

Gerold Ambrosius

# **Regulativer Wettbewerb und koordinative Standardisierung zwischen Staaten**

Theoretische Annahmen und  
historische Beispiele

Sozial- und Wirtschaftsgeschichte

Franz Steiner Verlag

# Regulativer Wettbewerb und koordinative Standardisierung zwischen Staaten



Gerold Ambrosius

# Regulativer Wettbewerb und koordinative Standardisierung zwischen Staaten

Theoretische Annahmen und  
historische Beispiele



Franz Steiner Verlag 2005

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

ISBN 3-515-08695-1



ISO 9706

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen  
des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar.  
Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck,  
Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie  
für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.  
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.  
© 2005 by Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH,  
Sitz Stuttgart. Druck: Printservice Decker & Bokor, München  
Printed in Germany

# Inhalt

1. Einführende Bemerkungen .....	7
2. Modell des unternehmenszentrierten Regulierungswettbewerbs .....	11
2.1 Methodologische und methodische Vorbemerkungen .....	11
2.2 Grundmodell des institutionellen Wettbewerbs .....	15
2.2.1 Funktionsweise .....	15
2.2.2 Voraussetzungen .....	18
2.2.3 Grenzen .....	19
2.3 Einschränkung und Vereinfachung .....	23
3. Wirtschaftliche und politische Entwicklungen vor dem Ersten Weltkrieg ...	29
3.1 Internationale Wirtschaftsentwicklungen .....	29
3.2 Nationale Politikentwicklungen .....	36
3.2.1 Allgemeine Tendenzen .....	36
3.2.2 Entwicklungen im Deutschen Reich .....	40
3.3 Politischer Internationalismus .....	45
4. Regulative Standards .....	53
4.1 Spezifizierung des Grundmodells .....	53
4.2 Lebensmittelschutz .....	64
4.2.1 Vorbemerkungen .....	64
4.2.2 Funktionsweise .....	69
4.2.2.1 Voraussetzungen .....	69
4.2.2.2 Wettbewerbsprozesse .....	70
4.2.2.2.1 Wein .....	70
4.2.2.2.2 Bier .....	75
4.2.2.2.3 Fleisch .....	79
4.2.2.2.4 Zucker .....	82
4.2.3 Hypothesen .....	86
4.3 Arbeitsschutz .....	91
4.3.1 Vorbemerkungen .....	91
4.3.2 Nationale Perspektive .....	92
4.3.3 Internationale Perspektive .....	100
4.4 Patentschutz .....	112
4.4.1 Vorbemerkungen .....	112
4.4.2 Nationale Perspektive .....	114
4.4.2.1 Vorgeschichte .....	114
4.4.2.2 Funktionsweise und Grenzen .....	116
4.4.2.3 Hypothesen .....	121
4.4.3 Internationale Perspektive .....	124
4.4.3.1 Funktionsweise .....	124
4.4.3.2 Konvention und Union .....	127
4.4.3.3 Hypothesen .....	130

5.	Koordinative Standards .....	135
5.1	Spezifizierung des Grundmodells .....	135
5.2	Maße und Gewichte .....	143
5.2.1	Vorbemerkungen .....	143
5.2.2	Funktionsweise .....	144
5.2.2.1	Ausgangssituation .....	144
5.2.2.2	Entwicklung im Zollverein .....	147
5.2.2.3	Entwicklung im Deutschen Bund, Norddeutschen Bund und Deutschen Reich .....	156
5.2.2.4	Entwicklung auf internationaler Ebene .....	159
5.3	Post und Telegrafie .....	162
5.3.1	Vorbemerkungen .....	162
5.3.2	Post .....	163
5.3.2.1	Ausgangssituation .....	163
5.3.2.2	Funktionsweise .....	165
5.3.2.2.1	Deutsch–Österreichischer Postverein von 1850 .....	165
5.3.2.2.2	Weltpostverein von 1874 .....	167
5.3.2.3	Hypothesen .....	169
5.3.3	Telegrafie .....	172
5.3.3.1	Ausgangssituation .....	172
5.3.3.2	Funktionsweise .....	175
5.3.3.2.1	Deutsch–Österreichischer Telegraphen- verein von 1850 .....	175
5.3.3.2.2	Internationale Telegraphen–Union 1865 ..	178
5.3.3.3	Hypothesen .....	181
5.4	Eisenbahnen .....	183
5.4.1	Vorbemerkungen .....	183
5.4.2	Nationale Ebene .....	184
5.4.2.1	Ausgangssituation .....	184
5.4.2.2	Formen der Standardisierung .....	186
5.4.2.2.1	Marktliche Standardisierung .....	186
5.4.2.2.2	Kooperative Standardisierung .....	187
5.4.2.2.3	Hierarchische Standardisierung .....	189
5.4.3	Internationale Ebene .....	192
5.4.3.1	Ausgangssituation .....	192
5.4.3.2	Formen der Standardisierung .....	193
5.4.3.2.1	Marktliche Standardisierung .....	193
5.4.3.2.2	Kooperative Standardisierung .....	195
5.4.4	Hypothesen .....	197
6.	Abschließende Bemerkungen .....	201
6.1	Regulative Standards .....	203
6.2	Koordinative Standards .....	210
7.	Literatur .....	215

## 1. EINFÜHRENDE BEMERKUNGEN

Die Rolle des Staates scheint sich im Zuge der Globalisierung zu wandeln. Immer dringlicher stellt sich die Frage, ob es ihm angesichts der zunehmenden Verflechtung der Volkswirtschaften weiterhin gelingen wird, seine Politikkompetenzen zu erhalten, oder ob er durch die liberalisierten Weltmärkte, die ihren eigenen Gesetzen zu folgen scheinen, immer mehr in die Defensive gedrängt wird. Zwei extreme Positionen stehen sich gegenüber: Für die einen nimmt die staatliche Handlungsfähigkeit ab; die internationale Systemkonkurrenz erzwingt ihrer Meinung nach nicht nur eine Deregulierung, sondern führt außerdem zu einer Konvergenz der nationalen Wirtschaftssysteme. Es findet ein ‚Wettlauf nach unten‘ statt, wobei das institutionelle „Spielfeld“ der wirtschaftlichen Aktivitäten eingeengt wird. Für die anderen verschärft sich der institutionelle Wettbewerb zwar ebenfalls, allerdings bleibt die nationale Politikkompetenz grundsätzlich erhalten; es kann sogar zu einer Reregulierung kommen, wobei die wirtschaftspolitischen Divergenzen zunehmen können. Fast immer wird in dieser Diskussion zugleich die Frage gestellt, ob Staaten angesichts ihrer entgrenzten Volkswirtschaften kooperieren sollen, um auf diese Weise den eventuellen Verlust an Steuerungsmöglichkeiten zu kompensieren. Nationale Politik soll ‚internationalisiert‘ und internationale Politik ‚domestiziert‘ werden. Immerhin entstehen überall auf der Welt solche regionalen Integrationsgebilde. Dabei wird das, was in den meisten dieser Zusammenschlüsse noch ein recht seltenes Phänomen ist, im Rahmen der Europäischen Union zum alltäglichen Geschäft: Hier wird permanent darüber entschieden, welche Tatbestände ex ante harmonisiert werden und welche dem institutionellen Wettbewerb überlassen bleiben sollen. Manche fordern die Harmonisierung wirtschafts- und sozialpolitischer Regelungen, um auf diese Weise die höchste Allokationseffizienz im gemeinschaftlichen Wirtschaftsraum zu erreichen, Verbraucher zu schützen oder einen Abbau sozialer Standards zu verhindern. Andere glauben, dies gerade durch institutionellen Wettbewerb erreichen zu können, der ihrer Meinung nach am wirkungsvollsten die Bürgerpräferenzen berücksichtigt. Der Europäischen Kommission fällt es offensichtlich schwer, in dieser Hinsicht eine klare Linie zu entwickeln. Einerseits übernimmt sie die neoklassische Auffassung, dass nationale Regulierungen Wettbewerbsverzerrungen im integrierten Wirtschaftsraum darstellen, und treibt die Harmonisierung aktiv voran. Andererseits akzeptiert sie diese als Ausdruck unterschiedlicher Gesellschaftsentwürfe bzw. Traditionen und scheint einem gewissen Systemwettbewerb durchaus positiv gegenüberzustehen.

