

HANS WILLGERODT

## Wirtschaftspolitische Grundbedingungen der Europäischen Gemeinschaft

### I. Politische Motive und Grundwidersprüche der europäischen Einigung

Ganze, Halb- und Viertelsirrtümer sind schwer und mühsam zurecht zu legen, zu sichten und das Wahre daran dahin zu stellen, wohin es gehört.

Goethe, Maximen und Reflexionen

Die europäische Einigung, wie sie sich in einem langwierigen Prozeß seit dem Ende des zweiten Weltkrieges vollzieht, ist über alle Unterschiede der dazu vorgeschlagenen und angewandten Konzeptionen hinweg von dem Willen geleitet, das Zeitalter der innereuropäischen Kriege und damit einhergehenden Weltkatastrophen zu beenden.

#### 1. Historischer Rückblick

Das Hauptverdienst, diesen Prozeß eingeleitet und zunächst mit aller Kraft gefördert zu haben, kommt den Vereinigten Staaten von Amerika zu. Sie haben den frei und damit im echten Sinne europäisch gebliebenen Teil des alten Europa militärisch, politisch und wirtschaftlich vor dem Untergang bewahrt. Das geschah durch die wirtschaftliche Überlebenshilfe der Anfangszeit, die Gründung der NATO und durch den Marshall-Plan, die OEEC und den auf die Europäer ausgeübten Druck, zu einem freieren Wirtschaftsverkehr innerhalb Europas zurückzukehren. Die Europäische Zahlungsunion hat dies trotz aller ihrer Unvollkommenheiten währungspolitisch erleichtert, bis sie durch den Übergang der europäischen Währungen zur Ausländerkonvertierbarkeit am 27. Dezember 1958 überflüssig geworden ist. Besonders stark ist die europäische Wirtschaftsintegration durch die Rückkehr wichtiger europäischer Länder zur Marktwirtschaft gefördert worden. Denn nur dadurch war es ihnen möglich, ihre Handelsschranken gegenüber anderen Ländern, und das heißt auch: anderen europäischen Ländern,

zu senken.<sup>1</sup> Vor allem geschah dies auf Betreiben Ludwig Erhards in der Bundesrepublik Deutschland, die sogar mit einseitigen Zollsenkungen voranging, als wegen der deutschen Währungsstabilität und stark zunehmender Devisenüberschüsse ein Ungleichgewicht entstanden war. Die strategischen Entscheidungen zur Wiederherstellung der europäischen Wirtschaftsintegration, wie sie zu Beginn des Jahrhunderts bereits bestanden hat, sind jedenfalls lange vor der Gründung der jetzt mit Monopolanspruch so genannten Europäischen Gemeinschaften gefallen. Das, was diese Gemeinschaften ohne Zweifel an zusätzlichen Erfolgen gebracht haben, geht ausschließlich auf eine Fortführung der liberal-marktwirtschaftlichen Ansätze zurück, zu der auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bereit gewesen ist. Auf demselben Konzept beruhen die meist vergessenen Erfolge der europäischen Freihandelszone und des liberalisierenden Brückenschlages zwischen den EG- und EFTA-Ländern. Alle anderen Konzepte planwirtschaftlich-verwaltungswirtschaftlicher Art sind wirtschaftlich und letztlich auch politisch gescheitert. Das gilt sowohl für die Montanunion wie die sogenannte gemeinsame Agrarpolitik der EG.

In welchem Umfang die sowjetische Politik durch äußere Bedrohung den Prozeß der Einigung des freien Resteuropa immer wieder gefördert hat, ist ebenso schwer einzuschätzen wie das Ausmaß, in dem falsche Konzepte diesen Prozeß behindert und blockiert haben. Erstaunlich ist indessen, in welchem Grade es einer einseitigen europapolitischen Rhetorik gelungen ist, den angelsächsischen Beitrag zur europäischen Einigung herabzusetzen. Die Vereinigten Staaten von Amerika gehören ebenso wie Kanada, Australien und Neuseeland trotz aller Besonderheiten zum europäischen Kulturkreis und haben, anders als die lateinisch geprägten Weltteile, den schlechthin entscheidenden Beitrag zur europäischen Stabilisierung nach der Katastrophe des zweiten Weltkrieges geleistet.

Davon bleiben die Verdienste unberührt, die sich insbesondere Frankreich durch seine Bereitschaft erworben hat, mit dem ehemaligen Kriegsgegner zusammenzuarbeiten und damit die europäische Aussöhnung zu fördern. Warum freilich die gleichartige und in vieler Hinsicht wirksamere angelsächsische Bereitschaft in Deutschland seit langem mit kühler Zurückhaltung bedacht wird, ist erklärungsbedürftig. Es sind dafür nicht nur Fehler der angelsächsischen Politik verantwortlich zu machen, sondern auch eine ordnungspolitische Vorliebe vieler Deutscher für den mehr zentralistisch-obrigkeitsstaatlich-verwaltungswirtschaftlichen Stil der französischen Europapolitik, während das Regieren am langen Zügel und mit sparsamem bürokratischem Aufwand, wie es der früheren britischen Verwaltungstradition entspricht, auf dem europäischen Kontinent weithin auf Unverständnis stößt. An dieser ordnungspolitischen Diskrepanz leidet die Europapolitik seit Kriegsende. In den Bereichen, in denen ihr der Erfolg versagt geblieben ist, ist sie durch eine Anhäufung von versteckten Dissensen gekenn-

---

<sup>1</sup> Zum Nachweis, daß Zentralverwaltungswirtschaften so lange nicht miteinander integriert werden können, wie sie selbständig bleiben: Wilhelm Röpke, *Wirtschaftssystem und internationale Ordnung: Prolegomena*, Ordo Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 4 (1951), S. 261–297; weitere Angaben bei: Hans Willgerodt, *Staatliche Souveränität und die Ordnung der Weltwirtschaft*, Ordo Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 40 (1989), S. 401–427.

zeichnet. Es gilt als unschicklich, wenn man wie die frühere britische Premierministerin hierbei auf Klärung besteht.

## 2. Die Problematik der sektoralen Integration: Der Schuman-Plan

Es ist nicht zu bestreiten, daß die Europapolitik nach der amerikanisch bestimmten strategischen Anfangsphase von der französisch-deutschen Aussöhnung entscheidend geprägt worden ist. Diese Aussöhnung ist formell durch den sogenannten Schuman-Plan eingeleitet worden, der auf Betreiben Jean Monnets im Jahre 1950 vorgelegt worden ist und zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951 geführt hat. Diesem Vertrag lagen zwei Vorstellungen zugrunde:

1. Die europäische Integration müsse im Bereich des Wirtschaftlichen beginnen und könne über die Verflechtung wirtschaftlicher Interessen schließlich zur politischen Einigung oder Vereinigung führen.
2. Es sei zweckmäßig, mit der wirtschaftlichen Integration in einer Branche zu beginnen, und zwar der Montanindustrie, die für die deutsche Rüstungsindustrie von entscheidender Bedeutung gewesen sei und ohne Bindungen zu einer Überlegenheit der deutschen Wirtschaft über die französische führen würde, so daß sich Frankreich wieder in einen restriktiven Protektionismus zurückziehen werde.<sup>2</sup>

Der Schuman-Plan wurde sofort von Konrad Adenauer angenommen. Man hat Schwierigkeiten mit der Vorstellung, ein Realist wie Adenauer habe nicht erkannt, daß über eine bloße wirtschaftliche Verflechtung allein das Ziel einer politischen Einigung niemals zu erreichen war und daß ferner die Konzentration auf die Montanindustrie bestenfalls der politischen Optik diene. Adenauer fragte den Nationalökonom Wilhelm Röpke, ob er die Leitung der deutschen Verhandlungsdelegation übernehmen wolle, doch lehnte dieser vor allem deswegen ab, weil er das Konzept des Schuman-Planes für verfehlt hielt. Röpke schlug Walter Hallstein vor, der keine fachlichen Bedenken hatte, das Amt zu übernehmen.<sup>3</sup> Wirtschaftspolitisch hat es sich eindeutig um eine Fehlkonstruktion gehandelt, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die Kohle- und Stahlindustrie der zunächst beteiligten 6 Länder wurde einer supranationalen Hohen Behörde unterstellt, die nicht nur die marktwirtschaftlichen Funktionen einer Wettbewerbsaufsicht übernehmen sollte, sondern auch planwirtschaftliche Aufgaben der Investitionslenkung und der zwangswirtschaftlichen Mangel- und Überschußbewirtschaftung bei von der Behörde marktwidrig festgelegten Preisen.

