

Zum Problem einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb

VON
WOLFGANG KERBER*

1. Problemstellung

Die zunehmende Mobilität von Individuen, Unternehmen und vor allem des Produktionsfaktors Kapital aufgrund der Fortschritte in den Verkehrs- und Kommunikationstechnologien sowie eines Abbaus von Mobilitätsbarrieren aufgrund von Liberalisierungen führt zu einem immer schärferen Standortwettbewerb zwischen territorial definierten staatlichen Einheiten (wie Nationalstaaten oder Kommunen). Einerseits wird befürchtet, daß dieser Wettbewerb die Möglichkeiten staatlicher Wirtschaftspolitik so gravierend beschränkt, daß wesentliche Aufgaben des Staates nicht mehr in adäquater Weise erfüllt werden können (vgl. H.-W. SINN 1990a). Andererseits wird dieser Wettbewerb aber auch als positiv zu beurteilender Systemwettbewerb interpretiert, der Systemverkrustungen aufbrechen und zur Durchsetzung überlegener institutioneller Arrangements führen kann (vgl. STREIT 1995b). In diesem Beitrag soll untersucht werden, ob die von solchen Gebietskörperschaften bereitgestellten kollektiven Problemlösungen angesichts der zunehmenden Mobilität ihrer Nutzer prinzipiell auch wettbewerbsfähig angeboten werden könnten und welche Bausteine sich für eine übergeordnete Wettbewerbsordnung identifizieren ließen, um die Funktionsfähigkeit eines solchen Wettbewerbs zu sichern.

2. Zur wettbewerbsfähigen Bereitstellung kollektiver Problemlösungen durch Jurisdiktionen

Normativer Bezugspunkt ist die Erfüllung der Präferenzen der Individuen, wobei das entscheidende Kriterium in ihrer freiwilligen Zustimmung besteht. Während die meisten Bedürfnisse durch privat bereitstellbare Güter befriedigt werden können, lassen sich andere Probleme (öffentliche Güter) aufgrund von auftretenden Gefangenendilemmata nur kollektiv mit Hilfe einer Organisation mit Zwangsgewalt lösen (Rechtsschutz- und Leistungsstaat; vgl. BUCHANAN 1975). Solche im allgemeinen territorial abgegrenzten staatlichen Einheiten (bspw. Na-

* Für viele Anregungen möchte sich der Autor bei den Teilnehmer(inne)n seines Volkswirtschaftspolitischen Seminars an der Ruhr-Universität Bochum bedanken, in dem die in diesem Beitrag behandelten Thematiken über zwei Semester ausführlich diskutiert werden konnten. Besonderer Dank für konstruktive Anmerkungen und Kritik gilt Bernd Hansjürgens, Jörn Sideras und insbesondere meinem Mitarbeiter Klaus Heine.

tionalstaaten, Bundesländer, Kommunen) sollen im folgenden unter Ausweitung des in der Rechtswissenschaft üblichen Sprachgebrauchs als Jurisdiktionen bezeichnet werden.¹ Aus ökonomischer Sicht können diese Jurisdiktionen als Clubs (BUCHANAN 1965) verstanden werden, die die Aufgabe haben, für ihre Mitglieder kollektive Leistungen zu erbringen, wobei die jeweilige Clubsatzung (Verfassung) das Verfahren für die notwendigen kollektiv verbindlichen Entscheidungen regelt (politische Ordnung). Diese kollektiven Problemlösungen können bestehen aus allgemein verbindlichen rechtlichen Regeln und aus (kostenlos oder verbilligt zur Verfügung gestellten) öffentlichen Leistungen (bspw. Infrastruktur, Bildung, Kultur, soziale Transfers etc.), wofür wiederum Steuern zu zahlen sind (Steuer-Leistungs-Pakete).

Um sicherzustellen, daß diese von den Jurisdiktionen bereitgestellten Steuer-Leistungs-Pakete sich tatsächlich an den Präferenzen der Individuen orientieren, sind vor allem zwei zentrale Probleme zu lösen. Erstens ist ausgehend von dem Prinzipal-Agent-Problem dafür zu sorgen, daß die Regierungen der Jurisdiktionen ihre Leistungen tatsächlich an den Interessen der Bürger orientieren und nicht spezielle Interessengruppen auf Kosten anderer bevorzugen (Rent-seeking). Zweitens stellt sich das Problem, daß die Regierungen immer nur über ein beschränktes Wissen über die jeweiligen Präferenzen ihrer Bürger und die zu ihrer Erfüllung möglichen kollektiven Problemlösungen verfügen (Wissensproblem).

Während die Bedeutung der Lösung des Rent-seeking-Problems inzwischen allgemein anerkannt ist, wird von einem großen Teil der Literatur die zentrale Relevanz des erstmals von F.A. von Hayek systematisch thematisierten Wissensproblems und seiner Implikationen für die Wirtschaftspolitik noch nicht in ausreichender Weise gesehen. Ebenso wie Unternehmen als Anbieter nie über ein sicheres Wissen über die Präferenzen der Konsumenten und die für deren Erfüllung optimalen Produkte verfügen, sondern diesbezüglich nur Vermutungswissen (POPPER 1973) in Form von Hypothesen besitzen können (fallibles Wissen), so können auch die Regierungen von Jurisdiktionen kein sicheres Wissen über die Präferenzen ihrer Bürger (Clubmitglieder) und die hierfür am besten geeigneten kollektiven Problemlösungen besitzen. Vielmehr gibt es zu einem bestimmten Zeitpunkt zu vielen wirtschaftspolitischen Problemstellungen aufgrund der Existenz konkurrierender Theorien fast immer mehrere unterschiedliche mit wissenschaftlichen Theorien begründete Lösungsvorschläge, von denen vorab nicht sicher bekannt sein kann, welcher zur besten Problemlösung führt. Insofern können wirtschaftspolitische Prozesse deshalb im allgemeinen nur als Prozesse angesehen werden, in denen fehlbare Hypothesen über Pro-

¹ Diese Begriffsverwendung lehnt sich an den angelsächsischen Begriff "jurisdiction" an. Unter einer Jurisdiktion soll der Zuständigkeitsbereich einer eigenständigen Rechtsordnung verstanden werden. Gegenüber dem deutschen Begriff "Gebietskörperschaften" ermöglicht dieser eine weitere analytische Anwendung, da er nicht ausschließlich auf territorial definierbare Rechtsordnungen beschränkt bleiben muß.

blemlösungen ausprobiert, Erfahrungen gewonnen und somit das Wissen über adäquate Problemlösungen verbessert werden kann (vgl. VANBERG/KERBER 1994, S. 204 ff.; STREIT 1996, S. 525). Gleichzeitig wird damit die zentrale Bedeutung der Innovation neuer besserer kollektiver Problemlösungen deutlich.²

Zweifellos stellt der politische Wettbewerb innerhalb von Jurisdiktionen einen möglichen Mechanismus zur Lösung dieser beiden Probleme dar. Aufgrund gravierender Mängel (bspw. „rational ignorance“) können die politischen Märkte diese Probleme aber nur unzureichend lösen. Ausgehend von der zunehmenden Mobilität der Nutzer der von den Jurisdiktionen bereitgestellten kollektiven Problemlösungen stellt sich deshalb die Frage, ob es nicht möglich wäre, diese Steuerleistungs-Pakete - in Analogie zu normalen Gütermärkten - als Angebote auf einem wettbewerblichen Markt für kollektive Problemlösungen zu interpretieren, wobei die Nachfrager durch ihre Mobilität zwischen den angebotenen kollektiven Problemlösungen verschiedener Jurisdiktionen (Clubs) wählen können. Mit dem Tiebout-Modell (TIEBOUT 1956) existiert für lokale öffentliche Güter bereits seit langem das Konzept einer Marktlösung mit der zentralen Idee individueller Mobilität zwischen (kommunalen) Jurisdiktionen („voting by feet“). Allerdings stand bei Tiebout die Aufdeckung individueller Präferenzen bei öffentlichen Gütern im Vordergrund und nicht die Lösung der obigen beiden Probleme.

Die Grundidee einer direkten Analogie zum Wettbewerb auf normalen Gütermärkten kann folgendermaßen genauer spezifiziert werden:

- Jurisdiktionen = Unternehmen: Sie sind die jeweiligen (auch als Rechtssubjekte zu verstehenden) Organisationen, die als Anbieter von Leistungen im Wettbewerb miteinander stehen (mit ihren jeweils eigenen Organisations- und Entscheidungsregeln).
- Regierung = Management: Sie repräsentieren die Agenten, die für die jeweiligen Organisationen Entscheidungen treffen und dabei im Interesse ihrer Prinzipale (Bürger als Clubmitglieder bzw. Kapitaleigentümer) handeln sollen.
- Kollektive Problemlösungen = Produkte: Hierbei geht es jeweils um die angebotenen Leistungen, für die Steuern bzw. Preise zu bezahlen sind.

Dem Wettbewerb zwischen Unternehmen auf Gütermärkten entspricht folglich der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auf den Märkten für kollektive Problemlösungen (Standortwettbewerb).³

² Vgl. zu diesem Wissensproblem und den daraus folgenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen v. HAYEK (1970), VANBERG/BUCHANAN (1991), STREIT (1995a), WEGNER (1996) und KERBER (1998a).

³ Statt des hier verwendeten Begriffs „Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen“ werden in der Literatur auch eine Anzahl anderer Begrifflichkeiten verwendet: u.a. Systemwettbewerb, institutioneller Wettbewerb, Wettbewerb zwischen Regierungen (sowie die entsprechenden angelsächsischen Termini). Die Überlegung, die Jurisdiktionen als organisatorische Einheiten in den Mittelpunkt zu stellen, rechtfertigt sich dadurch, daß im Wettbewerb auf Gütermärkten normalerweise nicht von einem Wettbewerb zwischen Managements (in Analogie zu Regierungen) gesprochen wird, und der „institutionelle Wettbewerb“ insofern etwas zu kurz greift, als Institutionen im Sinne von Regeln und Regulierungen nur

Im Gegensatz zu einem Großteil der Literatur wird hier nicht von einem neoklassischen Wettbewerbskonzept (wie bspw. auch bei TIEBOUT) ausgegangen, sondern ein auf zentralen Grundideen von SCHUMPETER (1952) und F.A. v. HAYEK (1968) aufbauendes evolutorisches Konzept wissenschaftenden Wettbewerbs zugrundegelegt, das den Kern des Wettbewerbs in der permanenten Suche nach neuen besseren Problemlösungen (Innovationen) und damit in der Schaffung und Verbreitung neuen Wissens sieht (vgl. ausführlich KERBER 1994 und 1997). Ähnlich wie der Wettbewerb auf Gütermärkten als ein laufender Prozeß des Generierens und Testens von Hypothesen über bessere Problemlösungen verstanden werden kann, könnte auch bei dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen der „Sinn des Wettbewerbs“ darin bestehen, in einem parallelen Prozeß des Experimentierens neues Wissen über bessere kollektive Problemlösungen zu gewinnen und damit auch im Bereich staatlicher Aktivitäten wettbewerbliche Innovations-Imitations-Prozesse in Gang zu setzen.⁴

In dieser evolutorischen Konzeption des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen können die von den Jurisdiktionen angebotenen unterschiedlichen Steuer-Leistungs-Pakete als Hypothesen über geeignete kollektive Problemlösungen angesehen werden. Durch die Wanderungen von Individuen, Unternehmen und Kapital wird den Regierungen der verschiedenen Jurisdiktionen rückgekoppelt, welche der Steuer-Leistungs-Pakete von ihnen als überlegene Hypothesen für die Lösung von Problemen angesehen werden, so daß dadurch neues Wissen über erfolgreiche kollektive Problemlösungen geschaffen und durch Imitation anderer Jurisdiktionen verbreitet wird. Ähnlich wie im Wettbewerb auf Gütermärkten kann somit auch hier von einem rivalisierenden Wettbewerb mit Vorstößen, Nachziehen und Überholen gesprochen werden. Voraussetzung ist jedoch, daß dieser Anreiz-Sanktions-Mechanismus auch in adäquater Weise auf die Regierung als Entscheidungsinstanz über die jeweiligen Steuer-Leistungs-Pakete durchschlägt. Insofern findet hier ein laufender Innovations-Imitations-Prozeß bezüglich der Gestaltung neuer institutioneller Arrangements und öffentlicher Leistungen einschließlich ihrer möglichst kostengünstigen Produktion statt.⁵

einen Teil der Leistungen von Jurisdiktionen umfassen. Im übrigen hängt es aber von der konkreten Fragestellung ab, welchen Aspekt man stärker in den Mittelpunkt rücken möchte.

⁴ Vgl. für einen solchen evolutorischen Ansatz für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen VANBERG/BUCHANAN (1991), VIHANTO (1992), VANBERG/KERBER (1994), WOHLGEMUTH (1995), STREIT (1996); interessanterweise gehen jedoch viele Autoren auch ohne explizites Bekenntnis zu einem evolutorischen Ansatz von den Vorteilen des Experimentierens aus; vgl. bspw. OATES (1972, S. 12 f.), BERNHOLZ/FABER (1986), BRETON (1996, S. 235 ff.). Aus evolutorischer Sicht kann deshalb dieser Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auch als ein Variations-Selektions-Prozeß interpretiert werden. Für eine explizitere evolutorische Formulierung dieser Wettbewerbsprozesse mit dem Populationsansatz vgl. VANBERG/KERBER (1994).

