

Gerhard Wegner
**Nationalstaatliche Institutionen
im Wettbewerb**

Erfurter Beiträge
zu den
Staatswissenschaften



Herausgegeben
von
Frank Ettrich, Arno Scherzberg,
Gerhard Wegner

Heft 2



De Gruyter Recht · Berlin

Nationalstaatliche Institutionen im Wettbewerb

Wie funktionsfähig ist der
Systemwettbewerb?

Von
Gerhard Wegner



De Gruyter Recht · Berlin

Prof. Dr. *Gerhard Wegner*,
Universitätsprofessor an der Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Erfurt

Gedruckt auf säurefreiem Papier,
das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

ISBN 3-89949-146-7

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

© Copyright 2004 by De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH,
D-10785 Berlin

Dieses 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, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Konvertierung/Satz: WERKSATZ Schmidt & Schulz GmbH, Gräfenhainichen
Umschlaggestaltung: Christopher Schneider, Berlin
Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin
Binderarbeiten: Industriebuchbinderei Fuhrmann GmbH & Co. KG, Berlin

Nationalstaatliche Institutionen im Wettbewerb – Wie funktionsfähig ist der Systemwettbewerb?

1. Systemwettbewerb als neues Thema für die Ordnungspolitik

Seit Beginn der Debatte um den Systemwettbewerb wird wiederholt die Frage aufgeworfen, ob der Wettbewerb von Nationalstaaten um mobile Ressourcen generell wünschenswert sei oder eine ordnungspolitisch bedenkliche Fehlentwicklung darstelle.¹ Unbehagen löst vor allem der Autonomieverlust der Nationalstaaten aus, wenn staatliche Regelsetzung einer ökonomischen Kontrolle ausgesetzt wird und zum Wettbewerbsparameter mutiert. Ungeachtet dieser Grundsatzfrage hat sich der Systemwettbewerb mehr und mehr als Faktizität herausgebildet und infolge vielfältiger Globalisierungsformen der Märkte einen offensichtlich irreversiblen Charakter angenommen. Vor diesem empirischen Hintergrund scheinen normative Grundsatzfragen über die generelle Wünschbarkeit des institutionellen Wettbewerbs lediglich Illusionen über ordnungspolitische Wahloptionen zu erzeugen und sollen im nachfolgenden ausgeklammert bleiben. Unsere Überlegungen gelten vielmehr Gestaltungsfragen des Systemwettbewerbs, und zwar der neuerdings verstärkt diskutierten Frage, ob und auf welchen Feldern der Systemwettbewerb *suprastaatlicher* Regeln bedarf, welche die wettbewerblichen Prozesse in wünschenswerter Weise kanalisieren. Solche (Meta-)Regeln begrenzen das Handeln von Regierungen im Systemwettbewerb, um einem ruinösen Wettbewerb vorzubeugen, wie er von nicht wenigen Ökonomen befürchtet wird. In diesem Kontext stellen sich vielfältige Vorfragen nach den möglichen Defekten eines unregulierten Systemwettbewerbs.

Diese Denkungsart folgt der wettbewerbspolitischen Auffassung Walter Euckens und der Freiburger Schule, welche wettbewerbliche Fehlentwicklungen nicht dem Wettbewerb als solchem zuschreibt, sondern vielmehr einem defizitären institutionellen Rahmen. Dies lenkt die Perspektive von vornherein auf die Funktionalität von Regeln, welche in angemessener Weise auszuwählen und fortzuschreiben sind. Das wirtschaftspolitische Entscheidungsproblem stellt sich aus dieser Perspektive quasi zweistufig: zuerst wird gefragt, ob wettbewerbliche Fehlentwicklungen aufgezeigt werden können und ob sie durch eine Änderung bestehen-

¹ Vgl. etwa Sinn (2003; 1997).

der oder Einführung neuer Regeln korrigiert werden können; erst wenn eine solche Möglichkeit nicht in Sicht ist, wird *danach* die Aussetzung des Systemwettbewerbs in Erwägung gezogen – quasi in Form eines wettbewerblichen Ausnahmebereiches. Demgegenüber verdrängt die bisherige Diskussion häufig die Erkenntnis, dass wettbewerbliche Prozesse regelabhängig verlaufen, und stellt sogleich die generelle Frage nach dem Für und Wider des Systemwettbewerbs. Jedoch vermeiden auch Autoren, welche die Euckensche Denkungsart in besonderer Weise pflegen, konkrete Analysen von systemwettbewerblichen Fehlentwicklungen (Streit, 1994 u. 1996). Zwar wird generell betont, dass der Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren geeigneter Regeln bedarf, damit sich seine potentiell wohlfahrtssteigernde Wirkung entfalten kann und negative Wirkungen begrenzt bleiben. Jedoch blieben Aussagen dieser Art bislang noch abstrakt und betonten lediglich die generelle wettbewerbspolitische Position aus Freiburg zu diesem Thema (Gerken, 1995).²