<sup>2</sup> Vgl. *Ce Jour-Là, L'Europe est née ...* (9 mai 1950), Centre de Recherches Européennes, Lausanne 1980, mit der Denkschrift Jean Monnets vom 3. Mai 1950 und den Erklärungen Robert Schumans vom 9. Mai 1950; die teilweise ökonomisch unhaltbaren – Begründungen Monnets finden sich insbesondere auf S. 17ff.; die These, die Montanunion verhindere einen künftigen deutsch-französischen Krieg findet sich in der Erklärung Schumans auf S. 23f.

<sup>3</sup> Zur Kritik Röpkes vgl. vor allem: Wilhelm Röpke, *Europäische Investitionsplanung*, Ordo Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 7 (1955), S. 71–102. Darüber, daß er Hallstein dem Bundeskanzler Adenauer vorgeschlagen habe, berichtet Röpke in: *Wirtschaftsrevue, Genf/Zürich*, 6. Jahrgang Nr. 68, November 1965, S. 13.

Im Laufe der Zeit haben sich die Hohe Behörde und die ihre Funktionen wahrnehmende EG-Kommission zu einer Einrichtung entwickelt, die so gut wie keine Aufgaben der wettbewerbsrechtlichen Markthygiene mehr wahrnimmt und sich als staatliche Einrichtung des Schutzes der Branche vor Wettbewerb versteht. Weder sind, wie es der Vertrag vorsieht, illegitime nationale Subventionen in irgendeiner fühlbaren Weise verhindert worden (Art. 67 EGKS-Vertrag), noch hat das Kartellverbot nach Art. 65 seinen eigentlichen Zweck erfüllt.<sup>4</sup> Vielmehr sind Branchenkartelle geradezu ermuntert worden. Man scheint den naiven Vorstellungen des in der Vorkriegszeit einflußreichen französischen Politikers Edouard Herriot nahezustehen, der sich in seinem 1930 erschienenen Buch über die Vereinigten Staaten von Europa<sup>5</sup> die Eini-gung so vorgestellt hat, daß internationale Lenkungsausschüsse und Kartelle einvernehmlich den europäischen Wirtschaftsprozeß steuern sollten. Man tut Jean Monnet, der ja einen verwaltungswirtschaftlichen Wiederaufbau der französischen Wirtschaft nach dem Kriege zentral gesteuert hat, kaum Unrecht, wenn man ihm ähnliche Vorstellungen zuschreibt. Es mögen ferner vulgärökonomische Auffassungen von der Schlüsselfunktion der Montanwirtschaft mitgespielt haben, und es ist kaum ein Zufall, daß sie auch dem inzwischen gescheiterten sowjetischen Entwicklungskonzept zugrunde gelegen haben. Selbst ein französischer Beurteiler wie Raymond Aron hat die Vorstellung, auf diese Weise einen deutsch-französischen Konflikt verhindern zu können, für kurios gehalten.<sup>6</sup> Die Montanunion hat den Fortbestand der nationalen Rüstungsindustrien in keiner Weise behindert, und wenn sie eine solche Absicht gehabt hätte, dann hätten dazu ihre Mittel nicht ausgereicht.

2. Immerhin lag aber der Montanunion mindestens teilweise die Vorstellung zugrunde, eine marktwirtschaftliche Integration könne sektoral unabhängig von der übrigen Wirtschaftspolitik eingeleitet und dann schrittweise auf andere volkswirtschaftliche Gebiete ausgedehnt werden. Solange jedoch elementare gesamtwirtschaftliche Voraussetzungen wie die Konvertierbarkeit der nationalen Währungen nicht erfüllt waren, konnten Integrationen einzelner Branchen nur auf Kosten von Desintegrationen in anderen Branchen erkaufte werden. Man sprach dementsprechend von einer Liberalisierungsschaukel<sup>7</sup>, bei der die Senkung von Handelsschranken in den integrierten Bereichen von höheren Handelshemmnissen an anderer Stelle begleitet waren. Diese

---

<sup>4</sup> Die EG-Behörden haben die Stahlindustrie zur Kartellbildung ermuntert und auch ein Zwangskartell geschaffen. Monnet hatte dagegen noch in der in Anm. 2 erwähnten Denkschrift, S. 18, das Wiedererstehen der Kartelle für bedenklich gehalten, allerdings vornehmlich aus Furcht vor einem deutschen Stahldumping, wobei er nicht auf den Gedanken gekommen ist, daß es die französische Verarbeitungsindustrie gegenüber der Deutschen begünstigen könnte.

<sup>5</sup> Edouard Herriot, *Vereinigte Staaten von Europa*, Leipzig 1930.

<sup>6</sup> Raymond Aron, *Nationale Gesundheit und Integration*, in: *Aufbau eines neuen Europa*, Der Monat, Berlin 1953, S. 75.

<sup>7</sup> Vgl. Fritz W. Meyer, *Die europäische Agrargemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die gegenwärtige und zukünftige Handelspolitik und das Transferproblem*, in: *Gutachten zu Fragen einer europäischen Agrargemeinschaft* (Bonn: Auswärtiges Amt, 1953), S. 225–253; Hans Willgerodt, *Sectoral Integration: Agriculture, Transport, Energy and Selected Industries*, in: Fritz Machlup (Editor), *Economic Integration. Worldwide, Regional, Sectoral, Fourth Congress of the International Economic Association*, London und Basingstoke 1976, S. 119ff. In anderem, wenn auch ähnlichem Zusammenhang wird „Liberalisierungsschaukel“ verwendet bei: Wilhelm Röpké, *Internationale Ordnung – heute*, 3. Aufl. Bern und Stuttgart 1979, S. 316.



Stückwerksintegration mußte im übrigen zu falschen Signalen für Produktion und Verbrauch und entsprechenden volkswirtschaftlichen Fehllenkungen führen.

3. Soweit es sich um eine Art von Branchenplanwirtschaft gehandelt hat, mit Quotenregelungen und behördlichen Zuteilungen, wurde sie ein Fremdkörper im marktwirtschaftlichen Gesamtsystem, der zu einem bösartigen Tumor mit Metastasen der Zwangswirtschaft hätte heranwachsen können, wenn sich der Markt nicht als stärker erwiesen hätte. Die europäische Stahlindustrie kann nämlich nur floriere, wenn sie ihre Abnehmer floriere läßt, die der weltwirtschaftlichen Konkurrenz standhalten müssen. Auch können überhöhte Stahlpreise die Verwendung von anderen Materialien prämiere. Ob die europäischen und weltweiten Wettbewerbs- und Handelsbeschränkungen der Stahlindustrie wirklich nütze, ist ebenso zweifelhaft wie im Falle des anderen Paradebeispiels einer mißratene Branchenintegration, nämlich der Landwirtschaft. Der Kohlenbergbau ist dagegen unter den Wettbewerb anderer Energieträger geraten und verharrt an den Krücken verwaltungswirtschaftlicher Subventionen zum Schaden der deutschen und europäischen Gesamtwirtschaft. Er hat weder wirtschaftlich noch politisch irgendeinen spürbaren Integrationswert und kann ebensowenig wie die Landwirtschaft für sich in Anspruch nehmen, ausreichenden Schutz vor weltwirtschaftlichen Risiken zu bieten.<sup>8</sup>

