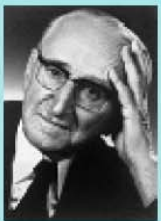




Ordnungspolitische Diskurse

Discourses in Social Market Economy



Clapham, Ronald

Welche Bedeutung haben nationale Wirtschaftsordnungen für die Zukunft der EU? Der Beitrag der sozialen Marktwirtschaft

Diskurs 2007 – 4

Clapham, Ronald

Welche Bedeutung haben nationale Wirtschaftsordnungen für die Zukunft der EU? Der Beitrag der sozialen Marktwirtschaft

Abstract

National economic and social policies of European Union member states are restricted by international and supranational treaties and by effects of globalisation. Furthermore, in the European integration process many economic policy areas have been transferred completely or partly to EU. Under such circumstances, what is the future role of national economic systems? What could Social Market Economy contribute to European integration?

The paper's thesis reads that national economic systems will maintain the basic function fostering a competition of ideas for further developing an open, competitive and social orientated European order. Institutional competition (or competition among systems) is helping to discover and test suitable concepts and institutional innovations for Europe.

Contributions of Social Market Economy to EU's future economic and social system mainly can be seen in four areas. 1. A continuing intellectual and political dispute concerning concepts of interventionism and centralising in the European common market. With it, EU-citizens preferences for decentralising or centralising policy responsibilities should be acknowledged strongly. Principles of Social Market Economy – freedom, solidarity, subsidiarity – should be defended as guidelines for further European integration. 2. Strengthening and defending competitive order in Europe, which is far more than competition law. German contributions are, firstly, supporting a market model understanding competition as a normative-functional order, incorporating freedom and efficiency elements. Secondly, stick to Germany's proposal setting up an independent cartel office on European level. 3. Defending the independence of the European System of Central Banks as guarantor for monetary stability. Having politically weakened the Stability and Growth Pact (1997) the principle of ECB's independence is becoming even more important. Requests for changing ECB's status and rising political pressure on ECB's Board of Directors should be rejected in order to develop a „culture of stability“. 4. The European Social Model should be compatible with opportunities for national competence in social policies. Following the principle of subsidiarity, EU members should have extensive competences institutionalising and financing their own social security systems. Institutional competition can be seen as an approach, open for learning from „best-practise-cases“, as e.g. Denmark's „flexicurity concept“ for labour markets.

Competition among systems, arising from the existing - though restricted - national economic orders of EU member states, has the non-replaceable function discovering and controlling efficient concepts and institutional arrangements for the future of the European Union.

Keywords:

Institutional competition, Social Market Economy, subsidiarity principle, independence of ECB

Prof. Dr. Ronald Clapham, Blumenallee 24, 50858 Köln.

Clapham, Ronald

Welche Bedeutung haben nationale Wirtschaftsordnungen für die Zukunft der EU? Der Beitrag der sozialen Marktwirtschaft

I. Problemstellung

Die Handlungsmöglichkeiten für die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU-Mitgliedstaaten sind heute eingeschränkt. Dies betrifft Zielsetzungen und Maßnahmen sowohl der Ordnungspolitik als auch der Wirtschaftsprozesspolitik. Durch internationale völkerrechtliche Abkommen wurde eine neue allgemeine Rahmenordnung geschaffen, die eine unterschiedliche Regelungsdichte für die Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik beinhaltet. Beispielhaft sei auf die handels- und währungspolitischen Regeln der WTO und des IMF, auf die sozialen Kernarbeitsnormen der ILO und auf Normensetzungen durch internationale Umweltschutzabkommen verwiesen (vgl. Clapham, 2006). Spezielle Rahmenbedingungen wurden außerdem durch die europäische Integration gesetzt, die in wirtschaftlichen und sozialen Politikbereichen zu Kompetenzverlusten bei den Mitgliedstaaten geführt hat. Weitere bewusst gesetzte Regeln waren im gescheiterten Verfassungsvertrag enthalten; sie sollen in die beiden EU-Reformverträge („Vertrag über die Europäische Union“ und „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“) übernommen werden.

Angesichts solcher institutioneller Eingrenzungen ist nach der heutigen Bedeutung nationaler Wirtschaftsordnungen zu fragen. Diese Ordnungen sind die Gesamtheit der Regeln, die zunächst in den einzelnen Gesellschaften - geprägt durch kulturelle und politische Grundwerte - für staatliches und privates Handeln in wirtschaftlichen und sozialen Bereichen entwickelt worden sind. Die Wirtschaftsordnung ist somit Ausdruck des Ordnungsdenkens in einer Gesellschaft. Ist dieses nationale Ordnungsverständnis für die Zukunft der EU wichtig? Was ist die zukünftige Rolle nationaler Wirtschaftsordnungen in der EU? Diese Fragestellungen sollen im Folgenden behandelt werden. Dass in Deutschland solche Überlegungen bei der seit Jahren

geführten Diskussion um die Erneuerung oder Wiederbelebung der Sozialen Marktwirtschaft ausgeblendet bleiben, ist bemerkenswert, da der Gestaltungsspielraum für souveräne Wirtschaftsordnungspolitik heute infolge von Kompetenzverlagerungen auf die EU zweifellos eingeschränkt ist.

