

**Die ‘Offene Methode der Koordinierung’  
Gefahr schleichender Harmonisierung oder  
Chance für Politiklernen?”**

**Stefan Okruch**

2006

Andrássy Working Paper Series No. XIX

ISSN 1589-603X

**Edited by the Professors and Readers of Andrássy Gyula University, Budapest.**

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the University. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

**Author's adress and affiliation:**

*Stefan Okruch*

Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem

Pollack Mihály tér 3

H-1088 Budapest

E-Mail:

[stefan.okruch@andrassyuni.hu](mailto:stefan.okruch@andrassyuni.hu)

© by the author

Die 'Offene Methode der Koordinierung': Gefahr schleichender Harmonisierung oder Chance für Politiklernen?

Stefan Okruch

## 1. Einleitung

Europa ist ein Transformationskontinent. Seit der ersten Verkündung der ehrgeizigen Lissabon-Strategie ist auch für den westlichen Teil Europas klar, dass durchgreifende und strukturelle Reformen auf der Tagesordnung stehen (sollten). Dies betrifft auch die sozialen Sicherungssysteme in den alten Mitgliedsstaaten und insbesondere die Alterssicherungssysteme, bei denen der lange aufgestaute Transformationsbedarf nun eine Angelegenheit von europäischer Dimension geworden ist. Angesichts der Tatsache, dass damit auch die etablierten Wohlfahrtsstaaten zu Transformationsländern geworden sind, ist die Frage reizvoll, ob bei dieser Transformation die ‚alten‘ Mitglieder und ‚neuen‘ Transformationskandidaten von den EU-Beitrittsländern und ihren noch frischen Transformationserfahrungen lernen können.

Die Frage wird dadurch noch spannender, dass für die Bewältigung der Transformationsaufgaben und für das Erreichen der Lissabon-Ziele ein Verfahren vorgesehen ist, das auf politisches Lernen im Kreis der EU-Staaten angelegt ist: die Offene Methode der Koordinierung. Mit ihr wird einerseits die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von politischen Problemlösungen in den Mitgliedsstaaten transparent gemacht, andererseits können Mitgliedsstaaten aber auch von den Erfahrungen anderer Länder profitieren. ‚Profitieren‘ bedeutet dabei zum einen, die Verfügbarkeit des *Wissens* über andere und erfolgreichere Politikgestaltungen, zum anderen die Möglichkeit, Reformen durch Verweis auf den praktischen Erfolg in einem anderen EU-Staat *begründen* und leichter *durchsetzen* zu können.

Freilich steht dieser wohlwollenden Interpretation der OMK als eines Lernens untereinander und voneinander eine weniger freundliche Deutung gegenüber. Dass sich nämlich hinter der schönen Worthülse die imperialistische Absicht der supranationalen Ebene verbirgt, eine möglichst weitgehende Harmonisierung zu erreichen. Stillschweigend voraussetzend, dass sie schon genug gelernt hat, würde ‚die EU‘ bei dieser Interpretation also den Mitgliedsstaaten eine Einheitslösung aufzwingen – und jedes weitere Politiklernen auf dezentraler Ebene unmöglich machen.

Hinter dem Richtungsstreit stehen somit zwei grundlegende Fragestellungen:

- Einerseits jene nach den Wissensgrundlagen wirtschaftspolitischer Steuerung: Was kann ‚die Politik‘ angesichts der Komplexität des wirtschaftlichen Geschehens, das gesteuert werden soll, über die Wirkungen von Lenkungsversuchen *ex ante* wissen? Welches Lenkungs- und Steuerungswissen kann nur *ex post* und aus praktischen Erfahrungen gewonnen werden? Und schließlich: wie kann sichergestellt werden, dass das einmal gewonnene Wissen diffundiert, also ‚gelernt‘ wird? Die Kritik an der Einheitslösung *qua* OMK spitzt sich in dieser Perspektive darauf zu, dass das Falsche gelernt werden könnte, weil auf zentraler Ebene das ‚richtige‘ Wissen nicht verfügbar wäre.
- Diese Fragen berühren andererseits auch die Legitimation wirtschaftspolitischer Maßnahmen, denn in dieser Hinsicht fehlt der erzwungenen Einheitslösung die demokratische Grundlage. Allerdings wird hier bereits die Spannung zur ersten Kritik deutlich: Wäre der *oktroi* eines bewährten Verfahrens legitimiert, wenn sich feststellen ließe, dass dieses tatsächlich effektiv und effizient ist? Kann die Effektivität und Effizienz von wirtschaftspolitischen Maßnahmen besser dezentral oder zentral bewertet werden? Und schließlich: selbst wenn man den Ort der Bewertung primär beim Individuum sieht, welche kollektiven Entscheidungen sind nötig, um die individuellen Präferenzen zur Geltung kommen zu lassen?

Nach einer kurzen Rekapitulierung der wesentlichen Merkmale und der bisherigen Entwicklung der OMK sind zuerst einige grundsätzliche Bemerkung zur Rolle des Lernens in der ökonomischen Theorie und in der Theorie der Wirtschaftspolitik erforderlich, denn erst nach der Klärung möglicher grundlegender Missverständnisse ist eine Bewertung des neuartigen Instrumentariums möglich. Anschließend muss vor diesem Hintergrund gefragt werden, welches Alternativmodell des politischen Lernens in der EU zur Verfügung steht, welches die vermutete Gefahr der schleichenden Harmonisierung vermeidet. Nach der Darstellung der wettbewerblichen Koordination im Systemwettbewerb kann entschieden werden, welchem Modell der Vorzug zu geben ist. Zu prüfen bleibt in diesem Zusammenhang, ob die strikte Gegenüberstellung von Koordination und Wettbewerb überzeugt.

## 2. Die OMK im Überblick

Die Offene Methode der Koordinierung ist das zentrale neue Integrationsinstrument der Lissabon-Strategie, mit der das ehrgeizige Ziel verfolgt wird, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirt-

schaftsraum der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Europäischer Rat 2000: Ziff. 5). Unter der Fülle von Politikfeldern, welche die Lissabon-Strategie in ihrer ursprünglichen Form besetzte, war demnach auch die Sozialpolitik (in einem weiten Sinn). Das Schlagwort lautete „Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells“, d.h. durch entsprechende Reformen müsse erreicht werden, dass dieses Gesellschaftsmodell „mit seinen entwickelten Sozialschutzsystemen (...) die Umstellung auf die wissensbasierte Wirtschaft unterstützen“ könne (Europäischer Rat 2000: Ziff. 31).

In der im Hinblick auf die Lissabon-Ziele formulierten Sozialpolitischen Agenda (Europäische Kommission 2000: 6) ist die Rede von der „Sozialpolitik als produktive(m) Faktor“ und es wird eine innere Verbindung hergestellt zwischen den gewünschten wirtschaftlichen Innovationen und den dazu erforderlichen politischen Innovationen. Es müsse „...das europäische Sozialmodell modernisiert und verbessert werden, damit es *als Grundlage für wirtschaftliche Dynamik* dienen... kann“ (Europäische Kommission 2000: 7. Eigene Hervorhebung).

Das Ziel, Innovationen auf politischer Ebene zu fördern, soll an erster Stelle durch die Offene Methode der Koordinierung erreicht werden. Mit der OMK soll geradezu ein europäisches „Innovationssystem“ für wirtschafts- und sozialpolitische Neuerungen in den Mitgliedsstaaten eingerichtet werden (Hodson/Maher 2001: 739). Mit dem Stichwort Innovationssystem ist auch klar, dass es bei der OMK nicht um Innovationen an sich geht, sondern um die Auswahl solcher politischen Neuerungen, die im Hinblick auf das Lissabon-Ziel Erfolg versprechen. Die nationalen sozialpolitischen Reformen sollen deshalb von den Erfahrungen anderer Mitgliedsstaaten angeleitet werden, so dass schlechte Erfahrungen mit Politikinnovationen nicht mehrfach gemacht werden müssen. Die Auswahl der Erfolg versprechenden Reformmaßnahmen für die Mitgliedsstaaten soll erleichtert werden, indem die supranationale Ebene ein europäisches Forum organisiert, das sowohl dem Leistungsvergleich dient („competitive platform“, Rodrigues 2003: 14) als auch Erfahrungsaustausch und schließlich politisches Lernen ermöglicht.

Operativ beinhaltet die OMK vier Kernelemente (Europäischer Rat 2000: Ziff. 37):

- Die Formulierung europäischer Leitlinien für die kurze, mittlere und lange Frist samt spezifischer Zeitpläne für die Umsetzung,
- die Festlegung quantitativer und qualitativer Leistungsindikatoren und *benchmarks*, die so auf die einzelnen Sektoren und Mitgliedstaaten zugeschnitten sind, dass sie einen Politikvergleich und die Identifikation „bewährter Verfahren“ (*best practice*) zulassen,
- die Umsetzung der europäischen Leitlinien in nationale und regionale Politik und

- die regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung (*peer review*), bei denen der Prozess des wechselseitigen Lernens im Vordergrund stehen soll.

Die Anwendung der OMK bedeutet, dass der bislang rein nationale wirtschaftspolitische Entscheidungsprozess erweitert wird – um neue Foren und neue Beteiligte: Zuerst um den EU-Ministerrat, der für das betroffene Politikfeld allgemeine Zielsetzungen verabschiedet und damit verbindlich festlegt. Am Entwurf des Zielkatalogs sowie an der Operationalisierung der Ziele zu Prinzipien und Indikatoren sind bereits die einschlägigen Generaldirektionen der Kommission mit den zuständigen Komitees beteiligt, das Europäische Parlament hat zumindest ein Informationsrecht. Die verbindlichen europäischen Leitlinien bilden nun die Grundlage für die nationale Wirtschaftspolitik, die gegenüber der Kommission dargestellt werden muss. In einem (ursprünglich jährlichen) nationalen Aktionsplan bzw. nationalen Strategieplan werden die Ausgangslage, der Grad der Zielerreichung sowie die laufenden und geplanten Maßnahmen zur verbesserten Zielerreichung geschildert. Die Kommission hat im nächsten Schritt die Aufgabe, aus allen nationalen Aktionsplänen einen Gemeinsamen Bericht zu erstellen, in dem die politischen Leistungen der Mitgliedsstaaten verglichen und bewertet werden. Aus dieser Synthese sollen *benchmarks* ermittelt und *best practices* erkennbar werden, die den weniger erfolgreichen Staaten als konkrete Empfehlung gegeben werden können. Der Gemeinsame Bericht der Kommission wird anschließend unter den Vertretern der nationalen Regierungen diskutiert und ggf. modifiziert, bevor die endgültige Fassung wiederum vom EU-Ministerrat verabschiedet und dem Europäischen Parlament vorgelegt wird. Neben den genannten Organen der EU sollen bei der OMK auch die Betroffenen selbst gehört werden, die deshalb auf verschiedenen Stufen des Verfahrens mitwirken. Je nach Politikfeld sind dies die Tarifpartner, ‚soziale Akteure‘ und NGOs, Unternehmen einer bestimmten Branche, inklusive deren *stakeholder* (Radaelli 2003; Rodrigues 2003).

