-*acquis*“ ließe sich etwa das definieren, was die European Constitutional Group (s. Bernholz u.a. 2004) in ihrem Verfassungsentwurf festlegt:

- 1) Schutz der Grundfreiheiten (Binnenmarkt-Kern)
- 2) Volle Konvertibilität der Währungen (Währungswettbewerb)
- 3) Wettbewerbsschutz (in klar definierten Grenzen)
- 4) Umweltpolitik (in klar definierten Grenzen)
- 5) Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung und Verteidigung

Der Rest wäre Sache eines auf Konsens basierenden Beitritts zu Unter-Clubs, die auf spezifischen Politikfeldern stärker zusammenarbeiten wollen. Die Europäische Union bildete damit nicht mehr (und nicht weniger) als „an association of sovereign states which pool their sovereignty in very restricted areas to varying degrees“ (Siedentop 2000:1). Aus polit-ökonomischer Sicht lägen viele Vorteile unmittelbar

³² Vgl. Ahrens/Hoehn/Ohr (2005); Wohlgemuth/Brandt (2007); Ohr (2008).

³³ Vgl. Vanberg (2004b) oder Buchanan (2004) zum für die Konstitutionenökonomik normativ wie methodisch ebenso bedeutsamen wie anspruchsvollen Status des „Status Quo“.

auf der Hand: Eine Integration der Fähigen und Willigen in freiwilligen Vereinbarungen zu konkreten Politikbereichen senkt Konsensfindungskosten ebenso wie „externe Kosten“, sie senkt damit auch die Erpressbarkeit durch Veto-Spieler und die Notwendigkeit, sich gegenseitige Privilegien durch Stimmentausch gegen die gemeinsamen Interessen der Bürger zuzuschachern.

Diese Art der Argumentation gewinnt in Folge der bisherigen (und noch anstehenden) Erweiterungen der EU an Gewicht: Flexible, differenzierte Integration mildert die „trade-offs“ zwischen Effizienz, Legitimität und Erweiterung. Erweiterung erhöht die Konsensfindungskosten. Aus Gründen organisatorischer Effizienz wären mehr Mehrheitsentscheidungen nötig. Damit müssen aber unterlegene Minderheiten loyal bleiben und Entscheidungen gegen ihren Willen akzeptieren können. Das verlangt ein Minimum Europäischer Identität und Solidarität. Die wird aber durch Erweiterung unwahrscheinlicher. Eine EU als „Club von Clubs“ mildert zumindest dieses Problem; auch im Hinblick auf die „absorption capacity“ der Union, die vor allem vor dem Hintergrund einer „drohenden“ Aufnahme der Türkei als Aufnahmekriterium (neben Umsetzung des „acquis“) zunehmend hervorgehoben wird. Es gibt wohl in einem wohlverstandenen Interesse der bisherigen Clubmitglieder wenig Grund, der Türkei Zugang zum gemeinsamen Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik, Umweltpolitik oder Sicherheitspolitik zu verweigern. Aber es gibt sicher auch keinen vernünftigen Grund, die Türkei in die Gemeinsame Agrar-, Struktur(fonds)-, oder Industriepolitik zu integrieren.

Welche Integrationsschritte für welche Staaten/Regionen „gut“ sind, wie gut (gewollt, geeignet, machbar) sie sind, kann letztlich auch ordnungs- oder konstitutionenökonomisch nicht ein für alle mal festgestellt werden. Auch hier sollten vielmehr Verfahren gefunden werden, die alternative Modelle möglichst einem Test der Funktionsfähigkeit und bürgernahen Akzeptanz unterwerfen. Hierfür bieten sich einige Modelle flexibler Integration an, während andere (wie etwa „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, „Kerneuropa“, „Pioniergruppe“) vor den hier entwickelten Kriterien als eher negativ beurteilt werden (s. Wohlgemuth/Brandt 2007). Wettbewerb unter freiwilligen sachlich differenzierenden Integrationsmodellen kann erst die unterschiedlichen und veränderlichen politischen Opportunitätskosten Europäischer Politik offen legen und die ebenso unterschiedlichen wie veränderlichen Integrationsfähigkeiten einzelner Regionen nutzen.

