

Klaus Heine und Wolfgang Kerber (Hg.)

Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa

Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft

Herausgegeben von

Prof. Dr. Gernot Gutmann, Köln
Dr. Hannelore Hamel, Marburg
Prof. Dr. Helmut Leipold, Marburg
Prof. Dr. Alfred Schüller, Marburg
Prof. Dr. H. Jörg Thieme, Düsseldorf

Unter Mitwirkung von

Prof. Dr. Dieter Cassel, Duisburg
Prof. Dr. Karl-Hans Hartwig, Münster
Prof. Dr. Hans-Günter Krüsselberg, Marburg
Prof. Dr. Ulrich Wagner, Pforzheim

Redaktion: Dr. Hannelore Hamel

Band 83: Zentralität und Dezentralität von Regulierung
in Europa



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2007

Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa

Herausgegeben von

Klaus Heine und Wolfgang Kerber

Mit Beiträgen von

Thomas Apolte, Eva Becker, Oliver Budzinski,
Dieter Cassel, Martina Eckardt, Lars P. Feld,
Klaus Heine, Katharina Holzinger, Bernd Holznagel,
Wolfgang Kerber, Martin Leschke, Markus Möstl,
Christian Müller, Katarina Röpke, Pascal Schumacher,
Thomas Sommerer, Torsten Sundmacher,
Roger Van den Bergh, Roland Vaubel, Dirk Wentzel



Lucius & Lucius · Stuttgart · 2007

Anschrift der Herausgeber:

Dr. Klaus Heine
Freie Universität Berlin
Institut für Management
Garystraße 21
14195 Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Kerber
Philipps-Universität Marburg
FB Wirtschaftswissenschaften
Am Plan 2
35032 Marburg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

(Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft; Bd. 83)

ISBN 978-3-8282-0383-9

© Lucius & Lucius Verlags-GmbH • Stuttgart • 2007
Gerokstraße 51 • D-70184 Stuttgart

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Isabelle Devaux, Stuttgart

Druck und Einband: ROSCH-BUCH Druckerei GmbH, 96110 Scheßlitz
Printed in Germany

ISBN 978-3-8282-0383-9
ISSN 1432-9220

Vorwort

Themen mit internationalem Ordnungsbezug waren in den vergangenen Jahren immer wieder Gegenstand des *Forschungsseminars Radein*; so das von *Dieter Cassel* und *Paul J.J. Wolfens* geleitete Seminar „Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union“ (Band 72 der Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft), das integrationsökonomische Fragen einer sich erweiternden Europäischen Union behandelte. Dabei zeigte sich, daß regulierungsökonomische Fragen einen äußerst wichtigen Gegenstandsbereich markieren, der eine vertiefte Diskussion erfordert. Diesem Diskussionsbedarf wurde mit dem diesjährigen Forschungsseminar nachgekommen. In den Mittelpunkt gerückt wurde dabei die Frage nach Zentralität und Dezentralität von Regulierung in der Europäischen Union, d.h., auf welcher Jurisdiktionsebene eine Regulierungskompetenz in integrierten Wirtschaftsräumen und speziell in der EU angesiedelt werden sollte.

Die Beiträge des Bandes gliedern sich in drei Abschnitte. Der erste Abschnitt beschäftigt sich auf grundsätzliche Art und Weise mit der EU als föderales Mehr-Ebenen-System. Dabei finden sich zum einen stärker theoretisch ausgerichtete Beiträge, die die Erkenntnisse der ökonomischen Föderalismustheorie zur Bestimmung der optimalen vertikalen Kompetenzverteilung, die Chancen und Risiken des Regulierungswettbewerbs sowie das Konzept eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems von Regulierungen einer kritischen Analyse unterziehen. Zum anderen werden konkrete europäische institutionelle Regelungen und Strukturen wie das Subsidiaritätsprinzip und der Ausschuß der Regionen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die generelle Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten untersucht.

In den folgenden Abschnitten werden dann verschiedene Politikfelder und sektorspezifische Regulierungen, in denen sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten über Kompetenzen verfügen, im Detail analysiert. Neben der Frage nach der (Entwicklung der) faktischen Kompetenzverteilung steht in vielen Beiträgen primär die Frage nach der aus ökonomischer Sicht optimalen Kompetenzverteilung im Mittelpunkt. Zudem werden politökonomische Fragen zur Entstehung einer bestimmten Kompetenzverteilung, zur empirischen Funktionsweise von Regulierungswettbewerb sowie grundlegende rechtliche Probleme behandelt. Im zweiten Abschnitt wird dabei vor allem auf allgemeine Politikfelder und rechtliche Regulierungen abgestellt – wie die Wettbewerbspolitik, das Vertrags- und Gesellschaftsrecht, verbraucherrechtliche Regulierungen, Umweltschutzregulierungen und sozialpolitische Regulierungen. Der dritte Abschnitt beschäftigt sich schließlich stärker mit Regulierungen, die auf einzelne Sektoren bezogen sind. Hierzu gehören Regulierungen im Bereich der Alterssicherung, der Zulassung von Arzneimitteln, verkehrspolitische Regulierungen sowie die Medienaufsicht mit ihrer sehr speziellen institutionellen Struktur.

Ein wichtiges Ergebnis dieser detaillierten Einzelanalysen besteht in der Erkenntnis, daß die Frage nach dem angemessenen Umfang von Zentralität und Dezentralität von Regulierung sehr differenziert zu beantworten ist. Insofern ergibt sich auch eine erhebliche Spannweite bei der Beurteilung der bisherigen Kompetenzverteilung innerhalb der

Europäischen Union und der Empfehlungen, wie diese Kompetenzverteilung in Zukunft weiterentwickelt werden sollte.

Die Herausgeber des Bandes freuen sich, für die gewählte Thematik nicht nur hervorragende Ökonomen gewonnen zu haben, sondern auch eine Reihe an einschlägigen Rechtswissenschaftlern sowie eine Politikwissenschaftlerin. Dadurch war es möglich, einen durchgängig interdisziplinären Diskurs zu führen, der zur hohen Qualität der Beiträge des Bandes beigetragen hat.

Der vorliegende Band hätte nicht ohne tatkräftige Unterstützung anderer entstehen können. Zu nennen ist hier Frau *Dr. Katharina Wacker*, die maßgeblichen Anteil am reibungslosen Ablauf der Organisation des diesjährigen Seminars hat. Insbesondere aber sind Frau *Dr. Hannelore Hamel*, Frau *Annette Heberle*, sowie Herrn *cand. rer. pol. Daniel Seikel* für die umsichtige Unterstützung bei der redaktionellen Durchsicht der Manuskripte und für die Erstellung des druckfertigen Buchmanuskripts zu danken. Der *Haniel Stiftung* gebührt Dank für die großzügige finanzielle Unterstützung, ohne die der Band nicht hätte erscheinen können. Ebenso ist dem *Forschungsseminar Radein zum Vergleich von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen e.V.* für die vielfältig gewährte Unterstützung zu danken.

Marburg, im Dezember 2006

Klaus Heine und Wolfgang Kerber

Inhalt

I. Föderale Mehr-Ebenen-Systeme und Europäische Integration

<i>Wolfgang Kerber</i> Regulierung in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen	1
<i>Lars P. Feld</i> Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Eine prozeßorientierte Sicht	31
<i>Thomas Apolte</i> Regulierungswettbewerb in föderalen Strukturen: Königsweg zwischen Staatsversagen und Marktversagen?.....	55
<i>Martin Leschke und Markus Möstl</i> Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Wirksame Kompetenzschränken der Europäischen Union?.....	77
<i>Dirk Wentzel</i> Der Ausschuß der Regionen in Europa: Institutioneller Aufbau und Subsidiaritätsauftrag.....	107

II. Europäische Regulierungen zwischen Zentralität und Dezentralität

<i>Oliver Budzinski</i> Modernisierung der europäischen Wettbewerbsordnung: Werden die nationalen Wettbewerbspolitiken verdrängt?.....	131
<i>Klaus Heine und Katarina Röpke</i> Zentralität und Dezentralität im europäischen Zivilrecht.....	155
<i>Roger Van den Bergh</i> The Uneasy Case for Harmonising Consumer Law	183
<i>Katharina Holzinger und Thomas Sommerer</i> „Race to the Bottom“ oder „Race to Brussels“? Regulierungswettbewerb im Umweltschutz.....	207
<i>Roland Vaubel</i> Die Politische Ökonomie der sozialpolitischen Regulierung in der Europäischen Union	237

III. Sektorspezifische Regulierungen

Martina Eckardt

Die Kompetenzen der Europäischen Union in der Rentenpolitik:
Wohin geht die Reise? 261

Dieter Cassel, Christian Müller und Torsten Sundmacher

Ökonomische Begründungen für Pharmamarktregulierungen auf
verschiedenen Kompetenzebenen. Das Beispiel der Arzneimittel-
Zulassungshürden in Europa 287

Eva Becker

Zentralität versus Dezentralität der Verkehrspolitik in der
Europäischen Union 309

Bernd Holznagel und Pascal Schumacher

Die Medienaufsicht im föderalen Bundesstaat –
Veränderungsmöglichkeiten im Zuge der Föderalismusreform 329

Autoren und Seminarteilnehmer 347

I.

Föderale Mehr-Ebenen-Systeme und Europäische Integration

Regulierung in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen

Wolfgang Kerber

Inhalt

1. Einführung	2
2. Regulierungen im Mehr-Ebenen-System der EU: theoretische Vorbemerkungen und Entwicklungen	3
2.1. Die EU als Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen	3
2.2. Recht, Regulierungen und Politiken	4
2.3. Entwicklung der Regulierungskompetenzen in der EU	5
3. Zentralität und Dezentralität von Recht und Regulierung: ein analytischer Rahmen	6
3.1. Einführung: normativer Ausgangspunkt und theoretische Ansätze	6
3.2. Direkte Kriterien für die vertikale Allokation von Kompetenzen	8
3.3. Vorteile und Probleme des Regulierungswettbewerbs	11
3.4. Zwischenfazit	14
4. Spezifische Problemfelder	15
4.1. Binnenmarkt / <i>Levelling the playing field</i> und Dezentralität	15
4.2. Kulturelle Vielfalt, Wertdifferenzen und regionale Autonomie	18
4.3. Stabilität und Evolutionsfähigkeit des Mehr-Ebenen-Systems und der vertikalen Kompetenzverteilung	20
4.4. Zur Kompetenz für die Gesamtrahmenordnung	21
5. Schlußfolgerungen	23
Literatur	24

1. Einführung

Die Europäische Union (EU) ist ein Staatenverbund, in dem die Kompetenzen für Recht, Regulierungen und Politiken auf verschiedene staatliche Ebenen verteilt sind. Traditionell sind die meisten Kompetenzen bei den Mitgliedstaaten angesiedelt, allerdings haben sich im Laufe des europäischen Integrationsprozesses immer weitere Kompetenzen auf die EU-Ebene verschoben. Dies geschah teilweise über die mehrmaligen Änderungen des EG- bzw. EU-Vertrags, teilweise aber auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die insbesondere zur besseren Durchsetzung der vier Grundfreiheiten die Reichweite nationaler Regulierungen stark begrenzt hat. Auch wenn die Frage nach Zentralität und Dezentralität von Regulierungen und Politiken vor allem in bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten diskutiert wird, so sind ebenfalls die regionalen und kommunalen Kompetenzen einzubeziehen. Für die Frage der optimalen vertikalen Zuordnung von Kompetenzen sind alle Ebenen innerhalb eines solchen Mehr-Ebenen-Systems von Gebietskörperschaften, wie es die EU darstellt, zu berücksichtigen. Gerade für rechtliche Regeln und Regulierungen ist diese Problematik von Zentralität und Dezentralität eng mit der Diskussion um den Binnenmarkt, der (Mindest-)Harmonisierung und dem Regulierungswettbewerb verknüpft.

Welche rechtlichen Regeln, Regulierungen und Politiken zentralisiert oder harmonisiert werden müßten bzw. ob die diesbezüglichen Entwicklungen nicht bereits zu weit gegangen sind, ist eine offene Frage, die differenzierte Antworten verlangt. Aufgabe dieses einführenden Beitrags ist die Herausarbeitung eines Rahmens von zentralen Fragestellungen, theoretischen Ansätzen, ökonomischen Kriterien und spezifischen Problemfeldern, mit dem die Frage nach der optimalen Allokation und Abgrenzung von Rechtsetzungs- und Regulierungskompetenzen zwischen den Ebenen eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems und die faktischen Kompetenzallokationsprozesse untersucht werden können. Dies soll sowohl auf einer abstrakt-theoretischen Ebene als auch mit engem Bezug auf die spezifischen Entwicklungen und Probleme in der EU geschehen.