Die Tatsache, dass sich der institutionelle Wettbewerb zwischen marktwirtschaftlichen Systemen in letzter Zeit verschärft hat, hängt in erster Linie mit der Globalisierung zusammen. Aber auch der liberale Zeitgeist, das schwache Wirtschaftswachstum und die Krise der öffentlichen Finanzen spielen eine Rolle. Dadurch,

dass mit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Welt die große ordnungspolitische Antinomie zwischen Marktwirtschaft und Planwirtschaft eine Ende gefunden hat, ist zudem das Bewusstsein dafür geschärft worden, dass auch in der „westlichen Welt“ nicht bloß ‚Volkswirtschaften‘ im Wettbewerb miteinander stehen, sondern ‚Zivilisationen‘ als höchste Formen kultureller Unterschiedlichkeit. Indem sich die Europäische Kommission im Hinblick auf die Wirtschafts- und Sozialordnung auf die Suche nach spezifisch europäischen Traditionen macht, will sie dem Kapitalismus angelsächsisch-amerikanischer Provenienz ein europäisches Solidar- und Gerechtigkeitsmodell entgegensetzen.

Zu diesen europäischen Traditionen gehört ebenfalls ein anderes Regulierungsmodell. Das 20. Jahrhundert war nicht nur durch die ordnungspolitische Dichotomie zwischen ‚westlicher Marktwirtschaft‘ und ‚östlicher Planwirtschaft‘ geprägt, sondern auch durch die zwischen einem wettbewerbsorientierten Regulierungsansatz in den USA und einem gemeinwohlorientierten in Europa. Unter Regulierungen werden hier – wie in der Wirtschaftswissenschaft üblich – direkte hoheitlich-administrative Eingriffe in die unternehmerische Disposition bei der Gestaltung von Produkten und Produktionsprozessen verstanden. Regulierungen werden also nicht – wie in den Sozialwissenschaften üblich – mit staatlichen Interventionen ganz allgemein gleichgesetzt. Dadurch, dass der ‚diskretionäre Interventionsstaat‘ keynesianischer Provenienz in der jüngsten Vergangenheit zumindest tendenziell durch den ‚regelgebundenen Ordnungsstaat‘ liberaler Tradition abgelöst wird, findet das Thema ‚Regulierung‘ wieder mehr Aufmerksamkeit.

Die zentrale Frage, auf die in Folgendem eingegangen werden soll, lautet:  
*Warum führt eine Internationalisierung (Globalisierung) der Wirtschaft zu einer Konvergenz (Harmonisierung) nationalstaatlicher Institutionen (regulativer und koordinativer Standards) und beendet damit den institutionellen Wettbewerb bzw. warum führt sie zu einer Divergenz und verschärft damit den Wettbewerb?*

Eng damit verbunden ist die Frage, ob es bei solchen Konvergenzen oder Divergenzen zu einer Deregulierung oder Reregulierung kommt, d.h. zu einer abnehmenden oder steigenden Intensität staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen. Bei koordinativen Standards muss im Falle einer Angleichung zusätzlich gefragt werden, warum es zu einer hierarchischen, kooperativen oder nicht-kooperativen Standardisierung kommt.

Die Auseinandersetzung darüber, ob sich Wirtschaftsräume mit spezifischen Jurisdiktionen dem institutionellen Wettbewerb stellen oder durch tarifäre bzw. nicht-tarifäre Handelshemmnisse und Konvergenz bzw. Harmonisierung entziehen sollen, wurde nicht erst in jüngster Zeit, sondern eigentlich schon immer kontrovers diskutiert. Allerdings nahm die politische Brisanz dieser Diskussion im 19. Jahrhundert, in dem sich der Nationalstaat endgültig herausbildete, zu. In das Zentrum wirtschafts- und sozialpolitischer Kontroversen rückte sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in der der Staat sein modernes wirtschafts- und sozi-

alpolitisches Instrumentarium zu entwickeln begann und sich die moderne Weltwirtschaft entstand. Der Nationalstaat wurde nicht nur als politisch, sondern auch als sozioökonomisch zu gestaltender Raum entdeckt; seine Souveränität sollte durch wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit gestärkt werden – eine Konkurrenzfähigkeit, die sich nach Meinung der Zeitgenossen auch aus einem attraktiven ‚institutionellen Arrangement‘ ergab. Die Spannungen zwischen nationalstaatlichen Regulierungen nahmen mit steigender Regulierungsintensität zu, da Regulierungen ungewollt, häufig aber auch gewollt wie nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirkten. Mit und nach dem Ersten Weltkrieg wurde die Regulierungsdichte zwar weiter verstärkt, dass sich die regulierungspolitischen Konflikte dennoch in Grenzen hielten, lag vornehmlich an der restriktiven Zoll- und Handelspolitik, mit der sich die Staaten voneinander abschotteten. Der politische Nationalismus war zugleich ein wirtschaftlicher. Das Problem staatlicher Regulierung als nicht-tarifäres Handelshemmnis wurde in seiner ganzen Dimension eigentlich erst seit den 1960er Jahren erkannt, seitdem innerhalb des westeuropäischen Wirtschaftsraumes die Zölle konsequent und weltweit mit erheblichen Fortschritten abgebaut wurden. Das Binnenmarkt-Projekt, das Mitte der 1980er Jahre aus der Taufe gehoben wurde, diente dann vornehmlich dazu, ernsthaft damit zu beginnen, die regulierungsbedingten Handelsbarrieren zu beseitigen. Auch im GATT bzw. in der WTO setzte sich die Philosophie durch, dass Einfuhrbeschränkungen nur als Folge gesundheits- oder umweltschädigender Produktqualitäten erlaubt sind, und dies auch nur dann, wenn die damit verbundenen Beschränkungen Importe gegenüber einheimischen Gütern nicht diskriminieren. Importrestriktionen aufgrund von Produkt- und Prozessregulierungen sind nicht zulässig.