Eine offene, nach Politikbereichen (nicht Ländern) differenzierende „Clubs-im-Club“ Struktur dürfte sowohl einen verbesserten Schutz vor der Ausbeutung durch Mehrheiten (sowohl auf nationaler wie auf Europäischer Ebene) bieten, als auch bessere Erkenntnisse über geeignetere Politiken („best practice“) generieren. Geschlossene Volkswirtschaften sind wie „harmonisierte“, großflächig auf „one-size-fits-all“ Politiken gegründete Integrationsgebilde beschränkt auf konsekutives Lernen aus Versuch und Irrtum (Vanberg 1993: 18f). Clubwettbewerb und Systemwettbewerb dagegen schaffen erst einen echten politischen „Parallelprozess“ im Sinne echter

Rivalität gleichzeitig und mit konkreten Leistungen konkurrierender Anbieter politischer Güterbündel.

Flexible, freiwillige und konkurrierende Clubbildung erlaubt deshalb paralleles Lernen aus direktem Vergleich der Problemlösungsqualitäten gleichzeitig erprobter politischer „Hypothesen“. Damit empfiehlt sich Club- und Systemwettbewerb als chancenreicheres und risikoärmeres Verfahren zur Entdeckung und Korrektur politischer Fehlentwicklungen und zur Reaktion auf eine sich laufend ändernde Vielfalt von Präferenzen und Problemlagen (Wohlgemuth 2008). Ungeeignete „harmonisierte“ oder zentralisierte Hypothesen sind dagegen mangels beobachtbarer und wählbarer Alternativen schwerer identifizierbar; es kommt sehr viel eher zu irreversiblen Pfadabhängigkeiten und Sperrklinkeneffekten. Selbst erkannte Fehler können in „integrierten“, verflochtenen „Politikkartellen“ wegen komplexer Stimmentausch-Abmachungen kaum mehr revidiert werden; die EU gerät dann in eine Situation, in der sie sich heute in weiten Teilen befindet: in „harmonisierter Sklerose“.

7. Ausblick

Europäische Integration war schon 1957 ein ordnungspolitisch ambivalenter Prozess; und sie ist es bis heute geblieben (Möschel 2004). Die Römischen Verträge dürften aufgrund des Neuanfangs und der unvorhersehbaren Mandatsausfüllung durch Kommission und EuGH noch hinter einem „Schleier der Unsicherheit“ geschlossen worden sein. Nach 50 Jahren dürfte dieser Schleier verfliegen sein. Und doch bleibt die Ambivalenz. „Brüssel“ ist zum Synonym geworden für die Verschleierung und Verschiebung von politischer (auch: ordnungspolitischer) Verantwortung. Wer ist für welche Politik verantwortlich? Die Regierungen der Mitgliedstaaten im Ministerrat, der letztlich die gesetzgebenden Lizenzen erteilt, verhandeln Pakete unter Ausschluss der Öffentlichkeit – und unter weit reichender Umgehung ihrer eigenen Parlamente. Ordnungspolitik bleibt hierbei oft nur ein nicht intendiertes Nebenprodukt. Anstelle des Schleiers der Unwissenheit (wir kennen unsere zukünftigen Interessen noch nicht) müsste nun eher bewusste Selbstbindung (wir kennen unsere Schwäche) treten, um weitere Chancen für eine europäische Ordnungspolitik zu kreieren.

Diesen Chancen stehen freilich auch unverschleierte Risiken der Selbstbindung via Delegation an europäische Gemeinschaftsorgane gegenüber. Symbolische Politikvereinbarungen, die sich, wie die Lissabon-Strategie, in wortreichen, aber ergebnisarmeren Absichtserklärungen erschöpfen, bleiben ein überschaubares Risiko. Je mehr konkrete Gemeinschaftskompetenzen aber über ordnungspolitische „negative“ Integration hinaus zu Zentralisierung, Abschottung und Harmonisierung führen, desto wichtiger wird es, das fundamentalere Übel zu beachten, wie es schon Wilhelm Röpke äußerte, nämlich: dass „Europa‘ als Name eines gemeinsamen Kultur-, Wert-, und Gefühlssystems einen sehr differenzierten ... und mannigfach abgestuften Inhalt umschließt. Jedes Monolithische, starr Schablonenhafte ist ihm fremd“, indes „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“ (Röpke 1961/64: 301).

