

Schüller, Alfred

Working Paper

Wettbewerbs- und Industriepolitik: EU-Integration als Dritter Weg?

Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2007,01

Provided in Cooperation with:

Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg

Suggested Citation: Schüller, Alfred (2007) : Wettbewerbs- und Industriepolitik: EU-Integration als Dritter Weg?, Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2007,01, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Marburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/29891>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Alfred Schüller

**Wettbewerbs- und Industriepolitik -
EU-Integration als Dritter Weg?**

No. 01-2007

*[in: Dirk Wentzel (Hg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration
Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 82 Stuttgart 2006, S. 127-168.]*

Prof. Dr. Alfred Schüller
Philipps-University Marburg
Faculty of Business Administration and Economics
Universitätsstraße 25 A, D-35032 Marburg
E-Mail: schuelle@wiwi.uni-marburg.de

Wettbewerbs- und Industriepolitik - EU-Integration als Dritter Weg?

Alfred Schüller

Inhalt

1. Ordnungsökonomische Ausgangsfragen.....	4
1.1. Stärkung der Wissensgrundlagen der EU	4
1.2. Wettbewerbs- und Industriepolitik: Der institutionelle Handlungsrahmen	7
1.3. Lissabon-Strategie zwischen Marktintegration und Politikintegration	9
2. Marktintegration: Die wettbewerblich-marktwirtschaftliche Methode der Wissenserschließung	13
2.1. Dezentrale Wissensquellen im Rahmen einer Ordnung der Freiheit.....	13
2.2. Ordnung der Freiheit I: Die <i>äußeren</i> Institutionen	14
2.3. Ordnung der Freiheit II: Die <i>inneren</i> Institutionen.....	15
2.4. Marktintegration mit Agglomerations- und Deglomerationswirkungen	16
2.4.1. Das allgemeine Prinzip: Führungsvorteile aus eingesparten Transaktionskosten	16
2.4.2. Unternehmerisches Handeln, Produktzyklus und räumliche Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten	17
2.4.3. Natürliche und ökonomische Grenzen sowie ordnungspolitische Bedingtheiten der Agglomeration.....	19
2.4.4. Der Einfluß politischer Entscheidungen	20
2.5. Steuerwettbewerb, Standortwettbewerb und Ursprungslandprinzip	22
3. Zwischenfazit	23
4. Politikintegration: Die politisch-bürokratische Methode der Wissenserschließung	24
4.1. Varianten der Politikintegration	28
4.1.1. Die umfassende imperative Lösung: Branchenintegration im administrativen Sozialismus	24

[Haupttitel des Beitrags]	3
4.1.2. Die additive Lösung: Industriepolitik der EU im Dienste "Einheitlicher Märkte"	26
4.1.3. Marktversagen und institutioneller Wissensinterventionismus in der EU	
4.2. Auf dem Dritten Weg zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik	29
4.2.1. Ex ante-Harmonisierung und neue Mitgliedsländer	31
4.2.2. Negative Externalitäten	33
5. Zusammenfassung und Folgerungen	36
5.1. Industriepolitik und Standortwettbewerb	36
5.2. Lissabonstrategie der EU – Ablenkung vom Staatsversagen	37
5.3. Das Subsidiaritätsprinzip als Korrektiv?	38
Literatur:	40

„Retter Europas ist vor allem, wer es vor der Gefahr der politisch-religiös-sozialen Zwangseinheit und Zwangsnivellierung rettet, die seine spezifische Eigenschaft, nämlich den vielartigen Reichtum seines Geistes, bedroht.“

Jacob Burckhardt über Europa 1869

1. Problemstellung

In diesem Beitrag werden drei Wege der Integration einer vergleichenden Betrachtung unterzogen: Der Erste Weg bezieht sich auf die wettbewerblich-marktwirtschaftliche (horizontale) Integrationsmethode auf der Grundlage allgemeiner Regeln. Die Aspekte dieser Methode werden unter der Bezeichnung Wettbewerbspolitik bzw. Marktintegration zusammengefasst. Der Zweite Weg wird Politikintegration I bezeichnet. Als politisch-bürokratische (vertikale) Integrationsmethode dient sie dem Anspruch eines *systematischen* Interventionismus, kann deshalb als umfassende Industriepolitik aufgefasst werden. Diese internationale Form der Planwirtschaft als weitestgehende Politisierung und Bürokratisierung des Integrationsgeschehens dient im folgenden nur als integrationspolitisches Referenzkonzept. Ein Dritter Weg der Integration entsteht in dem Maße, wie die Marktintegration mit *punktuellen* Interventionen kombiniert und diese als Bezugspunkt integrationspolitischen Handelns an Bedeutung gewinnen. Damit rückt die Industriepolitik der EU unter Einschluß der Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik ins Blickfeld. Ihr gilt im folgenden die besondere Aufmerksamkeit. Mit der Ausdehnung des punktuellen Interventionismus verstärken sich die Tendenzen zur Politisierung des Integrationsprozesses. Dieser Vorgang, der im Widerspruch zur regelgebundenen Marktintegration steht, wird Politikintegration II genannt.

Hintergrund der Problemstellung sind einige ordnungsökonomische Ausgangsfragen. Diese beziehen sich zunächst auf die reformpolitischen Intentionen der Lissabon-Strategie, dann auf die Frage, inwieweit Wettbewerbspolitik und Industriepolitik (Marktintegration und Politikintegration II) im Gemeinschaftsrecht der EU verankert sind (Kapitel 2.). In den Kapiteln 3. und 5. (unterbrochen durch ein Zwischenfazit in Kapitel 4.) werden die institutionellen Besonderheiten, die Wirkungen, Gestaltungsfragen und Entwicklungstendenzen des Verhältnisses von Marktintegration und Politikintegration II in der EU behandelt. Um zu diesem Kern des Vergleichs der verschiedenen Integrationswege vorzudringen, bedarf es tiefergehender Vorklärungen. Das wird besonders für die Marktintegration angenommen. Das abschließende Kapitel 6. beleuchtet die Gefahren, die Europa von einem Fortschreiten auf dem Dritten Weg drohen.

2. Ordnungsökonomische Ausgangsfragen

2.1. Stärkung der Wissensgrundlagen der EU

Mit der „Lissabon-Strategie 2000“ wollte der Europäische Rat aus der Union bis 2010 den „dynamischsten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum

der Welt“ machen. Inzwischen sind sechs Jahre vergangen. Der EU-Raum liegt im internationalen Wettbewerb um Innovationen, Investitionen, Wachstum und Beschäftigung gegenüber den USA, Asien und neu aufkommenden Ländern und Regionen weiterhin zurück. In einigen Kernländern der EU bedürfen die Systeme der Sozialen Sicherung ebenso einer grundlegenden Sanierung und ordnungspolitischen Neuorientierung wie die Staatsfinanzen. Es besteht ein drastischer Mangel an Investitionen und Innovationen, die nicht nur durch Kapitalintensivierung die Produktivität steigern, sondern zugleich der Dauer- und Massenarbeitslosigkeit nachhaltig entgegenwirken könnten. In der europäischen Öffentlichkeit wird vielfach darin die Unzulänglichkeit der wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Ordnung schlechthin und der ihr entsprechenden Integrationsmethode gesehen. Angesichts der Ohnmacht, mit der EU-Länder wie Deutschland, Frankreich, Italien und andere etablierte Mitgliedsländer den genannten Problemen und einer Reihe anderer Probleme gegenüberstehen, müssen sich die mittelosteuropäischen Beitrittsländer (MOE-Staaten) mit ungleich bedrohlicheren Krisenpotentialen fragen, ob die EU in der heutigen Verfassung der Erwartung gerecht werden kann, das Hereinwachsen in die Weltwirtschaft zu erleichtern.¹

Die Lissabon-Strategie setzt wie jedes zielgerichtete Handeln ein Gesamtkonzept voraus. Es liegt nahe, daß die EU-Kommission als „Hüterin der Verträge“ und als „Motor der Integration“ initiativ werden soll, um die Mitgliedsländer auf einen ordnungspolitischen Kurs zu bringen, der es ermöglicht, die krisenhafte Entwicklung der Arbeitsmärkte, der Systeme der Sozialen Sicherung und der Staatsfinanzen zu überwinden. Das setzt voraus, daß die EU-Länder, auf die es besonders ankommt, die Gründe für die entstandene Lage und die Verfehlung des angestrebten Ziels realistisch einschätzen. Ohne zutreffende Diagnose wird es auch an einer wirksamen Therapie mangeln.

Einig waren sich die Akteure in Lissabon darin, daß es gilt, die Wissensgrundlagen der Gesellschaft zu stärken und besser zu nutzen. Diese Schlußfolgerung deckt sich mit grundlegenden ordnungsökonomischen Erkenntnissen. Danach beruht die Arbeitsteilung in offenen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen auf Wissensteilung. Und je mehr es gelingt, die Wissensbasis der Gesellschaft möglichst voll zu nutzen, desto effektiver kann der Prozeß der Ressourcengewinnung und des Ressourceneinsatzes sein (siehe Hayek 1969, S. 249; Gutmann 1995, S. 152 f.). Wie kommt es aber, daß trotz blühender Computer-, Internet- und Telekommunikationsbranchen und trotz des viel zitierten Informationszeitalters das Wissenspotential im EU-Raum als Quelle des Wachstums und der Beschäftigung zu wünschen übrig läßt?

Die weit überwiegende Zahl von Menschen verfügt über Wissensdurst, Lern- und Ausbildungsbereitschaft, einfallsreiches Können und Wollen, kurz: Lebenslust. In dieser Annahme kann ebenso eine anthropologische Konstante gesehen werden wie in beträchtlichen Begabungs- und Motivationsunterschieden in der Gesellschaft. Das ökonomische Menschenbild im Sinne des *methodologischen Individualismus* beruht jedenfalls auf der Annahme der Unverlierbarkeit des menschlichen Interesses, in das eigene Wissen und Können zu investieren und daraus Nutzen zu ziehen. Wie dieses Hand-

¹ Zu alternativen Integrationsmöglichkeiten und zum institutionellen Bedingungsrahmen für die *Binnen-* und *Außenintegration* der EU siehe Schüller und Weber 1993, S. 445 ff..

lungsvermögen einer Gesellschaft aufgebaut, mobilisiert, koordiniert (vernetzt), bewertet und für das Problem der Minderung der wirtschaftlichen Knappheit und daraus entstehender Konfliktgefahren genutzt wird, hängt nach Auffassung der Ordnungsökonom² entscheidend von den *Regeln* (Ordnungsbedingungen oder Institutionen) ab, die das Verhalten der Menschen im Umgang mit Knappheitserscheinungen und Konflikten² bestimmen. Ordnungsökonom² sehen die Hauptursache im Mangel an Ordnungsbedingungen, die es den Menschen erleichtern, aus eigenem Können und Wollen wohlhabend zu werden, ohne bei diesem Streben *soziale Dilemmasituationen* herbeizuführen.³ Aus dieser Erkenntnis des *theoretischen Institutionalismus* folgt:

- Regeln können den eigeninteressierten Wissens-, Ausbildungs-, Handlungs- und Aufstiegsdrang, den Wunsch mit anderen Menschen zu kooperieren und solidarisch zu sein, unbewußt und ungewollt in den Dienst des allgemeinen Wohls stellen, also positive externe Effekte hervorrufen.
- Regeln können aber auch das Eigeninteresse zu vielfältigen Kollektivschädigungen verleiten, etwa: wenn Subventionen und andere Finanzierungsprivilegien es erlauben, mit „weichen“ Budgetrestriktionen zu arbeiten, nachlässig zu kalkulieren und zu planen, wenn bestimmte Branchen, Regionen, Betriebsgrößen und Arbeitsverhältnisse privilegiert werden, wenn es möglich ist, mit rentensuchendem Verhalten den Staat und die Mitbürger zu schädigen, kurz: wenn mit negativen externen Effekten die Quellen des Wachstums und der Beschäftigung geschädigt werden können. Ein Vergleich der Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland und in Westdeutschland zwischen 1948 und 1989 zeigt, wie die Menschen auf je eigene Weise kreativ die Methoden der Wissensschaffung und Wissensnutzung den vorherrschenden Ordnungsbedingungen anzupassen verstehen. Dieselben Menschen mit vergleichbarem Humanvermögen und sachlichem Ressourcenpotential bringen in unterschiedlichen Ordnungen verschiedene wirtschaftliche Ergebnisse für sich selbst und für andere hervor.
- Regelwahl und Regelgestaltung sind auf der Ebene der formalen Ordnungsbedingungen des Wirtschaftens letztlich Sache des Staates auf der nationalen oder - im Falle der EU - auch auf supranationaler Ebene. Für den Ordnungsökonom² ist erfolgreiche Wirtschaftspolitik in erster Linie Ordnungspolitik - als Teil einer umfassenden gesellschaftlichen und politischen Ordnungsaufgabe.
- Ordnungspolitik bedarf der geistigen Vorarbeit, um herauszufinden, wie Regeln entstehen können, wie sie zusammenpassen, ob sie im Parteien- und Verbandswettbewerb durchsetzbar sind, welche Wirkungen sie kurz- und langfristig haben und damit die Qualität von Gesamtordnungen (den institutionellen Handlungsrahmen des Wirtschaftens) bestimmen, etwa im Hinblick auf erwartete Ergebnisse.

² Und hierzu gehört auch der Mangel an legalen Arbeitsmöglichkeiten, an soliden Staatsfinanzen sowie an Leistungen der Systeme der Sozialen Sicherung, die den Anforderungen des methodologischen Individualismus entsprechen.

³ Im Falle von sozialen Dilemmata führt das rationale Handeln der beteiligten Akteure zu Ergebnissen, die für sie selbst oder für die Gesellschaft als Ganzes abträglich sind, ohne daß für die Verursacher ein hinreichender Anreiz besteht, mit ihrem Verhalten die Lage für sich und die Beteiligten zu bessern (Watrin 1999, S. 35 ff.).

Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Verhältnis von Wettbewerbs- und Industriepolitik im allgemeinen und der Lissabon-Strategie im besonderen ist zunächst nach dem institutionellen Handlungsrahmen der EU für die menschliche Wissenser-schließung als Quelle für mehr Wachstum und Beschäftigung zu fragen.

2.2. Wettbewerbs- und Industriepolitik: Der institutionelle Handlungsrahmen der EU

Kern des institutionellen Handlungsrahmens der Lissabon-Strategie ist das Gemeinschaftsrecht der EU⁴ mit folgenden Artikeln:

Art. 2 EG-Vertrag mit der *Aufgabe* der Gemeinschaft: Vorrangige Errichtung des gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit dem Anspruch einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens, einem hohen Beschäftigungs- und sozialen Schutzniveau, einem nicht inflationären Wachstum und einem hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen usw.

Art. 3 EG-Vertrag mit 21 *Tätigkeiten* der Gemeinschaft. Hierzu gehören unter anderem ein „System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt“, die Entwicklung einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“, die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft“, die „Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung“, ein Beitrag „zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedsstaaten“. Bei allen Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft nach Art. 3 (3) darauf hin, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“.

Art. 4 EG-Vertrag: Danach hat die Gemeinschaft die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele gemäß Art. 2 im Rahmen einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb auf den Tätigkeitsgebieten von Art. 3 eng zu *koordinieren*.

Art. 5 EG-Vertrag: Die vorherrschende Deutung des hier verankerten *Subsidiaritätsprinzips* beruht auf einer „streng rechtlichen“ Sicht. Danach wird die Gemeinschaft außerhalb ihrer *ausschließlichen* Zuständigkeit⁵ nur dann tätig, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Damit soll der in einer ungehörlichen Zentralisierung von Kompe-

⁴ EU-Vertrag in den Fassungen von Amsterdam und Nizza, 5. Auflage, Beck-Texte im dtv, München 2001.

⁵ *Ausschließliche* Zuständigkeiten der Gemeinschaft bestehen vor allem im Bereich der Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt, die gemeinsame Währungs- und Handelspolitik, für die Zollunion und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik. Bis auf die gemeinsame Währungspolitik ist diese Kompetenzzuweisung für die Konzeption des Binnenmarktes unverzichtbar.

tenzen liegenden Gefahr vorgebeugt werden, die im Gefolge des Maastrichter Vertrages von 1992 unübersehbar geworden ist (siehe Kapitel 4. und 5.).

Art. 81 ff. dienen der Sektoren und Regionen übergreifenden Herstellung und Sicherung eines *unverfälschten Wettbewerbs* auf offenen Märkten für Waren, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren im Rahmen der Zollunion. Dies erfordert wettbewerbssichernde Vorkehrungen gegenüber Kartellen, Marktaufteilungen anderer Art, gegen die Entstehung wirtschaftlicher Macht durch Monopolisierung und gegen Verfälschung des Wettbewerbs durch nationale Subventionen (Beihilfen). Gegenüber den nationalen Wettbewerbsregeln haben die Wettbewerbsregeln der EU Vorrang.