II. Die Soziale Marktwirtschaft im Systemwettbewerb innerhalb der EU

In den folgenden Ausführungen wird die Hypothese vertreten, dass die nationalen Wirtschaftsordnungen in der EU die wesentliche Funktion behalten werden, die Quelle für einen Wettbewerb der Ideen zur Entwicklung einer marktwirtschaftlichen und sozialverpflichteten Ordnung in der Union zu sein. Innovationen entstehen nicht in europäischen Bürokratien, sondern aus dem vielfältigen und konkurrierenden Ordnungsdenken in den EU-Mitgliedstaaten. Die nationalen Ordnungsmodelle stehen in einem friedlichen Systemwettbewerb, bezogen auf die konstituierenden Prinzipien einer modernen, ökonomisch und sozial leistungsfähigen Ordnung und auf die Gestaltung einzelner Politikbereiche. Die zu erwartenden Innovationen betreffen sowohl gesellschaftliche Grundwerte als auch wirtschaftspolitische Ziele und Maßnahmen sowie institutionelle Neuerungen. Vom Systemwettbewerb wird zweierlei erwartet (Streit, 1996, S. 231 ff.): Er wirkt als Entdeckungsverfahren, da er die politischen Wettbewerber anregt, beispielsweise für den Bereich der Wirtschaft für die privaten Akteure attraktive institutionelle Neuerungen zu entwickeln. Außerdem wirkt er als Kontrollverfahren im Hinblick auf die politischen Wettbewerber, die Anbieter alter und neuer institutioneller Arrangements sind.

Nach dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sind ordnungspolitische Beiträge zur zukünftigen Wirtschaftsordnung der EU vor allem auf vier Gebieten wichtig:

1. Geistige und politische Auseinandersetzung mit interventionistischen und kollektivistischen Ordnungsvorstellungen im Integrationsraum

Die Wirtschaftsordnung der EU ist nicht determiniert oder in ihren Teilbereichen abschließend normiert. Nach dem Vertrag von Maastricht (1993) entstand eine Ordnung von ambivalentem Charakter (vgl. Mussler, 1998, S.166 ff.). Einerseits schufen die Vertragsbestimmungen zu den vier Grundfreiheiten - freier Waren-, Personen-,

Dienstleistungs- und Kapitalverkehr - und das Binnenmarktprogramm eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Andererseits führten der erweiterte Zielkatalog der EU und die damit verbundenen, zusätzlichen (geteilten) Zuständigkeiten der Union in mehreren Politikbereichen – insbesondere Binnenmarkt, Teile der Sozialpolitik, Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, Umwelt, Verkehr, Forschung und technologische Entwicklung, Gesundheits- und Verbraucherschutz - zu einer Zentralisierung von Kompetenzen, verbunden mit der Zulässigkeit von Interventionen seitens der EU.

Um die Wirtschaftsordnung des europäischen Integrationsraumes weiter auszugestalten, sollte man den Ordnungsvorstellungen der Sozialen Marktwirtschaft folgen. Während in früheren Phasen der Integration von der deutschen Europapolitik erfolgreich die marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft gefördert wurde, haben sich schon seit Jahren die Spuren der Sozialen Marktwirtschaft in Europa verwischt (vgl. Streit, 1998, S. 195). Dabei stellt sich unverändert die Kernaufgabe, ordoliberalen Grundsätze und deren konsequente Anwendung zu vertreten. Diese Aufgabe erhält heute eine besondere Bedeutung dadurch, dass innerhalb der EU in der politischen und integrationstheoretischen Auseinandersetzung vermehrt „...der politische Inhalt und nicht die Regelungsebene kontrovers ist...“ (Schäfer, 2006, S. 200). An den ordnungspolitischen Kontroversen hat sich aus deutscher Sicht seit den Verhandlungen über die Römischen Verträge nichts geändert. Der Anlass sind die in den Mitgliedstaaten nach wie vor unterschiedlichen Vorstellungen – oder Visionen – von der Rolle des Staates in der Demokratie; es geht um ein angemessenes Verhältnis zwischen privaten und staatlichen Zuständigkeiten. Um individuelle Freiheit und Eigeninitiative zu ermöglichen, ist für die Bürger eine verlässliche und berechenbare Rahmenordnung erforderlich, deren Bereitstellung als öffentliches Gut Aufgabe des Staates und - im Fall der EU - der Staatengemeinschaft ist. Die gesetzten Regeln schaffen dann die Möglichkeit zu vielen spontan durch die Marktteilnehmer vereinbarten Einzelregelungen auf wirtschaftlichen und sozialen Gebieten.

Man kann davon ausgehen, dass zukünftige deutsche Beiträge im europäischen Systemwettbewerb dem über Jahrzehnte herausgebildeten Entwicklungspfad der Sozialen Marktwirtschaft entsprechen werden. Diese Ordnungskonzeption steht al-

lerdings innerhalb der EU in einem Systemwettbewerb mit anderen Ordnungsvorstellungen. Betroffen sind sowohl die politisch-gesellschaftliche Auseinandersetzung über das Verhältnis von staatlichen und privaten Aktivitäten als auch die Aufteilung der Handlungskompetenzen für Politikbereiche auf die EU oder die Mitgliedstaaten. Die deutsche Leitidee für die Integration stützt sich auf die ordnungspolitische Grundposition, „...das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“ (Müller-Armack, 1956). Daher muss darauf eingewirkt werden, die wirtschaftlichen und sozialen Ziele der EU mit einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung und in einer freiheitlichen Sozialordnung bei stabilen ökonomischen und umweltrelevanten Rahmenbedingungen zu erreichen.

