



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Dirk Hannowsky / Andreas Renner

Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb

Ordnungstheoretische Überlegungen
zur Ausgestaltung einer
präferenzkonformen Ordnung Europas

Dirk Hannowsky / Andreas Renner

**Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität
und Ordnungswettbewerb**

Ordnungstheoretische Überlegungen
zur Ausgestaltung einer
präferenzkonformen Ordnung Europas

Originalbeitrag (Februar 1996)

- 1996 Herausgegeben vom
 EUROPÄISCHEN ZENTRUM FÜR
 FÖDERALISMUS-FORSCHUNG TÜBINGEN
- ISBN 3-9803672-4-X
- Schutzgebühr: DM 10,-
- Koordination: Oliver Will, M.A.
- Vorstand: Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Eberhard-Karls-Universität Tübingen,
 Institut für Politikwissenschaft (Sprecher)
- Prof. Dr. Franz Knipping, Bergische Universität -
 Gesamthochschule Wuppertal, Fachbereich 2 - Geschichte, Philosophie,
 Theologie (stellv. Sprecher)
- Prof. Dr. Günter Püttner, Eberhard-Karls-Universität Tübingen,
 Juristische Fakultät (stellv. Sprecher)

**Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und
Ordnungswettbewerb****Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer
präferenzkonformen Ordnung Europas****Zusammenfassung**

Eine „wünschenswerte Ordnung“ Europas muß an den Präferenzen der Bürger orientiert sein. Durch das Subsidiaritätsprinzip lassen sich diese jedoch ebensowenig für die Politik erschließen wie durch die noch unvollkommenen demokratischen Strukturen der Europäischen Union. Der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen hingegen trägt dazu bei, die tatsächlichen Präferenzen offenzulegen, Widersprüche in den Präferenzhierarchien aufzudecken und angebotene Politiken einer internen Bewertung durch die Bürger zu unterziehen. Der Ordnungswettbewerb sollte auf supranationaler Ebene konstitutionell abgesichert werden.

Abstract

A desirable order for Europe should be based on the citizens' will. However, neither the principle of subsidiarity nor the democratic structure of the European Union, which is still rudimentary, can contribute much to transforming people's preferences into politics. In contrast to this, the competition between different economic and social orders can help to show people's real preferences, to unveil contradictions in their preferential systems and to submit politics to the citizens' internal judgement. The competition between orders should be guaranteed constitutionally on a supranational level.

Gliederung

Einleitung

- 1 **Europäische Politik unter dem Primat der Bürgersouveränität**
 - 1.1 Europa im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung
 - 1.2 Europäische Ordnungsstrukturen unter dem Primat der Bürgersouveränität
 - 1.3 Probleme bei der Realisierung präferenzkonformer Politiken in Europa
- 2 **Das Subsidiaritätsprinzip als Kriterium zur Schaffung einer präferenzkonformen institutionellen Struktur der Europäischen Union?**
 - 2.1 Das Subsidiaritätsprinzip als Leitidee der Kompetenzverteilung in Europa?
 - 2.2 Der Fiskalföderalismus als ökonomischer Operationalisierungsansatz des Subsidiaritätsprinzips?
- 3 **Ordnungswettbewerb als Prinzip zur Schaffung einer präferenzkonformen institutionellen Struktur der Europäischen Union**
 - 3.1 Ordnungswettbewerb als Instrument zur Aufdeckung und Umsetzung von Bürgerpräferenzen
 - 3.2 Grundzüge einer Ordnungswettbewerbsordnung im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung
 - 3.3 Zur Konsensfähigkeit einer Ordnungswettbewerbsordnung
- 4 **Schlußfolgerungen für die institutionelle Reform der Europäischen Union**

Literaturhinweise

Einleitung*

Politik hat sich an den Präferenzen der Bürger auszurichten, will sie nicht langfristig den Bestand des politischen Systems in Frage stellen. Dies gilt auf der nationalen wie auch auf der supranationalen Ebene und für ordnungspolitische Entscheidungen ebenso wie für prozeßpolitische.

Im Prozeß der Europäischen Integration besteht die Gefahr, daß die zentripetale Integrationsdynamik zu einer Vergemeinschaftung von Politiken führen wird - oder bereits geführt hat -, die nicht den Präferenzen der Bürger entspricht. Das Ziel der Konfliktvermeidung in Europa scheint durch die sich den Bürgerpräferenzen gegenüber als zu wenig reagibel erweisende institutionelle Struktur der Gemeinschaft gefährdet.

Die anstehende Vertragsrevision gibt Gelegenheit, ein System zu implementieren, das für künftige Zentralisierungen ebenso offen ist wie für Dezentralisierungen und das sich bei der Zuweisung von Zuständigkeiten ebenso wie bei der Durchführung von Politiken an den Präferenzen der Bürger orientiert. Es gilt demnach, die Offenheit der institutionellen Entwicklung der Union konstitutionell abzusichern und eine stärkere Präferenzorientierung europäischer Politik anzustreben. Hierzu sind zahlreiche Vorschläge aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft vorgebracht worden. Vielfach zielen diese jedoch auf die Durchsetzung von Partikularinteressen durch die Modifikation von Verfahrensregeln mit vorhersehbaren Verteilungswirkungen. Dieser Problemkreis ist Gegenstand positiver Analyse,¹ insbesondere der Public-Choice-Theorie.² In der vorliegenden Arbeit hingegen soll der Versuch unternommen werden, der normativen Frage³ nach einer „wünschenswerten Ordnung“⁴ Europas nachzugehen. Die Europäische Integration wird dabei als Gestaltungsaufgabe begriffen⁵, welche die konfligierenden Zielsetzungen zu einem gesellschaftlich tragbar erscheinenden Kompromiß versöhnen will. Die Qualität

* Für wertvolle Anregungen und Kritik danken wir Herrn Prof. Hrbek, Herrn Prof. Vanberg, Herrn Dr. Gerken, Frau Bacher, Herrn Chardon und Herrn Roth.

¹ Politikwissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang von deskriptiver Analyse.

² Dieser von Downs - vgl. ders. (1957) - entwickelte Ansatz wird auch als „Neue Politische Ökonomie“ bezeichnet. Er untersucht die Funktionsweise politischer Märkte. Ein Überblick hierzu findet sich bei Mueller (1991).

³ Der Begriff „normativ“ wird hier nicht im juristischen sondern im ökonomischen Sinne verwendet und bezeichnet die Analyse von Soll-Zuständen im Gegensatz zur positiven Analyse von Ist-Zuständen.

⁴ Eucken beispielsweise versteht hierunter eine „freiheitliche und menschenwürdige“ Ordnung, Eucken (1952/1990), S. 14.

⁵ Vgl. Hrbek (1987).

der so entstehenden Ordnung wird nach dem Ansatz der „Constitutional Economics“⁶ daran gemessen, inwieweit sie den konstitutionellen Interessen⁷ der in ihr lebenden Bürger entspricht.⁸ Das Ziel der Arbeit besteht darin, in einem „hypothetischen Verfassungskonvent“ nach konstitutionellen Regeln zu suchen, die sicherstellen sollen, daß die unter diesen generierten Politiken den Präferenzen der Bürger entsprechen. Als konsensfähig dürften sich solche Regeln erweisen, die im gemeinsamen konstitutionellen Interesse aller Bürger liegen; einer solche Regelordnung könnten alle Bürger freiwillig zustimmen.⁹ Die Gewährung von Partikularinteressen im Rahmen einer Privilegienordnung wäre damit ausgeschlossen. Das Fehlen von Rent-Seeking-Möglichkeiten¹⁰ erhöht die Konsensfähigkeit einer „wünschenswerten Ordnung“, die im konstitutionellen Interesse aller Bürger liegt.¹¹ Mit zunehmender Unwissenheit über die eigene Betroffenheit von einer konstitutionellen Regel¹² nehmen die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Partikularinteressen im „hypothetischen Verfassungskonvent“ ab. Dieses gesellschaftlich wünschenswerte Ergebnis kann durch langfristig bindende Verfassungsregeln erzielt werden, deren Verteilungswirkungen für die einzelnen Akteursgruppen nur schwer zu kalkulieren sind.

Die Konzeption präferenzkonformer Politiken und erst recht die eines Ordnungsrahmens, welcher die Generierung präferenzkonformer Politiken langfristig sicherstellt, erweist sich jedoch als äußerst schwieriges Unterfangen, da die Präferenzen der Bürger sich nicht ohne weiteres erschließen und in politische Maßnahmen transformieren lassen.

⁶ Dieser von James M. Buchanan entwickelte Ansatz - vgl. Buchanan / Tullock (1962) - wird auch als „Ökonomische Theorie der Verfassung“ bezeichnet. Der Begriff der Verfassung wird dabei im ökonomischen Sinne verwendet und bezeichnet „ganz allgemein die Grundregeln, die die Beziehungen und die Verteilung von Rechten zwischen den Bürgern und den verschiedenen Regierungsebenen [...] definieren“. Vanberg (1994), S. 33.

⁷ Das sind die Präferenzen der Bürger hinsichtlich einer ihnen wünschenswert erscheinenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

⁸ Der Analyse liegt also das Postulat des normativen Individualismus zugrunde.

⁹ Vgl. Wicksell (1896), S. 110-124 und Buchanan (1975), S. 38-41.

¹⁰ Zum Begriff des Rent-Seeking vgl. Krueger (1974) sowie Überblick bei Buchanan/Tollison/Tullock (1980).

¹¹ Die artikulierten Präferenzen hinsichtlich einer gewünschten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung enthalten sowohl Rent-Seeking-Interessen als auch gemeinwohlorientierte Zielsetzungen.

¹² Zum „Schleier der Unwissenheit“ („veil of ignorance“) vgl. Rawls (1971).

In der gegenwärtigen Debatte um institutionelle Reformen der Europäischen Union wird in diesem Kontext dem neu in den Vertrag aufgenommenen Subsidiaritätsprinzip und seiner Operationalisierung viel Aufmerksamkeit gewidmet. Es soll Orientierungen für die künftige Kompetenzzuweisung in Bereichen konkurrierender Zuständigkeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bereitstellen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit das Prinzip der Subsidiarität darüber hinaus auch als Leitidee für die Verteilung von Kompetenzen dienen und somit zur Gestaltung einer „wünschenswerten“ institutionellen Ordnung Europas beitragen könnte.

Es wird versucht, Verfassungsprinzipien zu erarbeiten, die den oben formulierten Anforderungen genügen, die also sicherstellen, daß auch die Entscheidung über die Kompetenzzuweisung präferenzkonform erfolgt und gleichzeitig die Stabilität der politischen Ordnung gewährleistet wird. Hierzu wird das Konzept des Ordnungswettbewerbs vorgestellt, das Wettbewerbsprozesse zwischen verschiedenen Jurisdiktionen mit ihren unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen als Entdeckungsverfahren für institutionelle Problemlösungsansätze begreift. Die institutionellen Implikationen für die Sicherung ordnungswettbewerblicher Prozesse werden dabei eingehend diskutiert.

1 Europäische Politik unter dem Primat der Bürgersouveränität

1.1 Europa im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung

„The main purpose of interstate federalism is to secure peace.“¹³ Diese Feststellung F.A. von Hayeks gilt auch für den Prozeß der Europäischen Integration.

Nach den leidvollen Erfahrungen mit gewaltsamen „Integrationsversuchen“ sollte die Vergemeinschaftung militärisch relevanter Sektoren nach dem Zweiten Weltkrieg kriegerische Auseinandersetzungen unter den westeuropäischen Staaten unmöglich machen.¹⁴ Mit der Blockbildung traten die Friedenssicherung nach außen sowie die Motivation der Erzielung wirtschaftlicher Erfolge als Antriebskräfte der europäischen Zusammenarbeit hinzu.

¹³ Hayek (1939), S. 131.

¹⁴ Vgl. Loth (1991).

Da die Staaten - wenn auch aus zum Teil sehr unterschiedlichen Gründen - freiwillig am Prozeß der Europäischen Integration teilnahmen,¹⁵ obwohl dieser ihnen einen zumindest partiellen Verzicht auf nationale Hoheitsrechte abverlangte, erforderte die Zustimmung zu einzelnen Integrationsmaßnahmen, also die Verlagerung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene, prinzipiell immer auch die Zustimmung aller Partner. Auf europäischer Ebene bildete sich ein Entscheidungssystem heraus, das sich als „auf Konsensfindung ausgerichtetes Konkordanzsystem“¹⁶ charakterisieren läßt.

Supranationale Akteure mit eigenen institutionellen Interessen sowie die zunehmenden Interessendivergenzen, die aus der Aufnahme weiterer Mitglieder mit unterschiedlichsten sozioökonomischen Ausgangslagen¹⁷ und den divergierenden ordnungspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten¹⁸ resultierten, erschwerten die Konsensfindung auf europäischer Ebene.

In einer Situation der Euro-Sklerose erwies sich das Binnenmarkt-Projekt als Erfolgsrezept; die transnationale Elitensozialisation¹⁹ verlieh dem Integrationsprozeß eine neue Dynamik. Durch ihre Erfolge bei der Herstellung der Freizügigkeit gewann die Gemeinschaft im wirtschaftspolitischen Bereich erheblich an Legitimation, so daß man ihr nun auch Problemlösungen auf anderen Gebieten zutraute. Dies nutzte sie dazu, um weitere, positive Integrationsmaßnahmen damit zu begründen, daß sie entweder zur Herstellung der Freizügigkeit oder zur Flankierung unerwünschter Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration erforderlich seien. Die dadurch in der Folge zu konstatierenden Versuche der Kommission, auf der Grundlage von Art. 235 weitere Politikfelder unter gemeinschaftliche Zuständigkeit zu stellen,²⁰ fanden jedoch nicht immer eine ähnlich breite Zustimmung in der Bevölkerung wie das eigentliche Binnenmarktprogramm.²¹

¹⁵ Allerdings mag der Druck der USA hierbei eine nicht geringe Rolle gespielt haben; vgl. Bossuat (1992).

¹⁶ Vgl. hierzu Hrbek (1981).

¹⁷ Dies wurde besonders deutlich anlässlich der Süderweiterungen um Spanien, Portugal und Griechenland.

¹⁸ Vgl. Hrbek / Roth (1994).

¹⁹ Politische und insbesondere wirtschaftliche Eliten stellten die treibenden Kräfte bei der Realisierung des Gemeinsamen Marktes dar, von dem sie sich erhebliche Vorteile versprachen.

²⁰ So wurde immer wieder argumentiert, daß wirtschaftliche „Verwerfungen“ dadurch entstanden, daß der Binnenmarkt auch weniger entwickelte Regionen dem Wettbewerb aussetzte. Den regionalen Disparitäten versuchte man u.a. durch den Ausbau der Strukturfonds zu begegnen.

²¹ Dies dürfte auch erklären, warum die generelle Zustimmung zum Europäischen Einigungsprozeß, also der „diffuse support“ im Sinne Eastons - vgl. ders. (1975) - wesentlich größer ist als der „specific support“ für einzelne Politikbereiche.