Heute besteht die Gefahr, Integration mit Vereinheitlichung gleichzusetzen, und dies, gerade auch im – ohnehin kaum existierenden – europapolitischen Diskurs als allein „europäisch korrekt“ gelten lassen zu wollen. Erhards Warnungen scheinen deshalb weiter berechtigt. Aber auch Hayeks Hoffnungen haben neue Nahrung erhalten. Die letzten Erweiterungen der Union hemmen die weitere allgemeinverbindliche Vertiefung, vor allem in ihrer sektorale, kulturelle, ökonomische wie politische Besonderheiten ignorierenden „acquis“-Besessenheit. Hayeks Argument gewinnt dadurch neue Aktualität. In vielen neuen Mitgliedsländern ist zudem die Erinnerung an die Bevormundung aus „Moskau“ noch zu frisch, als dass Vorgaben aus „Brüssel“ ohne zweifaches Überdenken schlicht übernommen würden.

Damit gerät auch die Vision eines einheitlichen „Europäischen Sozialmodells“, das den alt-europäischen Wohlfahrtsstaat zur generellen Maxime erheben will, die gegen besseres Wissen und gegen erfolgreichere alternative Modelle in einer „Festung Europa“ rechtskräftig betoniert werden soll, zur Schimäre. Erhard und Hayek wären wohl erleichtert.

Literatur

Ahrens, Joachim / Herman W. Hoen / Renate Ohr (2005): Deepening Integration in an Enlarged EU: A Club-Theoretical Perspective, *European Integration*, 25, 417-439.

Behrens, Peter (1992): Die Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht, *Europarecht*, 27, 145-162.

Bernholz, Peter / Friedrich Schneider / Roland Vaubel / Frank Vibert (2004): An alternative constitutional treaty for the European Union, *Public Choice* 188, 451-468.

Blankart, Charles B. / Dennis C. Mueller (Hrsg., 2004), *A Constitution for the European Union*, Cambridge: MIT Press.

Blankart, Charles B. / Christian Kirchner (2004): The Deadlock of the EU Budget: An Economic Analysis of Ways In and Ways Out, in: Charles B. Blankart und Dennis C. Mueller (Hrsg.), *A Constitution for the European Union*, Cambridge: MIT Press, 109-138.

Bredt, Stephan (2006): *Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Brennan, Geoffrey / James M. Buchanan (1985/2000): *The Reason of Rules - Constitutional Political Economy*, Indianapolis 2000: Liberty Press.

Brennan, Geoffrey / Alan Hamlin (2004): The European Constitution and Peace: Taking the Heat out of Politics, in: Charles B. Blankart und Dennis C. Mueller (Hrsg.), *A Constitution for the European Union*, Cambridge: MIT Press, 3-23.

- Buchanan, James M. (2002): Europe's constitutional opportunity, in: Institute of Economic Affairs (Hrsg.), *Europe's Constitutional Future*, London, 1-20.
- Buchanan, James M. (2004): The Status of the Status Quo, *Constitutional Political Economy* 15(2), 133-144.
- Buchanan, James M. (2005): Gleiche Spieler, anderes Spiel: Wie bessere Regeln bessere Politik hervorbringen, in: Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern*, Freiburg: Herder, 25-35.
- Buchanan, James M. / Roger D. Congleton (1998): *Politics by principle, not interest. Toward nondiscriminatory democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Caplan, Bryan (2007): *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Politics*, Princeton University Press.
- Elster, Jon (1984): *Ulysses and the Sirens*, Cambridge: Cambridge University Press
- Erhard, Ludwig (1959): Grußadresse in: Albert Hunold (Hrsg.), *Wilhelm Röpke. Gegen die Brandung. Zeugnisse eines Gelehrtenlebens unserer Zeit*, Erlenbach-Zürich: Eugen Rentsch, 12-19.
- Erhard, Ludwig (1962): Neue Aufgaben der Europäischen und Atlantischen Zusammenarbeit, in: ders., *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf: ECON, 608-621.
- Erhard, Ludwig (1962/88): Planification – kein Modell für Europa, in: Karl Hohmann (Hrsg.), *Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten*, Düsseldorf: ECON, 770-780.
- Eucken, Walter (1952/90): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Everling, Ulrich (1987): Vertragsverhandlungen 1957 und Vertragspraxis 1987 – dargestellt an den Kapiteln Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungen des EWG-Vertrages, in: Ernst-Joachim Mestmäcker u.a. (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa*, Baden-Baden: Nomos, 111-130.
- Feld, Lars / Bruno S. Frey (2002): Trust breeds trust. How taxpayers are treated, *Economics of Governance*, 3, 2002, 87-99
- Goldschmidt, Nils / Michael Wohlgemuth (2008): Entstehung und Vermächtnis der Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik, in dies. (Hrsg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Grimm, Dieter (1995): Braucht Europa eine Verfassung?, *Juristenzeitung JZ*, 50. Jahrgang, Nr. 12, 581- 591.
- Guth, Wilfried (1997): Europäische Integration und Soziale Marktwirtschaft, in : Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung*, Düsseldorf: ST-Verlag, 441-464.
- Habermas, Jürgen (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2001): Warum braucht Europa eine Verfassung?, ungekürzte Fassung des Vortrags, *DIE ZEIT* 27/2001, download auf www.zeit.de/2001/27/Politik/20012/_-Verfassung