In der EU gibt es eine geistige und politische Auseinandersetzung über interventionistische und kollektivistische Ordnungsvorstellungen. Sie entstammen teilweise der französischen Denktradition, die seinerzeit die Entwicklung der EWG beeinflusst und zu interventionistischen und protektionistischen Regelungen geführt hat. Diese Denkweise findet sich heute im dirigistischen Politikansatz der EU. So zeigen Analysen der neueren Entwicklungstrends der Integration eine Schwächung wettbewerblicher Strategien, vermehrte Regulierungen und Zentralisierung (vgl. Mussler / Streit, 1996, S. 284 ff.; Mussler, 1998, S. 125 ff.). Eine andere Studie kommt zu dem Ergebnis, dass zwar die Überlegenheit des marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus in der Gemeinschaft weitgehend anerkannt erscheint, jedoch die ordnungspolitischen Differenzen keineswegs verschwunden seien und sich jetzt auf das Gebiet der positiven Integrationspolitik verlagert hätten, die die Entwicklung gemeinsamer Politiken und gleicher institutioneller Bedingungen betrifft: Bei dem bestehenden Binnenmarktregime werden die ordnungspolitischen Konflikte jetzt darüber ausgetragen, welche Reichweite und Inhalte die gemeinsame positive Integrationspolitik haben soll. Das viele Jahre dominante Verfahren der Integration über Märkte wird durch stärkere Betonung der Integration durch Politik abgeschwächt (vgl. van Scherpenberg, 1996, S. 361).

Hinsichtlich der zukünftigen ordnungspolitischen Orientierung ist es sehr wichtig, stärker als bisher die Präferenzen der EU-Bürger hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, damit die EU-Bürger sich mehr mit dem europäischen politischen System identifizieren und eher bereit sind,

die Politik demokratisch zu legitimieren. Die gesellschaftliche Akzeptanz der EU wird zweifellos stark von der Auffassung der Bürger über die Ausgestaltung der europäischen Wirtschafts- und Sozialordnung beeinflusst.

Hierbei ist die große Schwierigkeit, zu entscheiden, für welche wirtschaftlichen und sozialen Politikbereiche es effizienter wäre, Maßnahmen zu zentralisieren bzw. zu koordinieren und zu harmonisieren, ohne die Autonomie und Souveränität der Mitgliedsländer zu stark zu schwächen (vgl. Cerniglia / Pagani, 2007, S.1; Ahrens / Meurers, 2003, S. 23 ff.). Aus ökonomischer Sicht, begründet durch die Theorie des Fiskalföderalismus, liegen Vorteile für eine Zentralisierung dann vor, wenn es um die Ausnutzung von Economies of Scale und um die Internalisierung von Spill-Overs geht. Allerdings entstehen hierbei "Kosten der Uniformität", da die zentrale Bereitstellung von Gütern und Leistungen zu einem Konflikt mit den verschiedenen Präferenzen der Bürger führt. Eine neuere empirische Analyse der Präferenzen europäischer Bürger zeigt auf, dass auf EU-Ebene in Politikbereichen gehandelt wird, in denen die Heterogenität der Präferenzen bei den Bürgern groß ist, während die EU nicht oder kaum in Politikbereichen tätig ist, in denen große Economies of Scale und Externalitäten bestehen, wo also der optimale Problemlösungsraum die Union wäre.

Ergebnis der empirischen Analyse ist, dass es bei den EU-Bürgern deutliche Mehrheiten sowohl bei Präferenzen für eine Zentralisierung von Kompetenzen gibt (für die Bereiche Währung, Umwelt, Forschung und technologische Entwicklung, Regionalpolitik, Schutz vor Armut und Diskriminierung) als auch bei Präferenzen für dezentrale Lösungen (für die Bereiche Gesundheit, Soziales, Medien, Kultur, allgemeine und berufliche Bildung). Große Heterogenität hinsichtlich der Kompetenzzuweisung gibt es in den Mitgliedstaaten auf den Gebieten Verteidigung, Immigration, Arbeitsmarkt und Landwirtschaft.

Die deutlichen Präferenzen der europäischen Bürger geben der Politik Hinweise auf die zukünftige Gestaltung der Regelungskompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten.

2. Stärkung und Schutz der europäischen Wettbewerbsordnung

Nach dem deutschen Ordnungsverständnis besteht ein großes Interesse daran, das System offener und wettbewerbsorientierter Märkte in der EU durch Verbesserung der Wettbewerbsregeln und der Wettbewerbspraxis zu schützen und zu fördern (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1994, S. 32 ff.). Grundlegend vorbereitet im EWG-Vertrag und in den folgenden Perioden ausgebaut, folgt die europäische Wettbewerbspolitik ordnungspolitisch den Grundsätzen einer liberalen Wirtschaftsordnung. Sowohl Kartellverbot und Fusionskontrolle als auch die Beihilfenkontrolle fördern in der EU die Entwicklung eines Wirtschaftsraums der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb. Allerdings gibt es einige Möglichkeiten, diesen Wettbewerb zu verbessern.