⁵ Zu bedenken ist auch, daß der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen sich nicht nur auf

Der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen könnte aber nicht nur das Wissensproblem lösen helfen, sondern ebenso zu einer Verminderung des Rent-seeking-Problems führen (vgl. bspw. S. SINN 1992) wie der Wettbewerb zwischen Unternehmen den diskretionären Spielraum von Managern und die Marktmacht von Unternehmen gegenüber den Nachfragern einschränkt. So würde die Macht der Regierung, einzelnen Interessengruppen spezielle Vorteile zukommen zu lassen, dadurch begrenzt, daß die Verlierer in diesem Umverteilungsspiel in andere Jurisdiktionen abwandern können. Wenn Rent-seeking tatsächlich ein Negativsummenspiel ist, müßten sich im Wettbewerb Jurisdiktionen ohne Rent-seeking langfristig als überlegen erweisen (vgl. VANBERG 1997, S. 27 f.), insbesondere da hier auch nicht das Problem des „rational ignorance“ auftritt, da bei Standortentscheidungen ein individueller Anreiz zur Information über die jeweiligen Steuer-Preis-Pakete der verschiedenen Jurisdiktionen besteht.

Eine zentrale Konsequenz eines solchen Wettbewerbs besteht darin, daß die staatlichen Einheiten ihre Monopolmacht gegenüber den Individuen verlieren und sich vielmehr eher dem Charakter von Unternehmen annähern, die mit ihren Leistungen mit anderen in Wettbewerb stehen. Anders ausgedrückt erhalten die Individuen dadurch die Freiheit, selbst individuell zu entscheiden, unter welchen Regeln und damit in welcher Ordnung sie leben wollen. In einem solchen „Modell freier Ordnungswahl“ (VANBERG 1997, S. 28) kann man sich aus evolutorischer Sicht den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen als „einen durch Versuch und Irrtum gesteuerten Sortierungsprozeß“ (ebd., S. 27) vorstellen, in dem sich in zunehmender Weise jene Ordnungen herausbilden, deren Eigenschaften den jeweiligen Präferenzen der Individuen möglichst gut entsprechen.

3. Markt- und Wettbewerbsversagen - Zur Notwendigkeit einer Wettbewerbsordnung

Wie kann aber sichergestellt werden, daß solche Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen tatsächlich zur Generierung und Herausbildung von Paketen von Regeln, öffentlichen Leistungen und Steuern führen, die den Präferenzen der Individuen entsprechen? Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen kann mit vielen Mitteln betrieben werden, bspw. auch durch Gewalt oder protektionistische Politiken. Genauso wie Wettbewerbsprozesse auf Gütermärkten für ihre Funktionsfähigkeit unter Regeln stattfinden müssen, so benötigt auch der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen einen entsprechenden Rahmen von Regeln (Wettbewerbsordnung), um zu gewährleisten, daß die laufende Suche der Jurisdiktio-

kollektive Problemlösungen bezieht, da eine zentrale Strategie in diesem Wettbewerb auch in der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung bestehen kann. Eine Jurisdiktion kann folglich auch dadurch im Wettbewerb mit anderen vorstoßen, daß sie die Grenze zwischen privaten und kollektiven Problemlösungen verändert und so nichteffiziente kollektive Problemlösungen aus ihrem Steuer-Leistungs-Paket eliminiert.

nen nach erfolgreichen Strategien in diesem Wettbewerb auf die Verbesserung der kollektiven Problemlösungen für die Individuen kanalisiert werden.⁶

Die prinzipielle Notwendigkeit von Regeln für Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen ist in der Literatur unumstritten.⁷ Eine erhebliche Diskussion besteht jedoch darüber, ob solche Wettbewerbsprozesse überhaupt funktionieren können bzw. welche Regeln notwendig sind, damit die Wettbewerbsprozesse nicht in irgendeinem Sinne zu unerwünschten Konsequenzen führen. Die Meinungsvielfalt hierüber ist sehr breit. Unter anderem werden hierbei folgende Probleme diskutiert:⁸

- Führt ein Wettbewerb zwischen Regulierungen dazu, daß sich die niedrigsten Regulierungsstandards durchsetzen („race to the bottom“)?
- Führt ein Steuerwettbewerb aufgrund von Wanderungen zum Zusammenbruch von Umverteilungssystemen oder zumindest zu einer zu geringen Umverteilung?
- Führt der Steuerwettbewerb zu einer ruinösen Konkurrenz bei der Bereitstellung öffentlicher Güter mit der Folge einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern?
- Führt der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen zu ineffizienten Ergebnissen bei grenzüberschreitenden technologischen externen Effekten?
- Kann es in einem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen (bspw. durch Kooperation oder Harmonisierung) zu Wettbewerbsbeschränkungen kommen?
- Inwieweit beeinträchtigen Informationsprobleme, die Ineffizienzen des politischen Wettbewerbs sowie das Problem der Wahl zwischen ganzen Paketen von kollektiven Problemlösungen die Wirkungen dieses Wettbewerbs?
- Wie ist in dem Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen mit dem Problem immobiler Individuen umzugehen?

In diesem Beitrag ist es nicht möglich, diese Probleme im einzelnen zu diskutieren.⁹ Im folgenden soll deshalb anders vorgegangen und sich auf die Analyse ein-

⁶ Vgl. ausführlich VANBERG/KERBER (1994, S. 207 ff.); zur Idee, daß übergeordnete Regeln evolutorische Prozesse kanalisieren, weil sie die Selektionsumgebung für diese Variations-Selektions-Prozesse mitdefinieren vgl. VANBERG (1995) und KERBER (1994, S. 320 ff.; 1996).

⁷ Zur Notwendigkeit einer Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb vgl. bspw. SIEBERT/KOOP (1990, S. 455 f.), VANBERG/BUCHANAN (1991, S. 73 f.), VANBERG/KERBER (1994, S. 208 ff.), STREIT (1995b, S. 127 ff.), BRETON (1996, S. 250 ff.).

⁸ Vgl. bspw. H.-W. SINN (1990a, 1990b, 1995), SIEBERT/KOOP (1990), PROSI (1990), SIEBERT (1990), HAUSER/HÖSLI (1991), LONG/SIEBERT (1991), VANBERG/KERBER (1994), STREIT (1994, 1995b, 1996), STREIT/MUSSLER (1995), MUSSLER/WOHLGEMUTH (1995), WOHLGEMUTH (1995), BERNHOLZ/FABER (1986), KOOP (1996), FELD/KIRCHGÄSSNER (1995), DERCKS (1996), WAGENER (1997), BISH (1987).

⁹ Einzelne Probleme wie bspw. die Frage des Steuerwettbewerbs haben sich auch in theoretischen Analysen als äußerst kompliziert erwiesen (vgl. WAGENER 1997). Für manche Fragen gibt es umfangreiche empirische Literatur wie bspw. im Zusammenhang mit dem Tiebout-Modell (vgl. den Überblick in DOWDING/JOHN/BIGGS 1994), während für viele andere Fragen kaum empirische Untersuchungen existieren (wie bspw. zum Regulierungs-

zelter grundlegender Problemschwerpunkte konzentriert werden, die in der bisherigen Diskussion noch nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Neben einer systematischen Einbeziehung des Föderalismus in das Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen (Abschnitt 4) und dem Problem von Wettbewerbsbeschränkungen (Abschnitt 5) wird vor allem auf das Problem der Freizügigkeit (Abschnitt 6) und auf das bisher kaum diskutierte Problem des Verhältnisses zwischen dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auf Standortmärkten einerseits und dem Wettbewerb zwischen Unternehmen auf Gütermärkten andererseits (Abschnitt 7) einzugehen sein. Weiterhin wird auch die prinzipielle rechtliche Struktur der übergeordneten Wettbewerbsordnung zu thematisieren sein (Abschnitt 8). Im Gegensatz zu einem großen Teil der Literatur soll der Blickwinkel der Fragestellung hier nicht darin bestehen, ob unter den gegebenen institutionellen Bedingungen ein Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen funktionieren kann oder nicht. Vielmehr soll untersucht werden, ob sich institutionelle Bedingungen (Regeln, Property Rights-Strukturen) finden ließen, auf deren Basis Markt- und Wettbewerbsversagen vermieden wird und somit ein funktionsfähiger Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen möglich ist. Allerdings ist schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß die Frage nach einer geeigneten Wettbewerbsordnung für Jurisdiktionen erst am Ende eines umfassenden Forschungsprogramms beantwortet werden kann, an dessen Anfang wir erst stehen.

4. Föderalismus - ein Mehr-Ebenen-System des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen

4.1 Öffentliche Güter und externe Effekte

Als klassische Fälle von Marktversagen werden öffentliche Güter und technologische externe Effekte angesehen. Das zentrale Problem liegt in beiden Fällen in der Nichtausschließbarkeit, was entweder zu Gefangenendilemmata bei der Finanzierung (öffentliche Güter) oder zu systematischen Verzerrungen in der Allokation beim Auftreten von positiven oder negativen Externalitäten führen kann. Da ein Teil der von den Jurisdiktionen angebotenen kollektiven Problemlösungen den Charakter von öffentlichen Gütern haben, stellt sich mit Recht die Frage, wie solche Güter marktmäßig angeboten werden können. Handelt es sich um reine Samuelson-Güter mit einer räumlich unbeschränkten, d.h. globalen Reichweite der Nutzung, so könnte tatsächlich ein entsprechendes Versagen des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen auftreten. Fast alle kollektiven Problemlösungen sind jedoch in ihrer räumlichen Reichweite beschränkt, so daß Indivi-

wettbewerb, vgl. SUN/PELKMANS 1995). Vgl. für einen Überblick über die Literatur zu Wettbewerbsphänomenen im US-amerikanischen Föderalismus DYE (1990), KENYON/KINCAID (1991) und BRETON (1996).

duen außerhalb dieses Raumes von der Nutzung dieser Güter ausgeschlossen bleiben. Das Problem der Ausschließbarkeit könnte somit prinzipiell dadurch gelöst werden, daß Jurisdiktionen (Clubs) gebildet werden, deren Größe genau der räumlichen Reichweite der jeweiligen kollektiven Problemlösung (bzw. der auftretenden Externalität) entspricht. Hiermit wäre nach außen hin Ausschließbarkeit gegeben, während das Gefangenendilemma innerhalb der Jurisdiktion durch Steuern gelöst werden könnte. Auf diese Weise wäre somit grundsätzlich ein marktmäßiges Angebot öffentlicher Güter und ein von Externalitäten freier Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen möglich.¹⁰

4.2 Theorie des fiskalischen Föderalismus und der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen

In der Theorie des fiskalischen Föderalismus ist untersucht worden, wie eine optimale hierarchische Mehr-Ebenen-Struktur von Jurisdiktionen (bspw. Nationalstaaten, Bundesländer, Kommunen), in denen die kleineren Jurisdiktionen jeweils Teil von größeren Jurisdiktionen auf der nächsthöheren Hierarchieebene sind, auszusehen habe. Statt zu jeder kollektiven Problemlösung eine eigene Jurisdiktion zu bilden, sollen diese je nach dem Ausmaß der räumlichen Reichweite („spill overs“) sowie Skalenvorteilen bei der Bereitstellung der Problemlösung, der Heterogenität von Präferenzen sowie Entscheidungs- bzw. Transaktionskosten den einzelnen Ebenen eines solchen föderalen Systems von Jurisdiktionen zugewiesen werden, so daß diese jeweils Bündel von kollektiven Problemlösungen anbieten (vgl. OATES 1972; BRETON 1996, S. 184 ff.). Für das Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen bedeutet dies, daß auf jeder föderalen Ebene die Jurisdiktionen mit den ihnen jeweils zugewiesenen Aufgaben im Wettbewerb mit anderen Jurisdiktionen der gleichen Hierarchieebene stehen. Für die Funktionsfähigkeit des Anreiz-Sanktions-Mechanismus des Wettbewerbs ist es aber notwendig, daß jede Jurisdiktion über ihre kollektiven Problemlösungen selbst entscheidet und diese auch selbst finanziert („Prinzip der fiskalischen Äquivalenz“, vgl. OLSON 1969; BLANKART 1994, S. 515; HANSJÜRGENS 1997).

Durch die vertikale Kompetenzverteilung zwischen den föderalen Ebenen wird gleichzeitig definiert, welche Aktionsparameter die Jurisdiktionen auf den verschiedenen föderalen Ebenen in ihrem Wettbewerb einsetzen dürfen, d.h.