Im Bereich der Alterssicherung, wo die OMK seit 2001 angewendet wird, gelang es zwar sich auf Prinzipien zu einigen, namentlich Angemessenheit der Renten, finanzielle Nachhaltigkeit und Modernisierung der Rentensysteme. Auch insgesamt 11 Ziele zu diesen Prinzipien wurden formuliert. Das weitere Vorgehen zeigte jedoch die erheblichen politischen Schwierigkeiten, die dem *benchmarking* und der Formulierung bewährter Verfahren entgegenstehen (Eckardt 2005; Radaelli 2004). Die Taktik des Hinhaltens in unbequemen Fragen fiel umso leichter, als die verschiedenen Politikbereiche innerhalb der Lissabon-Strategie relativ unverbunden behandelt wurden. Gerade im Bereich des Sozialschutzes zeichnete sich der Bedarf an einer Neugestaltung der OMK besonders rasch und deutlich ab (Europäische Kommission 2003).

Mit dem ‚Relaunch‘ der OMK (Europäischer Rat 2005) wurde die Fülle der Politikbereiche und Ziele ‚geglättet‘ („streamlining“), es wurden Politikbereiche zu Nationalen Reformprogram-

men zusammengefasst und der Zyklus der Berichte und Pläne erheblich verlängert. Die angestrebten Wirkungen der OKM auf die Politik der Mitgliedsstaaten nach der Neuausrichtung beschreibt die Europäische Kommission (2005: 5. Eigene Hervorhebung) nun wie folgt:

„In some policy areas, the open method of coordination can be a powerful instrument to assist Member States in their efforts to adopt a *more strategic and integrated approach* and to deliver *more efficient policies*, as well as *involve and mobilize stakeholders* and to promote exchange of *good practice*“.

## 2. Lernen und Politiklernen aus ökonomischer Perspektive

Die OKM ist auf vielfältige Kritik gestoßen<sup>1</sup>. Detailfragen sollen hier nicht diskutiert werden, zumal sich einige Kritikpunkte bereits mit dem Relaunch der OKM erledigt haben. Auch spezifisch juristische Fragen (OKM als „soft law“) oder die politikwissenschaftliche Analyse des Verhältnisses zu anderen Methoden der ‚Europäisierung‘ bleiben unberücksichtigt. Nach dem Gesagten soll es hier um die Dimensionen ‚Wissen‘ und ‚Legitimation‘ bei der Kritik an der OKM gehen.

Notorisch ist das Argument, die Methode könne zu einer schleichenden Harmonisierung führen, indem das ermittelte „bewährte Verfahren“ allen Mitgliedsstaaten aufoktroziert würde. In Wahrheit, so das Argument, sei die OKM ein Verfahren des „Zwanglernens“, das auf nationale Besonderheiten keine Rücksicht nehmen könne und demnach die Erbsünde konstruktivistischer (*sensu* Hayek) Wirtschaftspolitik wiederhole: die „Anmaßung von Wissen“<sup>2</sup>.

Diese Argumentation provoziert zwei Reaktionen:

- Einerseits muss geklärt werden, was das positiv bewertete Gegenbild zur schleichenden Harmonisierung ist, um die dortigen Möglichkeiten und Grenzen politischen Lernens zu erörtern. Dies geschieht weiter unten mit der Untersuchung des Systemwettbewerbs. Ein Vergleich von OKM und Systemwettbewerb muss als *vergleichende Institutionenanalyse* ausgestaltet sein, um nicht dem „Nirwana-Fehlschluss“ (Demsetz 1969) zu unterliegen. Es ist, mit anderen Worten, sinnlos einen idealen Systemwettbewerb mit den praktischen Niederungen der europäischen Politikkoordination zu vergleichen, um dann festzustellen, dass im Wettbewerbsideal alle Probleme politischen Lernens bereits *ex definitione* gelöst sind.

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Überblick Eckardt/Kerber (2005), Okruch (2005), Radaelli (2003; 2004).

<sup>2</sup> Vgl. pointiert Clapham (2003); dazu eingehend Okruch (2005).

- Andererseits muss somit grundsätzlich gefragt werden, ob die Ablehnung der OMK nicht auch darauf zurückzuführen ist, dass die ökonomische Theorie (der Politik) Schwierigkeiten hat, mit dem Konzept des Lernens angemessen umzugehen. Da Politiklernen das zentrale Konzept ist, nach dem die OMK bewertet werden kann, lohnt es sich, bei dieser Frage etwas weiter auszuholen.

## 2.1 Lernt der *homo oeconomicus*?

Die Theorie der Rationalwahl wird inzwischen als harter Kern der ökonomischen Wissenschaft angesehen (Sugden 1991: 751)<sup>3</sup>. Dieser theoretische Ansatz sei die passende Ausfüllung des *methodologischen Individualismus*, der für die Ökonomik konstitutiv ist. Repräsentativer Akteur ist jener *homo oeconomicus*, der durch seine absichtsvollen Handlungen seine Zwecke zielgerichtet erreichen kann, weil er definitorisch mit der Kapazität ‚Rationalität‘ ausgestattet ist.

Was den Rationalwahlansatz intuitiv plausibel macht, ist die *Intentionalität* des Handelns einerseits, die ‚Vernünftigkeit‘ des Handlungsergebnisses andererseits. Während es bei ersterem um die subjektiven Gründe des Handelns geht, beleuchtet letzteres die objektive *Angepasstheit* an die Umwelt, die durch rationales Handeln ermöglicht werde. Wenn jedoch Rationalwahl zum exklusiven Handlungsmodell erhoben wird, so darf nicht übersehen werden, dass dieses Modell keineswegs logisch zwingend aus der Intentionalität und Angepasstheit des Handelns resultiert und außerdem, dass dieses Modell Schwierigkeiten hat, augenscheinlich nicht-intentionales Verhalten zu erklären sowie offensichtlich nicht-angepasste Handlungsergebnisse zu berücksichtigen (Vanberg 2000: 4 f.). Während intentionales, aber nicht angepasstes Handeln in den Bereich der Anomalie verwiesen wird, kann im Fall nicht-intentionalen, angepassten Verhaltens nur die Ansicht vertreten werden, dieses lasse sich erklären, „als ob“ Intentionalität vorgelegen habe. Diese Schwierigkeiten verweisen auf das zentrale Problem der rationaltheoretischen Situationslogik, also der Erklärung des Handelns als optimale Anpassung an die Situation und ihre Restriktionen, gegeben die stabilen Präferenzen. Dieses Problem besteht in der Rekonstruktion der Situationswahrnehmung zum Zwecke der Erklärung.

Die Hypothese rationalen Handelns kann einen Standard objektiver Rationalität enthalten, dem gegenüber getestet wird und der eine Falsifikation erlaubt. Rationalität in diesem Sinne bedeutet die Angemessenheit oder Zweckmäßigkeit des Handelns gegenüber einer objektiv gegebenen Situation, die unverzerrt wahrgenommen und vollständig bekannt ist. Diese Version substantieller (Simon 1978) und perfekter Rationalität hat den theoretischen Vorteil, das Problem der

---

<sup>3</sup> Zur Karriere des Rationalitätsbegriffs vgl. die kurze Schilderung bei Dennis (1998).

subjektiven Situationswahrnehmung zu umgehen, ihr Erklärungsgehalt ist jedoch empirisch überaus begrenzt, wie eine Fülle von Befunden aus der Experimentellen Ökonomik eindrucksvoll belegt. Objektive Rationalität kann angesichts des empirischen Versagens nur als (häufig verfehlter) normativer Standard aufrechterhalten werden (Rabin 1998).

Subjektive Rationalität anerkennt zwar die Notwendigkeit, die objektiv gegebene Situation subjektiv zu verarbeiten – oder zu lernen –, betrachtet allerdings die rationale Kapazität des *homo oeconomicus* weiter für gegeben: Rationalität in diesem Sinne bedeutet die Angemessenheit oder Zweckmäßigkeit des Handelns gegenüber der Situation, *wie sie vom Handelnden wahrgenommen wird*. Da allerdings ein unabhängiger Zugang zur Situationswahrnehmung fehlt bzw. auch nicht für möglich gehalten wird, ist eine solche Aussage wenig informativ. Es kann schlechterdings keine Gegenhypothese irrationalen Handelns formuliert werden, und es überrascht nicht, dass mit diesem Ansatz letztlich jedes Verhalten als rational ausgewiesen bzw. ökonomisch ‚erklärt‘ werden kann. Rationalität wird dabei zum formalen, nicht falsifizierbaren Brückenprinzip.

Gegen diese – nicht eben neue – Kritik wird Rationalität funktional verteidigt: Zwar sei das Rationalitätsprinzip falsch bzw. nicht falsifizierbar, es erfülle jedoch eine Funktion als unverzichtbares universales Bewegungsgesetz. Rationalität sei das Prinzip, das für die sozialwissenschaftliche Erklärung jene Rolle übernimmt, die „Newton’s universal laws of motion“ (Popper 1994: 168) für ein Modell der Planetenbewegungen spielen. Angesichts dieser Analogie ist es dann folgerichtig, dass den Akteuren im sozialen Kosmos ihr Bewegungsgesetz – Rationalität – ebenso ‚eingepflanzt‘ ist wie die Gravitation den Massen im Weltraum vorgegeben.