- Artikel 81 Abs. (1) verbietet – weitergehender als z.B. das deutsche „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ – per se alle Vereinbarungen und jede Art der Verhaltensabstimmung, durch die der Handel zwischen den Mitgliedstaaten behindert, eingeschränkt oder verfälscht wird. Diese sog. *Zwischenstaatlichkeitsklausel* hat den Zweck, auf dem Gebiet des Kartellrechts den Geltungsbereich des EU-Rechts gegenüber dem nationalen Wettbewerbsrecht abzugrenzen. Art. 81 Abs. (2) erklärt alle Abmachungen gemäß (1) für nichtig, soweit diese nicht auf Ausnahmen für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen („Freistellungen“) gemäß Artikel 81 Abs. (3) beruhen. Diese sind aus wohlfahrtsökonomischen Gründen zugelassen: zur Förderung des Mittelstands, zur Erhöhung der Versorgungssicherheit, zur Sicherung von Spezialisierungsvorteilen und zur Unterstützung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts.
- Art. 82 verbietet (ohne Ausnahmen) nicht die Entstehung, sondern die *mißbräuchliche* Ausnutzung einer beherrschenden Stellung in der EU oder eines wesentlichen Teils derselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dadurch der Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt wird.
- Art. 86 läßt öffentliche Unternehmen zu, nicht aber deren Privilegierung gegenüber aktuellen oder potentiellen privaten Konkurrenten.

Die Praxis der Verbotsausnahmen gemäß Art. 81 (3) geht von Annahmen der Wohlfahrtssteigerung aus, die ziemlich beliebig behauptet werden können. Und die Mißbrauchskontrolle gemäß Art. 82, vor allem auch hinsichtlich der Möglichkeit einer Fusionskontrolle, erfordert den praktisch schwer zu führenden Nachweis einer „marktbeherrschenden Stellung“, deren Erweiterung durch den Aufkauf von Wettbewerbern und mißbräuchliche Ausnutzung. In Art. 86 kann eine wichtige Konkretisierung des Postulats eines wettbewerbspolitischen *Diskriminierungsverbots* gesehen werden.

Art. 136 EG-Vertrag fordert, die *Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen* in der Gemeinschaft zu fördern, besonders im Hinblick auf Beschäftigung, sozialen Schutz und insgesamt mittels „Abstimmung der Sozialordnungen“. Dies ist wichtig, weil damit der Geltungsbereich der Wettbewerbspolitik beschnitten und der „Bedarf“ an Industriepolitik künstlich erhöht werden kann.

Art. 157 EG-Vertrag enthält den Auftrag an Gemeinschaft und Mitgliedstaaten, die *notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit* der Industrie zu gewährleisten. „Subventionen“ und „Wettbewerbsverzerrungen“ sollen verboten sein. Wenn damit der Wettbewerbspolitik als Rahmenpolitik eine Industriepolitik zur Seite gestellt

wird, so kann sich dies beziehen *erstens* auf die Beihilfeaufsicht gemäß Art. 92 ff. EG-Vertrag, auf allgemeine Maßnahmen, die einer Behinderung privatwirtschaftlicher Aktivitäten (etwa seitens öffentlicher Unternehmen) entgegenwirken. Art. 157 als Grundlage für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der besseren Nutzung des industriellen Potentials in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung, für die Erleichterung der Anpassung an die strukturellen Veränderungen kann sich aber *zweitens* auch beziehen auf vielfältige Fördermaßnahmen (Subventionen, Steuervergünstigungen, staatliche Regierungsaufträge, Kredite und Investitionshilfen), die im Sinne planifizierender Bestrebungen darauf hinzielen, die branchen- und regionenbezogenen Strukturen der Wirtschaftsentwicklung interventionistisch, also punktuell zu beeinflussen, ja vielleicht sogar zu beherrschen (siehe Kapitel 4. und 5.). Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik (einschließlich der Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank EIB) werden deshalb hier als Aspekte einer Industriepolitik aufgefaßt, die darauf gerichtet ist, im Tätigkeitsfeld des Art. 3 gezielt das beseitigen zu wollen, was als „Ungleichheit“ definiert wird.

Art. 163 ff. EG-Vertrag verfolgen in Verbindung mit der sog. Industriepolitik das Ziel, „die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der Industrie der Gemeinschaft zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel dieses Vertrags für erforderlich gehalten werden“. Die allgemeinen und speziellen Maßnahmen der Forschungs- und Technologieförderung werden auf der Grundlage eines koordinierten Vorgehens von Kommission und Mitgliedstaaten in mehrjährigen Rahmenprogrammen zusammengefaßt, um die „Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Gemeinschaft sicherzustellen“. Hier wird die Möglichkeit sichtbar, daß die Kommission vor allem die *zweite* Interpretation von Art. 157 in den Mittelpunkt ihrer industriepolitischen Bestrebungen rücken und nutzen kann, um das zu beherrschen, was als technische Schlüsselindustrien verstanden wird (siehe Kapitel 5.).

Für dieses hier nur in groben Zügen skizzierte Handlungskonzept stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von *Wettbewerbs-* und *Industriepolitik*, wenn es darum geht, die allgemeinen Aufgaben von Art. 2 und die speziellen Aufgaben von Art. 3 EG-Vertrag zu lösen. Annahmegemäß müssten hierdurch Wissensquellen für mehr Wachstum und Beschäftigung erschlossen und genutzt werden können. Besonders Art. 157 und die Art. 163 ff. eröffnen Perspektiven für Versuche, nach einem „Dritten Weg“ Ausschau zu halten, auf dem man durch Mischung jeweils der vermeintlich besten Seiten beider Wege integrationspolitisch gleichsam die beste aller möglichen Lösungen schaffen kann. Ist ein Dritter Weg zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik ein Ausweg aus den aktuellen Krisenerscheinungen und allgemein für eine erfolgreiche Entwicklung der auf bald 27 Mitglieder erweiterten EU? Das ist die Kernfrage dieses Aufsatzes.

2.3. Lissabon-Strategie zwischen Marktintegration und Politikintegration

Die unter 2.2. genannten Artikel zeigen: Beim EG-Vertrag handelt es sich von Anfang an um eine *europäische Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs*. Darin kann des-

halb auch die entscheidende Handlungsgrundlage für die *Binnenintegration*⁶ und für Bestrebungen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs gesehen werden, die Reformanstrengungen zu verstärken, um die Wissensgrundlagen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu verbessern.

Die Sektoren und Regionen übergreifende gemeinsame Wettbewerbspolitik hat, wie gesagt, Vorrang vor nationalen wettbewerbspolitischen Bemühungen.⁷ Die hierfür inzwischen auch von Brüssel verwendete Bezeichnung „horizontale“ Integrationsmethode (*Kommission der EU* 2002) beruht auf einem bestimmten ordnungsökonomischen Konzept, nämlich dem Verständnis vom Marktssystem als einem unzerlegbaren Prozeß (siehe Kapitel 3.1.) – als ein grundlegendes Prinzip des Ersten Weges.

Im Widerspruch zur marktwirtschaftlich ausgerichteten Wettbewerbspolitik der EU stehen wettbewerbsverzerrende nationale Subventionen (Beihilfen), Regionalsubventionen, öffentlich-rechtliche und staatliche Banken, grenzüberschreitende Buchpreisbindungen, „goldene Aktien“, mit deren Hilfe – wie im Fall der deutschen Volkswagen AG – der Übernahmewettbewerb behindert wird, vielfach privilegierte staatliche oder quasi-staatliche Handelsmonopole wie Post, Telekommunikation, der öffentlich-rechtliche Rundfunk, die von Anfang an bestehenden Bereichsausnahmen vom Wettbewerb wie die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die EG-Agrarmarkordnung, die Verkehrs-, Strom- und Wasserwirtschaft, die Wohnungswirtschaft, große Teile des Dienstleistungsangebots (in den Bereichen Gesundheit, Handwerk, Handel, Gewerbe, Freie Berufe usw.).

Inzwischen hat die EU-Kommission, vor allem auch auf der Grundlage des Art. 86, den Prozeß der Deregulierung der genannten Branchen vorangetrieben oder eingeleitet, um dem System des diskriminierungsfreien Wettbewerbs näher zu kommen, obwohl die wettbewerbspolitischen Ausnahmereiche auf nationaler Ebene zum Teil bis heute beharrlich verteidigt werden.⁸ Als solche unterliegen sie speziellen Ordnungsregeln – als Ausdruck eines „vertikalen“ Integrationsverständnisses, das von einer zweckmäßigen Zerlegbarkeit des Marktgeschehens ausgeht (siehe Kapitel 5.).

Die großen wettbewerbspolitischen Verdienste der EU-Kommission und des EuGH sind vor allem auch aus Sicht der deutschen Käufer und Konsumenten unbestritten. Von daher wäre es wünschenswert, wenn sich die EU-Kommission und der EuGH noch stärker als bisher wettbewerbspolitisch in den Dienst einer erweiterten Binnenmarktintegration im Sinne des ersten Integrationsweges stellen könnte. Auf der Konferenz von Lissabon (2000) ist jedenfalls der Grundsatz der offenen Marktwirtschaft mit freiem unverfälschten Wettbewerb formal bekräftigt worden. Ermutigender Ausdruck dieses Vorha-

⁶ Siehe Fußnote 1.

⁷ Gleiches gilt für die gemeinsame Handelspolitik als wichtige Handlungsgrundlage der *Außenintegration* der EU.

⁸ In Deutschland und Frankreich ist der Geltungsbereich der Dienstleistungsliberalisierung dadurch erheblich eingeschränkt worden, daß es den Gewerkschaften und ihnen nahestehenden Verbänden und Parteien gelungen ist, für den Marktzugang und die Erbringung einer Dienstleistung das Recht des Ziellandes durchzusetzen und damit die Wanderungsanreize zu reduzieren (siehe auch *Smeets*, i. d. Bd.).

bens ist die Empfehlung, den Binnenmarkt durch Beseitigung von wachstums- und beschäftigungshindernden Regulierungen zu stärken und hierbei auch dem Bildungssektor mehr Beachtung zu schenken. Das ist deshalb gerechtfertigt, weil z.B. das Bildungssystem in Deutschland seit den 70er Jahren vielfach den Kontakt zu den Erfordernissen eines modernen weltoffenen Marktsystems im allgemeinen und eines leistungsfähigen Beschäftigungssystems im besonderen verloren hat. Selbst bei günstigeren Wachstumsraten, als sie heute bestehen, wird vielfach für längere Zeit noch mit großen Diskrepanzen zwischen dem Bildungs- und Beschäftigungssystem gerechnet.

Die Empfehlungen von Lissabon wurden auf dem Treffen des Europäischen Rates in Stockholm und Göteborg (2001), in Barcelona (2002) usw. teils bekräftigt, teils erweitert. Gefordert wurden mehr Investitionen in das Humankapital, die Erhöhung der Arbeitsproduktivität und des durchschnittlichen effektiven Renteneintritts, der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, die Verringerung von Treibhausgasemissionen, die Erhöhung des Anteils der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen, die Förderung hochqualifizierter Forscher und von F&E-Projekten, der Internetnutzung in Schulen und privaten Haushalten (siehe *Wentzel* i. d. Bd.), der Elektronisierung der Verwaltung („E-Government“) und des Bildungsstands in den Fächern Mathematik, Naturwissenschaften und Technik (siehe *EZB* 2005a).

Der Wert von gemeinsamen Erklärungen, die sich auf die angeführten Bereiche beziehen, ist im Hinblick auf die mit der Lissabon-Strategie verfolgten Wachstums- und Beschäftigungsziele nicht allzu hoch zu veranschlagen, zumal es einer ökonomisch klugen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips entspricht, wenn Vorhaben der genannten Art im wesentlichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, damit prinzipiell Gegenstand des Standortwettbewerbs sein könnten.

Die Lissabon-Strategie sieht allerdings für die EU-Kommission eine neue *Gemeinschaftsaufgabe* in Form eines „leichten“ Koordinierungsverfahrens für die Tätigkeitsgebiete des Art. 3 vor, und zwar in folgender Hinsicht:

- Vorgabe quantitativer Ziele („Benchmarking“) und bestmöglicher Verfahren der Zielerreichung („Best practices“).
- Jährlicher Bericht über die Fortschritte der Mitgliedsländer bei der Verwirklichung der genannten und weiterer Vorhaben mit dem Ziel, Gruppendruck („Peer pressing“) auszuüben und der Bevölkerung in den Mitgliedsländern zu zeigen, wo ihr Land im EU-Vergleich steht (siehe auch *Sundmacher* und *Müller* i. d. Bd.).

Mit diesem indizierenden Koordinierungsverfahren steht die Lissabon-Strategie allerdings ordnungspolitisch in einem Zwiespalt. Zunächst einmal gibt es neben dem renommierten „*Economic Freedom of the World Report*“ weitere angesehene Vergleichsstudien über die Entwicklung der institutionellen Grundlagen der Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- und Außenhandelspolitik der Nationen. In diesem Rahmen wird auch der Auf- und Abstieg der EU-Mitgliedsländer laufend dokumentiert. Diese Orientierung, die aus ordnungsökonomischer Sicht auch den Ursachen von Wachstums- und Beschäftigungsproblemen Beachtung schenkt, ist – bei allen Schwächen – dem Verfahren der EU vorzuziehen, das mehr an Symptomen ansetzt und im Verdacht steht, ein Übungsfeld für eine letztlich angestrebte Zentralisierung (wirtschafts-)politischer Entscheidungen ge-

mäß Art. 4 zu sein – flankiert von einer beschleunigten Politik der Ex-ante-Harmonisierung, die geeignet ist, den wahrscheinlich sehr viel wirksameren Standortwettbewerb in der Gemeinschaft zu schwächen.

Die Anzeichen dafür, daß die Kommission eine so geartete Politikintegration substantiell zu stärken versucht, sind unübersehbar, wie auch die angestrebte Erweiterung der Gemeinschaftszuständigkeit mit dem Vorschlag der EU-Kommission für ein europäisches „Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation“ vom April 2005 erkennen läßt – mit einem Fördervolumen von 4,2 Mrd. € für den Zeitraum 2007-2013.⁹ Damit soll im Anschluß an Art. 157 eine Reihe von laufenden Einzelprogrammen eine „umfassende und kohärente Rechtsgrundlage für Gemeinschaftsmaßnahmen (erhalten), die die gleichen übergeordneten Ziele – Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation – verfolgen“. Das Fördervolumen erscheint im Vergleich zum EU-Finanzrahmen von rd. 862 Mrd. € für den Zeitraum 1997-2013¹⁰ bescheiden. Jedoch drängt sich in Verbindung damit (wenn Ziele und Aktionsbereiche sowie die Durchführungsbestimmungen des „Rahmenprogramms“ genauer betrachtet werden) folgender Eindruck auf:

Die Bereiche, die als entscheidend für eine größere Wettbewerbsfähigkeit und mehr Beschäftigung in der Zukunft angesehen werden, bedürfen der staatlichen *Selektion* und *Förderung* auf der Grundlage mehrjähriger Programme. Mit dieser interventionistischen Interpretation der Artikel 3, 157 und 163 kann die EU-Kommission auf dem Wege des Ausbaus der „vertikalen“ Integrationsmethode ihre Kompetenzen erheblich erweitern.

Ordnungspolitisch kommt dieser Weg vor allem Frankreich entgegen. Dessen lange Tradition planifizierender Neigungen wird seit 1998 auch von der deutschen Bundesregierung unterstützt. Diese hat beschlossen, die Lissabon-Strategie mit einer nationalen *Innovationsoffensive 2004* zu verbinden. Dies geschieht in der Annahme, damit die gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven Deutschlands verbessern zu können, und zwar in folgender Hinsicht:

- Stärkung von „Wachstums-kernen“ (Aggregationszentren) durch regionale und sektorale Innovations- und Wachstumsstimulierung (Förderung des wachstumsbestimmenden Einflusses von Schlüsselindustrien, die Begünstigung von „Allianzen“ großer Unternehmen zur Entstehung einer Liga von „Champions“ europäischer Unternehmen und Forscher);
- Förderung von „Kompetenznetzen“ in Form der Zusammenarbeit von Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen mit dem Ziel, Forscher und kommerzielle

⁹ Im folgenden „Rahmenprogramm“ genannt. Darin sind drei Unterprogramme vorgesehen: ein „Programm für unternehmerische Initiative und Innovation“, ein „Programm zur Unterstützung der Politiken zugunsten der Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) und ein „Europäisches Programm für Intelligente Energien“. Siehe *Kommission der EU* (2005).

¹⁰ Für die Förderung der Landwirtschaft rd. 371 Mrd. €, für Struktur- und Kohäsionsfonds 308 Mrd. €, für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (Forschung, Entwicklung, Verkehr und andere Infrastrukturausgaben) 72 Mrd. €, für Außenpolitik und Verwaltung je 50 Mrd. €, für Innen- und Justizpolitik rd. 10 Mrd. €. Beschluß *des Europäischen Rates* am 17. Dezember 2005.

Anwender zusammenzubringen, eigene Unternehmen zu gründen, Unternehmenskooperationen zu initiieren und auf dieser Grundlage für „zukunftsträchtige Technologien“ und neue Absatzmöglichkeiten zu sorgen (Stichworte: Bio-Photonik, Neuro-Informatik, Nano-Biotechnologie, spezielle Forschung zur Bekämpfung bestimmter Krankheiten); ein Mittel hierfür wird unter anderem in einer gezielten Förderung von solchen Wissenschaftlern gesehen, die interdisziplinär arbeiten;

- Förderung von „Interregionalen Allianzen für die Märkte von morgen“.