¹⁰ Durch eine entsprechende räumliche Abgrenzung der Jurisdiktionen könnten folglich auch alle auftretenden negativen oder positiven technologischen externen Effekte internalisiert werden. Grenzüberschreitende Umweltprobleme könnten aber alternativ auch durch Haftungsregeln oder durch Verhandlungen im Sinne von Coase gelöst werden, so daß bei einem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen kein Marktversagen aufzutreten braucht. Vgl. LONG/SIEBERT 1991 und KIRCHGÄSSNER 1992 sowie auf einer wesentlich grundsätzlicheren theoretischen Ebene SIDERAS 1997.

mit welchen kollektiven Problemlösungen sie experimentieren können. Insofern kann auch davon gesprochen werden, daß mit der vertikalen Kompetenzverteilung das Ausmaß der Wettbewerbsfreiheit für die Jurisdiktionen der verschiedenen Ebenen festgelegt wird. Sowohl der Wissenschaftungs- als auch der Machtbegrenzungseffekt dieser Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen kann sich immer nur auf den Bereich erstrecken, in denen die Jurisdiktionen über die Kompetenz der freien Gestaltung von kollektiven Problemlösungen verfügen. Ein Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, die über keine eigenen Kompetenzen verfügen, ist wirkungslos (vgl. auch STREIT 1996, S. 527). Während jede Dezentralisierung von Aufgaben in dieser vertikalen Kompetenzverteilung einen zusätzlichen Wettbewerbsprozeß zwischen Jurisdiktionen auf der nächsttieferen föderalen Ebene mit seinen wissenschaftenden und machtbegrenzenden Vorteilen in Gang setzt, führt umgekehrt jede Zentralisierung (oder ex-ante Harmonisierung) zur Eliminierung solcher Wettbewerbsprozesse.¹¹ Für die Frage der optimalen vertikalen Aufgabenverteilung wären somit nicht nur die oben angegebenen statischen Kriterien einzubeziehen, sondern auch die Vorteile aus diesen zusätzlich möglichen Wettbewerbsprozessen.¹² Das Subsidiaritätsprinzip als Dezentralisierungsgebot kann somit auch verstanden werden als die Forderung nach einem Maximum an Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen.

Eine zusätzliche Möglichkeit von Wettbewerb bei der Bereitstellung kollektiver Problemlösungen bietet der funktionale Föderalismus (vgl. EICHENBERGER 1996; STRAUBHAAR 1995; KIRSCH 1977, S. 12 f.). Ausgehend von der Idee von OLSON (1969), daß sich zu jeder staatlichen Aufgabe eine genau passende nur diese eine Funktion erfüllende Jurisdiktion zuordnen ließe, weist das hierarchische Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen, auf deren einzelnen Ebenen immer ganze Bündel von kollektiven Problemlösungen angeboten werden, erhebliche Ineffizienzen auf, so daß sich diese Konzentration der Aufgaben auf wenige Jurisdiktionsebenen nur über die dadurch bedingte Reduktion der Organisationskosten rechtfertigen läßt (vgl. BLANKART 1994, S. 512 f.). Dies verweist auf die Möglichkeit, daß zumindest einige staatliche Aufgaben von speziellen Organisationen (u.a. in Form von Zweckverbänden) übernommen werden können, die bspw. als Clubs von unteren Jurisdiktionen wie Kommunen zu verstehen sind, aber nicht identisch mit der nächsthöheren Jurisdiktionsebene sind. Insofern können sich von unten her spontan neue Organisationen für die Bereitstellung kollektiver Problemlösungen bilden, die sich in ihrer räumlichen Größe flexibel an die jeweiligen Probleme und ihre Lösungen anpassen können und auf Grund ihres überlappenden Charakters in direktem Wettbewerb zueinander stehen. Verfügen solche Organisationen über eigene politische Entscheidungsstruktu-

¹¹ Vgl. EHLERMANN (1995, S.11): „Der Wettbewerb der Systeme ist nichts anderes als die Kehrseite der Harmonisierung: Überall dort, wo nicht harmonisiert wird, ist Platz für den Wettbewerb der Systeme“.

¹² Vgl. auch VIHANTO (1992, S. 415), VANBERG/KERBER (1994, S. 206) und HOMANN/KIRCHNER (1995, S. 57 ff.).

ren, gewisse Steuerhoheiten und Zwangsrechte, so kann man auch hier von Jurisdiktionen sprechen. Hierdurch wird ein noch wesentlich weitgehender Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen möglich als in dem traditionellen hierarchischen föderalen Mehr-Ebenen-System.¹³

Durch eine hierarchische Struktur von Jurisdiktionen mit unterschiedlicher räumlicher Ausdehnung, denen in adäquater Weise kollektive Problemlösungen zugeordnet sind, ist es folglich im Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen prinzipiell möglich, das Problem mangelnder Ausschließbarkeit und damit das Problem öffentlicher Güter und technologischer externer Effekte zu lösen. Damit können auch kollektive Problemlösungen unter wettbewerblichen Bedingungen bereitgestellt werden, wobei je nach deren räumlicher Reichweite, den auftretenden Skalenvorteilen, den wissenschaftenden und machtbegrenzenden Wirkungen des Wettbewerbs etc. dies auf einer unterschiedlich hohen föderalen Ebene und damit mit unterschiedlich vielen Wettbewerbern stattfindet. Notwendig ist hierfür aber eine übergeordnete föderale Struktur, die die verschiedenen Jurisdiktionsebenen mit ihrer jeweiligen vertikalen Abgrenzung von Kompetenzen einschließlich der Möglichkeit der Bildung funktionaler Jurisdiktionen bestimmt und damit die Wettbewerbsprozesse auf den verschiedenen föderalen Ebenen definiert. Eine solche föderale Struktur wäre an dem Subsidiaritätsprinzip und damit an dem Gebot einer möglichst weitgehenden Dezentralisierung zu orientieren.

4.3 Zur Realisierung und Weiterentwicklung der föderalen Struktur von Jurisdiktionen: Top-down oder Bottom-up?

Aus den obigen Überlegungen ergäbe sich, daß es zu einem bestimmten Zeitpunkt eine optimale föderale Struktur von Jurisdiktionen geben müßte. Folgende Fragen schließen sich daran an: Wie kann unter Berücksichtigung des in Abschnitt 2 herausgearbeiteten Wissensproblems diese optimale Struktur von Jurisdiktionen und Kompetenzverteilung, die sich ja als Voraussetzung für einen funktionsfähigen Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen auf den einzelnen Ebenen darstellt, gefunden werden? Gerade aus evolutorischer Perspektive tritt das weitere Problem in den Vordergrund, daß durch das laufende Auftreten von neuen, nichtantizipierbaren Problemen und der endogenen Hervorbringung neuer innovativer kollektiver Problemlösungen in den Wettbewerbsprozessen zwischen Jurisdiktionen es zu laufenden Veränderungen bei den Determinanten der optimalen föderalen Struktur kommt, d.h. die räumliche Reichweite von

¹³ Vgl. hierzu vor allem das FOCI-Konzept („Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions“) von FREY und EICHENBERGER (vgl. CASELLA/FREY 1992, FREY/EICHENBERGER 1995, EICHENBERGER 1996). Vgl. zur Vorzugswürdigkeit einer „non-territorial decentralization“ VANBERG/BUCHANAN (1991, S. 74 f.).

Problemlösungen, die Skalenvorteile, Transaktionskosten etc. ändern sich ständig. Die optimale Struktur von Jurisdiktionen und Kompetenzen ist somit über die Zeit nicht konstant, sondern müßte ständig weiterentwickelt werden. Wie kann eine solche Weiterentwicklung der föderalen Struktur für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen funktionieren? Und: Wer entscheidet über die Veränderung der Struktur von Jurisdiktionen und die vertikale Abgrenzung von Kompetenzen, d.h. wer hat die Kompetenz-Kompetenz?

Hierbei soll zwischen einem Top-down- und einem Bottom-up-Ansatz unterschieden werden. Unter dem Top-down-Ansatz soll eine Herangehensweise verstanden werden, die von der höchsten zentralen Ebene (d.h. letztlich der Menschheit) ausgeht und unter Verwendung bspw. der oben dargestellten Kriterien die optimale föderale Struktur von Jurisdiktionen mit ihren jeweiligen Kompetenzen ableitet. Ausgehend von den obigen Kriterien könnte dies zu einer weitgehenden Dezentralisierung mit dem entsprechenden Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen führen. Entscheidend aber ist, daß die Kompetenz für die Gestaltung der föderalen Struktur und damit auch die Kompetenz für vertikale Kompetenzveränderungen zwischen den Jurisdiktionen bei diesem Ansatz letztlich immer auf der höchsten Ebene liegt. Es wird folglich zentral über das geeignete Ausmaß an Dezentralisierung entschieden.

Ein andere Herangehensweise, die sich als Bottom-up-Ansatz bezeichnen ließe, geht umgekehrt vor. Hier liegen die Kompetenzen zunächst auf der untersten Ebene der Jurisdiktionen, bspw. den Kommunen. Stellen diese Jurisdiktionen fest, daß sie bestimmte Probleme nicht oder nur mit zu hohen Kosten lösen können, so schließen sie sich zu größeren Jurisdiktionen (evtl. auch nur rein funktionaler Art) zusammen, die entsprechende kollektive Problemlösungen bereitstellen können und übertragen damit einen Teil ihrer Kompetenzen auf übergeordnete Jurisdiktionen. Auf diese Weise könnte somit das aus theoretischer Sicht optimale Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen inklusive der jeweiligen Aufgabenzuweisungen auch durch einen schrittweisen Prozeß von unten entstehen, indem Schritt für Schritt immer weitere Kompetenzen nach oben delegiert werden. Bei der Frage, ob solche Kompetenzen für bestimmte kollektive Problemlösungen auf eine höhere Ebene übertragen werden sollen oder nicht, werden die unteren Jurisdiktionen in ihrem eigenen Interesse in gleicher Weise die obigen Kriterien räumliche Reichweite, Skalenvorteile, wissenschaftende und machtbegrenzende Wirkungen einbeziehen. Bei dem Bottom-up-Ansatz liegt die Entscheidung über vertikale Kompetenzveränderungen nun aber auf der untersten Ebene, wodurch die unteren Jurisdiktionen das Recht haben, den oberen Jurisdiktionen auch wieder Kompetenzen zu entziehen. Es wird folglich dezentral über das geeignete Ausmaß der Zentralisierung entschieden.

Zweifellos ist der Bottom-up-Ansatz mit erheblichen Kosten der Realisierung verbunden, weil hierbei eine Fülle von komplexen Entscheidungs-, Verhandlungs- und Durchsetzungsproblemen auftreten. Betrachtet man aber beide Ansätze aus der Perspektive des Rent-seeking und des Wissensproblems, so könnte

man zu einer anderen Beurteilung kommen. Prinzipiell tritt die machtbegrenzende und wissenschaftende Funktion des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen bei beiden Herangehensweisen auf. Entscheidend ist aber die Frage, wie sich die Zuordnung der Kompetenz-Kompetenz auf das Ausmaß des Rent-seeking und die Lösung des Wissensproblems auswirkt. Geht man davon aus, daß sich in kleineren Jurisdiktionen das Prinzipal-Agent-Problem aufgrund geringerer Informationskosten besser lösen läßt als in größeren Jurisdiktionen, und bezieht man weiterhin mit ein, daß Interessengruppen ihre „Renten“ auf höheren Ebenen der Jurisdiktionen aufgrund des dann geringeren Wettbewerbs durch andere Jurisdiktionen wesentlich besser absichern können, so werden die Interessengruppen eher an einer Höherentverlagerung von Kompetenzen interessiert sein, was sich in einem System der zentralen Entscheidung über Kompetenzen leichter durchsetzen lassen wird als bei dezentralen Entscheidungen in vielen einzelnen Jurisdiktionen.¹⁴

Besonders deutlich wird der Unterschied zwischen dem Top-down und dem Bottom-up-Ansatz bei der Frage des Wissensproblems. Bei dem Top-down-Ansatz muß vorausgesetzt werden, daß sich das gesamte vorhandene Wissen über die räumliche Reichweite von kollektiven Problemlösungen, Skalenvorteilen, Transaktionskosten, Heterogenität von Präferenzen und die wissenschaftenden und machtbegrenzenden Wirkungen des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen auf der obersten Jurisdiktionsebene zentralisieren läßt (vgl. BRETON 1996, S. 185: „omniscient central government or omniscient planner“; Hervorhebung im Original). Die aus v. Hayeks Kritik an der Funktionsfähigkeit von Planwirtschaften bekannte These der „Nichtzentralisierbarkeit des Wissens“ (v. HAYEK 1945) läßt sich aber auch hier anwenden. Auch über lokale oder regionale Präferenzen der Bevölkerung, die räumliche Reichweite spezifischer kollektiver Problemlösungen oder spezielle Skalenvorteile wird es eine Menge von dezentral verstreutem Wissen auf den Jurisdiktionsebenen geben, das nicht auf der obersten Ebene zentralisiert werden kann und folglich bei dem Top-down-Ansatz ungenutzt bleibt. In einem Bottom-up-Ansatz dagegen können die einzelnen unteren Jurisdiktionen ausgehend von ihrem eigenen spezifischen Wissen selbst entscheiden, ob bestimmte Kriterien erfüllt sind und sich folglich die Höherentverlagerung einer Aufgabe lohnt oder nicht, d.h. daß sich hier das auf den unteren Ebenen vorhandene dezentrale Wissen nutzen läßt.