Ordnungspolitische Beiträge Deutschlands im Systemwettbewerb sind für zwei Bereiche wichtig:

a) *Das wettbewerbstheoretische Leitbild*

Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wird der Wettbewerb als normativ-funktionale Ordnung vertreten. Wettbewerbspolitik, die ja immer umfassender als das bloße Wettbewerbsrecht zu verstehen ist, hat sowohl eine Freiheitskomponente als auch eine Effizienzkomponente. Dies wurde in der Regierungsbegründung des GWB von 1958 deutlich; man ging davon aus, „dass die Wettbewerbswirtschaft die ökonomischste und zugleich demokratischste Form der Wirtschaftsordnung ist“ und dass eine entsprechend geordnete Wirtschaftsverfassung „das wirtschaftspolitische Gegenstück zur politischen Demokratie“ bildet (zitiert bei Schmidt, 2001, S. 164).

Diese Auffassung muss angesichts der neuen europäischen Wettbewerbspolitik deutlicher vertreten werden, da sich hier – wie auch die jüngste Fusionskontrollverordnung zeigt - ein Paradigmenwechsel abzeichnet, der vom bisher vorhandenen ordoliberalen Freiheitsdenken hin zu einem wohlfahrtsökonomischen Effizienzdenken führt (vgl. hierzu Kainer, 2007, S. 59 ff. und insb. S. 74). Damit würde eine interventionistisch-regulierende europäische Wettbewerbspolitik unterstützt, die fallweise die ökonomische Nützlichkeit von Wettbewerbsvorgängen beurteilt und nach Effizienzgewinnen im Einzelfall entscheidet. Entsprechend der Freiburger Schule Euckens

kommt es aber in der Wettbewerbspolitik entscheidend darauf an, in erster Linie wirtschaftliche Macht selbst zu bekämpfen, nicht die sogenannten Missbräuche von Wirtschaftsmacht. Jede interventionistisch-regulierende Wettbewerbspolitik hat Schwächen, denn sie ist eine politisch-bürokratische Außerkraftsetzung von Wettbewerbsprozessen.

Die aktuelle Politikdebatte um die EU-Reformverträge zeigt, dass die Rolle des Wettbewerbs neu gewichtet wird, denn die Stellung und die Ausrichtung des EU-Wettbewerbs werden jetzt wieder diskutiert. Zu kritisieren ist, dass der „freie und unverfälschte Wettbewerb“ als Ziel der Union aus dem Reformvertrag gestrichen worden ist (bisher Art. 1, 3, Ziffer 2 des Verfassungsentwurfes). Damit ist der Wettbewerb nicht mehr in der vom Vertrag definierten wirtschaftspolitischen Grundausrichtung der EU enthalten. Allerdings wurde dem Entwurf des Reformvertrages ein Protokoll angefügt, das in der klaren Aussage zum Wettbewerb eine zuverlässige Grundlage für die weitere, bewährte Wettbewerbspolitik bieten soll. Zu kritisieren ist hier, dass der Wettbewerb nur noch funktional für die Verwirklichung des Binnenmarktziels verstanden wird, das im Übrigen mit anderen Zielsetzungen wie sozialer Fortschritt und Umweltqualität verknüpft ist, die nach allen Erfahrungen mit regulierenden Eingriffen verbunden sind (vgl. Basedow, 2007).

Grundsätzlich geht es darum, die Instrumentalisierung der europäischen Wettbewerbspolitik für andere Zwecke zu verhindern. Diese ordnungspolitische Orientierung muss gegenüber Auffassungen von Regierungen anderer Mitgliedstaaten – aber auch einflussreicher Interessengruppen im Inland - durchgesetzt werden, die Wettbewerbsbeschränkungen für Zwecke der Außenhandels-, Forschungs-, Industrie-, Arbeits- und Regionalpolitik anwenden wollen. Es gilt, den Wettbewerb in der EU als Entdeckungs- und Entmachtungsverfahren zu nutzen.

b) Die Errichtung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde in der EU

Viele Erfahrungen sprechen dafür, dass mit dem Grad der Unabhängigkeit die Bereitschaft einer Wettbewerbsbehörde größer wird, wettbewerbsrelevante Sachverhalte gründlich und nichtdiskriminierend aufzugreifen. Eine politisch unabhängige Behörde kann sich völlig auf die Anwendung der durch das Wettbewerbsrecht vorgegebenen Regeln konzentrieren und nach rein wettbewerblichen Kriterien entscheiden.

Danach bleibt immer noch die Möglichkeit, aufgrund politischer Erwägungen nachträglich die behördliche Entscheidung abzuändern. Der Vorteil eines solchen zweistufigen Verfahrens liegt auch darin, dass es transparenter ist und einen öffentlichen Begründungszwang hinsichtlich politischer Entscheidungsmotive schafft. Daher sollte der deutsche Vorschlag, ein Europäisches Kartellamt zu schaffen, der 1996 keine Zustimmung seitens der Kommission und der Mitgliedsstaaten gefunden hat, wieder neu und nachdrücklich zur Diskussion gestellt werden.