Im ganzen hat es sich um eine Mischung von rückwärts gerichtete und obendrein fragwürdigen Vorstellungen von der militärisch-politischen Schlüsselfunktion der Montanwirtschaft, planwirtschaftlichen Konzepten und falscher Nationalökonomie gehandelt, selbst wenn man einräumt, daß einige im Prinzip ausbaufähige Elemente des Montanunionsvertrages eine echte Wirtschaftsintegration hätten fördern können.<sup>9</sup>

### 3. Andere partikuläre Konzepte

Das an Partialinteressen gebundene sektorale Denken und die mangelhafte Bereitschaft, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu beachten, ist seitdem ständiger Begleiter der praktischen Europapolitik, sei es, indem agrarpolitische Regulierungen ohne Rücksicht auf die Erfordernisse der Währungspolitik festgelegt wurden, sei es, daß eine Währungsunion erstrebt wurde, bevor die Freiheit des Zahlungsverkehrs und der Kapitalbewegungen hergestellt war, sei es, daß die Abschaffung von Grenzkontrollen geplant wurde, ohne die Folgen für die Steuerpolitik zu bedenken. Die Fixierung von Wechselkursen wurde eingeleitet, ohne den noch bestehenden strukturellen Anpassungsbedarf zu beachten, den flexible Kurse auffangen können. Schon strebt man nach „Sozialer Harmonisierung“ in Europa, ohne zu beachten, welche Auswirkungen sie auf die Wettbewerbsbedingungen insbesondere ärmerer Länder haben könnte.

<sup>8</sup> Der Bruttoproduktionswert der deutschen Landwirtschaft besteht unter Einbeziehung der Abschreibungen zu etwa  $\frac{3}{4}$  aus Lieferungen anderer Branchen; außerdem ist der importabhängige Energieanteil erheblich. Zum Problem der Sicherungsfunktion des Kohlenbergbaus vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1983/84, „Ein Schritt voran“, Stuttgart und Mainz 1983, S. 233 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Fritz W. Meyer, Anton Zottmann, Der Schuman-Plan und seine Problematik, München/Düsseldorf o. J. (1951).

Das partikulare Denken hat auch eine geographische Komponente, indem Anhänger planwirtschaftlicher Konzeptionen höchstens in einem geschlossenen Raum hoffen können, ihre dirigistischen Vorstellungen durchzusetzen. Je größer die Zahl der Mitglieder einer Wirtschaftsunion ist, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, daß man sich auf einen gemeinsamen zentralen Wirtschaftsplan einigen kann.<sup>10</sup> Es bleibt dann nur die Möglichkeit, sich über einen gemeinsamen wirtschaftspolitischen und rechtlichen Rahmen zu verständigen, innerhalb dessen das marktwirtschaftliche Vertrags- und Konsensprinzip dominiert, also eine Privatrechtsgesellschaft<sup>11</sup>, die grundsätzlich jedem Mann offensteht, der ihre rechtlichen Regeln beachtet. Die Anhänger der zentralen Lenkung der Wirtschaft und eines zentralen europäischen Dirigismus nach colbertistischen Vorstellungen betonen dagegen ihre Absicht, die Beitrittsschwelle für neue EG-Mitglieder anzuheben. Die EG müßten zunächst „vertieft“, „ausgebaut“ und „konsolidiert“ werden, selbst wenn damit Länder wie Österreich vorerst abgewiesen und damit diskriminiert werden<sup>12</sup>. Mit Recht haben sich daher die Vertreter des zentralen Eurodirigismus immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt gesehen, die Spaltung Europas in Kauf zu nehmen und außerdem Europa gegenüber der übrigen freien Welt zu einem Raum mit Abschließungstendenzen umwandeln zu wollen. Marktwirtschaftliche Ordnungen können demgegenüber weltoffen sein und es den freien Entscheidungen ihrer Bürger überlassen, mit wem in der Welt sie geschäftlich verkehren wollen.

Das dirigistische Konzept, von dem weite Teile der praktischen Europapolitik beherrscht werden, neigt zur Abschließung gegenüber der Außenwelt, zur Spaltung Europas und zum weltwirtschaftlichen Partikularismus. Daß es gleichzeitig nach innen zum Zentralismus und zu einer ganz und gar uneuropäischen Uniformierung neigen muß, beruht auf der Logik der wirtschaftlichen Planungstechnik: Wer den gesamtwirtschaftlichen Prozeß zentral steuern will, kann nicht zugleich den Teilnehmern an diesem Prozeß Handlungsfreiheit einräumen, von der die zentrale Steuerung gestört wird.

<sup>10</sup> Vgl. die in Anm. 1 genannten Quellen.

<sup>11</sup> Vgl. Franz Böhm, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, *Ordo* Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 17 (1966), S. 75–151.

<sup>12</sup> Vgl. Wolfgang Wessels, Institutionelle Strategien für die Politische Union: Eine Neuauflage der EEA? in: *Integration*, 13. Jg. Oktober 1990, S. 195 f.; Berndt von Staden (ehemaliger Staatssekretär des Auswärtigen Amtes), Das vereinigte Deutschland in Europa, *Europa Archiv*, 45. Jahr, Heft 23 v. 10. 12. 1990, S. 689, der dies ausschließlich aus einer angeblichen Entscheidungsschwäche der Gemeinschaft ableitet, die aus der Zahl der Mitglieder resultiere. Daß das GATT und andere mit Einstimmigkeit entscheidende internationale Organisationen Erfolge erzielt haben, die diejenigen der EG in den Schatten stellen, wird unbeachtet gelassen. Daß ein auf Verträgen beruhendes marktwirtschaftliches System ausschließlich das Konsensprinzip anwendet und damit sehr leistungsfähig ist, bleibt unreflektiert, ebenso daß das Mehrheitsprinzip Mindermeinungen unterdrückt und insofern ein diktatorischer Notbehelf ist. Es bleibt auch außer Betracht, daß „Entscheidungsstärke“ keinen Eigenwert besitzt, sondern nur mit ihrem Zweck begründet werden kann, der, wenn er fundamental ist wie im Falle von Grundrechten und Verfassungsänderungen, dadurch besonderen Kontrollen unterworfen wird, daß der Entscheidungsprozeß ausdrücklich erschwert und an besondere Qualifikationen gebunden wird. Die Möglichkeit zu mehrinstanzlicher Überprüfung von Gerichtsurteilen bewertet ebenfalls die Richtigkeit von Entscheidungen höher als die Geschwindigkeit, sofern sich einer der Beteiligten mit dem erstinstanzlichen Urteil nicht zufrieden gibt und der Fall entsprechende Bedeutung hat. Demgegenüber verwechselt der Exekutivstaat die Mittel mit den Zwecken.

#### 4. Freihandel und Politik

Vielfach wird demgegenüber eingewandt, der bloße Freihandel führe nicht zum erstrebten Ziel einer europäischen politischen Einigung. Die Art, in der vor allem deutsche Europapolitiker neuerdings von der angeblichen politischen Minderwertigkeit einer bloßen europäischen Zone freien Handels sprechen, die sie unzutreffend „Freihandelszone“ nennen, beruht auf einem Mißverständnis über das politische Element in der Wirtschaft.

In einem freiheitlichen politischen System besteht das Wesen der wirtschaftlichen Integration in der Herstellung einer Markt-, Preis- und Zahlungsgemeinschaft. Der Freihandel ist das Kernstück dieser Integration. Dies ist auch im EWG-Vertrag eindeutig festgelegt. Da der Freihandel im Prinzip weltoffen sein kann und dem weniger politisierten Bereich des Privatrechts zuzurechnen ist, war es problematisch, den Weg zur europäischen politischen Einigung ausgerechnet über eine liberalisierende, marktwirtschaftliche Integration zu gehen. Jedenfalls gilt das für ein politisches Konzept, bei dem die Merkmale des modernen Machtstaates durch einen möglichst umfassenden Lenkungs- und Hoheitsaufwand zum Ausdruck kommen sollen. Dieses Konzept eines Staates, dem die umfassende Daseinsvorsorge übertragen wird, hat vor allem in Deutschland auch prinzipielle Anhänger. Dem deutschen Nationalstaat wird zwar vielfach die Loyalität aufgekündigt, aber nicht deshalb, um vom Etatismus Abstriche zugunsten bürgerlicher Freiheit zu machen, sondern weil der Etatismus an einer höheren, europäischen Stelle angesiedelt werden soll. Eine marktwirtschaftliche Integration Europas bedeutet aber vorrangig weniger Staatsintervention und mehr Vertragsfreiheit für die Bürger. Es entfallen Zollgrenzen und Maßnahmen der Devisenbewirtschaftung, die teilnehmenden Länder öffnen sich gegenseitig ihre Märkte, der Staat und das öffentliche Recht müßten sich zurückziehen, soweit ihre Aktivitäten gegen andere europäische Länder gerichtet waren.