Die vorangegangenen Bemerkungen sollen Folgendes deutlich machen: Zum einen macht es Sinn, aus aktuellen Zusammenhängen gewonnene, systematische Fragen an die Geschichte zu stellen. Die Wirtschaftshistoriographie soll auf diese Weise von der Gegenwart inspiriert werden. Umgekehrt kann aber auch die Gegenwart von der Geschichte „lernen“. Geschichte wiederholt sich zwar bekanntlich nicht. Geschichtliche Zusammenhänge können aber durchaus strukturelle Ähnlichkeiten zu gegenwärtigen Konstellationen aufweisen. Es geht in der folgenden Untersuchung also nicht nur darum herauszufinden, warum die wirtschaftlichen und politischen Akteure welche Lösungen für ihre Probleme in einem besonderen historischen Kontext wählten. Es sollen vielmehr allgemeingültig formulierte Hypothesen über den Zusammenhang von Präferenzen und Interessen einerseits und Konvergenzen und Divergenzen andererseits im Hinblick auf staatliche Regulierungen an der Geschichte getestet werden, um generalisierende Erkenntnisse darüber zu gewinnen, unter welchen Bedingungen Institutionenwettbewerb zwischen Staaten funktioniert und wann nicht, welche Kräfte ihn fördern und welche ihn schwächen.



## 2. MODELL DES UNTERNEHMENSZENTRIERTEN REGULIERUNGSWETTBEWERBS

### 2.1 METHODOLOGISCHE UND METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

Die theoretische Grundlage der historischen Analyse stellt das Modell des institutionellen Wettbewerbs dar. Es versucht die Funktionsweise solcher Art von Konkurrenz zwischen Staaten systematisch zu erfassen, nennt die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit ein solcher Wettbewerb möglich ist, und zeigt seine Grenzen auf. Das Grundmodell wird durch Hypothesen darüber ergänzt, unter welchen Bedingungen von einem regulierungspolitischen Status quo ausgehend eher divergierende oder konvergierende Tendenzen staatlicher Regulierungen zu erwarten sind. Divergierende Tendenzen bedeuten, dass sich der Institutionenwettbewerb verschärft, konvergierende Tendenzen, dass er sich abschwächt. Um dies zu klären, muss die Frage beantwortet werden, warum auf nationaler Ebene reguliert wird. Außerdem müssen Annahmen über das Verhalten von Staaten in der internationalen Arena gemacht werden. Unter Konvergenz wird hier eine Angleichung von Regeln spontan über den Markt ohne Absprachen verstanden. Harmonisierung meint eine Angleichung, die durch politische Kooperation erreicht wird. Zwischen den Begriffen ‚Institutionenwettbewerb‘, ‚Systemwettbewerb‘ oder ‚Standortwettbewerb‘ wird hier nicht unterschieden.

Das im folgenden Abschnitt vorgestellte Modell basiert auf unterschiedlichen Theorien. Ein erster Ausgangspunkt ist die evolutorischen Wettbewerbstheorie. Im Gegensatz zu ihr steht in neoklassischen Ansätzen der vollkommenen Konkurrenz die Allokationsfunktion des Wettbewerbs im Zentrum. Bei gegebenem, vollständigem, kostenlos zur Verfügung stehendem und konstantem Wissen sowie gegebenen und bekannten Präferenzen aller Akteure geht es darum, die Allokation der Produktionsfaktoren und Produkte im Sinne der Pareto-Effizienz zu optimieren. Der Wettbewerb ist insofern statisch, als er weder das Wissen noch die Produktionsmöglichkeiten und Bedürfnisse ändert. Er führt zu einem Gleichgewicht, zu einem Endpunkt, in dem das Pareto-Optimum erreicht ist. In evolutorischen Modellen steht dagegen die Innovationsfunktion des Wettbewerbs im Mittelpunkt. Es wird von einem konstitutiven Wissensmangel ausgegangen. Das Wissen ist verstreut und es verursacht (Transaktions)Kosten sich Wissen anzueignen. Wissensmangel herrscht bei Unternehmern und Konsumenten ebenso wie bei Politikern und Bürokraten. Wissen beruht auf einer individuellen Interpretation der Umwelt; Wissen ist auch insofern subjektiv, als der Mensch nur bedingt in der Lage ist, die Informationen, die er erhält, zu verarbeiten und rational zu handeln. Wettbewerb ist unter diesen Bedingungen ein Verfahren zur Entdeckung neuer

1 Das Modell wird im nächsten Abschnitt vorgestellt.

Tatsachen und damit von Wissen. Er ist ein trial and error-Prozess, seine Ergebnisse können nicht vorausgesagt werden. Da in diesem Ansatz die Zeit explizit berücksichtigt wird, eignet er sich eher als Ausgangspunkt historischer Analysen als der neoklassische. Friedrich v. Hayek, auf den diese Überlegungen zurückgehen, entwickelte eine Theorie der kulturellen Evolution, nach der sich Regeln bzw. Institutionen als Ergebnis eines Variation-Selektion-Prozesses herausbilden. Hier wird allerdings nicht die mit der biologischen Evolutionstheorie vergleichbare These übernommen, nach der ‚effiziente‘ Institutionen durch Wettbewerb selektiert werden. In der folgenden Untersuchung geht es auch nicht darum, institutionellen Wettbewerb zu befürworten oder abzulehnen. Es geht vielmehr um die positive Analyse, mit der die Frage beantwortet werden soll, wann und weshalb der Institutionenwettbewerb entstand und wann und weshalb er durch Konvergenz oder Harmonisierung abgeschafft wurde.