Um nicht erneut in eine Phase europapolitischer Stagnation zu geraten, versuchten die Staats- und Regierungschefs daher, der Europäischen Integration durch den „Vertrag über die Europäische Union“²² einen neuen Entwicklungsschub zu versetzen. Wie bereits frühere vergleichbare Anläufe²³ in Richtung auf eine „europäische Staatsbildung“²⁴ ist auch dieser Vertrag wohl weniger als Verfassungsentwurf zu werten²⁵ denn als Versuch, der Macht des Faktischen dadurch Rechnung zu tragen, daß bereits existente Politiken im nachhinein auf eine rechtliche Grundlage gestellt, eingeschlagene Entwicklungspfade fortgeführt und Einzelregelungen systematisch zusammengefaßt wurden. Lediglich im Bereich der gemeinsamen Währungspolitik kann von einer qualitativen Weiterentwicklung der Gemeinschaft gesprochen werden.²⁶ Hierdurch wird auch Integrationsbedarf in anderen, insbesondere wirtschaftspolitischen Bereichen entstehen.²⁷

Derartige Spill-overs im Sinne des Neofunktionalismus²⁸ wurden im europäischen Integrationsprozeß immer wieder zur Begründung weiterer Integrationsmaßnahmen herangezogen.²⁹ Es kam dadurch zu einer bedeutenden Zunahme partieller Gemeinschaftszuständigkeiten, insbesondere im Bereich der regulativen Policies. Diese schränkten die Gestaltungsspielräume nationaler Gesetzgeber stark ein. Die Tatsache, daß die neuen Gemeinschaftszuständigkeiten dabei oft nur auf schwacher rechtlicher Grundlage standen,³⁰ eröffnete den nicht zustimmungswilligen Mitgliedstaaten jedoch Blockademöglichkeiten. Die Integrationsbefürworter sahen

²² In Kraft getreten am 1. November 1993.

²³ Der Spinelli-Bericht des Europäischen Parlamentes von 1984 stellt den wohl bekanntesten europäischen Verfassungsentwurf dar.

²⁴ Zur Standort-Bestimmung des politischen Gebildes „EG“ siehe beispielsweise Oppermann (1991), S. 300f.

²⁵ Zu diesem Ergebnis kommt auch Oppermann in Hrbek (1993), S. 109; vgl. auch Zellentin, ebenda, S. 42ff.

²⁶ Die ungleiche Gewichtung der ökonomischen und politischen Integrationskomponente im Vertrag über die Europäische Union war vielfach Gegenstand der Kritik.

²⁷ Gerade der einzig wirkliche Integrationsfortschritt, die Vergemeinschaftung der bislang in nationalem Zuständigkeitsbereich liegenden Währungspolitiken, fand jedoch weder bei den Parteien noch in der Wissenschaft ungeteilte Zustimmung; zu einer transnationalen Elitensozialisation konnte es daher nicht kommen; die Akzeptanzprobleme wurden somit durch den Vertrag von Maastricht nicht abgebaut, sondern eher noch verstärkt.

²⁸ Nach der von Haas entwickelten Theorie des Neofunktionalismus erzeugen Kompetenzabtretungen an die supranationale Ebene neue Sachzwänge, denen durch weitere Kompetenzübertragungen zu begegnen ist.

²⁹ Besonders deutlich wurde dies im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprogramm, welches zur Begründung zahlreicher weiterer Gemeinschaftspolitiken diente.

³⁰ Hierfür prägte Lowi den Begriff der „policy without law“; vgl. ders. (1969), S. 125.

sich daher häufig gezwungen, die Zustimmung dieser Staaten durch geeignete Kompensationsmaßnahmen zu erkaufen. Dieses „Package-Dealing“ führte zu einer starken Ausweitung redistributiver Politiken. Deren Notwendigkeit wurde - insbesondere gegenüber der Wählerschaft in den Netto-Zahler-Staaten - damit begründet, daß sie zur Kompensation von vermeintlichen Nachteilen, welche die sonst nicht zustimmungswilligen Akteure durch den Integrationsfortschritt erleiden würden, erforderlich seien.³¹

Die zunehmende Heterogenität und Intransparenz der EU-Politiken reduzierte gleichzeitig deren Effizienz und damit vermutlich auch ihre Akzeptanz in der Bevölkerung. Widerstände der Mitgliedstaaten gegen weitere Zentralisierungen erzwangen daher in regelmäßigen Abständen Verfassungsänderungen, durch welche die neuen Gemeinschaftspolitiken wieder auf eine rechtliche Grundlage gestellt und mit weiteren Entwicklungsmöglichkeiten versehen wurden.³² Auf diese Weise ergab sich eine Dynamik der schrittweisen Zentralisierung in Europa, die in größeren zeitlichen Abständen durch Vertragsänderungen absegnet und mit zusätzlichen Entwicklungsimpulsen versehen wurde.

Diese Zentralisierung entfaltete eine bis auf die regionale Ebene durchgreifende Sogwirkung. Insbesondere die deutschen Länder beklagten eine schleichende Aushöhlung ihrer Zuständigkeiten im Zuge der Europäischen Integration, weil die Bundesregierung vorzugsweise solche Kompetenzen an die Gemeinschaft abtrat, die zuvor im Zuständigkeitsbereich der Länder gelegen hatten. Auch die Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die supranationale Ebene schwächte die regionalen Gebietskörperschaften, da diese hierdurch ihre ansonsten vorhandenen Kontrollmöglichkeiten über die entsprechenden Politiken einbüßten. Hinzu kamen die zahlreichen Versuche des Bundes, den regionalen Gebietskörperschaften ihre Zuständigkeiten „abzukaufen“.³³ Diese Strategie wird auch von der EU verfolgt. So haben beispielsweise die Maßnahmen der Strukturfonds zu einer Zentralisierung politischer Steuerungsmöglichkeiten geführt.³⁴

Den institutionellen Eigeninteressen der europäischen Akteure wird am ehesten durch eine Zentralisierung von Kompetenzen entsprochen, durch die ihre Machtposition gestärkt wird.

³¹ Hiermit soll nicht in Abrede gestellt werden, daß das Ziel einer „Angleichung der Lebensverhältnisse“ in Europa, wie es in der Präambel des Unionsvertrages formuliert ist, Ausdruck einer sich entwickelnden europäischen Solidarität sein könnte. Die Verhandlungen im Vorfeld der Einführung derartiger Politiken lassen indes auf weniger altruistische Motive schließen.

³² Vgl. hierzu auch Schumann (1995), S. 202ff.

³³ So Vaubel (1995), S. 132.

³⁴ Vgl. Hannowsky (1995).

So wird die mit dem Initiativmonopol ausgestattete Kommission eine Ausweitung, zumindest aber die Wahrung ihrer Befugnisse anstreben, auch wenn sie sich dabei, um dem immer wieder erhobenen Vorwurf der „Regulierungswut“ zu begegnen, in jüngster Zeit deutlich zurückhält.³⁵ Sie ersetzt im Gemeinschaftssystem bis zu einem gewissen Grade die fehlende europäische Öffentlichkeit, indem sie deren vermeintliche Wünsche in die Politik der Union einzubringen versucht. Dazu muß sie auf die in Brüssel angesiedelten Verbände zurückgreifen, die dort ihre Partikularinteressen durchzusetzen versuchen. Da es sich dabei zumeist um Schutzinteressen handelt, führt die Berücksichtigung derartiger Positionen i.d.R. nicht zu einer Flexibilisierung der politischen Strukturen Europas und nur selten zur Formulierung gemeinwohlorientierter Politiken.

Das Europäische Parlament betont zwar die Notwendigkeit einer bürgernahen Politik,³⁶ instrumentalisiert diese Forderung allerdings, um eine Verbesserung seiner eigenen Stellung im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft zu verlangen. Eine solche würde indes die Zentralisierungstendenzen in Europa noch verstärken.³⁷

Der letztlich entscheidungsbefugte Ministerrat stellt zwar im Prinzip das institutionelle Gegengewicht zu den integrationsfreundlichen Gemeinschaftsorganen dar, dürfte jedoch in bestimmten Situationen auf seine Möglichkeiten zur Wahrung nationaler Hoheitsrechte verzichten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn er sich durch die Zustimmung zu dem jeweiligen Politikbündel Gewinne im Verteilungskampf um ökonomische und politische Ressourcen erhofft, sei es gegenüber den europäischen „Partnern“ oder durch eine Veränderung der Kräftebalance auf nationaler Ebene.³⁸

³⁵ So ging die Zahl der von ihr vorgeschlagenen Richtlinien erheblich zurück; vgl. Rat der Europäischen Union (1995), S. 8, bzw. Anlage II. Gleichzeitig deutet aber der Versuch, durch die Veröffentlichung von Grün- und Weißbüchern die öffentliche Diskussion von Gemeinschaftspolitiken zu stimulieren, auf einen Strategiewechsel der Kommission hin, der darauf abzielen dürfte, die Legitimation ihres Handelns zu erhöhen.

³⁶ Zur Interpretation des Europäischen Parlamentes als „pro-europäischer Interessenverband“ vgl. Hrbek / Roth (1994), S. 23.

³⁷ Diese Auffassung vertritt auch Hrbek; vgl. ders. (1995), S. 55.

³⁸ Die Ängste, einmal geschnürte Pakete durch Nachverhandlungen wieder in Frage zu stellen und ggf. Dezentralisierungen zuzulassen, wie sie in den Reaktionen des Ratstgipfels von Cannes auf den Molitor-Bericht deutlich wurden, scheinen diese These zu stützen. Vgl. Rat der Europäischen Union (1994), S. 10.

Der Europäische Gerichtshof stellt ebenfalls nicht die wünschenswert neutrale Schiedsinstanz für die Klärung der Kompetenzverteilung dar. Seine Rechtsprechung gilt als tendenziell integrationsfreundlich,³⁹ auch wenn sich in den jüngsten Urteilen ein Richtungswechsel anzudeuten scheint.⁴⁰

Von einem europäischen „Zentralismus“ kann angesichts dieser Interessenkongruenz nationaler, und dort demokratisch legitimierter Kräfte mit den supranationalen Instanzen zwar nicht gesprochen werden, wohl aber von einem - empirisch eindeutig nachweisbaren - Trend zur Zentralisierung von Zuständigkeiten. Dieser liegt in der Integrationsdynamik begründet; die Weiterentwicklung der Gemeinschaft, ihre Vertiefung, wird von den Integrationsbefürwortern als Fortschritt angesehen, ohne den „das europäische Fahrrad umkippen“, „das europäische Haus einstürzen“ würde. Dadurch wird der in Europa zu konstatierende Trend zur Zentralisierung von Kompetenzen gegen jedweden Einwand immunisiert: Die Zentralisierung in Frage zu stellen hieße Europa in Frage zu stellen. Aus der Integrationslogik heraus wird daher die Diskussion um eine - theoretisch ja ebenfalls denkbare - Dezentralisierung von Zuständigkeiten gar nicht geführt. Allenfalls das Ausmaß der Zentralisierung steht zur Disposition, nicht jedoch die Entwicklungsrichtung. Da dieser Sachverhalt aber nicht zuletzt auf die institutionellen Eigeninteressen der in den Bargaining-Prozess involvierten Akteure zurückzuführen ist, stellt sich die Frage, ob diese einseitige Entwicklung immer auch den Präferenzen der europäischen Bürger entspricht oder ob nicht in einigen Fällen eine dezentrale Problembearbeitung zu bevorzugen wäre. Der zunehmende Widerstand in der Bevölkerung gegen eine weitere Vergemeinschaftung von Politiken scheint auf das Bestehen einer Nachfrage nach dezentralen Problemlösungsansätzen hinzudeuten und erhöht den Legitimationsbedarf weiterer integrationspolitischer Entscheidungen auf supranationaler Ebene. Dem wird allerdings bislang durch die Gemeinschaft nur in sehr unzureichender Weise Rechnung getragen; die im Prinzip durchaus vielversprechenden Ansätze, regionale Gebietskörperschaften an europäischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, bleiben rudimentär. Überhaupt erscheint fraglich, ob die Beteiligung an zentralen Entscheidungen tatsächlich zu einer größeren Bürgernähe von Politik führen kann. Gleichzeitig ergibt sich im Bereich der Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken, beispielsweise der Strukturfonds, ein Bedarf an leistungsfähigen Administrationen „vor Ort“⁴¹. Dies hat in

³⁹ Im Bereich der EU-Sozialpolitik kann der EuGH sogar als „policy-maker“ angesehen werden; vgl. Roth (1995), S. 114f.

⁴⁰ Vgl. bspw. die Keck-Entscheidung des EuGH. Ebenso wie hinsichtlich der zunehmenden Zurückhaltung der Kommission ist auch für den EuGH schwer zu entscheiden, inwieweit seine Verhaltensänderung durch zunehmende Widerstände von Seiten der Mitgliedstaaten motiviert ist und ob dies bereits als Beginn einer möglicherweise einsetzenden Dezentralisierungsbewegung gewertet werden kann.

⁴¹ Vgl. Hannowsky (1995).

vielen der bislang eher zentralistisch organisierten Mitgliedstaaten zu einer Stärkung regionaler Strukturen und damit zu einer „Veränderung von Staatlichkeit“⁴² geführt. Hierbei könnte es sich um erste zaghafte Schritte auf dem Weg zu einem europäischen „Mehr-Ebenen-Föderalismus“ handeln. Dennoch lassen sich die Versuche regionaler Gebietskörperschaften wie auch der Verbände, Einfluß auf europäische Entscheidungsprozesse zu erlangen, nicht als Dezentralisierungen, sprich als Gegenbewegung zur konstatierten Zentralisierungstendenz in der Gemeinschaft, interpretieren, sondern sie tragen vielmehr dem Bedeutungsgewinn der Zentralebene Rechnung.⁴³

Kompetenzen verlagern sich im europäischen Integrationsprozeß zunehmend auf die supranationale Ebene und verbleiben auch dort, denn weder haben die supranationalen politischen Akteure ein Interesse an der Rückverlagerung von Entscheidungsbefugnissen, noch erweist sich eine solche im europäischen Verflechtungssystem als praktisch realisierbar. Die enge Interdependenz der Akteure, Ebenen und Politiken, also die multidimensionale Politikverflechtung⁴⁴ im europäischen Mehr-Ebenen-System, setzt institutionellen Reformen enge Grenzen; die Europäische Integration erweist sich als äußerst pfadabhängig. Grundsätzliche Kurskorrekturen europäischer Politik werden in einer vertieften Gemeinschaft immer schwieriger. Die Integration stellt damit weitgehend eine politische Einbahnstraße dar, welche die Zentralisierung von Zuständigkeiten begünstigt, Dezentralisierungen hingegen weitgehend ausschließt.

1.2 Europäische Ordnungsstrukturen unter dem Primat der Bürgersouveränität

Die Zentralisierungsdynamik des europäischen Integrationsprozesses wird sich dann als Problem erweisen, wenn das politische System in Europa entweder die Herausbildung zentraler Ansätze auch dann begünstigt, wenn dies nicht den Bürgerpräferenzen entspricht oder die Dezentralisierung von Zuständigkeiten auch dann ausschließt, wenn sich eine Problembearbeitung auf der Zentralebene als nicht mehr präferenzkonform erweist. Zu einer sachgerechten Kompetenzverteilung führt das derzeitige System nur dann, wenn die zu konstatieren-

⁴² Héritier (1995).

⁴³ Sie sind darüber hinaus Ausdruck des demokratischen Defizits in Europa, welches das System für Rent-Seeking-Aktivitäten anfällig macht.

⁴⁴ In Erweiterung des Begriffs der „doppelten Politikverflechtung“, den Hrbek 1986 in die Diskussion einführte - vgl. ders. (1986) - soll hiermit deutlich gemacht werden, daß die hierarchische Politikverflechtung durch funktionale Interdependenzen überlagert wird.

de Zentralisierungstendenz mit einer grundsätzlichen Überlegenheit zentraler Ansätze einhergeht. Diese Annahme wäre jedoch ebenso kritisch zu hinterfragen wie die ihr implizit zugrundeliegende Prämisse, daß problemgerechte Strukturen immer auch den Bürgerpräferenzen entsprechen.