In Kapitel 2 wird zunächst das theoretische Konzept eines Mehr-Ebenen-Systems von Jurisdiktionen eingeführt, die teilweise schwierige Differenzierung zwischen rechtlichen Regeln, Regulierungen und Politiken thematisiert und abschließend die bisherige Entwicklung der vertikalen Verteilung von Regulierungskompetenzen in der EU skizziert. Ein zentraler Kern des Beitrags stellt Kapitel 3 dar, in dem auf der Basis verschiedener theoretischer Ansätze die wichtigsten ökonomischen Kriterien für die optimale vertikale Allokation von Kompetenzen und das Problem der Funktionsfähigkeit unterschiedlicher Arten des Regulierungswettbewerbs in knapper Form vorgestellt werden. Im folgenden Kapitel 4 stehen spezifische Problemkomplexe im Vordergrund, die sich bei der Frage nach Zentralität und Dezentralität von Regulierungen als besonders schwierig erwiesen haben. Hierzu gehören neben dem oft mißbrauchten *Levelling the playing field*-Argument das normativ komplexe Problem kultureller Vielfalt und regionaler Mindestautonomie sowie die beiden eng verknüpften Fragen nach der Stabilität und Evolutionsfähigkeit von Mehr-Ebenen-Systemen und der Gestalt und Implemen-

tierbarkeit eines geeigneten institutionellen Rahmens. Einige Schlußfolgerungen finden sich in Kapitel 5.

2. Regulierungen im Mehr-Ebenen-System der EU: theoretische Vorbemerkungen und Entwicklungen

2.1. Die EU als Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen

Die EU kann als ein Mehr-Ebenen-System von territorial abgegrenzten Jurisdiktionen (Gebietskörperschaften) verstanden werden.¹ Eine Sonderstellung nimmt dabei immer noch die Ebene der Mitgliedstaaten ein, die aus den völkerrechtlich souveränen Nationalstaaten besteht, da diese mit dem Abschluß der europäischen Verträge erst die zentrale EU-Ebene begründet haben und bis heute die sogenannten „Herren der Verträge“ sind. Da der EU-Ebene mit ihren Institutionen (Rat, Kommission, Europäischer Gerichtshof (EuGH)) durch diese Verträge eine Fülle von staatlichen Kompetenzen übertragen worden ist, besteht eine die gesamte EU umfassende zentrale Ebene. Die weiteren Ebenen unterhalb der mitgliedstaatlichen Ebene sind dagegen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Während in manchen Mitgliedstaaten seit langem fest etablierte föderale Strukturen vorliegen, wie beispielsweise in Deutschland mit den Bundesländern und den Kommunen, sind diese in anderen Mitgliedstaaten wesentlich weniger ausgeprägt oder haben sich – wie beispielsweise in Italien und Frankreich – erst seit wenigen Jahren entwickelt. Da in den meisten Ländern aber sowohl eine regionale als auch eine kommunale Ebene mit eigenen Kompetenzen besteht, kann fast immer von vier staatlichen Ebenen ausgegangen werden (EU, Mitgliedstaat, Region, Kommune).

Wie läßt sich ein Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen theoretisch fassen? Ein einfaches Modell eines solchen Mehr-Ebenen-Systems zeichnet sich dadurch aus, daß (1) jede Jurisdiktion territorial von anderen Jurisdiktionen auf der gleichen Ebene abgegrenzt ist, (2) jede Jurisdiktion einer niedrigeren Ebene eindeutig einer bestimmten Jurisdiktion auf einer höheren Ebene zugeordnet ist, so daß eine klare Pyramide von Jurisdiktionen entsteht, (3) jede Jurisdiktion eigene staatliche Kompetenzen hat und (4) über ein mehr oder minder voll ausgebildetes eigenes politisches System verfügt, das heißt, daß jede Jurisdiktion auf jeder Ebene über eine eigene Regierung, Parlament und Verfassung verfügen kann. So haben beispielsweise die deutschen Bundesländer eigene Landesverfassungen ebenso wie es Kommunalparlamente auf der niedrigsten (kommunalen) Ebene gibt. Dies impliziert, daß jedes Individuum gleichzeitig Bürger mehrerer vertikal übereinanderliegender Jurisdiktionen ist, von deren staatlichen Entscheidungen es betroffen ist und gegenüber denen es eigenständige Rechte als Bürger hat (beispielsweise Wahlrecht).

Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Mehr-Ebenen-Systems kann sehr unterschiedlich sein. So können manche staatlichen Kompetenzen gleichzeitig verschiedenen

¹ Vgl. zum Konzept des Multi-Level Governance aus politikwissenschaftlicher Sicht *Marks, Hooghe und Blank* (1996) und *Jordan* (2001).

Ebenen zugeordnet sein (parallele, überlappende Kompetenzen), oder an bestimmten politischen Entscheidungen sind gleichzeitig zwei Ebenen beteiligt (wie beispielsweise die Länderregierungen über den Bundesrat in Deutschland oder die Regierungen der Mitgliedstaaten über den Rat auf der EU-Ebene). Dies kann zur bekannten Problematik der Politikverflechtung führen (*Scharpf* 1988).² Von besonderer Bedeutung ist die Struktur des Rechtssystems. Theoretisch kann in einem Mehr-Ebenen-System jede Jurisdiktion über ihr eigenes Rechtssystem (mit höchstrichterlicher Rechtsprechung) verfügen, allerdings sind dann Regeln für die Lösung von Konflikten erforderlich. In der EU bestehen zum einen die mitgliedstaatlichen Rechts- und Gerichtssysteme und zum anderen der Europäische Gerichtshof, der für die Auslegung der europäischen Verträge und des europäischen Rechts zuständig ist. Für die EU ist von zentraler Bedeutung, daß das europäische Recht in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt und folglich auch von den nationalen Gerichten angewendet werden muß.

2.2. Recht, Regulierungen und Politiken

Unbestritten ist, daß dem Staat die Aufgabe zukommt, ein Rechtssystem als Privatrechtsordnung bereitzustellen, das durch eine Menge von Regeln das Leben, die Freiheit und die Eigentumsrechte der Bürger schützt und die Bürger bei ihren Kooperationen und Transaktionen durch Hilfe bei der Durchsetzung von Verträgen (mit Gerichten als Streitschlichtungsinstanz) unterstützt. Insofern kann von einem marktstituierenden Recht gesprochen werden. Der Begriff der Regulierung ist üblicherweise damit verknüpft, daß der Staat in die Handlungs- oder Vertragsfreiheit der Bürger eingreift, indem er beispielsweise Vorschriften über die Gestaltung von Produkten erläßt, bei Verträgen mit Verbrauchern nicht abdingbare Mindeststandards vorschreibt, private Beschränkungen des Wettbewerbs verbietet oder bei natürlichen Monopolen direkt in die Preisbildung eingreift. Soweit Regulierungen die Aufgabe haben, Marktversagensprobleme zu lösen, können sie trotz ihres Eingriffs in die Handlungs- und Vertragsfreiheit als Teil des für die Funktionsfähigkeit von Märkten notwendigen Regelrahmens verstanden werden. Oft werden mit Regulierungen aber auch eine Fülle von anderen Zielen verfolgt, mit denen, beispielsweise aus verteilungspolitischen Gründen, bewußt Ergebnisse angestrebt werden, die von denen eines funktionsfähigen Marktes abweichen.

Im EG-Vertrag findet sich neben den Grundfreiheiten eine Anzahl von Zielen, die durch eine Reihe von Politiken verfolgt werden sollen. In diesem Beitrag geht es nicht generell um die Frage nach Zentralität und Dezentralität aller staatlichen Kompetenzen, sondern primär um die wesentlich engere Frage, auf welcher Ebene die Kompetenzen für die Setzung rechtlicher Regeln für die Sicherung der Funktionsfähigkeit von Märkten und für die Verfolgung eventueller weiterer Ziele liegen sollen. Insbesondere die klassischen Instrumente der Besteuerung und staatlichen Ausgabenprogramme werden eine wesentlich geringere Rolle spielen. Mit dieser thematischen Eingrenzung kor-

² Zum „Ausschuß der Regionen“ in der EU vgl. den Beitrag von *Wentzel* (2007) in diesem Band. Noch wesentlich komplexer können die Strukturen solcher Mehr-Ebenen-Systeme werden, wenn auch die vielfältigen Möglichkeiten eines funktionalen Föderalismus einbezogen werden (*Frey und Eichenberger* 1999).

respondiert, daß die EU – auch aufgrund des Fehlens eigener Steuerkompetenzen – seit langem vor allem über die Gestaltung rechtlicher Regelungen den europäischen Integrationsprozeß vorantreibt. Insofern ist die Etablierung bestimmter rechtlicher Regeln und Regulierungen eine der zentralen Möglichkeiten, wie die EU ihre inzwischen breite Menge von Politiken betreiben kann.

2.3. Entwicklung der Regulierungskompetenzen in der EU

Seit dem Abschluß der Römischen Verträge hat ein schrittweiser Prozeß der Verlagerung von Kompetenzen für rechtliche Regelungen und Politiken von der nationalstaatlichen Ebene zur europäischen Ebene stattgefunden. Ursprünglich waren sowohl das Zivilrecht als auch das öffentliche Recht (einschließlich der verschiedensten Formen von Regulierungen) wie auch die heutigen EU-Politiken ausschließlich auf der nationalen Ebene angesiedelt. Auch wenn im ursprünglichen EWG-Vertrag bereits gravierende Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen wurden, so verlief die faktische Entwicklung sehr unterschiedlich. Während bestimmte Kompetenzen bereits sehr früh genutzt wurden (wie insbes. im Bereich der Außenhandels- und Agrarpolitik), verlief die Entwicklung in anderen Bereichen sehr viel langsamer. So wurden beispielsweise die Möglichkeiten der europäischen Wettbewerbspolitik bis in die 1980er Jahre hinein nur selektiv und schrittweise realisiert. Insbesondere die Anwendung der Art. 86 und 87 ff. EGV (öffentliche Unternehmen und Monopole sowie Beihilfenkontrolle) ist erst ab den 1980er Jahren ernsthaft in Angriff genommen worden, so daß die dadurch betroffenen mitgliedstaatlichen Politiken bis in die 1990er Jahre hinein wenig tangiert wurden.

Entscheidende faktische Verlagerungen von Regulierungskompetenzen haben vor allem durch die Bemühungen zur Durchsetzung des europäischen Binnenmarktes ab Ende der 1970er Jahre stattgefunden. Als wesentlich wichtiger als das erst ab Mitte der 1980er Jahre initiierte Binnenmarktprogramm (und der "Einheitlichen Europäischen Akte") hat sich die sogenannte *Cassis de Dijon*-Rechtsprechung des EuGH zur Durchsetzung der Warenverkehrsfreiheit in der EU erwiesen, die zunächst bei Produktregulierungen das Bestimmungslandprinzip durch das Ursprungs-(oder Herkunfts-)landprinzip ersetzte (*Streit und Mussler* 1995). Diese vom EuGH entwickelte Strategie, bei Nichtzustandekommen des Abbaus von nichttarifären Handelshemmnissen durch Harmonisierung von Regulierungen das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung (mit entsprechenden, aber sehr begrenzten Ausnahmen) einzuführen, ist im Laufe der Zeit schrittweise auf den Bereich aller vier Grundfreiheiten (Freiheit des Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital) übertragen worden (*Wagner, Eger und Fritz* 2006). Die entscheidende Konsequenz dieser Rechtsprechung des EuGH war, daß – ohne jede Vertragsänderung – die Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von (vorher als selbstverständlich in nationaler Kompetenz liegenden) Regulierungs- und Politikbereichen gravierend in ihrer Souveränität eingeschränkt wurden. Da viele dieser nationalen Regulierungen tatsächlich Wettbewerbshemmnisse darstellten, ist diese Entwicklung mit einem erheblichen Grad an Deregulierung und Aufbrechen von verkrusteten nationalen Märkten verknüpft gewesen und hat folglich den Wettbewerb in Europa stark intensiviert.

Diese Entwicklung einer Zurückdrängung von möglichen handelshemmenden Wirkungen nationaler Regulierungen durch wechselseitige Anerkennung mit faktischen Deregulierungswirkungen und der Möglichkeit von Regulierungswettbewerb ist in den letzten Jahren von zunehmenden Harmonisierungs- und Regulierungsprozessen auf der EU-Ebene begleitet worden. Direkt mit der Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips verknüpft sind dabei insbesondere EU-Richtlinien für die Durchsetzung des Binnenmarktes in einzelnen Sektoren, die früher in den Mitgliedstaaten nur beschränkt dem Wettbewerb ausgesetzt waren, wie beispielsweise im Bereich von Telekommunikations-, Strom-, Gas- oder Verkehrsmärkten.³ Wesentlich gravierender ist aber, daß viele verbraucher- und lauterkeitsrechtliche Regulierungen inzwischen harmonisiert sind bzw. werden. Hierzu gehören insbesondere die Richtlinien über den Fernabsatz und E-Commerce, über Versicherungs- und Finanzmärkte sowie das Unlauterkeitsrecht mit seiner Fülle von Regeln, welche Handlungen im Wettbewerb erlaubt oder verbietet.⁴ Aber auch in Kernbereichen des Zivilrechts wie im Gesellschaftsrecht (mit der *Societas Euro-paea*) und im Vertragsrecht (mit dem Projekt der Etablierung eines optionalen europäischen Vertragsrechts) sind erhebliche Bestrebungen für eine stärkere Rolle der EU-Ebene zu beobachten (*Röpke und Heine 2005; Grundmann 2004*).