Einen zweiten Ausgangspunkt stellt die Theorie der Regulierung dar, wobei ebenfalls nicht die neoklassische Variante gewählt wird.<sup>2</sup> Es geht also nicht darum Kriterien zu bestimmen, mit denen beurteilt werden kann, wann Marktversagen vorliegt und wann reguliert werden soll, um eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren etc. zu erreichen. In der positiven Theorie der Regulierung soll vielmehr die Frage beantwortet werden, warum tatsächlich reguliert wird und welche Formen angewendet werden. Ältere neoklassische Regulierungstheorien sehen in natürlichen Monopolen, externen Effekten, öffentlichen Gütern oder Informationsasymmetrien Gründe für Marktversagen und damit für eine Nachfrage nach Regulierung. Das Regulierungsangebot wird dann kostenlos zur Verfügung gestellt. Neuere positive Theorien greifen dagegen auf die üblichen Annahmen der Public Choice-Theorie bzw. der Theorie des kollektiven Handelns zurück, nach der Politiker und Bürokraten (Regierungen) eben nicht benevolente, die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt maximierende Akteure sind, sondern nach Macht, Prestige, Wiederwahl etc. streben. Das Angebot an Regulierung wird eben nicht mehr „kostenlos“ bereitgestellt. In der hier vorgenommenen Untersuchung wird Regulierung nicht als Korrektur des Marktversagens verstanden, sondern als Ergebnis eines interessen- und machtleitenden Politikprozesses. Die implizite Modellannahme ist dabei die eines politisch-ökonomischen Pluralismus: Politikergebnisse sind eine Funktion politischer Auseinandersetzungen, die durch die Präferenzen der verschiedenen Akteure mit ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Macht und ihren verschiedenen Möglichkeiten des kollektiven Handelns geprägt werden.

Diese Annahmen liegen auch einer dritten Gruppe von Theorien zur Stellung der Staaten in der internationalen Arena und zu ihren Beziehungen untereinander zugrunde.<sup>3</sup> In den neueren Theorien der Internationalen Politischen Ökonomik

2 Erwähnt seien nur Autoren wie Mancur Olson, Georg Stigler, Gary Becker oder Sam Peltzman.

3 Vgl. z.B. Stephan D. Krasner, Kenneth N. Walz, Robert O. Keohane, Rudolf Richter oder Eirik Furubotn.

oder der Integrationsökonomik folgen auch Regierungen/Staaten einem politisch-ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkül. Die internationale Zusammenarbeit vollzieht sich im Rahmen internationaler Regime. Sehr allgemein werden darunter Arrangements von Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren verstanden.<sup>4</sup> Sie sollen in der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Anarchie Stabilität und Sicherheit schaffen und auf diese Weise die politischen und wirtschaftlichen Kosten der Zusammenarbeit senken. Regime können, brauchen aber nicht formelle Organisationen beinhalten. Wenn Staaten begrenzt egoistisch-rationale Nutzenmaximierer sind, beteiligen sie sich nur dann an internationalen Regimen in einer irgendwie formalisierten Organisation, wenn sie zu der Überzeugung gelangen, dass sie letztlich von der internationalen Kooperation profitieren.<sup>5</sup>

Auf der Nachfrageseite internationaler Zusammenarbeit stehen also Staaten. Sie werden in neueren Ansätzen aber nicht mehr als monolithische Gebilde mit einheitlichen Interessen aufgefasst. Ihre Regierungen stellen vielmehr Mediatoren der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen dar, allerdings Mediatoren, die durchaus auch eigene Interessen verfolgen. Die außenpolitische Nachfrage nach internationaler Zusammenarbeit oder deren Ablehnung wird auf die innenpolitische Nachfrage nach internationaler Kooperation oder deren Ablehnung zurückgeführt. Ältere Versionen des liberalen Institutionalismus gehen – wie die der neoklassischen Regulierungstheorie – davon aus, dass Marktversagen aufgrund monopolistischer Strukturen, externer Effekte, Informationsasymmetrien etc. eine Nachfrage nach Regulierung auf internationaler Ebene erzeugen. Das Angebot an internationalen Regimen steht dann wiederum kostenlos bereit. Inzwischen wird stärker nach den Kosten und Nutzen, der Stabilität und Instabilität solcher Regime gefragt. Agieren Staaten ausschließlich unilateral, entstehen – entsprechend dem Marktmodell – kollektive Ergebnisse durch marktliche Koordination. Diese können durchaus stabil sein, wenn nationale Regeln gegenseitig anerkannt werden und das internationale Regime in übergeordnete, allgemein akzeptierte Normen- und Regelsysteme eingebettet ist. Solche „spontanen Regime“<sup>6</sup> werden relevant, sobald man davon ausgeht, dass Akteure nicht allwissend und Entscheidungsprozesse komplex und mit Kosten verbunden sind. Wenn diese Art der Koordination aber als zu teuer oder als zu instabil empfunden wird, können Staaten versuchen, sie mit Hilfe von Kooperation zu erreichen. Dabei kann Kooperation durch formelle Organisationen unter Umständen zu stabileren Verhältnissen führen, da

4 Beate Kohler-Koch, Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Beate Kohler Koch (Hg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 17 ff.

5 Dieser Gedanke ist durchaus nicht neu. Die Auffassung, dass Staaten nur deshalb zur internationalen Zusammenarbeit bereit sind, weil sie ihre eigene Position stärken wollen, dass jede Form internationaler Kooperation ein Handel ist, bei dem Güter oder Rechte getauscht werden, wurde bereits vor dem Ersten Weltkrieg u.a. im Rahmen der Diskussion um das internationale Recht diskutiert. Max Huber, Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 4 (1910), S. 56 ff.

6 Oran Young, International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society, Ithaca N.Y. 1994.

diese ein eigenes Interesse entwickeln und ihrerseits wieder das Verhalten der beteiligten Staaten im Sinne der Erhaltung der getroffenen Arrangements beeinflussen. Sie können allerdings auch kostenintensiver sein.

Sowohl bei spontan-marktlicher als auch bei kooperativ-organisatorischer Koordination verfolgen die Staaten also in erster Linie ihre nationalen Interessen und stützen sich dabei auf ihre Machtpotentiale, um die Zusammenarbeit in ihrem Sinne zu beeinflussen. Bei nicht-kooperativer Koordination können sie durch ihre wirtschaftliche Größe und politische Stärke versuchen, eine Lösung in ihrem Sinne zu erreichen oder zu erzwingen. Bei kooperativer besitzen sie ebenfalls diese Option, aber auch andere Möglichkeiten, die vor allem von zwei Faktoren abhängen: erstens von der Glaubwürdigkeit, mit der ein Staat den Ausstieg aus der geplanten oder bereits eingegangenen Zusammenarbeit androhen kann, was wiederum von der Existenz attraktiver, einseitig ergreifbarer Optionen abhängt; zweitens von der Bedeutung seiner Teilnahme für den Erfolg der gemeinschaftlichen Zusammenarbeit, die wiederum das Maß an Kompromissbereitschaft der Kooperationspartner beeinflusst.<sup>7</sup>

Die Art und Weise, wie die verschiedenen Ansätze im folgenden Modell verwendet werden, genügt nicht den Ansprüchen der Originale. Ihre Differenziertheit, die durch logische Ableitung aus generalisierenden Annahmen über menschliches Verhalten gewonnen wird, ist im Hinblick auf die historische Empirie nur eingeschränkt operationalisierbar. Insofern werden die theoretischen Konstrukte hier in teilweise stark verkürzter Form wiedergegeben.