Einerseits tragen zentrale Ansätze, zumindest mittelfristig, zu einer Stabilisierung der politischen Ordnung bei, indem sie die Desintegration in die Subsysteme verhindern. Diese Stabilisierung liegt im institutionellen Interesse der politischen Entscheidungsträger, dürfte aber auch dem konstitutionellen Interesse der Bürger entsprechen, da die Erwartungsstabilisierung deren Planungssicherheit erhöht. Auch aufgrund der Effizienzvermutung läßt sich auf nahezu allen Politikfeldern ein gemeinschaftlicher Handlungsbedarf ableiten, sei es aufgrund der Existenz grenzüberschreitender externer Effekte, wegen zur eigenständigen Problemlösung bereits nicht mehr fähiger Nationalstaaten oder der vermuteten höheren Effizienz eines gemeinschaftlichen Vorgehens, die sich durch Synergie- und Skaleneffekte ergeben mag.

Andererseits erweisen sich dezentrale Ansätze zumeist als bürgernäher, das heißt sie orientieren sich stärker an den Präferenzen der Bürger. Lokale Entscheidungsträger sind vor Ort tätig und mit klar geregelten Kompetenzen ausgestattet; sie unterliegen damit einer intensiven Kontrolle durch die Bürger. Die in dezentralen Systemen mögliche Differenzierung von Politiken gemäß den unterschiedlichen regionalen Präferenzen dürfte daher in föderalen Systemen von den Bürgern auch eingefordert werden.

Es läßt sich also nicht grundsätzlich entscheiden, ob eine zentrale oder eine dezentrale Problembearbeitung zu bevorzugen ist. Vielmehr besteht eine enge Interdependenz zwischen den beiden gegenläufigen Strukturprinzipien. Eine dezentrale Politik dürfte sich zwar als bürgernäher erweisen, benötigt jedoch einen auf zentraler Ebene zu implementierenden Bestandsschutz. Dies kann zu einer den Bürgerpräferenzen entgegenstehenden Stärkung der Zentrale führen. Werden die daraus resultierenden Widerstände unterdrückt, so kommt es langfristig zu einer Destabilisierung des Systems, die sich in der Blockade gemeinschaftlicher Entscheidungsprozesse, dem Rückzug aus gemeinsamen Politiken, in Vertragsbrüchen oder dem Austritt einzelner Mitgliedstaaten äußern kann.⁴⁵

Eine langfristig und am Gemeinwohl orientierte Politik sollte versuchen, derart grundlegende Systemwechsel zu vermeiden. Für die europäische Politik kann sowohl eine solche Gemeinwohl-orientierung wie auch ein Interesse der politischen Entscheidungsträger am langfristigen Bestand des politischen Systems unterstellt werden. Zwar kann sich die Gemeinschaft kurzfristig

⁴⁵ Der Austritt eines Landes könnte zwar die aus einer Destabilisierung des Gemeinschafts-systems resultierenden politischen Anpassungskosten reduzieren, wäre aber mit ökonomischen Anpassungskosten verbunden.

durch die Komplexität und Intransparenz ihres Entscheidungssystems sowie durch kompensatorische Maßnahmen im Rahmen des Package-Dealings gegen interne Anpassungswiderstände immunisieren und sich so einen autonomen Handlungsspielraum erschließen, längerfristig könnte die Durchsetzung der Bürgerpräferenzen jedoch nur gewaltsam verhindert werden, was im auf Freiwilligkeit beruhenden politischen System der Gemeinschaft aber nicht möglich ist. Um die Entstehung einer präferenzinkonformen Struktur der Gemeinschaft von vornherein zu verhindern, wäre daher die ständige Bindung der europäischen Politik an die Bürgerpräferenzen notwendig. Dieses Primat der Bürgersouveränität⁴⁶ gilt auch hinsichtlich der Entscheidungen über die Verteilung von Zuständigkeiten. Im derzeitigen System hingegen sind Art und Umfang der Abtretung nationaler Kompetenzen einem äußerst komplexen und intransparenten politischen Bargaining-Prozeß überlassen, der stärker durch die jeweiligen Machtpositionen der relevanten Akteure und deren Versuche, sich Vorteile im Verteilungskampf um ökonomische und politische Ressourcen zu sichern, determiniert wird, als durch die Notwendigkeit der Etablierung adäquater Arrangements. Europäische Politik erweist sich dadurch häufig als nicht problemgerecht und tendiert zu suboptimalen Lösungen. Es gilt, ein politisches System in Europa zu implementieren, das zu einer generellen Erwartungsstabilisierung beiträgt, gleichzeitig aber ausreichend flexibel auf sich verändernde Bürgerpräferenzen reagieren kann, die Politik also dem Primat der Bürgersouveränität unterwirft.

Dabei erscheint es wenig sinnvoll, die Gemeinschaft an die vermeintlichen derzeitigen Präferenzen der Bürger anzunähern und diesen Zustand dann vertraglich zu fixieren, da dies in der Zukunft angesichts sich ständig verändernder Präferenzen notwendigerweise wieder zu Anpassungswiderständen führen würde. Vielmehr gilt es, Prozeßkriterien zu definieren, mit deren Hilfe die Politik der Union immer wieder neu an den Bürgerpräferenzen ausgerichtet werden kann. Die Herausforderung für „Maastricht II“ besteht demnach darin, die Offenheit des Europäischen Integrationsprozesses auch im Hinblick auf institutionelle Fragen konstitutionell abzusichern.

Eine Ordnung wird dann den konstitutionellen Interessen der Bürger entsprechen, wenn sie garantiert, daß die in ihr realisierten Politiken diesen ebenfalls entsprechen. Sie muß der internen Bewertung durch die Bürger standhalten.⁴⁷ Zu welchen Ergebnissen diese Bewertung füh-

⁴⁶ Unter Bürgersouveränität wird in diesem Kontext verstanden, daß die konstitutionellen Interessen der Bürger hinsichtlich einer wünschenswerten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erkannt und umgesetzt werden. Dem Kriterium liegt also eine individualistische Sichtweise zugrunde. Zum Begriff der Bürgersouveränität vgl. auch Vanberg (1994), S. 33.

⁴⁷ Während bei externen Bewertungen ein Referenzsystem apodiktisch von außen vorgegeben wird, soll hier eine Bewertung „von innen“, d.h. von innerhalb der jeweiligen Ordnung, ermöglicht werden, wodurch die Präferenzen der Bürger zur Legitimationsgrundlage für diese Ordnung werden. Vgl. Gerken / Renner (1995), S. 90f.

ren wird, läßt sich indes nicht vorhersagen. So folgt aus der Offenheit des Systems nicht notwendigerweise, daß die Bürger ihre Gesellschaftsordnung ständig modifizieren werden, da dies ihrem konstitutionellen Interesse an einer Stabilisierung des Systems und damit auch ihrer Erwartungen⁴⁸ entgegenstehen dürfte. Außerdem kann argumentiert werden, daß die Berechenbarkeit eines anpassungsfähigen Systems größer ist als die eines von radikalen Brüchen bedrohten, bei dem Zeitpunkt und Ausmaß von Systemwechseln ebensowenig bekannt sind wie die sich danach ergebenden Entwicklungspfade.⁴⁹

Auch die Frage, ob die bürgernähere Ausgestaltung europäischer Politik⁵⁰ zu einer stärkeren Dezentralisierung von Zuständigkeiten führen wird, läßt sich a priori nicht beantworten. Zwar scheinen föderale Gebilde eher zur Erschließung von Bürgerpräferenzen geeignet als zentralistische, die möglicherweise höhere Effizienz von gemeinschaftlichem Handeln sowie die Erwartung positiver Umverteilungswirkungen mag aber durchaus dazu führen, daß eine Zentralisierung von Kompetenzen eher den Präferenzen der Bürger entspricht als eine diese stärker in die Pflicht nehmende Dezentralisierung. „Bürgernähe“ bedeutet demnach die engere Ausrichtung von Politik an den Bürgerpräferenzen, muß aber nicht notwendigerweise mit einer Dezentralisierung von Zuständigkeiten einhergehen.⁵¹ Das Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung von Kompetenzen, bzw. von Bürgernähe und Stabilisierung der politischen Ordnung, wird demnach auch durch die Orientierung an den Bürgerpräferenzen nicht aufgelöst, das Austarieren der föderalen Balance kann jedoch auf diese Weise demokratisch legitimiert werden.

⁴⁸ Diese anthropologische Grundhaltung spiegelt sich zum Beispiel in den Zielsetzungen der Konstanz von Wirtschaftspolitik, der Rechtssicherheit usw. wider.

⁴⁹ Einen interessanten verhaltenstheoretischen Erklärungsansatz für die Unberechenbarkeit von Systembrüchen hat Kuran entwickelt; vgl. ders. (1995).

⁵⁰ Diese wird in Art. A EUV zum Gemeinschaftsziel erhoben.

⁵¹ Zumal auch dezentrale Politiken durch institutionelle Eigeninteressen und Verteilungskämpfe gekennzeichnet sein können. In diesem Fall führen auch sie zu suboptimalen, nicht präferenzkonformen Ergebnissen.

1.3 Probleme bei der Realisierung präferenzkonformer Politiken in Europa

Die gesellschaftliche Gesamtordnung besteht aus einem System eng miteinander verflochtener Teilordnungen. In der Berücksichtigung dieser „Interdependenz der Ordnungen“⁵² liegt die Hauptschwierigkeit bei der Formulierung einer rationalen Politik; erforderlich ist eine „ordnungspolitische Gesamtentscheidung“⁵³, welche die wechselseitigen Abhängigkeiten berücksichtigt. Diese läßt eine isolierte Betrachtung einzelner Teilsysteme der Gesellschaft nicht zu. So hat die Gestaltung der Rechtsordnung Auswirkungen auf die Wirtschaftsordnung; ein wirtschaftspolitischer Eingriff - etwa die Subventionierung einer Branche - zeitigt Folgewirkungen für andere Teilbereiche der Wirtschaftsordnung. Die Wirkungen politischer Maßnahmen sind also hochgradig komplex. Im modernen Wohlfahrtsstaat wird der Interdependenz der ökonomischen, ökologischen und sozialen Teilordnungen der Gesellschaft verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt.⁵⁴ Die ordnungswirtschaftliche Analyse muß daher die dieser Zieltriade inhärenten Konflikte thematisieren. Eine rationale Abwägung zwischen den konfligierenden Zielsetzungen setzt die vollständige Kenntnis der Interdependenzen zwischen den Teilordnungen voraus. Die einzelnen Bürgern dürften die komplexen Effekte verschiedener Politikoptionen jedoch in der Regel nicht einschätzen können. Der „konstitutive Wissensmangel“⁵⁵ ergibt sich schon aus den begrenzten menschlichen Fähigkeiten zur Informationsverarbeitung. Wenn Konflikte zwischen verschiedenen Zielsetzungen nicht erkannt werden, kann dies leicht zu widersprüchlichen Forderungen führen.⁵⁶

Von diesen im politischen Prozeß offenbarten individuellen Präferenzen darf nicht unmittelbar auf die konstitutionellen Präferenzen der Bürger hinsichtlich einer wünschenswerten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung geschlossen werden. Das individuelle „Handlungsinteresse“⁵⁷, welches das Verhalten des einzelnen in einer gegebenen Ordnung bestimmt, entspricht oftmals nicht den konstitutionellen Interessen der Individuen, spiegelt also nicht deren Vorstellungen über eine „wünschenswerte“ Ordnung der Gesellschaft wider. Was auf individueller Ebene - unter gegebenen Rahmenbedingungen - rationales Verhalten darstellt, deckt sich also nicht

⁵² Eucken (1952/1990), S. 14.

⁵³ Ebenda, S. 250 und 289.

⁵⁴ Die Vereinbarkeit von wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Zielsetzungen wird in der „Sustainability-Debatte“ thematisiert; vgl. Gerken / Renner (1996).

⁵⁵ Hayek (1952).

⁵⁶ Versuche der Politik, gleichzeitig die Steuerbelastung zu senken, die sozialen Sicherungssysteme auszubauen und intensiven Umweltschutz zu betreiben, dürften zwar den artikulierten Bürgerpräferenzen entsprechen, wären aber langfristig zum Scheitern verurteilt und ständen damit den „tatsächlichen“ Präferenzen entgegen.

⁵⁷ „Action interest“ nach Vanberg; zur Unterscheidung von „action interest“ und „constitutional interest“ siehe Vanberg (1994b), S. 21-23 sowie Vanberg / Buchanan (1994), S. 60-65.

notwendigerweise mit den Vorstellungen und Wünschen hinsichtlich der - die Rahmenbedingungen setzenden - Gesellschaftsordnung.⁵⁸ Es kann zu Gefangen-Dilemmata kommen, in denen alle Teilnehmer durch ihr individuell-rationales Verhalten schlechter gestellt werden. Dieser Situation kann auf konstitutioneller Ebene durch die Vereinbarung einer freiwilligen kollektiven Selbstbindung entgegengewirkt werden. Diese enthält immer auch eine intertemporale Komponente; das individuell gegenwartsbezogene Handlungsinteresse wird zugunsten einer kollektiven Selbstbindung aufgegeben, die im zukunftsbezogenen⁵⁹ konstitutionellen Interesse aller liegt. Dazu bedarf es eines politischen Regelgebers, welcher die gesellschaftlichen Interessen aggregiert und in politische Maßnahmen transformiert. Diese Aufgabe wird in den westeuropäischen Demokratien nur durch eine begrenzte Zahl von Parteien vorgenommen,⁶⁰ die dazu sehr heterogene Interessen aggregieren müssen und diese demzufolge auch nur partiell zu repräsentieren in der Lage sind. Die dennoch notwendige Zentralisierung von Wissen kann zu einer Überforderung der informationsverarbeitenden Instanz führen. Es muß daher im voraus eine Entscheidung darüber getroffen werden, welche Informationen für die Gestaltung von Politik herangezogen werden sollen. Da Politiker in demokratischen Systemen dem Wiederwahlpostulat unterliegen, müssen sie bei dieser Entscheidung darauf achten, daß die Bürgerpräferenzen in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden.⁶¹ Sie werden also versuchen, solche Informationen zu sammeln, von denen sie Erkenntnisse hinsichtlich der Präferenzen der Bürger erwarten. Durch die Einbeziehung von scheinbar gemeinwohlorientierten Interessengruppen können die Politiker ihr Informationsproblem verringern und darüber hin-

⁵⁸ So mag es jemandem in einer bestimmten Situation als vorteilhaft erscheinen, seinen Lebensunterhalt durch Einbrüche zu bestreiten, obwohl er eigentlich eine Gesellschaft wünscht, in der sich Verbrechen nicht lohnen. Ebenso wäre es aus individualistischer Sicht rational, auf den Kauf eines Katalysators zu verzichten, wenn der eigene Beitrag zum Umweltschutz als irrelevant gering eingeschätzt wird („rational ignorance“ nach Downs). Der individuelle Nutzen wird durch dieses Trittbrettfahrerverhalten maximiert, wenn alle anderen einen Katalysator kaufen. Vertreten jedoch alle Gesellschaftsmitglieder die beschriebene Free-Rider-Position, so sind sie dadurch alle schlechter gestellt als im Falle einer bindenden Ordnungsregel, die zum Kauf zwingt und so zur Erreichung des kollektiv erwünschten Umweltqualitätszieles beiträgt (grenzüberschreitende Spill-Over-Effekte seien an dieser Stelle aus der Analyse ausgeklammert).

⁵⁹ Dieser Aspekt der „Zukunftsbezogenheit“ wird insbesondere im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte behandelt. Gesucht werden sogenannte „neue Wohlstandsmodelle“ als Orientierungen für „zukunftsfähige“ Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen.

⁶⁰ Für „politische Pioniere“ bestehen zum Teil prohibitiv hohe „Markteintrittshemmnisse“, sei es in Form der 5-Prozent-Hürde oder durch die finanziellen und sonstigen Ressourcen, die hierfür zunächst als Investitionen - bei unklarer Renditeerwartung - erforderlich sind.