Habermas, Jürgen (2004): *Wahrheit und Rechtfertigung. Philosophische Aufsätze*. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Hayek, Friedrich A. (1939/52): Die wirtschaftlichen Voraussetzungen föderativer Zusammenschlüsse, in: ders. *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Erlenbach-Zürich 1952: Eugen Rentsch, 324-344.

Hayek, Friedrich A. (1973, 1976, 1979 / 2003): *Recht, Gesetz und Freiheit*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Henning, Christian (2000): *Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik*, Frankfurt: Campus.

Hentschel, Volker (1996): *Ludwig Erhard. Ein Politikerleben*, München: Olzog.

Jones, Eric (1981): *The European Miracle*, Cambridge: Cambridge University Press

Kirsch, Guy (1981): Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, in: Othmar Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin: Duncker & Humblot, 255-275.

Kydland, Finn E. / Edward C. Prescott (1977): Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, 85, 473-491.

Mayer, Annette (2002): *Ordnungspolitik und Europäische Integration*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.

Messerlin, Patrook A. (2005): *A European Economic Agenda After the NO Votes*, 35th Win-cott Lecture, London: Institute of Economic Affairs.

Mestmäcker, Ernst-Joachim (1975/78): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: ders., *Die sichtbare Hand des Rechts*, Baden-Baden: Nomos, 27-62.

Mestmäcker, Ernst-Joachim (1994): Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, in: R.H. Hasse, J. Molsberger und Christian Watrin (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit*, Stuttgart: Gustav Fischer, 263-292.

Mestmäcker, Ernst-Joachim / Hans Möller / Hans-Peter Schwarz (1997, Hrsg.): *Eine Ordnungspolitik für Europa*, Baden-Baden: Nomos.

Mierzejewski, Alfred C. (2005): *Ludwig Erhard. Der Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft*, München: Siedler.

Moe, Terry M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 6, 213-253.

Möschel, Wernhard (2004): Wirtschaftsverfassung, in: Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen*, Tübingen: Mohr Siebeck, 175-190.

Mueller, Dennis (2004): Rights and Citizenship in the European Union, in: Charles B. und Dennis C. Mueller (Hrsg.), *A Constitution for the European Union*, Cambridge: MIT Press, 61-84.

Mueller, Dennis (2006): *European Union Expansion: A Constitutional Perspective*, mimeo.

Mussler, Werner (1998): *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom bis Maastricht*, Baden-Baden: Nomos.

OECD (2004): *Analysis of CAP Reform*, OECD: Paris.

OECD (2007): *Economic Survey of the European Union*, OECD: Paris.

Oppermann, Thomas (1991): *Europarecht*, München: C.H. Beck.

Röpke, Wilhelm (1945/54): *Internationale Ordnung – heute*, 2., veränderte Aufl. 1954, Erlench-Zürich: Eugen Rentsch.

Röpke, Wilhelm (1954/2008): Wirtschaftssystem und Internationale Ordnung, in: Nils Goldschmidt und Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen: Mohr Siebeck, 475-493..

Röpke, Wilhelm (1961/64): Europa in der Welt von heute, in; ders., *Wort und Wirkung*, Ludwigsburg: Martin Hoch, 292-309.

Sally, Razeen (2000): Hayek and International Economic Order, *ORDO* 51, pp. 97-118.

Salmon, Pierre (2004): Assignment of Powers in an Open-Ended European Union, in: Charles B. Blankart und Dennis C. Mueller (Hrsg.), *A Constitution for the European Union*, Cambridge: MIT Press, 37-60.