Diese nicht hinterfragbare ‚Anfangsausstattung‘ mit Rationalität ist allerdings nicht zwangsläufig, soweit man von lernfähigen Akteuren ausgeht. Außerdem müssen Akteure einem Bewegungsgesetz nicht blind und unbewusst folgen. Vielmehr sind sie kreativ, können also ‚neue Bahnen‘ ausprobieren, ohne dass ‚veränderte Kräfte‘ wirken. Im Schnittpunkt von Kreativität und Lernfähigkeit können dann Effekte auftreten, die die Analogie endgültig sprengen. Denn im Gegensatz zum Astronom, bei dem jede (relevante) Wechselwirkung zwischen Beobachter und Akteur ausgeschlossen ist, kann die subjektive Weltsicht der Handelnden auch Beobachterwissen enthalten. Der Akteur hat also eine Handlungserklärung gelernt und macht diese zur neuen Grundlage seiner Handlung. Wenn Handlungsprognosen des Beobachters als real interpretiert werden, so können sie reale Folgen haben, die als Selbsterfüllung oder Selbstzerstörung der Prognose erscheinen (Merton 1968: 475 ff.).

Das mechanistische „Maschinenmodell“ (Hesse 1990: 51 ff.) ermöglicht außerdem keine Erklärung für Phänomene, die für moderne Volkswirtschaften kennzeichnend sind: Innovationen und Wachstum als Phänomene *endogenen Wandels*. In einem Ansatz, in welchem unveränderliche

Bewegungsgesetze gelten sollen, muss die Quelle von Neuerungen stets exogen bleiben, also z.B. wie der technische Fortschritt in der Wachstumstheorie als ‚Manna vom Himmel regnen‘.

Die Kritik an den Tautologien eines Maschinenmodells ist somit zugleich Programmsatz der evolutorischen Ökonomik, mit der endogener Wandel analysiert werden soll:

„... die Tautologien, aus denen die formale Wirtschaftsanalyse im wesentlichen besteht, (können) nur insoweit in Aussagen verwandelt werden..., die uns irgend etwas über die Kausalzusammenhänge in der realen Welt sagen, als wir imstande sind, in diese formalen Sätze bestimmte Behauptungen darüber einzusetzen, wie Wissen erworben und vermittelt wird“ (Hayek 1976: 49).

Um gehaltvollere Handlungserklärung zu ermöglichen, müssen also jene Prozesse analysiert werden, die zwischen Situation und Handlung liegen und in denen das dem Handeln zugrunde liegende Wissen verarbeitet wird. Dem Eingeständnis, dass auch der *homo oeconomicus* lernen muss, darf allerdings nicht die erneute definitorische Beseitigung des Problems folgen. Es ist, mit anderen Worten, nicht überzeugend, im Sinne einer objektiv-rationalen Erwartungsbildung zu unterstellen, alle Akteure verfügten über den Kenntnisstand, den ein allwissender, objektiver Beobachter von der Entscheidungssituation gewinnen könnte (Muth 1961).

Sobald Situationen von ausreichender kognitiver Komplexität betrachtet werden, reicht das Konzept substantieller Rationalität nicht hin, und es muss die prozedurale Rationalität bzw. müssen die rationalen Entscheidungsprozesse analysiert werden (Simon 1978). Dies ist eine Aufgabe, die im Austausch mit der Kognitionswissenschaft zu bearbeiten ist, die die bereits angesprochene, zwischen Situation und Handlung liegende ‚Repräsentationsebene‘ untersucht. Mit dem Konzept prozeduraler und zugleich beschränkter Rationalität ist auch die Betrachtung von Lernprozessen verbunden. Beschränkte Rationalität, stellt einerseits auf das Fehlen vollständigen Wissens ab, andererseits auf die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität<sup>4</sup> und lässt damit verschiedene Deutungen zu, inwieweit das Rationalitätskonzept insgesamt verändert wird.

Wird ausschließlich die begrenzte Informationsverarbeitungskapazität betrachtet, so liegt die Beschränkung der „Rationalität“ einzig darin, aus der vollständig und zutreffend perzipierten Situation die optimale Handlungsreaktion zu berechnen. Angesichts dieser rein ‚rechnerischen‘ Schwierigkeiten versuchen Akteure, Anspruchsniveaus zu erreichen, statt nach dem Optimum zu suchen (*satisficing*). Diese Interpretation verleitet dazu, die Rationalität von Entscheidungen als Erklärungsstandard aufrechtzuerhalten und beschränkte Rationalität als *second-best*-Lösung zu be-

---

<sup>4</sup> „The term ‚bounded rationality‘ is used to designate rational choice that takes into account the cognitive limitations of the decision maker – limitations of both knowledge and computational capacity“; Simon (1997, 291).

trachten. Selbst der Hinweis, die Suche nach den befriedigenden Entscheidungen erfolge nach Regeln oder Heuristiken wird dann zur Rationalität von Regeln umgedeutet. Damit könnte dann der *homo oeconomicus* auf der Metaebene rational entscheiden, von der Rationalität im Einzelfall abzuweichen und nach Regeln zu entscheiden.

Sofern diese Regeln als explizierbare und fixe Programme gedeutet werden, mit denen der homo sapiens ausgestattet ist, so würde damit ein „Nachbau“ des Entscheidungsapparates ermöglicht. In der Auseinandersetzung mit der Vision künstlicher Intelligenz wird hervorgehoben, welche Voraussetzungen intelligenter Entscheidungen nicht als kontextfreie Regeln abzubilden sind und was folglich „Computer nicht können“ (Dreyfus 1979: 3):

„... intelligence requires understanding, and understanding requires giving a computer the background of common sense that adult humans beings have by virtue of having bodies, interacting skillfully with the material world, and being trained into a culture“.

Demnach liegt die eigentliche Beschränkung der Rationalität in der Unmöglichkeit, die Entscheidungssituation vollständig und fehlerfrei zu erfassen. Es besteht tatsächlich ein Wissensmangel, der nicht als Mangel an Informationen gedeutet und anschließend nach-rationalisiert werden kann. In Begriffen der Unsicherheit: Es herrscht nicht allein parametrische Unsicherheit im Hinblick auf bestimmte Parameterwerte in einer ansonsten wohlstrukturierten Situation, sondern „echte“, „fundamentale“ und strukturelle Unsicherheit bezüglich der Situation selbst.

Statt von der Annahme ‚der‘ Rationalität bei vollständiger Kenntnis auszugehen, kann nun untersucht werden, wie trotz dieser Unsicherheit und des Unwissens die Angepasstheit von Handlungen zustande kommen kann, wie also Rationalität des Handelns gelernt wird. Somit ist nicht mehr die angenommene Transparenz und Sicherheit, sondern vielmehr die tatsächliche Unsicherheit der Ausgangspunkt für verlässliche Handlungsprognosen (Heiner 1994). Damit wird der Rationalitätsbegriff nicht aufgegeben, sondern inhaltlich ausgefüllt.

Ein allgemeines Kennzeichen von Erklärungsansätzen, mit denen die vorgetragene Kritik berücksichtigt wird, ist der Übergang vom Akt-Individualismus zum Regel-Individualismus, d.h. statt den *homo oeconomicus* mit der Aufgabe zu befrachten, jeden einzelnen Handlungsakt nach seinen Kausalfolgen rational zu kalkulieren, wird davon ausgegangen, dass der Akteur Handlungsprogrammen bzw. -regeln folgt, deren Angepasstheit an die sich wandelnde Umwelt in Lernprozessen erworben, bestätigt oder eben auch verworfen wird. Im Gegensatz zu einer rationaltheoretischen Erklärung des Handelns, die Rationalität als essentielles Attribut für ‚gegeben‘ halten muss, um die Angepasstheit des Handelns zu gewährleisten, hat ein solcher regelindividualisti-

scher Ansatz den Vorteil, das Zustandekommen angepasster Verhaltensregeln wenigstens prinzipiell untersuchen zu können.

Sobald somit Regeln als Elementareinheiten der Handlungstheorie betrachtet werden, ergibt sich ein zwangloser Anschluss an die Institutionenökonomik. Denn Institutionen – seien es rechtliche Regelungen, seien es soziale Normen – müssen ihrerseits nicht mehr als Elemente der objektiven Situation betrachtet werden, womit abermals das Wahrnehmungsproblem auftritt (Okruh 1999). Institutionen müssen nicht länger als objektive Restriktionen aufgefasst werden, ihre Wirksamkeit wird in einem regelindividualistischen Ansatz gerade durch die Verankerung in der Wahrnehmung begründet. Gerade in der Institutionenökonomik hat sich, angesichts dieser theoretischen Vorteile, ein *cognitive turn* vollzogen. (Denzau/North 1994).

## 2.2 Lernen in der theoretischen Wirtschaftspolitik?

Die Rationalitätsnorm für die Wirtschaftspolitik fordert „eine Politik, die planmäßig auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohldurchdachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist“ (Giersch 1960: 22). Rationalität fordert also – ganz analog zur Handlungstheorie – die Intentionalität und Adaptivität der Politik. Hintergrundannahme ist auch hier, dass (1) die Angepasstheit der Politik nur durch vorausschauende politische Vernunft zu gewährleisten und (2) die intentionale Steuerung grundsätzlich möglich ist. In diesem Zusammenhang ist abermals nach dem Status von „Rationalität“ zu fragen, weiterhin nach den Steuerungsmöglichkeiten.

Im Gegensatz zur Handlungstheorie fungiert Rationalität in der Politik offen als Norm. Diese normative Fassung ist folglich mit der Vorstellung von objektiver Rationalität verbunden, also der Angepasstheit an die tatsächlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten. Hier wie dort wird das tatsächliche Verhalten der Norm notorisch nicht gerecht. Dieser Befund, zumal wenn er mit dem Anspruch an die Ökonomie verbunden wird, die Rationalität politikberatend sicherzustellen, führt dann zur immer wieder aufs Neue ausgerufenen Krise der theoretischen Wirtschaftspolitik (vgl. Frey 2000; Riese 1988; Gäfgen 1986). Die Zwangsläufigkeit der Frustration wird deutlich, wenn man sich fragt, welche Voraussetzungen idealerweise vorliegen müssten, damit eine derartige Konzeption von Politik und ihrer Beratung erfolgreich umgesetzt werden könnte, Rationalität also auch als Erklärungsprinzip für politisches Handeln plausibel wäre.