⁶¹ Eine Darstellung des politischen Spielraumes zwischen den theoretischen Extrempositionen der vollständigen Kontrolle durch die Bürger - vgl. Downs (1957), S. 54-63 - und der vollständigen Kontrolle über die Bürger - vgl. Brennan / Buchanan (1980), S. 26-30 - findet sich bei Gerken (1995a), S. 10f.

aus durch ihnen wohlgesonnene gesellschaftliche Gruppierungen ihre Wiederwahlchancen steigern.⁶² Selbst wenn sich die Zusammenarbeit von Politik und Verbänden ausschließlich auf den Aspekt der Datenbeschaffung beschränkt, entfaltet die selektive Information, also die Manipulation der Politiker durch Lobbying-Aktivitäten eine Steuerungswirkung, durch die weite Teile der tatsächlichen Bürgerpräferenzen aus dem Suchraum für politische Lösungen ausgeklammert werden.⁶³

So gelingt es immer wieder einzelnen Interessengruppen, ihre Forderungen nach protektionistischen Maßnahmen im politischen System durchzusetzen,⁶⁴ obwohl sich ein solches Verhalten - jedenfalls aus Sicht der klassischen Außenhandels Theorie - als kontraproduktiv zum ökonomischen Ziel der Wohlstandsmehrung erweist und damit vermutlich nicht im konstitutionellen Interesse der Bürger liegen dürfte. Daß eine solche Politik nicht durch die Wähler sanktioniert wird, läßt sich nur durch die Unfähigkeit oder Unwilligkeit weiter Teile der Bevölkerung erklären, eine rationale Interessenabwägung aufgrund vollkommener Informationen vorzunehmen.

Aufgrund dieser Unwissenheit wären Politiker also gar nicht in der Lage, die Partikularinteressen durch „Volkes kritische Stimme“ bewerten zu lassen. Auch hierzu müßten sie wieder auf Informationseliten zurückgreifen. Die bestehenden Wahlsysteme ermöglichen ohnehin nur die Abstimmung über Politikbündel, nicht aber die Bewertung einzelner Politiken.⁶⁵ Die so ermöglichte „Quersubventionierung“ von nicht präferenzkonformen durch präferenzkonforme Politiken entzieht diese zumindest teilweise der demokratischen Bewertung bzw. Kontrolle. Ganz besonders gilt dies für ordnungspolitische Maßnahmen; die indirekten Wirkungen der ordnungspolitischen Rahmensetzung sind für die Wähler zunächst weniger spürbar als diejenigen einer staatlichen Intervention.

Die Unvollkommenheiten der Interessenrepräsentation im politischen System lassen sich nicht nur dazu nutzen, Gruppeninteressen im Entscheidungsprozeß zu berücksichtigen, sondern sie eröffnen den Politikern grundsätzlich einen monopolistischen Spielraum zur Verfolgung ihrer eigenen (Individual- oder Gruppen-) Interessen. An institutionellen Reformen, welche die Funktionsfähigkeit des politischen Systems steigern, haben sie daher oft nur ein geringes Interesse. Dies gilt insbesondere dann, wenn die politischen Entscheidungsträger ihr Handeln nicht, bzw. nicht direkt, durch die Wähler bewerten lassen müssen. Ein solches demokratisches Defizit besteht auf europäischer Ebene, da die mit dem Initiativmonopol ausgestattete

⁶² Zur Theorie der Interessengruppen vgl. Olson (1965).

⁶³ Die Gefahr einer Destabilisierung der politischen Ordnung durch Lobbying-Aktivitäten wurde auch von Olson gesehen; vgl. ders. (1982).

⁶⁴ Zumeist gelingt dies mit der Begründung, daß auf diese Weise Arbeitsplätze erhalten werden könnten.

⁶⁵ Eine Ausnahme stellen hier Referenden dar.

Kommission sich gar nicht der Bewertung durch die Unionsbürger unterziehen muß, das direkt gewählte Europäische Parlament relativ geringen Einfluß besitzt und der Rat als wichtigstes Organ der Gemeinschaft zwar in den Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert ist, die europäische Ebene aber dazu mißbrauchen kann, eine dem Wählervotum entzogene autonome Politik zu betreiben. In den exklusiven Policy-Netzwerken europäischer Politikformulierung spielen die Bürgerpräferenzen nur eine untergeordnete Rolle.⁶⁶

Eine engere Bindung der europäischen Politik an die Präferenzen der Unionsbürger erweist sich jedoch als schwierig. Dies liegt zum einen an den grundsätzlichen Problemen, mit denen sich eine präferenzorientierte Politik konfrontiert sieht: Die Präferenzen der Bürger sind in sich widersprüchlich und gesellschaftlich heterogen; sie werden nur zum Teil artikuliert und dann vom politischen System lediglich selektiv wahrgenommen, und bei der Umsetzung in Politik ergeben sich weitere Reibungsverluste. Hinzu kommen jedoch Probleme, die durch den spezifischen Charakter des politischen Systems der EU bedingt sind: Die mehrfache Interessenaggregation, das Rent-Seeking sowie die divergierenden sozio-ökonomischen Ausgangslagen und Problemlösungsstrategien unterscheiden sich zwar nicht qualitativ, jedoch quantitativ von der nationalen Problematik. Aufgrund ihrer schwach ausgeprägten demokratischen Strukturen verfügt die Europäische Union über eine geringe Reagibilität gegenüber den Bürgerpräferenzen; sie kann sich einen autonomen Gestaltungsspielraum erschließen, welcher die Verfolgung von Eigeninteressen ermöglicht. Diese dürften nur in den seltensten Fällen den konstitutionellen Interessen der Bürger entsprechen. Deren Verwirklichung macht die Eini-gung auf „Spielregeln“ im Sinne einer kollektiven Selbstbindung notwendig.⁶⁷ Die eigene Betroffenheit von den rahmensetzenden Regeln darf dabei nicht bekannt sein; über ihnen muß ein „Schleier der Unwissenheit“⁶⁸ liegen. Sinnvoll erscheint daher die Festlegung grundsätzlicher Ordnungsregeln, die für zukünftige, heute noch nicht klar umrissene Problemstellungen definiert werden. In der Europäischen Union wird die Suche nach konsensfähigen Ordnungsregeln jedoch in bedeutendem Maße durch Interessen mitbestimmt, da den Mitgliedstaaten ihre Betroffenheit von diesen Regeln zumindest näherungsweise bekannt ist und ihre Verhandlungsposition determiniert. Die Verwirklichung des konstitutionellen Interesses der Unionsbürger erweist sich daher im europäischen Integrationsprozeß als schwierig.

Zu suchen wäre nach einem Mechanismus, der die konstitutionellen Präferenzen ermitteln kann und ihre Umsetzung in Politik nicht nur ermöglicht, sondern auch herbeiführt. Im folgenden wird zu prüfen sein, inwiefern das Subsidiaritätsprinzip, eventuell in einem weiteren, durch Art. 3 b nicht abgedeckten Sinne verstanden, diesem Anspruch gerecht werden könnte.

⁶⁶ Vanberg spricht in diesem Zusammenhang von der mangelnden „responsiveness“ von Politik; vgl. ders. (1995).

⁶⁷ Vgl. die Gesellschaftsvertragstheorie bei Buchanan (1975).

⁶⁸ „Veil of ignorance“, Rawls (1971).

2 Das Subsidiaritätsprinzip als Kriterium zur Schaffung einer präferenzkonformen institutionellen Struktur der Europäischen Union?

2.1 Das Subsidiaritätsprinzip als Leitidee der Kompetenzverteilung in Europa?

„Der Sache nach gibt es seit vielen Jahrhunderten Einsichten und Aussagen, die heute dem Subsidiaritätsprinzip zugeordnet werden. Der Begriff selbst wurde von Gustav Gundlach geprägt und von Pius XI. 1931 als Nr. 79 in die - größtenteils von Nell-Breuning entworfene - Enzyklika 'Quadragesimo Anno' (QA) eingeführt. Seitdem gilt es als 'Sozialprinzip' der katholischen Soziallehre.“⁶⁹

Das Subsidiaritätsprinzip regelt, daß eine übergeordnete Einheit⁷⁰ nur dann eingreifen sollte, wenn die untergeordnete zur Problemlösung nicht in der Lage ist. Es stellt damit einerseits ein liberales Prinzip dar, das die untergeordneten Systeme vor Eingriffen der übergeordneten schützen will, andererseits umfaßt es jedoch das Solidaritätsprinzip, demzufolge Hilfeleistungen aufgrund faktischer Interdependenz und ethischer Verpflichtung geboten erscheinen. Zwar gibt das Subsidiaritätsprinzip Anhaltspunkte dafür, wie Kompetenzen im Einzelfall zu verteilen bzw. auszuüben sind, das Spannungsfeld von Begrenzung der Zentralmacht und Verpflichtung derselben zu subsidiärer Intervention wird dadurch jedoch nicht aufgelöst sondern vielmehr kodifiziert.

Trotz oder gerade wegen dieser formalen Unbestimmtheit gilt das Subsidiaritätsprinzip in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union als - wenn auch zumeist nur implizite - Verfassungsnorm. Die Auffassungen darüber, was unter dem Prinzip konkret zu verstehen sei, differieren in den einzelnen Ländern allerdings erheblich.⁷¹ Damit korrespondieren ebenso unterschiedliche Vorstellungen zu „Föderalismus“ und „Regionen“.⁷² Divergierende sozio-kulturelle Traditionen und ordnungspolitische Leitvorstellungen sowie unterschiedliche Problembetroffenheiten und -lösungskapazitäten der einzelnen Mitgliedstaaten und ihrer Regionen machen die Anwendung eines einheitlichen Konzeptes zur Regelung von Zuständigkeiten nahezu unmöglich. Der noch immer recht unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungsstand der EU-Mitgliedstaaten erschwert diese zusätzlich, denn „many forms of state interference, welcome in one

⁶⁹ Homann / Kirchner (1995), S. 47.

⁷⁰ Ursprünglich war damit die (katholische) Kirche gemeint.

⁷¹ Vgl. hierzu ausführlich Große Hüttmann (1996).

⁷² Vgl. Wiedmann (1996).

stage of economic progress, are regarded in another as a great impediment.⁷³ Die Interessensdivergenzen innerhalb der Europäischen Union bezüglich der Harmonisierung sozialer Standards veranschaulichen diese Problematik.⁷⁴ Die Meinungsverschiedenheiten potenzieren sich noch, wenn man die unterschiedlichen subnationalen Akteure in die Betrachtung einbezieht.

Die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in den Vertrag über die Europäische Union schafft daher auch noch keine klaren Verhältnisse, sondern stellt vielmehr erst den Einstieg in die europäische Diskussion um die Ausgestaltung einer wünschenswerten Ordnung Europas dar. Dennoch werden oftmals weit überzogene Erwartungen mit diesem Kriterium verbunden. Ein bürgernäheres und effizienteres Europa soll dadurch geschaffen werden, die Macht der Zentrale begrenzt, die der Regionen gestärkt werden. Außerdem sollen die Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse erhöht, ihre demokratische Legitimation verbessert und der Spielraum für autonomes politisches Bargaining verringert werden.

Dem Anspruch eines universellen Regelungskriteriums politischer Zuständigkeiten kann das Subsidiaritätsprinzip jedoch gar nicht gerecht werden, ist es doch per constructionem auf die vertikale Kompetenzabgrenzung beschränkt und damit auf die Ergänzung durch das Prinzip der Gewaltenteilung angewiesen.⁷⁵

In der Formulierung des Art. 3 b regelt es lediglich, daß die Gemeinschaft nur dann tätig werden sollte, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

Das Subsidiaritätsprinzip des Unionsvertrages bezieht sich also auf das Verhältnis zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten und greift nicht direkt bis auf die Ebene der regionalen Gebietskörperschaften durch;⁷⁶ das Verhältnis der Regionen zur EU wird auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt.⁷⁷ Der Geltungsbereich des Prinzips erstreckt sich lediglich auf Politikfelder mit konkurrierenden Zuständigkeiten.⁷⁸ Will die Kommission auf diesen Gebieten

⁷³ Hayek (1939), S. 139.

⁷⁴ Vgl. Hannowsky (1995a).

⁷⁵ Ob die Trennung von horizontaler und vertikaler, d.h. von funktionaler und hierarchischer Kompetenzverteilung dem Mehr-Ebenen-System der Europäischen Union, in dem sich Zuständigkeiten auf vielfältige Weise überlagern, beeinflussen und wechselseitig legitimieren, noch angemessen ist, bedürfte einer gesonderten Untersuchung.

⁷⁶ Dieser Sachverhalt hat ihm auch den Vorwurf der „Länderblindheit“ eingetragen.

⁷⁷ In Deutschland beispielsweise geschieht dies durch Art. 23 GG.

tätig werden, muß sie nunmehr nachweisen, daß die von ihr avisierten Maßnahmen erforderlich und verhältnismäßig sind und auf supranationaler Ebene besser durchgeführt werden können als auf nationaler. Faktisch dürfte sich dies in erster Linie auf die Wahl der Rechtsform auswirken.⁷⁹

Die Kompetenzzuweisung wird dadurch formal nicht erfaßt; hierfür verbleibt die Kompetenz-Kompetenz bei den Mitgliedstaaten.⁸⁰ Allerdings schafft die gemeinschaftliche Regelgebung in Form von Richtlinien und Verordnungen, welche sich ja u.a. auf das Subsidiaritätsprinzip als Legitimationsgrundlage stützen kann, einen neuen Rechtsstand, der im Integrationsprozeß langfristig eine Anpassung der Gemeinschaftsverträge an den Status Quo bewirken wird. Außerdem hat die Kommission „damit begonnen, mehrere Gruppen geltender Rechtsvorschriften [...] zu überprüfen.“⁸¹ Die Grenzen zwischen Kompetenzausübung und Kompetenzverteilung werden dadurch fließend. Das Subsidiaritätsprinzip wirkt als „dynamisches Korrektiv für die Kompetenzverteilung“⁸².

Es wird deshalb auch immer wieder versucht, aus dem Subsidiaritätsprinzip allgemeingültige Erkenntnisse hinsichtlich der optimalen Kompetenzverteilung abzuleiten,⁸³ auch wenn diese Interpretation strenggenommen durch Art. 3 b nicht gedeckt sein dürfte.⁸⁴ Während das Subsidiaritätsprinzip beispielsweise von den deutschen Ländern als Sperriegel gegen die Aushöhlung nationaler und damit indirekt auch regionaler Kompetenzen verstanden wird, leitet die Kommission aus ihrem im Vergleich zu den Mitgliedstaaten angeblich größeren Problemlösungspotential eine grundsätzliche Ermächtigung ab, Aufgaben an sich zu ziehen. Da die Mitgliedstaaten im Zuge der Europäischen Integration bereits viele Zuständigkeiten an die supranatio-

⁷⁸ Um welche Bereiche es sich dabei handelt, wird derzeit intensiv diskutiert. Während das Europäische Parlament zu der Einschätzung kommt, daß die Aufstellung eines enumerativen Kompetenzkataloges das gemeinschaftliche Entscheidungssystem inflexibel machen würde, - vgl. dass. (1995), S. 8 -, erwartet der Ausschuß der Regionen, daß „die Einführung eines Kataloges der Kompetenzen der Union und der Mitgliedstaaten [...] die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erleichtern“ wird; vgl. ders. (1995), S. 4.

⁷⁹ Richtlinien, die den Staaten gewisse Spielräume bei der Umsetzung eröffnen, werden vermutlich in zunehmendem Maße den Vorzug gegenüber Verordnungen erhalten.