Warum soll überhaupt mit einem Modell gearbeitet werden? Ein Erklärungsmodell in den Sozialwissenschaften dient dazu, 1. einen Originaltatbestand systematisierend und abstrahierend zu beschreiben und auf diese Weise die Realanalyse durch Strukturierung des empirischen Materials zu erleichtern (Selektionsfunktion), 2. mit Hilfe von bestimmten Verhaltensannahmen auf der Grundlage der selektierten Fakten eine Erklärung der Zusammenhänge zu liefern, d.h., diese hypothetisch zu erläutern, anhand der Realität zu überprüfen und die ermittelten Ergebnisse zu interpretieren (Erklärungsfunktion) und 3. bei wiederkehrenden Entscheidungskonstellationen Prognosen zu ermöglichen (Prognosefunktion). Diese Aufgaben soll auch das hier verwendete Modell erfüllen. Dabei stellen die daraus abgeleiteten Beschreibungen, Erklärungen und Prognosen nur vorläufige Orientierungspunkte dar, die mit der historischen Realität konfrontiert werden, um sie dann zu widerlegen oder zu bestätigen. Auch und vielleicht gerade aus den Abweichungen des konkret-geschichtlichen Einzelfalls vom generell-systematischen Referenzmodell lassen sich Erkenntnisse gewinnen. Im Hinblick auf das Modell soll eine theoretisch geleitete Untersuchung im Übrigen nicht nur dazu dienen, historische Tatbestände generalisierend zu beschreiben, zu strukturieren und zu erklären. Das Überprüfen der von den systematischen Wissenschaften erarbeiteten

7 Vgl. Rudolf Richter, Eirik Furubotn, Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, Tübingen 1996.

Hypothesen an der historischen Empirie besitzt einen Wert an sich, kann aber zugleich einen Beitrag zur Verbesserung des Modells leisten, insbesondere im Hinblick auf seine Operationalität.

## 2.2 GRUNDMODELL DES INSTITUTIONELLEN WETTBEWERBS

### 2.2.1 Funktionsweise

Im Folgenden wird ein Modell des institutionellen Wettbewerbs vorgestellt, so wie es von Manfred E. Streit, Michael Wohlgemuth, Daniel Kiwitt, Stefan Voigt, Werner Mussler, Rupert Windisch u.a. entwickelt worden ist.<sup>8</sup> Es geht davon aus, dass es einen politischen Markt für institutionelle Arrangements gibt, wobei eine Analogie zwischen politischem Institutionen- und wirtschaftlichem Produktwettbewerb besteht. Auf staatlicher Ebene sind Anbieter von externen Institutionen, d.h. in erster Linie von Gesetzen und Verordnungen, Politiker oder Bürokraten, Parlamente oder Regierungen. Nachfrager sind aus sozioökonomischer Perspektive die Bürger als Unternehmer, Anleger, Arbeitnehmer und Konsumenten. Stellen die Nachfrager fest, dass ihnen das Wirtschaftssystem eines anderen Staates Vorteile bringt, können sie entweder im Inland den Politikern „widersprechen“, ins Ausland „abwandern“ oder die Institutionen anderer Staaten „direkt wählen“, um eine Veränderung der eigenen Wirtschafts- und Sozialordnung zu erreichen oder die eines anderen Staates zu nutzen:

- 8 Daniel Kiwitt, Stefan Voigt, Grenzen des institutionellen Wettbewerbs, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17 (1998), S. 313 ff.; Daniel Kiwitt, Daniel, Stefan Voigt, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: Ordo 46 (1995), S. 117 ff.; Werner Mussler, Michael Wohlgemuth, Institutioneller Wettbewerb – Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Peter Oberender, Manfred E. Streit (Hg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 9 ff.; Manfred E. Streit, Dimensionen des Wettbewerbs - Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht -, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 44 (1995), S. 113 ff.; Manfred E. Streit, Systemwettbewerb und europäische Integration, in: Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration - Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa -, 1. Freiburger Wirtschaftssymposium, Baden-Baden 1996, S. 11 ff.; Manfred E. Streit, Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: Dieter Cassel (Hg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Berlin 1996, S. 223 ff.; Manfred E. Streit, Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 20 (1994), S. 111 ff.; Manfred E. Streit, Werner Mussler, The Economic Constitution of the European Community. From Rome to Maastricht, in: Constitutional Political Economy 5 (1994), S. 319 ff.; Manfred E. Streit, Werner Mussler, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Lüder Gerken (Hg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin, Heidelberg 1995, S. 75 ff.; Rupert Windisch, Modellierung von Systemwettbewerb: Grundlagen, Konzepte, Thesen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 17 (1998), S. 121 ff.; Michael Wohlgemuth, Economic and Political Competition in Neoklassical and Evolutionary Perspective, in: Constitutional Political Economy 6 (1995), S. 71 ff.

- Die Bürger können ihren Unmut über das vorhandene institutionelle Arrangements äußern bzw. widersprechen (voice), indem sie bei Wahlen Politiker und Parteien unterstützen, die einen ihnen genehmen Institutionenwandel anbieten. Sie können einen solchen Wandel natürlich auch dadurch zu erreichen versuchen, dass sie Lobbyarbeit betreiben, demonstrieren oder bestechen.
- Für die Abwanderung ins Ausland gibt es bei den Bürgern unterschiedliche Motive. Unternehmer wandern eventuell mit ihren Produktionsanlagen ab (exit), wenn sie glauben, durch schwächeren Arbeitsschutz, flexibleres Planungsrecht oder kürzere Kündigungsfristen Produktions- und Transaktionskosten sparen zu können. Anleger machen mit ihrem Kapital eventuell das Gleiche, wenn sie in spezifischen Bankenregulierungen Vorteile sehen. Arbeitnehmer suchen im Ausland eventuell eine Beschäftigung, wenn sie durch besseren Arbeitsschutz, günstigere Sozialversicherung oder gesetzlich bestimmtes Mindesteinkommen bessere Arbeitsbedingungen finden. Konsumenten lassen eventuell ihre Kaufkraft ins Ausland fließen, wenn die dort hergestellten Produkte aufgrund niedrigerer Lohnnebenkosten, schwächerer sozialer Absicherung und/oder umfangreicherer Bestimmungen zur Produktsicherheit billiger und/oder besser sind. In einer sehr weiten Interpretation kann „Abwanderung“ auch bedeuten, dass sich die Wirtschaftssubjekte faktisch dem Geltungsbereich der abgelehnten Jurisdiktion entziehen bzw. verweigern, z.B. durch Absentismus, Schwarzarbeit oder Steuerhinterziehung (disobedience).
- Geht man von der Existenz eines Internationalen Privatrechts aus, so ist auch die direkte Wahl ausländischer Institutionen im Inland möglich (choice).
- Nur nebenbei sei angemerkt, dass die Bürger natürlich auch mit dem institutionellen Arrangement, das ihnen der Staat bzw. die Politik anbietet, einverstanden sein können. Sie werden dann die bestehenden Zustände bestätigen (loyalty).