3. Zentralität und Dezentralität von Recht und Regulierung: ein analytischer Rahmen

3.1. Einführung: normativer Ausgangspunkt und theoretische Ansätze

Nach der Charakterisierung der EU als ein Mehr-Ebenen-System, in dem vertikale Kompetenzen für Recht, Regulierungen und Politiken auf verschiedene Ebenen verteilt sind, und einer kurzen Skizzierung der faktischen historischen Entwicklung der vertikalen Kompetenzallokation in der EU soll in diesem Kapitel ein Überblick über ökonomische Kriterien für die Frage der optimalen Allokation von rechtlichen Kompetenzen in einem Mehr-Ebenen-System gegeben werden. Nicht eingegangen wird dagegen auf die ebenfalls wichtige positive Analyse solcher Kompetenzallokationsprozesse (vgl. hierzu in diesem Band *Vaubel 2007*).

Aus ökonomischer Sicht liegt es nahe, die ökonomische Wohlfahrt als zentralen normativen Bezugspunkt zu wählen. Aufgrund grundlegender Probleme dieses Ansatzes erscheint es allerdings ratsam, auf den damit eng verknüpften, aber differenziertere Argumentationen ermöglichenden konstitutionenökonomischen Ansatz zu rekurrieren, der die Präferenzen der Bürger einer Jurisdiktion als zentralen normativen Referenzpunkt ansieht (*Vanberg 2000, 2005*). Ausgehend hiervon kann die Steigerung der ökonomischen Wohlfahrt zum einen durch eine Verbesserung der effizienten Allokation (statische Effizienz) und zum anderen durch eine größere Innovations- und Anpassungsfähigkeit (dynamische Effizienz) angestrebt werden. Der konstitutionenökonomische Ansatz bietet aber auch die Grundlage, um zentrale Ziele individueller Freiheit sowie das

³ Vgl. zur EU-Verkehrspolitik *Becker (2007)* in diesem Band.

⁴ Vgl. *Reich und Micklitz (2003), Rischkowsky und Döring (2004)* sowie *Van den Bergh (2007)* in diesem Band.

damit eng verbundene Subsidiaritätsprinzip einzubeziehen. Auch bestimmte Arten von personellen und regionalen Redistributionszielen können – in begrenztem Umfang – als Ergebnis von Versicherungsargumenten aus einem solchen Ansatz abgeleitet werden.

Für die Gewinnung von ökonomischen Kriterien für die optimale Gestaltung von föderalen Mehr-Ebenen-Systemen von Jurisdiktionen in bezug auf rechtliche Regeln und Regulierungen kann auf verschiedene theoretische Ansätze zurückgegriffen werden:

- Von zentraler Bedeutung sind hierbei die ökonomische Theorie des Föderalismus, und zwar sowohl die traditionelle Theorie des Fiskalföderalismus als auch neuere Ansätze des „market-preserving federalism“ ebenso wie die verschiedenen Theorien des interjurisdiktionellen Wettbewerbs bzw. des Standortwettbewerbs und des Wettbewerbsföderalismus (*Brennan und Buchanan 1980; Kenyon und Kincaid 1991; Breton 1996; Qian und Weingast 1997; Apolte 1999; Oates 1999; Feld 2000; Vanberg 2004*). Wesentlich spezifischer bezogen auf Recht und Regulierungen sind die inzwischen auf viele Anwendungsbereiche bezogenen Untersuchungen zum Regulierungswettbewerb (*regulatory competition*), die in Kombination mit der ökonomischen Föderalistentheorie auch zu ersten theoretischen Ansätzen für föderale Mehr-Ebenen-Rechtssysteme geführt haben (*Sun und Pelkmans 1995; Sinn 1997; Van den Bergh 2000; Esty und Gerardin 2001a; Kerber und Heine 2002*).
- Neben diesen direkt die Frage von Zentralität und Dezentralität aufgreifenden Ansätzen ist ebenfalls die Außenhandelstheorie von zentraler Bedeutung. Denn sie bildet die Grundlage der traditionellen Integrationstheorie, die den Abbau von Wettbewerbs- und Handelshemmnissen innerhalb eines wirtschaftlichen Integrationsraums in den Mittelpunkt stellt und folglich die ökonomische Begründung für die Maßnahmen zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, insbesondere über die Durchsetzung der vier Grundfreiheiten, liefert (*Pelkmans 2001; Wagener, Eger und Fritz 2006*). Die Besonderheit des hier vertretenen Ansatzes eines Mehr-Ebenen-Systems für den wirtschaftlichen Integrationsraum der EU liegt gerade darin, daß diese traditionelle außenhandelstheoretische Perspektive mit föderalistus-theoretischen Ansätzen kombiniert wird (*Heine und Kerber 2003*).
- Unverzichtbar für die Gestaltung eines adäquaten Mehr-Ebenen-Systems von Recht und Regulierung sind darüber hinaus eine Reihe von ordnungs- und institutionen-ökonomischen Ansätzen wie die Ordnungsökonomik, die *Law and Economics* sowie die *Public choice*-Theorie (*Eucken 1952; Cooter und Ulen 2004; Mueller 2003*) – sowohl für die Analyse der betroffenen rechtlichen Regeln selbst als auch für die Gestaltung eines adäquaten institutionellen Rahmens für ein solches Mehr-Ebenen-System.

Von besonderer Bedeutung ist, daß sich mit der Frage nach der vertikalen Kompetenzallokation gleichzeitig die Frage nach der Funktionsfähigkeit von interjurisdiktionellen (bzw. Regulierungs-) Wettbewerbsprozessen stellt. Denn die Mobilität von Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren zwischen Jurisdiktionen (bzw. Regulierungen), deren Erhöhung gerade im Mittelpunkt der Bemühungen zur Durchsetzung der vier Grundfreiheiten steht, führt bei gleichzeitiger Dezentralität von Kompetenzen automatisch zur Entstehung von Wettbewerbsverhältnissen zwischen Jurisdiktionen bzw. Regulierungen. Werden folglich gleichzeitig Mobilität und ein Mindestmaß an Dezen-

tralität angestrebt, können Wettbewerbsprozesse entstehen, deren mögliche positive oder negative Wirkungen untersucht und einbezogen werden müssen. Ein nicht-triviales föderales Mehr-Ebenen-System, in dem relevante Kompetenzen auf mindestens zwei Ebenen angesiedelt werden, wird deshalb in wesentlichen Grundzügen ein wettbewerbs-föderalistisches System darstellen. Insofern sind bei der folgenden Synopse ökonomischer Kriterien nicht nur die direkten Kriterien für eine vertikale Kompetenzverteilung zu berücksichtigen, sondern auch die Wirkungen möglicher Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen bzw. rechtlichen Regeln. In der folgenden Abbildung 1 sind die wichtigsten Kriterien in mehreren Gruppen zusammengestellt.

3.2. Direkte Kriterien für die vertikale Allokation von Kompetenzen

Abbildung 1: Kriterien für Zentralität und Dezentralität von Kompetenzen für Recht und Regulierungen in einem Mehr-Ebenen-System⁵

Gruppe I: Kosten	Gruppe III: Wissen und Innovation
- statische Skalenvorteile	- dezentrales Wissen
- Informations-/Transaktionskosten	- Innovations- und Anpassungsfähigkeit
- geographische Reichweite von Problemen (Externalitäten)	Gruppe IV: Politökonomische Probleme
- Konsistenz der Rechtsordnung	- <i>Rent seeking</i> -Probleme
- Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen	- politische Transaktionskosten
Gruppe II: Heterogenität	Gruppe V: Pfadabhängigkeiten
- Heterogenität von Präferenzen	- historische Ausgangssituation
- Heterogenität von Problemen	- dynamische Skalenvorteile
	Gruppe VI: Weitere normative Kriterien
	- Distributionskriterien
	- Freiheit / Autonomie
	Gruppe VII: Regulierungswettbewerb

Bei der ersten Gruppe I handelt es sich um eine Menge sehr unterschiedlicher Kriterien, die sich alle auf Kosten beziehen, entweder bei der Bereitstellung von Recht und Regulierungen oder bei deren Adressaten, und sich insofern auf die effiziente Allokation auswirken. Wichtig sind hierbei zum einen mögliche Größenvorteile und zum anderen Einsparmöglichkeiten bei Informations- und Transaktionskosten, die bei einer stärker zentralisierten und/oder harmonisierten Bereitstellung von Regulierungen erzielt werden können. Gerade international tätige Unternehmen sind oftmals aus Kostengründen sehr an einheitlichen Regelungen interessiert. Steigende Informations- und Transaktionskosten durch unterschiedliche Regelungen können gleichzeitig auch zu (nichttarifären) Handelshemmnissen führen. Als umstritten haben sogenannte *Levelling the playing field*-Argumente zu gelten, das heißt, daß unterschiedliche rechtliche Regeln und Regu-

⁵ Angelehnt an Kerber und Grundmann (2006, S. 221); vgl. zu solchen Zusammenstellungen von Kriterien auch Esty und Gerardin (2001b), Kerber und Heine (2002), Van den Bergh (2002) und Feld und Kerber (2006) mit weiterer Literatur.

lierungen auch zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Gütermärkten führen können (vgl. unten Kapitel 4.1.). In bestimmten Fällen kann die Unterschiedlichkeit von rechtlichen Regeln in einem dezentralisierten Mehr-Ebenen-System zu erheblichen Problemen für die Konsistenz der Gesamtrechtsordnung führen. Ein besonders wichtiges Problem für die Frage von Zentralität und Dezentralität stellen mögliche jurisdiktionsüberschreitende Externalitäten dar, da positive und negative *Spillovers* zwischen den Jurisdiktionen regelmäßig zu erheblichen Ineffizienzen führen können. Eine Übereinstimmung der geographischen Reichweite von Regulierungen mit den von ihnen zu lösenden Problemen ist deshalb für die Sicherstellung der Internalisierung solcher Externalitäten zweckmäßig.

Während die Kriterien der ersten Gruppe oftmals eher Argumente für eine stärkere Zentralisierung von rechtlichen Regeln liefern, weisen Heterogenitäten zwischen Jurisdiktionen eher auf Vorteile dezentraler Rechtsetzungskompetenzen hin (Gruppe II). Dabei kann es sich um zwei verschiedene Formen von Heterogenitäten handeln. Zum einen können die Bürger mehrerer Jurisdiktionen durch verschiedene Wertvorstellungen unterschiedliche wirtschaftspolitische Ziele unterstützen bzw. diese unterschiedlich gewichten. Insofern können sich die Präferenzen für bestimmte Regulierungen zwischen den Jurisdiktionen unterscheiden. In gleicher Weise können sich aber auch die faktischen Probleme, beispielsweise in Form von Marktversagen oder Verteilungsproblemen, zwischen den Jurisdiktionen unterscheiden, so daß – selbst bei gleichen Präferenzen der Bürger – unterschiedliche Regulierungen aus ökonomischer Sicht optimal sind. Eine stärker dezentralisierte Kompetenzzallokation ermöglicht eine differenziertere Anpassung von Regeln und Regulierungen an die regional unterschiedlichen Probleme und Präferenzen der Bürger.

Eines der zentralen Probleme möglichen Staatsversagens besteht darin, daß das Wissen der politischen Entscheidungsträger über die optimalen rechtlichen Regeln, Regulierungen und Politiken zur Lösung von Problemen oftmals sehr begrenzt ist (*Hayek* 1996; Gruppe III). Dies hat seine Ursachen zum Teil in fehlenden Informationen über die spezifischen Probleme, zum Teil in bisher nur unvollkommenen ökonomischen Theorien, zum Teil ist dies aber auch bedingt durch die ständige Entstehung neuer Probleme aufgrund technologischen und wirtschaftlichen Fortschritts. Soweit man auf dezentraler Ebene über bessere Informationen über die vorliegenden Probleme verfügt (dezentrales Wissen), kann durch eine stärker dezentrale Allokation von Kompetenzen die Effizienz von Regulierungen verbessert werden. Durch die bisher unvollkommenen Theorien und den ständigen Wandel von zu lösenden Problemen besteht die Notwendigkeit, nach neuen besseren wirtschaftspolitischen Lösungen zu suchen, das heißt, daß ein Mehr-Ebenen-System von rechtlichen Regeln und Regulierungen auch über eine hohe Innovations- und Anpassungsfähigkeit verfügen sollte. Sowohl im Konzept des *laboratory federalism* als auch aus evolutionsökonomischer Perspektive ist gezeigt worden, daß stärker dezentralisierte Mehr-Ebenen-Systeme durch die Möglichkeit des dezentralen Experimentierens und wechselseitigen Lernens über eine größere Innovations- und An-

passungsfähigkeit verfügen können als Systeme mit einem höheren Grad an Zentralisierung und Vereinheitlichung.⁶

Die Kriteriengruppe IV bezieht sich auf die Frage, welcher Grad an Zentralität und Dezentralität besser in der Lage ist, die mit Regulierungen verbundenen politökonomischen Probleme zu lösen. Da wir nicht davon ausgehen können, daß sich die Regierungen bei der Nutzung ihrer Rechtsetzungs- und Regulierungskompetenzen ausschließlich an den Interessen der Bürger orientieren, sondern hierbei vielmehr umfangreichen *Rent seeking*-Aktivitäten ausgesetzt sind, stellt sich die Frage, ob sich die negativen Wirkungen von Lobbyismus stärker auf der zentralen oder dezentralen Ebene bemerkbar machen. Auch wenn es gute Gründe dafür gibt, daß auf dezentraler Ebene in erheblichem Umfang *Rent seeking* auftreten kann, so können die Gefahren durch *Rent seeking*-Aktivitäten auf einer zentralen Ebene wesentlich größer sein, da es bei zentralisierten oder harmonisierten Regulierungen wesentlich geringere Korrekturmöglichkeiten gibt, wie beispielsweise durch den Regulierungswettbewerb oder durch die Kontrolle der Bürger. Das Kriterium der politischen Transaktionskosten umfaßt beispielsweise die wesentlich höheren Konsensfindungskosten, die bei den (in der EU sehr komplexen) Entscheidungsmechanismen auf der zentralen Ebene auftreten.