⁸⁰ Zur zentralen Bedeutung dieser Problematik vgl. Vaubel (1995), S. 130f.

⁸¹ Kommission (1995), S. 38.

⁸² Jestaedt (1995), S. 111.

⁸³ Auch der Rat interpretiert das Subsidiaritätsprinzip als „guiding principle“, Rat der Europäischen Union (1994).

⁸⁴ Eine Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips zu einem Kriterium der Kompetenzverteilung wird vom Ausschuß der Regionen - vgl. ders. (1995), S. 4 - ebenso gefordert wie von den deutschen Ländern; vgl. bspw. Bundesrat (1995), S. 2.

nale Ebene abgetreten haben, sind sie zu einer „ausreichenden“ Problemlösung häufig gar nicht mehr in der Lage,⁸⁵ wodurch die EU sich ermächtigt fühlt, weitere Kompetenzen zu zentralisieren, weil sie ja die anstehenden Probleme nun „besser“ lösen kann. Die Entscheidung darüber, ob eine bestimmte Politik auf nationaler oder auf supranationaler Ebene in Angriff genommen werden soll, bleibt letztlich - trotz des Subsidiaritätsprinzips - den politischen Aushandlungsprozessen auf europäischer Ebene überlassen;⁸⁶ das Subsidiaritätsprinzip erfüllt damit nicht den Anspruch eines die politischen Entscheidungsträger bindenden Kriteriums. Da den Regionen als potentiellen Advokaten dezentraler Problemlösungen bislang kein Klage-recht vor dem Europäischen Gerichtshof zugestanden wurde,⁸⁷ könnte das Subsidiaritätsprinzip im Sinne der - ohnehin schon bestehenden - Zentralisierungsdynamik instrumentalisiert werden. Es stellt also lediglich ein politisches Prinzip mit unklaren rechtlichen Implikationen dar,⁸⁸ welches nicht als Sperriegel gegen die Zentralisierungstendenzen angesehen werden kann.⁸⁹ Als operationales Kriterium der Kompetenzabgrenzung ist das Subsidiaritätsprinzip in der Formulierung des Art. 3 b nicht geeignet.⁹⁰ Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müßte das Prinzip operationalisiert oder durch ein geeigneteres Verfassungsprinzip ersetzt werden. „Auf lange Sicht scheint [...] statt einer Scheindebatte über Subsidiarität vielmehr eine Debatte über die Verfassung der Europäischen Gemeinschaft dringend erforderlich zu sein.“⁹¹

⁸⁵ Vgl. die Fusionsthese von Wessels (1992).

⁸⁶ Ob der bislang als integrationsfreundlich geltende Europäische Gerichtshof, dessen jüngste Entscheidungen - vgl. die Keck-Entscheidung des EuGH - jedoch einen Kurswechsel anzudeuten scheinen, zu einer neutralen Schiedsstelle bei der Beilegung von Kompetenzstreitigkeiten werden kann, bleibt abzuwarten.

⁸⁷ Obwohl dieses insbesondere vom Ausschuß der Regionen vehement gefordert wird; vgl. ders. (1995), S. 4ff.

⁸⁸ Zu dieser Einschätzung kommt auch Hrbek; vgl. ders. (1995), S. 52.

⁸⁹ Vgl. Starbatty (1993a).

⁹⁰ Der durch den Ausschuß der Regionen vertretenen Sichtweise, daß das Subsidiaritätsprinzip eine klare Aufgabenverteilung begünstigt - vgl. ders. (1995), S. 3 - ist somit nicht zuzustimmen.

⁹¹ Patterson in Hrbek (1993), S. 19.

2.2 Der Fiskalföderalismus als ökonomischer Operationalisierungsansatz des Subsidiaritätsprinzips?

Aus ökonomischer Sicht wird in der Subsidiaritätsdebatte hauptsächlich mit der Theorie des Fiskalföderalismus argumentiert. Diese auf Musgrave⁹² zurückgehende Theorie untersucht die Frage der optimalen Regelungsebene unter dem Aspekt der ökonomischen Effizienz.⁹³ Ausschlaggebend sind die regionale Ausprägung der Präferenzen der Bürger und ein Vergleich der Kosten und Nutzen zur Vermeidung von Externalitäten. Ziel des Fiskalföderalismus ist also die Herstellung einer präferenzkonformen Ordnung.

Eine dezentrale Politik wäre dann geboten, wenn die Präferenzen der Bürger regional homogen, überregional aber unterschiedlich sind. Eine Zentralisierung von Kompetenzen ist wünschenswert, wenn sich dadurch Effizienzvorteile ergeben. Eine Gemeinschaftspolitik kann zu einer effizienten Ressourcenallokation führen, indem sie externe Effekte internalisiert (etwa im Umweltschutzbereich) oder Synergie- oder Skaleneffekte gemeinschaftlichen Handelns nutzt. Die Theorie des Fiskalföderalismus läßt sich daher im Sinne der ohnehin vorhandenen Zentralisierungsdynamik in der Europäischen Union instrumentalisieren. Die ausschließliche Orientierung an dem neoklassischen Effizienzkriterium verengt die Analyse auf statische Aspekte, läßt also dynamische Anreizwirkungen außer acht.

Es erscheint außerdem fraglich, ob die im Modell des Fiskalföderalismus vorgenommene Gleichsetzung von Präferenzorientierung und Effizienzorientierung gerechtfertigt ist.⁹⁴ Die Verknüpfung des Kriteriums der Präferenzsouveränität mit dem der Effizienz birgt innere Widersprüche. Die unter dem Effizienzaspekt gebotene Mobilität von Arbeit, Kapital und Gütern kann dem Prinzip der Präferenzsouveränität der Bürger entgegenstehen. So verliert eine präferenzkonforme Umverteilungspolitik innerhalb einer Region an Wirksamkeit, wenn völlige Freizügigkeit herrscht. Auch regional präferenzkonforme Produktnormen lassen sich nicht durchsetzen, wenn Güter aus dem Ausland gemäß dem Ursprungslandprinzip eingeführt werden können. Die Lösung dieser Konflikte erfordert eine politische Entscheidung darüber, welches der beiden Kriterien - Präferenz- oder Effizienzorientierung - Vorrang erhalten soll. „Die Theorie des fiskalischen Föderalismus dürfte daher einen allenfalls sehr begrenzten Beitrag zur normativen Frage der optimalen vertikalen Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften lei-

⁹² Vgl. Musgrave (1959); siehe auch Oates (1972, 1977).

⁹³ Zu den folgenden Ausführungen vgl. Gerken (1995), S. 4-8.

⁹⁴ Auch die These von Easton, daß Politik ihre Legitimation aus der durch die Bürger wahrgenommenen Effizienz der Politik bezieht, wäre vor diesem Hintergrund zu bedenken. Mit der hier vertretenen Argumentation ließe sie sich dann vereinbaren, wenn man einen erweiterten Effizienzbegriff zugrundelegt, der dem der Bürgerpräferenzen entspricht.

sten können. Noch weniger lassen sich diesem Ansatz, da er von gegebenen und als bekannt unterstellten Präferenzstrukturen ausgeht, Aussagen darüber entnehmen, auf welche Weise die Präferenzen der Bevölkerung aufgedeckt werden können, um sie in entsprechende politische Maßnahmen umzusetzen.“⁹⁵

3 Ordnungswettbewerb als Prinzip zur Schaffung einer präferenzkonformen institutionellen Struktur der Europäischen Union

3.1 Ordnungswettbewerb als Instrument zur Aufdeckung und Umsetzung von Bürgerpräferenzen

Eine zentrale Aufgabe der Ordnungsökonomik besteht darin, die Funktionseigenschaften von Politikinstrumenten, auch denen der Ordnungspolitik, insbesondere hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die verschiedenen Teilordnungen der Gesellschaft zu untersuchen, um so eine „ordnungspolitische Gesamtentscheidung“⁹⁶ zu ermöglichen, die auf der Grundlage konsistenter Präferenzsysteme eine rationale Abwägung zwischen den unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen vornimmt.

Wodurch aber kann eine präferenzkonforme Politik herbeigeführt werden, wenn davon ausgegangen werden muß, daß die offenbarten Präferenzen der Bürger auf inkonsistenten Präferenzhierarchien beruhen, gesellschaftlich nicht wünschenswerte Partikularinteressen darstellen und nicht die konstitutionellen Bürgerinteressen hinsichtlich einer „wünschenswerten“ Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zum Ausdruck bringen, Politik die Präferenzen nur näherungsweise ermitteln kann und zudem gar kein Interesse an deren vollständiger Umsetzung in politische Maßnahmen hat? Die Präferenzen müßten demnach zunächst erschlossen, von Widersprüchen befreit und anschließend ihre Umsetzung in Politik herbeigeführt werden.

In der Ökonomik gilt der Wettbewerb als „das“ Verfahren zur Aufdeckung und Umsetzung von Präferenzen. Wettbewerb bewirkt, daß sich die (tatsächlichen) Präferenzen der Akteure in

⁹⁵ Gerken (1995), S. 8.

⁹⁶ Eucken (1952/1990), S. 250 und 289.

ihrem (tatsächlich) beobachtbaren Verhalten niederschlagen. Die Konkurrenz übt einen permanenten Druck auf die Unternehmen aus, durch Produkt- oder Prozeßinnovationen den Präferenzen der Konsumenten zu entsprechen oder deren latente Bedürfnisse zu wecken.

Wettbewerbsprozesse können zur Verminderung des konstitutiven Wissensmangels beitragen.⁹⁷ Die Koordination spontaner, auf individuellen Einzelhandlungen beruhender Marktprozesse über den Preismechanismus deckt Wissen über Knappheitsrelationen auf und hilft, diese zu bewältigen. Dezentral „im Markt“ gespeichertes Wissen wird so horizontal zwischen den Individuen verbreitet und für das gesellschaftliche Ziel ökonomischer Knappheitsbewältigung nutzbar gemacht. Aber auch in intertemporaler Perspektive dient der Wettbewerb als „Entdeckungsverfahren“⁹⁸ für Wissen; durch den Wettbewerbsdruck werden ständig neue Problemlösungsstrategien ausprobiert („Variation“) und nur, wenn sie sich als erfolgreich erweisen, beibehalten („Selektion“). Über die Ergebnisse dieses evolutorischen Prozesses lassen sich lediglich Mustervoraussagen („pattern predictions“) treffen.⁹⁹ Hayek bezeichnet den Zusammenhang zwischen den wissensgenerierenden Prozessen in interpersoneller und intertemporaler Hinsicht als die „Zwillingsidee der spontanen Ordnung und der Evolution“¹⁰⁰.

Diese Erkenntnisse lassen sich auf den Wettbewerb zwischen Ordnungssystemen übertragen. Auf den politischen Märkten konkurrieren Politiker als Anbieter institutioneller Arrangements um die Gunst der Bürger als Nachfrager dieser Ordnungssysteme, während auf den ökonomischen Märkten die Unternehmen um die Gunst der Konsumenten konkurrieren; auf den Gütermärkten herrscht Konsumentensouveränität, auf den politischen Märkten Bürgersouveränität.¹⁰¹

Wodurch kommt es nun aber zur Anbindung der Politik an die Bürgerpräferenzen?¹⁰² Politiker haben ein Interesse an einem möglichst weitgehenden Handlungsspielraum. Dieser ist um so größer, je mehr Mittel zur Verfügung stehen. Da das Sozialprodukt mit Hilfe der mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erwirtschaftet wird, besteht das Ziel der Standortpolitik¹⁰³ darin, diese zu attrahieren bzw. ihre Abwanderung zu verhindern. Die Regionen tre-

⁹⁷ Vgl. Hayek (1945) und (1969/1994).

⁹⁸ Hayek (1969/1994).

⁹⁹ Siehe wiederum Hayek (1972).

¹⁰⁰ Hayek (1969a/1994a).

¹⁰¹ Zur Analogie zwischen Bürger- und Konsumentensouveränität vgl. Vanberg (1994).

¹⁰² Es ist davon auszugehen, daß allein das Ziel der Vermeidung interner Konflikte für die Politiker noch keine ausreichende Motivation zum Betreiben einer präferenzkonformen Politik darstellt.

¹⁰³ Vgl. die Maßnahmen der Bundesregierung zur Sicherung des Standortes Deutschland (Standortsicherungsgesetz etc.).

ten in einen Wettbewerb um die knappen mobilen Ressourcen. Dazu setzen sie die ihnen zu Gebote stehenden ordnungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten, beispielsweise des Rechtssystems, als immobile Standortfaktoren ein. Hierbei lassen sich zwei Strategien unterscheiden: Die politischen Akteure können entweder versuchen, günstige Standortbedingungen zu schaffen oder sich dem Druck des Systemwettbewerbs zu entziehen, indem sie die Mobilität der ihre Politiken bewertenden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital einschränken.¹⁰⁴ Die Möglichkeiten zum Betreiben protektionistischer Politiken sind in Wirtschaftsgemeinschaften jedoch stark eingeschränkt, da innergemeinschaftlicher Freihandel und Freizügigkeit der Produktionsfaktoren gewährleistet werden, die Handelspolitik also vergemeinschaftet ist. Eine Strategie des Behinderungswettbewerbs äußert sich dann in der Forderung nach verstärktem Außenschutz sowie, innerhalb der Gemeinschaft, nach einer Harmonisierung von Politiken. So kann beispielsweise versucht werden, komparative Vorteile von Ländern mit niedrigen Sozialstandards und damit (*ceteris paribus*) niedrigen Lohnnebenkosten durch eine Harmonisierung der Sozialsysteme zu beseitigen.¹⁰⁵ Das Arbeitnehmerentgeltgesetz (AEntG) beispielsweise blockiert die Wettbewerbsprozesse, indem es über die Festlegung auf das Bestimmungslandprinzip die Konkurrenz zwischen den Standorten ausschaltet.¹⁰⁶ Das Schutzbedürfnis gegenüber einem „übermäßigen“ Ordnungswettbewerb wird in Wirtschaftsgemeinschaften besonders vehement artikuliert, da der Ordnungswettbewerb aufgrund der hohen Faktormobilität dort besonders intensiv ist und damit einen ständigen Anpassungsdruck ausübt. Schutzinteressen können in diesem Fall sinnvollerweise nur auf Gemeinschaftsebene eingebracht werden. Es kommt damit zu einer verstärkten Artikulation von Partikularinteressen unter Verschleierung ihrer gesellschaftlichen Kosten. Wohlfahrtsmindernde Politiken können aufgrund der Überzeugungskraft der Lobbyisten verzerrte individuelle Präferenzstrukturen herbeiführen.

Der Ordnungswettbewerb kann jedoch zur Herausbildung konsistenterer Präferenzhierarchien beitragen, indem er die ökonomischen Kosten ordnungsinkonformer Politiken und mögliche Zielkonflikte - etwa zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielfunktionen - aufdeckt. Da der Ordnungswettbewerb ausschließlich auf den ökonomischen Transmissionsmechanismen Arbeit und Kapital beruht, muß die Abwägung zwischen ökonomischen und nicht-ökonomischen Zielen über das politische System erfolgen. Die Abwanderung von Produktionsfaktoren bei Einsatz nicht-marktkonformer Politikinstrumente etwa im Bereich der Sozial- oder der Umweltpolitik veranschaulicht über real „erfahrbare“ materielle Wohlfahrtsverluste die Kosten dieser Politiken. Dieser Mechanismus wird in der Tendenz zur Herausbil-

¹⁰⁴ Eucken unterscheidet zwischen den Strategien des „Leistungs-“ und des „Behinderungswettbewerbs“; vgl. Gerken (1995), S. 18-21.

¹⁰⁵ Vgl. hierzu bspw. Hannowsky (1995).