Der Adressat der Norm ist dann ‚die‘ Politik, die als stets handlungsfähiges und wohlwollendes Handlungsobjekt erscheint. Ausgehend von der Vorstellung eines Wunschzustandes, der in Form eines gegebenen, geschlossenen Zielsystems beschreibbar ist, werden dann die Mittel ab-

gleitet, die im Hinblick auf die Zielerreichung den „höchsten Erfolgsgrad“ versprechen. Rational ist Wirtschaftspolitik, wenn die Wirkungen eines Mitteleinsatzes auf die Zielerreichung sicher abschätzbar sind; das Wissen um die erreichbaren Zustände des Steuerungsobjekts (,die' Wirtschaft) muss ausreichend sicher sein. Sofern in einer solchen Vorstellungswelt überhaupt noch Bedarf für eine Politikberatung besteht, so in der Aufklärung des wohlmeinenden Diktators (als Personalisierung ,der' Politik) über die objektiven Wirkungszusammenhänge, die Zielbeziehungen und die geeigneten Instrumente zur Zielerreichung. Die Aufgabe des aufgeklärten Diktators besteht dann nur in der raschen und vollständigen Umsetzung der theoretisch gefundenen Lösung in die Praxis sowie in der Durchsetzung der Regeln und Regulierungen.

Lernen, verstanden als Lernprozess, ist in diesem Modell schwer abzubilden. Während die Politikberatung offenbar alle Ursache-Wirkungsbeziehungen bereits ,gelernt' hat und problemlos technologisch umformulieren kann, ,lernt' die Politik innerhalb einer logischen Sekunde. Die Problemlosigkeit der Implementation zeigt an, dass außerdem davon ausgegangen wird, die Wirtschaft sei mit dem erlernten Wissen unproblematisch zu steuern. Vor dem Hintergrund der geschilderten Kritik an Maschinenmodellen überrascht es nicht, dass ein daraus resultierendes technomorphes Steuerungsverständnis häufig versagt:

“Ökonomische Theorie ist statisch; indes führt in der Welt dynamischen Wandels, in der wir leben, ein statisches Theoriekonzept andauernd zu falschen Rezepten für die Politik“ North (1999, S. 58).

Während die geschilderte naive – und optimistische – Steuerungstheorie die Notwendigkeit zu lernen ingenieus wegdefiniert, besteht eine andere Strategie darin, das Lernen *ad absurdum* zu führen. Die Grundhaltung ist dieselbe, dass nämlich eigentlich keine Notwendigkeit besteht, wirklich Neues zu lernen. Die Argumentation nimmt dann allerdings eine gänzlich entgegen gesetzte Wendung und mündet in einem tiefen Steuerungs-skeptizismus. Wenn zwar die Möglichkeit besteht, Neues auszuprobieren, solche Versuche aber mit Sicherheit entweder *gefährlich*, *von vornherein vergeblich* oder *im Nachhinein vergeblich* sind, so sollte man solche innovativen politischen Maßnahmen unterlassen. In der Tat operieren prominente Steuerungs-skeptizisten mit den drei rhetorischen Figuren der *Gefährdung*, der *Vergeblichkeit* und der *Sinnverkehrung* (Hirschman 1991), um ihre Position zu begründen. Ohne hier ins Detail gehen zu können, trifft dies etwa auf die systemtheoretische Steuerungstheorie à la Luhmann zu (1989a, 1989b), in der die Unmöglichkeit – oder Vergeblichkeit – der Steuerung mit den fehlenden Kommunikations-Schnittstellen zwischen den geschlossenen Systemen ,Politik' und ,Wirtschaft' begründet wird.

Während Luhmanns Position vergleichsweise spät in der (evolutorischen) Theorie der Wirtschaftspolitik rezipiert wurde (Wegner 1996; Ebert 1999), konnte sich die wirtschaftliche Steuerungskepsis schon lange auf Hayek berufen. Hayeks Argumentation fokussiert die unintendierten bzw. perversen Effekte zweckgerichteter Steuerung und dramatisiert dieses Argument der Sinnverkehrung mit dem zusätzlichen Argument der Gefährdung einer ‚spontanen‘ wirtschaftlichen Ordnung.

So berechtigt einzelne seiner Einwände gegen spezifische wirtschaftspolitische Maßnahmen sein mögen, als grundlegendes Schema ist seine Argumentation irritierend. Denn während Hayek unter der Überschrift „Wirtschaftstheorie und Wissen“ die deterministischen Tautologien der „formalen Wirtschaftsanalyse“ kritisiert und die theoretische Betrachtung der offenen Prozesse der Wissensgewinnung und -nutzung fordert, muss er beim Thema ‚Wirtschaftspolitik und Wissen‘ offenbar davon ausgehen, die Reaktionen der Steuerungsadressaten gingen nur in eine Richtung, nämlich diejenige der fortschreitenden Gefährdung des Wirtschaftssystems. Damit wird den Akteuren, soweit sie Adressaten der Wirtschaftspolitik sind, eigenartig wenig Kreativität zugebilligt und ihre Lernfähigkeit kann sich seltsamerweise nur in die besagte Richtung der der Vergeblichkeit bzw. Zielinkonformität der Wirtschaftspolitik entfalten (Wegner 1996).

### 2.3 Jenseits von Steuerungseuphorie und -skeptizismus

Unter den geschilderten extremen Blickwinkeln changiert die theoretische Wirtschaftspolitik zwischen den Vorstellungen der (Notwendigkeit und) Machbarkeit von Wirtschaftspolitik einerseits, ihrer Vergeblichkeit andererseits:

„Die ökonomische Theorie hat sich im ständigen Wechselspiel der Strömungen einmal mit mehr der Frage der Unmöglichkeit, dann wieder mehr der mit der Frage der Notwendigkeit so mancher Wirtschaftspolitik beschäftigt. (...) [Dabei] folgt aus der besonderen Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen... noch keineswegs deren erhöhte Möglichkeit“ (Streißler 1993: 29).

Die Frage nach den Möglichkeiten der Wirtschaftspolitik kann offenbar nur beantwortet werden, wenn von der Fiktion ‚der‘ Politik und der sicheren Steuerbarkeit ‚der‘ Wirtschaft abgerückt wird.

- Zuerst ist also der bekannte Einwand zu wiederholen, dass es nicht ‚die‘ Politik gibt, die als wohlmeinender Diktator aufträte, sondern nur politische Akteure, deren Handeln nicht ohne weiteres nur auf das Verfolgen vorgegebener Ziele mit geeigneten Mitteln ge-

richtet ist. Die Endogenisierung der politischen Akteure in die Analyse richtet sich einerseits gegen das naive Ziel-Mittel-Schema, in dem eine handlungstheoretische Ausfüllung für überflüssig gehalten wird. Andererseits gegen die Systemtheorie, die solches für unmöglich hält.

- Neben die Endogenisierung der Politiker tritt allerdings auch die notwendige Endogenisierung der (Wirkungen der) Politik in einem nicht-mechanistischen Steuerungsmodell. Wirtschaftspolitik übt nicht „Kräfte“ auf nur mechanisch reagierende Körper aus, sondern richtet sich an kreative und lernfähige Adressaten. Damit wird ein Steuerungserfolg unsicher, und die faktischen Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Steuerung müssen erst erlernt werden.
- Schließlich bliebe zu fragen, ob angesichts der Unsicherheit des verfügbaren Lenkungswissens die Figur des wissenschaftlichen Politikberaters noch einen übergeordneten, externen Standpunkt einnehmen kann. Diese Frage kann im Folgenden allerdings nur gestreift werden.

### 2.3.1 Endogenisierung der politischen Akteure

Die Endogenisierung der politischen Akteure in die theoretische Wirtschaftspolitik scheint weitgehend erfolgt zu sein. Tatsächlich war der Ausweg, den man aus der Krise der präskriptiven Theorie suchte, die Schwerpunktverlagerung in die positive Theorie. Die Hauptrichtungen der Public Choice/Neuen Politischen Ökonomie betrachten je eigene Gruppen von Akteuren (Regierung, Bürokratie, Interessengruppen) und versuchen, deren Verhalten als individuelle Nutzenmaximierung zu verstehen. Damit wird zwar das motivationale Vakuum, das die politisch Handelnden in der traditionellen Theorie umgeben hat, gefüllt. Jedoch wird mit der Engführung auf eine Rational Choice-Entscheidungslogik letztlich nur ein erweitertes ‚Maschinenmodell‘ der Politik präsentiert.

Die Public Choice-Konzeption des wirtschaftspolitischen Prozesses als (optimales) Verhalten politischer Akteure angesichts exogener (institutioneller) Restriktionen belastet die daraus abgeleitete Reformempfehlungen, also Vorschläge zur Veränderung der Institutionen. Es nämlich unklar, welche Anreize die selbstinteressierten politischen Akteure haben sollten, das einmal realisierte Gleichgewicht zu verlassen. In letzter Überspitzung wird Politikberatung sinnlos, denn in einem polit-ökonomischen ‚Totalmodell‘ bestehen keine Freiheitsgrade mehr für eine Variation der Politik. Da politisches Handeln und seine Wirkungen in dieser Betrachtungsweise vollständig

determiniert sind, wird auch die Frage nach den Wohlfahrtswirkungen unterschiedlicher Politikoptionen sinnlos:

„... if what governments do is the result somehow of equilibrium behavior of self-interested actors, then advising governments is as senseless an activity as advising monopolists to lower prices or advising the San Andreas fault to be quiet. (...) This is the ‘determinacy paradox’. The grand conditions of political-economic equilibrium (whatever they may be) have already determined what will happen” (O’Flaherty/Bhagwati 1997: 207 f.).

Um dieses Paradox der Determiniertheit zu vermeiden, muss offensichtlich auch für die politischen Akteure eine veränderte Handlungstheorie zugrunde gelegt werden<sup>5</sup>. Den „cognitive turn“ haben für die positive Theorie der Wirtschaftspolitik Alfred Meier und verschiedene Ko-Autoren vollzogen (vgl. Meier/Mettler 1998, Meier/Slembeck 1998). Ihr Ansatz stellt die zentrale Bedeutung von „Ordnungsvorstellungen“ für den wirtschaftspolitischen Prozess heraus. Diese werden gebildet aus den „Vorstellungen über die Wünschbarkeit wirtschaftspolitischer Institutionen, Prozesse und Zustände (Präferenzen), welche der Bildung wirtschaftspolitischer Ziele dienen“ (Meier/Slembeck 1998: 29) sowie dem „Vermutungswissen über Kausalzusammenhänge und Restriktionen“ (ebenda). Ordnungsvorstellungen enthalten mithin eine normative und eine theoretische Komponente und sind die auf wirtschaftspolitisches Handeln bezogenen „kognitiven Strukturen des Individuums“.