Das Argument läßt sich noch zuspitzen. Liegt die Kompetenz-Kompetenz unten, so bedeutet dies, daß die vertikale Kompetenzzuordnung selbst durch den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen kontrolliert werden könnte. Jurisdiktionen, die aufgrund ungeeigneter Hypothesen fälschlicherweise eine Kompetenz nach oben verlagern, werden gegenüber anderen Jurisdiktionen, die die Aufgabe weiter selbst erfüllen, im Wettbewerb zurückbleiben, so daß sich hieraus eine wettbewerbliche Kontrolle von Entscheidungen über Kompetenzverlagerungen

¹⁴ Vgl. zum Problem Zentralisierung und Rent-seeking VAUBEL (1992).

nach oben ergibt. Entscheidend ist, daß auch über die Frage, auf welcher Ebene eine kollektive Problemlösung am besten erfüllt wird, in der konkreten historischen Situation kein sicheres Wissen existiert, sondern nur Hypothesen, die sich nachträglich als falsch herausstellen können. Bei dem Bottom-up-Ansatz werden folglich im Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auch Hypothesen über die richtige vertikale Kompetenzverteilung ausprobiert und entsprechendes Wissen generiert. Aber nicht nur die Verteilung der Kompetenzen, sondern auch die gesamte Mehr-Ebenen-Struktur von Jurisdiktionen einschließlich der geeigneten funktionalen Jurisdiktionen könnte in Wettbewerbsprozessen zwischen Jurisdiktionen, bei denen die untersten Jurisdiktionen die Kompetenz-Kompetenz besitzen, Schritt für Schritt endogen entstehen und sich durch den Wettbewerb und der von ihm ausgeübten Kontrolle selbst innovativ weiterentwickeln und flexibel an veränderte Umstände anpassen. Allerdings wäre wiederum zu fragen, inwieweit eventuell übergeordnete Regeln notwendig wären, damit ein solcher Prozeß funktionieren kann.

Das FOCI-Konzept von Frey und Eichenberger entspricht einem solchen Bottom-up-Ansatz. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß die Kommunen in diesem Konzept das Recht haben, aus übergeordneten FOCI auszutreten und mit anderen Kommunen neue FOCI zu bilden. In bezug auf die EU hat EICHENBERGER (1996) dieses Recht als „fünfte Freiheit“ zur Stärkung des politischen Wettbewerbs gefordert. Durch dieses Recht der Kommunen auf Austritt aus übergeordneten Jurisdiktionen und auf Bildung neuer Jurisdiktionen wäre es prinzipiell möglich, einen Prozeß in Gang zu setzen, der die bisher historisch vorgegebene territoriale Gliederung des Mehr-Ebenen-Systems von Jurisdiktionen von unten her neu strukturiert. Entscheidend ist, daß dieser Prozeß jedoch durch den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen einer wettbewerblichen Kontrolle unterliegt und sich damit an den Präferenzen der Individuen orientiert. Zu Recht spricht EICHENBERGER (1996, S. 112) deshalb davon, daß „die FOCI ein anpassungsfähiges Netz von Regierungseinheiten bilden, das stets eng an die Bürgerpräferenzen gebunden bleibt und sich der ‘Geographie der Probleme’ anpaßt“ (vgl. hierzu auch STRAUBHAAR 1995, S. 189 ff.).

5. Das Problem von Wettbewerbsbeschränkungen und das Monopolproblem bei immobilien Individuen

Auf Gütermärkten werden Beschränkungen des Wettbewerbs zwischen Unternehmen als ein zentrales Problem angesehen, das durch ein System von Regeln zur Sicherung von Wettbewerb zu lösen ist (u.a. Kartellverbot und Fusionskontrolle). Treten im Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen ähnliche Probleme auf und wie könnten diese gelöst werden? Sowohl in der Literatur zum Föderalismus als auch zum Systemwettbewerb wird immer wieder auf die Tendenz von Regierungen hingewiesen, den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen zu be-

schränken.¹⁵ Bspw. könnte man von Kartellen sprechen, wenn Jurisdiktionen auf der gleichen föderalen Ebene ihre kollektiven Problemlösungen miteinander absprechen, so daß die Auswahlfreiheit von Individuen und Unternehmen beschränkt wird (Koordinierung oder ex-ante Harmonisierung). Auch der Fusionsbegriff ließe sich auf Jurisdiktionen anwenden. Besonders problematisch können solche Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Jurisdiktionen deshalb sein, weil aufgrund des knappen Territoriums ein Markteintritt neuer Jurisdiktionen auf Schwierigkeiten stößt, so daß hier der potentielle Wettbewerb nicht die auf Gütermärkten übliche Disziplinierung bewirken kann. In einem föderalen Mehr-Ebenen-System zeigen sich solche Wettbewerbsbeschränkungen oft dadurch, daß eine Aufgabe auf eine höhere Jurisdiktionsebene gehoben wird. Da Regierungen zweifellos Anreize haben können, den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen zu beschränken, können ihre Entscheidungen für Harmonisierung bzw. Höherverlagerung von Aufgaben auch hierdurch motiviert sein und nicht nur aus dem Vorliegen der in Abschnitt 4 angeführten Kriterien für die optimale Kompetenzverteilung.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht wäre bei der Prüfung möglicher Beschränkungen des Wettbewerbs folglich darauf abzustellen, ob eine solche Koordination bzw. Höherverlagerung notwendig ist, damit die entsprechende kollektive Problemlösung überhaupt erstellt werden kann bzw. ob nur dadurch bestimmte Kostenvorteile realisiert werden könnten.¹⁶ Eine Lösungsmöglichkeit würde darin bestehen, daß man diese Aufgabe der Prüfung der Notwendigkeit einer Höherverlagerung aus Gründen des Marktversagens einer unabhängigen Behörde bzw. Kommission oder einem Gericht überträgt, die damit aber faktisch die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzip anhand der obigen Kriterien abzurufen hätten. Verfahrensrechtlich ließe sich eine solche Lösung durch Klagerechte von Individuen gegen solche Höherverlagerungen noch weiter verstärken. Das Problem besteht jedoch darin, inwieweit sich diese Kriterien tatsächlich so objektiv wissenschaftlich feststellen lassen, daß sie justiziabel werden.¹⁷ Eine andere Möglichkeit bestünde darin, daß bei Höherverlagerungen von Aufgaben bzw. Harmonisierungen eine zusätzliche politische Kontrolle eingeführt wird, bspw. in Form von besonders qualifizierten parlamentarischen Mehrheiten oder von

¹⁵ Vgl. BISH (1987, S. 356 f.), PROSI (1990, S. 79), S. SINN (1992, S. 188 ff.), VANBERG/KERBER (1994, S. 215), STREIT/MUSSLER (1995, S. 80 ff.), OATES/SCHWAB (1991, S. 136 f.).

¹⁶ Diesbezüglich ließe sich eine direkte Analogie zum Prüfungsschema für das Kartellverbot und seinen Ausnahmen im europäischen Wettbewerbsrecht im Rahmen des Art. 85 EGV herstellen.

¹⁷ In diesem Zusammenhang ist der Vorschlag der European Constitutional Group interessant, die bezüglich gerichtlicher Entscheidungen über vertikale Kompetenzabgrenzungsprobleme in der EU zusätzlich zu einem „Union court of justice“ einen eigenen „subsidiarity court“ mit Mitgliedern aus den höchsten Gerichten der Mitgliedstaaten vorschlagen, der über die „division of powers between the Union and the Member-States“ entscheiden soll (VAUBEL 1997, S. 448). Vgl. zu den institutionellen Möglichkeiten des „monitoring vertical competition“ auch BRETON (1996, S. 258 ff.).

Referenden (direkte Demokratie), um auf diese Weise mögliche Politikerkartelle zu umgehen. Gerade der Bottom-up-Ansatz böte hierbei die wichtige Möglichkeit, daß eventuell sich bildende Kartelle an ihren inneren Interessengegensätzen wieder zerfallen können, da hier die einzelnen Jurisdiktionen das Recht behalten, Aufgaben auch wieder an sich zu ziehen.

Als Wettbewerbsproblem kann auch das Problem immobiler Individuen angesehen werden, weil die einzelne Jurisdiktion gegenüber solchen Individuen eine Monopolstellung hat und diese mangels Ausweichmöglichkeiten ausbeuten kann. Die Immobilität stellt zweifellos ein zentrales Problem für das Konzept des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen dar. Hierzu sind jedoch verschiedene Anmerkungen zu machen. Zunächst gibt es kaum wirklich immobile Individuen, sondern die Kosten der Mobilität können nur unterschiedlich hoch sein. In einem Mehr-Ebenen-System von Jurisdiktionen hängt es weiterhin von der Jurisdiktionsebene ab, auf der eine kollektive Problemlösung angeboten wird, wie hoch die Mobilitätskosten für das Wechseln in eine konkurrierende Jurisdiktion sind. Je dezentralisierter die Kompetenzen in einem solchen Mehr-Ebenen-System zugeordnet sind, desto geringer sind die Mobilitätskosten, weil desto räumlich näher die nächste Ausweichmöglichkeit ist. Außerdem ist die Höhe der Exitkosten, die aus irreversiblen Investitionen (bspw. der Investition in ein eigenes Haus) resultiert, auch von dem Verhalten der Individuen selbst abhängig. Das Ausmaß der Mobilitätskosten und damit der Grad der Mobilität ist folglich sowohl von den Individuen als auch von der Wettbewerbsordnung mit ihrer Struktur von Jurisdiktionen und Aufgabenzuordnungen abhängig und damit keine exogen gegebene Größe.

Eine Lösungsmöglichkeit des Problems immobiler Individuen besteht somit gerade darin, durch möglichst weitgehende Dezentralisierung kollektiver Problemlösungen und die Nutzung der Möglichkeiten des funktionalen Föderalismus die Mobilitätskosten der Individuen so stark zu senken, daß der verbleibende monopolistische Spielraum der Jurisdiktionen stark eingeschränkt wird. Hier zeigen sich auch weitere Vorteile des Bottom-up-Ansatzes: Durch die Möglichkeit des Austritts einer Gemeinde aus übergeordneten Jurisdiktionen ist „Abwanderung“ möglich, ohne daß es einer geographischen Verlagerung des Wohnsitzes bedarf (vgl. EICHENBERGER 1996, S. 114). Durch einen solchen „graduellen ... Hirschmanschen Exit“ (STRAUBHAAR 1995, S. 194) sinken folglich die Mobilitätskosten erheblich, selbst wenn dies nur auf der Ebene der Gemeinde möglich ist. Eine naheliegende zweite Möglichkeit besteht in der adäquaten Gestaltung des politischen Systems der einzelnen Jurisdiktionen, um hierdurch immobile Individuen vor Ausbeutung zu schützen. Eine Wettbewerbsordnung für die Jurisdiktionen sollte deshalb auch Regelungen enthalten, die für einen Mindestschutz von immobilien Individuen vor monopolistischen Jurisdiktionen sorgen (vgl. Abschnitt 8).

6. Freizügigkeit, Umverteilung und Clubkapital

Im Zusammenhang mit der Mobilität stellt sich als weitere zentrale Problematik für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen die Frage nach der rechtlichen Regelung von Immigration und Emigration. Traditionellerweise geht die liberale Ökonomie von der Idee der Freizügigkeit aus, d.h. daß „eine freie Zuwanderungspolitik als integraler Bestandteil der Marktwirtschaft angesehen und daher befürwortet“ (BECKER 1992, S. 33) wird. In der Praxis dagegen sind fast alle Länder von gravierenden Immigrationsbeschränkungen geprägt (vgl. für die EU STRAUBHAAR/WOLTER 1996). Im folgenden soll anhand zweier Begründungen gezeigt werden, daß aus ökonomischer Sicht in einer Wettbewerbsordnung für Jurisdiktionen auch rechtliche Regelungen für die Migration notwendig sein könnten.

Bei freier Zuwanderung stellt sich die Frage, inwieweit durch den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen einzelstaatliche Redistribuitionssysteme aufgrund von Wanderungen von Nettozahlern und Nettobegünstigten in der Weise ausgehöhlt werden, daß in den Jurisdiktionen eine - gemessen an den Präferenzen der Individuen - systematisch zu geringe Redistribuition betrieben wird (vgl. bspw. H.-W. SINN 1990a, S. SINN 1992). Hierbei sind zwei Argumentationsebenen zu unterscheiden. Aus der Perspektive der Konstitutionellen Ökonomik kann begründet werden, daß es unter dem „veil of uncertainty“ im konstitutionellen Interesse von Individuen sein kann, bestimmten Regeln für eine Redistribuitionspolitik bei sozialen Notlagen zuzustimmen (vgl. DERCKX 1996, S. 42 ff.), wobei Analogien zu Versicherungen herstellbar sind. Berücksichtigt man zusätzlich die heterogenen Präferenzen von Individuen, so daß sich durch Wanderungen zwischen Jurisdiktionen unterschiedliche Gruppen mit jeweils größeren oder geringeren Präferenzen für Redistribuition bilden können, so muß es aufgrund der Präferenzen der Individuen erstens für zulässig angesehen werden, daß in den einzelnen Jurisdiktionen Redistribuitionspolitik möglich bleibt. Zweitens könnte ein Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen dafür sorgen, daß die Redistribuitionssysteme sich stärker an den Präferenzen der Individuen orientieren und ineffiziente Umverteilungssysteme durch die Innovation geeigneterer Systeme ersetzt werden. Aufgrund der vermuteten erheblichen Ineffizienzen gegenwärtiger wohlfahrtsstaatlicher Umverteilungssysteme könnte hier einem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen eine enorme Bedeutung zukommen für die Korrektur von Fehlentwicklungen (vgl. STREIT 1995b).