¹⁰⁶ Vgl. Gerken / Löwisch / Rieble (1995).

dung in sich konsistenter Präferenzstrukturen führen. Bei funktionierendem Ordnungswettbewerb können daher nur Politiken durchgeführt werden, die den tatsächlichen Präferenzen der Bürger entsprechen. Nicht-präferenzkonforme Politiken sind auf Marktunvollkommenheiten der politischen Systeme zurückzuführen.

Der Ordnungswettbewerb wird jedoch nicht zu einer in allen Regionen einheitlichen Abwägung führen, da die Prioritätensetzung hinsichtlich einzelner Teilziele sowohl von kulturellen Faktoren als auch von dem jeweiligen Zielerreichungsgrad der anderen Teilziele abhängt. Gerade in wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern ist die Präferenzorientierung oftmals einseitig in Richtung auf ökonomische Ziele verschoben. Häufig weisen dort aber die politischen Systeme undemokratische und totalitäre Züge auf, welche die Durchsetzung präferenzkonformer Politiken verhindern.¹⁰⁷

Ordnungswettbewerb trägt dazu bei, daß Politiken gemäß den (konstitutionellen) Interessen der Bürger auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Existenz verschiedener Politikbündel in unterschiedlichen geographischen Einheiten ermöglicht ein „policy-learning“ durch den intensiven Erfahrungsaustausch über die Eignung von bestimmten Politiken für die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Die Kenntnis als „besser“ perzipierter Politiken anderer Jurisdiktionen führt dazu, daß deren Implementation auch innerhalb des eigenen Systems gefordert wird. Die Möglichkeit der Abwanderung von Produktionsfaktoren („exit“) bei einem Ignorieren dieser Forderung durch die Politik, ja bereits die Androhung einer solchen („voice“) setzt die Politiker unter Druck, den Bürgerpräferenzen nachzukommen.¹⁰⁸ Aufgrund des Wiederwahlpostulates werden regierende und in der Opposition befindliche Parteien mit Politikbündeln, die sie für präferenzkonform halten, um die Gunst der Wähler konkurrieren. Der Ordnungswettbewerb induziert damit einen Politikwettbewerb auf den politischen Märkten. Der Wettbewerb deckt auch dort Lösungen auf, er schränkt zudem den monopolistischen Spielraum der Politiker ein und steigert die Reagibilität der Politik gegenüber den Präferenzen der Bürger.

Der Wettbewerb erfüllt damit auch auf der Ebene der Politik seine klassischen Funktionen: Er steigert die Effizienz, deckt Wissen auf und begrenzt Macht.¹⁰⁹ Die konkreten Ergebnisse des Ordnungswettbewerbs lassen sich zwar nicht vorhersagen, es ist jedoch wahrscheinlich, daß sie den tatsächlichen Präferenzen der Bürger entsprechen. Der Ordnungswettbewerb erscheint daher als geeignetes Strukturprinzip für die Gestaltung der institutionellen Ordnung Europas.

¹⁰⁷ In diesem Kontext wäre auf die Ressourcenverschwendung in Form überdimensionierter Militärapparate zu verweisen, die sich viele Entwicklungsländer trotz offensichtlich drängenderer Probleme, d.h. vermutlich auch entgegen den Präferenzen ihrer Bürger, leisten.

¹⁰⁸ Zur Wirkungsweise der Transmissionsmechanismen „voice“ und „exit“ vgl. Hirschman (1970).

¹⁰⁹ Vgl. Gerken (1995), S. 9.

3.2 Grundzüge einer Ordnungswettbewerbsordnung im Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung

Wettbewerb führt nicht immer zu wünschenswerten Ergebnissen. Sein Ergebnis hängt von der Ausgestaltung der „Spielregeln“ ab, durch die er zu einem regelgeleiteten Prozeß wird. Analog zur Wettbewerbsordnung für ökonomische Märkte sollte auch eine Ordnung für den Wettbewerb zwischen Regelordnungen verschiedener Jurisdiktionen Leistungswettbewerb generieren und Behinderungswettbewerb ausschließen. Wettbewerb ist für die von ihm betroffenen Personen, bzw. Gruppen zumeist unerwünscht, da er Leistungsdruck schafft, jedoch sind die Wirkungen des Wettbewerbs für die Gesellschaft insgesamt von Vorteil. Ein Ordnungsrahmen, der über Mobilitätsbeschränkungen die Transmissionsmechanismen Arbeit und Kapital behindert, kann zwar einzelnen Interessengruppen wünschenswert erscheinen, schadet aber der Gesamtheit der Bürger als Nachfrager institutioneller Arrangements.

Eine Ordnungswettbewerbsordnung sollte daher eine möglichst große Auswahl an Regelordnungen gewährleisten, und sie sollte die Funktionsbedingungen des Ordnungswettbewerbs, nämlich die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital, welche als Transmissionsmechanismen im Ordnungswettbewerb fungieren, gewährleisten. Der erstgenannte Aspekt erfordert eine föderale Struktur der Europäischen Union, der letztgenannte bezieht sich auf die ökonomischen Freiheiten, auf deren Verwirklichung das Binnenmarktprogramm abzielt.

Weingast bezeichnet eine derartige Ordnung als „market preserving federalism“.¹¹⁰ Die Anforderungen an ein föderales System¹¹¹ werden dabei um die Nichtdiskriminierung wirtschaftlicher Aktivitäten, also ein Protektionismus-Verbot, erweitert. Das System des „market preserving federalism“ ist - wie alle anderen Ansätze zur vertikalen Kompetenzverteilung auch - durch ein Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung gekennzeichnet.

¹¹⁰ Weingast (1993).

¹¹¹ Weingast nennt hier: „hierarchy of governments“, „delineated scope of authority“ und „guarantee of autonomy“; ders. (1993), S. 291.

¹¹² Dabei werden die mit einem Wechsel in ein anderes institutionelles System verbundenen Transaktionskosten, die prohibitiv hoch sein können, nicht berücksichtigt. Mantzavinos spricht hier von der „direkten Freiheit“ der Bürger; vgl. ders. (1995).

¹¹³ Ebenso wie die (objektiven und subjektiven) Wanderungskosten variieren im Zeitverlauf auch die daraus abgeleiteten Anforderungen an institutionelle Problemlösungen.

Eine große Auswahl an verschiedenen institutionellen Arrangements erhöht die hypothetischen Wahlmöglichkeiten der Bürger.¹¹² Diese Vielfalt ist jedoch nur in dezentralen Systemen gegeben. Die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Transmissionsmechanismen erfordert dagegen eine Rahmensetzung auf zentraler Ebene. Da die Vergemeinschaftung von Politiken zu einer Angleichung der Rahmenbedingungen führt und somit durch die Senkung der Wanderungskosten¹¹³ zwischen den Jurisdiktionen den Ordnungswettbewerb intensiviert,¹¹⁴ steigen die faktischen Möglichkeiten der Bürger, zwischen verschiedenen Systemen zu wählen.¹¹⁵ Gleichzeitig lassen sich die Zentralisierungsmöglichkeiten aber auch wieder zur Angleichung der Subsysteme mißbrauchen. Es liegt also ein politisches Optimierungsproblem vor, bei dem sich entweder die Abwanderungskosten oder die zur Auswahl stehenden alternativen Ordnungssysteme als limitierende Faktoren erweisen.

Auch durch den Ordnungswettbewerb läßt sich das Spannungsfeld von Zentralisierung und Dezentralisierung demnach nicht auflösen.¹¹⁶ Er legt jedoch das institutionelle Gestaltungsprinzip des Föderalismus nahe, da dieser am ehesten geeignet erscheint, die Anforderungen der Systemstabilisierung und der Präferenzorientierung in eine gesellschaftlich konsensfähige Balance zu bringen. Ein europäischer Mehr-Ebenen-Föderalismus könnte - ganz im Sinne des Ordoliberalismus - als Versöhnungsidee von Bürgernähe und Marktfreiheit angesehen werden. Im folgenden wird daher der Frage nachzugehen sein, inwieweit sich eine europäische Regelgebung für den Ordnungswettbewerb, also die Gestaltung einer Ordnungswettbewerbsordnung als konsensfähig erweisen könnte.

¹¹⁴ Dies gilt etwa für die Bildungspolitik, deren unterschiedliche Ausgestaltung in den einzelnen Regionen als Mobilitätshemmnis wirken kann.

¹¹⁵ Mantzavinos bezeichnet dies, analog zum obigen Fall, als „indirekte Freiheit“; vgl. ders. (1995).

¹¹⁶ Dieses Spannungsfeld, in dem das Subsidiaritätsprinzip aus liberaler ordnungsökonomischer Sicht steht, wird von Vanberg als „the dilemma of liberal subsidiarity“ bezeichnet; Vanberg (1995), S. 9.

3.3 Zur Konsensfähigkeit einer Ordnungswettbewerbsordnung

Das grundsätzliche Problem bei der Formulierung einer Ordnungswettbewerbsordnung besteht darin, daß die konstitutionellen Ordnungsregeln hinsichtlich der Sicherung einer Vielfalt verschiedener institutioneller Arrangements (Zentralisierungsverbot) sowie einer hohen Faktormobilität der Produktionsfaktoren auf unterschiedliche Vorstellungen über die „richtige“ Integrationsstrategie treffen.¹¹⁷ Es stellt sich somit die Frage, inwieweit das Konzept des Ordnungswettbewerbs, das im Kern auf dem Ansatz des normativen Individualismus beruht, auch dann auf Zustimmung stößt, wenn diese Prämisse nicht akzeptiert wird. Der immer wieder zu beobachtende Versuch, sich durch protektionistische Politiken dem Ordnungswettbewerb zu entziehen, läßt Zweifel daran aufkommen, daß eine Ordnungswettbewerbsordnung, die Behinderungswettbewerb ausschließt, sich als konsensfähig erweisen wird.

Sicherlich ist die Grundannahme des hier angewandten Ansatzes konsensfähig, daß eine Ordnung Europas, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten Politiken generiert, welche den Präferenzen der Bürger entsprechen, im konstitutionellen Interesse aller Unionsbürger liegt. Jedoch ist damit nicht gesagt, daß die konkreten Elemente der Wettbewerbsordnung mit den verschiedenen ordnungspolitischen Leitbildern der einzelnen Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden können. Bereits durch die Festlegung von Ordnungsregeln kann der politische Spielraum nationaler Gesetzgeber - etwa durch Subventionsverbote im Rahmen des Binnenmarktes - so stark eingeschränkt werden, daß dies nicht akzeptiert wird. Es stellt sich in diesem Fall die Frage, ob der mangelnde Konsens für die Implementation einer Ordnungswettbewerbsordnung auf inkonsistenten Präferenzstrukturen der Bürger beruht oder ob es dem konstitutionellen Interesse der Bürger entsprechen kann, zugunsten nationaler Eigenständigkeit auf den Ordnungswettbewerb zu verzichten.

Ökonomische Einwände gegen das Prinzip des Ordnungswettbewerbs erweisen sich nicht als haltbar. Die Forderung nach einem Schutz vor Wettbewerb, die durch eine Behinderungsstrategie im ordnungswettbewerblichen Bereich umgesetzt werden kann,¹¹⁸ entspricht lediglich dem Schutzinteresse einzelner Gruppen und wirkt wohlfahrtsmindernd. Sie erklärt sich aus dem unvollkommenen Wissen über die ökonomischen Zusammenhänge, also aus inkonsistenten Präferenzsystemen.

¹¹⁷ Diese Divergenzen beispielsweise zwischen den britischen und den französischen Ordnungsvorstellungen traten auch bei den Verhandlungen zum Vertrag über die Europäische Union sehr deutlich zutage.

¹¹⁸ Die Durchsetzung des AEntG in Deutschland nach dem Scheitern einer europaweiten protektionistischen Lösung in Form der ursprünglich geplanten Entsenderichtlinie mag hierfür als Beispiel dienen.

Nicht-ökonomische Argumente hingegen, die nicht auf einem freiheitlich-individualistischen ordnungspolitischen Leitbild basieren, lassen sich durch das ordnungswirtschaftliche Modell nicht widerlegen. So mag die Fähigkeit eines Staates, Industriepolitik zu betreiben und Monopolbetriebe zu protegieren, aber auch der „Schutz vor Überfremdung“ durch ausländisches Kapital oder Zuwanderer durchaus den Präferenzen seiner Bürger entsprechen. In einem solchen Fall entspräche auch die Teilnahme an einer rigiden Ordnungswettbewerbsordnung in diesem Land nicht den konstitutionellen Interessen seiner Bürger und sollte daher unterbleiben.

Die fehlende Zustimmung für die Implementation einer Ordnungswettbewerbsordnung kann demnach sowohl auf divergierenden Interessenlagen als auch auf inkonsistenten Präferenzhierarchien beruhen, die nur durch den Ordnungswettbewerb zwischen den Wirtschaftsböcken aufgedeckt werden können.

Es läßt sich festhalten, daß auch die Gestaltung der Ordnungswettbewerbsordnung freiwillig, d.h. über die Zustimmung aller beteiligten Mitgliedstaaten, erfolgen muß, damit auch hierbei dem Anspruch der Bürgersouveränität genüge getan wird.

Politikempfehlungen hinsichtlich der konkreten Gestaltung der Ordnungswettbewerbsordnung lassen sich aufgrund der bestehenden Divergenzen in den ordnungspolitischen Leitvorstellungen der Mitgliedstaaten und der daraus abgeleiteten unterschiedlichen Integrationsphilosophien nicht formulieren. Zwar konkurrieren die ordnungspolitischen Leitbilder im europäischen Ordnungswettbewerb, die Bewertung der europäischen Ordnungswettbewerbsordnung wird jedoch erst im globalen Systemwettbewerb erfolgen. Die im vorhinein zu führende Diskussion über eine mögliche Ordnungswettbewerbsordnung für Europa muß sich daher weitgehend auf hypothetische Argumente stützen. Stellen die Argumente für die Gestaltung eines Ordnungsrahmens, innerhalb dessen präferenzkonforme Politiken generiert werden, allgemeinen Konsens dar, so ist die Festlegung dieses Ordnungsrahmens selbst doch stark von den unterschiedlichen ordnungspolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten geprägt,¹¹⁹ die nicht alle dem hier zugrundegelegten ordoliberalen Ansatz entsprechen.

Als Argument gegen einen forcierten Ordnungswettbewerb könnte angeführt werden, daß die Vielfalt verschiedener Ordnungsformen die Union bereichert, ein Wettbewerb der Ordnungen hingegen zu einer tendenziellen Angleichung führen müßte. Dieser These können verschiedene Argumente entgegeng gehalten werden.

¹¹⁹ Zu den unterschiedlichen ordnungspolitischen Leitbildern in Europa vgl. bspw. Rahmsdorf (1982), zu ihrer Bedeutung im Europäischen Parlament siehe Hrbek / Roth (1994).

Richtig ist, daß regionale Vielfalt sich in denjenigen Bereichen nicht aufrechterhalten läßt, die im Rahmen der Herstellung einer Ordnungswettbewerbsordnung mit dem Ziel der Sicherung einer hohen Faktormobilität der Produktionsfaktoren angeglichen werden. Ein genereller Trend zur Angleichung ergibt sich daraus jedoch nicht. Der „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“¹²⁰ generiert ständig Anreize, alternative institutionelle Problemlösungsinstrumente anzubieten, die in den einzelnen Jurisdiktionen aufgrund der regional divergierenden Präferenzen hinsichtlich der wünschenswerten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen nicht einheitlich bewertet, d.h. selektiert werden. Auch bei Ordnungswettbewerb ist demzufolge Vielfalt durch Evolution möglich.