Der praktische Problembezug der Diskussion um den Systemwettbewerb ist evident und braucht hier nur kurz annotiert zu werden. Im europäischen Kontext ergab er sich zunächst aus dem fehlenden Einigungskonzept und dem gegenwärtig noch immer offenen finalen Ziel der europäischen Integration. Die beschleunigten Integrationsschritte seit Erweiterung des EG-Vertrages durch die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Maastricht lassen die Frage nach Endpunkt des europäischen Einigungswerks jedoch inzwischen dringlicher in den Vordergrund treten. Auch die Bemühungen um eine kodifizierte Europäische Verfassung ändern hieran nichts. Wie Streit/Mussler (1996) in ihrer Studie zur Geschichte der europäischen Integration nachzeichnen, stand (und steht) die Europäische Union implizit vor der Wahl, entweder eine Strategie des Systemwettbewerbs innerhalb Europas einzuschlagen („Integration durch Wettbewerb“ resp. „negative Integration“ im Sinne Tinbergens), oder aber diesen institutionellen Wettbewerb auszuschalten und sich für eine „positive Integration“ im Sinne einer Harmonisierungsoption zu entscheiden. Streit/Mussler (1996) zeigen, dass der Europäische Gerichtshof im Rahmen des folgenreichen „Cassis de Dijon“-Urteils quasi implizit die Option für einen Systemwettbewerb innerhalb der Europäischen Union eröffnet hat, d.h. den Systemwettbewerb als zulässige Rechtsauslegung des EG-Vertrages beurteilt.³ Die europäische Wirtschaftspolitik steht unter dieser

² Erste Schritte finden sich bei Kerber (1999a; 1999b); vgl. auch Wohlgemuth (1995 und 1999).

³ Dieses Urteil interpretiert den Artikel 28 EG-Vertrag dahingehend, dass Importländer die Regulierungen eines Mitgliedstaates grundsätzlich anerkennen

verfassungsrechtlichen Vorgabe vor der Entscheidung, ob die Integrationsvariante des Systemwettbewerb tatsächlich beschritten werden soll oder besser eine Strategie der „positiven Integration“ auf dem Wege der Harmonisierung bzw. Rechtsangleichung wettbewerbsrelevanter Institutionen zu präferieren ist.

Unabhängig von diesem ordnungspolitischen Entscheidungsproblem in Europa ist aber auch auf globaler Ebene im Rahmen der GATT-Nachfolgerin WTO die Frage nach einem verbindlichen ordnungspolitischen Regelwerk für den internationalen Wettbewerb verstärkt diskutiert worden. So stellt sich für die WTO immer wieder die Frage, ob Regulierungsunterschiede zwischen den Nationalstaaten mit einer wettbewerblichen Weltwirtschaftsordnung vereinbar sind oder aber eine Wettbewerbsverzerrung verursachen. Für die ökonomische Theorie bleibt zu beantworten, wieviel Problemlösungskapazität dem Systemwettbewerb zugeschrieben werden kann, um ein Anforderungsprofil für Metaregeln des Systemwettbewerbs entwerfen zu können. Zwar weist die Diskussion um die WTO gegenwärtig noch visionäre Züge auf, da auf internationaler Ebene keine durchsetzungsfähige Regelungsinstanz erkennbar ist, die mit den europäischen Institutionen in Ansätzen vergleichbar wäre. Jedoch scheint die europäische Integration selbst dann ein international bedeutsamer Testfall für eine internationale Ordnungspolitik zu sein, wenn eine vergleichbare Integrationstiefe in dieser Form nicht noch einmal auf dem Globus realisiert werden könnte.

Vor diesem wirtschaftspolitischen Hintergrund verstärkte sich das theoretische Interesse an der Funktionsweise des Systemwettbewerbs. In der Diskussion bildete sich zuletzt – sowohl auf Seiten der Befürworter, wie auf Seiten der Kritiker des Systemwettbewerbs – eine differenziertere Betrachtungsweise heraus. Die Notwendigkeit regulierender Metaregeln wird inzwischen auch von Befürwortern des Systemwettbewerbs zumindest abstrakt anerkannt; umgekehrt haben die Kritiker, welche Wohlfahrtsverluste durch Systemwettbewerb zumeist mit neoklassischen

müssen, d. h. innerhalb der Europäischen Union das Ursprungslandprinzip gilt. Für mögliche Außerkraftsetzungen dieses Prinzips definiert Artikel 30 EGV enge Grenzen, insbesondere darf keine Handelsbeschränkung unter dem Vorwand des Schutzes der Inländer (z. B. vor gesundheitlichen Gefahren durch Importe) vorgenommen werden. Im Zusammenhang mit weiteren wichtigen Rechtsentscheidungen durch den EuGH handelt es sich bei dem Beschränkungsverbot nunmehr um ein Recht, welches die Bürger der Union gegenüber nationalen Regierungen einklagen dürfen, ohne dass die betreffende Regierung eines Landes bei der Europäischen Kommission vorstellig werden muss.