

3. DIMENSIONEN DER INTEGRATION

3.1. *Integration als Liberalisierung*

Das Oberziel wirtschaftlicher Integration ist in der Regel die Erhöhung der nationalen und internationalen Wohlfahrt. Dies kann erreicht werden, wenn durch eine höhere Mobilität von Gütern- und Faktoren die internationale Arbeitsteilung verbessert wird. Entsprechend der „Theorie der komparativen Kosten“ von David Ricardo wird nämlich die Vorteilhaftigkeit von freiem internationalen Handel durch Unterschiede der komparativen Kosten in In- und Ausland erklärt: Ein Land kann selbst für den Fall, daß die absoluten Produktionskosten höher als im Ausland sind, hinsichtlich der Produktion eines bestimmten Gutes einen relativen Vorteil besitzen. Die Liberalisierung des Handels zwischen diesen Ländern führt nun zu einer Spezialisierung eines jeden Landes auf das Gut, in dessen Produktion es über einen komparativen Vorteil verfügt. Durch diese Spezialisierung kann nun von allen Gütern mehr produziert werden, so daß aus gesamtwirtschaftlicher Sicht durch die Handelsöffnung eine höhere Wohlfahrt realisiert werden kann.

Die Abschaffung oder Verminderung der Transaktionskosten des Güter- und Faktortausches, um dadurch die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu verbessern, kann folglich als Unterziel der wirtschaftlichen Integration verstanden werden. Wirtschaftliche Integration ist in diesem Sinne eine Reduzierung von Wettbewerbshemmnissen.³⁸ Eine Systematisierung der unterschiedlichen Quellen solcher Wettbewerbshemmnisse kann anhand folgender Tabelle vorgenommen werden:³⁹

³⁸ Dieser Begriff soll in ähnlicher Weise wie der Begriff Handelshemmnisse verwendet werden. Der umfassendere Charakter soll betonen, daß neben dem Güterhandel auch der Faktortausch in die Betrachtung mit einbezogen werden soll.

³⁹ Vgl. Letzner, V. (1997), S. 23.

Quellen	künstlich				natürlich
	staatlich			privat	
	administrativ		nicht administrativ		
	tarifär	nicht-tarifär			
Beispiele	Zölle	Quoten, Subventionen	buy-national- Kampagne	private Standards	Gebirge, Sprachen

Tabelle 2: Quellen von Wettbewerbshemmnissen

Nach Tabelle 2 lassen sich die Wettbewerbshemmnisse, welche den freien internationalen Austausch von Gütern und Faktoren behindern, nach ihrem natürlichen oder künstlichen, d.h. von Menschen mit oder ohne Absicht geschaffenen Ursprung unterscheiden. Künstlich verursachte Hemmnisse wurden und werden entweder von den privaten Wirtschaftssubjekten oder vom Staat selbst in administrativer oder nicht-administrativer Form herbeigeführt. Solche administrativen Transaktionskosten wiederum, werden üblicherweise entsprechend ihrer Erscheinungsformen in tarifäre und nicht-tarifäre Hemmnisse des Güter- und Faktoraustausches eingeteilt. Jede Abschaffung oder Verminderung einer dieser Kostenquellen führt zu einer größeren Wettbewerbsintensität und damit zu größerer wirtschaftlicher Integration.

Die Auswirkungen, die von diesen Wettbewerbshemmnissen auf die Gesamtwirtschaft ausgehen, sind vielschichtig. Verzerrungen in der Faktorallokation sind dabei ebenso zu erwarten wie Wachstumshemmnisse und Zahlungsbilanzschwierigkeiten.⁴⁰ Negative Allokationseffekte entstehen, wenn in vor Importkonkurrenz geschützten Bereichen Produktivkräfte gebunden werden, die in alternativen Verwendungsarten eine höhere Wertgrenzproduktivität erzielen könnten. Knappe Ressourcen werden damit nicht in den Bereichen eingesetzt,

⁴⁰ Vgl. Donges, J. (1988), S. 791.

in denen das Land komparative Vorteile besitzt. Wettbewerbshemmnisse verzögern außerdem den Strukturwandel, woraus negative Wachstumswirkungen resultieren. Die strukturschwachen Branchen werden nämlich die gewährte Protektion selten dazu nutzen, die fehlende internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Vielmehr zeigt die Erfahrung, daß natürliche Beharrungstendenzen gestärkt werden und oligopolistische Marktformen entstehen. Weiter sind negative Zahlungsbilanzeffekte zu befürchten, da bei importseitigen Wettbewerbshemmnissen die Exportseite diskriminiert wird. Denn einerseits muß sich der Erzeugerpreis von Exportgütern am Weltmarktniveau orientieren, während die binnenmarktorientierten Unternehmen durch die Protektion Preiserhöhungsspielräume besitzen. Andererseits liegt der Preis der einheimischen Vorprodukte, welche in die Exportgüter eingehen, über dem Weltmarktniveau. Insofern sehen sich die Exporteure einer Überbewertung der heimischen Währung gegenüber, was eine geringere Exporttätigkeit beinhaltet.