Die Frage der optimalen vertikalen Kompetenzallokation ist auch von der historischen Entwicklung im Sinne pfadabhängiger Prozesse abhängig (Gruppe V). Liegen beispielsweise zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt bereits wohletablierte rechtliche Regeln und Regulierungen für bestimmte Probleme auf der Ebene der Mitgliedstaaten vor, so stellt ein großer Teil der Kosten für die Etablierung dieser Regeln ebenso wie die Informationskosten der Adressaten über diese rechtlichen Regeln (und das erworbene rechtsspezifische Humankapital von Rechtsanwälten und Richtern) versunkene Kosten dar. Dies beeinflußt den relativen Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen diesen bereits etablierten dezentralen Regeln und neu einzuführenden zentralen Regeln. Dieser Vorsprung der etablierten Regeln wird weiter dadurch verstärkt, daß oft auch dynamische Skalenvorteile derart auftreten, daß die Qualität von rechtlichen Regeln und Regulierungen mit der kumulierten Anwendungshäufigkeit dieser Regeln zunimmt. Neue Regeln können aufgrund einer mangelnden Fallpraxis oftmals noch wenig Sicherheit in bezug auf die Differenzierung zwischen erlaubten und verbotenen Verhaltensweisen bieten. Gerade aufgrund der unter Umständen erheblichen pfadabhängigen Entwicklungen bei rechtlichen Regeln und Regulierungsregimen können auch gravierende *Lock-in*-Effekte in der Weise auftreten, daß etablierte ineffiziente Regeln nicht mehr durch effizientere abgelöst werden können (Klausner 1995; Heine und Kerber 2002). Eine Kompetenzverschiebung auf eine andere Ebene könnte solche Probleme lösen helfen.

Während sich die ersten fünf Kriteriengruppen normativ eng an das Ziel der ökonomischen Wohlfahrt anlehnen (effiziente Allokation plus dynamische Effizienz), kann zusätzlich aber auch gefragt werden, wie sich verschiedene Grade an Zentralität und

⁶ Zu den Vorteilen dezentralen Experimentierens in einem föderalen System vgl. Oates (1999), Kollman, Miller und Page (2000), Van den Bergh (2000) und Kerber (2005) mit weiterer Literatur.

Dezentralität von Rechtsetzungskompetenzen auf weitere (aus dem konstitutionenökonomischen Ansatz ableitbare) normative Ziele auswirken (Kriteriengruppe VI). Hierbei kommen insbesondere bestimmte (als Ergebnis einer Versicherungsargumentation ableitbare) Redistributionsziele und grundlegende Freiheitsziele in Betracht. In bezug auf die Redistribution betrifft dies zum einen die Frage nach der Mindestsicherung in einer Gesellschaft und zum anderen die Frage nach einer möglichen regionalen Umverteilung, soweit sie als Ergebnis einer wechselseitigen Versicherung der Jurisdiktionen gegen asymmetrische ökonomische Schocks verstanden werden kann (Persson und Tabellini 1996). Insofern kann gefragt werden, wie sich die Zentralität oder Dezentralität von rechtlichen Regeln auf solche Distributionsziele auswirken kann. Bezogen auf Regulierungen, sind die Auswirkungen der vertikalen Allokation von Rechtsetzungskompetenzen auf einen besonders geschützten Kernbereich individueller Handlungsfreiheit mindestens genauso wichtig. So kann die Möglichkeit, zwischen Regulierungsregimen in einem stärker dezentralisiertem System wechseln zu können, auch eine wichtige Dimension der Sicherung individueller Freiheit sein. Die Möglichkeit der Postulierung einer regionalen Mindestautonomie als Ausdruck von Freiheit (und des Subsidiaritätsprinzips) wird noch genauer in Kapitel 4.2. diskutiert werden.

3.3. Vorteile und Probleme des Regulierungswettbewerbs

Die letzte Gruppe VII bezieht sich auf das bereits angesprochene Problem der Wirkungen von Wettbewerbsprozessen zwischen den Jurisdiktionen bzw. den rechtlichen Regeln innerhalb eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems. In der Theorie des Regulierungswettbewerbs wurde gezeigt, daß solche Wettbewerbsprozesse sowohl mit großen Vorteilen, unter Umständen aber auch mit gravierenden Problemen belastet sein können.⁷ Die möglichen Vorteile bestehen u. a. in einer erhöhten Effizienz (aufgrund einer besseren Orientierung an den eventuell heterogenen Bürgerpräferenzen sowie geringerer Kosten der Bereitstellung von Regulierungen), einer höheren Innovationsaktivität sowie einer größeren Anpassungsfähigkeit an neue Probleme und weniger negativen Wirkungen aufgrund von *Rent seeking*-Aktivitäten. Umgekehrt können durch die Wahl zwischen rechtlichen Regeln und deren daraus folgendem Wettbewerb auch erhebliche Probleme entstehen, wie beispielsweise Umgehungsprobleme, *Race to the Bottom*-Probleme oder zu hohe Informations- und Transaktionskosten. Weiterhin ist es möglich, daß aufgrund mangelnder Anreize von Politikern und aus weiteren Gründen der Wettbewerb zwischen rechtlichen Regeln nicht wirklich in Gang kommt.

Die bisherige Forschung über den Regulierungswettbewerb hat gezeigt, daß (1) für die konkrete Analyse zwischen unterschiedlichen Arten von Regulierungswettbewerb differenziert werden muß und (2) die Ergebnisse über die Funktionsfähigkeit solcher

⁷ Vgl. zur breiten Diskussion um den Regulierungswettbewerb Oates und Schwab (1988), Vanberg und Kerber (1994), Sun und Pelkmans (1995), Streit und Mussler (1995), Vogel (1995), Bratton, McCahery, Picciotto und Scott (1996), Sinn (1997), Van den Bergh (1998, 2000), Apolte (1999), Garcimartin (1999), Ogas (1999), Trachtman (2000), Esty und Gerardin (2001a), Marciano und Josselin (2002, 2003), Kieninger (2002), Ott und Schäfer (2002a), Kerber und Budzinski (2004), Röpke und Heine (2005) sowie insbesondere die Beiträge von Apolte (2007), Holzinger und Sommerer (2007) und Van den Bergh (2007) in diesem Band.

Wettbewerbsprozesse stark von den jeweiligen rechtlichen Regelungsbereichen und den durch sie zu lösenden Problemen abhängig sind. In bezug auf die Arten des Regulierungswettbewerbs ist zunächst zwischen einem horizontalen und einem vertikalen Wettbewerb zu unterscheiden. Ein vertikaler Regulierungswettbewerb liegt zwischen rechtlichen Regeln vor, die parallel auf verschiedenen Ebenen des Mehr-Ebenen-Systems angeboten werden, wenn beispielsweise private Akteure zwischen mitgliedstaatlichen und europäischen Formen des Gesellschaftsrechts oder des Vertragsrechts wählen können (Röpke und Heine 2005; Heine und Röpke 2007, in diesem Band).

Üblicherweise liegt jedoch meist ein horizontaler Wettbewerb vor, das heißt, daß Wettbewerbsprozesse zwischen rechtlichen Regeln auf der gleichen jurisdiktionellen Ebene eines Mehr-Ebenen-Systems stattfinden. Hierbei sind jedoch mehrere Arten zu differenzieren, die sich durch verschiedene Mobilitätsbedingungen und damit verschiedene Transmissionsmechanismen unterscheiden (Heine 2003a; Kerber und Budzinski 2004):

- *Indirekter Regulierungswettbewerb durch Yardstick-Wettbewerb*: In diesem Fall braucht keinerlei Mobilität von Gütern, Unternehmen oder Produktionsfaktoren zwischen den Jurisdiktionen angenommen zu werden, es genügt die Mobilität von Informationen zwischen den Jurisdiktionen. Die Grundidee des *Yardstick*-Wettbewerbs besteht darin, daß die Bürger die Leistung ihrer Regierung anhand eines Vergleiches mit den Leistungen in anderen Jurisdiktionen beurteilen und entsprechend ihre Wiederwahlentscheidungen treffen.⁸ Dies kann zum einen einer besseren Kontrolle von *Rent seeking*-Problemen dienen (Wrede 2001). Zum anderen haben die Regierungen so aber auch Anreize, von anderen Jurisdiktionen zu lernen, mit der Folge von Ausbreitungsprozessen superiorer Regulierungen. Der *Yardstick*-Wettbewerb geht von einem grundsätzlichen Informationsproblem in bezug auf das Wissen über optimale rechtliche Regeln und Regulierungen aus und versucht dies – ähnlich wie einem Benchmarking-Prozeß – über den Vergleich mit anderen ausprobierten rechtlichen Regeln zu lösen. Damit steht hinter dem *Yardstick*-Wettbewerb jenseits des politökonomischen Transmissionsmechanismus auch die Idee eines parallelen Experimentierungsprozesses mit wechselseitigem Lernen (analog zu Hayeks Konzept des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren; Hayek 1978).
- *Indirekter Regulierungswettbewerb durch Außenhandel*: Führt man zusätzlich die Mobilität von Gütern wie in der traditionellen Außenhandelstheorie ein, so geraten rechtliche Regeln und Regulierungen insofern unter einen zusätzlichen Wettbewerbsdruck, weil Regulierungen die Kosten von inländischen Unternehmen und damit deren Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Gütermärkten beeinflussen. Allerdings handelt es sich hier nur um einen indirekten Wettbewerb, weil hier weder die Unternehmen noch die Produktionsfaktoren die rechtlichen Regeln und Regulierungen, unter denen sie tätig werden, direkt wählen können.

⁸ Vgl. zum *Yardstick*-Wettbewerb Salmon (1987), Besley und Case (1995), Schnellenbach (2004), Bodenstein und Ursprung (2005); zur generellen Dimension des „Politiklernens“ und des „Politiktransfers“ im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung der EU vgl. Lundvall und Tomlinson (2002), Arrowsmith, Sisson und Marginsson (2004), Eckardt und Kerber (2004) sowie in bezug auf Rentenpolitik Eckardt (2007) in diesem Band.