Nicht nur die Machtanwendung, sondern auch die Freiheit ist allerdings ein Politikum, selbst wenn sie in der Beschränkung des Politischen besteht. Muß dies wirklich noch ausgerechnet in Europa betont werden, wo doch selbst das obrigkeitstaatliche Preußen es gelegentlich für politisch nützlich gehalten hat nicht nur jedermann nach seiner Façon selig werden zu lassen, sondern auch eine liberale Handelspolitik zu betreiben?

Durch Abschließung Europas nach außen könnte freilich wieder verloren gehen, was innerhalb dieses verräterisch so genannten „Binnenmarktes“ an Freiheit gewonnen wird. Dies wird nur ausgeschlossen, wenn die Präambel des EWG-Vertrages und die Bestimmungen des GATT über Zollunionen ernst genommen werden. Nur dann sinkt mit der marktwirtschaftlichen Integration der Politisierungsgrad der Wirtschaft, ohne durch um so stärkere Politisierung des Wirtschaftsverkehrs mit Drittländern wieder zu steigen.

Im ganzen ist der kosmopolitische Charakter der freien Wirtschaft wenig geeignet, sie unmittelbar zum Instrument einer politischen und staatsrechtlichen Vereinigung

von Nationalstaaten zu machen. Weder war der Deutsche Zollverein von 1834 eine Vorstufe des kleindeutsch-großpreußischen Nationalstaates noch ist die Schweizerische Eidgenossenschaft aus einer Union der kantonalen Wirtschaftsgebiete hervorgegangen. Vielmehr haben die Mitglieder des Deutschen Zollvereins noch im Jahre 1866 gegeneinander Krieg geführt, und die Schweiz ist erst im 19. Jahrhundert zu einem Wirtschaftsgebiet ohne Binnengrenzen zusammengewachsen, nämlich durch die Bundesverfassung von 1848. Jedenfalls sind die Beziehungen zwischen staatsrechtlich-politischer Vereinigung und internationalem Freihandel weitaus komplexer, als in den üblichen Schablonen der europapolitischen Diskussion zum Ausdruck kommt.

Daß die wirtschaftliche Integration marktwirtschaftlicher Art, wenn sie der politischen Union vorangeht, diese Union wesentlich erleichtert, bleibt davon unberührt. Alle funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Systeme weisen erhebliche Ähnlichkeiten ihres rechtlich-institutionellen Rahmens auf. Außerdem beschränken sie die staatliche Aktivität im Vergleich zu Systemen der zentralen Wirtschaftslenkung. Deshalb ist bei einer politischen Union liberaler Marktwirtschaften der Harmonisierungsbedarf nach Art und Umfang weniger bedeutend und die Vereinigung relativ leichter. Demgegenüber unterscheiden sich im vielregierenden neumerkantilistischen Interventions- und Wohlfahrtsstaat die nationalen Regulierungen und quantitativen Lenkungen der Wirtschaft durch den Staat in erheblichem Grade oder stehen, wie im internationalen Subventionswettbewerb, in Konkurrenz und Widerspruch zueinander, so daß eine Integration solcher Systeme mit erheblich größerem politisch-juristischem Einigungsaufwand verbunden ist.

## 5. Europa als Machtstaat

Wem der politische Gehalt der politisch-wirtschaftlichen Freiheit nicht genügt, dem liegt die Vorstellung nahe, Europa solle als dritte Kraft und neuer machtpolitischer Großraum auf der Weltbühne auftreten. Wie sich dieser erhoffte neue Machtstaat außenpolitisch, militärisch und wirtschaftspolitisch verhalten soll, wird meist offen gelassen. Es sollen ihm aber in erheblichem Umfang Souveränität und Hoheitsrechte übertragen werden. Angestrebt wird maximale Handlungsfähigkeit dieses neuen Gebildes, dessen Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt der Reibungslosigkeit und Geschwindigkeit beurteilt werden, mit denen sie zustande kommen. Deswegen wird das auf Einstimmigkeit beruhende Konsensprinzip zurückgedrängt und der allgemeine Übergang zu Mehrheitsentscheidungen verlangt. Die Effizienz, Effektivität und durch demokratische Gremien verstärkte formale Legitimität werden betont<sup>13</sup>. Die Frage, inwieweit es überhaupt erwünscht sein kann, daß sich Europa zu einem Machtstaat ähnlich dem der Vereinigten Staaten von Amerika entwickelt, tritt ebenso in den Hintergrund wie die Frage, welchen materiellen Inhalt die Befugnisse des neuen politischen Gebildes haben sollen. Die Freiheit des staatlichen Leviathan zu politischen Handlungen wird als Merkmal seiner Souveränität ausgegeben, die als „Totalverantwortung für das organi-

---

<sup>13</sup> Vgl. Wolfgang Wessels, 1. c., S. 192 und passim.

sierte Zusammenleben“<sup>14</sup> definiert wird. Im übrigen werden Beschränkungen der Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaften durch die Kompetenzen von Mitgliedstaaten oder deren Bundesländer und Regionen abgelehnt. Der Europäische Gerichtshof hat sogar gemeint, daß dem Gemeinschaftsrecht „keine irgendwie gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können“<sup>15</sup>; damit werden alle Befugnisse der Mitgliedstaaten und ihrer Glieder in dem Maße hinfällig, in dem die europäische Gemeinschaftsinstanz sie in Anspruch nimmt. Nachdem die Gemeinschaft schon bisher zur Aneignung beliebiger politischer Kompetenzen geneigt hat, sollen künftig, wenn es nach dieser Konzeption geht, alle hierfür noch bestehenden Grenzen aufgehoben werden. Es handelt sich um eine Fusion bonapartistischer und großpreußischer Vorstellungen, die die höhere Vernunft ausnahmslos bei der jeweils übergeordneten Instanz vermutet, mit der Folge, daß ein dezentraler Föderalismus als kleinstaatliche Disziplinlosigkeit gilt.

Für die Wirtschaftspolitik folgt daraus, daß sowohl formale als auch inhaltliche Grenzen für staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess kaum noch eindeutig erhalten bleiben, sofern nur diese Eingriffe von europäischen Instanzen ausgehen. Die europäischen Behörden haben einen unersättlichen Appetit bei der Übernahme neuer Kompetenzen entwickelt; ihr Präsident hat sogar mit Stolz verkündet, künftig würden die meisten Gesetze europaweit von Brüssel aus erlassen. Man vermutet, mit der gemeinschaftlichen Regulierung immer weiterer Bereiche durch Europa-Instanzen werde der politische Einfluß dieser Instanzen wachsen und Europa schließlich zur Weltmacht aufsteigen. Daraus entsteht eine Tendenz zur bürokratischen Regulierung und Politisierung aller Lebensbereiche, vor allem aber der Wirtschaft, die nach Möglichkeit zentral gelenkt werden soll, zum höheren Ruhme der europäischen Zentralgewalt. Von der Weisheit früherer Gesetzgeber, denen noch der Rat geläufig war, ihre Vorschriften nur mit Vorsicht und zitternder Hand zu erlassen, weil sie auf die empfindliche Menschenhaut geschrieben werden, ist weder national noch supranational allzuviel übrig geblieben. Wenn kürzlich eine Brüsseler Referentin voller Stolz bekannt gab, im Gebiet der ehemaligen DDR müßten zusätzlich zum westdeutschen Recht mehr als 10000 Seiten EG-Recht übernommen werden, was eher eine Untertreibung darstellt, hat sie kaum an die Aufnahmefähigkeit der Wirtschaftsgesellschaft für eine solche Paragrapheninflation und daran gedacht, daß es einen rapide abnehmenden Grenznutzen zusätzlicher Vorschriften und einen ebenso rapide abnehmenden Gesetzesgehorsam gibt. Sie hat auch nicht bedacht, daß in dieser Welt neomerkantilistischer Allgegenwart des Staates die Qualität der Staatsverwaltung leiden muß. Ein jedem Partialinteresse offen stehender und in diesem Sinne totaler Staat ist ein schwacher Staat; das wußten schon die nationalökonomischen Klassiker, aber man kann es auch bei Carl Schmitt nachlesen<sup>16</sup>. Dieser

---

<sup>14</sup> Vgl. Torsten Stein, Europäische Integration und nationale Reservate, in: Detlef Merten (Hrsg.). Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, Berlin 1990, S. 96 und 101.