Während somit auf der konstitutionellen Ebene der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen unter dem „veil of ignorance“ wichtige Funktionen erfüllen kann, bestehen erhebliche Probleme mit der Wanderung von Individuen nach dem „Aufdecken“, wer Nettozahler und Nettobegünstigter der jeweiligen Redistribuitionssysteme ist. So haben jene, die sich ex-post als Nettozahler erweisen, Anreize, in Jurisdiktionen mit geringerer Redistribuition abzuwandern, während Nettobegünstigte ex-post aus solchen Jurisdiktionen zuwandern. Hierdurch würden auch Redistribuitionssysteme, denen ex-ante alle zustimmen würden,

aufgrund des ex-post Verhaltens ihrer Mitglieder ihre Finanzierungsbasis verlieren. Eine freie Zuwanderung, bei denen die neueintretenden Clubmitglieder sofort Zugang zu Redistributionsleistungen hätten, würde in einem System des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen die Tendenz zu einer nicht den Präferenzen entsprechenden Umverteilung in sich tragen. Die Antwort auf dieses Problem sollte jedoch nicht in der Beschränkung des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, bspw. durch Harmonisierung der Steuern oder Zentralisierung der Redistributionspolitiken, bestehen, sondern in adäquaten Regelungen für Wanderungen zwischen den Jurisdiktionen gesucht werden, die zwar die Wahl zwischen verschiedenen Redistributionssystemen und damit auch deren Wettbewerb ermöglichen, gleichzeitig aber das Problem des ex-post Verhaltens lösen. Insbesondere dürfen reine Transferzahlungen aus Redistributionssystemen nicht der Anreiz für Migrationen sein (vgl. BECKER 1992).¹⁸

Solche Trittbrettfahrerprobleme bei der freien Zuwanderung treten jedoch nicht nur bei Umverteilungsaktivitäten von Jurisdiktionen auf, sondern auch in bezug auf die Nutzung von Kollektivgütern mit Kapitalgutcharakter. Jurisdiktionen verfügen immer über einen Bestand an kollektivem Kapital wie bspw. die Infrastruktur oder die natürliche Umwelt, deren Qualität über die Zeit systematisch durch Umweltschutzaufwendungen verbessert oder durch Zulassung von Umweltverschmutzung verschlechtert werden kann. Dieser kollektive Kapitalbestand der Jurisdiktionen kann durch kollektive Entscheidungen auf- oder abgebaut werden (Investition bzw. Desinvestition). Zum einen kann ein Trittbrettfahrerproblem dadurch entstehen, daß Immigranten den in der Vergangenheit aufgebauten kollektiven Kapitalbestand nutzen können, ohne hierfür etwas beitragen zu haben, wodurch verzerrte Anreize für Wanderungen zwischen Jurisdiktionen entstehen. Bei hierdurch ausgelösten Überfüllungseffekten bei den bereitgestellten Kollektivgütern würden damit die bisherigen Einwohner geschädigt (vgl. DERCKS 1996, S. 172).

Problematischer sind eventuell jedoch die möglichen langfristigen Konsequenzen. Individuen, die damit rechnen, daß sie nicht auf Dauer in der betreffenden Jurisdiktion bleiben, hätten bei der gegenwärtigen institutionellen Regelung keinen Anreiz, bei Wahlen Politikoptionen zu unterstützen, die mit den heute zu zahlenden Steuern das kollektive Kapital der Jurisdiktion aufrechterhalten oder erhöhen wollen. Für sie könnte es bspw. sinnvoller sein, Politikoptionen ihre Stimme zu geben, die Umweltaufwendungen reduzieren, so daß heute (aufgrund geringerer staatlicher Ausgaben) niedrigere Steuern zu zahlen sind oder sich die Produktionskosten aufgrund geringerer Umweltstandards vermindern. Ähnliches gilt für Aufwendungen in die Infrastruktur. Auch ergibt sich für

¹⁸ Vgl. zu solchen Vorschlägen bspw. H.-W. SINN (1995, S. 247 f.), S. SINN (1992, S. 193) sowie insbesondere DERCKS (1996, S. 169 ff.) mit weiterer Literatur; zur Idee von Innovationen bei Redistributionspolitiken aufgrund des Wettbewerbs zwischen lokalen Regierungen vgl. VIHANTO (1992, S. 423 f.).

mobile Individuen ein Anreiz, die kollektiven Problemlösungen der Jurisdiktionen stärker über die Aufnahme zusätzlicher Schulden statt über heute zu zahlende Steuern zu finanzieren. Der entscheidende Punkt liegt darin, daß diese Individuen in der Gegenwart Steuern oder andere Kosten sparen, den langfristig negativen Folgen einer solchen Politik jedoch durch spätere Abwanderung in andere Jurisdiktionen entgehen können. Als Konsequenz ergäbe sich hieraus die Gefahr, daß Jurisdiktionen bei einem hohen Anteil solcher mobiler Individuen systematisch zu wenig in ihren kollektiven Kapitalbestand investieren bzw. zu viele Ausgaben über Schulden finanzieren.¹⁹ Das entscheidende Problem liegt daran, daß die Property Rights an der Jurisdiktion mit ihrem kollektiven Kapitalbestand unter den Bedingungen der Mobilität von Individuen nicht mehr adäquat spezifiziert sind.²⁰ Mobile Individuen haben kein langfristiges Interesse an dem kollektiven Kapitalbestand der Jurisdiktion, weil beim Austritt Veränderungen der zukünftigen Nutzenströme aus dem Auf- oder Abbau des kollektiven Kapitalbestands nicht kapitalisiert werden können.²¹

Beide hier nur kurz andiskutierten Probleme verdeutlichen die Schwierigkeiten der traditionellen Interpretation von Freizügigkeit, bei der jedes Individuum das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes und damit auf freien Eintritt in jede Jurisdiktion besitzt, ohne daß die Jurisdiktionen dies verweigern oder hierfür einen Preis verlangen könnten. Sind aber mit der Clubmitgliedschaft ökonomisch wertvolle Rechte in Form von Transferansprüchen oder der kostenlosen Nutzung eines kollektiven Kapitalbestands verbunden, so führen solche Rechte auf freien Eintritt in Clubs zu ineffizienten Lösungen. Naheliegender wäre deshalb die Zahlung einer einmaligen Summe als Eintrittspreis, um einen Beitrag für den in der Vergangenheit aufgebauten kollektiven Kapitalbestand zu leisten. Aus ökonomischer Sicht kann man jedoch auch noch einen Schritt weitergehen und über

¹⁹ Es handelt sich hier um eine völlig andere Argumentation als bei H.-W. SINN (1990a, 1995), der aufgrund einer ruinösen Steuerkonkurrenz von einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern ausgeht. Auf das hier angesprochene Kapitalproblem wurde dagegen in bezug auf das Umweltproblem und zukünftige Generationen - als bisher noch ungelöstes Problem - kurz in OATES/SCHWAB (1988, S. 351) hingewiesen: „An individual's children and their offspring will probably live elsewhere so their ‚environmental heritage‘ under a system of local decision-making will be determined by others. This may well result in a form of myopia under local standard-setting that leads to socially suboptimal levels of environmental quality for one's descendants“.

²⁰ Unter den Bedingungen der Immobilität von Individuen tritt dieses Problem nicht in vergleichbarer Weise auf, weil die Individuen wissen, daß sie langfristig gesehen die negativen Folgen tragen müssen (aber: Intergenerationenkonflikt).

²¹ Dieser Effekt wird allerdings insofern durch Kapitalisierungseffekte gemildert, weil der Wert komplementärer immobilier privater Güter wie Häuser und Grundstücke auch von der Qualität der kollektiven Problemlösungen der jeweiligen Jurisdiktion abhängt, so daß bei Abwanderung je nach Auf- oder Abbau des kollektiven Kapitalbestands der Verkaufswert des eigenen Hauses steigt oder sinkt. Voraussetzung ist aber, daß die mobilen Individuen in der Jurisdiktion Eigentum erworben haben (vgl. hierzu OATES 1969 und den Überblick in DOWDING/JOHN/BIGGS 1994, S. 775 ff.).

die Schaffung von Märkten für handelbare Clubmitgliedschaften („Staatsbürgerschaften“) mit entsprechenden durch Angebot und Nachfrage bestimmten Marktpreisen nachdenken.²² Wer innerhalb einer bestimmten Jurisdiktion leben möchte, hat ein entsprechendes Mitgliedsrecht zu kaufen, das er aber beim Wechsel in eine andere Jurisdiktion wieder verkaufen kann. Durch einen Marktpreis für das Mitgliedsrecht würden die beiden obigen Probleme vermieden, da der Preis sowohl den Umfang der sozialen Transferansprüche als auch den Wert des jeweiligen kollektiven Kapitalbestand reflektieren würde. Ein Marktpreis für die Mitgliedschaft in einer Jurisdiktion würde gleichzeitig in ähnlicher Weise wie Aktienkurse ein Indikator für die Qualität der Politik der Jurisdiktionen sein. Diese Überlegungen verweisen gleichzeitig darauf, daß es sich als fruchtbar erweisen könnte, aus institutionenökonomischer Sicht in ähnlicher Weise wie bei Unternehmen (vgl. RICHTER/FURUBOTN 1996, S. 351 ff.) die Effizienz der eigentumsrechtlichen Struktur von Jurisdiktionen zu untersuchen.

7. Zum Problem einer integrierten Wettbewerbsordnung für Unternehmen und Jurisdiktionen

Bisher wurde nur gefragt nach den Regeln, die für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen auf dem (Standort-)Markt für kollektive Problemlösungen notwendig sind. Im folgenden soll auch die zweite wichtige Art des Wettbewerbs miteinbezogen werden, nämlich der Wettbewerb zwischen Unternehmen auf den Gütermärkten als Märkte für private Problemlösungen, die sich zunehmend zu globalen Märkten entwickeln. Für die Sicherung dieses Wettbewerbs zwischen Unternehmen scheinen nun nicht nur Regeln gegen private Wettbewerbsbeschränkungen notwendig, sondern auch Regeln, die Jurisdiktionen einzuhalten haben, wie bspw. Regeln gegen protektionistische Maßnahmen, Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen. Im folgenden soll kurz gezeigt werden, daß das Verhältnis zwischen diesen beiden Arten von Wettbewerb nicht ohne Spannungen ist und die Frage nach einer integrierten Wettbewerbsordnung, in der sowohl der Wettbewerb zwischen Unternehmen als auch der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen funktionieren kann, bisher nicht ausreichend untersuchte, komplexe Probleme aufwirft.

Ausgangspunkt ist der Sachverhalt, daß die räumliche Größe der Gütermärkte oft die Territorien von mehreren Jurisdiktionen umfaßt, so daß auf dem glei-

²² Innerhalb der Regionalökonomie wurde im Zusammenhang mit der Idee eines „Systems konkurrierender Regionen“ bereits von FRANKE (1989) ein solcher Vorschlag der Ausgabe von handelbaren Zertifikaten gemacht, die „das Recht des Inhabers [verbriefen], das öffentlich bereitgestellte Leistungsbündel der jeweiligen Region in Form von Gütern und auch verteilungspolitisch motivierter Leistungen in Anspruch zu nehmen“ (ebd., S. 158). Zu Vorschlägen, die bisherigen bürokratischen und ineffizienten Immigrationsregelungen vieler Länder durch eine Versteigerung von Einwanderungszertifikaten zu ersetzen, vgl. STRAUBHAAR 1991 und BECKER 1992.

chen Gütermarkt Unternehmen aus verschiedenen Jurisdiktionen im Wettbewerb um die Suche nach möglichst günstigen Problemlösungen stehen. Aus der Theorie der Außenhandelspolitik sind eine ganze Anzahl von staatlichen Aktivitäten von Jurisdiktionen wie bspw. tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse und andere wettbewerbsverzerrende Maßnahmen wie Subventionen (vgl. bspw. DONGES 1981) bekannt, durch die Wettbewerber aus bestimmten Jurisdiktionen bevorzugt oder benachteiligt werden, was wiederum die Funktionsfähigkeit dieser Wettbewerbsprozesse zwischen Unternehmen beeinträchtigt. Auch wenn ein unverzerrter Wettbewerb nicht bedeuten kann, daß alle Unternehmen aus allen Jurisdiktionen unter den gleichen Wettbewerbsbedingungen antreten können sollen (Chancengleichheit, „Leveling the Playing Field“), da die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung gerade auf der Ausnützung unterschiedlicher Bedingungen und damit unterschiedlicher komparativer Kostenvorteile in den einzelnen Jurisdiktionen beruhen (vgl. SIEBERT/KOOP 1990, S. 445), so besteht doch die Grundidee eines von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen freien Wettbewerbs zwischen Unternehmen darin, daß die Wettbewerbsbedingungen nicht durch einzelstaatliche Aktivitäten „künstlich“ verzerrt werden sollen.²³ Es geht vielmehr darum, daß die Jurisdiktionen mit ihrer staatlichen Zwangsgewalt nicht in den Wettbewerb zwischen Unternehmen eingreifen.