- *Indirekter Regulierungswettbewerb durch wechselseitige Anerkennung (Herkunftslandprinzip)*: Einen Schritt weiter geht der Regulierungswettbewerb im Falle des in der EU im Anschluß an die Cassis de Dijon-Rechtsprechung eingeführten Prinzips der wechselseitigen Anerkennung von Regulierungen (Herkunftslandprinzip), weil hier zumindest die Nachfrager mit dem Kauf von Produkten aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten gleichzeitig zwischen den Regulierungen, unter denen diese Produkte hergestellt werden, wählen können. Das Besondere an dieser Regel ist, daß die Unternehmen an die Regulierungen ihres Staates gebunden sind, was zu dem Problem der „umgekehrten Diskriminierung“ führt. Gerade für diesen in der EU im Bereich von Produktregulierungen relevanten Fall ist die Frage nach möglichen *Race to the Bottom*-Problemen diskutiert worden.⁹ Theoretisch handelt es sich um einen eigenartigen Fall des Regulierungswettbewerbs, weil diese Regulierungen, die eigentlich hauptsächlich dem Verbraucherschutz dienen, zwar für die Konsumenten wählbar sind, nicht aber für die Produzenten.
- *Direkter Regulierungswettbewerb durch interjurisdiktionellen Wettbewerb*: Hier wird die im Zuge der Globalisierung und des europäischen Binnenmarktes so wichtige Mobilität von Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren zwischen den Jurisdiktionen und damit der Standortwettbewerb eingeführt. In dem dadurch entstehenden Wettbewerb der Jurisdiktionen als Standorte um Unternehmen und Ressourcen sind rechtliche Regeln und Regulierungen zusammen mit Infrastruktur und Steuern ein wichtiger Teil des gesamten Leistungspakets, das eine Jurisdiktion mobilen Unternehmen und Produktionsfaktoren anbietet. Rechtliche Regeln und Regulierungen stehen damit hier in einem direkten Wettbewerb zueinander, weil Unternehmen und Produktionsfaktoren tatsächlich direkt zwischen ihnen wählen können. Der Wettbewerbsdruck auf die einzelnen rechtlichen Regeln ist aber insofern eingeschränkt, als mobile Unternehmen zwischen den Gesamtleistungspaketen unterschiedlicher Standorte wählen müssen, so daß inferiore rechtliche Regeln auch durch besonders positive andere Standortfaktoren ausgeglichen werden können. Es ist weiter zu bedenken, daß bei fehlender wechselseitiger Anerkennung von Regulierungen, das heißt beispielsweise bei Gültigkeit des Bestimmungslandprinzips, ein Wettbewerb zwischen Produktregulierungen durch einen solchen Standortwettbewerb nicht gesichert ist, weil eine Firma durch eine Standortverlagerung nicht die relevanten Regulierungen auf ihren Absatzmärkten verändern kann.
- *Direkter Regulierungswettbewerb durch Rechtswahlfreiheit*: Eine Herauslösung einzelner rechtlicher Regeln und Regulierungen aus den Gesamtleistungspaketen von Standorten ist allerdings dann möglich, wenn private Akteure über das Recht der direkten Rechtswahl verfügen (*Parisi* und *Ribstein* 1998). So haben beispielsweise Unternehmen bei grenzüberschreitenden Transaktionen seit langem das Recht, zwischen dem Vertragsrecht verschiedener Staaten zu wählen. Im Anschluß an die Situation im US-amerikanischen Gesellschaftsrecht und die Centros-Rechtsprechung des EuGH findet auch in der EU eine Entwicklung in Richtung auf

⁹ Vgl. zu dieser Art des Regulierungswettbewerbs insbesondere *Sun und Pelkmans* (1995), *Streit und Mussler* (1995), *Koenig, Braun und Capito* (1999), *Kerber* (2000) und *Apolte* (2007) in diesem Band.

eine freie Wahl zwischen den verschiedenen nationalen Gesellschaftsrechtsformen statt (*Easterbrook und Fischel 1996; Röpke und Heine 2005*). Entscheidend ist, daß durch eine weitgehende Rechtswahlfreiheit die rechtlichen Regeln und Regulierungen in einen sehr direkten Wettbewerb gesetzt werden, weil die Unternehmen für ihre Anwendung weder die Jurisdiktion wechseln noch das gesamte Leistungspaket einer anderen Jurisdiktion wählen müssen.

Welche Art des Regulierungswettbewerbs vorliegt, ist von den rechtlichen und faktischen Mobilitätsbedingungen abhängig. Rechtliche Regeln in bezug auf die Zulässigkeit eines freien internationalen Handels, einer freien Mobilität von Produktionsfaktoren, die Immigration von Individuen und die Niederlassung von Unternehmen sowie das Ausmaß von Rechtswahlfreiheiten bestimmen sowohl das Ausmaß als auch die Art solcher Regulierungswettbewerbsprozesse. Die Ergebnisse der bisherigen Forschung haben klar gezeigt, daß es stark von den Regelungsbereichen mit ihren jeweiligen Zielen abhängig ist, ob Regulierungswettbewerb eher positive Wirkungen zeitigt oder zu überwiegend problematischen Effekten führt (*Esty und Gerardin 2001b*). Es gibt beispielsweise Hinweise dafür, daß ein Wettbewerb zwischen Regulierungen mit der primären Zielsetzung des Schutzes Dritter (wie das Wettbewerbsrecht) eher zu Problemen führen kann als ein Wettbewerb zwischen rechtlichen Regeln, die – wie bei unterstützendem Recht (*facilitative law*) – vor allem die Kooperation zwischen den Vertragspartnern (durch Senkung von Transaktionskosten wie Vertragsrecht und Gesellschaftsrecht) erleichtern sollen.¹⁰ Von zentraler Bedeutung ist aber, daß durch einen geeigneten institutionellen Regelrahmen für Regulierungswettbewerbsprozesse das Ausmaß und die Art dieser Prozesse beeinflußt und damit versucht werden kann, etwaiges Wettbewerbsversagen zu verringern – im Extremfall auch durch Verhinderung eines solchen Wettbewerbs durch Harmonisierung oder Zentralisierung der Regelungskompetenzen.

3.4. Zwischenfazit

Mit Hilfe eines solchen Kriterienrasters können Aussagen über eine geeignete vertikale Allokation von Kompetenzen in einem Mehr-Ebenen-System und das adäquate Ausmaß von Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen und rechtlichen Regeln gemacht werden. Je nach Regelungsbereichen werden sich dabei unterschiedliche optimale Grade von Zentralität oder Dezentralität ergeben.¹¹ Bisherige Ergebnisse deuten darauf hin, daß selbst innerhalb eines Rechts- oder Regulierungsgebiets oft nicht eine völlige Zentralität oder Dezentralität, sondern eine geschickte Mischung aus beiden sich als besonders vorteilhaft erweist. Da sich meistens gravierende *Trade off*-Probleme ergeben, weil

¹⁰ So eignet sich das Wettbewerbsrecht als primär drittschützende Regulierung wesentlich weniger für einen Regulierungswettbewerb (*Kerber und Budzinski, 2004*) als beispielsweise das Vertragsrecht und Gesellschaftsrecht, wobei auch da zwischen eher rein unterstützende und eher drittschützende rechtliche Regeln differenziert werden kann (*Kerber und Grundmann 2006; Heine 2003a*).

¹¹ Für solche Analysen vgl. in diesem Band die Beiträge über Wettbewerbspolitik (*Budzinski 2007*), Zivilrecht (*Heine und Röpke 2007*), Verbraucherpolitik (*Van den Bergh 2007*), Rentenpolitik (*Eckardt 2007*), Verkehrspolitik (*Becker 2007*), Arzneimittelregulierungen (*Cassel, Müller und Sundmacher 2007*) und Medienaufsicht (*Holznapel und Schumacher 2007*).

oft sowohl erhebliche Vor- als auch Nachteile von Zentralität (oder Dezentralität) auftreten, kann durch eine intelligente Kombination von zentralen und dezentralen Elementen versucht werden, die Vorteile von Zentralität und Dezentralität zu verbinden und deren jeweilige Nachteile zu begrenzen. Wie bereits beim Regulierungswettbewerb angedeutet, benötigt ein solches Mehr-Ebenen-System einen einheitlichen, konsistenten institutionellen Rahmen, der für die Funktionsfähigkeit eines solchen multijurisdiktionalen Systems sorgt. Konkret geht es dabei um klare Regeln für die Zuordnung und Abgrenzung von Kompetenzen, um einen Regelrahmen für die auftretenden Wettbewerbsprozesse sowie um eine Streitschlichtungsinstanz (wie den Europäischen Gerichtshof), die Konflikte zwischen den Jurisdiktionen löst. Aus ordnungsökonomischer Perspektive kann dies auch als eine Wettbewerbsordnung bezeichnet werden, die sich sowohl auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen als auch auf den Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen bezieht (Kerber 1998a).

4. Spezifische Problemfelder

4.1. Binnenmarkt: *Levelling the playing field* und Dezentralität

Eine für die Gestaltung eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems in der EU grundlegende Problematik liegt darin, daß das im Mittelpunkt der europäischen Wirtschaftsintegration stehende Binnenmarktargument zu starken Zentralisierungstendenzen führt und damit sowohl den Mehr-Ebenen-Charakter des Systems als auch dessen wettbewerbsföderalistische Elemente gefährdet. Dies ist eng mit dem oft angeführten *Levelling the playing field*-Argument verbunden. Wie im folgenden gezeigt wird, entsteht diese Problematik durch die fehlende Verzahnung der außenhandels- und föderalismustheoretischen Grundlagen der Theorie der wirtschaftlichen Integration.

Eines der zentralen Ziele der europäischen Integration ist die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes oder Binnenmarktes. Insbesondere durch die Durchsetzung der vier Grundfreiheiten und die europäische Wettbewerbspolitik sollen möglichst viele Mobilitätshemmnisse, Marktzutrittschranken zu nationalen Märkten sowie staatliche Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen beseitigt werden. Die zentralen Strategien sind hierbei die Harmonisierung von rechtlichen Regeln, die wechselseitige Anerkennung nationaler Regeln (Herkunftslandprinzip), das Aufbrechen nationaler Monopole sowie die Kontrolle der Beihilfen der Mitgliedstaaten durch die europäische Beihilfenkontrolle. So war immer die zentrale Begründung für die Beihilfenkontrolle, daß die Mitgliedstaaten durch Subventionierung „ihrer“ Unternehmen den Wettbewerb zwischen Unternehmen auf dem europäischen Markt nicht verzerren dürfen, damit sich die effizientesten Unternehmen und nicht diejenigen mit den größten Subventionen durchsetzen. Insofern sollten durch die Mitgliedstaaten geschaffene „künstliche“ Vorteile für Unternehmen beseitigt werden, was man auch als Durchsetzung eines *Levelling the playing field* bezeichnen kann (als Überblick zur EU-Beihilfenkontrolle vgl. Gröteke 2006, S. 9-88).

Akzeptiert man dieses Argument, so wird schnell deutlich, daß es neben direkten Subventionen viele Möglichkeiten gibt, wie ein Mitgliedstaat den Unternehmen auf seinem Gebiet „Vorteile“ zukommen lassen kann, die ihre Wettbewerbsfähigkeit ge-

genüber Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erhöhen. Dabei geht es nicht nur um die vielen Umgehungsmöglichkeiten eines direkten Subventionsverbots, die die Beihilfenkontrolle wieder einzufangen versucht, sondern auch um die Möglichkeiten, durch unterschiedlich hohe Steuersätze, unterschiedlich strenge Regulierungen oder ein unterschiedliches Angebot von öffentlichen Gütern und Leistungen (wie Infrastruktur und Bildung) die Kosten der Unternehmen zu beeinflussen. Denkt man das Problem konsequent zu Ende, so bedeutet dies, daß nicht nur die (von der Beihilfenkontrolle erfaßten) „spezifischen“ Maßnahmen, die einzelnen Unternehmen oder Wirtschaftszweigen zugute kommen, sondern auch die sogenannten „allgemeinen“ Maßnahmen der Wirtschaftspolitik die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im europäischen Binnenmarkt beeinflussen.

Wollte man nun alle durch die Politiken der Mitgliedstaaten verursachten Kostenunterschiede zwischen Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten als „künstliche Wettbewerbsverzerrungen“ beseitigen, so würde dies in letzter Konsequenz eine vollständige Harmonisierung fast aller Politiken der Mitgliedstaaten erfordern. Die Unterschiedlichkeit von Politiken und damit auch rechtlichen Regeln und Regulierungen würde jedoch nicht nur aus dieser Perspektive ein grundlegendes Problem für den Binnenmarkt darstellen. Auch unabhängig von dem Ziel eines „unverzerrten“ Wettbewerbs (mit der Idee des *Levelling the playing field*) können verschiedene rechtliche Regeln und Regulierungen deshalb den Binnenmarkt beeinträchtigen, weil durch eine Vielfalt rechtlicher Regeln in der EU erhebliche Informations- und Transaktionskosten auftreten können, die den grenzüberschreitenden Handel behindern und folglich aus der Perspektive der traditionellen Außenhandelspolitik als nichttarifäre Handelshemmnisse angesehen werden können. Ein Beispiel ist die Argumentation der EU-Kommission in ihrer Mitteilung zum Europäischen Vertragsrecht, in der bereits die Tatsache der Unterschiedlichkeit von nationalen Vertragsrechten aufgrund der dadurch verursachten Transaktionskosten für grenzüberschreitenden Handel ausreicht, um eine Beeinträchtigung des Binnenmarktes zu vermuten (*EU-Kommission 2001*; kritisch hierzu *Ott und Schäfer 2002b*).

Selbstverständlich verfolgt die EU bisher nicht eine Strategie, die auf eine vollständige Harmonisierung und damit Zentralisierung der Politiken der Mitgliedstaaten abzielt. Trotzdem hat sich gezeigt, daß die EU über diese querschnittartig wirkende Binnenmarktkompetenz in viele Politiken der Mitgliedstaaten eingreifen kann, für die sie ansonsten keine eigenen Kompetenzen hat. Dies gilt nicht nur für die Beihilfenkontrolle, die inzwischen in erstaunlicher Weise die Kontrolle über viele Politiken der Mitgliedstaaten, aber auch Regionen und Kommunen, beansprucht, sondern auch für andere Initiativen der EU. Unter dem Anspruch der Verwirklichung des Binnenmarktes sind deshalb seit Jahren erhebliche Harmonisierungs- und Zentralisierungswirkungen zu beobachten. Entscheidend ist aber, daß ein konsequentes Zu-Ende-Denken dieser Argumentationen bezüglich der Beseitigung aller mitgliedstaatlich verursachten Kostendifferenzen (zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen) und der möglichen handelshemmenden Wirkungen aller Arten von Unterschieden zwischen rechtlichen Regeln und Regulierungen zum logischen Schluß der Notwendigkeit einer umfassenden Vereinheitlichung (und damit Zentralisierung) von Kompetenzen für rechtliche Regeln,

Regulierungen und Politiken führt. Dies würde sowohl jegliche Dezentralität als auch mögliche interjurisdiktionelle Wettbewerbsprozesse beseitigen (Kerber 1998b).