Es wäre der Frage nachzugehen, wem die Vielfalt verschiedener institutioneller Rahmenbedingungen nutzt, wenn diese nur über eine Abschottung der Systeme erzielt werden kann. Isolierte Systeme - analog zu „ökologischen Nischen“ - können zwar auf längere Sicht eine größere Vielfalt von Rahmenbedingungen aufrechterhalten, der Preis dieser Vielfalt ist jedoch ein reduziertes Angebot an Gütern und Diensten innerhalb des Ordnungsrahmens; der Verzicht auf die Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung, die mit einem protektionistisch ausgerichteten Ordnungsrahmen verbunden ist, hat seinen ökonomischen Preis. Die Vielfalt mag vielleicht für einen externen Beobachter interessantes Anschauungsmaterial über verschiedene Wirtschafts- und Gesellschaftsformen bereitstellen, für die Bewohner, die innerhalb der Ordnung leben müßten, wäre dies jedoch nicht unbedingt von Vorteil.¹²¹

Langfristig ist ein Verzicht auf die Teilnahme am Ordnungswettbewerb ohnehin nicht möglich. Die Isolation erhöht die Folgekosten der Politik, da hierdurch die Wettbewerbsfähigkeit des Landes verlorengeht. Aus diesem Grunde wäre es ratsam, dem Standortwettbewerb offensiv über eine Strategie des Leistungswettbewerbs zu begegnen, die Verfolgung von Behinderungsstrategien im Ordnungswettbewerb also auf konstitutioneller Ebene durch eine Ordnungswettbewerbsordnung auszuschließen.

¹²⁰ Hayek (1969/1994).

¹²¹ So erschien es den Bürgern sozialistischer Länder wohl kaum reizvoll, in abgeschotteten Systemen zu leben und dadurch die „Artenvielfalt“ institutioneller Arrangements zu sichern.

4 Schlußfolgerungen für die institutionelle Reform der Europäischen Union

Ein allgemeingültiges operationales Prinzip der Kompetenzabgrenzung existiert bislang nicht. Weder ist das Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung unabhängig vom jeweiligen Problemumfeld und den Präferenzen der Bürger auflösbar, noch existieren von allen Bürgern gleichermaßen geteilte ordnungspolitische Leitvorstellungen hinsichtlich der „richtigen“ Integrationsstrategie. Dies erschwert die Anwendung einheitlicher Kriterien der Kompetenzverteilung, wie beispielsweise des Subsidiaritätsprinzips. Die Präferenzen der Bürger, welche die handlungsleitende Norm von Politik darstellen sollten, können am besten durch wettbewerbliche Prozesse erschlossen werden; der Ordnungswettbewerb fungiert als Instrument zur Aufdeckung der tatsächlichen Bürgerpräferenzen hinsichtlich zu wählender institutioneller Arrangements. Eine europäische Ordnungsstruktur, die Wettbewerb zwischen den verschiedenen Regelordnungen der Mitgliedstaaten ermöglicht, weist zudem ein hohes Maß an Stabilität auf. Im Vergleich zur zentralen Durchführung von Politik kommt es zwar bei dezentralen Politiken zu einer Erwartungsdestabilisierung, jedoch verbessert die dezentrale Selbststeuerung des Systems dessen Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Rahmenbedingungen und Präferenzen und somit die Stabilität des Gesamtsystems. Die Gestaltung eines wettbewerblich orientierten Ordnungsrahmens steht im Spannungsfeld von zentraler Absicherung der Transmissionsmechanismen und dezentraler Ausgestaltung von Politiken. Der Ordnungswettbewerb verknüpft das „Europa der Einheit“ mit dem „Europa der Vielfalt“. Dem Bürger werden einheitliche Rechte gewährt, zwischen verschiedenen institutionellen Arrangements frei zu wählen und mit möglichst geringen Transaktionskosten zwischen diesen wechseln zu können. Durch den Ordnungswettbewerb wird permanent ein vielfältiges Angebot verschiedener Systeme generiert, da der Druck drohender oder bereits realisierter Abwanderungen von Produktionsfaktoren Anreize für die Politik schafft, nach innovativen Problemlösungen zu suchen. Es gilt, den Ordnungswettbewerb konstitutionell abzusichern und dadurch ein Gegengewicht gegen die europäischen Zentralisierungstendenzen zu setzen. Leitbild europäischer Verfassungspolitik wäre demnach das Prinzip des wettbewerblichen Föderalismus.¹²² Für dessen Umsetzung können keine allgemeinverbindlichen Handlungsempfehlungen hergeleitet werden. Im folgenden werden verschiedene Aspekte skizziert, die zur konstitutionellen Absicherung der institutionellen Offenheit dienen könnten und daher im Rahmen der anstehenden Vertragsrevision diskutiert werden sollten.

¹²² Zu diesem Strukturprinzip vgl. Vanberg (1994), S. 33f.

So wäre zu erörtern, inwieweit die Vergemeinschaftung von Politikbereichen zugelassen werden sollte, wenn dadurch der Suchraum für institutionelle Lösungen für die Zukunft eingengt wird. Ist eine Vergemeinschaftung von Politikfeldern gemäß den gegenwärtigen Präferenzen zugelassen - und im Spannungsfeld des „market preserving federalism“ läßt sich keine strikte Trennlinie definieren, welche Bereiche definitiv davon ausgenommen werden sollten -, so wäre die Diskussion um Opting-Out- oder Austrittsrechte aus der Union aus ordnungsökonomischer Sicht unumgänglich. Schließlich steht das Ziel einer präferenzkonformen und offenen institutionellen Struktur im Mittelpunkt der Betrachtung. Hinsichtlich der regionalen Unterschiede in den ordnungspolitischen Leitbildern wäre zu untersuchen, inwieweit das Prinzip der „variablen Geometrie“¹²³ ein allgemeines Strukturprinzip für die institutionelle Ordnung darstellen könnte, welches das in der traditionellen Interpretation für alle Regionen einheitlich anzuwendende Subsidiaritätsprinzip ablösen bzw. modifizieren würde.¹²⁴ Ein „Europa à la carte“¹²⁵ orientiert sich zwar an den Präferenzen, denn jedes Mitgliedsland, bzw. jede Region, muß sich nur noch an den Politikbereichen beteiligen, die in der eigenen Bevölkerung mehrheitsfähig sind. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob eine solche Ordnung auch dem konstitutionellen Interesse der Bürger der Europäischen Union entspräche. Das so geschaffene System wäre in höchstem Maße intransparent und würde die Handlungsfähigkeit der Union stark einschränken. Aufgrund der engen Interdependenzen der einzelnen Politikbereiche, also deren multidimensionaler Politikverflechtung, erscheint ein Opting-Out ohnehin nur hinsichtlich klar abgegrenzter Politikbereiche realisierbar. In der Regel dürfte es sich hierbei um im Rahmen von Vertragsänderungen neu definierte Gemeinschaftszuständigkeiten handeln, in denen sich noch keine Politikverflechtungen herausgebildet haben. Das Problem der Politikverflechtung, das der Nicht-Teilnahme an einzelnen Politiken entgegensteht, läßt sich ansonsten nur durch den Austritt aus der Europäischen Union umgehen, der alle miteinander verflochtenen Gemeinschaftspolitiken en bloc vom nationalen Politikbereich löst.

¹²³ Die „variable Geometrie“ erlaubt es den Mitgliedstaaten, Gemeinschaftspolitiken fernzubleiben, wenn sie dies wünschen.

¹²⁴ Die konstitutionellen Interessen lassen sich jedoch nicht vollständig mit den ökonomischen Vorteilen etwa eines „funktionalen Föderalismus“ erfassen, der die „variable Geometrie“ zum allgemeinen Strukturprinzip erhebt. Dieser Ansatz sieht allein in der „ökonomischen Rationalität“ eine Alternative zur „politischen Emotionalität“; Straubhaar (1995), S. 194.

¹²⁵ Hierunter wird in etwa das gleiche verstanden wie unter der - in Fn 123 erklärten - „variablen Geometrie“, allerdings hat der Begriff des „Europa à la carte“ eine negative Konnotation.

Ein institutioneller Rahmen, der vollkommen flexibel, dadurch aber ebenso unverbindlich ist, kann dem Erfordernis einer stabilen europäischen Ordnung ebensowenig entsprechen wie die Festlegung eines allzu starren Ordnungsrahmens. Der Ordnungswettbewerb bedarf eines berechenbaren Regelrahmens, der festlegt, in welchen Bereichen ordnungspolitischer Regelsetzung im Standortwettbewerb „experimentiert“ und damit die Offenheit der Entwicklung gewahrt werden sollte und in welchen Fragen auf Ebene der Europäischen Union Kontinuität und Berechenbarkeit gesichert werden müssen.

Die Herausforderung für die europäische Verfassungspolitik besteht darin, dem Trend zu einer institutionellen Erstarrung der Gemeinschaft durch die verstärkte Festlegung ordnungswettbewerblicher Elemente entgegenzuwirken, ohne dabei die dem europäischen Integrationsprozeß zugrundeliegenden Ziele, insbesondere der Schaffung einer europäischen Friedensordnung, in Frage zu stellen.

Eine europäische Verfassung sollte, um diesem Spannungsfeld gerecht zu werden, einige zentrale Aspekte definitiv festlegen, welche die europäischen Gemeinsamkeiten und damit die Grundlage für die Europäische Integration kodifizieren. Eine herausragende Bedeutung bei der Definition der gemeinsamen Werte käme den Menschenrechten sowie dem Freiheitsbegriff zu. Letzterer umfaßt die Marktfreiheit, die innerhalb Europas durch das Binnenmarktprogramm bereits weitgehend verwirklicht worden ist, sowie die Freiheit, freiwillige Verträge im Interesse aller Beteiligten abzuschließen. Damit werden über die „negative Integration“¹²⁶ hinaus auch weitere Politikbereiche für gemeinschaftliches Handeln erschlossen. Das hier präsentierte liberale Gesellschaftsmodell verschließt sich also nicht gegenüber nicht-individualistischen Zielsetzungen: Effizienz und Gerechtigkeit, Wirtschafts- und Solidargemeinschaft schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern bedingen einander. Die gesellschaftlich erwünschte Balance zwischen diesen Zielen kann mit Hilfe des Ordnungswettbewerbs ermittelt werden. Nur wenn die Europäische Union die Herausforderung annimmt, ihre Politik durch die Bürger der Union bewerten zu lassen, wird sie langfristig ihren Bestand sichern können.

¹²⁶ Darunter versteht man den Abbau von Mobilitätshemmnissen.

Literaturhinweise

- Alber, S.* (1992): Subsidiaritätsprinzip und Europäische Union. Zur Verfassungsdebatte in der EG, in: Oettinger, G. H. / Vogel, B. (Hrsg.): *Föderalismus in der Bewährung*, Köln, S. 131-138.
- Ausschuß der Regionen* (1995): Stellungnahme zu der Revision des Vertrages über die Europäische Union, 20./21.04.1995, Brüssel.
- Bernholz, P. et al.* (1993): A Proposal for a European Constitution. Report by the European Constitutional Group, London.
- Bolick, C.* (1994): *European Federalism. Lessons from America*, London.
- Bossuat, G.* (1992): *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944-1954*, Paris.
- Brennan, G. / Buchanan, J.* (1980): *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge (MA).
- Breton, A. / Scott, A.* (1978): *The Economic Constitution of Federal States*, Canberra.
- Buchanan, J.* (1962): *The Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Buchanan, J.* (1975): *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago.
- Buchanan, J.* (1977): *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*, College Station.
- Buchanan, J.* (1991): Möglichkeiten für eine europäische Verfassung. Eine amerikanische Sicht, in: *ORDO*, Nr. 42, S. 127-137.
- Buchanan, J. / Lee, D.R.* (1995): On a Fiscal Constitution for the European Union, in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, No. 5, pp. 219-233.
- Buchanan, J. / Tollison, R. / Tullock, G.* (eds.) (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station.
- Bundesrat* (1995): Antrag des Landes Berlin. Entschließung des Bundesrates „Forderung der Länder zur Regierungskonferenz 1996“, 10.10.1995, Berlin.
- Dichmann, W.* (1994): Subsidiarität. Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips, in: *ORDO*, Nr. 45, S. 195-249.

- Dölken, C.* (1992): *Katholische Soziallehre und liberale Ökonomik. Das Verhältnis von Katholischer Soziallehre und Neoliberalismus im Lichte der modernen Institutionenökonomik*, Tübingen.
- Döring, T.* (1993): *Subsidiaritätsprinzip und EG-Regionalpolitik*, Bonn.
- Downs, A.* (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York.
- Dye, T.* (1990): *American Federalism. Competition among Governments*, Lexington (MA).
- Easton, D.* (1965/1979): *A Systems Analysis of Political Life*, Chicago.
- Easton, D.* (1975): A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: *British Journal of Political Science*, No. 5, pp. 435-457.
- Eisenmann, P. / Rill, B.* (Hrsg.) (1992): *Das Europa der Zukunft. Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus*, Regensburg.
- Eucken, W.* (1952/1990): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., Tübingen.
- Europäisches Parlament* (1995): Entschließung zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, 17.05.1995, Luxemburg.
- European Institute of Public Administration* (ed.) (1991): *Subsidiarity. The Challenge of Change*, Maastricht.
- Ewers, H.-J. / Schuster, H.* (Hrsg.) (1984): *Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik*, Göttingen.
- Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung* (1992): *Einheit und Vielfalt in Europa. Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung*, Schriftenreihe Bd. 25, Bad Homburg.
- Gerken, L.* (1995): Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften. Bestimmungsgründe und Probleme, in: Gerken, L. (Hrsg.): *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Heidelberg, S. 3-33.
- Gerken, L.* (1995 a): Institutional Competition. An Orientative Framework, in: Gerken, L. (ed.): *Competition among Institutions*, London, pp. 1-31.
- Gerken, L. / Löwisch, M. / Rieble, V.* (1995): Der Entwurf eines Arbeitnehmerentsendegesetzes (AEntG) in ökonomischer und rechtlicher Sicht, in: *Der Betriebsberater*, Nr. 46, S. 2370-2375.

- Gerken, L. / Renner, A. (1995): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Freiburg.
- Gerken, L. / Renner, A. (1996): Nachhaltige Entwicklung unter dem Primat der Bürgersouveränität, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 9, Heft 1, (erscheint demnächst).
- Giersch, H. (1993): Marktwirtschaftliche Perspektiven für Europa, Düsseldorf.
- Giersch, H. (1994): Kern und Rand in der spontanen Ordnung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.05.1994, S. 13.
- Glagow, M. (Hrsg.) (1984): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld.
- Große Hüttmann, M. (1996): Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - Eine Dokumentation. Mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption, Tübingen.
- Hannowsky, D. (1995): Der Europäische Sozialfonds. Zwischenbericht zur Studie, Tübingen.
- Hannowsky, D. (1995a): Sozialdumping. Kurzfristige Vorteile, langfristige Entwicklungsbarrieren, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Nr. 65, S. 34-37.
- Hattenhauser, H. / Kaltefleiter, W. (Hrsg.) (1986): Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung, Heidelberg.
- Hayek, F. v. (1939): The Economic Conditions of Interstate Federalism, in: New Commonwealth Quarterly, No. 2, pp. 131-149.
- Hayek, F. v. (1945): The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review, Vol. 35, pp. 519-530.
- Hayek, F. v. (1952): The Sensory Order. An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology, London.
- Hayek, F. v. (1960): The Constitution of Liberty, Chicago.
- Hayek, F. v. (1969/1994): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien, 2. Aufl., Tübingen, S. 249-265.
- Hayek, F. v. (1969a/1994a): Dr. Mandeville, in: Freiburger Studien, 2. Aufl., Tübingen, S. 126-143.