3. Sicherung der Unabhängigkeit des Europäischen Zentralbanksystems als Garant der Währungsstabilität

In der EU bestehen makroökonomische Steuerungsprobleme, die durch die Aufspaltung in die zentrale Zuordnung der Geldpolitik bei dem ESZB und in die dezentrale Zuordnung der Wirtschaftspolitik bei den Mitgliedstaaten verursacht werden. Daher müssen geeignete institutionelle Regelungen geschaffen werden, um eine „Stabilitätskultur“ in Europa entstehen zu lassen. Geeignete institutionelle Arrangements können zu einem Verhalten bei den wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten führen, das dem Ziel der Preisstabilität für die gesamte Union hohe Priorität einräumt.

Die Verlässlichkeit der deutschen Beiträge zu einer europäischen Stabilitätspolitik wurde mit der Aufweichung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 1997 schwer beschädigt; denn obwohl gerade von Deutschland die ordnungspolitische Initiative für einen europäischen Stabilitätspakt ausgegangen ist, um finanzpolitische Disziplin und einen preisstabilen Wirtschaftsraum zu erreichen, wurden von der deutschen Politik die vereinbarten Regeln nicht eingehalten. Die im Anschluss daran folgende Regelung einer Flexibilisierung des Paktes sollte national finanzpolitische Spielräume schaffen. Gerade wegen dieser Entwicklung erhält das Prinzip der Unabhängigkeit der EZB noch größeres Gewicht. Die Unabhängigkeit - institutionell, personell, finanziell und funktionell - ist durch Bestimmungen im EG-Vertrag und in der EZB-Satzung besonders geregelt (vgl. Görgens / Ruckriegel / Seitz, 2004, S. 88 ff.). Die Aufgabe des ESZB ist unmissverständlich vorgegeben: „Sein vorrangiges Ziel ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Unbeschadet dieses Zieles unterstützt es die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung ihrer Ziele

beizutragen“ (Art. I, 3 Entwurf VVE). Die Unabhängigkeit der EZB und der Notenbanken des ESZB ist eine wesentliche Grundlage des gemeinsamen Stabilitätskonsenses.

Diese stabilitätsfördernde ordnungspolitische Grundentscheidung ist immer wieder Ansatzpunkt für politische Änderungswünsche. Die institutionellen Grundlagen der Währungsunion drohen immer wieder aufgebrochen zu werden. Es sei daran erinnert, dass das stabilitätspolitische Ziel bei der Arbeit im Europäischen Verfassungskonvent keine Mehrheit fand und daher im allgemeinen Zielkatalog der Union fehlte; erst durch die anschließende Regierungskonferenz wurde „Preisstabilität“ in den Zielkatalog aufgenommen (Art. I, 3).

Erneut gibt es institutionelle Änderungswünsche im Zusammenhang mit den laufenden Arbeiten an den EU-Reformverträgen. So soll die EZB nicht mehr den Status als „sonstiges Organ“ der EU haben, sondern gleichberechtigt mit den anderen EU-Institutionen – Europäischer Rat, Ministerrat, Kommission, EuGH, Rechnungshof – als „institutioneller Rahmen“ der Union genannt werden. Gegen diese Änderung wendet sich der EZB-Präsident und wird darin bisher nur von Deutschland unterstützt. Die nicht unbegründete Befürchtung ist, dass durch den institutionellen „Gleichklang“ mit den anderen EU-Organen eine verfassungsrechtliche Pflicht entstehen könnte, eine Vorabkoordinierung der Geldpolitik mit der Finanz- und Wirtschaftspolitik abzuleiten.

Die Unabhängigkeit der EZB muss immer wieder gegen Forderungen Frankreichs verteidigt werden, zusätzlich ein „gouvernement économique“ – beispielsweise in Form der Eurogruppe der Wirtschafts- und Finanzminister der Euro-Mitgliedstaaten – einzuführen, der auch konjunkturpolitische Zielvorstellungen in die Wechselkurspolitik einbeziehen soll. Dieser Vorschlag, kürzlich wieder vom französischen Staatspräsidenten Sarkozy vorgebracht, steht in der langjährigen Tradition Frankreichs, politischen Einfluss auf die Geld- und Währungspolitik zu nehmen. Dass solche Sorgen nicht unbegründet sind, zeigt der politische Streit über den Wechselkurs des Euros. Von französischer Seite wird wiederholt gefordert, die EZB solle in ihrer Geldpolitik den zu starken Euro berücksichtigen und auf die Kursentwicklung angemessen reagieren. Die Unabhängigkeit der EZB muss gegen solche Einflussnahme der Politik

geschützt werden. Hier sollte die deutsche Auffassung von der Ausgestaltung einer stabilen Geldordnung, gestützt auf die unbestreitbaren Stabilitätserfolge der unabhängigen Deutschen Bundesbank, nachhaltig vertreten werden.

Zu der Stabilitätskultur in Europa könnte man von deutscher Seite aufgrund des vorhandenen Wissens um die gesamtwirtschaftliche Bedeutung finanzpolitischer Disziplin neue institutionellen Beitrag leisten. Zum einen muss man versuchen, den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu härten (vgl. hierzu Kronberger Kreis, 2005). Dazu müsste der Kommission eine stärkere Sanktionsbefugnis eingeräumt werden, um bei Defizitverfahren erfolgreich zu sein. Zusätzlich sollte man bei der Schuldenquote verstärkt darauf achten, inwieweit es sich um ein strukturelles Staatsdefizit handelt.