Zunächst ist aus der Perspektive der Ökonomie zweifellos anzuerkennen, daß die europäische Politik der Durchsetzung des Binnenmarktes viele vorher bestehende nationale Wettbewerbsbeschränkungen zurückgedrängt und oft sogar beseitigt hat, so daß es zu einer erheblichen Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Unternehmen auf den europäischen Märkten gekommen ist. Insofern hat sie viele positive Wirkungen erzielt und die Wohlfahrt in der EU erhöht. Das Problem besteht aber darin, daß diese Politik ausschließlich von außenhandelstheoretischen Argumentationen zum Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen bestimmt ist, die die Frage der Vor- und Nachteile von Zentralität und Dezentralität der staatlichen Strukturen innerhalb eines wirtschaftlichen Integrationsraumes überhaupt nicht thematisieren. Insofern fehlt bei diesen Analysen die föderalismustheoretische Perspektive.¹² Die außenhandelstheoretischen Analysen implizieren – ohne dies explizit zu machen –, daß ein Wirtschaftsraum dann ideal integriert ist, wenn in ihm eine einheitliche Wirtschaftspolitik (mit einheitlichen Steuersätzen, rechtlichen Regeln, Regulierungen und Politiken) betrieben wird, das heißt, daß hier implizit immer von Zentralstaaten ausgegangen wird. Mögliche Vorteile eines föderalen Mehr-Ebenen-System mit Dezentralität und wettbewerbsföderalistischen Elementen können aus dieser theoretischen Sicht nicht thematisiert und berücksichtigt werden.

Verwendet man dagegen ein umfassenderes Kriterienraster wie in Kapitel 3, in dem die sowohl aus der Außenhandelstheorie als auch der Föderalismustheorie ableitbaren Wirkungen der Unterschiedlichkeit oder Einheitlichkeit von rechtlichen Regeln und Regulierungen einbezogen werden, so kommt man zu wesentlich differenzierteren Schlüssen. Die möglicherweise negativen Effekte von unterschiedlichen rechtlichen Regelungen in Form von höheren Informations- und Transaktionskosten und eventuell wettbewerbsverzerrenden und handelshemmenden Wirkungen werden auch hier berücksichtigt (insbesondere in Gruppe I). Gleichzeitig können aber auch die positiven Effekte von Dezentralität und Unterschiedlichkeit miteinbezogen werden, insbesondere in bezug auf regionale Heterogenitäten, die Vorteile dezentralen Experimentierens, die Einbeziehung lokalen Wissens, die eventuellen politökonomischen Vorteile einer besseren Bürgerkontrolle auf niedrigerer Ebene, mögliche Vorteile von Regulierungswettbewerb sowie die Nachteile der alternativen Lösung von Zentralisierung und/oder Harmonisierung. Wie in Kapitel 3 gezeigt, treten üblicherweise umfangreiche *Trade off*-Probleme mit einer Anzahl von Vor- und Nachteilen von Zentralisierung und Dezentralisierung auf. Das ausschließliche Abstellen auf eine Reduktion der negativen Effekte von „künstlichen“ Wettbewerbsverzerrungen und handelshemmenden Wirkungen ohne Berücksichtigung der vielen anderen Wirkungen, wie es in dem Binnenhandelsargument angelegt ist, ist aus ökonomischer Perspektive nicht haltbar und führt zu wohlfahrtsmindernden Überzentralisierungen.

¹² Vgl. hierzu Heine und Kerber (2003); für ein ökonomisches Lehrbuch über die Europäische Integration, in dem – neben der außenhandelstheoretischen Integrationstheorie – auch die Föderalismustheorie und die Theorie des Regulierungswettbewerb systematisch als theoretische Grundlage einbezogen wird, vgl. Wagerer, Eger und Fritz (2006).

Handelt es sich hierbei um eine Einschränkung der für die EU so wichtigen Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips? Aus Sicht der Theorie föderaler Mehr-Ebenen-Systeme ist das Gegenteil der Fall. Der entscheidende Punkt besteht darin, daß die bisherige Interpretation des Binnenmarktprinzips nur auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen auf den normalen Gütermärkten abstellt, während von einer Theorie föderaler Mehr-Ebenen-Systeme sowohl der Wettbewerb zwischen Unternehmen als auch der Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen, die Pakete von öffentlichen Leistungen (einschließlich rechtlicher Regeln und Regulierungen) gegen die Zahlung von Steuern bereitstellen (Standortmärkte), berücksichtigt wird. Ein großer Teil von öffentlichen Leistungen kann in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen unter geeigneten Regeln in funktionsfähigen interjurisdiktionellen Wettbewerbsprozessen angeboten werden. Aufgabe eines institutionellen Rahmens für föderale Mehr-Ebenen-Systeme ist dabei, daß sowohl die Vorteile aus dem Wettbewerb zwischen Unternehmen als auch die Vorteile aus einem dezentralen, wettbewerblichen Angebot von Jurisdiktionen genutzt werden können. Die Durchsetzung des Wettbewerbs- und Binnenmarktprinzips sollte sich folglich auf beide Arten des Wettbewerbs beziehen und nicht auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen auf Gütermärkten beschränkt bleiben (Kerber 1998a; Gröteke 2006).

Die hier nicht zu thematisierende (und weiterer Forschung vorbehaltene) spannende Frage ist, inwieweit es dabei zu Trade off-Problemen zwischen dem Wettbewerb zwischen Unternehmen und dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen innerhalb eines Mehr-Ebenen-Systems kommt. Ein solcher Trade off scheint aufzutreten, wenn man davon ausgeht, daß die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen Unternehmen von einer Strategie des *Levelling the playing field* gefördert wird, das heißt, daß die Unternehmen aus allen Mitgliedstaaten die gleichen rechtlichen Regeln und Regulierungen beachten müssen, so daß sich hieraus keine wettbewerbsverzerrenden Wirkungen ergeben können. Eine solche Strategie der Vereinheitlichung rechtlicher Regeln und Regulierungen verhindert jedoch einen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen und damit die Realisierung der Vorteile aus Dezentralität und Regulierungswettbewerb. Allerdings zeigt eine etwas tiefere Analyse, daß die Probleme wesentlich komplexer sind, da bei einer Mobilität von Unternehmen zwischen den Mitgliedstaaten die Unterschiedlichkeit von Standortbedingungen nicht mehr verzerrend auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen einwirkt, da diese frei in ihrer Standortwahl sind. Wenn jedes Unternehmen auf dem europäischen Markt die günstigen Standortbedingungen eines bestimmten Mitgliedstaates durch seine Standortwahl nutzen kann, findet keine Diskriminierung statt, so daß ein unverzerrter Wettbewerb vorliegt.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Zentralisierungstendenzen, die durch die Durchsetzung des Binnenmarktprinzips bisher beobachtet werden konnten, auch auf eine unzureichende ökonomische Analyse aufgrund der Vernachlässigung der Vorteile von Dezentralität und interjurisdiktionellem Wettbewerb zurückzuführen und aus ökonomischer Perspektive nicht zwingend sind.

4.2. Kulturelle Vielfalt, Wertdifferenzen und regionale Autonomie

Eine für eine ökonomische Analyse schwer zugängliche Frage betrifft die Problematik der kulturellen Vielfalt und regionalen Identitäten, die innerhalb der EU als integrier-

tem Raum auch langfristig möglich sein sollen. Faktisch verbinden sich mit kultureller Vielfalt und regionalen Identitäten vor allem die Aufrechterhaltung und Pflege der regional verschiedenen kulturellen Traditionen, die sich in unterschiedlichen Sprachen, formellen und informellen Verhaltensregeln sowie in verschiedenen Werthaltungen niederschlagen. Die Frage, wie Vielfalt innerhalb eines integrierten Europas auch langfristig möglich ist, gehört zu den zentralen Grundfragen der europäischen Integration, insbesondere nach den verschiedenen Erweiterungen, die die Heterogenitäten erheblich vergrößert haben.

Zunächst ist festzuhalten, daß der hier vertretene Ansatz eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems, in dem wesentliche Kompetenzen dezentralisiert bleiben und gleichzeitig die Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten gesichert wird, am ehesten die Chance für eine Verbindung von regionaler Vielfalt und Integration bietet. In dem Kriterienraster des Kapitels 3 kann kulturelle Vielfalt insbesondere über das Kriterium der Heterogenität von Präferenzen erfaßt werden. Große kulturelle Unterschiede, insbesondere stark differierende Werthaltungen, würden sich in starken regionalen Präferenzunterschieden niederschlagen, aus denen dann gewichtige Argumente für eine Zuordnung von entsprechend dezentralen Kompetenzen auf diese regionale Ebene folgen würden. Diese wären dann allerdings abzuwägen mit anderen möglichen Nachteilen einer solchen Dezentralisierung. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, daß kulturelle Vielfalt und regionale Identitäten eingeschränkt werden, weil beispielsweise die Vorteile aus dem Binnenmarkt durch Zurückdrängung nationaler Regulierungen als größer angesehen werden als die Verluste an kultureller Eigenständigkeit. Solche Verluste könnten aus der Abschaffung nationaler Regulierungen oder dem Verbot der Subventionierung bestimmter Leistungen folgen, die als Teil der regionalen Kultur angesehen werden.

An dieser Stelle soll in bezug auf die Möglichkeiten regionaler Autonomie innerhalb eines integrierten Wirtschaftsraums wie der EU eine grundsätzliche normative Frage aufgeworfen werden. Aufgrund der Unzufriedenheit mit dem *Pareto*-Prinzip und dem *Kaldor-Hicks*-Kriterium als grundlegende normative Beurteilungskriterien ist in der normativen Ökonomik das Kriterium der sogenannten „liberalen Rechte“ entwickelt worden. Die Grundidee besteht darin, daß Individuen über einen Kernbereich von individueller Freiheit verfügen, in dem sie frei zwischen verschiedenen Alternativen entscheiden dürfen, ohne auf die dadurch möglicherweise ausgelösten positiven oder negativen Wirkungen auf andere Individuen Rücksicht nehmen zu müssen.¹³ Religionsfreiheit gehört ebenso wie die Freiheit der Wahl eines Ehepartners zu diesem Kernbereich persönlicher Freiheit. Die zu stellende Frage besteht nun darin, ob auch die Bürger territorial definierter Jurisdiktionen zur Aufrechterhaltung und Förderung ihrer kulturellen Identität über einen ähnlichen Kernbereich regionaler Autonomie innerhalb eines integrierten Wirtschaftsraums verfügen können sollen, in den nicht eingegriffen werden darf, auch wenn dadurch die Gesamtwohlfahrt (im Sinne des *Kaldor-Hicks*-Kriteriums)

¹³ Vgl. die Definition eines „liberalen Rechts“: „Wenn eine Person A als Inhaber eines liberalen Rechts den sozialen Zustand x dem Zustand y vorzieht, so soll der Zustand x auch sozial besser sein, unabhängig von den Präferenzen anderer Gesellschaftsmitglieder“ (*Schäfer und Ott* 2005, S. 48); vgl. allgemein zum Konzept der „liberalen Rechte“ *Sen* (1970) und *Seidl* (1997).

eingeschränkt werden würde. Oder anders ausgedrückt: Kann es so etwas wie „liberale Rechte“ auch für regionale Einheiten geben? Dies würde insofern wesentlich über die Beurteilung der Gesamtwirkungen mit Hilfe des Kriterienrasters aus Kapitel 3 hinausgehen, weil Wirkungen innerhalb des Kernbereichs dieser regionalen Autonomie nicht mit anderen positiven und negativen Wirkungen auf die Gesamtwohlfahrt des integrierten Wirtschaftsraums abgewogen werden dürften.