<sup>15</sup> Urteil vom 15. 7. 1964, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, S. 1251.

<sup>16</sup> Vgl. Hans Willgerodt, Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung, Ordo Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 30 (1979), S. 199–217; Carl Schmitt, Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland, (1933), in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954, Berlin 1958, S. 359–366.



Staat überlastet sich, und es läßt sich über ihn sagen, was der Staatsminister Goethe bemerkt hat: „Unbedingte Thätigkeit, von welcher Art sie sei, macht zuletzt banke-rott.“<sup>17</sup>

Er hat nicht ahnen können, wie sehr sich diese Weisheit nunmehr im Wettstreit der wirtschaftlichen und politischen Systeme bewahrheitet. Die sozialistischen Staaten des Ostens waren schließlich zu Systemen unfruchtbarer Geschäftigkeit degeneriert, aber westliche Länder unterscheiden sich vielfach in ihren sklerotisierenden Tendenzen davon nur dem Grade nach. Immerhin ist der Gradunterschied noch groß genug, um einen fundamentalen Systemunterschied zu begründen, denn die westlichen Industrieländer besitzen noch immer marktwirtschaftliche Systeme. Der Zusammenhang zwischen politisch-militärischer Macht, an der zentralistischen EG-Politikern zu liegen scheint, und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Gebietes ist nicht mit einfachen Erwägungen zu erfassen. Trotzdem kann eine Feststellung gewagt werden: Einen lang anhaltenden Materialkrieg oder Rüstungswettlauf gewinnt unter sonst gleichen Bedingungen das leistungsfähigere Wirtschaftssystem, und dieses System ist die wettbewerbliche Marktwirtschaft.<sup>18</sup>

Selbst wenn es also darum gehen sollte, Europa wirtschaftlich deswegen zu einigen, weil es eine weitere militärisch-außenpolitische Macht werden soll, wäre deshalb das Verfahren der dirigistischen Verwaltungswirtschaft unterlegen, auch wenn man im Kriege selbst ein solches Verfahren anwenden muß. Machtpolitiker, denen staatliche Omnipotenz unbedenklich erscheint, haben demnach nicht einmal auf machtpolitischem Gebiet auf die Dauer recht. Aber lohnt es sich wirklich, Europa vorrangig nur aus diesem Grunde zu einigen, anstatt für Freiheit und Recht?

<sup>17</sup> Goethe's Werke. Vollständige Ausgabe letzter Hand, 49. Bd., Stuttgart und Tübingen 1833, S. 23.

<sup>18</sup> Vgl. Wilhelm Röpke, Grenzen der Wehrwirtschaft, Die Friedenswarte, 1938, Nr. 3/4, S. 178–184. Dort wird dargestellt, daß eine auf Autarkie und nationale Zwangswirtschaft eingestellte Volkswirtschaft (wie damals die deutsche) einen Überraschungs- und Blitzkrieg gewinnen kann, bei einem lang anhaltenden Konflikt mit den marktwirtschaftlichen Mächten der Weltwirtschaft aber in eine hoffnungslose Lage gerät. Die beiden Weltkriege haben diese Prognose voll bestätigt; die sowjetische Niederlage im west-östlichen Rüstungswettlauf ist ähnlich zu beurteilen. Welches Ergebnis der irakische Überfall auf Kuwait haben wird, hängt von der Waffentechnik, der Lückenlosigkeit des Embargos und der westlichen Entschiedenheit ab, das eigene Potential ökonomisch und militärisch ausreichend zu mobilisieren.



## II. Die Europäischen Gemeinschaften unter dem Druck der liberalen Gegenrevolution

Die liberalen Schriftsteller spielen jetzt ein gutes Spiel, sie haben das ganze Publicum zu Suppleanten. Goethe, Maximen und Reflexionen

### 1. Der kleuropäische Dirigismus in der Defensive

Die europapolitische Diskussion, soweit sie von den Europäern selbst bestritten wird, ist nach innen gerichtet und konzentriert sich auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaften. Von den Anhängern verwaltungswirtschaftlicher Lösungen geht ein unablässiges Streben aus, diese Gemeinschaften zu einem uniformen Kontrollraum zu machen und ständig neue Politikbereiche zu erschließen, für die eine materiell nicht oder nur wenig begrenzte supranationale Souveränität Hoheitsrechte beansprucht. Von der internen Zentralisierung und Vereinheitlichung des erstrebten wirtschaftlichen Großraums verspricht man sich einen Machtgewinn durch Blockbildung und begründet dies durch Additionen von Bevölkerungszahlen und Sozialproduktziffern der Blockmitglieder, um damit die Vorstellung auszulösen, geschlossenes Auftreten eines solchen Blocks auf der Weltbühne müsse um so erfolgreicher sein, je größer und innerlich einheitlicher dieser Block sei. Es sei zwar auch die Ausdehnung des Blocks wichtig, um zu entsprechend großen Potentialen zu gelangen, noch wichtiger aber sei zur Zeit die innere Einheitlichkeit als Mittel zur Stärkung der Gemeinschaft.

Solche Vorstellungen sind zu undifferenziert, um richtig genug zu sein. Der innere Freihandel bedeutet für die Länder der Europäischen Gemeinschaften sicherlich die Chance, Vorteile einer verbesserten inneren Arbeitsteilung auszunutzen, doch stehen diesen Vorteilen wie bei jeder Zollunion *ceteris paribus* Nachteile einer verminderten Arbeitsteilung mit der übrigen Welt entgegen. Einem uniformierten Dirigismus innerhalb eines Großraumes sind jedoch kaum prinzipielle Vorteile zuzuschreiben, zumal ihn Rücksichten auf den internationalen Wettbewerb weniger dämpfen. Großräume ähnlich dem der Vereinigten Staaten von Amerika können außerdem zur protektionistischen Selbstgenügsamkeit neigen, die für kleinere Gebiete wirtschaftlich lebensgefährlich wäre. Auch verhalten sich solche Großräume gegenüber der Außenwelt rücksichtsloser in der Sperrung des eigenen Marktes, bei monopolistischen Abweichungen der Preise nach unten oder oben oder der Mißachtung von Loyalitätsregeln, wie sie etwa das GATT erfordert.

Notwendig ist dies freilich nicht.<sup>19</sup> Die britische Freihandelspolitik des 19. Jahrhunderts ist das klassische Gegenbeispiel dafür, daß eine Volkswirtschaft geradezu durch Weltoffenheit, nicht diskriminierende Meistbegünstigung und die Entwicklung einer Art von Weltrechtsstaat im ökonomischen Sinne groß werden kann, denn für die ökonomische Potenz eines Landes kommt es weniger auf den Umfang der beherrschten Quadratkilometer oder die Bevölkerungszahl an als auf das erzielte Einkommen, das um so größer wird, je mehr sich ein Land dem Wettbewerb in einer Weltmarktwirtschaft aussetzt. Die vielgescholtene Margaret Thatcher hat hieran erinnert, aber die EG sind, nicht zuletzt auf deutsches Betreiben, nahe daran, die neue GATT-Runde im Interesse protektionistischer Partikularinteressen zum Scheitern zu bringen.