Siedentop, Larry (2000): *Democracy in Europe*, London: Penguin Press.

Streit, Manfred E. (Hrsg., 1988), *Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität - Festschrift für Herbert Giersch*, Wiesbaden: Gabler.

Streit, Manfred E. / Stefan Voigt (1995): Toward Ever Closer Union - Or Ever Larger? Or Both? Entry into the European Union from the Perspective of Constitutional Economics, *Max Planck Institute for Research into Economic Systems*, Discussion Paper 11/1995, Jena.

Vanberg, Viktor J. (1993): Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution, *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 4, pp. 3-27.

Vanberg, Viktor J. (2004a): Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU, in: W: Schäfer (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Europäischen Wirtschaftsverfassung*, Berlin: Duncker & Humblot, 51-86.

Vanberg, Viktor (2004b): The *Status Quo* in Contractarian-Constitutional Perspective, *Constitutional Political Economy*, 15, 153-170.

Vaubel, Roland (1994): The Political Economy of Centralization and the European Community, *Public Choice*, 81, 227-249.

Vaubel, Roland (1995): Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public Choice Analysis of the Social Chapter”, *Aussenwirtschaft*, 50, 111-132.

Vaubel, Roland (2005): Reformen der Europäischen Politikverflechtung, in: Michael Wohlgemuth (Hrsg.), *Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern*, Freiburg, Herder, 118-134.

Vibert, Frank (2007): *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge: Cambridge University Press.

Walter-Rogg, Melanie (2005): Politisches Vertrauen ist gut - Misstrauen ist besser? Ausmaß und Ausstrahlungseffekte des Politiker- und Institutionenvertrauens im vereinigten Deutschland. In: Oscar W. Gabriel u.a. (Hrsg.): *Wächst zusammen, was zusammen gehört?* Baden-Baden: Nomos, 129-186

Weingast, Barry R. / William J. Marshall (1988): The industrial organization of congress: or why legislatures, like firms, are not organized as markets, *Journal of Political Economy*, 96, 132-163.

Wohlgemuth, Michael (2007): Reformdynamik durch Selbstbindung – Zur Politischen Ökonomie von Meinungen, Emotionen und Interessen, *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 87(9), 571-575.

Wohlgemuth, Michael (2008): Learning through institutional competition, in: Andreas Bergh und Rolf Höijer (Hrsg.): *Institutional Competition*, Cheltenham 2008: Edward Elgar, 67-89.

Wohlgemuth, Michael / Clara Brandi (2007): Europe à la Carte? Club-theoretical vindications, in: Johannes Varwick und Kai Olaf Lang (Hrsg.), *European Neighbourhood Policy. Challenges for the EU-Policy Towards the New Neighbours*, Opladen 2007: Barbara Budrich Publishers, S. 159-180.

Wohlgemuth, Michael / Jörn Sideras (2004): Globalisability of Universalisability? How to Apply the Generality Principle and Constitutionalism Internationally, *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics* # 04/7, Walter Eucken Institut, Freiburg.