Ebenso wie bei „liberalen Rechten“ von Individuen müßten aber auch solche „regionalen Autonomierechte“ letztlich sehr begrenzt bleiben, weil ansonsten der Integrationsprozeß aufgrund zu vieler zentrifugaler Kräfte stark gefährdet sein könnte. Auch ist zu bedenken, daß in einem integrierten Wirtschaftsraum die kulturelle Identität nicht der Vorwand für die Rechtfertigung beliebiger Wettbewerbsbeschränkungen sein darf. Im Prinzip ließe sich aber darüber nachdenken, ob und in welcher Form innerhalb eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems Jurisdiktionen auf unteren Ebenen über solche starken regionalen Autonomierechte in bestimmten Bereichen verfügen sollten. Allerdings bleibt unvermeidlich, daß die mit wesentlichen Kompetenzen ausgestatteten regionalen Einheiten aufgrund der für die Integration unverzichtbaren Mobilität von Individuen, Unternehmen und Produktionsfaktoren immer unter dem Druck interjurisdiktionellen Wettbewerbs bleiben werden. In einem integrierten Wirtschaftsraum muß deshalb die regionale Identität und Vielfalt von den betreffenden Jurisdiktionen selbst durch Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit als Standorte verteidigt werden.

4.3. Stabilität und Evolutionsfähigkeit des Mehr-Ebenen-Systems und der vertikalen Kompetenzverteilung

Eines der zentralen Problemfelder eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems von rechtlichen Regeln und Regulierungen betrifft die beiden eng miteinander verknüpften Fragen der Stabilität und der Weiterentwicklung des Systems. Zunächst besteht die Gefahr, daß in einem Mehr-Ebenen-System endogene dynamische Kräfte wirken, die entweder zu einer schleichenden Zentralisierung von Kompetenzen führen oder umgekehrt zentrifugale Kräfte die Oberhand gewinnen lassen. Sowohl im deutschen Föderalismus als auch innerhalb der EU lassen sich über die Zeit klare Tendenzen einer zunehmenden Zentralisierung und Harmonisierung feststellen. Allerdings ist nicht von vorneherein klar, ob es sich hierbei um problematische Zentralisierungsprozesse handelt oder ob die beobachtbaren vertikalen Kompetenzverlagerungen nicht auch Ausdruck einer zweckmäßigen Anpassung der vertikalen Allokation von Kompetenzen an sich verändernde Bedingungen sind. Dies verweist darauf, daß sich aufgrund von exogenen technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen auch die optimale vertikale Allokation von Rechtsetzungskompetenzen über die Zeit verändern wird und deshalb Anpassungsprozesse notwendig werden können. Darüber hinaus ist in Kapitel 3 auch auf das Problem des bisher unvollkommenen Wissens über optimale rechtliche Regeln und Regulierungen hingewiesen worden, was auf die Notwendigkeit der endogenen Evolutionsfähigkeit eines langfristig funktionsfähigen Mehr-Ebenen-Systems verweist.

Gerade ein stark dezentralisiertes Mehr-Ebenen-System mit Regulierungswettbewerb bietet größere Spielräume für das Experimentieren mit neuen Regeln und für das wechselseitige Lernen aus den damit gemachten Erfahrungen. Insofern ist das Potential für

die endogene innovative Weiterentwicklung und Anpassung an exogene Veränderungen in einem adäquat gestalteten föderalen Mehr-Ebenen-System größer als in einem System mit starker Zentralisierung und Harmonisierung. Allerdings muß es für die dabei unter Umständen erforderlichen vertikalen Kompetenzverlagerungen auch geeignete Verfahren geben (Problem der Kompetenz-Kompetenz). Gleichzeitig aber dürfen diese Möglichkeiten für vertikale Kompetenzverlagerungen nicht das Einfallstor für ineffiziente Zentralisierungs- oder Dezentralisierungsprozesse sein, sei es aufgrund von *Rent seeking*-Aktivitäten von Interessengruppen, spezifischen Interessen von Politikern und Bürokraten auf den verschiedenen föderalen Ebenen oder aufgrund von *Free rider*-Problemen und nicht gelösten Gefangenendilemmata durch eine zu starke Dezentralität.¹⁴

In der Literatur diskutierte Möglichkeiten der Lösung solcher Probleme ist die eindeutige Zuweisung der Kompetenz-Kompetenz an eine bestimmte Ebene (beispielsweise der Mitgliedstaaten), ein justiziables Subsidiaritätsprinzip¹⁵, eventuell kombiniert mit einem speziellen Subsidiaritätsgerichtshof, der sich nur auf die Frage der optimalen vertikalen Kompetenzallokation beschränkt (*European Constitutional Group* 1993; *Vaubel* 1997), und/oder die Ergänzung der Kontrolle von vertikalen Kompetenzverschiebungen durch Verfahren der direkten Demokratie. Für Extremfälle können wiederum grundlegende Sezessionsrechte von Jurisdiktionen eine Sicherung gegen zu weitgehende Zentralisierungstendenzen darstellen. Gerade in bezug auf rechtliche Regeln und Regulierungen können auch die Möglichkeit der Rechtswahlfreiheit durch private Akteure (*Opt-in* oder *Opt-out*) und daraus folgend eventuelle vertikale Regulierungswettbewerbsprozesse einen funktionsfähigen Mechanismus für die faktische Verschiebung von Kompetenzen (und deren Kontrolle) darstellen. Trotz dieser Fülle von Vorschlägen ist die Frage der adäquaten Regeln zur Sicherstellung der langfristigen Stabilität und Evolutionsfähigkeit eines föderalen Mehr-Ebenen-Systems als weitgehend ungeklärt anzusehen. Hiermit ist aber bereits die schwierige Problematik der notwendigen Rahmenordnung für funktionsfähige Mehr-Ebenen-Systeme angesprochen.

4.4. Zur Kompetenz für die Gesamtrahmenordnung

Auf die Notwendigkeit einer institutionellen Rahmenordnung für ein solches Mehr-Ebenen-System von rechtlichen Regeln und Regulierungen wurde bereits mehrfach hingewiesen. Im Gegensatz zu einem einfachen Zentralstaat mit einheitlichen rechtlichen Regeln können in einem Mehr-Ebenen-Rechtssystem mit einer Vielzahl von Jurisdiktionen mit jeweils eigenen Rechtsetzungskompetenzen eine Fülle von Konflikten und Problemen sowohl horizontaler als auch vertikaler Hinsicht auftreten, die durch geeignete Regeln zu lösen sind. Insofern geht es dabei vor allem um Regeln für die Allokation und (horizontale und vertikale) Abgrenzung von Kompetenzen, die sich juristisch oft auch als kollisionsrechtliche Regeln zeigen. Insoweit die Jurisdiktionen mit ihren jeweiligen Regelordnungen innerhalb des Mehr-Ebenen-Systems in einem Wettbewerb

¹⁴ Zum Problem institutioneller Sicherungen (als dynamisch stabilisierende Regeln der Kompetenzallokation) gegen einen Machtmißbrauch des Zentralstaats und einen Opportunismus der Gliedstaaten in einem föderalen Staat vgl. den Beitrag von *Feld* (2007) in diesem Band.

¹⁵ Vgl. hierzu den Beitrag von *Leschke* und *Möstl* (2007) in diesem Band.

zueinander stehen, ist diese institutionelle Metastruktur auch als eine Wettbewerbsordnung für einen Wettbewerb zwischen diesen Ordnungen zu interpretieren. Wie diese Regeln im einzelnen gestaltet sein sollten, ist von den spezifischen Bedingungen und Zielen der einzelnen Regelungsbereiche abhängig und muß im Rahmen der einzelnen Problembereiche wie Wettbewerbspolitik, Sozialpolitik, Gesellschaftsrecht oder Verbraucherrecht untersucht werden.

Eine zentrale Grundsatzfrage besteht darin, wer die Kompetenz für die Gesamtrahmenordnung haben soll. Zweifellos ist es die Aufgabe dieser institutionellen Metastruktur, für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems zu sorgen, das heißt sie muß sich auf das Gesamtinteresse aller Bürger innerhalb des integrierten Wirtschaftsraums beziehen. Aus dieser Perspektive ist es naheliegend, daß die Aufgabe der Gestaltung der Rahmenordnung auf der EU-Ebene angesiedelt sein sollte. Da zur Rahmenordnung aber auch die vertikale Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gehört, besteht die Gefahr einer Interessenkollision zwischen der Aufgabe der Gestaltung einer adäquaten Rahmenordnung und dem Interesse von Politikern und Bürokraten auf der EU-Ebene, über möglichst viele Kompetenzen zu verfügen. Hier wird die These vertreten, daß sehr genau unterschieden werden muß zwischen den normalen Kompetenzen für rechtliche Regeln, Regulierungen und Politiken, die nach den Kriterien für die optimale vertikale Allokation zweckmäßigerweise auf der EU-Ebene zugeordnet sein sollten, und der Kompetenz für die Gestaltung des Gesamtrahmens für das Mehr-Ebenen-System. Es handelt sich hierbei um zwei grundsätzlich verschiedene Aufgaben, die zwar beide auf der EU-Ebene verankert werden sollten, aber trotzdem institutionell zu trennen sind, da die Frage nach der institutionellen Gesamtordnung eines Mehr-Ebenen-Systems aus ökonomischer Sicht als ein verfassungsökonomisches Problem zu sehen ist, das der Ausübung von Kompetenzen auf den einzelnen Ebenen vorgelagert ist.

Eine logische Konsequenz aus diesen Überlegungen ist jedoch, daß die Entscheidungsstrukturen für die Gestaltung der Gesamtrahmenordnung von denen für die Ausübung anderer Kompetenzen auf EU-Ebene getrennt bleiben müssen. Es ließe sich untersuchen, inwieweit in der EU eine solche Trennung durchgehalten ist. Für eine solche Trennung in der EU spricht, daß die Mitgliedstaaten immer noch die „Herren der Verträge“ sind und in dem Sinne im Prinzip nicht auf der EU-Ebene über die vertikale Kompetenzverteilung entschieden wird. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Trennung in ausreichendem Maße besteht, da es (1) Möglichkeiten gibt, mit denen die EU ihre eigenen Kompetenzen explizit ergänzen kann (implied powers), und (2) eine Fülle von schleichenden Zentralisierungsprozessen beobachtet werden kann (beispielsweise über das in Kapitel 4.1. diskutierte Binnenmarktprinzip). Aus dieser Perspektive ist vor allem eine problematische Doppelrolle des Europäischen Gerichtshofs zu konstatieren, weil dieser gleichzeitig über die Ausübung der normalen Kompetenzen der EU und über die Gesamtrahmenordnung entscheidet. Insofern zielt der Vorschlag eines zusätzlichen Subsidiaritätsgerichtshofs (*Vaubel* 1997) genau auf eine solche institutionelle Trennung zwischen der Aufgabe der Gesamtrahmenordnung für das Mehr-Ebenen-System und den Aufgaben aus der Zuordnung von Kompetenzen auf die oberste Ebene eines solchen Systems ab. Gleichzeitig verdeutlichen diese Überlegungen, daß die Gestaltung der Gesamtrahmenordnung nicht nur die vertikale Kompetenzallokation umfaßt, son-

dem den gesamten institutionellen Rahmen, der die horizontalen und vertikalen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften in einem solchen Mehr-Ebenen-System regelt.

5. **Schlußfolgerungen**

In diesem Beitrag wurde ein breiter Rahmen entwickelt für die Analyse von rechtlichen Regeln, Regulierungen und Politiken in einem solchen Mehr-Ebenen-System von Gebietskörperschaften, wie es die EU darstellt. Im Mittelpunkt stand dabei die Frage nach der Zentralität und Dezentralität von Regulierungen. Nach der Vorstellung des Konzepts eines Mehr-Ebenen-Systems von Jurisdiktionen und einer kurzen Darstellung der historischen Entwicklung der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedstaaten wurde in Kapitel 3 ein systematischer theoretischer Analyserahmen für die Frage nach der optimalen Verteilung von Regelungskompetenzen in einem Mehr-Ebenen-System präsentiert. Dabei zeigte sich, daß die ökonomische Theorie des Föderalismus, die Theorie des Regulierungswettbewerbs, außenhandelstheoretische Integrations-theorien sowie die Institutionenökonomik und Law and Economics eine Fülle von Beurteilungskriterien zur Verfügung stellen können, mit denen die Frage nach dem optimalen Grad an Zentralität oder Dezentralität untersucht werden kann. Deutlich wurde auch, daß hierbei ebenfalls die Frage nach der Funktionsfähigkeit von eventuell auftretenden Regulierungswettbewerbsprozessen systematisch einzubeziehen ist. Als wesentliches Ergebnis kann festgehalten werden, daß solche Analysen für die einzelnen Politik- und Rechtsbereiche jeweils speziell durchzuführen sind und sich üblicherweise verschiedene und oftmals sehr differenzierte Lösungen als optimal erweisen können.