Insoweit deckt sich die regierungsamtliche Interpretation der Lissabon-Strategie mit der französischen Vorstellung und mit dem „Rahmenprogramm“ der Kommission vom April 2005. Insoweit scheint auch die ursächliche Einschätzung der beklagten Wirtschaftsentwicklung mit der französischen Auffassung zu konvergieren – im Widerspruch zur Diagnose einer Reihe anderer EU-Länder.

An dieser Stelle wird erkennbar, daß es bei der Frage, wie die Lissabon-Strategie das angestrebte Ziel erreicht will, um die Gewichtung des Verhältnisses von Wettbewerbs- und Industriepolitik, um die Einschätzung geht, was eine Mischung der beiden konkurrierenden Methoden der Integration menschlichen Wissens und Handelns leisten kann (Schüller 1994, S. 306 ff.):

- Die Marktintegration als wettbewerblich-marktwirtschaftliche Methode (Erster Weg).
- Die Politikintegration I als umfassender politisch-bürokratischer Interventionismus (Zweiter Weg).
- Eine Mixtur aus Marktintegration und Politikintegration II als punktueller Interventionismus (Dritter Weg).

Worin liegen die Besonderheiten des Ersten Weges (Kapitel 3.), des Zweiten und des Dritten Weges (Kapitel 5.)? Die Antworten erschließen sich nicht von selbst. Sie hängen von der ordnungsökonomischen Orientierung und von politischen Kalkülen ab. Was ist den Mitgliedsländern und ihren jeweiligen Regierungen bei der Wahl der Therapie und der Zuweisung von Kompetenzen an die Kommission wichtiger: Eine zielgerechte Mittelwahl oder eine solche, die besser erscheint, um die eigenen Wiederwahlmöglichkeiten auf nationaler Ebene zu verbessern? Schließlich sind für Wahl und Mischung der beiden Integrationsmethoden die Eigeninteressen der EU-Kommission nicht unwichtig.

3. Marktintegration: Die wettbewerblich-marktwirtschaftliche Methode der Wissenserschließung

3.1. Dezentrale Wissensquellen im Rahmen einer Ordnung der Freiheit

Bezugspunkt ist im folgenden ein Markt- und Wettbewerbsverständnis, das auf die Österreichische und Freiburger (ordoliberalen) Schule zurückgeht. Eine Weiterentwicklung dieses ordnungsökonomischen Denkens ist die Neue Institutionenökonomie (Coase 1937, 1988). Wichtige Ausgangspunkte bestehen in folgenden Annahmen:

- Das *ökonomische Menschenbild* im Sinne des methodologischen Individualismus als Bezugspunkt des Prozesses der Wissensentstehung und -nutzung.

- *Dezentrale Wissensquellen*: Die Kenntnis der Umstände, „von der wir Gebrauch machen müssen, (existiert) niemals zusammengefaßt oder als Ganzes, sondern immer nur als zerstreute Stücke unvollkommener und häufig widersprechender Kenntnisse, welche all die verschiedenen Individuen besitzen“ (Hayek 1952, S. 103 f.).
- *Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*: Bei der Marktintegration geht es darum, im Rechnungszusammenhang von Marktpreisen Quellen des Wissens zu erschließen und zu nutzen, das an Personen gebunden und der Natur der Sache nach unvollständig unter einer Vielzahl von Menschen verstreut ist. Es bedarf zur Mobilisierung eines *wettbewerblichen Suchprozesses* (nach dem trial-and-error-Prinzip), in dem Tatsachen erkennbar werden, die ohne Bestehen des Wettbewerbs entweder unbekannt blieben oder doch zumindest nicht genutzt würden (Hayek 1969, S. 249). Ergebnis der Wissensteilung ist die Arbeitsteilung.
- *Erwartungen und unternehmerisches Handeln*: Die preisgesteuerten Wirtschaftspläne und arbeitsteiligen Markthandlungen sind trotz aller vergangenheits- und gegenwartsbestimmten Erfahrungen der Akteure entscheidend von individuellen Erwartungen geprägt. Deshalb beruht die Arbeits- und Wissensteilung immer auf einem hypothetischen Rechnen mit Erlös-, Kosten- und Nutzenerwartungen (Mises 1940, S. 283 ff.), also auf unternehmerischem Handeln schlechthin. Dieses erhält bei der Erschließung und Nutzung von Wissensquellen im marktwirtschaftlichen Rechnungszusammenhang Anreize, die Beziehung zu den Umständen nicht aus den Augen zu verlieren, die über das gesamte Marktgeschehen hinweg Einfluß auf Produktion und Nachfrage haben. Damit ist zweierlei gewährleistet: *Erstens* – Aus dem Marktgeschehen wird über die verschiedenen Dimensionen des Preiszusammenhangs ein „einheitlicher und unzerlegbarer“ Prozeß (siehe Mises 1940, S. 291; Hoppmann 1982, S. 137 ff.). *Zweitens* – In diesem Zusammenhang kann sich der rechnende Umgang mit den Wissensquellen nicht in mikro- und makroökonomischen Fiktionen verlieren wie in der Politikintegration mit ihrem mehr oder weniger weitgehenden konstruktivistischen Interventionismus, dem ungelösten Preisproblem und der Neigung zum einseitigen Denken in Produktionskategorien.

Unter dem Druck konkurrierender Bemühungen auf der Angebots- und Nachfrage-seite entstehen aus veränderten Erlös-Kosten-Relationen *Anreize*, den gesellschaftlichen Wissensfluß in einem einheitlichen Rechnungszusammenhang über Branchen und Regionen hinweg, also *horizontal*, in Gang zu halten. Dabei ist der Blick unausweichlich auf Erwartungsänderungen gerichtet. Das macht es notwendig, das Wissen immer wieder auf seine Wettbewerbsfähigkeit im Marktgeschehen zu testen und im Sinne der *Best-Practice-Methode* auf den neuesten Stand zu bringen. Zugleich entstehen damit unbewusst und ungewollt auch machverhindernde und machtauflösende *Kontrollen*.

3.2. Ordnung der Freiheit I: Die äußeren Institutionen

Die preisgesteuerten Prozesse der Wissenserschließung bedürfen – im Sinne des theoretischen Institutionalismus – einer Rahmenordnung, die Freiheit und Wettbewerb im Prozeß der Wissenserschließung ermöglicht und sichert (siehe hierzu die konstituieren-

den und regulierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung bei *Eucken* (1952/1990) und bei *Hayek* (1971).¹¹ Hierzu zählen:

- Die verfassungsmäßige Gewährleistung eines konstitutionellen Minimums an Ordnung. Dieses beruht auf Institutionen, die alle freiheitlichen Ordnungen prägen: die Verhinderung von Gewalt, Raub, Betrug und Enteignung, d. h. der Schutz des Privateigentums im weitesten Sinne, die Sicherung der Freiheit des Güteraustauschs durch Verträge, des engen Zusammenhangs von Entscheidung und Haftung, der Rechtsstaatlichkeit auf der Grundlage einer wirksamen Kontrolle der Exekutive durch die gesetzgebenden und rechtsprechenden Organe, die Gewährleistung der Landesverteidigung, die Sicherung einer soliden Staatsverwaltung und -finanzierung mit einer klaren und rechtlich wirksamen Kompetenzverteilung zwischen den Gliedstaaten.
- Die Gewährleistung eines Systems des freien unverfälschten Wettbewerbs, das der Gefährdung durch Inflation und Deflation¹², durch interventionistische Maßnahmen der EU-Kommission oder anderer zentralisierter Organe der EU und durch marktwidrige Aktivitäten der Mitgliedstaaten entzogen sein sollte.

3.3. Ordnung der Freiheit II: Die *inneren* Institutionen

Innerhalb des äußeren Rechtsrahmens können in einem *endogenen* Prozeß der spontanen Wissensentdeckung und -nutzung sowie der Ordnungsbildung eine Fülle von *inneren* Institutionen und Organisationsformen entstehen: vielfältige Rechtsformen von Unternehmen und Vertragstypen expliziter und impliziter Art, Firmenverbindungen, standardisierte Zahlungs-, Kreditsicherungs- und Wertaufbewahrungsmittel, Werbe-, Vermittlungs- und Beratungseinrichtungen wie Banken, Versicherungen, Termingeschäfte, Wertsicherungsklauseln, Haftungsregeln, Qualitätsgarantien, Markenzeichen. Dazu gehören auch Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft wie Handwerks-, Handels- und Industriekammern und -verbände, regionale Zusammenschlüsse von verwandten und unterstützenden Branchen, Datenbanken, technische und ökonomische Ausbildungszentren, Systeme der sozialen Sicherung usw. Diese unmittelbar oder mittelbar marktbezogenen Institutionen bilden sich aufgrund von Kosten-Nutzen-Erwägungen heraus und dienen dem Zweck, die Transaktionskosten der Marktintegration zu senken und die mit ihr verbundene Ungewißheit zu mindern. Sie gehören (häufig in staatlich beeinflussten und kulturell geprägten Rechtsformen) zu jenem „sozialen Lebensprozeß“ (*Walter Eucken*), der sich hinter dem Preismechanismus verbirgt und nur demjenigen aus dem Gesamtzusammenhang der Wissensdezentralisierung verständlich wird, der sich auf das „Denken in Ordnungen“ einläßt.

¹¹ Als *äußere* Institutionen bilden sie die handlungsrechtliche Voraussetzung der Marktintegration. Dagegen lassen sich die *inneren* Institutionen als Geschöpfe des Marktsystems, als handlungsrechtliche Anpassungsformen an die äußeren Institutionen charakterisieren (*Lachmann* 1963, S. 63 ff.; *Schüller* 1986, S. 35 ff.).

¹² Grundlegende Bedingung eines diskriminierungsfreien Wettbewerbs ist eine Währungsordnung, die Geldwertstabilität sichert und damit monetär verursachte allokativen und distributiven Vermögens-, Einkommens- und Beschäftigungsverzerrungen ausschließt.

Danach ist der preisgesteuerte Güter-, Leistungs- und Finanzverkehr von einer Welt der Institutionen umgeben, die geeignet sind, über die Senkung von Transaktionskosten und den damit verbundenen Abbau von Unsicherheiten negative externe Effekte zu internalisieren. In welchem Maße Unsicherheiten, bedingt durch neue Informations- und Kommunikationstechniken, Anreize zur Entstehung von inneren Institutionen erzeugen, zeigt die Entwicklung des Online-Rechts.

In diesen und anderen Institutionen und Organisationen, die – wie die Rechtsform der Aktiengesellschaft (*Strätling* 2000) – häufig nationale Besonderheiten aufweisen, kann ein spontanes Programm der ständigen Wissensschaffung und -nutzung, der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit gesehen werden. Hierbei geht es darum, die Kosten der dezentralen Wissensgewinnung, -teilung und -kontrolle durch stabilisierte Verhaltensmuster zu minimieren, dadurch menschliches Handeln berechenbar zu machen und die Mitglieder der Gesellschaft zu einem Gebrauch aller Mittel anzureizen, die unbewußt und ungewollt den bestmöglichen Ressourceneinsatz ermöglichen. Innovation, Investition, Wachstum und Beschäftigung haben in diesem wirklichkeitsnahen Konzept der Integration menschlicher Handlungen primär *endogenen* Charakter, auch wenn von der äußeren Rechtsebene her vielfach unverzichtbare „Befestigungen“ menschlichen Handelns kommen, freilich nicht selten auch solche, die den Transaktionskostenpegel in einem Ausmaß erhöhen, daß hierdurch unnötige Ungewißheiten entstehen und der Prozeß der Marktintegration geschwächt wird (siehe Kapitel 3. 4. 4. und 5.).

3.4. Marktintegration mit Agglomerations- und Deglomerationswirkungen

Im regelhaften Prozeß der wettbewerblichen Entstehung und Nutzung von Wissensquellen kommt es regelmäßig zu örtlichen oder regionalen Wissensansammlungen mit Agglomerations- oder Wachstumszentren der Produktion, der Kaufkraft und der Nachfrage. Das Ausmaß der integrationsbedingten Ballung, Differenzierung und Angleichung von Wissen ist nicht bekannt, vielmehr das Ergebnis eines komplexen, kostenverursachenden Suchverfahrens. Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen sind unvermeidlich, ja entscheidende Triebkräfte des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Wie sind diese Unterschiede und die sie verursachenden Kräfte zu erklären? Einige Ansätze seien hier kurz im Anschluß an das Prinzip der „Fühlungsvorteile“ (*Adolf Weber*) genannt.¹³

3.4.1. Das allgemeine Prinzip: Fühlungsvorteile aus eingesparten Transaktionskosten

Die enge „Tuchfühlung“ der Menschen, die in rasch wachsenden Städten oder Regionen, also auf engstem Raum, vielfach unausweichlich ist, ermöglicht es, die Transaktionskosten der Wissensgewinnung, der Wissensteilung und der Wissenskontrolle ständig zu senken, vielfach innerhalb einer informellen Regelsphäre. Hierdurch kann der Bereich lohnender Tauschbeziehungen erweitert werden. In hochverdichteten Räumen der Wissens- und Arbeitsteilung sind regelmäßig auch die Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven günstiger. Grund hierfür sind positive Skaleneffekte. Diese sind ver-

¹³ Zur empirischen Relevanz regionaler Agglomerationen siehe *Porter* (1990).

gleichsweise kostengünstigen Möglichkeiten der unternehmerischen Entdeckung und Nutzung von Vorteilen aus der Internalisierung technischer, ökonomischer und infrastruktureller Externalitäten zuzuschreiben. In diesem Erklärungsmuster ist die Nutzung örtlich zugänglichen Wissens nichts anderes als ein zweckmäßiger Umgang mit dem Problem der Knappheitsminderung.

3.4.2. Unternehmerisches Handeln, Produktzyklus und räumliche Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten

Wie für alle gesellschaftlichen Prozesse gilt auch für das Marktgeschehen: Es wird durch bestimmte menschliche Eigenschaften und durch neues Wissen in Gang gehalten, dessen Wirkungen sich nur allmählich in einem mühsamen Trial-and-error-Prozeß verbreiten. Zu den menschlichen Eigenschaften zählen auch solche, die sie zum unternehmerischen Handeln als Anbieter und Nachfrager auf Märkten befähigen. Unternehmerische Eigenschaften können, um eine vereinfachte Vorstellung von den Kräften zu vermitteln, um die es geht, im Anschluß an *Ernst Heuß* (1965) als kreative oder initiative auf der einen Seite und konservative oder adaptive Unternehmer auf der anderen Seite bezeichnet werden. Diese bestimmen mit ihren Verhaltensweisen die Marktentwicklung, auch hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten (siehe hierzu *Wößmann* 1999).

Kreative Unternehmer versuchen, auf der Grundlage neuen Wissens (Inventionen) neuen Produkten, Produktionsverfahren und Organisationsformen (Innovationen) den Weg zu ebnen. Dies wird erleichtert, wenn die Möglichkeit besteht, am jeweiligen Unternehmensstandort auf ein Potential von *Wissensteilungen und -verknüpfungen* und auf positive Wissensexternalitäten zurückzugreifen. Der Humus hierfür besteht in qualifizierten Menschen, wissensanregenden Organisationsformen und in Ordnungsbedingungen, die forschungs- und neuerungswilligen Personen und Unternehmen Entfaltungsmöglichkeiten bieten und Anziehungskraft auch auf mobile Faktoren von außen ausüben.

Personelle, materielle und vor allem institutionelle Standortfaktoren, die auf mobile Faktoren anziehend wirken, sind zugleich Ausdruck einer positiven Antwort auf die Frage: Wie weit beschränkt sich der Staat auf eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Gestaltung der äußeren und inneren Institutionen - im Bereich des Rechtsschutzes, des Bildungssystems, der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen, der sozialen Sicherungssysteme, der Regulierung der Güter-, Faktor- und Finanzmärkte, der Haushalte und Unternehmen, der Verbände usw.? Art und Ausmaß der Freiheit der Wirtschaftssubjekte haben entscheidenden Einfluß auf die Leistungs- und Wettbewerbsbereitschaft („spirit of competition“) der Bevölkerung.

Wenn in den letzten Jahren EU-Unternehmen per Saldo mehr Geld für Forschung und Entwicklung (F&E) in den USA und in asiatischen Ländern ausgegeben haben als Unternehmen von dort in der EU, dann deutet dies auf eine stärkere Behinderung der Individuen in der Gemeinschaft durch die genannten und andere Aspekte der Wirtschafts- und Sozialpolitik hin.

Durch die Möglichkeiten, die eine enge geistige Tuchfühlung der Menschen in wirtschaftlichen Verdichtungsräumen bieten, können die Kosten einer produktivitätsstei-

gernden Wissensgewinnung, Wissensteilung und Wissenskontrolle gesenkt werden. Beim Übergang von der Invention zur Innovation kann hierdurch das Gewicht hoher Standortkosten in dieser frühen Phase der Marktentwicklung erheblich gemindert werden.

Perspektiven für rasch zunehmende Vermarktungserfolge des Neuen wecken Anreize, Kosteneinsparungspotentiale (Skalenerträge) zu entdecken, begleitet von diffundierenden Lern- und Erfahrungsprozessen, die imitierenden Konkurrenten die Chance bieten, sich an einem Kosten- und Preissenkungswettbewerb zu beteiligen, um auf schnell wachsenden Absatzmärkten Fuß zu fassen. Hierzu gehört auch die Möglichkeit, die Produktion in kostengünstigere Regionen zu verlagern und diese als Absatzmärkte zu erschließen.