Unternehmer streben nach höherem Gewinn, Umsatz oder Sozialprestige, Politiker nach Geld, Macht oder Einfluss. Die verschiedenen Handlungsoptionen der Bürger können vermittelt über politische Prozesse zu Reaktionen bei den politischen Akteuren führen, wenn diese um ihre Wiederwahl fürchten müssen. Sie werden institutionelle Veränderungen anbieten, um das Abwandern der mobilen Faktoren und den politischen Widerspruch zu verhindern. Beim Systemwettbewerb handelt es sich also um ein interdependentes Geflecht von wirtschaftlichem und politischem Wettbewerb. Dabei reagieren die politischen Akteure nicht direkt auf die wirtschaftlichen Folgen von Abwanderung, sondern auf deren Konsequenzen im politischen Wettbewerb. Insofern genügt auch nur die potentielle Möglichkeit negativer Auswirkungen von unattraktiven Institutionen, um institutionelle Veränderungen zu bewirken.

Sowohl auf dem wirtschaftlichen als auch auf dem politischen Markt kommt es zum Wettbewerb im Rahmen eines Austauschprozesses zwischen den beiden Marktseiten, d.h. zwischen Angebot und Nachfrage, und im Rahmen eines Parallelprozesses auf der jeweiligen Marktseite. Zunächst soll die nationale Ebene und hier der wirtschaftliche Markt betrachtet werden. Im Austauschprozess müssen Unternehmer als Anbieter ihre Produkte den Verbrauchern als Nachfragern präsentieren. Sie konkurrieren um deren Kaufkraft. Im Parallelprozess stehen einerseits die Nachfrager im Wettbewerb miteinander. Sie müssen ihrerseits die Angebote prüfen, vergleichen und auswählen. Andererseits konkurrieren auch die Anbieter miteinander. Sie müssen wiederum die Reaktion der Nachfrager interpretieren und reagieren, d.h. durch verbesserte und/oder billigere Produkte ihre Chancen auf dem Markt zu verbessern suchen. Ähnliche Überlegungen kann man für den Kapitalmarkt und den Arbeitsmarkt anstellen. Auch der politische Markt kann auf diese Weise gedanklich zerlegt werden, um die wettbewerblichen Beziehungen klarer herauszuarbeiten. Politiker (Wählerinitiativen, Parteien, Regierungen) stehen im Austauschprozess mit Bürgern (Unternehmern, Anlegern, Arbeitnehmern und Konsumenten), wenn sie um deren Stimmen konkurrieren. Sie müssen ihr institutionelles Angebot den Wählern präsentieren und deren Reaktionen (Abwanderung, Widerspruch, Zustimmung, Verweigerung) interpretieren. Umgekehrt müssen sich die Wähler über dieses Angebot informieren. Im Parallelprozess stehen auf der Angebotsseite des politischen Marktes die Politiker/Parteien miteinander in Konkurrenz um das Programm, das die meisten Wahlchancen hat. Aber auch auf der Nachfrageseite konkurrieren die Wähler miteinander, wenn man das Verhältnis zu den Parteien nicht nur als passiven Wahlakt interpretiert, sondern als aktive Beeinflussung der Parteien und ihrer Politik.

Die Abwanderung von Unternehmen bzw. Direktinvestitionen, Finanzkapital, Kaufkraft und Arbeit in einen anderen Staat wird mit der Wahl anderer Jurisdiktionen begründet. Sie stellt eine „institutionelle Arbitrage“ dar. Aus der Sicht des Systemwettbewerbs werden wie bei niedrigeren Löhnen oder billigeren Ressourcen günstigere Standortfaktoren ausgenutzt, um eine produktivere und/oder rentablere Produktion zu erreichen. Regulierungsbedingte Kostenunterschiede stellen wie andere Kostenunterschiede komparative Vor- bzw. Nachteile eines Produktionsstandortes dar. Es wird davon ausgegangen, dass es so etwas wie eine „natürliche Wettbewerbsordnung“ nicht gibt. Man kann also auch nicht Abweichungen von einer solchen gedachten Ordnung als ‚Verzerrungen‘ interpretieren.

Die Zusammenhänge auf internationaler Ebene können ähnlich modelliert werden wie die auf nationaler Ebene. Auf dem wirtschaftlichen Markt stehen Unternehmen nicht nur in Konkurrenz mit anderen Unternehmen im Inland, sondern auch mit solchen im Ausland. Das gleiche gilt für die Konsumenten. Auf dem politischen Markt konkurrieren im Parallelprozess die Regierungen/Staaten als Anbieter von institutionellen Arrangements, die von den nationalen Politikern mit Blick auf die Jurisdiktionen der anderen Länder angeboten werden. Je nach Präferenzen, Einflussmöglichkeiten und Optionen des kollektiven Handelns werden Staaten

unilateral agieren, andere Staaten zu bestimmtem Handeln zu überreden versuchen oder diese dazu zwingen. Im Austauschprozess müssen sie sich auf nationaler Ebene vor dem Wähler verantworten. Die Bürger reagieren, wie dargestellt, auf die institutionellen Angebote der Regierungen/Staaten mit Zustimmung, Widerspruch, Abwanderung oder Verweigerung.

### 2.2.2 Voraussetzungen

Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit der Systemwettbewerb im Rahmen dieses Modells funktioniert?

- Zu den Voraussetzungen gehören selbstverständlich unterschiedliche Institutionen. Dies mag banal klingen, soll aber ausdrücklich erwähnt werden, weil das Modell ja auf historische Tatbestände angewendet werden soll. Wenn Staaten schwach entwickelte Institutionen und Regierungen eine geringe Politikkompetenz besitzen, können sie nur bedingt in institutionellen Wettbewerb miteinander treten.
- Es müssen „Meta-Institutionen“ existieren, die den Systemwettbewerb regeln und seine Funktionsfähigkeit sichern; bei diesem handelt es sich um einen regelgebundenen Prozess. Auf den wirtschaftlichen Märkten setzt die Abwanderung von Kapital Regeln voraus, die den freien Kapitalverkehr ermöglichen und die Niederlassungsfreiheit gewährleisten. Die Abwanderung von Arbeit ist nur bei gesicherter Freizügigkeit möglich. Kaufkraft kann nur abwandern, wenn Güter und Dienstleistungen frei verkehren können. Die Staaten müssen sich auf solche Regeln einigen und daran gehindert werden, mittels tarifärem und nicht-tarifärem Protektionismus, Subventions-, Industrie- oder Konzentrationspolitik in einen Behinderungswettbewerb einzutreten, um sich auf diese Weise dem Wettbewerb zu entziehen.
- Auch der politische Wettbewerb setzt Meta-Regeln voraus – zumindest in einem Modell, das auf liberal-demokratischer Grundlage argumentiert. In diesem Fall müssen das Recht auf freie Meinungsäußerung, das aktive und passive Wahlrecht, die Gleichheit von Mann und Frau, regelmäßige Wahlen, das Recht auf Aus- oder Abwanderung etc. verfassungsrechtlich gesichert sein. Allerdings ist institutioneller Wettbewerb auch unter autokratischen oder diktatorischen Verhältnissen möglich. Allerdings „widersprechen“ die Bürger dann nicht mehr bei Wahlen oder mit Demonstrationen, sondern durch Revolutionen, Bürgerkriege oder passive Widerstand.
- Voraussetzung für eine freie Wahl von institutionellen Arrangements ist außerdem, dass die ausländischen Gesetze, Verordnungen oder Regulierungen im Importland anerkannt werden. Das ‚Prinzip der gegenseitigen Anerkennung‘ bzw. das ‚Ursprungslandprinzip‘ wird als Achillesverse des institutio-