Da die individuellen Ordnungsvorstellungen in Abhängigkeit von der „Mehrdeutigkeit“ des Problems mehr oder weniger stark differieren, besteht eine Funktion des wirtschaftspolitischen Prozesses darin, eine gemeinsame Weltsicht zu etablieren. Dies bedeutet, dass dem politischen Tausch, den die Neue Politische Ökonomie fokussiert, ein kollektiver Prozess der Sinngebung vorgeschaltet ist, der um so wichtiger wird, je neuartiger und damit weniger wohlstrukturiert das zu behandelnde wirtschaftspolitische Problem ist (Meier/Slembeck 1998: 72 f.). Mit dieser Erweiterung des Blickfeldes kann der politische Problemlösungsprozess „nicht auf kollektive Entscheidungen im Rahmen objektivierbarer Ziel-Mittel-Beziehungen reduziert werden“ (Meier/Slembeck 1998: 41).

---

<sup>5</sup> Dies betrifft letztlich auch die wissenschaftlichen Politikberater. In den Modellen der Public Choice tritt, unabhängig vom *determinacy paradox*, die Paradoxie auf, dass alle politischen Akteure als rationale Nutzenmaximierer modelliert werden, wogegen ‚die‘ wissenschaftliche (ökonomische) Beratung einzig der Wohlfahrt und Effizienz verpflichtet zu sein scheint. Die Analyse widmet sich dann im Folgenden der Frage, warum die guten Ratschläge der gemeinnützigen Berater von den eigennützigen ‚Anderen‘ nicht gehört werden.

### 2.3.1 Endogenisierung der Wirkungen der Politik

Die Fragwürdigkeit eines „Maschinenmodells“ der Wirtschaft wird besonders deutlich, wenn die mechanischen Gesetzmäßigkeiten zu Steuerungszwecken auf das komplexe Wirtschaftssystem angewendet werden sollen. Die Interdependenz zwischen Handlungsgrundlage und -ergebnis die dadurch ermöglicht wird, dass die Handelnden eine Handlungserklärung kennen und nutzen können, äußert sich in der Wirtschaftspolitik in der Unmöglichkeit, bekannte statistische Zusammenhänge steuerungstechnisch auszunutzen („Goodhart’s Law“)<sup>6</sup> oder in der Ineffektivität einer Makropolitik, wenn angenommen wird, die Wirtschaftssubjekte antizipieren diese vollständig und zutreffend (Lucas 1981). Wenn die Struktur eines Modells, dass rationale Politik anleiten soll, nicht unabhängig von der jeweiligen Wirtschaftspolitik ist, – *Politik also in diesem Sinne endogen wird* – so ist das technomorphe Steuerungsmodell nur noch begrenzt anwendbar, weil es die unintendierten Nebenfolgen isolierter Steuerungsversuche unzulässigerweise ausblendet.

Erforderlich ist demnach eine Steuerungstheorie, welche die Untersuchung von Nebenfolgen zulässt. Allerdings werden in einer solchen Steuerungstheorie – das Auftreten nicht-antizipierbarer Neuerungen im Marktsystem vorausgesetzt – niemals alle Nebenwirkungen vollständig beschreibbar sein. Damit entfällt das hierarchische Steuerungsmodell, das eine zuverlässige Fremdsteuerung „der“ Wirtschaft durch „die“ Politik unterstellt:

„Wer in ein System interveniert und über die Nebenfolgen (auch) spekulieren muss, weil er sie – anders als im Falle eines transparenten Geschehens – nicht vollständig kennen kann, kontrolliert dieses System nicht mehr. Jede Steuerung gerät zu einem Experiment, über dessen Gelingen erst der kontingente Output an Nebenfolgen Gewissheit verschafft“ (Wegner 1996: 69).

Lenkungswissen lässt sich unter diesem Blickwinkel also nur experimentell gewinnen. Dabei gehen Wissen und Durchsetzbarkeit wiederum Hand in Hand. Denn so, wie manches Steuerungswissen nur durch praktische Erprobung zu gewinnen ist, genauso kann die Zustimmungsfähigkeit von Reformen nach der Erfahrung der praktischen Wirkungen größer sein. Angesichts von empirisch und experimentell nachweisbaren ‚theoretischen‘ Reformblockaden (Rodrik 1996, Fernandez/Rodrik 1991, Alesina/Drazen 1991), die als Fortsetzung individueller Verhaltensanomalien in den Bereich politischen Handelns gedeutet werden können, kann allgemein vorgeschlagen

---

<sup>6</sup> Vgl. Goodhart (1989: 100, FN 1): „... any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes“.

werden, „Reform-Testphasen“ vorzusehen, soweit dies bei Reformen möglich ist (Heinemann 2000).

Eine weitere allgemeine Folgerung aus einer nicht-mechanischen Steuerungstheorie besteht darin, den Steuerungsanspruch herunterzuschrauben. Angesichts der Komplexität und Dynamik des Steuerungsgegenstandes kann die Wirtschaftspolitik kein als Ziel vorgegebenes Optimum „punktgenau“ ansteuern. Dies ist schon eine Position der traditionellen Ordnungsökonomik angesichts des wirtschaftlichen Wandels. Dass ein Maschinenmodell allokativer Effizienz der Dynamik des Wirtschaftssystems nicht gerecht wird, ist aber auch in der neueren institutionalistischen Ökonomie ein wichtiges Argument. Als alternativen Maßstab zur Beurteilung von institutionellen Arrangements schlägt North (1992: 96) „Anpassungseffizienz“ vor. Dabei gehe es:

„... um die Arten von Regeln, die den Entwicklungspfad einer Wirtschaft über die Zeit bestimmen. Außerdem geht es dabei um die Bereitschaft einer Gesellschaft, Wissen und Bildung zu erwerben, Innovationen zu bewirken, Risiko zu übernehmen und in verschiedenster Hinsicht kreativ tätig zu werden“.

Der Übergang zu diesem Effizienzmass ist allerdings höchst voraussetzungsvoll, und leider wird man Douglass North nach wie vor zustimmen müssen, wenn er in direktem Anschluss ausführt:

„Wir sind weit davon entfernt, alle Faktoren zu kennen, die die Anpassungseffizienz begünstigen, aber offensichtlich spielt die Gesamtordnung der Institutionen insoweit die Hauptrolle, als Gesellschaft und Wirtschaft versuchen, solche Experimente und Innovationen zu fördern, die wir als anpassungseffizient bezeichnen können“

Auch wenn somit noch viele Details einer adaptiv effizienten Wirtschaftspolitik erarbeitet werden müssen, erscheint jedenfalls der Ansatz der Lissabon-Strategie zu diesem theoretischen Hintergrund passend und vielversprechend: Es ist an den Nexus wirtschaftlicher und politischer Innovationen zu erinnern (...„Gesellschaft und Wirtschaft“...) oder an die Verbindung von Wissen, Bildung, Innovationsdynamik und dem „Entwicklungspfad [der] Wirtschaft über die Zeit“.

#### 2.4. Verfahren politischen Lernens: Systemwettbewerb und / oder Politikkoordinierung

Nachdem klar ist, wie eine Handlungstheorie, welche Lernprozesse berücksichtigen kann, auch für die Theorie der Wirtschaftspolitik fruchtbar gemacht werden kann, geht es im folgenden um

die Methoden des Lernens. Systemwettbewerb ist dabei das Alternativmodell politischen Lernen, wenn der OMK vorgeworfen wird, sie führe zur ‚Wettbewerbsbeschränkung‘. Soweit die Theorie des Systemwettbewerbs diesen als „Entdeckungsverfahren“ (Hayek) auffasst, nimmt sie zugleich wesentliche Elemente einer evolutorischen Ökonomik auf. Nach dem oben herausgestellten Widerspruch zwischen dem Evolutoriker Hayek und dem theoretischen Wirtschaftspolitiker gleichen Namens bleibt allerdings fraglich, ob sich bei der Übertragung des wettbewerblichen Entdeckungsverfahrens auf die Politik vergleichbare Ungereimtheiten ergeben.

#### 2.4.1 Eine allgemeine Theorie des Systemwettbewerbs

Ohne auf die ausgeuferte Literatur zum Systemwettbewerb eingehen zu können<sup>7</sup>, soll an dieser Stelle bloß seine grundsätzliche Modellierung betrachtet werden. Im Grunde beruht diese auf der Analogie zum Wettbewerb auf Märkten und betrachtet Regierungen als das ‚Management‘ von Volkswirtschaften, die miteinander konkurrieren. Das ‚Regierungs-Management‘ trifft Produktionsentscheidungen über ein Angebot, das aus den allgemeinen Regeln der Wirtschaftsverfassung, aus speziellen Regulierungen und Privilegien sowie aus öffentlichen Leistungen samt deren Finanzierung (Steuer-Leistungs-Pakete) besteht (Vanberg 1997). Für die Erörterung der möglichen Wettbewerbsmechanismen sowie der Wettbewerbsintensität ist es sinnvoll, „Mobilitätsstufen“ (Kerber 2000) zu unterscheiden:

- Die erste Mobilitätsstufe (Kerber 2000: 75) ist dadurch gekennzeichnet, dass die Staaten völlig voneinander getrennt sind. Das bedeutet, dass weder Güter noch Faktoren wandern können und nur das Wissen über die relative Leistungsfähigkeit des institutionellen Arrangements ausgetauscht werden kann. Nur das Wissen ist also mobil, und zwar in dem Sinn, dass ein Land andere Staaten und ihre Wirtschaftspolitik beobachten und ggf. imitieren kann. Der wissenschaftende Wettbewerb, der auf dieser Stufe möglich ist, ist demnach *yardstick competition*. Mit der lapidaren Feststellung „nichts ist so überzeugend wie ein erfolgreiches Vorbild“ spricht Kerber (2000: 75) schon auf dieser Stufe der Mobilität die Bedeutung des praktischen Wissens und einen Lernprozess durch Vorbild und Imitation an. Durch die OMK wird ganz offensichtlich diese Form des Systemwettbewerbs gefördert, teilweise geradezu erst geschaffen.
- Auf Mobilitätsstufe II wird die Mobilität von Gütern zwischen den Ländern zugelassen. Unter diesen, die Annahmen der traditionellen Außenhandelstheorie repräsentierenden Bedingungen wird ein indirekter Wettbewerb zwischen den nationalen Institutionenpoli-

---

<sup>7</sup> Vgl. für die ordnungsökonomische Diskussion grundlegend Vihanto (1992); Vanberg/Kerber (1994); Daumann (1995); Mussler/Wohlgemuth (1995); Kerber (1998, 2000).

tiken wirksam. Da die nationalen Unternehmen auf den internationalen Gütermärkten im Wettbewerb stehen und das institutionelle Arrangement als „Vorprodukt“ kostenwirksam wird, „gibt es einen weit über die Stufe I hinausgehenden Anreiz für die einzelnen Länder, ihre kollektiven Problemlösungen... innovativ zu verbessern“ (Kerber 2000: 76).