Mit dem Schwinden des innovativen Wissensvorsprungs gewinnen Skalenerträge die Vorhand im Wettbewerb - durch verstärkte Wahrnehmung von Vorteilen der Imitation und Variation, durch Ausschöpfung von Kostensenkungsspielräumen, die in der Massenproduktion liegen. Auf diese Weise können breitere Einkommensschichten als Käufer gewonnen werden. Und wem es als Anbieter im verschärften Kosten- und Preissenkungswettlauf gelingt, die Produktion in kostengünstigere Regionen zu verlagern, kann damit zugleich die Kosten der Erschließung neuer Absatzräume senken.

Auf diesem Wege werden Tendenzen der räumlichen Verdichtung oder intraregionalen Zentralisierung der Wirtschaftstätigkeit von der interregionalen und internationalen Dezentralisierung abgelöst. Im Wettbewerb zwischen kostenintensiven Ballungsgebieten und kostengünstigen Regionen liegen die besonderen Chancen aufholender Länder – vor allem bei der Anziehung von Direktinvestitionen als Voraussetzung für einen fortschreitenden Prozeß der internationalen Einkommensangleichung.¹⁴ Denn Direktinvestitionen bieten gegenüber Portfolioinvestitionen, die ausschließlich der Finanzanlage dienen, den Vorteil, Mittel der Finanzierung von Sachinvestitionen mit dem Import von unternehmerischer Betätigung und Haftung, also mit einem Transfer von Wissen und Haftungsvermögen zu kombinieren und – je nach Ausmaß und Struktur - eine sektorübergreifende dynamische Investitionstätigkeit und verstärkte Integration in die internationale Arbeitsteilung zu begünstigen.

Zwischenfazit: Produktzyklus-Güter sind in ihrer Bedeutung für die Entstehung von räumlichen Differenzierungs- und Nivellierungsprozessen sehr viel wichtiger geworden als örtlich verfügbare Rohstoffvorkommen, die früher typischerweise den Standortvorteil der Schwerindustrie bestimmt haben. Damit dürften sich auch die Perspektiven für die Verringerung der Rückstände im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen aus sich heraus, also *endogen*, günstiger gestalten. Und wenn dies als Bedingung für die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts einer Wirtschaftsgemeinschaft angesehen wird (Art. 158 EG-Vertrag), stellt sich die Frage, ob es Gründe und Wege der Politikintegration gibt, die auf der Grundlage eines gemeinsamen Wis-

¹⁴ Zu den Faktoren, die den Strom der Direktinvestitionen in die neuen mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten der EU (sog. MOE-Staaten) beeinflussen siehe den Überblick in EZB (2005b, S. 12 ff.). Zu den Wirkungen von Direktinvestitionen auf Leistungsbilanz und Außenhandel der MOE-Staaten siehe *Deutsche Bundesbank* (2006, Nr. 1, S. 17 ff.).

sens der Gesellschaft für eine vorausschauende Industrie- und Angleichungspolitik als Instrument einer aktiven Strukturgestaltung sprechen – etwa mit Hilfe von Struktur-, Regional- und Kohäsionsfonds, durch industriepolitische Einzel- und Rahmenprogramme und ergänzende Gemeinschaftsmaßnahmen, wie sie im EG-Vertrag nach Maastricht vorgesehen sind, um das zu fördern, was viel- oder nichtssagend die „harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes“ genannt wird (siehe Art. 158 EG-Vertrag).

3.4.3. Natürliche und ökonomische Grenzen sowie ordnungspolitische Bedingtheiten der Agglomeration

Unbestreitbar steht die wettbewerblich-marktwirtschaftliche Verdichtungsdynamik in enger Verbindung mit geballten Angebots- und Nachfragemärkten, häufig komplementär zu den vorher genannten Gründen und zu den Lebensverhältnissen der Menschen in Verdichtungsräumen. So können die Prozesse der Wissenserschließung-, Wissensnutzung und der räumlichen Wissenserweiterung, die die wirtschaftlichen Differenzierungen und Nivellierungen im Strukturwandel der Märkte hervorbringen, zugleich Grundlage für eine räumlich nahe Anwendungserweiterung in anderen Produktbereichen sein. Und so wie Innovatoren nicht nur Nachahmer, sondern auch andere Innovatoren inspirieren und anziehen, kann sich im dominierend intra-industriellen Güteraustausch die Verdichtungsdynamik von Räumen fortsetzen und verstärken. Hierbei können sich marktbestimmte Wirtschaftskräfte und ein attraktives staatliches Leistungsangebot (Einrichtungen der Bildung und Kultur) wechselseitig ergänzen. Tendenzen der Selbstverstärkung und Stabilisierung von Ballungsvorteilen werden im Standortwettbewerb begünstigt.

Trotzdem gibt es *natürliche* und *ökonomische* Grenzen der Entstehung, Selbstverstärkung, Stabilisierung und Diffusion von Agglomerationsvorteilen wie auch von „reichen“ Regionen. Begrenzend können z.B. die Boden- und Immobilienverknappung und -verteuerung, überproportional ansteigende Kosten des Wohnens, der Wassergewinnung, Abfall- und Schadstoffbeseitigung, des Rechtsschutzes bei Bevölkerungsverdichtung wirken – wie auch eine wachsende Luftverschmutzung und Lärmbelästigung, ein zunehmender Anfall an Produktionsabfällen und Schadstoffen bei abnehmender Entsorgungsfähigkeit.

Die Produktivitätsvorteile aus der Fühlungsdichte von Firmen und Branchen sind in dem Maße begrenzt, wie in einem Gebiet stagnierende und rückläufige Markttendenzen stärker sind als die expandierenden Kräfte. Einfluß darauf hat das Verhältnis von konservativen und kreativen Unternehmern in einem Wirtschaftsraum. Dieses Verhältnis ist nicht schicksals-, sondern ordnungsbedingt. Aus einer Vielzahl von Gründen sind nationale und internationale Umschichtungen in der räumlichen Ballung von Wirtschaftskraft Ausdruck dafür, daß die ökonomischen Mechanismen der Wissens- und Arbeitsteilung in offenen Marktwirtschaften mit freiem Wettbewerb dahingehend wirken, daß kein Anlaß besteht, von einer Zwangsläufigkeit der Entstehung und Entwicklung fortgesetzter wirtschaftsräumlicher Verdichtungen auszugehen.

Vor allem wird die *Ordnungsbedingtheit* der Entstehung und der Umschichtung von bestimmten Verdichtungsräumen vielfach übersehen:

Der wirtschaftliche Aufschwung Bayerns mit der High-Tech-Region München und mit dem wirtschaftlichen Aufstieg von Ingolstadt und Erlangen wird unter anderem auf die Übersiedlung von Siemens aus Berlin im Jahre 1949 und auf andere Firmenzugänge aus Ostdeutschland zurückgeführt. Entscheidend hierfür dürfte aber letztlich die Anziehungskraft einer menschenfreundlichen Rechtsumgebung gewesen sein. Wirtschaftliche Verdichtungsräume mit einem großen Potential für unternehmerisches Handeln und Wohlstandssteigerungen sind demzufolge Regionen mit komparativen Vorteilen in der Rechtsqualität.

3.4.4. Desintegrierende politische Entscheidungen

Die natürlichen und ökonomischen Grenzen der Bildung von Verdichtungsräumen können durch politische Entscheidungen erheblich hinausgeschoben werden. Dann ist im Standardwettbewerb mit Fehlinformationen und Fehlentwicklungen der *endogenen* preisgesteuerten Anreize und Kontrollen zu rechnen. Das Aufholen der Peripherie wird erschwert, negativen Agglomerationseffekten wird Vorschub geleistet. Die Hauptgründe liegen, wenn die Erkenntnisse des theoretischen Institutionalismus für den Prozeß der Marktintegration berücksichtigt werden, im Staatsversagen, zum Beispiel in folgender Hinsicht:

- Verletzung der fiskalischen Äquivalenz:
Das Umschlagen positiver externer Effekte der räumlichen Ballung in negative Externalitäten löst keine gegengerichteten Verhaltensänderungen und raumübergreifenden Effekte der Wohlstandsangleichung aus. Damit ist zu rechnen, wenn die realen Kosten der örtlich verwendeten Ressourcen (einschließlich der infrastrukturellen Erschließungskosten) nicht oder nicht spürbar genug in die Kalkulation der Wirtschaftseinheiten eingehen. Die Ursache kann darin liegen, daß die Knappheitsverhältnisse in den Regionen verfälscht sind und damit die Verteuerung eines Standorts nicht verursachergerecht angelastet wird. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Folgekosten der Agglomeration nach dem *Gemeinlastprinzip* von der öffentlichen Hand übernommen, von dieser vielleicht sogar dem wirtschaftsschwächeren Umland angelastet werden. In einer Gebietskörperschaft können dann Projekte im Widerspruch zum Äquivalenzprinzip finanziert werden. Die mit dem Gemeinlastprinzip verbundene Verschleierung der Standortkosten verstärkt künstlich den Zugang von Firmen in die wirtschaftsstarken Städte und Regionen. Anders formuliert: Es kommt nur dann zu ökonomisch optimalen (knappheitsgerechten) Verdichtungen, wenn die Individuen dort arbeiten und leben, wo das von ihnen gewünschte Bündel an privat und staatlich bereitgestellten Gütern angeboten und prinzipiell nach dem Äquivalenzprinzip finanziert wird.
- „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“:
Der Zuzug von Firmen in Großstädte wird künstlich verstärkt, wenn – unabhängig von den regionalen Knappheitsverhältnissen – eine egalitäre Lohnpolitik betrieben wird und die Beschäftigungsbedingungen ex ante harmonisiert werden. Von den Ballungsräumen gehen dann Informationen aus, die die Kalkulation der wanderungswilligen Firmen und Arbeitnehmer verzerren. Die Agglomeration wird verstärkt, zugleich gehen in den wirtschaftlich schwächeren Räumen weitere Arbeitsmöglichkeiten verloren. Ein Beispiel hierfür ist die Angleichung der ostdeutschen

Lohnkosten an das Niveau in Westdeutschland, bei der die regionalen Unterschiede der Arbeitsproduktivität und der Nachfrage weitgehend ignoriert worden sind. Positiv ausgedrückt: Die knappheitsgerechte Gestaltung der regionalen Arbeitsmarktbedingungen, insbesondere der Arbeitskosten, ist eine entscheidende Voraussetzung für einen bestmöglichen Ressourceneinsatz unter dem Einfluß des Standortwettbewerbs. Versuche, die Lebens- und Arbeitsbedingungen gemäß Art. 136 EG-Vertrag durch Ex ante-Anpassung im Hinblick auf die höchsten Standards und nach dem Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit in Europa“ anzugleichen, werden in der EU für die aufholenden Länder ähnliche Konsequenzen haben, wie sie sich in der wirtschaftlichen Abkoppelung Ostdeutschlands von Westdeutschland zeigen, die im erheblichen Ausmaß einer knappheits- und produktivitätswidrigen Ex ante-Angleichung der Arbeitskosten zuzuschreiben ist (siehe *Schüller und Weber* 1998, S. 385 ff.).

– Zuwanderungsprivilegien:

Der Zuzug in die Großstädte wird verstärkt, wenn hier Sozialwohnungen unter Gesichtspunkten der Bedarfsgerechtigkeit weit höher subventioniert werden als vergleichbare Wohnungen in kleineren Gemeinden und wenn Mieter von Großstadtwohnungen mehr Wohngeld erhalten als Mieter vergleichbarer Wohnungen in ländlichen Gegenden. Damit wird der raumwirtschaftliche Allokationsmechanismus der Preise gestört.

Dies gilt auch für den Fall, daß die Zuwandernden Anspruch auf Sozialleistungen haben, ohne einen Finanzierungsbeitrag erbracht zu haben. In dieser Hinsicht erweist sich die Freizügigkeitsrichtlinie der EU vom 10. März. 2003¹⁵, die bis 2006 in nationales Recht umzusetzen ist und Verfassungsrang erhalten soll, als verhängnisvoll. Darin kann eine Einladung zur Migration in den deutschen Sozialstaat gesehen werden. Jeder EU-Bürger kann in Deutschland eine bis zu fünfjährige Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Anschließend besteht Anspruch auf dauerhaften Aufenthalt. Dieser gilt nicht nur für Erwerbstätige, sondern auch für Nicht-Erwerbstätige. Entscheidend ist, daß alle Zuwanderer wie Einheimische grundsätzlich Anspruch auf die sozialen Leistungen des Staates haben. Die Bremsen für die Zuwanderung in den Sozialstaat Deutschland sind leicht zu lösen, weil der geforderte Nachweis ei-

¹⁵ Der einschlägige Verfassungsartikel II-34 (Obertitel „Solidarität“) lautet:

(1) Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(2) Jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

(3) Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten.

nes Krankenversicherungsschutzes und von sog. Existenzmitteln, was immer damit gemeint sein mag, leicht zu erbringen ist. Wer nach Einreise und Aufenthaltsgenehmigung nachweist, sein Geld sei abhanden gekommen (der Beweis des Gegenteils liegt beim Staat), hat Anspruch auf die Leistungen des deutschen Sozialstaats. Sinn (2004) ist zuzustimmen, wenn er feststellt: „Es ist grotesk - deutsche Firmen verlagern die Produktion nach Osteuropa, wir laden die Menschen aus diesen Ländern zur Zuwanderung in den Sozialstaat ein“.¹⁶

3.5. Integrierende politische Entscheidungen: Steuerwettbewerb, Standortwettbewerb und Ursprungslandprinzip

Eine wichtige Bedingung für die Effektivität von komparativen Standortkostenvorteilen ist eine Verstärkung des Steuerwettbewerbs der Regionen (in Deutschland der Bundesländer, Kreise, Städte und Gemeinden). Dies erfordert eine entschiedene Regionalisierung der Steuerkompetenzen¹⁷ mit dem Verzicht auf einen wettbewerbsfeindlichen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften.

Auch sonst geht von der Anwendung des *Ursprungslandprinzips* eine Stimulierung des Standortwettbewerbs aus: Die Kombination der vier Grundfreiheiten (im Hinblick auf Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital im Bereich der privaten Produktion) mit dem Leistungsangebot des Staates bietet der Vertiefung und Erweiterung der EU günstige Chancen. Staatliche und private Anbieter von Leistungen der Daseinsvorsorge – etwa im Bereich der Systeme der sozialen Sicherung, der Bildungs- und Verkehrseinrichtungen – sind in diesem Fall einer Qualitäts- und Kostenkontrolle durch den interregionalen Wettbewerb unterworfen. Das setzt voraus, daß die Politiker den Standortwettbewerb als produktiven Prozeß verstehen und lernen, damit erfolgreich bei den Wählern zu werben.

Rechtsregeln erfordern nur insoweit eine Vereinheitlichung, als bestimmte Mindeststandards (zur Vermeidung von ansteckenden Krankheiten, zur Sicherung des Lebens im Verkehr und zum Schutz der Umwelt) zu beachten sind. Im übrigen können die Erzeugnisse auf dem Binnenmarkt überall nach den Regeln der Anbieterländer frei verkauft werden:

Hat das wettbewerbsstimulierende *Ursprungslandprinzip* Vorrang vor dem konkurrenzfeindlichen *Prinzip der Ex ante-Harmonisierung*, können die Käufer nicht nur frei zwischen in- und ausländischen Produkten und Leistungen wählen, sondern zugleich auch zwischen unterschiedlichen Regulierungsregimen. Das Ergebnis einer konsequenten Anwendung des Ursprungslandprinzips und des Standortwettbewerbs kann eine Angleichung von Rechtsregeln sein, soweit sich dies für die Akteure im Marktgeschehen vorteilhaft erweist. Dies kann z.B. auch unter Rückgriff auf ein Rechtsangebot der EU sein, das im Wettbewerb zu den nationalen Rechtsnormen geschaffen und wie eine

¹⁶ Anmerkung: Der slowakische Lohn liegt bei einem Siebtel des westdeutschen Lohns und einem Fünftel der westdeutschen Sozialhilfe für eine vierköpfige Familie (siehe Sinn 2004).

¹⁷ Der Steuerwettbewerb in der EU ist die effektivste Form des Wettbewerbs auf den politischen Märkten, um die Steuermittel sparsam einzusetzen und um zu verhindern, daß die Zentralisierungs- und Harmonisierungsbestrebungen der Kommission ins Uferlose geraten.

Parallelwährung nur in dem Maße nachgefragt wird, wie sich damit komparative Vorteile erzielen lassen. Die EU-Länder, die der wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Methode der Integration menschlichen Wissens und Handelns zuneigen, bevorzugen sowohl für das private als auch für das staatliche Leistungsangebot das Ursprungslandprinzip, andere EU-Länder, wie vor allem Frankreich und Deutschland, streben in den letzten Jahren verstärkt eine wettbewerbsfeindliche Ex ante-Harmonisierung an – mit der Begründung: Es geht nicht an, daß Mitgliedsländer mit einem unlauteren Steuerwettbewerb die weltweiten Investitionen anlocken und die europäischen Konzerne dazu verleiten, ihre Zentralen dorthin zu verlagern. Aus dieser Sicht ist eine Harmonisierung der gesamten Unternehmensbesteuerung und der Beschäftigungsbedingungen in der EU zu postulieren und zu dekretieren. Mit diesem Ziel dringt der Gedanke des „einheitlichen Marktes“ wieder vor, wie er von französischer Seite vor 1958 im Interesse einer „Wettbewerbsgleichheit“ nicht als Folge der Marktintegration, sondern als Dekret der Politikintegration verlangt worden war (siehe *Meyer und Willgerodt* 1956). In dem so der Geltungsbereich der Marktintegration beschnitten wird, werden Sachzwänge für eine Expansion der Politikintegration geschaffen. Die vordergründigen politischen Motive aus nationaler Sicht, vor allem aber die Interessen der Kommission, dürften auf der Hand liegen.