Im anschließenden Kapitel 4 wurden dann mehrere spezifische Fragestellungen thematisiert, die im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ein besonderes Problem darstellen. Insbesondere wurde herausgearbeitet, daß eine rein außenhandelstheoretische Interpretation des europäischen Integrationsprozesses, wie sie sich beispielsweise bei der Verfolgung des Binnenmarktziels zeigt, zu übermäßigen Zentralisierungs- und Harmonisierungswirkungen führen kann. Eine breitere theoretische Herangehensweise, die insbesondere auch die Föderalismustheorie einbezieht, würde solche Probleme verhindern helfen. Mit der Idee der Übertragung des Konzepts der „liberalen Rechte“ auf die Frage nach „regionaler Autonomie“ sollte ein Denkanstoß gegeben werden, wie auch aus einer ökonomischen Theorieperspektive regionale Autonomierechte innerhalb eines integrierten europäischen Mehr-Ebenen-Systems gerechtfertigt und damit kulturelle Vielfalt erhalten werden könnten. Die abschließenden Kapitel über die Stabilität und Evolutionsfähigkeit der vertikalen Kompetenzallokation innerhalb eines europäischen Mehr-Ebenen-Systems und die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der Kompetenz für die notwendige Gesamtrahmenordnung verweist auf grundsätzliche und weitgehend noch ungelöste Fragen der institutionellen Struktur der EU. Vor allem aber verweisen diese Fragen auf einen noch erheblichen Forschungsbedarf – gleichermaßen für die ökonomische Theorie des Föderalismus und die Institutionen- und Ordnungsökonomik.

Literatur

- Apolte, Thomas* (1999), Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems: dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen.
- Apolte, Thomas* (2007), Regulierungswettbewerb in föderalen Strukturen: Königsweg zwischen Staatsversagen und Marktversagen?, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 55-75.
- Arrowsmith, James, Keith Sisson und Paul Marginson* (2004), What can "Benchmarking" Offer the Open Method of Coordination?, in: *Journal of European Public Policy*, Bd. 11, S. 311-328.
- Becker, Eva* (2007), Zentralität versus Dezentralität der Verkehrspolitik in der Europäischen Union, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 309-328.
- Besley, Timothy und Anne Case* (1995), Incumbent Behavior, Tax-Setting, and Yardstick Competition, in: *American Economic Review*, Bd. 85, S. 25-45.
- Bodenstein, Martin und Heinrich W. Ursprung* (2005), Political Yardstick Competition, Economic Integration, and Constitutional Choice in a Federation, in: *Public Choice*, Bd. 124, S. 329-352.
- Bratton, William W., Joseph McCahery, Sol Picciotto und Colin Scott* (Hg.) (1996), International Regulatory Competition and Coordinating: Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States, Oxford.
- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan* (1980), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.
- Breton, Albert* (1996), Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance, Cambridge.
- Budzinski, Oliver* (2007), Modernisierung der europäischen Wettbewerbsordnung: Werden die nationalen Wettbewerbspolitiken verdrängt?, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 131-154.
- Cassel, Dieter, Christian Müller und Torsten Sundmacher* (2007), Ökonomische Begründungen für Pharmamarktregulierungen auf verschiedenen Kompetenz-Ebenen: Das Beispiel der Arzneimittel-Zulassungshürden in Europa, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 287-307.
- Cooter, Robert D. und Thomas S. Ulen* (2004), Law and Economics, 4. Aufl., Reading/Mass.
- Easterbrook, Frank H. und Daniel R. Fischel* (1996), The Economic Structure of Corporate Law, Cambridge.
- Eckardt, Martina* (2007), Die Kompetenzen der Europäischen Union in der Rentenpolitik: Wohin geht die Reise?, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 261-285.
- Eckardt, Martina und Wolfgang Kerber* (2004), Best Practices, Yardstick Competition und Lernen in der Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse der Offenen Methode der Koordinierung in der EU, in: *Wolf Schäfer* (Hg.), Institutionelle Grundlagen effizienter Wirtschaftspolitik, Berlin, S. 121-166 .
- Esty, Daniel C. und Damien Geradin* (Hg.) (2001a), Regulatory Competition and Economic Integration, Comparative Perspectives, Oxford.

- Esty, Daniel C. und Damien Geradin* (2001b), Introduction, in: *Daniel C. Esty und Damien Geradin* (Hg.), *Regulatory Competition and Economic Integration, Comparative Perspectives*, Oxford, S. XIX-XXXI.
- Eucken, Walter* (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., Tübingen 1990.
- EU-Kommission* (2001), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zum Europäischen Vertragsrecht, KOM (2001) 398 endg. = Abl.EG 2001 Nr. C 255/1.
- European Constitutional Group* (1993), *A Proposal for a European Constitution*, Brüssel und London (European Policy Forum).
- Feld, Lars P.* (2000), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*, Tübingen.
- Feld, Lars P.* (2007), *Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: eine prozeßorientierte Sicht*, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 31-54.
- Feld, Lars P. und Wolfgang Kerber* (2006), *Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme: Zur variablen Architektur von Integration*, in: *Uwe Vollmer* (Hg.), *Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen*, Berlin (im Druck).
- Frey, Bruno und S. Reiner Eichenberger* (1999), *The New Democratic Federalism for Europe*, Cheltenham.
- Garcimartin, Francisco J.* (1999), *Regulatory Competition: A Private International Law Approach*, in: *European Journal of Law and Economics*, Bd. 10, S. 251-270.
- Gröteke, Friedrich* (2006), *Europäische Beihilfenkontrolle und Standortwettbewerb: eine ökonomische Analyse*, Dissertation, Philipps-Universität Marburg (Druck in Vorbereitung).
- Grundmann, Stefan* (2004), *The Optional European Code on the Basis of the Acquis Communautaire – Starting Point and Trends*, in: *European Law Journal*, Bd. 10, S. 698-711.
- Hayek, Friedrich A. von* (1978), *Competition as a Discovery Procedure*, in *Friedrich A. von Hayek*, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, Chicago, S. 66-81.
- Hayek, Friedrich A. von* (1996), *Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde*, in: *Wolfgang Kerber* (Hg.), *Friedrich A. von Hayek, Die Anmaßung von Wissen*, Tübingen, S. 16-36.
- Heine, Klaus* (2003a), *Regulierungswettbewerb im Gesellschaftsrecht: Zur Funktionsfähigkeit eines Wettbewerbs der Rechtsordnungen im europäischen Gesellschaftsrecht*, Berlin.
- Heine, Klaus* (2003b), *Regulatory Competition between Company Laws in the European Union: the Überseering-Case*, in: *Intereconomics – Review of European Economic Policy*, Bd. 38, S. 102-108.
- Heine, Klaus und Wolfgang Kerber* (2002), *European Corporate Laws, Regulatory Competition and Path Dependence*, in: *European Journal of Law and Economics*, Bd. 13, S. 43-71.
- Heine, Klaus und Wolfgang Kerber* (2003), *Integrationstheorie und Wettbewerbsföderalismus*, in: *Dieter Cassel und Paul J.J. Welfens* (Hg.), *Regionale Integration und Osterweiterung der Europäischen Union*, Stuttgart, S. 107-128.
- Heine, Klaus und Katarina Röpke* (2007), *Zentralität und Dezentralität im europäischen Zivilrecht*, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 155-182.
- Holzinger, Katharina und Thomas Sommerer* (2007), „Race to the Bottom“ oder „Race to Brussels“?: *Regulierungswettbewerb im Umweltschutz*, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 207-236.

- Holznapel, Bernd und Pascal H. Schumacher* (2007), Die Medienaufsicht im föderalen Bundesstaat – Veränderungsmöglichkeiten im Zuge der Föderalismusreform, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 329-346.
- Jordan, Andrew* (2001), The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance, in: *Policy and Politics*, Bd. 29, S. 193-208.
- Kenyon, Daphne A. und John Kincaid* (Hg.) (1991), Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Washington.
- Kerber, Wolfgang* (1998a), Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 17, S. 199-230.
- Kerber, Wolfgang* (1998b), Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, in: *Dieter Cassel* (Hg.), Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe: Probleme der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, Berlin, S. 37-74.
- Kerber, Wolfgang* (2000), Rechtseinheitlichkeit und Rechtsvielfalt aus ökonomischer Sicht, in: *Stefan Grundmann* (Hg.), Systembildung und Systemlücken in Kernbereichen des Europäischen Privatrechts: Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht, Tübingen, S. 269-300.
- Kerber, Wolfgang* (2005), Applying Evolutionary Economics to Economic Policy: the Example of Competitive Federalism, in: *Kurt Dopfer* (Hg.), Economics, Evolution and the State: The Governance of Complexity, Cheltenham, S. 296-324.
- Kerber, Wolfgang und Oliver Budzinski* (2004), Competition of Competition Laws: Mission Impossible?, in: *Richard A. Epstein und Michael S. Greve* (Hg.), Competition Laws in Conflict. Antitrust Jurisdiction in the Global Economy, Washington, D.C., S. 31-65.
- Kerber, Wolfgang und Stefan Grundmann* (2006), An Optional European Contract Law Code: Advantages and Disadvantages, in: *European Journal of Law and Economics*, Bd. 21, S. 215-236.
- Kerber, Wolfgang und Klaus Heine* (2002), Zur Gestaltung von Mehr-Ebenen-Rechtssystemen aus ökonomischer Sicht, in: *Claus Ott und Hans-Bernd Schäfer* (Hg.), Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen, Tübingen, S. 167-194.
- Kieninger, Eva M.* (2002), Wettbewerb der Privatrechtsordnungen im Europäischen Binnenmarkt, Tübingen.
- Klausner, Michael* (1995), Corporations, Corporate Law, and Network of Contracts, in: *Virginia Law Review*, Bd. 81, S. 757-852.
- Koenig, Christian, Jens-Daniel Braun und Ralf Capito* (1999), Europäischer Systemwettbewerb durch Wahl der Rechtsregeln in einem Binnenmarkt für mitgliedstaatliche Regulierungen, in: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, S. 401-409.
- Kollman, Ken, John H. Miller und Scott E. Page* (2000), Decentralization and the Search for Policy Solutions, in: *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Bd. 16, S. 102-128.
- Leschke, Martin und Markus Möstl* (2007), Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Wirksame Kompetenzschränken der Europäischen Union?, in: *Klaus Heine und Wolfgang Kerber* (Hg.), Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 83, Stuttgart, S. 77-105.
- Lundvall, Bengt A. und Mark Tomlinson* (2002), International Benchmarking as a Policy Learning Tool, in: *Maria J. Rodrigues* (Hg.), The New Knowledge Economy in Europe, Cheltenham, S. 203-231.

- Marciano, Alain und Jean M. Josselin* (Hg.) (2002), *The Economics of Harmonizing European Law*, Cheltenham.
- Marciano, Alain und Jean M. Josselin* (Hg.) (2003), *From Economics to Legal Competition*, Cheltenham.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe und Kermit Blank* (1996), *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 34, S. 341-378.
- Mueller, Dennis C.* (2003), *Public Choice III*, Cambridge.
- Oates, Wallace E.* (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, in: *Journal of Economic Literature*, Bd. 37, S. 1120-1149.
- Oates, Wallace E. und Robert M. Schwab* (1988), *Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?*, in: *Journal of Public Economics*, Bd. 35, S. 333-354.
- Ogus, Anthony* (1999), *Competition between National Legal Systems: A Contribution of Economic Analysis to Comparative Law*, in: *International and Comparative Law Quarterly*, Bd. 48, S. 405-418.
- Ott, Claus und Hans-Bernd Schäfer* (Hg.) (2002a), *Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen*, Tübingen.
- Ott, Claus und Hans-Bernd Schäfer* (2002b), *Die Vereinheitlichung des europäischen Vertragsrechts: Ökonomische Notwendigkeit oder akademisches Interesse?*, in: *Claus Ott und Hans-Bernd Schäfer* (Hg.), *Vereinheitlichung und Diversität des Zivilrechts in transnationalen Wirtschaftsräumen*, Tübingen, S. 203-236.
- Parisi, Francesco und Larry E. Ribstein* (1998), *Choice of Law*, in: *Peter Newman* (Hg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 1, London und Basingstoke, S. 236-241.
- Pelkmans, Jacques* (2001), *European Integration*, 2. Aufl., Harlow.
- Persson, Torsten und Guido Tabellini* (1996), *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 104, S. 979-1009.
- Qian, Yingyi und Barry R. Weingast* (1997), *Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 11, S. 83-92.
- Reich, Norbert und Hans W. Micklitz* (2003), *Europäisches Verbraucherrecht*, 4. Aufl., Baden-Baden.
- Rischkowsky, Franziska und Thomas Döring* (2004), *E-Commerce und europäische Verbraucherpolitik*, in: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 84, S. 317-324.
- Röpke, Katarina und Klaus Heine* (2005), *Vertikaler Regulierungswettbewerb und europäischer Binnenmarkt – die Europäische Aktiengesellschaft als supranationales Rechtsangebot*, in: *ORDO*, Bd. 56, S. 157-185.
- Salmon, Pierre* (1987), *Decentralisation as an Incentive Scheme*, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Bd. 3, S. 24-42.
- Schäfer, Hans-Bernd und Claus Ott* (Hg.) (2005), *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*, 4. Aufl., Berlin.
- Scharpf, Fritz W.* (1988), *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, in: *Public Administration*, Bd. 66, S. 239-278.
- Schnellenbach, Jan* (2004), *Dezentrale Finanzpolitik und Modellunsicherheit: Eine theoretische Untersuchung zur Rolle des fiskalischen Wettbewerbs als Wissen generierender Prozess*, Tübingen.