Dieses Verhalten kleineuropäischer Selbstgenügsamkeit ist jedoch längst in die Defensive geraten. Zwar haben sich Protektionisten und Verwaltungswirtschaftler nach dem weltweiten Abbau der Zölle und einer faktisch nicht mehr zurückzudrängenden internationalen Zahlungsfreiheit auf neue und sehr gefährliche Methoden des administrativen Protektionismus zurückgezogen.<sup>20</sup> Interne staatliche, von den Interessenten des Inlandes angeregte Regulierungen dienen dazu, ausländischen Wettbewerb fernzuhalten, wobei es an durchsichtigen Argumenten nicht mangelt, daß dies zum Schutze der Konsumenten notwendig sei. Da solche Regulierungen aber auch den inländischen Wettbewerb einschränken können, etwa durch Berufsordnungen oder Demarkationsabgrenzungen, beschränkt sich ihr Diskriminierungseffekt nicht immer nur auf das Ausland. Das bedeutet, daß es auch eine inländische Gegnerschaft gegen diesen Protektionismus gibt. Die Eurodirigisten streben weniger eine Deregulierung an, die auch Wettbewerbern aus Drittländern zugute kommen würde, sondern eine Harmonisierung der bestehenden nationalstaatlichen Dirigismen, womöglich bei höherer Regulierungsdichte, sofern sich nationale Protektionswünsche kumulieren.

Durch das glückliche Urteil des Europäischen Gerichtshofes zum Cassis de Dijon-Fall,<sup>21</sup> sowie das dem britischen Konzept entsprechende und auf einen britischen EG-Kommissar zurückgehende Verfahren, den Freihandel in der Gemeinschaft für Waren zu öffnen, die in einem Mitgliedstaat für den marktwirtschaftlichen Verkehr zugelassen sind, auch wenn keine Harmonisierung stattgefunden hat, hat die liberale Konzeption erheblich an Boden gewonnen.<sup>22</sup> Auch läßt sich nicht mehr länger leugnen, daß die nunmehr geplante Vervollständigung des gemeinsamen Marktes auf den Gebieten, auf denen er noch nicht verwirklicht gewesen ist, kaum anders als marktwirtschaftlich gedacht werden kann. Die Angelsachsen sprechen von einem „Single Market“, und was sie darunter verstehen, hat Margaret Thatcher in ihrer in Deutschland zwar kritisierten,

<sup>19</sup> Zur unterschiedlichen Verhaltensweise kleiner und großer Länder: Hans Willgerodt, Die Neuordnung des GATT: Regeln für den weltwirtschaftlichen Strukturwandel und Technologietransfer, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 34, Berlin 1988, S. 18–28.

<sup>20</sup> Vgl. Hans Willgerodt, Weltwirtschaft ohne Marktwirtschaft? Schriftenreihe des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, Zürich 1987.

<sup>21</sup> Rs. 120/78, Cassis de Dijon, Slg. 1979, S. 649.

<sup>22</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM) (85) 310 endg. v. 14. Juni 1985, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Mailand, den 28./29. Juni 1985, Ziffern 61 ff.; Einheitliche Europäische Akte v. 17./28. 2. 1986, Art. 100b, 1.

aber oft nicht gelesenen oder nicht verstandenen Brügger Rede mit pointierter Klarheit dargestellt: Freie, von überflüssigen Regulierungen befreite Märkte, eine Reform der Agrarpolitik, um eine stabile und leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten, vor allem Befreiung des Kapitalverkehrs und des Dienstleistungsverkehrs, die der EWG-Vertrag vorschreibt und vor allem von kontinentalen EG-Mitgliedern ständig verhindert worden ist, eine Absage an zentrale Wirtschaftsplanung und detaillierte Kontrollen. Außerdem hat sich die Britin für eine weltoffene europäische Wirtschaft und gegen einen nach außen geschlossenen europäischen Block ausgesprochen<sup>23</sup>. Daß Ludwig Erhard solchen Vorschlägen nicht zugestimmt hätte, kann man sich kaum vorstellen.

Die vor allem in Deutschland inszenierte Empörung über diese Rede ging überwiegend von den Eurodirigisten aus, die von jeder marktwirtschaftlichen Liberalisierung und jeder Öffnung zum Weltmarkt einen Kompetenzverlust für die europäischen Instanzen befürchten und daher absichtsvoll von einem „Binnenmarkt“ sprechen, der bis 1993 zu schaffen sei. Wenn man schon zwischen den 12 Mitgliedern der EG – auf nicht zuletzt britisches Betreiben – von einer marktwirtschaftlichen Liberalisierung kaum noch absehen kann, dann soll sie wenigstens nicht außenstehenden Ländern oder neuen Mitgliedern zugute kommen. Man erfand deshalb Schlagworte wie „Gemeinschaftspräferenz“, also einen Binnenprotektionismus, der Bestandteil eines „europäischen Besitzstandes“ mit Bestandsgarantie geworden sein soll. Ähnliches gilt für den erreichten Grad an Eurodirigismus, der außerdem die Beitrittsschwelle für neue Mitglieder erhöhen und die handelspolitische Öffnung zu den EFTA-Ländern so sehr mit Bedingungen belasten soll, daß der Gemeinschaftsblock so weit wie möglich geschlossen bleiben kann. Man hält den jeweils erreichten Stand des Gemeinschaftsrechtes für den im Augenblick bestmöglichen und verbietet sich und anderen, etwa neu beitretenden Ländern, Änderungs- und Reformwünsche. Denk- und Änderungsverbote, mit denen einer bestimmten Entwicklung ein Monopolanspruch verschafft werden soll, sind aber ganz und gar uneuropäisch. Der Einfluß der europäischen Kultur beruht auf der Vielgestaltigkeit, bei einheitlicher Überzeugung, daß eine Konkurrenz der Ideen erhalten bleiben muß und gegenüber ideologischem Zwang Optionen offengehalten werden müssen, über die eine rationale Diskussion zu führen ist.

## 2. Der Eurodirigismus vor den Trümmern des Sozialismus

Gerade hatte sich das Blockdenken der EG verfestigt, waren zur Beruhigung des eigenen Gewissens durch dirigistische Abkommen mit Entwicklungsländern eine Art von handelspolitischen Almosen gegeben worden, im übrigen aber die EG mit sich selbst beschäftigt, als der bisherige Ostblock wirtschaftlich und politisch zusammenbrach. Diese unerwartete freiheitliche Gegenrevolution hat den Eurodirigismus in Verlegenheit gebracht:

---

<sup>23</sup> Europe's Future, Speech by Mrs. Margaret Thatcher, the British Prime Minister, at the opening ceremony of the 39th academic year of the College of Europe, Bruges, September 20, 1988; Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 73 v. 6. Oktober 1988, S. 4–6.