4. Zwischenfazit

Die ordnungspolitische Entscheidung für die Marktintegration mit ihren institutionellen Fundierungen und realwirtschaftlichen Ausformungen läßt erkennen, daß auf diesem Wege die in Art. 3 (3) oder in Art. 136 EG-Vertrag angestrebten Angleichungen und Verbesserungen als Folge eines ständigen dynamischen Entwicklungsprozesses entstehen. Diese Sicht der Erschließung menschlichen Wissens und Könnens findet sich implizit auch in der Lissabon-Strategie der EU, soweit sie darauf gerichtet ist, die *horizontale* Integrationsmethode zu stärken.

Die Umsetzungsstrategien in Frankreich und Deutschland stehen jedoch im Widerspruch dazu. So sollen mit der *innovationspolitischen Initiative* der Bundesregierung 2004 Agglomerationszentren („Wachstumskerne“) gestärkt werden. Hiermit sind nicht die unter Kapitel 2. 4. und 2. 5. behandelten Möglichkeiten gemeint. Deshalb sollen mit der genannten *Initiative* wohl auf interventionistische Weise Agglomerationswirkungen erzielt werden, die über das Maß hinausgehen, das sich unter dem Einfluß der Marktintegration einstellt. Ein überzeugendes Konzept der regionalen und sektoralen Abgrenzung von „Agglomerationszentren“ bzw. „Wachstumskernen“ gibt es freilich nicht (*Gröner und Baumann* 1994, S. 325 ff.).

Um so nachdrücklicher ist aus der Sicht der Marktintegration zu fordern, innovationspolitische Initiativen darauf zu richten, die Ordnungsbedingungen der Marktintegration zu stärken und Verfälschungen der ökonomischen Grenzen der Agglomeration zu beseitigen und zu vermeiden. Der Rat, sich im wesentlichen auf eine *rahmenorientierte* Förderpolitik zu beschränken, ist freilich für den politischen Prozeß der Demokratie eine starke Herausforderung, zumal in Ländern, in denen sozialpolitische Motive die gesamte Wirtschaftspolitik (auch in ihren raumwirtschaftlichen Dimensionen – Stich-

wort: „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“) beherrschen. Angesichts produktivitäts- und wettbewerbswidriger Arbeitskosten sind die unternehmerischen Kräfte hier um so mehr darauf gerichtet, entsprechende Arbeitsplätze abzubauen und einzusparen. Die Art und Weise, wie die unternehmerischen Kräfte in der Produktionssphäre und in der Sphäre der sozialen Sicherung aufeinander einwirken, ist von einer gegenläufigen Dynamik mit defektiven Wirkungen auf Innovation, Wachstum und Beschäftigung gekennzeichnet. OrdnungsökonomInnen sehen hierin die Ursache der beklagten Probleme und bezweifeln, daß diese mit einer Lissabon-Strategie zu lösen sind, die von führenden Mitgliedsländern wie Frankreich und Deutschland so interpretiert wird, daß die Ursachen des Übels unangetastet bleiben.

Deutschland hat sich in den letzten Jahren mehr und mehr von jenem markt- und wettbewerbswidrigen Interventionismus anstecken lassen, der in Frankreich seit der Zeit des feudal-merkantilistischen Staates Tradition hat und fortwirkt. Beide Länder entwickeln sich in der EU mehr und mehr zum Exponenten einer innovations-, wachstums- und beschäftigungshemmenden Integrationspolitik des Dritten Weges. Ausdruck hierfür ist eine meist sozialpolitisch motivierte Zunahme eines punktuellen Interventionismus mit der Anmaßung einer staatlichen Wissensüberlegenheit.¹⁸

5. Politikintegration: Die politisch-bürokratische Methode der Wissenserschließung

5.1. Varianten der Politikintegration

Die verschiedenen Varianten der Politikintegration stützen sich alle auf die These von der Überlegenheit kollektiver Verfahren der Wissenserschließung. Im folgenden werden hierfür einige konzeptionelle Orientierungsmöglichkeiten mit konkreten Erfahrungen vorgestellt.

5.1.1. Politikintegration I: Branchenintegration als umfassender imperativer Interventionismus

Als extreme Form der Anmaßung einer staatlichen Wissensüberlegenheit ist die *Suprematie* der streng-hierarchischen Wissensbeschaffung und -verwertung anzusehen. In den Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs folgte die zentralisierte Lösung des Wissensproblems sachnotwendig aus dem politischen Anspruch, vorab eine gesellschaftliche Bedürfnishierarchie festzulegen und mit Hilfe eines zentralverwaltungswirtschaftlichen Befehls-Zuteilungs-Systems zu realisieren. Bezugspunkt dieses Zweiten Weges sind nicht Personen, sondern soziale Gesamtheiten (Kollektive) als Wesenseinheiten „an sich“. In dieser Vorstellung des *methodologischen Kollektivismus* werden die Menschen als Instrument und Molekül von Kollektiven, als zentral vorgeformte Rollenträger mit bestimmten Verhaltenserwartungen betrachtet, die auch dann noch als handlungsleitend unterstellt werden, wenn sich bessere Handlungsalternativen bieten und als zweckmäßig erweisen. Damit wird die sektorale und regionale Wirtschaftstätigkeit, die Bildung von wirtschaftlichen Schwerpunkten und Verdichtungsräumen ebenso wie das

¹⁸ Zu den Zielen, Eingriffsformen und Wirkungen siehe Schüller (1998, S. 105 ff.).

Problem der Angleichung aller Lebens- und Arbeitsbedingungen im Raum zu einer Angelegenheit der zentralen Wissensplanung, -lenkung und -verwaltung und der hierzu erforderlichen Politisierung des *gesamten* Gesellschafts- und Wirtschaftsgeschehens.

Sozialtechnisch hat sich eine Affinität zwischen Zentralverwaltungswirtschaft, *vertikaler* Branchenplanung und räumlicher Ballung von Industriebetrieben und -beschäftigten ergeben – zumal eine starke Unternehmenskonzentration den zentralen Lenkungsinstanzen die Möglichkeit verspricht, die bei der Planung der Zweig- und Volkswirtschaftsprozesse aufzuwendenden Such-, Aushandlungs- und Kontrollkosten (Transaktionskosten) zu senken. Außerdem boten vor allem die Hauptstädte eine starke Konzentration der politisch-bürokratischen Planungs- und Lenkungsinstanzen, des Hochschulwesens und der wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen.

Die hierdurch begründete Agglomeration von Industriebetrieben, verstärkt durch die Methode der von der Sowjetunion beherrschten Wissens- und Arbeitsteilung nach der Methode der *vertikalen*, also branchenbezogenen Spezialisierung im *Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)*, hat dazu geführt, daß ganzen Regionen oder Städten eine industrielle Monostruktur aufgezwungen worden ist. Deshalb wurden die Menschen häufig von einem Betrieb oder von vergleichsweise wenigen Betrieben abhängig. Kollektivierung und forcierte Industrialisierung waren insgesamt mit einer staatlich gelenkten Binnenwanderung zugunsten der politisch bestimmten Industriezentren verbunden:

Im System der zentralen Wissensverwertung auf nationaler und supranationalen Ebene wurde die Standortpolitik zugleich als machtvolleres Instrument eingesetzt, um durch gezielte Gesellschaftspolitik (Zwangsnivellierung im Sinne einer Proletarisierung der Bevölkerung ganzer Regionen) das kommunistische Herrschaftssystem zu stärken. Hierfür dürfte das Stahlwerk *Nova Huta* in der Nähe der Königsstadt Krakau ein Paradebeispiel sein. Was brachte der Versuch einer hochgradig interventionistisch-konstruktivistischen Industriepolitik in den Ländern des RGW und auf der Ebene des RGW?

- Eine politisierte, wirtschaftlich zusammenhanglose Ressourcenallokation,
- autarkistische und innovationsfeindliche Bestrebungen in allen Branchen,
- ökonomischer Niedergang. Dieser konnte auch durch branchenspezifische Nachahmungsstrategien, orientiert an den Wirtschaftsstrukturen der marktwirtschaftlichen Industrieländer, und einen umfangreichen Neuerungs- und Problemlösungsimport (Wagner 1980, S. 305 ff.) aus dem Westen nicht verhindert werden.

In der Transformationspolitik nach 1989 war vor diesem Hintergrund ein Streit in der Frage zu erwarten: Wie ist mit den überkommenen „Industriekernen“ zu verfahren? Sollen die bisherigen Agglomerationen dominierend vom Markt oder vom Staat bestätigt und finanziell getragen werden? Wie weit wirken bisherige Agglomerationsvorteile der alten Industriezentren (etwa aufgrund der Infrastruktur und der Humankapitalansammlung) im wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Prozeß des Neuaufbaus der Wirtschaft fort? (Siehe hierzu Gröner und Baumann 1994; Gutmann 1994; Klemmer 2001, S. 195 ff.).

5.1.2. Politikintegration II: Industriepolitik der EU als indikative Form eines punktuellen Interventionismus

Die Politikintegration in der EU stand von Anfang an nicht in der Versuchung des Zweiten Weges, wohl aber in einem gewissen Konflikt mit dem Konzept der Marktintegration, ausgehend von Frankreich. Hier entspringt die Neigung zum interventionistischen Punktualismus der Auffassung von der Überlegenheit *kollektiver Verfahren* der Gewinnung, Koordination und Nutzung des Wissens in der Gesellschaft gegenüber der wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Methode. Im Widerspruch zum Konzept der Marktintegration (Kapitel 3.) wird angenommen: Die Unternehmen denken in zu kurzen Fristen, kleben an einem gegebenen Bedarf und an bekannten Technologien, interessieren sich nicht, zu wenig oder zu zögernd für aussichtsreiche Entwicklungen von morgen. Die Marktwirtschaft ohne strukturbestimmende staatliche Führung neigt deshalb zu Wachstumsschwächen und Stagnationskrisen. Um dies auszuschließen, bedarf es einer mutigen, vorausschauenden Technologieentwicklung – mit entschiedener Kräftebündelung. Hierin wird die eigentliche Aufgabe einer staatlichen bzw. suprastaatlichen Forschungs- und Technologiepolitik als Instrument des aktiv vorausschauenden Strukturwandels gesehen. Beamte und Politiker müssen die Unternehmen an die Hand nehmen und ihnen die zukunftssträchtigen Entwicklungspfade zeigen – nicht auf imperative, sondern auf *indikative* Weise als einem wichtigen Merkmal des Dritten Weges.

Der konzeptionelle Hintergrund kann *einmal* in den Implikationen der neoklassischen Wettbewerbstheorie (siehe Kapitel 5.1.3.) gesehen werden, zum anderen in der französischen Planification. Diese baut auf der Lehre von *Saint-Simon* und dessen Anhängern, den *Saint-Simonisten*. auf. Angenommen wird: Das für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt bekannte Wissen ist vorzüglich Wissenschaftlern und Technokraten bekannt. Es bedarf der planmäßigen Erfassung und Lenkung, um es in konzentrierter Form nach Ingenieurmanier vom Reißbrett aus effektiver nutzen zu können. Höhepunkt dieses Denkens ist die Vorstellung: Die Gesellschaft als Gesamtheit kann und sollte genau so strukturiert und geführt werden, wie eine Fabrik betrieben wird (siehe *Schüller 2006*).

Begonnen hat die Planification 1946 mit der Schaffung des „Commissariat général du plan“ und mit gezielten Investitionsprogrammen. Diese wurden dann ständig erweitert. Als theoretische Stütze für den Hauptansatz, die staatliche Investitionsförderung, erwies sich die postkeynesianische Wachstumstheorie von *Harrod*, *Domar* und anderen Wissenschaftlern. In dieser mechanistischen Modellwelt wurden die entscheidenden Einflüsse der Ordnungspolitik im allgemeinen und der Wettbewerbspolitik im besonderen auf den Wachstums- und Beschäftigungsprozeß ausgeblendet. Deshalb ist der Erklärungswert dieser Modelle höchst begrenzt.

Bei der Industriepolitik wird bei der Projektauswahl und -verwirklichung - im Zusammenwirken von Staatsbeamten, Unternehmen und Wissenschaftlern - bis zu einem gewissen Grad auf das Prinzip der Selbsterfüllung vertraut. Freilich wird versucht, mit finanziellen Anreizen nachzuhelfen, um das Verhalten der Beteiligten in Wirtschaft und Wissenschaft so zu lenken, daß das herauskommt, was staatlicherseits erwartet wird.

In der EG wurden – den französischen Vorstellungen folgend – die für eine *Ex ante-Harmonisierung* ausgewählten Wirtschaftsbereiche (Montanbereich, Landwirtschaft) dem Prinzip des horizontalen Wettbewerbs in der EU weitgehend entzogen. Mit diesen Fällen einer *vertikalen* Integration wurde die Bildung branchenspezifischer „Einheitsmärkte“ angestrebt. Auch der Verkehrssektor war hierfür vorgesehen. Und die führenden Unternehmer in zahlreichen weiteren Branchen und ihre Verbandsgeschäftsführer waren schon auf europäischer Ebene zu Gesprächen zusammengekommen, um vorbereitet zu sein, wenn „ihr“ Wirtschaftszweig drangekommen wäre.

Auch die OEEC (Organization for European Economic Cooperation) war dem Verfahren der *vertikalen* (branchenweisen) Integration zugeneigt. Dabei hätte von vornherein erkennbar sein müssen: Eine additive *Integration* ist mit Blick auf vermeintliche „Branchenbesonderheiten“ auf Marktlenkung angelegt und wird zu einer volkswirtschaftlich unzusammenhängenden Ressourcenallokation, wie sie von der Montan- und Agrarunion her bekannt ist. Denn mit den Sonderordnungen für bestimmte Branchen entstehen privilegierte Ausnahmen vom Grundsatz des offenen Marktsystems mit freiem Wettbewerb. Die volkswirtschaftlichen Anpassungslasten, die im Gefolge eines ständigen Strukturwandels unausweichlich sind, werden den übrigen Bereichen des Marktsystems aufgebürdet. Häufig entspringt daraus dann dort das Verlangen, diese Sektoren ebenfalls gesondert zu ordnen.

Gegenüber der weiteren Anwendung der *vertikalen* Integrationsmethode sind in der Bundesrepublik Deutschland vor allem von Wissenschaftlern begründete Bedenken vorgebracht worden: Der *Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium* hat in einem Gutachten vom 1. Mai 1953 über „Die Frage der wirtschaftlichen Integration Europas“ summarisch festgestellt: „Eine Serie von additiven Teilintegrationen kann nicht als in Richtung auf die Schaffung eines Binnenmarktes wirksam angesehen werden.“

Diese Erkenntnis hat sich im Wettbewerb mit der französischen Vorstellung vom branchenweisen Fortschreiten des Integrationsprozesses schon bald auch in der Politik durchgesetzt.¹⁹ Damals war Deutschland mit einer Präferenz für eine europäische Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs ordnungspolitisch noch ein führendes Land in der EG und in der Welt. Auch konnte sich die Planifikation im internationalen Wettbewerb der Systeme nicht durchsetzen. Die Ursachen für das Versagen liegen in konzeptionellen, insbesondere informationsökonomischen Schwächen dieser Ordnung wie

- in der mangelnden Zentralisierbarkeit des verstreuten Wissens über vielerlei Gelegenheiten am Ort des wirtschaftlichen Geschehens,
- im systematischen informationsstrategischen Opportunismus der staatlicherseits berufenen Wissensträger,

¹⁹ Freilich hat dies einflußreiche Politiker auch in Deutschland nicht davon abgehalten, aus (integrations-)politischem Opportunismus am Branchendirigismus festzuhalten. Vor allem mit der Montan- und der Agrarunion glaubte man dem friedentiftenden Ziel der europäischen Integration dienen zu können. Ohnehin war in der EG von Anfang an ein durchgehendes marktwirtschaftliches Integrationskonzept kaum gesichert. Dafür waren die ordnungspolitischen Vorstellungen der sechs Gründungsregierungen zu weit auseinander.

- in der kartellartigen Einflußnahme der Wirtschaft auf die Planung der Projekte,
- in der undurchsichtigen Verstrickung der Interessen von Wirtschaft und Politik und in den Schwächen der staatlichen Maßnahmen zur Durchführung und Kontrolle der Vorhaben.

Montanunion und Agrarunion gelten international als abschreckende Beispiele für einen innovationsfeindlichen, ressourcenverschwendenden und desintegrierenden Brancheninterventionismus (siehe Gröner 1993, S. 5).

Insgesamt dominierte jedoch von den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften der fünfziger Jahre an bis zum *Binnenmarktprogramm* von 1985 die wettbewerblich-marktwirtschaftliche Integrationsmethode, also eine deutliche Präferenz für den Ersten Weg. Mit dem *Maastrichter Vertrag* von 1992 hat sich die EU ordnungspolitisch verstärkt auf einen Dritten Weg zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik gegeben - vor allem unter dem Einfluß Frankreichs, Deutschlands und der EU-Kommission.