- Mit der Zulassung von Mobilität der „Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren“ wird eine dritte Stufe erreicht, auf der sich der mittelbare zum unmittelbaren Wettbewerb zwischen den „kollektiven Problemlösungen“ (im Sinne von „Paketen von Steuern und Leistungen“) wandelt. Damit verlieren die Staaten ihre Monopolstellung als Anbieter institutioneller Arrangements bzw. rechtlicher Problemlösungen. Statt der „Monopolregulierung“ durch konstitutionelle Bindungen der Politik, deren Verbesserung überwiegend nur durch politischen *Widerspruch* möglich ist, eröffnet die *Abwanderungs*-Option die Möglichkeit von Substitutionskonkurrenz (Kerber 2000: 77 ff.). Klarerweise wird diese Mobilitätsstufe in der EU durch die wirtschaftlichen Grundfreiheiten inklusive der extensiven Auslegung des Verbots nationaler Schutzvorschriften verwirklicht.
- Der Übergang zur Mobilitätsstufe IV wird durch die Entflechtung der Steuer-Leistungs-Bündel markiert. Allgemein bedeutet dies die Auflösung der Territorialität des Rechts, indem die „Freiheit der Rechtswahl“ Bestandteil der Vertragsfreiheit wird. Damit wird die Abwanderungs-Option gleichsam ‚virtualisiert‘, womit Translokationskosten im Zusammenhang mit der Wahl einer überlegenen Rechtsordnung entfallen und die Wettbewerbsintensität auf einer „Vielzahl von einzelnen Märkten mit je eigenen rechtlichen Lösungen für unterschiedliche Probleme“ zunimmt (Kerber 2000: 79 f.). Eine derartige Mobilität ist innerhalb der EU beispielsweise beim Gesellschaftsrecht weitgehend realisiert.

Das allgemein charakterisierte Mehr-Staaten-Modell stellt einen Analyserahmen bereit, der sowohl für das Verhältnis sub-nationaler Einheiten in föderalen Systemen wie für supranationale Gemeinschaften geeignet ist. Auf allen Ebenen hat sich eine solch allgemeine Theorie mit der Frage zu beschäftigen, „in welcher Weise ein *funktionsfähiges* wettbewerbliches System von Staaten mit ihren Rechtsordnungen gestaltet werden müsste“ (Kerber 2000: 83). Diese Frage einer „Metarechtsordnung“ muss allerdings, wie Kerber fortfährt, „als noch offen angesehen werden“. Auf die Problematik einer „Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb“ (Kerber 1998) wird noch zurückzukommen sein.

#### 2.4.2 Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren

Gemeinsam ist den Varianten wettbewerblicher Mehr-Ebenen-Systeme, dass sie im Gegensatz zu einem Einzelstaats-Modell wirtschaftspolitische Experimente nicht nur über die Zeit zulassen („sequentielle Experimentierungsprozesse“, Kerber 2000: 72), sondern zeitgleich und/oder an einem Ort einen „parallelen Experimentierungsprozess“ ermöglichen. Entscheidend ist also das Verständnis des Wettbewerbs als wissenschaftenden Wettbewerbs. Für föderale Systeme hat Oates (1999) in neuerer Zeit vom „laboratory federalism“ gesprochen, dessen Bedeutung klar wird, sobald die Unvollständigkeit und Fehlbarkeit des wirtschaftspolitischen Lenkungswissens, das nur pragmatisch („learning-by-doing“) zu gewinnen und zu erweitern ist, zugestanden wird:

“In a setting of imperfect information with learning-by-doing, there are potential gains from experimentation with a variety of policies for addressing social and economic problems [..., from making, S.O] use of the states as ‘laboratories’ to try to find out what sorts of programs can work” (Oates 1999: 1132).

Freilich bestehen (zumindest) empirische Grenzen der Funktionsfähigkeit des Systemwettbewerbs, die die Lernpotenziale aus dem als Entdeckungsverfahren interpretierten Wettbewerb begrenzen. Mag man diese Grenzen noch für verrückbar halten, indem weitere Mobilitätsstufen erreicht werden, so bleibt immer noch die empirische Beobachtung, dass das gewonnene Wissen zwischen föderalen Einheiten nur sehr schwer diffundiert<sup>8</sup>. Mit anderen Worten: Hält man das Problem unzureichender Wissensgenerierung für prinzipiell lösbar, so wird das Problem unzureichender Wissensnutzung in Mehr-Ebenen-Systemen umso dringlicher.

Da die Nutzung von Wissen den Kern der Hayekschen Kritik an einer tautologischen Wettbewerbstheorie bildet, erwartet man dazu nähere Erläuterungen. Tatsächlich führt Hayek (1976: 70) in seiner programmatischen Darlegung aus:

„Es gibt hier entschieden ein Problem der ‚Wissensteilung‘, das ganz analog und mindestens ebenso wichtig ist wie das Problem der Arbeitsteilung. Während aber das letztere seit den Anfängen unserer Wissenschaft eines ihrer Hauptuntersuchungsobjekte war, wurde das erstere völlig vernachlässigt. Obwohl es mir als das zentrale Problem der Volkswirtschaftslehre als einer Sozialwissenschaft zu sein scheint“.

So wie aus der Arbeitsteilung der Tausch von Gütern und Faktoren resultiert, sollte aus der Wissensteilung (als der Tatsache ‚zerstreuten‘ Wissens) eine Theorie des Wissenstauschs bzw. der

---

<sup>8</sup> Vgl. eingehend und mit weiteren Nachweisen Oates (1999: 1133 f.).

Wissensteilhabe folgen, zumal mit zunehmender Aufgabenspezialisierung auch das jeweilige Wissen immer spezifischer und immer weiter ‚zerteilt‘ wird. Programmatisch ist Hayeks Ansatz plausibel und intuitiv zugänglich, es fragt sich aber, ob die Frage der Wissensteilung erschöpfend damit zu beantworten ist, dass einerseits in der wettbewerblichen Koordination von Einzelhandlungen (spontane „Handelsordnung“) Wissen genutzt werde und andererseits die Rahmenordnung rechtlicher Regeln als Speicher von Erfahrungen diene.

Was eine genauere Behandlung der wissensteiligen Prozesse im Markt und folglich auch die politische Wissensteilung im Systemwettbewerb verhindert ist m. E. genau jene strikte Dichotomie von Rechtsordnung und Handelsordnung, von allgemeinen Regeln und isolierten Einzelhandlungen. Dieses Analyseraster ist deutlich zu grob, um Prozesse des Wettbewerbs und der Wissensteilung adäquat abzubilden. Pointiert: Zwischen „system of rules“ (Rechtsordnung) und „order of actions“ (Handelsordnung) fehlt bei Hayek eine „order of actors“. Bezeichnenderweise hat Hayek wenig bis nichts zur Theorie der Firma, und damit auch zu zwischenbetrieblichen Kooperationen oder anderen Organisationsformen im Wettbewerb zu sagen (Foss 1998: 152 f.).

Mit diesem Manko kann dann auch für den Systemwettbewerb nicht entschieden werden, welche Kooperations- und Organisationsnotwendigkeiten bestehen, damit die Wissensteilung gewährleistet werden kann. Mag die politische ‚Arbeitsteilung‘ mit elaborierten Modellen des Systemwettbewerbs immer besser beschrieben worden sein, so mangelt es an einer Theorie der Wissensteilung für den Bereich kollektiver Problemlösungen. Angesichts dieses Defizits ist es unzulässig, Methoden, die offensichtlich (zumindest auch) der Wissensnutzung dienen, als dem Wettbewerb fremd und als mit Sicherheit dem Wettbewerb schädlich zu betrachten. Dies gilt auch und insbesondere für die OMK. Mein Argument geht auch über die wohlwollenden Interpretatoren der OMK hinaus, die die Methode bestenfalls als unverdächtige Ergänzung des Systemwettbewerbs betrachten wollen (Eckardt/Kerber 2005) und zielt darauf, die OMK als einen möglichen Beitrag zur notwendigen wettbewerbsinternen Organisation der Wissensteilung zu analysieren. Dieses Argument gewinnt noch zusätzliches Gewicht durch die Zielsetzung der OMK, politische Innovationen anzuregen: Denn auch beim „kollektiven Innovationsprozess“ auf Märkten (Pyka 1999) wird die Frage der Organisation besonders bedeutsam, weil sich über die Produktion des noch Unbekannten kein einfacher Marktvertrag schließen lässt – und genauso wenig eine hierarchische Anweisung gegeben werden kann. Wenn aber für marktliche Innovationen offensichtlich eigene Organisationsformen erforderlich sind, mit denen jenseits der Koordinationsformen ‚Markt‘ und ‚Staat‘ operiert – und kooperiert – werden kann, so ist ein Verfahren der hybriden Koordination auch für die Förderung politischer Innovationen angebracht. Die OMK mit ihrer Mischung aus gemeinsamer Zielsetzung, eigenständiger und kompetitiver Umsetzung

und kooperativer Evaluation erscheint vor diesem Hintergrund nicht länger als Fremdkörper in einem Wettbewerbsprozess, sondern ähnelt Forschungsk Kooperationen zwischen Unternehmen oder zwischen Unternehmensteilen in verblüffender Weise (Silverberg 1990; eingehend Okruch 2005).