Wann können aber die staatlichen Aktivitäten von Jurisdiktionen diesbezüglich als „neutral“ angesehen werden? Hierbei ist zu bedenken, daß öffentliche Leistungen wie eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur oder ein hervorragendes öffentliches Bildungssystem den Unternehmen in einer Jurisdiktion genauso einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Unternehmen in anderen Jurisdiktionen verschaffen können wie bspw. direkte Subventionen oder Steuervergünstigungen. Entscheidend ist, daß jede staatliche Aktivität die Wettbewerbsbedingungen an diesem Standort verändern kann. Soll es aber zu keinen durch staatliche Aktivitäten verursachten Unterschieden zwischen den Wettbewerbsbedingungen in verschiedenen Jurisdiktionen kommen, so müßten folglich die staatlichen Aktivitäten aller Jurisdiktionen innerhalb dieser Gütermärkte vereinheitlicht werden, um solche Verzerrungen auszuschließen. Anders ausgedrückt: alle Wettbewerber auf den Gütermärkten müßten unter den selben staatlichen Bedingungen antreten können, d.h. in letzter Konsequenz hätten die von den Jurisdiktionen angebotenen Pakete von Regeln, öffentlichen Leistungen und Steuern in irgendeinem Sinne gleich zu sein. Nur auf diese Weise wäre eine „Neutralität“ der Jurisdiktionen in bezug auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen zu gewährleisten.

Was folgt hieraus für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen? Würde man von obiger Idealvorstellung ausgehen, daß der Wettbewerb auf Märkten unter einheitlichen, von staatlichen Einflüssen freien bzw. unverzerrten Bedingungen

²³ „Natürliche“ Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen stellen dagegen als Ausdruck komparativer Kostenunterschiede kein Problem dar.

stattfinden müsse, so wäre per definitionem kein Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen mehr möglich. Denn entweder dürften die Jurisdiktionen bestimmte Aktivitäten überhaupt nicht durchführen oder sie müßten sie in einer in irgendeinem Sinne gleichen Weise betreiben. In beiden Fällen aber hätten die Jurisdiktionen nicht mehr das Recht auf eine freie Gestaltung ihrer Steuer-Leistungs-Pakete, d.h. letztlich müßten alle Spielräume von Jurisdiktionen bei der Beeinflussung der Bedingungen ihres Standortes beseitigt werden. Ohne eine solche „Wettbewerbsfreiheit“ beim Einsatz ihrer Aktionsparameter ist aber ein Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen im Sinne eines Experimentierungsprozesses, bei dem in Konkurrenz zueinander nach neuen besseren Möglichkeiten der kollektiven Lösung von Problemen gesucht und wechselseitig voneinander gelernt wird, nicht möglich. Auch für die Funktionsfähigkeit des Anreiz- und Sanktionsmechanismus des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen ist es notwendig, daß Unternehmen, die sich an besonders attraktiven Standorten befinden, Wettbewerbsvorteile gegenüber Unternehmen an weniger attraktiven Standorten gewinnen. Denn nur auf diese Weise bestehen für die Unternehmen Anreize, Standorte zu wechseln, so daß Jurisdiktionen mit attraktiven Steuer-Leistungs-Paketen belohnt und die im Wettbewerb zurückgebliebenen Jurisdiktionen unter Wettbewerbsdruck gesetzt werden. Ein funktionsfähiger Standortwettbewerb setzt folglich staatlich verursachte unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen zwischen den Jurisdiktionen gerade voraus. Eine übergeordnete Regel für die Jurisdiktionen, die im Interesse des Wettbewerbs zwischen Unternehmen eine Homogenisierung der Steuer-Leistungs-Pakete der Jurisdiktionen erzwingt, macht einen sinnvollen Standortwettbewerb unmöglich.

Aus diesen Überlegungen scheint sich nun ein Dilemma oder zumindest ein Spannungsverhältnis zwischen dem Wettbewerb zwischen Unternehmen auf Gütermärkten einerseits und dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen auf Standortmärkten andererseits herauszuschälen. Wenn der Wettbewerb zwischen Unternehmen ohne „künstliche“ Verzerrungen durch staatliche Aktivitäten der einzelnen Jurisdiktionen ablaufen soll, so scheint die hierzu erforderliche Homogenisierung einzelstaatlicher Aktivitäten einen gleichzeitigen Wettbewerb von Jurisdiktionen zur Verbesserung ihrer Standortbedingungen unmöglich zu machen. Läßt man dagegen auf der anderen Seite einen solchen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen zu, so finden die Unternehmen in den einzelnen Jurisdiktionen durch staatliche Aktivitäten verursachte unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen vor, die nun wiederum den Wettbewerb zwischen den Unternehmen aus verschiedenen Jurisdiktionen zu verzerren scheinen. Das Problem scheint folglich darin zu bestehen, daß Dezentralität staatlicher Entscheidungen notwendig für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen ist, gleichzeitig aber zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen auf den Gütermärkten führen kann.²⁴

²⁴ Vgl. auch KINCAID (1995, S. 260 f.) und VANBERG (1996, S. 264): „In order for competi-

Man könnte das Problem auch anhand zweier verschiedener liberaler Regime deutlich machen. Im liberalen Regime I steht ausschließlich die weltweite freie Mobilität von Personen, Waren und Produktionsfaktoren und die Abwesenheit aller staatlich verursachten Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen auf Gütermärkten im Vordergrund. Alle Individuen und Unternehmen haben die gleichen Rechte und sollen unter den gleichen allgemeinen und folglich einheitlichen Regeln am Wettbewerb teilnehmen können, über die jedoch dann zentral entschieden werden müßte. Unter einem solchen universalistisch gedachten liberalen Regime I bleibt letztlich kein Raum für unabhängige Entscheidungskompetenzen von nationalen, regionalen und lokalen Jurisdiktionen über ihre eigenen Steuer-Leistungs-Pakete, weil nur so Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnisse durch einzelstaatliche Aktivitäten verhindert werden können. Diese Vorstellung impliziert gleichzeitig die Gefahr eines zentralistischen Einheitsstaats, in dem weder Dezentralität mit der Möglichkeit der Erfüllung unterschiedlicher Präferenzen noch der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen einen sinnvollen Platz finden. Dagegen wäre der Wettbewerb zwischen Unternehmen frei von allen Behinderungen und Verzerrungen durch die staatlichen Aktivitäten einzelner Jurisdiktionen.

Dem ließe sich ein liberales Regime II gegenüberstellen, das auch dem „Modell freier Ordnungswahl“ von VANBERG (1997) entspricht und sowohl dezentrale Entscheidungen über kollektive Problemlösungen als auch einen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen zuläßt. Entscheidend ist, daß hier Gruppen von Individuen das prinzipielle Recht haben, ausgehend von ihren eigenen Präferenzen selbst zu bestimmen, unter welchen Regeln sie in ihrer jeweiligen Jurisdiktion leben möchten. Hierbei kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich die Mitglieder einer Jurisdiktion zur Lösung bestimmter kollektiver Probleme auch auf Regeln wie bestimmte Regulierungen einigen werden, die üblicherweise als handelshemmend angesehen werden. Der entscheidende Punkt besteht aber darin, daß bei Mobilität die Individuen die freie Wahl zwischen den von verschiedenen Jurisdiktionen angebotenen Paketen an Regeln, öffentlichen Leistungen und Steuern haben, so daß das Kriterium der individuellen freiwilligen Zustimmung zu den jeweiligen Steuer-Leistungs-Paketen erfüllt ist.²⁵ In einem solchen liberalen Regime II können nun Wettbewerbsprozesse zwischen Unternehmen und Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen gleichzeitig stattfinden, wobei sich

tion among lower-level (local, regional, state) governments to be meaningful, they must command sufficient discretionary political authority to be able to respond to their local constituents' preferences, and to offer to their citizens distinct policy packages. ... The use that is made of such discretionary political power may, however, result - as an intended or unintended outcome - in obstacles to the mobility of commodities, capital and persons, obstacles that reduce the individual person's freedom of choice.“

²⁵ „Letztlich kann nur die freiwillige Beteiligung an einem Ordnungsregime, im Angesicht realisierbarer Alternativen, ein Indikator für die tatsächlichen konsensfähigen konstitutionellen Interessen von Menschen, und damit für die Legitimation von Ordnungen, sein“ (VANBERG 1997, S. 30).

aber Sachverhalte nicht vermeiden lassen, die aus bisheriger Sicht als Handelshemmnisse oder Wettbewerbsverzerrungen erscheinen.

Bedeutet dies, daß ein Dilemma besteht und man zwischen dem Wettbewerb zwischen Unternehmen und dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen wählen muß? Zunächst einmal ist festzustellen, daß die wissenschaftende und machtbegrenzende Funktion des Wettbewerbs sowohl für private Güter als auch für Kollektivgüter von zentraler Bedeutung ist, d.h. beide Wettbewerbsprozesse sind wichtig, weil es in beiden Fällen um die Erfüllung der Präferenzen von Individuen geht. Allerdings ist die Ausgangsargumentation, daß durch staatliche Aktivitäten verursachte unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen den Wettbewerb zwischen Unternehmen verschiedener Jurisdiktionen verzerren, als zweifelhaft anzusehen. Denn sind die Unternehmen zwischen den Jurisdiktionen mobil, dann können durch unterschiedliche Bedingungen in verschiedenen Jurisdiktionen zumindest längerfristig²⁶ keine Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen eintreten, da diese ja die Freiheit der Standortwahl haben. Fühlt sich ein Unternehmen durch staatlich verursachte ungünstige Standortbedingungen benachteiligt, so kann es seinen Standort in eine Jurisdiktion mit besseren Standortbedingungen verlegen und auf diese Weise die „Verzerrung“ selbst beseitigen. Es ist also bei Mobilität der Unternehmen sehr zweifelhaft, ob durch einzelstaatliche Aktivitäten tatsächlich Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen eintreten.

Als Ergebnis läßt sich somit festhalten: Eine integrierte Wettbewerbsordnung für Jurisdiktionen und Unternehmen hat sehr viel vorsichtiger mit Regeln umzugehen, die dafür sorgen sollen, daß der Wettbewerb zwischen Unternehmen nicht durch einzelstaatliche Aktivitäten verzerrt wird. Erstens ist bei freier Standortwahl der Unternehmen zwischen den Jurisdiktionen fraglich, ob überhaupt Verzerrungen auftreten. Zweitens besteht die gravierende Gefahr, daß Regeln zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnissen in ihrer letzten Konsequenz zu einer auf einer zentralen Ebene festgelegten Vereinheitlichung der Steuer-Leistungs-Pakete der verschiedenen Jurisdiktionen führen. Hierdurch würde die Wettbewerbsfreiheit der Jurisdiktionen und damit die wissenschaftende und machtbegrenzende Funktion des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen (Standortwettbewerb) massiv eingeschränkt, was gleichzeitig die freie Wahl der Individuen zwischen verschiedenen Ordnungen und damit die Erfüllung ihrer heterogenen Präferenzen stark beeinträchtigen würde.²⁷ Eine integrierte Wettbewerbsordnung für Jurisdiktionen und Unternehmen muß folglich diese Spannungen berücksichtigen und Regeln finden, die gleich-

²⁶ Durch irreversible Investitionen können höchsten kurz- und mittelfristig Mobilitätsprobleme bei den Unternehmen auftreten. Solche zeitlich begrenzten Bindungen treten aber auch auf normalen Gütermärkten auf.

²⁷ Für eine konkrete Anwendung dieser Überlegungen vgl. die Analyse der diesbezüglichen Auswirkungen der EU-Beihilfenkontrolle in KERBER (1998b).

zeitig den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen und den Wettbewerb zwischen Unternehmen ermöglichen.

8. Zur rechtlichen Struktur der Ordnung für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen

Zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von normalen Gütermärkten ist die Sicherung von Eigentumsrechten (Privateigentum) und die Vertragsfreiheit (einschl. „pacta sunt servanda“). Konstitutiv für Märkte ist, daß die Anbieter und Nachfrager rechtlich nicht in einem Über-/Unterordnungsverhältnis zueinander stehen, sondern auf der gleichen (privat-)rechtlichen Ebene mit Hilfe von (Tausch-)Verträgen ihre jeweils eigenen Interessen verfolgen. Lediglich bezüglich der notwendigen Regeln für die Lösung von kollektiven Problemen (insbes. zur Sicherung der Funktionsfähigkeit dieser Märkte) befinden sich diese Rechtssubjekte in einem Unterordnungsverhältnis gegenüber einer Instanz (Staat), deren Aufgabe die Durchsetzung dieser Regeln ist. Geht man wie in diesem Beitrag von der Idee aus, daß auch ein großer Teil üblicherweise staatlicherseits bereitgestellter kollektiver Problemlösungen auf einem Markt durch einen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen angeboten werden kann, so erscheint es konsequent und notwendig, in Analogie zu den rechtlichen Voraussetzungen von normalen Gütermärkten auch für den Markt für von Jurisdiktionen angebotene und von Individuen und Unternehmen nachgefragte kollektive Problemlösungen entsprechende rechtliche Strukturen zu schaffen. Was würde dies für die übergeordnete Rechtsordnung bedeuten, innerhalb der der Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen verlaufen soll?