5.1.3. Institutioneller Wissensinterventionismus unter Berufung auf Marktversagen

Die Begründung für einen *institutionellen* Wissensinterventionismus „von oben“ kann zunächst einmal in einer Vorstellung der Marktintegration gesehen werden, die auf der neoklassischen Wettbewerbstheorie basiert. Diese wird heute vielfach noch als ökonomische Standardtheorie angesehen, obwohl sie mit ihrer gleichgewichtsorientierten Preis-Mengen-Mechanik im institutionellen Niemandsland angesiedelt ist und die Marktergebnisse auf entscheidungslogischem Wege gewinnt. Besonders bekannt ist die von diesem Referenzmodell abgeleitete wohlfahrtsökonomische Norm der „optimalen Allokation der Ressourcen“. Diese stellt sich unter den (irrealen) preistheoretischen Bedingungen des Modells der vollständigen Konkurrenz ein. Wird aus dieser bewußt lebensfern gewählten statischen Modellkonstruktion ein Programm praktischer Wirtschafts- und Integrationspolitik entwickelt, so erscheinen alle realistischen Phänomene eines dynamischen Marktgeschehens, die vom idealen Referenzmodell abweichen, als Ausdruck des Marktversagens. In der Frage der Institutionalisierung des Marktgeschehens legt eine solche Folgerung die Notwendigkeit nahe, die Gestaltung der unter Kap. 3.3. genannten marktnahen Institutionen weitgehend oder ausschließlich zu einer staatlichen bzw. suprastaatlichen Aufgabe zu machen. Aus entsprechenden Versuchen, das Marktgeschehen zu ordnen, folgt dann zugleich ein Verständnis des Subsidiaritätsprinzips, das von den vorher behandelten Ordnungsmustern der Marktintegration weit entfernt ist und es nahe legt, ja unausweichlich notwendig erscheinen läßt, die Institutionalisierung möglichst weitgehend ex ante „von oben“ zu organisieren (Schüller 1997, S. 71 ff.) – mit dem Anspruch der Einheitlichkeit (um die Transaktionskosten zu minimieren) und der sozialen Gerechtigkeit nach der jeweiligen tagespolitischen Opportunität. Auch mit dieser Begründung des Dritten Weges läßt sich ein rasch fortschreitender Kompetenzanspruch der EU-Kommission legitimieren. Diese Perspektive des Maastrichter Vertrags wird – wie das angeführte Rahmenprogramm 2005 erkennen läßt - von der Lissabon-Strategie eher verstärkt als in Frage gestellt.

5.2. Auf dem Dritten Weg zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik

Die Erweiterung des Aufgabengebietes von Art. 2 des Rom-Vertrages (1958) durch den Maastrichter Vertrag (1992) ermöglicht unter Berufung auf den Auftrag, dem „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ zu dienen, eine weitgehende Ergänzung und Durchdringung des Konzepts der Marktintegration mit Elementen eines politisch-bürokratischen Interventionismus. Damit kann die EU-Integration weit über die Sicherung des bisherigen Verständnisses der Wettbewerbspolitik hinausgehen: einmal im Hinblick auf eine Erweiterung der Zuständigkeiten der EU gemäß Art. 3 mit dem Ziel, auf den hier aufgezählten Tätigkeitsfeldern eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch Beseitigung von Ungleichheiten anzustreben. Die damit geschaffene Möglichkeit einer weitgehenden Ex ante-Harmonisierung nationaler Regeln der Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik wird ergänzt durch einen vergrößerten Handlungsspielraum für interventionistische Zuständigkeiten, die – wie oben bemerkt – schon immer von Frankreich, teilweise aber auch von der EU-Kommission angestrebt worden sind. Mit der Expansion des Konzepts der Ex ante-Harmonisierung wird der Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten eingeschränkt. Zum anderen kann mit dem industriepolitischen Auftrag der EU-Kommission ein interventionistischer Punktualismus entstehen. Durch diese beiden Hauptmerkmale des Dritten Weges wird die bereichsübergreifende (horizontale) Wettbewerbspolitik relativiert und zurückgedrängt.

Offensichtlich ist es Frankreich, trotz des Scheiterns der dargestellten industriepolitischen Varianten, gelungen, aus seiner planifizierenden Denktradition und seiner Idee vom „Einheitlichen Markt“ eine ordnungspolitische Grundlage für ein „neues politisches Europa“ zu machen, wie der französische Premierminister *Villepin* (2005) formuliert. Zwar ist das „alte“ Planungskommissariat im November 2005 aufgelöst worden, doch sind die 160 Mitarbeiter zum größten Teil in ein neues „Zentrum für strategische Analyse“ überführt worden, das dem Premierminister direkt zuarbeiten soll.

In den Regeln des Wettbewerbs sieht *Villepin* das Charakteristikum einer Freihandelszone, nicht aber den strategischen Ansatzpunkt und die politische Triebkraft der EU. Diese sieht er in der staatlich organisierten Bündelung der Mittel für anspruchsvolle und konkrete Projekte. Hierzu zählt *Villepin* z. B.

- ein koordiniertes Vorgehen gegen bestimmte Importe aus Drittländern (aktuell etwa gegen Textilien, Schuhe usw. aus China),
- einen „Dialog“ zwischen der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank, der als Angriff auf die Erfüllung des geld- und währungspolitischen Auftrags und die Unabhängigkeit der EZB angesehen werden muß. Das würde im Widerspruch zum „Maastricht-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Dezember 1993 stehen, wonach „das Währungswesen dem Zugriff von Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen (ist)“;
- eine weitgehend autarke Entwicklung der Landwirtschaft in der EU,
- die Gründung von ein oder zwei europäischen Instituten für Forschung und Technologie in Frankreich mit einer Bündelung der „erforderlichen Investitionen“ in die Forschung.

In diesen und anderen weit ausgreifenden Maßnahmen eines punktuellen Interventionismus sehen *Villepin* und andere führende französische Politiker wie *Nicolas Sarkozy* und *Ségolène Royal* die Grundlage für höhere Wachstumsraten, mehr Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit.

Mit der Industriepolitik der EU wird das französische Fortschrittsdenken bestätigt, wonach die Mitgliedsländer in der Technologiepolitik nur „stark“ sind, wenn sie gemeinsam und „von oben“ organisiert vorgehen. Gemeint ist damit ein *Dialog* zwischen Wirtschaft, Staat und der Europäischen Gemeinschaft, um Engpässe, Problembereiche oder Chancen früher zu erkennen und gezielte Anstrengungen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung zu unternehmen.

Auch die Bundesregierung hat sich nach 1998 der Meinung angeschlossen: Deutschland kann nur mittels einer gemeinsamen Kraftanstrengung von Staat, Wirtschaft und Wissenschaft international mithalten. So ist auch das 2004 geschaffene „Innovationsbüro“ zu verstehen. Es soll auf der Grundlage von „Horizontpapieren“ eine Zukunftsvision für Deutschland der Jahre 2010 bis 2015 vorlegen. Aus den so erarbeiteten „Modellvorhaben“ sollen, ähnlich der Arbeitsweise der französischen „Modernisierungskommissionen“²⁰, konkrete Handlungsempfehlungen auf dem Gebiet der „Erforschung des Neuen“ erarbeitet werden.

Die von deutscher Seite seit 1998 unterstützte französische Begeisterung für ein Europa des wirtschafts- und sozialpolitischen Interventionismus kann sich auf Art. 157 stützen. Dabei dürfte die EU-Kommission aus naheliegenden bürokratischen Eigeninteressen auch für die zweite Interpretation (Kapitel 2.2.) empfänglich sein. Das zeigt sich darin, daß ihre aktuellen Vorstellungen zur horizontalen Integrationsmethode in dem vieldeutigen Satz gipfeln: „Dabei muß sie (die Kommission A. S.) allerdings *die spezifischen Bedürfnisse und Merkmale einzelner Sektoren* berücksichtigen, vor allem aber die der Bürger und Arbeitnehmer, die immer höhere Ansprüche an den Gesundheits- und Umweltschutz stellen. Sie (die Industriepolitik A. S.) muß deshalb je nach Sektor unterschiedlich gehandhabt werden. Industriepolitik ist folglich gekennzeichnet durch ein horizontales Grundkonzept und eine sektorspezifische Praxis“ (*Kommission der EU* 2002).

Dieser Grundsatz des sektorspezifischen Merkmals des Dritten Wegs der Integrationspolitik eröffnet der Gemeinschaft, je nach Interpretation und Reichweite der sektoralen Anwendung, Möglichkeiten für eine fortschreitende Ersetzung des *horizontalen* durch den *vertikalen* Integrationsansatz. Begleiterscheinung ist eine zunehmende Punktualisierung oder „Fragmentierung“ der Wettbewerbspolitik durch Ausnahmebereiche

²⁰ Mitglieder der französischen „Modernisierungskommissionen“ waren Unternehmer, Ministerialbeamte, Vertreter der Bank- und Kreditwirtschaft, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, der Wissenschaft. Sie wurden durch die Regierung bestellt. Unverkennbar war ein starkes Übergewicht der Unternehmer und Beamten. Die aktiv am jeweiligen Projekt Beteiligten sollten zusammen mit den Behörden die Projektziele festlegen. Das deutsche „Innovationsbüro“ hat damit begonnen, die Arbeit von 240 Fachleuten zu koordinieren. (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 290 vom 11. 12. 04, S. 4).

(analog zur Methode der Branchenintegration).²¹ Daraus wiederum kann ein Sachzwang für eine vorausschauende, regional ausgleichende Strukturpolitik gefolgert werden – im Sinne des zweiten Merkmals des Dritten Weges, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Gemeinschaft durch Maßnahmen der Angleichung zu verbessern (siehe etwa Art. 136 EG-Vertrag) und damit dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu dienen.

5.2.1. Ex ante-Harmonisierung und neue Mitgliedsländer

Eine Reihe von Mitgliedern, vor allem aus Süd- und Ostmitteleuropa, sind Nachzügler der Wirtschaftsentwicklung und darauf angewiesen, die potentiellen Vorteile der Rückständigkeit für rascheres Wachstum und eine wirksamere Beschäftigungspolitik zu nutzen. In der ökonomischen Heterogenität der aufholenden Länder, ihrer Verschiedenheit der historischen, kulturellen und entwicklungsspezifischen Ausgangsbedingungen sowie ihrer institutionellen Zustände sind Wissensgrundlagen der Wohlfahrtssteigerung zu vermuten, die es möglichst voll zu nutzen gilt. Zu diesen Gegebenheiten gehört die Entstehung von Institutionen zur Internalisierung von Externalitäten in den Bereichen Finanzierung, Arbeitsmärkte und Soziales, Bildung, Forschung und Entwicklung, Logistik, Produktionsspezialisierung, Vermarktung von Waren und Dienstleistungen, Unternehmenskooperationen – mit dem Ziel, vorhandenes und neues Wissen zu erschließen und verfügbar zu machen, etwa durch einen organisierten Informationsaustausch auf der Ebene von Wirtschaftsverbänden. Insgesamt ist auf der Ebene der *inneren* Institutionen gerade in den aufholenden Ländern die institutionelle Wettbewerbsfreiheit wichtig, um mit bekannten oder neuen institutionellen Möglichkeiten zu experimentieren. Das spricht gegen den institutionellen Wissensinterventionismus „von oben“, also die Methode, alle wettbewerbsrelevanten Rechtsvorschriften auf dem Niveau hochentwickelter Industrie- und Wohlfahrtsstaaten zu harmonisieren und sie in Gänze als „gemeinsamer Besitz“ auch den neuen Mitgliedsländern vorzuschreiben.

Aus dieser Sicht ist die Vorschrift, die *Kopenhagener Kriterien* sämtlich zu erfüllen, für die neuen und künftigen Mitgliedsländer höchst problematisch:

Dieser Anforderungskatalog wurde am 21./22. Juni 1993 in Kopenhagen festgelegt. Damit soll folgendes sichergestellt werden:

Die betreffenden Länder sollen über eine stabile demokratische und rechtsstaatliche Verfassung mit der Gewährleistung der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes verfügen. Diese Ansprüche können sicher nicht hart genug eingefordert werden. Darüber hinaus werden eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit vorausgesetzt, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten und sich die Ziele der politischen Union, der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

²¹ Der Versuch der EU-Kommission, eine Synthese von horizontaler (wettbewerblich-marktwirtschaftlicher) Integrationsmethode mit der vertikalen, also branchenbezogenen Industriepolitik, herzustellen, wird besonders deutlich in der Mitteilung der *Kommission der EU* (2002, S. 36 ff) mit dem Anhang „Industriepolitik: Der Policy mix auf dem Prüfstand. Einige Sektoren als Beispiel. Siehe auch *Kommission der EU* (2004).

Problematisch ist insbesondere der Nachweis der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU unter den institutionellen Bedingungen standzuhalten, die von der EU diktiert werden. Denn damit werden mögliche Ergebnisse der Integration mit dem verwechselt, was in angemessener Weise nur in Marktprozessen herausgefunden werden kann. Die rigide Vorgabe des „Acquis Communautaire“²² ist Ausdruck des Denkens in Kategorien des „Einheitlichen Marktes“ und steht im Verdacht, daß die Altmitglieder aus Konkurrenzgründen die Neumitglieder an der Wahrnehmung der Vorteile hindern wollen, die die institutionelle Wettbewerbsfreiheit bietet.

Dieser Verdacht einer Beschränkung des Institutionenwettbewerbs stellt sich auch deshalb ein, weil es bei der Anerkennung des „Acquis Communautaire“ um die Vorschrift von 14.000 Rechtsakten mit einem Rechtstext von ca. 80.000 Seiten geht. Manche Vorgaben der EU erinnern an die staatlichen Regulierungen in der Zeit des Merkantilismus.²³

Die bereits erwähnte Heterogenität, die die betreffenden Länder kennzeichnet, spricht gegen rigide Formen der Politikintegration, bei der das *supranationale Prinzip der Regierungstätigkeit* an die Stelle der nationalen Regierungsverantwortung tritt.

Supranationalität bedeutet: Mehrheitsvoten bestimmen die Gesetzgebung; Amtsträger können unabhängig von nationalen Weisungen entscheiden; Supranationales Recht dominiert das nationale Recht; vergleichsweise hohe Transaktionskosten für Einigungsprozesse und Aufsichtsverfahren – in Abhängigkeit von der Zahl und Heterogenität der Mitgliedsländer zunehmen.

Für die Transformationsländer ist ein Integrationskonzept, das den Ergebnissen von offenen Marktprozessen so weitgehend vorseilt, wie es dem Katalog der *Kopenhagener Kriterien* entspricht, für das, was situationsabhängig zu leisten ist, nach aller Erfahrung zu schwerfällig. Wirtschaftlich aufholende Länder sind auf flexiblere Suchverfahren angewiesen, um sich an die besonderen Anforderungen bei der Ressourcenumwertung, der Beseitigung von Mobilitätshindernissen und der Lösung von Verteilungsproblemen bestmöglich anpassen zu können. Regelwerke mit kostspieligen wohlfahrtsstaatlichen Standards, wie sie selbst in den Stammländern der EU seit langem nicht mehr im internationalen Wettbewerb tragbar sind, dürften für Nachzügler der Wirtschafts-

²² Damit ist der Gesamtbestand an Rechten und Pflichten gemeint, der für die Mitgliedstaaten der EU verbindlich ist. Er besteht aus dem Primärrecht der Verträge, dem Sekundärrecht, den von den EG-Organen erlassenen Rechtsakten, den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), Erklärungen, Entschlüssen und bestimmten Abkommen (*Kommission der EU* 2001).

²³ In Frankreich gab es z.B. für die Tuch- und Textilindustrie *Réglements*, die zur Zeit *Colberts* einen Umfang von 20.000 Seiten im großen Blattformat angenommen hatten. Durch diese *Réglements* wurde zentral versucht, die gewerbliche Wirtschaft in die gewünschte Richtung zu lenken, was jedoch in der Praxis häufig nicht gelungen ist. Die Unzahl von Einzelbestimmungen konnte schon technisch häufig nicht beachtet werden, im Grunde war jeder Unternehmer fortgesetzt straffällig. Aus der Zeit *Colberts* sind immer wieder Klagen überliefert, daß die Anweisungen der Zentrale nicht befolgt wurden, aber auch Sanktionen nicht durchgesetzt werden konnten.

wicklung erst recht nicht hilfreich sein, um mehr Marktintegration nach innen und außen zu erreichen.

Hierfür wäre es hilfreich, wenn die nationalen Rechtsregeln nur im Hinblick auf allgemeine marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Mindeststandards (zur Vermeidung von ansteckenden Krankheiten, zur Sicherung des Lebens im Verkehr, zum Schutz der Umwelt) vereinheitlicht werden müßten. Im übrigen könnten Art und Ausmaß der institutionellen Harmonisierung wettbewerblichen Marktprozessen als Wissensquelle überlassen bleiben. Wie man auf diesem Wege Direktinvestitionen anziehen kann, wissen diese Länder selbst, z.B. durch die Wahrnehmung von Vorteilen im Arbeitskosten-, Bürokratiekosten- und Steuerwettbewerb. Bei den 15 EU-Ländern liegt die durchschnittliche Gewinnsteuer bei 32,5 %, in den mittelosteuropäischen Ländern bewegt man sich auf 19 % zu. Irland ist das große Wachstumsvorbild, das den Steuersatz für Unternehmensgewinne von 20 % auf 12,5 % gesenkt hat, ohne Kompensation durch anderweitige Mehrbelastungen der Bürger.