- Zunächst hat sein eigenes planwirtschaftliches Konzept an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Es bleibt zwar an Intensität und Schädlichkeit weit hinter dem gescheiterten östlichen Konzept zurück, ist ihm aber verwandt. Gemeinsames Kennzeichen ist vor allem die Kapitalvergeudung durch den Staat. In den westlichen Marktwirtschaften wird sie allerdings bisher noch durch private Kapitalbildung und eine private Kapitalverwendung ausgeglichen, die dem Markt und damit seiner Rationalität unterworfen sind.
- Die sich befreienden mittel- und osteuropäischen Länder wollen zur Marktwirtschaft übergehen, und es ist wenig wahrscheinlich, daß sie den halb- und viertelsozialistischen Konzepten der Eurodirigisten viel Sympathien entgegenbringen. Die EG hatten sich auf eine Koexistenz der Wirtschaftsblöcke eingestellt und müssen nun erfahren, daß der östliche Block zusammengebrochen ist und seine Mitglieder an die Tür des westeuropäischen Wirtschaftsraumes pochen. Man wird sie kaum lange in das Wartezimmer verweisen können mit dem Argument, die Ärzte des Westens hätten sich noch nicht genügend gestärkt, um helfen zu können. Das heißt: die Öffnung der EG für neue Mitglieder ist zu einer unabweisbaren politischen Notwendigkeit geworden; mindestens kann die bisherige handelspolitische Abschließungspolitik nicht länger aufrecht erhalten werden, die auch eine, westlichen Protektionisten willkommene, Selbstabschließung der Ostblockländer durch ihre staatlichen Außenwirtschaftsmonopole gewesen ist.
- Schließlich trägt die deutsche Vereinigung ein marktwirtschaftliches Vorzeichen. Der Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 definiert zum ersten Mal in einem für ganz Deutschland verbindlichen Gesetz die Soziale Marktwirtschaft als die rechtlich gebotene Wirtschaftsordnung, deren Merkmale im einzelnen aufgeführt und in eine Verbindung zu den verfassungsrechtlichen Grundrechten gebracht werden. Da die Soziale Marktwirtschaft, allen Dirigisten zum Trotz, weder dem Grundgesetz noch dem bisherigen Wortlaut der EG-Verträge widerspricht, ist diese gesetzliche Festlegung zulässig und bindend. Sollten die EG-Verträge durch einen für die Gemeinschaften verbindlichen Grundrechtskatalog ergänzt werden, der demjenigen des Grundgesetzes entspricht, dann dürfte der Spielraum des Euro-Dirigismus weiter eingeengt werden und der absurde Zustand ein Ende finden, daß in Deutschland der Bund, und faktisch die Bundesregierung, auf dem Umwege über die Übertragung von Hoheitsrechten an die EG die deutsche Verfassung auch in ihrem Kernbereich und ohne übliche verfassungsrechtliche Legitimation übertragen kann<sup>24</sup>. Über die interessante Frage, ob der erste innerdeutsche Staatsvertrag als völkerrechtlicher Vertrag und für die ehemalige DDR zugleich verfassungsänderndes Gesetz in Konflikt mit dem Europarecht geraten könnte, mögen diejenigen nachdenken, die an einem solchen Konflikt interessiert sind, das heißt die Anhänger des Dirigismus. Die Europapolitik kann ihn vermeiden, wenn sie marktwirtschaftlich und weltoffen bleibt.

---

<sup>24</sup> Hierzu kritisch: Hans Heinrich Rupp, Verfassungsprobleme auf dem Weg zur Europäischen Union, Zeitschrift für Rechtspolitik, 23. Jg., Januar 1990, S. 1–4.

### 3. Der liberalisierende Druck des Weltmarktes

Alle Versuche, Europa als einheitlichen und weltpolitisch ungebundenen, souveränen Machtkörper auftreten zu lassen, haben mit ungewöhnlich starken Gegenkräften zu rechnen. Für den militärisch-außenpolitischen Bereich war dies so lange offenkundig, wie Europa ohne Bündnis mit den USA zur Ohnmacht gegenüber der totalitären Bedrohung verurteilt gewesen wäre. Mit der reichlich vorschnellen Ansicht, dieses Problem sei nun endgültig entfallen und man müsse Europa noch stärker abrüsten, als dies ohnehin geschehen ist, wird jedenfalls nicht der Weg zu einem Europa als außenpolitisch-militärisches Machtgebilde beschritten.

Die Vertreter eines anscheinend unausrottbaren Begriffsrealismus meinen jedoch, „Europa“ müsse nun in vermeintlicher Nachahmung „Japans“ – in einen weltweiten Kampf um Marktanteile, technischen Fortschritt, Wettbewerbsfähigkeit und dergleichen mehr eintreten, um „Herausforderungen“ anderer Länder gewachsen zu sein. Zu diesem Zwecke seien die europäischen Wirtschaftskräfte zusammenzufassen. Dazu sei nur der Staat fähig, der allein als europäischer Staat noch dem „Kampf der Wirtschaftsblöcke“<sup>25</sup> gewachsen sei. Ein französischer Autor von der seit ihrer Gründung zu zentralplanwirtschaftlichem Denken erziehenden Ecole Polytechnique versteigt sich gar zu der These: „Die Welt befindet sich in einem Zustand der wirtschaftlichen Kriegsführung. Wo Länder einst um territoriale und koloniale Eroberungen kämpften, kämpfen sie jetzt um Märkte und Technologie.“<sup>26</sup> Der Leiter des Planungsstabes im deutschen Außenministerium bewegt sich in ähnlichen Gedankengängen<sup>27</sup>.

Demgegenüber lehrt die Nationalökonomie zutreffend seit 200 Jahren, daß in marktwirtschaftlichen Systemen nicht Nationen als handelnde Einheiten auftreten, sondern unzählige private Anbieter und Nachfrager, die ihr *beiderseitiges* Interesse darin finden, miteinander Güter auszutauschen. Auch bei einem internationalen Austausch zwischen selbständigen Zentralverwaltungswirtschaften ist das Einverständnis beider Partner erforderlich, die es ja wohl nicht erteilen würden, wenn dies nicht in ihrem Interesse läge. Auch gehört es zu den unanfechtbaren Erkenntnissen der Volkswirtschaftslehre, daß der arbeitsteilige Wirtschaftsprozeß und also auch die internationalen Wirtschaftsbeziehungen kein Null-Summen-Spiel sein müssen, bei dem der eine nur gewinnen kann, was gleichzeitig dem anderen entgeht. Es ist deshalb unzulässig, den wirtschaftlichen Wettbewerb allgemein und auch dann, wenn er die nationalen Grenzen überschreitet, allein aus der Perspektive der miteinander auf einem Markt konkurrierenden Marktparteien zu betrachten und den jeweiligen Vertragspartner des Handels außer Betracht zu lassen.

Keineswegs ungefährlich sind statisch-mikroökonomische Erwägungen über Marktanteile bei einzelnen Produkten, etwa bei einer unklar definierten Hochtechnologie,

<sup>25</sup> Vgl. Artikelserie in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt, Nr. 50 v. 14. Dezember, S. 15: „Neue Serie. Kampf der Wirtschaftsblöcke“.

<sup>26</sup> Über die planwirtschaftliche Tradition dieser Pariser Hochschule vgl. F. A. Hayek, Mißbrauch und Verfall der Vernunft, Frankfurt a. M. 1959, 2. Teil: „Die Gegenrevolution der Wissenschaft“. Esambert wird im Vorspann zu der in Anm. 25 genannten Artikelserie zitiert.

<sup>27</sup> Konrad Seitz, Japan, der große Eroberer, Rheinischer Merkur ..., wie Anm. 25.



wenn nicht einbezogen wird, daß selbst „Japan“ nur in einem Bereich mehr herstellen kann, wenn es in einem anderen Bereich weniger herstellt und damit Marktanteile aufgibt. Öffnet es jedoch den eigenen Markt nicht nach Maßgabe seiner Exporterlöse, so muß es diese der übrigen Welt als Kapital zur Verfügung stellen und damit einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung anderer Nationen leisten, es sei denn, daß diese das japanische Kapital vergeuden. Wenn im übrigen bestimmte, angeblich besonders wachstumsträchtige Branchen von „Japan“, das heißt dem japanischen Steuerzahler, subventioniert werden, dann geschieht dies immer zu Lasten anderer japanischer Branchen, deren Entwicklung womöglich vorteilhafter gewesen wäre.

Die Übertragung der militärischen Kampfbegriffe auf weltwirtschaftliche Sachverhalte kann zu einer Auflösung weltwirtschaftlicher Beziehungen führen und die nach dem zweiten Weltkrieg mühsam wieder errichtete Ordnung der Weltwirtschaft zerstören. Meistbegünstigung, Freihandel, Offenheit der Märkte, Vertragssicherheit, Auflösung von Monopolen, Schutz ausländischen Eigentums, Übertragung technischen Wissens in das Ausland, Nichtdiskriminierung von Ausländern, dies alles, worauf der Wohlstand der westlichen Welt beruht, könnte einem neomerkantilistischen Rückfall in vorkopernikanische Auffassungen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zum Opfer fallen.