Zum anderen sollten neue institutionelle Regeln für einen nationalen Stabilitätspakt die eigene Haushaltsdisziplin zu verbessern (vgl. hierzu auch Kronberger Kreis, 2005, S. 60 ff.). Das europäische Gemeinschaftsrecht enthält einen verbindlichen rechtlichen Maßstab für die Schuldenbegrenzung. Nach Art. 104 EGV besteht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Haushaltsdisziplin; er verbietet daher übermäßige Defizite. Ein neuer Stabilitätsbeitrag wäre, auch die deutschen Bundesländer in die Pflicht zur Einhaltung des 3 %-Defizitkriteriums einzubinden. Seit einiger Zeit wird der Vorschlag diskutiert, das nach dem Stabilitätspakt zulässige Gesamtdefizit nach einem festen Schlüssel auf Bund und Länder aufzuteilen und gemeinsam zu verantworten. Diese Regelung der Einbeziehung der föderalen Ebene entspräche dem Subsidiaritätsprinzip, für das sich die deutschen Bundesländer im Verfassungskonvent politisch stark eingesetzt hatten und das zukünftig durch die im Reformvertrag vorgesehene erweiterte Beteiligung der nationalen Parlamente berücksichtigt werden soll.

4. Erhaltung nationaler Handlungsspielräume im Europäischen Sozialmodell

Als zentraler Leitgedanke der europäischen Integration gilt, in einem Raum der Freiheit ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen. Diese im weitesten Sinne soziale Zielsetzung hat in der Vergangenheit häufig zu einer Kritik an der nur schwach ausgeprägten sozialen Dimension der europäischen Integration geführt. Zwar vereinbarte man die Sozialcharta (1989), in der soziale Mindestanforderungen genannt wurden, und später das Sozialprotokoll zum Maastrichter Vertrag (1993, dann im Vertrag von Amsterdam 1999 integriert). Aber im Vergleich zu der Dichte bewusst gesetzter Regeln für das Wirtschaftsleben und der völligen bzw. teilweisen Übertragung nationaler Kompetenzen an die EU in den Bereichen Zollunion, Währung und Wettbewerb sind in den Verträgen sozialpolitische Regelungen schwächer. Allerdings entwickelt sich eine nicht geringe, direkte Einflussnahme der EU auf die nationale Sozialpolitik in Form „aktiver“ Regelungs- und Rechtsetzung, die durch Urteile des EuGH ausgelegt wird (vgl. hierzu Leiber, 2007, S. 1 ff). Zusätzlich gibt es den Einfluss in Form der „negativen“, d.h. Markthemmnisse beseitigenden Regelungen (z. B. die Dienstleistungsrichtlinie). Zu den wesentlichen Instrumenten der „aktiven“ EU-Sozialpolitik gehört heute:

- Europäischer Sozialfonds,
- Arbeitsrechtliche Mindeststandards,
- Europäische Sozialpartnerschaft und
- Offene Methode der Koordinierung (d. h. „weiche“ Verfahren der Einflussnahme beispielsweise auf Qualität der Gesundheitsversorgung oder der Alterssicherung in den Mitgliedstaaten).

Nach dem Ordnungskonzept der Sozialen Marktwirtschaft ist anzustreben, die Kompetenzen für die nationale Sozialpolitik möglichst weit zu lassen. Wenn heute in den 27 Mitgliedstaaten der EU sehr große Unterschiede im Umfang, in der Effizienz und in der institutionellen Ausgestaltung der Sozialordnungen bestehen, dann ist das zum einen das Ergebnis der unterschiedlichen Präferenzen der EU-Bürger, der Einkommenshöhe und -verteilung und der Nachfrage nach sozialen Leistungen. Zum anderen sind die Unterschiede aber auch auf Wissensdefizite über ökonomisch und sozial bessere Lösungen zurückzuführen. All dies steht einer Vereinheitlichung oder stärker-

ren Harmonisierung der Sozialpolitik entgegen; sie würde die unterschiedlichen Präferenzen der Bürger missachten. Die EU hat allerdings die Verantwortung zur Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialpolitik in den Fällen, in denen die Freizügigkeit der Bürger innerhalb der Union betroffen ist.

Was man nach deutscher ordnungspolitischer Auffassung auf europäischer Ebene fördern muss, ist das grundlegende Verständnis dafür, dass die soziale Dimension der EU ganz entscheidend mit dem wettbewerblichen Binnenmarkt zu tun hat. Von der Marktwirtschaft des Gemeinsamen Marktes gehen nämlich erhebliche positive soziale Effekte aus, wie Entdeckung und Durchsetzung von Produkt- und Verfahrensinnovationen, Verringerung von Ressourcenverschwendung, Preiswettbewerb, Vermeidung und Bändigung von wirtschaftlicher Macht und Freiheiten zur Eigeninitiative. Daher gehört zur europäischen Sozialpolitik im weitesten Sinne zu allererst die Förderung und Sicherung wettbewerblicher Märkte für Güter, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren. Es muss die Priorität der funktionalen Integration betont werden, die mit Prinzipien des Marktes, des Wettbewerbs und der Nichtdiskriminierung verbunden ist und die im internationalen Standortwettbewerb leistungsfähig ist (vgl. Schäfer, 2000, S. 121).