5.2.2. Negative Externalitäten

Die gezielte Bildung von sektoralen und regionalen Schwerpunkten erfordert – schon wegen der unvermeidlich knappen Budgetmittel – Verfahren der gemeinsamen Entscheidungsfindung und Absprachen – auch über entsprechende Kapitaltransfers. Die hierzu notwendige Institutionalisierung von Gremien, Sonderkommissionen und Finanzeinrichtungen begünstigt, gemessen an den Anforderungen einer bereichsübergreifenden Wettbewerbsordnung, einen integrationspolitischen Punktualismus. Der angeführte Vorschlag des europäischen „Rahmenprogramms“ ist das jüngste Beispiel hierfür. Die negativen Externalitäten lassen sich musterhaft wie folgt vorhersagen:

- Stärkung des wirtschaftspolitischen Nationalismus. Mit den industriepolitischen Bestrebungen der EU erhält die *nationale Anspruchserwartung* gegenüber staatlichen Eingriffen eine erweiterte Anspruchsgrundlage. Die Subventionsmentalität der Wirtschaft auf nationaler Ebene wird gestärkt, es entsteht eine Art von Verstaatlichung der Unternehmen, die wie jede Art von Verstaatlichung immobil macht, jedenfalls nicht nachhaltig geeignet ist, das Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungsklima in der EU zu verbessern.
- Pflanzstätten für Wettbewerbsbeschränkungen: Es liegt in der Natur einer Mischung von Wettbewerbs- und Industriepolitik im Sinne des Dritten Weges, daß Interessenverbände, Unternehmen sowie politische Gruppierungen die Chance erhalten, die industriepolitischen Aktionsbereiche auf Kosten der gemeinsamen Wettbewerbspolitik der EU auszudehnen: Die Kommission wird mit konkreten Projektvorschlägen der „Europa-Experten“ nationaler Kammern, Verbände und Unternehmen sowie Parteien konfrontiert werden. Dabei wird in der Sache nicht davon auszugehen sein, daß einige aufgeklärte, von Wissenschaftlern beratene Beamte und Politiker in der Lage sind, die Unternehmen mehr oder weniger fest an die Hand zu nehmen und ihnen die zukunftssträchtigen Entwicklungspfade zu zeigen. Es wird umgekehrt sein. Dabei ist zu erwarten, daß Großunternehmen und verbandsmäßige Organisationsformen der Koordination bevorzugt werden, die – wie im Falle der französischen „Modernisierungskommissionen“ – immer wieder Pflanzstätten für *wettbewerbsbe-*

schränkende Absprachen und die Bildung von Kartellen sind. Der Wettbewerb in und zwischen den an den Projekten beteiligten Firmen um die besten Varianten und Zukunftsmöglichkeiten wird auf diese Weise leicht ausgeschaltet – gleichsam im „allgemeinen Interesse“ der EU.

- Diskriminierung: Im Spiel gegenseitiger Überlistungsversuche wird es in Brüssel auf den Nachweis der Förderungswürdigkeit und Hilfsbedürftigkeit ankommen, um möglichst viel von den zentral verteilbaren Mitteln zu bekommen, sich damit finanzielle Entlastung zu verschaffen oder den Wählern zu imponieren. Ressourcenverschwendende Mitnahmeeffekte und Korruptionsgefahren sind kaum auszuschließen. Angesichts der begrenzten Mittel ist die *Diskriminierung* der nicht für förderungswürdig erachteten Regionen, industriellen Aktivitäten und Beschäftigungsverhältnisse ebenso eine Begleiterscheinung der Industriepolitik wie die Ansiedlung der entsprechenden Maßnahmen jenseits der Wettbewerbsregeln der EU, die einen diskriminierungsfreien Wettbewerb ermöglichen sollen. Industriepolitisch gewünschte Unternehmens- und Branchenstrukturen dürften jedenfalls kaum den Regeln zur Bekämpfung von Wettbewerbsbeschränkungen unterworfen werden.
- Problematische Verwendungsqualität: Die Abhängigkeit der Unternehmen von den üblicherweise strengeren Kontrollen der *Verwendungsqualität* durch den allgemeinen Kapitalmarkt verringert sich. Die Unternehmen werden mit Hilfe von Erleichterungen der Kapitalbeschaffung durch die Europäische Investitionsbank (EIB) in den Dienst industriepolitischer Ziele der EU-Kommission gestellt – mit dem Anspruch, dem „allgemeinen Interesse“ der Union zu dienen. Die Regulierungsinstanzen werden gegebenenfalls die Rolle des Protektors übernehmen, wenn sich die geförderten Unternehmen auf unvorhersehbare „Sonderprobleme“ oder „Notlagen“ berufen können und bei entsprechenden „Nachweisen“ von ihrer Regierung im Interesse der politischen Herrschaftssicherung unterstützt werden. Auch die Kommission wird die Rolle des Protektors schätzen, um ihren bürokratischen Steuerungsanspruch und –einfluß nicht zu schwächen. Fehlprognosen und Fehlplanungen wird sie nicht zugeben.
- Kommission als Subventionsbehörde: Die Kommission entwickelt sich mit rasch zunehmenden Finanzhilfen „zu einer rechtlich kaum kontrollierbaren Subventionsbehörde“ (*Mestmäcker* 2006, S. 55 und 71). Ihre erweiterten Zuständigkeiten in Verbindung mit den Finanzierungsprivilegien ihrer Hausbank, der EIB²⁴, werden im politischen Prozeß ein erfahrungsgemäß kaum revidierbares Eigengewicht, Beharungs- und Expansionsvermögen entwickeln. Wer nämlich die wie auch immer motivierten Mitteleinsätze der Kommission grundsätzlich für wachstums- und beschäftigungsstimulierend hält, wird geneigt sein, im Mangel an greifbaren Erfolgen die Legitimation für eine *Erweiterung des eingeschlagenen Weges* zu sehen, zumal

²⁴ Es ist bemerkenswert, daß die EU-Kommission – ganz auf der Linie des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit (privilegien-)freiem Wettbewerb – gegen die Gewährsträgerhaftung der deutschen Sparkassen vorgeht, zugleich aber im eigenen Einflußbereich gegen dieses Prinzip verstößt und immer neue Gelegenheiten sucht und findet, um „ihrer“ Bank privilegierte Geschäfte zu sichern, und sich durch die Ausweitung der Tätigkeit der EIB die Möglichkeit verschafft, das Verbot der Kreditaufnahme im EU-Haushalt zu umgehen.

wenn man glaubt, damit das Ausmaß bisher enttäuschter Erwartungen in den Mitgliedsländern vermindern zu können. Eine wichtige Triebkraft der Eigendynamik des Integrationssozialismus, der sich auf dem Dritten Weg breit macht, wird damit sichtbar.

- Interventionismus ohne Haftung: Für Fehlinvestitionen mittels Beihilfen aufgrund falscher Prognosen müssen die Steuerzahler eintreten, weil die Initiative von Initiatoren ausgeht, die nicht haftbar gemacht werden können. Beihilfen, die national abgebaut werden sollen, werden so auf Gemeinschaftsebene zu einem bevorzugten Lenkungsinstrument gemacht. Wenn etwa ein Computer-Konzern wegen günstiger Arbeitsbedingungen in einer bestimmten Region eine Fabrik bauen und die zuständige Regionalbehörde hierbei behilflich sein möchte, so wäre dies verboten. Dagegen bekäme der Konzern in Regionen, die von der EU als förderungswürdig ausgewiesen sind, unter Umständen die gesamte Investition von der EU finanziert sowie möglicherweise noch einen Anerkennungsbetrag von der Förderregion ausbezahlt.
- Protektionistische Gefahren: Es kommt zur industriepolitisch motivierten *Errichtung von Handelsschranken*, insbesondere in Form der strategischen Handelspolitik. Im Schutz von Handelsschranken werden vermeintlich zukunftssträchtige Marktpositionen geschaffen und handelspolitisch mit dem Ziel gesichert, bestimmten Technikbereichen mit „Schlüsselfunktion oder großer Breitenwirkung“ den Durchbruch zu ermöglichen. Bei der Errichtung der Handelsschranken werden sich nach Trittbrettfahrer-Manier die Interessen der Branchen durchsetzen, deren Unternehmen sich im Prozeß der Stagnation und Rückbildung befinden.

Die Präsentation spektakulärer Projekte (Airbus-Großprojekt usw.) bieten Politikern die Möglichkeit, in Häuptlingsmanier ohne Nennung des Subventionsaufwands auf der Medienbühne davon abzulenken, daß sie es im übrigen versäumen, die entscheidenden Potentiale für Wachstum und Beschäftigung in der mittelständischen Wirtschaft zu nutzen, in der es um den überwiegenden Teil der Arbeitsplätze geht (siehe Wentzel 2005).

Die erkennbaren Ansätze und Pläne für einen rasch fortschreitenden Punktualismus, Industriestrategie der EU genannt, beruhen im Kern auf einer Europäisierung des Konzepts des wirtschaftspolitischen Nationalismus: Tatsächlich schreitet die industriepolitische Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik, neuerdings im Hinblick auf die vermeintlichen „Bedürfnisse“ der Beitrittsländer, fort, so daß vielfach von einem Paradigmenwechsel in der Wettbewerbspolitik gesprochen wird. Deren Instrumentalisierung erfolgt im Hinblick auf ein buntes Durcheinander von industrie-, regional-, sozial- und umweltpolitischen Zielen. Der Bedarf von Leitfäden durch das Dickicht von EU-Hilfen ist Ausdruck der Entstehung einer politisierten, wirtschaftlich zusammenhanglosen Ressourcenallokation. Fallbeispiele und Literaturnachweise²⁵ belegen dies.

²⁵ Siehe Schmidt (1998; 1999) und Kommission der EU (2002).

6. Zusammenfassung und Folgerungen

6.1. Industriepolitik und Standortwettbewerb

Hauptproblem der Mitgliedsländer, die – wie Frankreich, Deutschland und Italien – ordnungspolitisch auch zu Hause einer Variante des Dritten Weges folgen, ist ein Verständnis des Sozialen und der Sozialpolitik, das in wesentlichen Grundlagen nicht als Teil der Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs auf offenen Märkten gestaltet wird und deshalb einer wünschenswerten Gleichrichtung der Sphäre der sozialen Sicherung mit der Produktionssphäre widerstrebt (zur Problematik Dritter Wege siehe *Schüller* 2000, S. 169 ff.).²⁶

Die wachstums- und beschäftigungspolitische Problematik der Industriepolitik besteht aber gerade in dem Versuch der daran besonders Interessierten, mit Blick auf das Ziel des „Einheitlichen Marktes“ den bereichsübergreifenden Einfluß des Standortwettbewerbs in der EU durch eine beschleunigte Politik der Ex ante-Harmonisierung zurückzudrängen – meist aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Gründen.

Wenn es Argumente für eine industriepolitische Ergänzung der Wettbewerbspolitik geben sollte, dann wäre es im Interesse der Ziele der Lissabon-Strategie, ganz besonders auch aus Sicht der wirtschaftlich aufholenden Staaten, ratsam, sich soweit wie möglich des Wettbewerbsverfahrens zu bedienen. Das spricht gegen supranationale Gemeinschaftsaktionen und für die Einbeziehung industriepolitischer Maßnahmen in den offenen Standortwettbewerb der Mitgliedsländer und ihrer Regionen. Die Vorzüge liegen auf der Hand:

- Entsprechende Projekte sind direkt aus nationalen Haushaltsmitteln zu bestreiten. Das dürfte die Begehrlichkeit einschränken. Die Kosten von Fehlentscheidungen können nicht an andere Länder weitergegeben werden, wodurch die Verantwortlichkeit verdünnt wird.
- Projekte im Zusammenwirken verschiedener Länder und Regionen werden nach den jeweiligen eigenstaatlichen Interessen und Einschätzungen entschieden, sie bleiben dabei eher einer sachbezogenen Kontrolle, auch durch die Wähler als Steuerzahler, unterworfen.
- Die Projekte stehen weniger in der Gefahr, von bürokratischen Eigeninteressen der EU-Kommission an einer Aufgabenperpetuierung und -expansion überfremdet zu dienen.
- Die Aktionen können insgesamt leichter auch wieder eingeschränkt und eingestellt werden.

Eine Industriepolitik nach dem Prinzip des Näher-Daran und der Haftung für Fehlplanungen erfordert eine entschiedene Regionalisierung der Steuererhebungskompetenzen mit dem Verzicht auf eine Steuererhebungshoheit für Brüssel und auf einen wettbewerbswidrigen Finanzausgleich zwischen den Regionen. Auf dieser Grundlage könn-

²⁶ Tatsächlich besteht in vielen EU-Ländern zwischen dem wettbewerblichen Marktsystem und der Sozialpolitik eine hohe Mauer, auf die wahrscheinlich die Hauptprobleme zurückzuführen sind, die mit der Lissabon-Strategie beseitigt werden sollen.

te die wohlklingende Idee von den „Interregionalen Allianzen für die Märkte von morgen“ (siehe Kapitel 2.3.) vielleicht wirklich mit Leben erfüllt werden. Daraus folgt:

Der Anspruch der Gemeinschaft, bei all ihren Tätigkeiten darauf hinzuwirken, „Ungleichheiten zu beseitigen“ (Art. 3 EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza) ist unrealistisch, wenn damit ausgeglichene Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der EU gemeint sein sollten. Der Anspruch steht auch im Widerspruch zu dem, was mit industriepolitischen Maßnahmen in der Regel angestrebt wird. Disparitäten im Raum sind, so weit sie überhaupt ein volkswirtschaftliches Problem darstellen²⁷, nur insoweit eine integrationspolitische Aufgabe, als es darum geht, Verfälschungen der Grenzen der Agglomeration zu verhindern oder zu beseitigen (siehe Kapitel 3.4.). Im übrigen sollte auch in dieser Hinsicht der Wettbewerb als Verfahren zur Entdeckung von sonst unbekannt und ungenutzt bleibenden Tatsachen gestärkt werden, wenn die Ziele der Lissabon-Strategie ernsthaft angestrebt werden.

Versuche, den Arbeitnehmerstatus in den weniger entwickelten EU-Ländern den arbeitsrechtlichen Standards in der Gemeinschaft ohne Rücksicht auf die Wettbewerbslage der Betriebe und die unterschiedliche Arbeitsproduktivität anzupassen, stellen eine solche Verfälschung dar. Sie verursachen Arbeitslosigkeit in den aufholenden Ländern, verstärken unnötige ökonomische Disparitäten im Raum und verleiten zum erhöhten Einsatz von Palliativmitteln, die die Tendenzen zur Entstehung eines Umverteilungschaos in der EU verstärken.

6.2. Lissabonstrategie der EU – Ablenkung vom Staatsversagen

Die Vorstellung, die Nationalstaaten seien nicht aus eigener Kraft in der Lage, die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu schaffen, ist widerlegbar - weltweit, aber auch in der EU mit den Ländern und Regionen, denen es gelungen ist, Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten und den überbordenden Staatsinterventionismus abzubauen.

Der Versuch, im Interesse von mehr Wachstum und Beschäftigung die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und politischen Ressourcen zu bündeln, ein gemeinsames Nachdenken und koordiniertes Vorgehen zu organisieren, ist schon aus folgenden Gründen anmaßend:

- Es mangelt sowohl an einer gemeinsamen Krisendiagnose als auch an einer ordnungspolitischen Basis für ein widerspruchsfreies therapeutisches Gesamtkonzept.
- Den Schlüssel für das Tor zum Besseren haben die Mitgliedsländer in der Hand und die EU-Kommission mit ihren Initiativen zur Stärkung und Ausdehnung des Geltungsbereichs der horizontalen Integrationsmethode.
- Das nationale politische Versagen gegenüber der Aufgabe, die grundlegenden konstituierenden und regulierenden Prinzipien der *Wettbewerbsordnung* (Eucken 1952/1990, S. 241 ff.) zur Geltung zu bringen, kann nicht mit einer industriepoliti-

²⁷ Unsere Zivilisation entspringt städtischem Leben: „Fast alles, was die zivilisierte von der primitiven Wirtschaft unterscheidet, ist aufs engste mit den großen Zusammenballungen der Bevölkerung verknüpft, die wir Städte nennen“ (von Hayek 1971, S. 426).

schen Aufrüstung der EU aus der Welt geschafft werden. Auch die Praxis der bisherigen Industriepolitik in der EU spricht nicht für deren Ausweitung. Hierzu sei verwiesen auf die verlustreichen Erfahrungen mit der staatlichen Förderung der Kohle- und Stahlindustrie, der staatlichen Entwicklung der Concorde und der Computerindustrie in Frankreich, mit der industrie- und handelspolitischen Begünstigung der Automobilindustrie (etwa in Großbritannien vor zwei Jahrzehnten²⁸) und mit der staatlichen Förderung des Airbus. Damit hat zwar Boeing einen Konkurrenten bekommen, allerdings auf Kosten des Ausscheidens von McDonnell-Douglas. Die Abnehmer stehen nach wie vor einem Angebotsduopol gegenüber.