### 2.4.3 Systemwettbewerb als Mittel der Legitimation

Mit dem Verfahren der laufenden wettbewerblichen Kontrolle und innovativen Anpassung von Wirtschaftsordnungen im Systemwettbewerb wird Wissen gewonnen über die Problemlösungskapazität von Institutionen. Diese praktisch erprobte Problemlösungsfähigkeit vermittelt zugleich Legitimation für diese Institutionen, nämlich Output-orientierte Legitimation. Diese ist Ausdruck der Herrschaft *für das Volk*, denn dieses profitiert von den überlegenen Institutionen. Wohlgemerkt: für das *Volk*, also die Gesamtheit der in einer Wirtschaftsordnung lebenden Bürger. Und es ist keineswegs trivial, im Systemwettbewerb wünschenswerte Ergebnisse für alle Bürger zu gewährleisten, denn „das Volk“ ist für den Systemwettbewerb nur eine Chiffre für die – mehr oder weniger mobilen – Produktionsfaktoren, die das Ergebnis des Wettbewerbs bestimmen. Es muss also verhindert werden, dass im Systemwettbewerb dadurch Vorsprünge erreicht werden, dass Regelungen einseitig zugunsten eines (mobilen) Faktors geschaffen werden. Systemwettbewerb soll, anders gewendet, unverzerrter Leistungswettbewerb sein, was nur durch eine geeignete „Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb“ (Kerber 1998) gelingt. Diese bereits angesprochene Forderung ist zwar konsequent, doch kann die Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb nicht selbst Ergebnis eines Wettbewerbs sein kann.

An dieser Stelle ist offenbar Input-orientierte Legitimation erforderlich, also Herrschaft *durch das Volk*. Die Alternative zur Legitimation von Ordnungen stellt zwar ebenfalls auf ein Verfahren ab, betrachtet jedoch nur die „sequentiellen Experimentierungsprozesse“. Es wird also untersucht, welche Verfahren bei der Implementation einer Wirtschaftsordnung eingehalten werden müssen, um eine wünschenswerte Ordnung zu garantieren. Dabei ist die entscheidende Verfahrensnorm die vollständige Berücksichtigung der individuellen konstitutionellen Präferenzen der Verfassungsbürger (normativer Individualismus). Die Konstitutionenökonomik benutzt folglich den (faktischen!) Konsens der (aller!) Verfassungsbürger als Legitimationskriterium, wodurch sie gewisse Probleme mit der Praktikabilität hat. Hält man an der Forderung nach dem faktischen Konsens fest und fragt nach der adäquaten Beratung und Aufklärung der Verfassungsbürger, damit diese im ‚konstitutionellen Augenblick‘ eine informierte Wahl treffen können, so ist an die oben angesprochene Bedeutung von Ordnungsvorstellungen zu erinnern. Diese enthalten eine

normative und eine evaluative Komponente. Während die Vorstellung über die wünschenswerte Verfassung (hier: die Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb) als gegeben betrachtet werden, besteht eine Funktion wissenschaftlicher ‚Verfassungsberatung‘ in der Aufdeckung der Funktionseigenschaften verschiedener Regelungen. Somit ist auch zur Verabschiedung der Rahmenordnung Wissen über die relative Problemlösungskapazität verschiedener institutioneller Arrangements erforderlich. Da aber die Funktion einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb gerade darin besteht, diesen für bestimmte Bereiche auszuschließen, wird mit der Rahmenordnung jener wissenschaftliche Prozess unterbunden, der erforderlich ist, um auch die Wissensgrundlagen für die Wettbewerbsordnung zu erweitern. Die vorgeblich so elegante Lösung der analytischen Trennung von Rahmenordnung und Wettbewerbsprozess ist somit – gerade was das erforderliche Lenkungs- und Steuerungswissen anbelangt – keineswegs so voraussetzungslos, wie es bei erster Betrachtung den Anschein hat.

Auch unter dem Blickwinkel ‚Wissen und Legitimation‘ gelangt man zu dem Ergebnis, daß die strikte Gegenüberstellung von Rahmen und Wettbewerbsprozess nicht überzeugt. In dieser Perspektive läßt sich dieses Ergebnis aber noch anders nuancieren: Es reicht offenbar nicht hin, in einem seltenen konstitutionellen Augenblick eine Rahmenordnung zu setzen, um die laufenden Wettbewerbsprozesse in die gewünschten Richtung zu kanalisieren. Die Notwendigkeit intermediärer Organisation und hybrider Koordination erscheint dann als das Erfordernis, ein Verfahren zu finden, mit dem zwischen den seltenen konstitutionellen Momenten ein Rahmen von politischen Zielen für den Systemwettbewerb gesetzt – und im Lichte der Wettbewerbsergebnisse auch revidiert werden können. Ein solches Verfahren aber wird mit der OMK versucht. Mag für die endlose Dauer der Zielfindung auch das Kalkül politischen Taktierens mit verantwortlich sein, verstanden als Suche nach Teil-Wettbewerbsordnungen für den durch die OMK zugleich intensivierte Systemwettbewerb ist dieses Phänomen nicht verwunderlich. Daß nach dem Relaunch der OMK verstärkt die *stakeholder* einbezogen und die Unionsbürger ‚mitgenommen‘ werden sollen, wird vermutlich das Verfahren – entgegen der politischen Absicht – nicht beschleunigen. Diese verstärkte Input-Legitimation bei der Suche nach zustimmungsfähigen Zielen für einzelne Politikfelder (bei gleichzeitig weiter bestehender wettbewerblichen Output-Legitimation für die eingesetzten Mittel) ist der ‚neuen‘ OMK jedoch nicht vorzuwerfen.

### 3. Fazit

Systemwettbewerb in der EU ist Realität. Bei allen Überlegungen zu den empirischen und theoretischen Grenzen dieses Wettbewerbs darf nicht übersehen werden, daß sich die Alternative ‚Sys-

temwettbewerb oder Politikkoordination' in dieser gegenseitig ausschließenden Form ohnehin nicht stellt. Systemwettbewerb in seinen verschiedenen Formen bleibt wirksam – außer mit dem Vorwurf der schleichenden Harmonisierung wird stillschweigend unterstellt, die EU wolle auf eine ‚Mobilitätsstufe 0‘ zurücksinken. Dies ist schon deshalb nicht plausibel, weil nicht nur der Systemwettbewerb in der EU, sondern auch der Systemwettbewerb der EU mit anderen besteht. Das Zurückbleiben Europas gegenüber anderen Industrienationen bildete bekanntlich einen Ausgangspunkt der Lissabon-Strategie. Außerdem wird der Maßstabs-Wettbewerb auf Mobilitätsstufe I durch die OMK gerade intensiviert.

Die Frage nach der ‚Wettbewerbspolitik für den Systemwettbewerb‘ umfasst eine solche politische Intensivierung des Wettbewerbs, also der Wissensgewinnung und -nutzung ebenso wie die Frage der Wettbewerbsordnung für bestimmte Politikfelder. Daß auf beiden Ebenen konzeptionelle Verkürzungen und theoretische Scheinlösungen drohen, sollte deutlich geworden sein. Ebenso, daß die OMK konzeptionell für diese Dimension der Wettbewerbspolitik eine bedeutende Rolle spielen kann.

## Literatur

- Cassel, Dieter (Hrsg.) (1997): Institutionelle Probleme der Systemtransformation. Berlin: Duncker & Humblot.
- Clapham, Ronald (2003): Wirtschaftsordnungsrelevante Regelungen im europäischen Verfassungsentwurf und [die] Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Vortrag für das Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration, Berlin, 6./7. November 2003. Ms.
- Daumann, Frank (1995): Faktormobilität, Systemwettbewerb und die Evolution der Rechtsordnung. In: Oberender, Peter/Streit, Manfred E. (1995): 53-69.
- Demsetz, Harold (1969): Information and Efficiency. Another Viewpoint. In: Journal of Law and Economics 12. 1-22.
- Dennis Ken (Hrsg.) (1998): Rationality in Economics. Alternative Perspectives. Boston/Dordrecht/London: Kluwer.
- Dennis, Ken (1998): Introduction. In: Dennis (1998): 1-4.
- Denzau, Arthur T./North, Douglass C. (1994): Shared Mental Models. Ideologies and Institutions. In: Kyklos 47. 3-31.

- Dieringer, Jürgen/Okruch, Stefan (Hrsg.) (2005): Von der Idee zum Konvent. Eine interdisziplinäre Betrachtung des europäischen Integrationsprozesses. Budapest: Andrassy Schriftenreihe.
- Dreyfus, Hubert L. (1979): What Computers Can't Do. The Limits of Artificial Intelligence. New York: Harper & Row.
- Ebert, Werner (1999): Wirtschaftspolitik aus evolutorischer Perspektive. Ein konzeptioneller Beitrag unter Berücksichtigung kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Hamburg: Kovač.
- Eckardt, Martina (2005): The Open Method of Co-ordination on Pensions – An Economic Analysis of its Effects on Pension Reforms. In: Journal of European Social Policy 15. 247-267.
- Eckardt, Martina/Kerber, Wolfgang (2004): Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Methode der offenen Koordinierung der EU. In: Schäfer (2005): 121-166.
- Europäische Kommission (2000): Sozialpolitische Agenda. Mitt. KOM (2000) 379 endg. (verfügbar unter [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/general/com00-379/com379\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/general/com00-379/com379_de.pdf), 15.03.2006).
- Europäische Kommission (2003): Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie. Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz. KOM/2003/261 endg. (verfügbar unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cha/c10120.htm>, 15.03.2006).
- Europäische Kommission (2005): Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung. Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft. KOM(2005) 330 endg. (verfügbar unter [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005\\_330\\_de.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_330_de.pdf), 15.03.2006).
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat, Lissabon, 23./24. März 2000 (verfügbar unter [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00100-r1.d0.htm), 15.03.2006).
- Europäischer Rat (2005): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat, Brüssel, 22./23. März 2005 (verfügbar unter [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf), 15.03.2006).
- Fernandez, Raquel/Rodrik, Dani (1991): Resistance to Reform. Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. In: American Economic Review 81. 1146-1155.
- Foss, Nicolai J. (1998): Austrian and Post-Marshallian Economics: the bridging work of George Richardson, in: Foss/Loasby (1998): 138-162.
- Foss, Nicolai J./Loasby, Brian J. (Hrsg.) (1998): Economic Organization, Capabilities and Co-Ordination. Essays in honour of G. B. Richardson, London/New York: Routledge.