- Hayek, F. v. (1970): Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde, Salzburg.
- Hayek, F. v. (1972): Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen.
- Hayek, F. v. (1973): Law, Legislation and Liberty, Chicago.
- Hayek, F. v. (1975): Die Anmaßung von Wissen, in: ORDO, Nr. 26, S. 12-21.
- Héritier, A. et al. (Hrsg.) (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Opladen.
- Hirschman, A. (1970): Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge (MA).
- Hirschman, A. (1980): Three Uses of Political Economy in Analyzing European Integration, in: Hirschman, A.: Essays in Trespassing Economics to Politics and Beyond, Cambridge (MA).
- Homann, K. / Kirchner, C. (1995): Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: Gerken, L. (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Heidelberg, S. 45-69.
- Hrbek, R. (1979): Politikverflechtung macht nicht an den Grenzen halt, in: Bürger im Staat, Nr. 29/79, S. 38-43.
- Hrbek, R. (1980): Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden.
- Hrbek, R. (1981): Die EG ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: Bieber, R. et al. (Hrsg.): Das Europa der zweiten Generation, Kehl, S. 87-103.
- Hrbek, R. (1986): Doppelte Politikverflechtung. Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: Hrbek, R. / Thaysen, U. (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S. 17-36.
- Hrbek, R. (1987): Die Europäische Union als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe?, in: Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.): Eine Ordnungspolitik für Europa, Baden-Baden, S. 167-200.
- Hrbek, R. (Hrsg.) (1993): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden.

- Hrbek, R.* (1995): Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the European Union, in: *Aussenwirtschaft*, Nr. 1/1995, S. 43-66.
- Hrbek, R.* (Hrsg.) (1995a): Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union. Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche, Baden-Baden.
- Hrbek, R.* (Hrsg.) (1995b): Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union. Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden.
- Hrbek, R. / Roth, C.* (1994): Ordnungspolitische Fragen im Europäischen Parlament, in: *Vitzthum, Graf W.* (Hrsg.): Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, S. 17-45.
- Jachtenfuchs, M. / Kohler-Koch, B.* (Hrsg.) (1996): Europäische Integration, Opladen.
- Jestaedt, M.* (1993): Die Relativität des Subsidiaritätsprinzips, in: *Scholz, R.* (Hrsg.): Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union. Wieviel Eurozentrismus, wieviel Subsidiarität?, Köln, S. 110-132.
- Kerber, W. / Vanberg, V.* (1994): Competition among Institutions. Evolution within Constraints, in: *Gerken, L.* (Hrsg.): Competition among Institutions, London, pp. 35-64.
- Kincaid, J.* (1991): The Competitive Challenge to Cooperative Federalism. A Theory of Federal Democracy, in: *Kenyon, D.A. / Kincaid, J.* (eds.): Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (Hrsg.) (1990): Das Subsidiaritätsprinzip. Mitteilung der Kommission an den Rat v. 27.10.1992, SEK(92)1990 endg., Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1994): Bericht an den Europäischen Rat über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Jahre 1994, KOM(94)533 endg., Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1995): Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Mai 1995, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (1995a): Eine bessere Rechtsetzung. Bericht der Kommission an den Europäischen Rat über die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über Vereinfachung und Kodifikation, 21.11.1995, Brüssel.
- Krueger, A.* (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: *American Economic Review*, Vol. 64, pp. 291-303.

- Kühnhardt, L.* (1991): Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 45/91, S. 37-45.
- Kuran, T.* (1995): Private Truth - Public Lies. The Social Consequences of Preference Falsification.
- Laaser, C.-F. / Stehn, J.* (1995): Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft. Mehr Effizienz durch eine föderative Arbeitsteilung, Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier Nr. 680, Kiel.
- Leipold, H.* (1994): Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: *ders.* (Hrsg.): Ordnungsprobleme Europas. Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung, Marburg, S. 1-37.
- Loth, W.* (1991): Der Weg nach Europa, Göttingen.
- Lowi, T.* (1969): The End of Liberalism, New York.
- Mantzavinos, C.* (1995): Federalism and Individual Liberty. Discussion Paper at the Institut für Allgemeine Wirtschaftsordnung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, November 1995.
- Merten, D.* (Hrsg.) (1993): Die Subsidiarität Europas, Berlin.
- Möschel, W.* (1993): Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: *Gerken, L.* (Hrsg.): Europa 2000 - Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg, S. 93-105.
- Mueller, D.* (1991): Public Choice II, Cambridge (MA).
- Müller-Brandeck-Bocquet, G.* (1991): Ein föderalistisches Europa?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 45/91, S. 13-25.
- Musgrave, R.* (1959): The Theory of Public Finance, New York.
- Mussler, W. / Wohlgemuth, M.* (1994): Institutionen im Wettbewerb. Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, Diskussionsbeitrag Nr. 5/94 des Max-Planck-Institutes zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.
- Oates, W.* (1972): Fiscal Federalism, New York.
- Oates, W.* (1977): Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem, in: *Kirsch, G.* (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart / New York, S. 15-26.

- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA).
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations*, New Haven.
- Oppermann, T. (1991): *Europarecht*, München.
- Pflugmann-Hohlstein, B. (1993): Das Subsidiaritätsprinzip in der EG, in: Wagner, A. (Hrsg.): *Dezentrale Entscheidungsfindung bei externen Effekten. Innovation, Integration und internationaler Handel*, Tübingen, S. 156-186.
- Radnitzky, G. (1991): Towards a Europe of Free Societies. Evolutionary Competition or Constructive Design, in: *ORDO*, Bd. 42, S. 139-169.
- Rahmsdorf, D. (1982): Ordnungspolitischer Dissens und europäische Integration, Kehl.
- Rat der Europäischen Union (1994): *European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen. Presidency Conclusions*, SN 300/94, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (1995): *Bericht des Rates über das Funktionieren des Vertrages über die Europäische Union*, Brüssel.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge (MA).
- Riklin, A. et al. (Hrsg.) (1994): *Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium*, Baden-Baden.
- Roth, C. (1995): Stellenwert und Funktion von Sozialpolitik im Integrationsprozeß der Europäischen Union. Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes auf supranationaler Ebene, Tübingen.
- Scharpf, F. (1985): Die Politik-Verflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 29/1985, S. 323-356.
- Scharpf, F. (1994): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt.
- Scholz, R. (Hrsg.) (1993): *Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union. Wieviel Eurozentrismus, wieviel Subsidiarität?*, Köln.
- Schumann, W. (1995): *Überlegungen zur analytisch-konzeptionellen Erfassung des politischen Systems der Europäischen Union. Ein Versuch aus policy-analytischer Sicht*, Habilitationsschrift, Tübingen.
- Siebert, H. (Hrsg.) (1993): *Die zweifache Integration. Deutschland und Europa*, Tübingen.

- Siebert, H. / Koop, M. (1990): Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft*, Nr. 45, S. 439-462.
- Sinn, H.-W. (1994): How much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 41.
- Sinn, S. (1992): The Taming of Leviathan. Competition among Governments, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 64, pp. 416-424.
- Spicker, P. (1991): The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 1(1), pp. 3-14.
- Starbatty, J. (1993): *Europäische Industriepolitik und die Folgen. Zur Immanenz industriepolitischer Dynamik*, Tübingen.
- Starbatty, J. (1993a): Die Administration. Was und wie bestimmt „Brüssel“ tatsächlich?, in: Scholz, R. (Hrsg.): *Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union. Wieviel Eurozentrismus, wieviel Subsidiarität?*, Köln.
- Streit, M. (1994): Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, *List-Forum*, Bd. 20, S. 111-124.
- Streit, M. / Mussler, W. (1994): The Economic Constitution of the European Community, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 5, pp. 323-353.
- Straubhaar, T. (1995): Ein Europa des funktionalen Föderalismus. Mehr als ein Denkmodell?, in: *ORDO*, Bd. 46, S. 185-202.
- Teutemann, M. (1992): *Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration. Ein Beitrag zur finanzwissenschaftlichen Ordnungspolitik*, Berlin.
- Tullock, G. (1965): *The Politics of Bureaucracy*, Washington D.C..
- Vanberg, V. (1981): *Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutionalismus*, Tübingen.
- Vanberg, V. (1992): A Constitutional Political Economy Perspective on International Trade, in: *ORDO*, Nr. 43, S. 375-392.
- Vanberg, V. (1994): *Wettbewerb in Markt und Politik. Anregungen für die Verfassung Europas*, St. Augustin.
- Vanberg, V. (1994a): *Rules and Choice in Economics*, London.

- Vanberg, V.* (1995): Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty, in: Oppermann, T / Nörr, K (Hrsg.): Subsidiarität. Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa (erscheint demnächst).
- Vanberg, V. / Buchanan, J.* (1994): Interest and Theories in Constitutional Choice, in: Vanberg, V. (ed.): Rules and Choice in Economics, London, pp. 208-234.
- Vaubel, R.* (1992): Die politische Ökonomie der wirtschaftlichen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Nr. 11, S. 30-65.
- Vaubel, R.* (1994): The Political Economy of Centralization and the European Community, in: Public Choice, No. 81, pp. 151-190.
- Vaubel, R.* (1995): Europäische Union. Voraussetzungen einer institutionellen Verfassungsordnung, in: Gerken, L. (Hrsg.): Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung, Heidelberg, S. 129-134.
- Weidenfeld, W.* (Hrsg.) (1994): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh.
- Weingast, B.* (1993): Constitutions as Governance Structures. The Political Foundations of Secure Markets, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, pp. 286-311.
- Wessels, W.* (1992): Staat und westeuropäische Integration. Die Fusionsthese, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, S. 36-61.
- Wicksell, K.* (1896): Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens, Jena.
- Wiedmann, T.* (1996): Idee und Gestalt der Region in Europa. Rechtsvergleichende Untersuchung unitarischer und föderaler Systeme, insbesondere des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, Spaniens und Deutschlands, Baden-Baden (erscheint demnächst).
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1994): Ordnungspolitische Orientierungen für die Europäische Union, BMWi-Dokumentation Nr. 356, Bonn.

Verfasser:**Dirk Hannowsky**

(geb. 1967), Studium in Tübingen und Edinburgh, Diplom-Volkswirt, Diplom-Kaufmann, tätig als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen, Forschungsprojekt der Volkswagen-Stiftung über Europäische Sozialpolitik.

Andreas Renner

(geb. 1967), Studium in Tübingen und Pavia, Diplom-Volkswirt, tätig als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter Eucken Institut in Freiburg, Forschungsbereiche: Ordnungstheorie und -politik, Umweltpolitik und Europäische Integration.

The series „Occasional Papers / Documents on European Federalism“ is edited by the „European Centre of Research on Federalism“

Address: Europäisches Zentrum für
Föderalismus-Forschung
Sigwartstraße 20
D-72076 Tübingen
Germany

Phone: ++ 49 (0) 70 71 / 29 73 68

FAX: ++ 49 (0) 70 71 / 29 73 68

Bisher erschienen:

- Nr. 1 Roland STURM,
Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market.
28 Seiten. März 1994. Schutzgebühr DM 5,-
- Nr. 2 Markus HAVERLAND,
Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung. Die Implementation des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung in Großbritannien und Deutschland.
34 Seiten. Oktober 1994. Schutzgebühr DM 6,-
- Nr. 3 Detlef FECHTNER,
Abschied vom kompensatorischen Föderalismus - Die Bundesländer in der Europäischen Union im Vergleich mit den amerikanischen Einzelstaaten
56 Seiten. April 1995. Schutzgebühr DM 8,-
- Nr. 4 Norbert SCHÖBEL,
Der Ausschuß der Regionen - eine erste Bilanz
48 Seiten. Mai 1995. Schutzgebühr DM 8,-
- Nr. 5 Martin GROSSE HÜTTMANN,
Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - Eine Dokumentation. Mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption
ca. 80 Seiten. Februar 1996. Schutzgebühr ca. DM 14,-

- Nr. 6 Iván ILLÉS,
„Karpaten-Euregio“ (in preparation)
- Nr. 7 Iván ILLÉS,
The Vienna-Bratislava-Győr Cooperation (in preparation)
- Nr. 8 N.N.,
The Impact of the Regional Policies of the EU on Regionalization in Central and East European Countries (in preparation)
- Nr. 9 Dirk HANNOWSKY / Andreas RENNER,
Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas
54 Seiten. Februar 1996. Schutzgebühr DM 10,-

Bestellcoupon:

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Sigwartstraße 20, 72076 Tübingen, Telefon (07071) 297368, Fax (07071) 297368

Hiermit bestelle(n) ich / wir gegen Rechnung (Schutzgebühr zuzüglich Porto) folgende Publikationen:

- _____ Ex. Nr. 1 Roland STURM,
Economic Regionalism in a Federal State: Germany and the Challenge of the Single Market.
Schutzgebühr DM 5,-
- _____ Ex. Nr. 2 Markus HAVERLAND,
Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung. Die Implementation des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung in Großbritannien und Deutschland.
Schutzgebühr DM 6,-
- _____ Ex. Nr. 3 Detlef FECHTNER,
Abschied vom kompensatorischen Föderalismus - Die Bundesländer in der Europäischen Union im Vergleich mit den amerikanischen Einzelstaaten
Schutzgebühr DM 8,-
- _____ Ex. Nr. 4 Norbert SCHÖBEL,
Der Ausschuß der Regionen - eine erste Bilanz
Schutzgebühr DM 8,-

- ____ Ex. Nr. 5 Martin GROSSE HÜTTMANN,
Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - Eine Dokumentation. Mit einer Einführung zum Bedeutungsgehalt und zur Rezeption
Schutzgebühr DM 14,-
- ____ Ex. Nr. 6 Iván ILLÉS,
„Karpaten-Euregio“ (in preparation)
- ____ Ex. Nr. 7 Iván ILLÉS,
The Vienna-Bratislava-Győr Cooperation (in preparation)
- ____ Ex. Nr. 8 N.N.,
The Impact of the Regional Policies of the EU on Regionalization in Central and East European Countries (in preparation)
- ____ Ex. Nr. 9 Dirk HANNOWSKY / Andreas RENNER,
Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb. Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas
Schutzgebühr DM 10,-

Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung im NOMOS-Verlag, Baden-Baden / NOMOS-Publisher Baden-Baden

- Band 1 Franz KNIPPING (ed.)
Federal Conceptions in EU Member States. Traditions and Perspectives
1994, 355 S., ISBN 3-7890-3663-3, 78,- DM
- Band 2 Rudolf HRBEK (Hrsg.)
Europäische Bildungspolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips
1994, 161 S., ISBN 3-7890-3656-0, 48,- DM
- Band 3 Silvia RAICH
Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“
1995, 211 S., ISBN 3-7890-3657-9, 58,- DM
- Band 4 André ALEN
Der Föderalstaat Belgien. Nationalismus-Föderalismus-Demokratie
1995, 86 S., ISBN 3-7890-3791-5, 36,- DM
- Band 5 Roland STURM (Hrsg.)
Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips
1996, 163 S., ISBN 3-7890-4149-1, 48,- DM

- Band 6 Philippe WEBER-PANARIELLO
Nationale Parlamente in der Europäischen Union
1995, 369 S., ISBN 3-7890-4120-3, 79,- DM
- Band 7 Ferdinand KINSKY / Franz KNIPPING (eds.)
Le „fédéralisme personnaliste“ aux sources de l'Europe de demain
1996, 327 S., ISBN 3-7890-4190-4, 79,- DM
- Band 8 Rudolf HRBEK (Hrsg.)
Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union. Erfahrungen und Perspektiven.
1995, 369 S., ISBN 3-7890-4120-3, 79,- DM
- Band 9 Yves MÉNY (ed.)
Subsidiarity and Shared Responsibility. New Challenges for EU Environmental Policy (in preparation)
1996
- Band 10 Robert AGRANOFF (ed.)
Asymmetrical Federalism (in preparation)
1996

ISBN 3-980 3672-4-X