nellen Wettbewerbs bezeichnet. Wenn das ‚Bestimmungslandprinzip‘ gilt, müssen die rechtlichen Regeln des importierenden bzw. des Empfängerlandes angewendet werden. In diesem Fall gibt es institutionellen Wettbewerb nur in Form des Vergleichs der verschiedenen Institutionen, da die Produkte, in denen sich diese Institutionen ausdrücken, nur im Ausland gekauft werden können.

- Auf internationaler Ebene muss zum einen verhindert werden, dass diskretionäre Politikkompetenzen entstehen, die den wettbewerblichen Suchprozess durch supranationalen Interventionismus stören. Zum anderen darf keine Harmonisierung nationaler Regeln vorgenommen werden, weil dies das Ende institutioneller Konkurrenz bedeuten würde. Die Regelungskompetenz muss bei den Staaten verbleiben.

### 2.2.3 Grenzen

Bisher wurde modellimmanent argumentiert. Jetzt soll das Modell zumindest ansatzweise mit der Realität konfrontiert werden. Zugleich wird aber auch auf modellimmanente Widersprüche hingewiesen. Es sollen einzelne Annahmen hinterfragt und Schwachstellen und Grenzen aufgezeigt werden, die seine Anwendung auf historisch-empirische Tatbestände beeinträchtigen können. Grundsätzlich könnte man – erinnert sei an die Analogie zwischen wirtschaftlichem und politischem Wettbewerb – die Grenzen des ökonomischen Wettbewerbs auf den institutionellen übertragen.

- Es gibt kognitive Grenzen, die sich aus dem konstitutionellen Wissensmangel der Menschen ergeben. Institutionelle Alternativen müssen als solche überhaupt erkannt, bewertet und die Vor- und Nachteile ihrer Übernahme geprüft werden. Das gilt auch für Abwanderung und Widerspruch. Die Möglichkeiten und Konsequenzen von Abwanderung, Übernahme und Widerspruch müssen ebenfalls von den politischen Akteuren wahrgenommen und interpretiert werden.
- Dies alles ist mit Transaktionskosten verbunden. Eine vollständige Disziplinierung der Politiker wäre nur möglich, wenn die Bürger sich nicht nur kostenlos informieren, sondern auch den Widerspruch und die Abwanderung als Sanktionsmechanismen kostenlos nutzen könnten. Da diese Voraussetzungen in der Realität nicht gegeben sind, ergeben sich für Politiker als Anbieter von Institutionen monopolistische Spielräume, die durch die Höhe der Kontrollkosten determiniert sind und in denen sie keine Sanktionierung durch die Bürger als Nachfrager von Institutionen fürchten müssen.
- Letztlich stellen alle Schwächen des politischen Wettbewerbs zugleich Grenzen des institutionellen dar - ganz besonders im Rahmen des hier dargestellten

Modells, das auf der Grundlage liberaler und demokratischer Gesellschaftsverfassungen argumentiert. Nicht alle Interessen lassen sich gleich gut organisieren. Aufwand und Ertrag sind ungleich verteilt. Der einzelne Bürger hat im politischen Wettbewerb nur bedingt ein Interesse daran, sich zu informieren und zu wählen, weil seine Stimme einen zu geringen Einfluss besitzt und einen zu geringen Ertrag für ihn abwirft, als dass sich der Aufwand lohnt. Institutioneller Wettbewerb ist, wie gesagt, allerdings auch in und zwischen autokratischen Systemen möglich, in denen es keinen oder nur eingeschränkten politischen Wettbewerb gibt. Abwanderung und Widerspruch müssen dann andere Formen als unter demokratischen Verhältnissen finden.

- Geht man zudem von der Annahme aus, dass kleine Volkswirtschaften mit dem Rest der Welt intensiver verflochten sind als große und daher stärker dem Institutionenwettbewerb ausgesetzt sind, kann man eine Achse mit zunehmender und abnehmender Intensität des Systemwettbewerbs bestimmen: Den Endpunkt bildet auf der einen Seite ein großes Land mit entsprechend großem Binnenmarkt, autokratischem Politiksystem und geschlossenen Grenzen, auf der anderen Seite ein kleines Land mit entsprechend kleinem Binnenmarkt, demokratischem Politiksystem und offenen Grenzen.
- Die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere die von Arbeit und Kapital, können ebenfalls Grenzen institutionellen Wettbewerbs darstellen. Nach evolutionstheoretischer Auffassung wird dieses Problem allerdings durch die Exit-Option gemildert, zumindest dann, wenn das Abwandern von Kapital, Arbeit oder Nachfrage tatsächlich disziplinierend auf die politischen Akteure wirkt. Die durchsetzungsschwächeren Gruppen werden außerdem dadurch geschützt, dass der Systemwettbewerb die diskretionären Entscheidungsspielräume der politischen Akteure und damit die Möglichkeit einseitiger Begünstigung begrenzt.
- Dem spontanen Einbau neuer Institutionen sind deshalb Grenzen gesetzt, weil die einzelnen Elemente eines Wirtschaftssystems meist Teile eines langfristig gewachsenen Ganzen sind. Es ist schwierig, diese Systembezogenheit oder Kompatibilität von Institutionen aufzubrechen. Grundsätzlich stellen Wirtschafts- und Sozialordnungen komplexe gesellschaftliche Gebilde dar, deren einzelne Bausteine aufeinander bezogen sind und sich gegenseitig stabilisieren. Dies gilt insbesondere auch für die Interdependenzen von wirtschaftlichen und politischen, externen und internen Institutionen. Gesellschaften besitzen spezifische politische, soziale und eben auch wirtschaftliche Kulturen, die sich oftmals gegen die willkürliche Übernahme neuer, vor allem „ausländischer“ Institutionen sperren.
- Ein gewisses Beharrungsvermögen von institutionellen Arrangements resultiert auch aus ihrer langfristigen Nutzung, da viele Wirtschaftssubjekte mit ihnen vertraut sind, sie effektiv handhaben können und somit die Transaktions-

kosten gering sind. Ordnungs- oder Institutionentheoretiker sprechen in diesem Zusammenhang von einer Pfadabhängigkeit von Institutionen. In jedem Fall kann dies für die Anbieter und Nachfrager von Institutionen ein Grund sein, das bisherige Institutionengefüge nicht radikal zu verändern, sondern nur partielle Neuerungen zuzulassen.