- Freeman, Christopher/Soete, Luc (Hrsg.) (1990): *New Explorations in the Economics of Technical Change*. London: Pinter.
- Frey, Bruno S. (2000): Was bewirkt die Volkswirtschaftslehre? In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1. 5-33.
- Gäfgen, Gerard (1986): Komplexität und wirtschaftspolitisches Handeln. Anmerkungen zur Krise der theoretischen Wirtschaftspolitik. In: Kappel (1986): 435-452.
- Giersch, Herbert (1960): *Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen*. Wiesbaden: Gabler.
- Goodhart, Charles A. (1989): *Money, Information and Uncertainty*. Cambridge: MIT Press.
- Grundmann, Stefan (Hrsg.) (2000): *Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts. Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hayek, Friedrich A. v. (1976): *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*. 2. Aufl. Salzburg: Neugebauer.
- Heinemann, Friedrich (2000): Die Psychologie irrationaler Wirtschaftspolitik am Beispiel des Reformstaus. ZEW-Diskussionspapier. März 2000.
- Heiner, Ronald A. (1983): The Origin of Predictable Behavior. In: *American Economic Review* 73. 560-595.
- Hesse, Günter (1990): Evolutorische Ökonomik oder: Kreativität in der Theorie. In: Witt (1990): 49-73.
- Hirschman, Albert O. (1991): *The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001): The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. In: *Journal of Common Market Studies* 39. 719-746.
- Kappel, Rolf (Hrsg.) (1986): *Im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Politik*. Festschrift für Bruno Frisch. München: Olzog.
- Kerber, Wolfgang (1998): Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb. In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 17. 253-268.
- Kerber, Wolfgang (2000): Rechtseinheitlichkeit und Rechtsvielfalt aus ökonomischer Sicht. In: Grundmann (2000): 67-97.
- Lucas, Robert E. (1976): *Econometric Policy Evaluation. A Critique*. In: *Journal of Monetary Economics. Supplement*. 19-46.
- Luhmann, Niklas (1989a): Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30. 4-9.

- Luhmann, Niklas (1989b): Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meier, Alfred/Mettler, Daniel (1988): Wirtschaftspolitik. Kampf um Einfluss und Sinnggebung. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Meier, Alfred/Slembeck, Tilman (1998): Wirtschaftspolitik. Kognitiv-evolutionärer Ansatz. 2. Aufl. München/Wien: Oldenbourg.
- Merton, Robert K. (1968): Social Theory and Social Structure. 3. Aufl. New York/London: The Free Press.
- Mussler, Werner/Wohlgemuth, Michael (1995): Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Oberender, Peter/Streit, Manfred E. (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden, S. 9-45.
- Muth, John (1961): Rational Expectations and the Theory of Price Movements. In: *Econometrica* 29. 315-335.
- North, Douglass C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- North, Douglass C. (1999): Hayeks Beitrag zum Verständnis des Prozesses wirtschaftlichen Wandels. In: Vanberg (1999): 57-78.
- O'Flaherty, Brendan/Bhagwati, Jagdish (1997): Will Free Trade With Political Science Put Normative Economists Out of Work? In: *Economics and Politics* 9. 207-219.
- Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature* 37. 1120-1149.
- Oberender, Peter/Streit, Manfred E. (Hrsg.) (1995): Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß. Baden-Baden: Nomos.
- Okruch, Stefan (1999): Innovation und Diffusion von Normen. Grundlagen und Elemente einer evolutorischen Theorie des Institutionenwandels. Berlin: Duncker & Humblot.
- Okruch, Stefan (2005): Anmaßung von Macht oder Verwertung von Wissen? Eine ordnungsökonomische Gegenkritik zur ‚Offenen Methode der Koordinierung‘. In: Dieringer/Okruch (2005): 185-210.
- Popper, Karl R. (1994): The Myth of the Framework. In defence of science and rationality. London/New York: Routledge.
- Pyka, Andreas (1999): Der kollektive Innovationsprozeß: Eine theoretische Analyse informeller Netzwerke und absorptiver Fähigkeiten, Berlin.
- Rabin, Matthew (1998): Psychology and Economics. In: *Journal of Economic Literature* 36. 11-46.

- Radaelli, Claudio M. (2003): The Open Method of Coordination. A New Governance Architecture for the European Union? Swedish Institute for European Policy Studies, Rapport 1 (verfügbar unter [http://www.sieps.se/\\_pdf/Publikationer/2003/20031.pdf](http://www.sieps.se/_pdf/Publikationer/2003/20031.pdf), 15.03.2006).
- Radaelli, Claudio M. 2004: Who Learns What? Policy Learning and the Open Method of Coordination. Working Paper Prepared for the ESRC Seminar Series on Implementing the Lisbon Strategy (verfügbar unter [http://www.laws.qmw.ac.uk/lisbon/papers/Paper\\_doc/OMC%20Learning%20Birmingham%20Nov%202004.pdf](http://www.laws.qmw.ac.uk/lisbon/papers/Paper_doc/OMC%20Learning%20Birmingham%20Nov%202004.pdf), 15.03.2006).
- Riese, Hajo (1988): Wider den Dezisionismus der Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Vogt (1988): 91-116.
- Rodrigues, Maria Joao (2003): European Policies for a Knowledge Economy. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Rodrik, Dani (1996): Understanding Economic Policy Reform. In: Journal of Economic Literature 34. 9-41.
- Schäfer, Wolf (Hrsg.) (2005): Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik. Berlin: Duncker & Humblot.
- Silverberg, Gerald (1990): Adoption and Diffusion of Technology as a Collective Evolutionary Process. In: Freeman/Soete (1990): 177-192.
- Simon, Herbert A. (1978): Rationality as Process and as Product of Thought. In: American Economic Review 68. 1-16.
- Simon, Herbert A. (1997): Models of Bounded Rationality, Vol. 3. Empirically Grounded Economic Reason. Cambridge/London: MIT Press.
- Streißler, Erich (1993): Unmöglichkeit und Notwendigkeit der Wirtschaftspolitik als bleibendes Dilemma. Walter Adolf Jöhr-Vorlesung 1993, hrsg. von der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie. St. Gallen.
- Sugden, Robert (1991): Rational Choice. A Survey of Contributions from Economics and Philosophy. In: Economic Journal 101. 751-785.
- Vanberg, Viktor (1997): Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion. Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt. In: Cassel (1997): 11-41.
- Vanberg, Viktor (2000): Rational Choice versus Rule-Based Behavior. On the Behavioral Foundations of Economics as an Explanatory Social Science. Ms.
- Vanberg, Viktor (Hrsg.) (1999): Freiheit, Wettbewerb und Wirtschaftsordnung. Hommage zum 100. Geburtstag von Friedrich A. von Hayek. Freiburg/Berlin/München: Haufe.

- Vanberg, Viktor/Kerber, Wolfgang (1994): Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy, Vol. 5, S. 193-219.
- Vihanto, Martti (1992): Competition between Local Governments as a Discovery Procedure, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 148, S. 411-436.
- Vogt, Winfried (Hrsg.) (1988): Politische Ökonomie heute. Regensburg: Transfer-Verlag.
- Wegner, Gerhard (1996): Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz. Baden-Baden: Nomos.
- Witt, Ulrich (Hrsg.) (1990): Studien zur Evolutorischen Ökonomik I. Berlin: Duncker & Humblot.

ANDRÁSSY WORKING PAPER SERIES  
ISSN 1589-603X

- I Beckmann, Klaus B. and Martin Werding. 2002. „Two Cheers for the Earned Income Tax Credit”.
- II Beckmann, Klaus B. 2003. „Evaluation von Lehre und Forschung an Hochschulen: eine institutenökonomische Perspektive”.
- III Beckmann, Klaus B. 2003. „Tax Progression and Evasion: a Simple Graphical Approach”.
- IV Balogh, László – Meyer, Dietmar. 2003. „Gerechtes und/ oder effizientes Steuersystem in einer Transformationsökonomie mit wachsendem Einkommen”.
- V Arnold, Volker. 2003. „Kompetitiver vs. kooperativer Föderalismus: Ist ein horizontaler Finanzausgleich aus allokativer Sicht erforderlich?”
- VI Okruch, Stefan. 2003. „Evolutorische Ökonomik und Ordnungspolitik – ein neuer Anlauf”.
- VII Meyer, Dietmar: „Humankapital und EU-Beitritt – Überlegungen anhand eines Duopolmodells.”
- VIII Okruch, Stefan. 2003. „Verfassungswahl und Verfassungswandel aus ökonomischer Perspektive - oder: Grenzen der konstitutionenökonomischen Suche nach der guten Verfassung.”
- IX Arnold, Volker – Hübner, Marion. 2004. „Repression oder Umverteilung - Welches ist der beste Weg zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme? - Ein Beitrag zur Theorie der Einkommensumverteilung.”
- X Bartscher, Thomas, Ralph Baur and Klaus Beckmann. 2004 „Strategische Probleme des Mittelstands in Niederbayern”

- XI Alfred, Endres. 2004 „Natürliche Ressourcen und nachhaltige Entwicklung“
- XII Chiovini, Rita und Zsuzsanna Vető. 2004. „Daten und Bemerkungen zu den Disparitäten im Entwicklungsstand ausgewählter Länder“
- XIII Meyer, Dietmar – Lackenbauer, Jörg. 2005 „EU Cohesion Policy and the Equity-Efficiency Trade-Off: Adding Dynamics to Martin’s Model“
- XIV Beckmann, Klaus B. 2005. “Tax competition and strategic complementarity”
- XV Margitay-Becht András 2005 “Inequality and Aid. Simulating the correlation between economic inequality and the effect of financial aid”
- XVI Beckmann, Klaus B. 2006. “Tax evaders keep up with the Joneses”
- XVII Okruch, Stefan. 2006. „Die EU-Wettbewerbspolitik zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt – Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht“
- XVIII Okruch, Stefan. 2006. “Values and Economic Order: In Search of Legitimacy”
- XIX Okruch, Stefan. 2006. “Die ‘Offene Methode der Koordinierung’: Gefahr schleicher Harmonisierung oder Chance für Politiklernen?”

Paper copies can be ordered from:

The Librarian  
Andrássy Gyula Egyetem  
Pf. 1422  
1464 Budapest  
Hungary

Visit us on the web at <http://www.andrassyuni.hu>. Please note that we cease to circulate papers if a revised version has been accepted for publication elsewhere.