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

- 08/5 Wohlgemuth, Michael:** Europäische Ordnungspolitik
- 08/4 Löwisch, Manfred:** Staatlicher Mindestlohn rechtlich gesehen – Zu den gesetzgeberischen Anstrengungen in Sachen Mindestlohn
- 08/3 Ott, Notburga:** Wie sichert man die Zukunft der Familie?
- 08/2 Vanberg, Viktor J.:** Schumpeter and Mises as ‘Austrian Economists’
- 08/1 Vanberg, Viktor J.:** The ‘Science-as-Market’ Analogy: A Constitutional Economics Perspective.
-
- 07/9 Wohlgemuth, Michael:** Learning through Institutional Competition.
- 07/8 Zweynert, Joachim:** Die Entstehung ordnungsökonomischer Paradigmen – theoriegeschichtliche Betrachtungen.
- 07/7 Körner, Heiko:** Soziale Marktwirtschaft. Versuch einer pragmatischen Begründung.
- 07/6 Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice, Preferences over Actions and Rule-Following Behavior.
- 07/5 Vanberg, Viktor J.:** Privatrechtsgesellschaft und ökonomische Theorie.
- 07/4 Goldschmidt, Nils / Rauchenschwandtner, Hermann:** The Philosophy of Social Market Economy: Michel Foucault’s Analysis of Ordoliberalism.
- 07/3 Fuest, Clemens:** Sind unsere sozialen Sicherungssysteme generationengerecht?
- 07/2 Pelikan, Pavel:** Public Choice with Unequally Rational Individuals.
- 07/1 Voßwinkel, Jan:** Die (Un-)Ordnung des deutschen Föderalismus. Überlegungen zu einer konstitutionenökonomischen Analyse.
-
- 06/10 Schmidt, André:** Wie ökonomisch ist der „more economic approach“? Einige kritische Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht.
- 06/9 Vanberg, Viktor J.:** Individual Liberty and Political Institutions: On the Complementarity of Liberalism and Democracy.
- 06/8 Goldschmidt, Nils:** Ein „sozial temperierter Kapitalismus“? – Götz Briefs und die Begründung einer sozialetisch fundierten Theorie von Markt und Gesellschaft. Veröffentlicht in: Freiburger Universitätsblätter 42, Heft 173, 2006, S. 59-77.
- 06/7 Wohlgemuth, Michael / Brandi, Clara:** Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective.
- 06/6 Vanberg, Viktor J.:** Corporate Social Responsibility and the “Game of Catallaxy”: The Perspective of Constitutional Economics.
- 06/5 Pelikan, Pavel:** Markets vs. Government when Rationality is Unequally Bounded: Some Consequences of Cognitive Inequalities for Theory and Policy.
- 06/4 Goldschmidt, Nils:** Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ‚sozialetischer‘ und ‚ökonomischer‘ Perspektive? Veröffentlicht in: D. Aufderheide, M. Dabrowski (Hrsg.): Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft. Wirtschaftsethische Perspektiven für den Pflegesektor, Berlin: Duncker & Humblot 2007, S. 53-81.
- 06/3 Marx, Reinhard:** Wirtschaftsliberalismus und Katholische Soziallehre.
- 06/2 Vanberg, Viktor J.:** Democracy, Citizen Sovereignty and Constitutional Economics.

- 06/1 Wohlgemuth, Michael:** Demokratie und Marktwirtschaft als Bedingungen für sozialen Fortschritt. Veröffentlicht in: R. Clapham, G. Schwarz (Hrsg.): Die Fortschrittsidee und die Marktwirtschaft, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2006, S. 131-162.
- 05/13 Kersting, Wolfgang:** Der liberale Liberalismus. Notwendige Abgrenzungen. In erweiterter Fassung veröffentlicht als: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik Nr. 173, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
- 05/12 Vanberg, Viktor J.:** Der Markt als kreativer Prozess: Die Ökonomik ist keine zweite Physik. Veröffentlicht in: G. Abel (Hrsg.): Kreativität. XX. Deutscher Kongress für Philosophie. Kolloquiumsbeiträge, Hamburg: Meiner 2006, S. 1101-1128.
- 05/11 Vanberg, Viktor J.:** Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Zu F.A. Hayeks Kritik am Konzept der „sozialen Gerechtigkeit“. Veröffentlicht in: Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Bd. 5: „Soziale Sicherung in Marktgesellschaften“, hrsg. von M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Sturn, Marburg: Metropolis 2006, S. 39-69.
- 05/10 Goldschmidt, Nils:** Ist Gier gut? Ökonomisches Selbstinteresse zwischen Maßlosigkeit und Bescheidenheit. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 289-313.
- 05/9 Wohlgemuth, Michael:** Politik und Emotionen: Emotionale Politikgrundlagen und Politiken indirekter Emotionssteuerung. Veröffentlicht in: U. Mummert, F.L. Sell (Hrsg.): Emotionen, Markt und Moral, Münster: Lit 2005, S. 359-392.
- 05/8 Müller, Klaus-Peter / Weber, Manfred:** Versagt die soziale Marktwirtschaft? – Deutsche Irrtümer.
- 05/7 Borella, Sara:** Political reform from a constitutional economics perspective: a hurdle-race. The case of migration politics in Germany.
- 05/6 Körner, Heiko:** Walter Eucken – Karl Schiller: Unterschiedliche Wege zur Ordnungspolitik.
- 05/5 Vanberg, Viktor J.:** Das Paradoxon der Marktwirtschaft: Die Verfassung des Marktes und das Problem der „sozialen Sicherheit“. Veröffentlicht in: H. Leipold, D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart: Lucius & Lucius 2005, S. 51-67.
- 05/4 Weizsäcker, C. Christian von:** Hayek und Keynes: Eine Synthese. In veränderter Fassung veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 95-111.
- 05/3 Zweynert, Joachim / Goldschmidt, Nils:** The Two Transitions in Central and Eastern Europe and the Relation between Path Dependent and Politically Implemented Institutional Change. In veränderter Fassung veröffentlicht in: Journal of Economic Issues, Vol. 40, 2006, S. 895-918.
- 05/2 Vanberg, Viktor J.:** Auch Staaten tut Wettbewerb gut: Eine Replik auf Paul Kirchhof. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 56, 2005, S. 47-53.
- 05/1 Eith, Ulrich / Goldschmidt, Nils:** Zwischen Zustimmungsfähigkeit und tatsächlicher Zustimmung: Kriterien für Reformpolitik aus ordnungsökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Veröffentlicht in: D. Haubner, E. Mezger, H. Schwengel (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen Welten, Marburg: Metropolis 2005, S. 51-70.
- 04/15 Zintl, Reinhard:** Zur Reform des Verbändestaates. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 183-201.
- 04/14 Blankart, Charles B.:** Reform des föderalen Systems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 135-158.
- 04/13 Arnim, Hans Herbert von:** Reformen des deutschen Parteiensystems. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 87-117.
- 04/12 Goldschmidt, Nils:** Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism.