Sollen Jurisdiktionen ganz normale im Wettbewerb stehende Anbieter von Problemlösungen sein, müßten sie als Rechtssubjekte in dieser übergeordneten Rechtsordnung im Prinzip den gleichen rechtlichen Status haben wie Individuen und Unternehmen und dürften zu diesen in keinem Über-/Unterordnungsverhältnis mehr stehen wie dies bisher der Fall ist. Die Beziehungen zwischen Individuen und Unternehmen einerseits und den Jurisdiktionen andererseits müßten als normale Tauschbeziehungen genauso privatrechtlicher Art sein wie die Beziehungen zwischen Individuen und Unternehmen. Siedelt sich ein Unternehmen in einer Jurisdiktion an oder immigriert ein Individuum, so würden normale vertragliche Beziehungen zur Jurisdiktion existieren, sei es explizit durch direkte Verträge oder implizit durch den Eintritt in einen Club mit niedergelegter Clubsatzung einschließlich der darin festgelegten kollektiven Entscheidungsverfahren und den mit der Clubmitgliedschaft verbundenen Rechten und Pflichten. Die zugrundezulegende Rechtsordnung hätte folglich den Charakter einer Privatrechtsordnung im Sinne von BÖHM (1966) anzunehmen. Aufgabe dieser Rechtsordnung wäre es zum einen, die Eigentumsrechte von Individuen, Unternehmen und Jurisdiktionen zu sichern, was sowohl die Sicherung des Friedens

zwischen den Jurisdiktionen umfassen würde, um kriegerische Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Jurisdiktionen auszuschließen und so die Eigentumsrechte von Jurisdiktionen an Territorium zu sichern, als auch die Eigentumsrechte der Individuen und Unternehmen vor Eingriffen der Jurisdiktionen zu schützen. Zum anderen würde es dieser übergeordneten Rechtsordnung zukommen, auch Verträge (Clubsatzungen, Verfassungen) zwischen den Individuen und den Jurisdiktionen zu schützen, d.h. Funktionen der Schlichtung von Streitigkeiten und der Durchsetzung von berechtigten Ansprüchen zu übernehmen. Gleiches gilt auch für die (vertraglichen) Beziehungen zwischen Jurisdiktionen innerhalb des sich herausbildenden vermutlich sehr komplexen Geflechts von territorialen und funktionalen Jurisdiktionen.

Die Wettbewerbsordnung für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen müßte dann eine an solchen Grundprinzipien orientierte Rechtsordnung sowie eine bisher noch weitgehend unbekannt Menge weiterer Regeln für die Sicherung der Funktionsfähigkeit dieser Wettbewerbsprozesse umfassen (vgl. bspw. die Abschnitte 4 bis 7). Hierzu könnten insbesondere bestimmte Mindestregeln für den Schutz von Individuen gehören, bspw. in bezug auf Grundrechte und politische Mitentscheidungsrechte in den Jurisdiktionen. Von zentraler Bedeutung wäre jedoch, daß die Mobilität der Individuen und damit ihre Exit-Option als Schlüsselbedingung für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen oder - anders ausgedrückt - für die „freie Wahl zwischen Ordnungen“ (Vanberg) geschützt wird. Die Durchsetzung einer möglichst weitgehenden Dezentralisierung bei dem Angebot kollektiver Problemlösungen durch die Jurisdiktionen (Subsidiaritätsprinzip) gehört hier ebenso dazu wie eventuell ein Verbot von Maßnahmen von Jurisdiktionen, einseitig die Austrittsschranken für Individuen zu erhöhen.²⁸ Beides würde den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen sichern und intensivieren helfen. Jenseits dieser letztlich vermutlich stark begrenzten Menge an übergeordneten Regeln, sollten die Ordnungen der einzelnen Jurisdiktionen dagegen eine erhebliche Vielfalt zeigen dürfen. Dies würde sowohl die Erfüllung heterogener Präferenzen bezüglich der Ordnungen, in denen die Individuen leben möchten, als auch die im Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen stattfindenden wissenschaftenden Experimentierungsprozesse zur Verbesserung kollektiver Problemlösungen, insbesondere durch bessere institutionelle Arrangements, ermöglichen.

Die hier nur grob skizzierte Idee einer übergeordneten Wettbewerbsordnung, in der der Wettbewerb zwischen Unternehmen und zwischen Jurisdiktionen verlaufen könnte, erscheint auf den ersten Blick nicht nur noch wenig ausgearbeitet, sondern auch sehr utopisch und kaum realisierbar. Das soll hier nicht grundsätzlich bestritten werden. Auf der anderen Seite soll auf verschiedene Entwicklun-

²⁸ Hierbei ist insbesondere an ein Verbot der Einschränkung des Rechts auf einen freien Transfer von Vermögenswerten in andere Jurisdiktionen zu denken (Freiheit des Kapitalexportes).

gen hingewiesen werden, die sich durchaus in eine solche Richtung zu bewegen scheinen. Eine wichtige Entwicklung sind die Bestrebungen hin zu einer einheitlichen Weltwettbewerbsordnung zur Sicherung des Wettbewerbs auf internationalen Gütermärkten im Rahmen der WTO, in der sich nicht nur die Perspektive einer internationalen Wettbewerbspolitik gegen private Wettbewerbsbeschränkungen, sondern auch eine stärkere Integration von Wettbewerbspolitik und Handelspolitik abzeichnet (vgl. bspw. PETERSMANN 1994 und FOX/ORDOVER 1995). Zum anderen scheinen sich auch Tendenzen zu verstärken, die Rechte von Individuen gegenüber wettbewerbsbeschränkendem Verhalten von Jurisdiktionen zu stärken. Dies gilt bspw. für die faktische Ausbreitung von Konkurrentenklagen gegen staatliche Beihilfen und die entsprechenden Entscheidungen der EU (vgl. bspw. POLLEY 1996) oder die aktuelle Diskussion, ob GATT/WTO-Regeln nicht als unmittelbar anwendbares Recht innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU anzusehen sind.²⁹ Entscheidend ist die sich ausbreitende Idee, Rechte von Individuen gegenüber Jurisdiktionen auf einer internationalen Rechtsebene zu schützen.³⁰

9. Folgerungen

Systemwettbewerb könnte folglich im Sinne eines „Modells freier Ordnungswahl“ (Vanberg) als Mittel genutzt werden, um in einem evolutorischen Prozeß des Experimentierens herauszufinden, welche Ordnungen bzw. Steuer-Leistungs-Pakete der Jurisdiktionen am geeignetsten sind, um die jeweiligen Präferenzen der Individuen zu erfüllen. Insofern besteht die Grundidee dieses Beitrags darin, Jurisdiktionen in analoger Weise zu Unternehmen auf normalen Gütermärkten als Anbieter von Problemlösungen zu sehen, die mit ihren Leistungen um Nachfrager konkurrieren. Wie auf Märkten für private Güter könnte auch hier der Wettbewerb als ein Prozeß interpretiert werden, in dem es sowohl um die Generierung neuen Wissens über bessere kollektive Problemlösungsmöglichkeiten (Wissensproblem) als auch um die Begrenzung der Möglichkeiten des Mißbrauchs staatlicher Macht durch Regierungen (Rent-seeking- Problem) geht. Im Mittelpunkt dieses Beitrags stand deshalb die Frage nach den institutionellen Bedingungen für die Funktionsfähigkeit solcher Wettbewerbsprozesse zwischen den Jurisdiktionen (Wettbewerbsordnung).

²⁹ Vgl. EECKHOUT (1997, S. 13): „whether ... it creates rights which are enforceable before national or Community courts“; vgl. auch PETERSMANN (1997) sowie grundsätzlich WILLGERODT (1989, S. 421 ff.) und insbesondere TUMLIR (1983, S. 81).

³⁰ Vgl. die Idee eines „internationalen Konstitutionalismus“ bei PETERSMANN (1997, S. 328): „Der weltweite Trend zu Liberalisierung, globaler Integration, Menschenrechtsschutz und Demokratie hat die ‚Verfassungsfunktionen‘ des Völkerrechts für den grenzüberschreitenden Rechts- und Grundrechtsschutz dramatisch erhöht“ (ebd., S. 330).

Folgende zentrale Ergebnisse lassen sich festhalten:

- Konsequenterweise sollte die rechtliche Struktur dieser Wettbewerbsordnung und damit die institutionelle Basis für den Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen den Charakter einer Privatrechtsordnung in dem Sinne aufweisen, daß Individuen und Unternehmen als Nachfrager auf der gleichen (privat-)rechtlichen Stufe stehen wie die Jurisdiktionen als Anbieter kollektiver Problemlösungen. Die Beziehungen zwischen den Jurisdiktionen und ihren Bürgern werden damit privatrechtlicher Natur und verlieren ihren Charakter als Über-/Unterordnungsverhältnis.
- Zur Lösung von Problemen der räumlich begrenzten Nichtausschließbarkeit, externen Effekten und Unteilbarkeiten (Skalenvorteilen) bei der Bereitstellung kollektiver Problemlösungen kann die Entstehung eines komplexen föderalen Systems von territorial und funktional definierten Jurisdiktionen notwendig sein, die auf unterschiedlichen Ebenen miteinander im Wettbewerb stehen. Als besonders interessant muß die Möglichkeit gesehen werden, daß diese föderale Struktur selbst in einem solchen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen von unten nach oben entstehen und weiterentwickelt werden kann (Bottom-up-Ansatz).
- Weiterhin wären Regeln gegen Wettbewerbsbeschränkungen notwendig. In einem solchen föderalen System würden diese insbesondere aus dem Gebot einer möglichst weitgehende Dezentralisierung von kollektiven Problemlösungen bestehen, wodurch auch die Exitkosten von Individuen gesenkt und ihre Mobilität gesichert würde.
- Zur Verhinderung von Ineffizienzen bei der Bereitstellung von kollektiven Problemlösungen (bspw. Umverteilung und kollektives Kapital) können Regelungen für die Wanderungen zwischen den Jurisdiktionen (Clubs) notwendig sein (einschließlich der Möglichkeit von Eintrittspreisen oder handelbaren Clubmitgliedschaftsrechten).
- Ein besonderes und noch ungelöstes Problem stellt die Frage nach einer integrierten Wettbewerbsordnung dar, die sowohl den Wettbewerb zwischen Unternehmen vor staatlichen Eingriffen der Jurisdiktionen sichert, gleichzeitig aber auch den Jurisdiktionen genügend Spielräume für ihren wettbewerblichen Experimentierungsprozeß zur Verbesserung ihrer kollektiven Problemlösungen läßt.

In diesem Beitrag konnten nur einige wenige Problemschwerpunkte und mögliche Lösungsperspektiven diskutiert werden. Für die Frage nach einer umfassenden Konzeption einer solchen Wettbewerbsordnung ist jedoch nochmals darauf hinzuweisen, daß die Ökonomie erst am Anfang eines vermutlich langfristigen Forschungsprogramms mit umfangreichen theoretischen und empirischen Untersuchungen über die Funktionsweise solcher Wettbewerbsprozesse steht, die sich in der Realität als außerordentlich komplex und vielgestaltig erweisen. Dies gilt insbesondere dann, wenn man sich nicht auf das Problem öffentlicher Güter und Steuern beschränkt, sondern vor allem auch die vielen unterschiedlichen

Arten von rechtlichen Regelungen miteinbezieht.³¹ Aufgrund dieser Komplexität ist es unabdingbar, theoretische Ansätze aus unterschiedlichen Bereichen der Ökonomie miteinander zu kombinieren, wie bspw. Wettbewerbstheorie und -politik, Ordnungsökonomie, Neue Politische Ökonomie, Föderalismustheorie, Finanzwissenschaft, Law and Economics, Außenhandelstheorie und -politik und Migrationsforschung.

Es dürfte aber auch deutlich geworden sein, daß es möglich sein könnte, diejenigen institutionellen Bedingungen zu identifizieren, unter denen sich solche Wettbewerbsprozesse zwischen Jurisdiktionen als funktionsfähig erweisen könnten. Auch ist bei der Analyse der Funktionsfähigkeit dieser Märkte ebenfalls vor einem „nirvana approach“ (Demsetz) mit der Gefahr einer daraus folgenden ubiquitären Marktversagensdiagnose zu warnen, d.h. auch hier wären „Marktversagen“ (bei der Wettbewerbslösung) und „Staatsversagen“ (bei Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen) miteinander abzuwägen. Desweiteren wäre es ein Mißverständnis, zu glauben, daß wir erstlich vor der Alternative stünden, ob wir einen Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen haben möchten oder nicht. Ein solcher Wettbewerb besteht längst. Dezentralität staatlicher Entscheidungen (Subsidiarität) und Mobilität sind nur in einer von Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen geprägten Welt gleichzeitig zu verwirklichen. Die Alternative zu diesem „Markt“ bestünde nur in der Zentralisierung staatlicher Entscheidungen und/oder der künstlichen Einschränkung der Mobilität. Es geht folglich weniger um das „Ob“ solcher Prozesse, sondern hauptsächlich darum, unter welchen Regeln diese stattzufinden haben, damit sie zu wünschenswerten Ergebnissen für die Individuen führen.