Das „Europäischen Sozialmodell“, das in den letzten Jahren verstärkt als notwendig erscheinende Ergänzung zum „Marktmodell“ des Binnenmarktes angeführt wird, erscheint in den bisherigen Interpretationen als sehr diffus. Der Inhalt des Sozialmodells und dessen mögliche Orientierungsfunktion werden sehr unterschiedlich gesehen (vgl. Marhold, 2007, S. 189 ff.; Giddens, 2006). Der Vorschlag, innerhalb des europäischen Sozialmodells größere nationale Handlungsspielräume in der Sozialpolitik zu erhalten, sollte nun aber nicht so ausgelegt werden, dass es darum geht, Bereiche vom Marktwettbewerb auszunehmen und Spielräume für nationale sozialpolitische Politikoptionen zu schützen (vgl. zu dieser Auffassung Simone Leiber vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, 2007, S. 3 f.). Die Überlegungen, ein europäisches Sozialmodell im Zeitalter der Globalisierung gegen den Rest der Welt zu konservieren, sind statisch und letztlich wohlfahrtsmindernd. Ebenfalls ist abzulehnen, rechtsverbindliche europäische Mindeststandards einzusetzen, „die den Wettbewerb zwischen den Staaten zumindest abmildern können“ (Leiber, 2007, S. 4).

Vielmehr ist die Forderung, nationale Handlungsspielräume zu erhalten, aus dem Subsidiaritätsprinzip abzuleiten, das seit dem Maastrichter Vertrag zu beachten ist. So hieß es im Verfassungsentwurf Art. I-11 Ziffer 3: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Gerade die Sozialpolitik in ihrer Vielfalt ist für dezentrale Ansätze gut geeignet; im Übrigen entspricht das auch den geäußerten Präferenzen der EU-Bürger.

Nach dem Ordnungsverständnis der Sozialen Marktwirtschaft ist eine EU-Koordinierung der Lohn- und Beschäftigungspolitik kein geeignetes Instrument. Die Schaffung von Arbeitsplätzen bleibt im Wesentlichen eine nationale „Hausaufgabe“; sie besteht in der Anwendung einer Doppelstrategie: Neue Beschäftigungsmöglichkeiten müssen von wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen im Inland geschaffen und eine konstruktive Ausrichtung der Lohnpolitik von den Tarifvertragsparteien vertreten werden. Notwendig ist, die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu verbessern und die Tarifautonomie zu bewahren. Diese gibt den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Freiheit, Tarifverträge frei von EU-Vorgaben eigenverantwortlich zu vereinbaren. Zu kritisieren ist das Projekt eines europäischen Mindestlohnstandards im Sinne einer gemeinsamen europäischen Norm für ein „proportionales Mindestlohnniveau“, z. B. berechnet als ein bestimmter Prozentsatz des nationalen Durchschnitts- oder Medianlohnes. Einer solchen Mindestlohnregelung eine beachtliche Symbolkraft für die soziale Dimension Europas zuzuschreiben (vgl. Leiber, 2007, S. 4), ist eine fragwürdige prophetische Voraussage.

Sozialpolitische Reformen in einem Mitgliedsstaat, die durch Anpassung an Bedingungen der europäischen Integration und der Globalisierung ausgelöst werden, können im Systemwettbewerb zwischen den Staaten als „Benchmark“ wirken. Dies entspricht der vorne genannten Funktionsweise des Systemwettbewerbs als Entdeckungs- und Kontrollverfahren. Zwei beispielgebende Neuerungen sollen kurz erläutert werden:

a) Konzept der Flexicurity

Das aus einem dänischen Modell entwickelte Konzept soll die im technisch-wirtschaftlichen Strukturwandel erforderliche Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte verbessern. Grundidee ist, die beiden Ziele Flexibilität und Einkommenssicherheit nicht als Gegensatz, sondern in wechselseitiger Unterstützung zu sehen (vgl. Wiltenhagen / Tros, 2004). Das Konzept ist im Wesentlichen eine Kombination von flexiblen Arbeitsmärkten (Ausgestaltung des Beschäftigungs- und Kündigungsschutzes), hoher Einkommenssicherheit (Unterstützung für Arbeitslose) und relativ hoher Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Das hohe Niveau der Arbeitslosenunterstützung wird kombiniert mit einer Arbeitsmarktpolitik, die den Bezug von Arbeitslosengeld an die aktive Arbeitsplatzsuche und die obligatorische Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen bindet. Dieses Modell wird seit einiger Zeit als Vorbild für die neuen Mitgliedsländer der EU diskutiert (vgl. Knogler / Lankes, 2007, S.13. ff.).