6.3. Das Subsidiaritätsprinzip als Korrektiv?

Die Auslegung des *Subsidiaritätsprinzips* hängt von der vorherrschenden Integrationsmethode ab. In diesem ordnungsökonomischen Kontext (siehe Schüller 1997, S. 69 ff.) wird deutlich, daß sich die verschiedenen Aspekte der Subsidiarität und deren Verhältnis zueinander im Wandel der wirtschaftlichen Gesamtordnungen ändern. Aus diesem Blickwinkel dürfte – bezogen auf die EU – für die Reichweite des Subsidiaritätsprinzips entscheidend sein, ob und wie weitgehend die Standortkonkurrenz im Wettbewerb der Regionen und Ordnungen für die Schaffung, Nutzung und ständige Erneuerung der Wissensgrundlagen der EU bestimmend bleibt. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß es hierdurch zu Angleichungen kommt, ohne daß es einer übergeordneten Entscheidungsinstanz bedarf. Wenn etwa bestimmte Mitgliedstaaten regulierungswütig sind, zur sozial- und leistungsstaatlichen Überdimensionierung und zu großzügigen Umverteilungsprogrammen neigen, finanziert durch Steuern und Transferzahlungen, wird es über kurz oder lang zur Abwanderung von Produktionsstätten kommen. Um dies zu verhindern, müssen die nationalen Regierungen innenpolitisch darauf reagieren, also entscheiden, ob berufsrechtliche, branchenrechtliche, arbeits- und tarifrechtliche, beihilferechtliche, steuerrechtliche und umweltrechtliche Regelungen im Heimatland der Revision bedürfen.

Das Subsidiaritätsverständnis, das teilweise im Katalog der Kriterien von Kopenhager zum Ausdruck kommt, kann die Mitgliedschaft der MOE-Länder von vornherein erschweren, ihr Selbsterneuerungspotential schwächen. Es besteht die Gefahr, daß der Transformationsprozeß ordnungspolitisch auf einer Schmalspur angelegt wird. Wie kann, so ist zu fragen, den neuen Demokratien in Ostmitteleuropa zugemutet werden, den gesamten Rechtsapparat der EU mit einer kaum zu überbietenden Regelungsdichte zu übernehmen, wenn viele etablierte Mitgliedsländer legale oder faktische Ausnahmen machen können und alle Mitgliedsländer verschieden große Ermessensspielräume zur Umsetzung der gemeinsamen Rechtsbestimmungen im nationalen Recht beanspruchen – wie in jüngerer Zeit das Verhalten Deutschlands und Frankreichs gegenüber den Konvergenzkriterien zeigt?

Schon in den EU-15-Ländern hat sich gezeigt, daß die Union nicht einen optimalen Raum für eine umfassende Ex ante-Harmonisierung des Rechts auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik darstellt. Um so mehr dürften aufholende Länder mit

²⁸ Siehe Neue Zürcher Zeitung (NZZ), Nr. 84 vom 12. April 2005, S. 13.

Einheitslösungen überfordert sein. Der Gewinn, den diese Art von supranationaler Formalität verspricht, kann wegen der Heterogenität der MOE-Länder so teuer erkauft sein, daß es für die von einem schematischen Ordnungsimport betroffenen Wirtschaftseinheiten vorteilhafter sein dürfte, situationsgerechtere Institutionen der Binnen- und Außenintegration zu bevorzugen, als dies in der EU mit ihrer Neigung zum institutionellen Zentralismus und Uniformismus möglich ist.

Möschel (1993, S. 32 f.) ist zuzustimmen: Eine von Gerichten vollziehbare Kontrolle anhand des Subsidiaritätsprinzips ist kaum vorstellbar, „wenn man den Charakter des Politischen innerhalb solcher Entscheidungen bedenkt: Wie soll es ein Gericht bewerten, wenn mit Hilfe einer Gemeinschaftsmaßnahme der Widerstand der spanischen Regierung gegen Erweiterungsverhandlungen der EG abgekauft werden soll...?“ So läßt auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) in politiknahen Entscheidungsfeldern den Gemeinschaftsorganen – ähnlich wie das deutsche Bundesverfassungsgericht – einen weiten Entscheidungsspielraum.

Wie kann gleichwohl dem Subsidiaritätsprinzip unter den Bedingungen des Maastrichter Vertrages, in dessen Gefolge der Einflußbereich von Nivellierungsmöglichkeiten und der vertikalen Integrationsmethode maßlos erweitert worden ist, Geltung verschafft werden?

Ein Begründungszwang für Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament für jede zusätzliche Wahrnehmung von Kompetenzen besteht seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages am 25. Oktober 1993. Diese Anforderung dürfte allerdings kein entscheidendes Hindernis für die Fortsetzung des eingeschlagenen Dritten Weges sein, wenn von Deutschland und anderen Mitgliedsländern keine entschiedene Richtungsänderung durchgesetzt wird. Das wäre wünschenswert. Denn erfahrungsgemäß ist eine fortschreitende Politik der zentralen Regelangleichung und der konstruktivistisch-interventionistischen Mittelverteilung mit einem Konfliktaufbau zwischen den Mitgliedsländer verbunden, der die Existenz der Gemeinschaft im Kern gefährden könnte (*Schüller* 2006).

Ein wichtiges Motiv für diese Integrationspolitik, die als Variante eines schleichen-den Marktsozialismus bezeichnet werden kann, dürfte in dem Bestreben der Wohlfahrtsstaaten der EU liegen, dem zunehmenden Wettbewerbsdruck durch neue Mitgliedsländer, durch weltweite Marktöffnung und durch die Währungsunion²⁹ auszuweichen. Auf europäischer Ebene wird das versucht, was auf nationaler Ebene unter dem

²⁹ Mit der Währungsunion gehören alle Mitgliedsländer demselben EURO-System an. Die Mechanismen des Zahlungsbilanzausgleichs (Wechselkurs- und Geldmengen-Einkommen-Mechanismus) sind damit zwischen den Mitgliedern außer Kraft gesetzt. Sie können also auch bei der Bewältigung von Störungen keinen Wettbewerbsschutz mehr bieten.. Es bleibt nur der Weg der inneren Anpassung durch den Marktpreis-Mechanismus oder der Finanzierung durch Kredite, die das Anpassungserfordernis aber nur zeitlich begrenzt zu verschieben erlaubt. Es ist deshalb in einer Währungsunion die Marktbetrachtung und die Ordnungspolitik in den Mittelpunkt zu rücken, wenn es um die Bewältigung von Störfaktoren geht. Die bekannten Vorteile der Währungsunion (geringere Transaktionskosten im Tauschverkehr der Mitgliedsländer) werden erkauft mit einer Erhöhung der Wettbewerbsintensität im Produkt- und Faktormarktgeschehen sowie der Anforderungen an die Faktormobilität und die Lohn- und Preisflexibilität. Diesen Anforderungen sind vor allem die Wohlfahrtsstaaten der EU nicht gewachsen.

Einfluß des weltweiten Wettbewerbs immer aussichtsloser wird – nämlich den System- und Standortwettbewerb zu beschränken. Auf dem eingeschlagenen Dritten Weg wird die Gefahr des europäischen *Saint-Simonismus*, des europäischen Dirigismus großen Stils (Röpke 1957/1964, S. 114 ff.; Schüller 2006), nicht zu bannen sein.

Der Schaden, der Europa von einem verfehlten Einheits- und Nivellierungsdenken und insgesamt von einer Integrationspolitik des Dritten Wegs droht, ist unübersehbar. Deshalb sei abschließend auf den Gedanken verwiesen, den *Jacob Burckhardt* dem Eingangszitat hinzugefügt hat: „Banal ist der Einwurf, der Geist sei unüberwindlich und werde immer siegen, während es tatsächlich von einem bestimmten Kraftgrad eines Menschen in einem bestimmten Moment abhängen kann, ob Völker und Kulturen verloren sein sollen oder nicht. Es bedarf der großen Individuen und diese bedürfen des Gelingens. Aber Europa hat in den großen Momenten häufig auch große Individuen gehabt“.

Literatur:

- Burckhardt, Jacob* (1869/1929), Gesamtausgabe: Weltgeschichtliche Betrachtungen, Historische Fragmente aus dem Nachlass, Bd. 7, herausgegeben von *Albert Oeri* und *Emil Dürr*, Basel.
- Coase, Ronald* (1937), The Nature of the Firm, in: *Economica*, Vol. 4, 4, S. 386-405.
- Coase, Ronald* (1988), The Firm, the Market, and the Law, The University of Chicago Press, Chicago.
- Deutsche Bundesbank* (2006), Determinanten der Leistungsbilanzentwicklung in den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern und die Rolle deutscher Direktinvestitionen, Monatsbericht, 58. Jg., Nr. 1, S. 17-36.
- Eucken, Walter* (1952/1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6., durchgesehene Auflage, Tübingen 1990.
- Europäische Zentralbank (EZB)* (2005a), Die Lissabon-Strategie – Fünf Jahre später, Monatsbericht, Juli 2005, S. 77-94.
- Europäische Zentralbank (EZB)* (2005b), Jüngste Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen in den neuen mitteleuropäischen EU-Mitgliedstaaten, Monatsbericht, Oktober 2005, S. 12 ff.
- Gröner, Helmut* (1993), Integrationsmerkmale und Integrationsmethoden: Die ordnungspolitische Konzeption der EG im Wandel, in: *Helmut Gröner* und *Alfred Schüller* (Hg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart, Jena und New York., S. 3-39.
- Gröner, Helmut und Silke Baumann* (1994), Die Kontroverse um die Erhaltung industrieller Kerne in den neuen Bundesländern, in: *Gernot Gutmann* und *Ulrich Wagner* (Hg.), Ökonomische Erfolge und Mißerfolge der deutschen Vereinigung – Eine Zwischenbilanz, Stuttgart, Jena, New York, S. 315-338.
- Gutmann, Gernot* (1994), Erhaltung industrieller Kerne in Ostdeutschland und das Problem der Ordnungskonformität von Wirtschaftspolitik, in: *Rolf H Hasse, Josef Molsberger* und *Christian Watrin* (Hg.), Ordnung in Freiheit: Festgabe für *Hans Willgerodt* zum 70. Geburtstag, Stuttgart, Jena und New York, S. 28-39.

- Gutmann, Gernot* (1995), Wettbewerbstheorie und Wachstumstheorie: Chance für eine Synthese? in: *ORDO*, Bd. 46, S. 149-163.
- Hamm, Walter* (1993), Die europäische Wirtschaftsunion – eine Gefahr für die Marktwirtschaft? in: *ORDO*, Bd. 44, S. 3-14.
- Hayek, Friedrich A. von* (1952), Die Verwertung von Wissen in der Gesellschaft, in: *Friedrich A. von Hayek, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Erlenbach-Zürich, S. 103-121.
- Hayek, Friedrich A. von* (1969), Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: *Friedrich A. von Hayek, Freiburger Studien*, Tübingen, S. 249-265.
- Hayek, Friedrich A. von* (1971), Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Hayek, Friedrich A. von* (1979), Mißbrauch und Verfall der Vernunft, 2., erw. Auflage, Salzburg.
- Heuß, Ernst* (1965), Allgemeine Markttheorie, Tübingen.
- Hoppmann, Erich* (1982), Wettbewerbspolitik in Deutschland: Unternehmen zwischen Markt und Staat, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 31. Jg., H. 3, S. 137-147.
- Klemmer, Paul* (2001), Was kann Polen aus dem Strukturwandel des Ruhrgebiets lernen? In: *Lüder Gerken und Joachim Starbatty* (Hg.), *Schlesien auf dem Weg in die EU*, Stuttgart, S. 195-202.
- Kommission der EU* (2001), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Kodifizierung des *Acquis communautaire*.
http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0645de01.pdf abgerufen 8.11.2005)
- Kommission der EU* (2002), Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen „Industriepolitik in einem erweiterten Europa“, Brüssel, 11. 12. 2002. KOM (2002) 714 endgültig.
- Kommission der EU* (2004), Mitteilung „Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union“, Brüssel, 28. 4. 2004. KOM (2004) 274 endgültig.
- Kommission der EU* (2005), Vorschlag für einen Beschluß des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (2007-2013). Brüssel, 6. 4. 2005. KOM (2005) 121 endgültig.
- Lachmann, Ludwig M.* (1963), Wirtschaftsordnung und wirtschaftliche Institutionen, in: *ORDO*, Bd. 14, S. 63-77.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim* (2006), *Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union*, 2. ergänzte Auflage, Baden-Baden.
- Meyer, Fritz und Hans Willgerodt* (1956), *Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche*, Bonn, S. 7-78.
- Mises, Ludwig von* (1940), *Nationalökonomie: Theorie des Handelns und Wirtschaftens*, Genf, Nachdruck München 1980.
- Möschel, Wernhard* (1993), Eine Verfassungskonzeption für die Europäische Union, in: *Helmut Gröner und Alfred Schüller* (Hg.), *Die Europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart, Jena und New York, S. 21-39.
- Porter, Michael E.* (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, London..
- Röpke, Wilhelm* (1957/1964), Gemeinsamer Markt und Freihandelszone, in: *Wort und Wirkung*, Ludwigsburg, S. 114-135.
- Schmidt, André* (1998), *Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik*, Frankfurt/Main.

- Schmidt, André* (1999), Europäische Wettbewerbspolitik zwischen Prozeß- und Ergebnisorientierung: Zur Notwendigkeit institutioneller Reformen in der europäischen Wettbewerbspolitik, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 218, S. 433-452.
- Schüller, Alfred* (1986), Die institutionellen Voraussetzungen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: *Roland Vaubel und Hans D. Barbier* (Hg.), *Handbuch Marktwirtschaft*, Pfullingen, S. 34-44.
- Schüller, Alfred* (1993), Die Agglomerationsproblematik aus Sicht des Ökonomen, in: *Günter Mertins* (Hg.), *Vorstellungen der Bundesrepublik Deutschland zu einem europäischen Raumordnungskonzept*, Marburg, S. 125-142.
- Schüller, Alfred* (1994), Zur Osterweiterung der EG: Motive, Methoden, Hindernisse, Bedingungen, in: *Rolf H. Hasse, Josef Molsberger und Christian Watrin* (Hg.), *Ordnung in Freiheit*, Festschrift für *Hans Willgerodt* zum 70. Geburtstag, Stuttgart, Jena und New York, S. 306-330.
- Schüller, Alfred* (1997), Subsidiarität im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Harmonisierung – Interpretationsversuche in ordnungsökonomischer Sicht, in: *Knut Wolfgang Nörr und Thomas Oppermann* (Hg.), *Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit*, Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen, S. 69-104.
- Schüller, Alfred* (1998), Der wirtschaftspolitische Punktualismus: Triebkräfte, Ziele, Eingriffsformen und Wirkungen, in: *ORDO*, Bd. 49, S. 105-126.
- Schüller, Alfred* (2000), Soziale Marktwirtschaft und Dritte Wege, in: *ORDO*, Bd. 51, S. 169-202.
- Schüller, Alfred* (2006), Saint-Simonismus als Integrationsmethode: Idee und Wirklichkeit – Lehren für die EU, in: *ORDO*, Bd. 57, S.
- Schüller, Alfred und Ralf L. Weber* (1993), Von der Transformation zur Integration: Eine ordnungs-, handels- und währungspolitische Aufgabenstellung, in: *Helmut Gröner und Alfred Schüller* (Hg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart, Jena und New York, S. 445-491.
- Schüller, Alfred und Ralf L. Weber* (1998), Deutsche Einheit: Wirtschaftspolitische Weichenstellungen zwischen politischer und marktwirtschaftlicher Rationalität, *Dieter Cassel* (Hg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart, 367-400.
- Sinn, Hans-Werner* (2004), Ifo Standpunkte.
- Strätling, Rebecca* (2000), Die Aktiengesellschaft in Großbritannien im Wandel der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zur Pfadabhängigkeit der Unternehmensordnung, Stuttgart.
- Villepin, Dominique de* (2005), Für ein neues politisches Europa, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 148 vom 29. Juni 05, S. 10.
- Wagner, Ulrich* (1980), Problemlösungsimporte als Stabilisierungsstrategie administrativ-sozialistischer Systeme, in: *Alfred Schüller und Ulrich Wagner* (Hg.), *Außenwirtschaftspolitik und Stabilisierung von Wirtschaftssystemen*, Stuttgart und New York, S. 305-318.
- Watrin, Christian* (1999), Soziale Dilemmata und Ordnungspolitik, *Studien zur Ordnungsökonomik*, Nr. 22, Stuttgart, S. 35-54.
- Wentzel, Dirk* (2005), Infrastrukturpolitik als Mittel europäischer Integrationspolitik: Das Beispiel Transeuropäischer Netze (TEN), in: *Karl-Hans Hartwig* (Hg.), *Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik*, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswirtschaft an der Universität Münster, Heft 157, S. 55-78.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft* (1994), Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union, BMWi-Dokumentation, Nr. 356.

Wößmann, Ludger (1999), Dynamische Raumwirtschaftstheorie und EU-Regionalpolitik: Zur Ordnungsbedingtheit räumlichen Wirtschaftens, Studien zur Ordnungsökonomik, Nr. 24, Stuttgart.