- Der Mobilität der Menschen sind Grenzen gesetzt – soziale, psychische, sprachliche, berufsqualifizierende etc. Nur wenige, die aufgrund der im Ausland herrschenden institutionellen Bedingungen glauben, dort bessere Chancen zu haben, wandern tatsächlich aus. Das gilt für Arbeitnehmer, letztlich aber auch für Unternehmer.
- Ein weiteres Problem ist – und hier unterscheidet sich der Institutionen- vom Produktwettbewerb –, dass dieselben Akteure, die durch den institutionellen Wettbewerb in ihrer Macht beschränkt werden sollen, die Regeln setzen müssen, die den Systemwettbewerb erst ermöglichen. Anders als Unternehmer handeln Politiker grundsätzlich nicht innerhalb eines von außen vorgegebenen Umfeldes, dessen Spielregeln sie allenfalls indirekt beeinflussen; sie sind es vielmehr selbst, die diese Spielregeln setzen. Außerdem hinkt der Vergleich zwischen politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb insofern, als in ersterem die funktionalen Äquivalente zum einklagbaren Vertrag, zum Preismechanismus und zu individueller Haftung – in diesem Fall der Politiker – fehlen oder zumindest unterentwickelt sind.
- Wenn institutioneller Wettbewerb Meta-Regeln braucht, entsteht der Widerspruch, dass er diese ja gerade erst entdecken soll, da von konstitutionellem Wissensmangel ausgegangen wird. Interpretiert man den Systemwettbewerb als ein Entdeckungsverfahren, um diesen Wissensmangel zu beseitigen, wäre es nur konsequent, auch die Suche nach den Metaregeln dem Entdeckungsverfahren zu überlassen. Theoretisch stellt sich das Problem eines unendlichen Regresses der Regelebene.
- Metaregeln müssen für den Institutionenwettbewerb nicht nur einen Ordnungsrahmen schaffen, sie müssen auch für Transparenz der Regulierungsregime sorgen. Hier liegen insofern Gefahren, als keine intransparenten Wettbewerbsvorteile für die heimische Wirtschaft entstehen dürfen. Außerdem besitzen manche Metaregeln einen Doppelcharakter, was ebenfalls problematisch sein kann. So ist das Bilanzrecht zum einen eine Metaregel für den Systemwettbewerb in der Versicherungsaufsicht, die die Transparenz der aus den Rechtsunterschieden resultierenden Qualitätsunterschiede bestimmt. Zum anderen ist das Bilanzrecht aber ein Element im Wettbewerb um die besten Bilanzvorschriften. Ein Begriff wie der der ‚Eigenmittel‘ im Bankrecht ist eine Metaregel, wenn er harmonisiert ist. Er ist konkurrenzuelle Regel, wenn die Staaten unkoordiniert nach der wettbewerbsfähigsten Definition suchen.

- Auch im Hinblick auf die Annahme, dass mit dem Kauf eines ausländisches Produktes auch das institutionelle Umfeld „gekauft“ wird, in dem dieses Produkt gefertigt worden ist, sind eine Reihe von Einschränkungen vorzunehmen. Ob die Abwanderung von Kaufkraft gleichzeitig ein bewusstes Votum für ausländische Rechtsordnungen impliziert, ist nämlich fraglich. Wer beispielsweise ein ausländisches Produkt kauft, das aufgrund niedrigerer Sozial- und Arbeitsschutzstandards billiger ist als das entsprechende im eigenen Land produzierte, wird nur in seltenen Fällen auch die institutionellen Rahmenbedingungen importieren wollen. Ein extremes Beispiel wären die von Kindern geknüpften Teppiche. Auch die Einkommenshöhe wird die Wahl ausländischer Institutionen beeinflussen: Wer über ein höheres Einkommen verfügt, wird eventuell ein umweltfreundlicheres, aber teureres Produkt aus dem Ausland kaufen und sich damit bewusst für die dortigen weiterreichenden Umweltschutzbestimmungen entscheiden. Wer über ein niedrigeres Einkommen verfügt, wird sich diesen „Luxus“ nicht leisten können.
- Ein zentrales Problem ist mit der Frage verbunden, ob nationale Regulierungsunterschiede komparative Wettbewerbsvorteile oder Wettbewerbsverzerrungen darstellen, ob sie den Präferenzen der breiten Masse der Bevölkerung entsprechen oder dem rent-seeking einer kleinen Interessengruppe. Im konkreten Einzelfall werden sich sehr schnell Grenzen eines funktionsfähigen Wettbewerbs ergeben, z.B. im Bereich des Umwelt-, Gesundheits- oder Arbeitsschutzes.
- Probleme ergeben sich auch daraus, dass es unmöglich ist, Subventionen und Regulierungen eindeutig voneinander zu trennen. Bei Subventionen stellt sich zusätzlich die Frage, ob diese aufgrund gesellschaftlicher Traditionen und Werte zu akzeptieren sind oder ob sie eine wettbewerbsverzerrende Bevorteilung der eigenen Wirtschaft darstellen und letztlich mit Zöllen gleichzusetzen sind.
- Es besteht die Gefahr der adversen Selektion auch bei Institutionen. Wenn der Institutionenwettbewerb sich auf dem wirtschaftlichem Markt nur als Preiswettbewerb darstellt, wenn also unterschiedliche Produktqualitäten als Folge unterschiedlicher Institutionen von den Käufern nicht wahrgenommen werden, kommt es zu einem ‚Wettbewerb nach unten‘, d.h. zu einer einseitigen Deregulierungsspirale. Ein Institutionenwettbewerb, der auch Qualitätsverbesserungen durch Regulierung zulässt, ist dann nicht möglich.
- Zum Schluss soll zumindest erwähnt werden, dass Wettbewerb an sich und damit auch Institutionenwettbewerb an bestimmte Kulturkreise gebunden ist, in erster Linie westliche. Manche Gesellschaften lehnen einen Leistungsvergleich ebenso ab wie einen Leistungswettbewerb. Hier würden die Mechanismen des Systemwettbewerbs nicht greifen. Verengt man den Blick auf einzelne Rechtsgebiete, wird man auch in der „westlichen Welt“, z.B. in Europa,