b) Modell der neuen Krankenversicherung in den Niederlanden

In der Absicht, im Bereich der Krankenversicherung die Marktfunktionen und die Eigenverantwortung zu stärken und zugleich die Solidarität zwischen unterschiedlichen Einkommens- und Risikogruppen zu erhalten, wurde ab 2006 ein neues Krankenversicherungssystem begonnen. Die gesetzlichen Krankenkassen wurden privatisiert und eine Kopfpauschale eingeführt. Alle Einwohner müssen eine Krankenversicherung zu einem gesetzlich geregelten Leistungspaket abschließen, wobei sie in der Auswahl und dem Wechsel der privaten Krankenversicherungen frei sind. Die Finanzierung erfolgt überwiegend durch einen Pauschalbeitrag (ab 18 Jahren) und einen von allen Einkommen abhängigen Beitrag der Versicherten sowie durch staatliche Mittel für Kinder und Jugendliche. Dieser dezentrale Ansatz, der mehr marktwirtschaftliche Elemente in die Krankenversicherung einbringt und durch Beitragsrückzahlungen auch positive Anreize für ein gesundheitsbewusstes Verhalten der Bürger gibt, entspricht dem ordnungspolitischen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft.

III. Ausblick

Abschließend soll betont werden, dass die Entwicklung einer freiheitlichen und sozialverpflichteten Wirtschaftsordnung in Europa durch den friedlichen Wettbewerb des unterschiedlichen Ordnungsdenkens in den EU-Mitgliedstaaten geformt wird. Ausgangspunkt bleiben die bestehenden, wenn auch eingeschränkten nationalen Wirtschaftsordnungen, die als Ausdruck des gesellschaftlichen Ordnungsdenkens für die Union insgesamt die durch nichts zu ersetzende Funktion haben, effizientere Konzepte und institutionelle Arrangements für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entdecken zu helfen. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Sozialen Marktwirtschaft steht hier im Wettbewerb, eigene Beiträge zu leisten.

Literatur:

Ahrens, J. / Meurers, M., EU-Osterweiterung: Erfordert eine steigende Heterogenität der Mitglieder flexiblere EU-Institutionen?, in: ifo-Schnelldienst, 56. Jg. 19/2003, S. 23 ff.

Basedow, J., „Der Wettbewerb spielt keine herausragende Rolle mehr“, Gespräch mit der FAZ, 30. August 2007, S. 14.

Clapham, R., Die Internationale Ordnung in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Sicht, Stuttgart 2006.

Giddens, A., Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells (Internationale Politikanalyse – Europäische Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn, März 2006, 19.S.

Kainer, F., Die (neue) europäische Wettbewerbspolitik zwischen interventionistischer und normativ-funktionaler Ordnung am Beispiel der Fusionskontrolle, in Stumpf, C. / Kainer, F. (Hrsg.), Gemeinschaftsrecht als Gestaltungsaufgabe. Entwicklungen, Bedingungen, Perspektiven, Baden-Baden 2007, S. 59 ff.

Knogler, M. / Lankes, F., Flexicurity: Vorbild für die neuen Mitgliedstaaten?, in: ifo-Schnelldienst, 60. Jg., 14/2007, S. 13 ff.

Kronberger Kreis (Hrsg.), Den Stabilitäts- und Wachstumspakt härten, (Stiftung Marktwirtschaft), Berlin 2005, 73 S.

Leiber, S., Gestaltungsoptionen für ein „Soziales Europa“, (Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn, Juli 2007, 4 S.

Marhold, H., „Europäisches Sozialmodell“ – Ergebnisse und Lücken der Forschung, in: Integration, 30. Jg., 2/2007, S.189 ff.

Müller-Armack, A., Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart 1956, S. 390 ff.

Mussler, W., Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht, Baden-Baden 1998.

Mussler, W. / Streit, M. E., Integrationspolitische Strategien in der EU, in: Ohr, R. (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 265 ff.

Schäfer, A., Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation, in: Integration, 29. Jg., 3/2006, S. 187 ff.

Schäfer, W., Zukunftsperspektiven des europäischen Modells der Sozialen Marktwirtschaft, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 26, Heft 2/2000, S. 121 ff.

Scherpenberg, J. van, Ordnungspolitische Konflikte im Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, M. / Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 345 ff.
Schmidt, I., Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Eine interdisziplinäre Einführung, 7. Aufl., Stuttgart 2001.

Streit, M. E., Soziale Marktwirtschaft im europäischen Integrationsprozeß: Befund und Perspektiven, in: Cassel, D. (Hrsg.), 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1998, S. 177.

Wiltenhagen, T. / Tros, F., The Concept of Flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets, in: Flexicurity: Conceptional issues and political implementation in Europe, European Review of Labour and Research, 10(2), 2004.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, Bonn 1994.

Ordnungspolitische Diskurse

Discourses in Social Market Economy

- 2007 – 1 Seliger, Bernhard; Wrobel, Ralph – Die Krise der Ordnungspolitik als Kommunikationskrise
- 2007 – 2 Sepp, Jüri - Estland – eine ordnungspolitische Erfolgsgeschichte?
- 2007 – 3 Eerma, Diana; Sepp, Jüri - Competition Policy's Role in Network Industries - Regulation and Deregulation in Estonia
- 2007 – 4 Claphman, Ronald - Welche Bedeutung haben nationale Wirtschaftsordnungen für die Zukunft der EU? Der Beitrag der sozialen Marktwirtschaft

Herausgeber:

PD Dr. habil. Bernhard Seliger – Seoul
Prof. Dr. Ralph M. Wrobel – Zwickau

www.Ordnungspolitisches-Portal.de