Zusammenfassung

In diesem Bereich wird auf der Basis eines evolutorischen Konzepts wissenschaftenden Wettbewerbs (Schumpeter, v. Hayek) untersucht, ob unter Berücksichtigung der zunehmenden Mobilität von Individuen, Produktionsfaktoren und Unternehmen auch die durch Gebietskörperschaften (Jurisdiktionen) bereitgestellten kollektiven Problemlösungen (rechtliche Regeln, öffentliche Leistungen) wettbewerblich angeboten werden können und welche übergeordneten Regeln gegebenenfalls für die Funktionsfähigkeit seines solchen Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen notwendig wäre. Zur Herausarbeitung einiger Bausteine für eine solche Wettbewerbsordnung werden föderale Strukturen als Mehr-Ebenen-Systeme eines solchen Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, das Problem der Beschränkungen dieses Wettbewerbs, Probleme mit der Freizügigkeit (Umverteilung, kollektives Clubkapital), bisher nicht thematisierte Spannungen zwischen dem Wettbewerb zwischen Unternehmen und dem Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen sowie die Frage nach der grundlegenden rechtlichen Struktur einer solchen übergeordneten Wettbewerbsordnung analysiert.

³¹ Vgl. hierzu bspw. ENGEL (1995) sowie das folgende Korreferat von Behrens.

Summary

Applying an evolutionary concept of knowledge-creating competition (Schumpeter, v. Hayek) it is asked, first, whether the collective solutions of problems as rules and public goods offered by jurisdictions (e.g. states and local communities) can also be supplied competitively on markets, referring to the increasing mobility of individuals, factors and firms between jurisdictions, and, secondly, which rules would be necessary to safeguard the working of these competition processes among jurisdictions. For the development of some central elements of such a competitive order (Wettbewerbsordnung) the following problems are analysed: federal structures as multi-level-systems of competing jurisdictions, restraints of competition between these jurisdictions, freedom of movement (redistribution, collective club capital), tensions between competition among firms on one hand and competition among jurisdictions on the other, and the basic legal structure of such an encompassing competitive order.

Literatur

- BECKER, G. (1992), Eintrittspreise für Immigranten. Plädoyer für einen moderaten Liberalismus in der Einwanderungspolitik, in: *Neue Zürcher Zeitung* Nr.256 v. 4.11.1992, S. 33 f.
- BERNHOLZ, P., FABER, M. (1986), Überlegungen zu einer normativen ökonomischen Theorie der Rechtsvereinheitlichung, in: *Rabels Zeitschrift* 50, S. 35-60.
- BISH, R.L. (1987), Federalism: A Market Economics Perspective, in: Gwartney, J.D., Wagner, R.E. (Hrsg.), *Public Choice and Constitutional Economics*, Greenwich und London, S. 351-368.
- BLANKART, Ch.B. (1994), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 2.Aufl., München.
- BÖHM, F. (1966), Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, in: *ORDO* 17, S. 75-151.
- BRETON, A. (1996), *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge.
- BUCHANAN, J.M. (1965), An Economic Theory of Clubs, in: *Economica* 32, S. 1-14.
- BUCHANAN, J.M. (1975), *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago und London.
- CASELLA, A., FREY, B. (1992), Federalism and Clubs. Towards an Economic Theory of Overlapping Political Jurisdictions, in: *European Economic Review* 36, S. 639-646.
- DERCKS, A. (1996), *Redistributionspolitik und föderale Ordnung*, Köln.
- DONGES, J.B. (1981), Art. Handelshemmnisse, nicht-tarifäre, in: Albers, W. u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd.3, Stuttgart u.a. 1981, S. 784-794.
- DOWDING, K., JOHN, P., BIGGS, St. (1994), Tiebout: A Survey of the Empirical Literature, in: *Urban Studies* 31, S. 767-797.
- DYE, Th.R. (1990), *American Federalism. Competition Among Governments*, Lexington/Mass.
- ECKHOUT, P. (1997), The Domestic Legal Status of the WTO Agreement: Interconnecting Legal Systems, in: *Common Market Law Review* 34, S. 11-58.
- EHLERMANN, C.-D. (1995), Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: *Integration* 18, S. 11-21.
- EICHENBERGER, R. (1996), Die „fünfte Freiheit“ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch „FOCI“, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45, S. 110-130.
- ENGEL, Chr. (1995), Legal Experiences of Competition among Institutions, in: GERKEN, L. (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndsmill und London, S. 89-118.
- FELD, L.P., KIRCHGÄSSNER, G. (1995), Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 562-568.

- FOX, E.M., ORDOVER, J.A. (1995), The Harmonization of Competition and Trade Law. The Case for Modest Linkages of Law and Limits to Parochial State Action, in: *World Competition* 19, Heft 2, S. 5-34.
- FRANKE, J. (1989), *Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine theoretische und empirische Analyse ihres Wirkungsgrades und der Entwurf eines Systems konkurrierender Regionen als Ergänzung zur Strategie der Marktintegration in der Gemeinschaft*, Bochum.
- FREY, B.S., EICHENBERGER, R. (1995), Competition among Jurisdictions: The Idea of FOICI, in: GERKEN, L. (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndsmill und London, S. 209-229.
- HANSJÜRGENS, B. (1997), Äquivalenzprinzip und Finanzpolitik: Ein Besteuerungsprinzip (erneut) auf dem Prüfstand, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 46, S. 275-301.
- HAUSER, H., HÖSLI, M. (1991), Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?, in: *Aussenwirtschaft* 46, S. 497-512.
- HAYEK, F.A. v. (1945), The Use of Knowledge in Society, in: *American Economic Review* 35, S. 519-530.
- HAYEK, F.A. v. (1968), *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kiel.
- HAYEK, F.A. v. (1970), *Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde*, München und Salzburg; wiederabgedruckt in: DERS., *Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien* (hrsg. von KERBER, W.), Tübingen 1996, S. 16-36.
- HOMANN, K., KIRCHNER, CHR. (1995), Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: Gerken, L. (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin u.a., S. 45-69.
- KENYON, D.A., KINCAID, J. (Hrsg.) (1991), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington.
- KERBER, W. (1994), *Evolutorischer Wettbewerb. Zu den theoretischen und institutionellen Grundlagen der Wettbewerbsordnung*, Freiburg (Habilitationsschrift; erscheint in überarbeiteter Form 1999).
- KERBER, W. (1996), Recht als Selektionsumgebung für evolutorische Wettbewerbsprozesse, in: PRIDDAT, B.P., WEGNER, G. (Hrsg.), *Zwischen Evolution und Institution. Neue Ansätze in der ökonomischen Theorie*, Marburg, S. 297-326.
- KERBER, W. (1997), Wettbewerb als Hypothesentest: Eine evolutorische Konzeption wissenschaftlichen Wettbewerbs, in: DELHAES, K. v., FEHL, U. (Hrsg.), *Dimensionen des Wettbewerbs: Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen*, Stuttgart, S. 29-78.
- KERBER, W. (1998a), Grenzen der Wirtschaftspolitik, in: ENGEL, CHR., MORLOK, M. (Hrsg.), *Das Öffentliche Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung - die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der Konstitutionellen Ökonomie*, Tübingen, S. 207-218.
- KERBER, W. (1998b), Die EU-Beihilfenkontrolle als Wettbewerbsordnung: Probleme aus der Perspektive des Wettbewerbs zwischen Jurisdiktionen, in: CASSEL, D. (Hrsg.), *Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*, Berlin, S. 37-74.
- KINCAID, J. (1995), Liberty, Competition, and the Rise of Coercion in American Federalism, in: GERKEN, L. (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndsmill und London, S. 259-281.
- KIRCHGÄSSNER, G. (1992), Ansatzmöglichkeiten zur Lösung europäischer Umweltprobleme, in: *Aussenwirtschaft* 47, S. 55-77.
- KIRSCH, G. (1977), Einleitung, in: ders. (Hrsg.), *Föderalismus*, Stuttgart und New York, S. 1-14.
- KOOP, M. (1996), Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?, in: STREIT, M.E., VOIGT, ST. (Hrsg.), *Europa reformieren - Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas*, Baden-Baden, S. 54-62.

- LONG, N.V., SIEBERT, H. (1991), Institutional Competition Versus ex-ante Harmonization: The Case of Environmental Policy, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 147, S. 296-311.
- MUSSLER, W., WOHLGEMUTH, M. (1995), Institutionen im Wettbewerb - Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: OBERENDER, P., STREIT, M.E. (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden, S. 9-45.
- OATES, W.E. (1969), The Effect of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis, in: *Journal of Political Economy* 77, S. 957-971.
- OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.
- OATES, W.E., SCHWAB, R.M. (1988), Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, in: *Journal of Public Economics* 35, S. 333-354.
- OATES, W.E., SCHWAB, R.M. (1991), The Allocative and Distributive Implications of Locational Competition, in: KENYON, D.A., KINCAID, J. (Hrsg.), *Competition among States and Local Governments. Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, S. 127-145.
- OLSON, M. (1969), The Principle of Fiscal Equivalence, in: *American Economic Review* 59, S. 479-487.
- PETERSMANN, E.-U. (1994), Proposals for Negotiating International Competition Rules in the GATT-WTO World Trade and Legal System, in: *Aussenwirtschaft* 49, S. 231-277.
- PETERSMANN, E.-U. (1997), Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, S. 325-331.
- POLLEY, R. (1996), Die Konkurrentenklage im Europäischen Beihilfenrecht, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, S. 300-305.
- POPPER, K.R. (1973), *Objektive Erkenntnis. Ein evolutionärer Entwurf*, Hamburg.
- PROSI, G. (1990), Comments on Horst Siebert: The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process, in: SIEBERT, H. (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen, S. 76-84.
- RICHTER, R., FURUBOTN, E. (1996), *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen.
- SCHUMPETER, J.A. (1952), *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 5. Aufl., Berlin.
- SIDERAS, J. (1997), *Institutionenbildung und sozio-ökonomische Evolution*, Ilmenau (Manuskriptfassung).
- SIEBERT, H. (1990), The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process, in: SIEBERT, H. (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen, S. 53-75.
- SIEBERT, H., KOOP, M.J. (1990), Institutional Competition. A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft* 45, S. 439-462.
- SINN, H.-W. (1990a), The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: *Empirica - Austrian Economic Papers* 17, S. 3-14.
- SINN, H.-W. (1990b), Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, S. 489-504.
- SINN, H.-W. (1995), Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 240-249.
- SINN, S. (1992), The Taming of Leviathan: Competition among Governments, in: *Constitutional Political Economy* 2, S. 177-196.
- STRAUBHAAR, TH. (1991), Einwanderungszertifikate. Mehr als nur ein Diskussionsvorschlag?, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 20, S. 151-153.
- STRAUBHAAR, TH. (1995), Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als ein Denkmodell?, in: *ORDO* 46, S. 185-202.
- STRAUBHAAR, TH., WOLTER, A. (1996), Aktuelle Brennpunkte der europäischen Migrationsdiskussion, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 481-490.

- STREIT, M.E. (1994), Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: *Listforum* 20, S. 111-124.
- STREIT, M.E. (1995a), Freiburger Beiträge zur Ordnungsökonomik, Tübingen.
- STREIT, M.E. (1995b), Dimensionen des Wettbewerbs - Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 44, S. 113-134.
- STREIT, M.E. (1996), Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, in: IMMENGA, U., MÖSCHEL, W., REUTER, D. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker: zum siebenzigsten Geburtstag*, Baden-Baden, S. 521-535.
- STREIT, M.E., MUSSLER, W. (1995), Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: GERKEN, L. (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin u.a., S. 75-107.
- SUN, J.-M., PELKMAN, J. (1995), Regulatory Competition in the Single Market, in: *Journal of Common Market Studies* 33, S. 67-89.
- TIEBOUT, CH. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy* 64, S. 416-424.
- TUMLIR, J. (1983), International Economic Order and Democratic Constitutionalism, in: *ORDO* 34, S. 71-83.
- VANBERG, V. (1995), John R. Commons: Institutionelle Evolution durch absichtsvolle Selektion, in: SAMUELS, W.J., BIDDLE, J.E. (Hrsg.), *J.R. Commons' „Legal Foundations“ und seine Beiträge zum Institutionalismus*, Düsseldorf, S. 69-94.
- VANBERG, V. (1996), Subsidiarity, Responsive Government and Individual Liberty, in: NÖRR, K.W., OPPERMAN, TH. (Hrsg.), *Überlegungen zur Subsidiarität*, Tübingen, S. 255-271.
- VANBERG, V. (1997), Systemtransformation, Ordnungsevolution und Protektion: Zum Problem der Anpassung von Wirtschaftssystemen an ihre Umwelt, in: CASSEL, D. (Hrsg.), *Institutionelle Probleme der Systemtransformation*, Berlin, S. 11-41.
- VANBERG, V., BUCHANAN, J.M. (1991), Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 10, S. 61-78.
- VANBERG, V., KERBER, W. (1994), Institutional Competition Among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: *Constitutional Political Economy* 5, S. 193-219.
- VAUBEL, R. (1992), Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11, S. 30-65.
- VAUBEL, R. (1997), The Constitutional Reform of the European Union, in: *European Economic Review* 41, S. 443-450.
- VIHANTO, M. (1992), Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148, S. 411-436.
- WAGENER, A. (1997), *Internationaler Steuerwettbewerb mit Kapitalsteuern*, Heidelberg.
- WEGNER, G. (1996), *Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung - ein neuer Ansatz*, Baden-Baden.
- WILLGERODT, H. (1989): Staatliche Souveränität und die Ordnung der Weltwirtschaft, in: *ORDO* 40, S. 401-427.
- WOHLGEMUTH, M. (1995), *Institutional Competition - Notes on an Unfinished Agenda* (Diskussionsbeiträge des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen No.06-95), Jena.