- 04/11 Vanberg, Viktor J.:** The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism.
- 04/10 Vanberg, Viktor J.:** Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy. Veröffentlicht in: Journal of Institutional Economics, Vol. 1 (1), 2005, p. 23-49.
- 04/9 Goldschmidt, Nils / Klinckowstroem, Wendula Gräfin v.:** Elisabeth Liefmann-Keil. Eine frühe Ordolibérale in dunkler Zeit. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.): Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 177-204.
- 04/8 Albert, Hans:** Wirtschaft, Politik und Freiheit. Das Freiburger Erbe. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt (Hrsg.), Wirtschaft, Politik und Freiheit. Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, S. 405-419.
- 04/7 Wohlgemuth, Michael / Sideras, Jörn:** Globalisability of Universalisability? How to apply the Generality Principle and Constitutionalism internationally.
- 04/6 Vanberg, Viktor J.:** Sozialstaatsreform und ‚soziale Gerechtigkeit‘. Veröffentlicht in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, 2004, S. 173-180.
- 04/5 Frey, Bruno S.:** Direct Democracy for a Living Constitution. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 26-86.
- 04/4 Commun, Patricia:** Erhards Bekehrung zum Ordoliberalismus: Die grundlegende Bedeutung des wirtschaftspolitischen Diskurses in Umbruchszeiten.
- 04/3 Vanberg, Viktor J.:** Austrian Economics, Evolutionary Psychology and Methodological Dualism: Subjectivism Reconsidered. Veröffentlicht in: R. Koppl (ed.): Evolutionary Psychology and Economic Theory (Advances in Austrian Economics, Vol. 7), Amsterdam et al.: Elsevier 2004, p. 155-199.
- 04/2 Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung. Veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 118-134.
- 04/1 Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge. Veröffentlicht in: The Independent Review, Vol. 10 (1), 2005, p. 83-115.
- 03/10 Goldschmidt, Nils:** Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 63-95.
- 03/9 Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics. In deutscher Übersetzung veröffentlicht in: M. Wohlgemuth (Hrsg.): Spielregeln für eine bessere Politik. Reformblockaden überwinden – Leistungswettbewerb fördern, Freiburg, Basel, Wien 2005, S. 25-35.
- 03/8 Dathe, Uwe / Goldschmidt, Nils:** Wie der Vater, so der Sohn? Neuere Erkenntnisse zu Walter Euckens Leben und Werk anhand des Nachlasses von Rudolf Eucken in Jena. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 49-74.
- 03/7 Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective. Veröffentlicht in: Constitutional Political Economy, Vol. 15, 2004, p. 153-170.
- 03/6 Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU. Veröffentlicht in: W. Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 51-86.
- 03/5 Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies. Veröffentlicht in: Journal of Evolutionary Economics, Vol. 13, 2003, p. 237-258.
- 03/4 Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel. Veröffentlicht in: G. Blümle u.a. (Hrsg.): Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster: Lit-Verlag 2004, S. 249-269.

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

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