Es trifft zu: Das Interesse von Gruppen, einen Handel zu beschränken, der sie unter Wettbewerbsdruck setzt, ist groß, wenn er auch starke Gegenkräfte hervorruft. Schlimmer noch sind vulgärökonomische Vorstellungen in der Staatsverwaltung und deren Tendenz zur Kompetenzerweiterung, die sich mit dem Interessentenprotektionismus verbindet. Aber der Markt rächt sich: Es gibt kaum ein besseres Mittel, eine Branche rückständig zu machen, als sie vor internationalem Wettbewerb zu schützen, mit Subventionen auszustatten und ihre Forschung mit staatlichen Mitteln zu fördern. Die Fälle, in denen der Staat wirklich helfen kann, ohne mehr Schaden als Nutzen zu stiften, sind begrenzt und wären sorgfältig zu begründen.

Über alle nationalen Dirigismen hinweg hat sich der Welthandel weiter entwickelt. Auch den EG ist es nicht gelungen, sich aus dem Geflecht der Weltwirtschaft zu lösen. Dies würde übrigens einem wirtschaftlichen Selbstmord Europas gleichkommen. Der Welthandel ist zwar verzerrt, auch durch das Verhalten der EG, findet aber immer wieder Wege, die errichteten Hindernisse zu überspringen.

Schrittmacher ist hierbei außerdem die weit fortgeschrittene weltwirtschaftliche Integration der Kapital- und Finanzmärkte. Anstatt sie, wie es der Nobelpreisträger Tobin und andere fordern,<sup>28</sup> wieder zwangswirtschaftlich zurückzudrängen, wäre es sinnvoll, die Integration der Gütermärkte der Freiheit der Zahlungen anzupassen; der Zusammenbruch des Sozialismus verleiht einer solchen Tendenz eine starke Schubkraft.

Im übrigen aber sind veraltete Kampfbegriffe für den Welthandel durch ein internationales Recht zu ersetzen, das den Rahmen der Blöcke sprengt. Europa ist als geschlossener Block schon aus wirtschaftlichen Gründen viel zu klein geworden. Was der Europäische Gerichtshof in nicht hoch genug zu bewertender Weise bei der Niederle-

---

<sup>28</sup> James Tobin, A Proposal for International Monetary Reform, *The Eastern Economic Journal*, Vol. IV, Number 3-4, July/October 1978, S. 153-159.



gung innereuropäischer Handelshemmnisse geleistet hat, bedarf der weltwirtschaftlichen Ergänzung. Warum in aller Welt soll es dem Bürger der EG zwar erlaubt sein, sich auf eine EG-Richtlinie zu berufen, der seine Regierung zugestimmt hat, nicht aber auf das GATT und ähnlich weitgreifende Abkommen, für die das gleiche gilt?<sup>29</sup> Wenn nicht alle Zeichen trügen, bewegt sich die internationale Entwicklung längst in die Richtung von Grundsätzen einer Art von Weltrecht. Es wird dabei wieder mehr „vom Rechte, das mit uns geboren“, die Rede sein, statt z.B. vom in Europa zulässigen Geräuschpegel von Rasenmähern. Es wird sich auch um ein Recht handeln, das, wie es der niederländische Richter Koopmans ausgedrückt hat, stärker vom Nationalstaat und von der herkömmlichen Auffassung des Staates als einziger Rechtsquelle entfernt sein wird.<sup>30</sup> Auf der anderen Seite wird es nicht nötig und auch nicht möglich sein, sämtliche nur lokal wichtigen Rechtsregeln international zu legalisieren. Was international ohnehin unvermeidlich ist, wird auch innerhalb Europas zugelassen werden müssen: Ein die Grundsätze einer freiheitlichen Gesellschaft und Wirtschaft unberührt lassender Wettbewerb um die besten rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen.

---

<sup>29</sup> Nach wohl vorherrschender Meinung ist es juristisch problematisch, von den EG erlassenen Richtlinien unmittelbare Rechtswirksamkeit zu verleihen, weil ihr Adressat die nationalen Regierungen sind. Die unmittelbare Geltung würde den Unterschied der Richtlinien zu den direkt wirkenden Verordnungen aufheben. Gleichwohl ist die Auffassung abwegig, der Bürger könne sich seiner Regierung gegenüber auch dann nicht auf völkerrechtliche Verpflichtungen, die sie eingegangen ist, berufen, wenn sich diese Regierung weigert, sie in nationales Recht umzusetzen. Im Hintergrund solcher Vorstellungen steht ein völlig veralteter Souveränitätsbegriff, wie ihn etwa noch formal (wenn auch nicht materiell) die britische Rechtstradition vertritt. Die Staaten werden als handelnde Rechtssubjekte aufgefaßt, die beim Abschluß internationaler Verträge lediglich dem ausländischen Staat gegenüber verpflichtet sind, nicht aber den eigenen Bürgern. Auch sollen diese Bürger im angeblichen Schutzinteresse des völkerrechtlichen Vertragspartners ihren Staat nicht an der Erfüllung eines völkerrechtlichen Vertrages hindern können, wenn dieser Vertrag die eigene Verfassung verletzt. Dieses Konzept läßt sich weder logisch noch materiell aufrecht erhalten:

– Wenn der Staat eine dem Recht und nicht seiner Willkür verpflichtete Einrichtung ist, kann er sich nicht gleichzeitig bei einem verfassungswidrigen völkerrechtlichen Vertrag gegenüber seinen Bürgern auf die Pflicht berufen, den Vertrag einzuhalten, für den Fall aber, daß der völkerrechtliche Vertrag den Staat zu einer den Bürger begünstigenden Handlung verpflichtet, die angebliche Unverbindlichkeit des Vertrages behaupten.

– Wenn das Grundgesetz in Artikel 25 die unmittelbare Geltung der allgemeinen Regeln des Völkerrechtes vorschreibt, so ist es keineswegs zwingend, diese Allgemeinheit so weit zu treiben, daß diese Bestimmung inhaltsleer wird. Vielmehr kann es durchaus als Regel des Völkerrechtes gelten, daß vom Staat abgeschlossene Verträge einzuhalten sind. Wenn dies aber einen Sinn haben soll, muß sich nicht nur der – allenfalls mit Repressalien drohende – ausländische Vertragsstaat auf den Vertrag berufen können, sondern auch der inländische Bürger.

– Materiell ist die Auffassung von der alleinigen Außenwirkung völkerrechtlicher Verträge angesichts politisch sehr wirksamer Menschenrechtskonventionen und Vereinbarungen nach Art der Helsinki-Schlussakte bei einer Hobbes folgenden Staatsauffassung stehen geblieben, die eine Beschränkung der Staatsgewalt mindestens im internationalen Bereich minimieren will.

– Dabei bleibt unbeachtet, daß der moderne Staat allein als Vertreter seiner Bürger legitimiert ist, die ihm keine beliebige Handlungsvollmacht erteilt haben. Wenn er in dieser Eigenschaft einen Vertrag abschließt, den seine Bürger billigen, kann er seine Ausführung nicht mit dem Argument verweigern, das gehe nur den ausländischen Vertragspartner etwas an.

– Bei die Bürgerfreiheit erhöhenden internationalen Regelungen wie dem GATT sind z.B. Zollkonzessionen nicht ein Opfer, das die Regierung dem Ausland bringt, sondern ein Vorteil des billigeren Bezuges aus dem Ausland, der den Inlandsbürgern zugute kommt. Es gibt keine völkerrechtlichen Regelungen, die nicht unmittelbar oder mittelbar Bürgerrechte regeln und damit Recht setzen oder verweigern.

<sup>30</sup> Thijmen Koopmans, *The Future of Legal Systems*, Hume Occasional Paper No. 13, The David Hume Institute, Edinburgh 1990. Am 1. 1. 1991 ist die UNO-Konvention über den internationalen Warenkauf in Kraft getreten; vgl. FAZ v. 2. 1. 1991, S. 10.