Liberalisierungen, die mit der Abschaffung oder Verringerung von Wettbewerbshemmnissen auf eine Senkung der Transaktionskosten und damit auf eine Verminderung der genannten Verzerrungen hinwirken, haben folglich positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen. Indem sie den Marktkräften freien Lauf lassen, tragen Wirtschaftsintegrationen demnach dazu bei, die unzureichende internationale Arbeitsteilung zu überwinden und letztlich die Gesamtwohlfahrt zu erhöhen.

3.2. Integration als Harmonisierung

Außer der funktionellen Integration, welche die Kostenquellen des Güter- und Faktoraustausches durch Liberalisierung verringert, der Integrationsprozeß selbst also dem Marktmechanismus überlassen bleibt, kann auch durch institutionelle Maßnahmen auf zwischenstaatlicher Ebene eine Angleichung der wirt-

schaftlichen Rahmendaten erreicht werden. Hier erfolgt Harmonisierung durch die Vereinheitlichung nationalstaatlicher Rechtsregeln, d.h. die politischen Akteure entschließen sich zu einem gemeinsamen Angebot an Regeln, welche von oben auf politisch-bürokratischem Wege durchgesetzt werden. Dies bringt eine bestimmte Sichtweise zum Ausdruck, welche Integration als ex-ante Harmonisierung versteht.

Diese Auffassung von ex-ante Harmonisierung unterstellt, daß durch eine Angleichung unterschiedlicher Regelungen die Störungen im Binnenmarkt behoben und so die anfänglichen Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden. Dies beinhaltet gleichzeitig ein bestimmtes (Vor-) Verständnis von Wettbewerb, nach dem ein funktionsfähiger Wettbewerb erst dann möglich ist, wenn alle Voraussetzungen ex-ante gleich sind. Darüber hinaus wird hier impliziert, daß man bereits im Vorfeld leicht erkennen kann, was eine Wettbewerbsverzerrung darstellt.

Wie Hayek bemerkt, werden Harmonisierungen deshalb durchgeführt, weil bei grenzüberschreitender Faktormobilität der „Spielraum der Wirtschaftspolitik der einzelnen Staaten in sehr beträchtlichem Maß“⁴¹ eingeschränkt wird. Die im Rahmen des Integrationsprozesses durchgeführten Liberalisierungen implizieren eine Beschränkung der einzelstaatlichen Souveränität und damit einen reduzierten staatlichen Handlungsspielraum, verringert sich doch durch die Zulassung von grenzüberschreitenden Transaktionen und Faktorwanderungen die Beschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit.

Harmonisierungsmaßnahmen werden in der Regel mit der Notwendigkeit von mehr Rechtssicherheit für den an grenzüberschreitenden Transaktionen beteiligten Personenkreis begründet. Ein solches Vorgehen erfordert das Vorliegen bestimmter supranationaler Organe, welche sich mit der Durchsetzung der vereinheitlichten Regeln befassen. Häufig dienen diese auf dem Gesetzesweg er-

zwungenen ex-ante Harmonisierungen aber lediglich dem Erhalt der durch die Liberalisierung beschränkten Macht der Regierung.⁴²

Da im gleichen Maße, wie Regeln harmonisiert werden, der supranationalen Ebene die entsprechenden administrativen und judikativen Kompetenzen zu übertragen sind, bedeutet Harmonisierung implizit eine verstärkte Zentralisierung und damit auch die mögliche Mißachtung individueller Präferenzen. Der Versuch einer umfassenden ex-ante Harmonisierung ist außerdem mit einem großen Koordinationsaufwand verbunden, was zu einer verstärkten Bürokratisierung führt.⁴³

Von diesen ex-ante Harmonisierungen sind sogenannte ex-post Harmonisierungen allerdings deutlich abzugrenzen. Solche, im Wettbewerbsprozeß entstandenen Ordnungen sollen im Mittelpunkt der Betrachtung des nächsten Abschnitts stehen.

3.3. Integration als Systemwettbewerb

In der aus dem europäischen Integrationsprozeß abgeleiteten Integrationstheorie werden Maßnahmen der institutionellen Integration als notwendige Bedingung für eine tiefere Integration gesehen. Eine solche Vorgehensweise ist aber weniger aus einer wirtschaftlichen, sondern eher aus einer politischen Zielsetzung heraus erforderlich. Sofern vom politischen Ziel des Einheitsstaates abgesehen

⁴¹ Hayek, F. (1976), S. 328.

⁴² Vgl. Vanberg, V. (1996), S. 92 f.

⁴³ Eine Abschwächung des strengen Harmonisierungsprinzips stellen Teilharmonisierungen im Sinne von gemeinsamen Mindeststandards dar. Es werden Rahmenrichtlinien vereinbart, die allgemein akzeptierbare Qualitäts- und / oder Sicherheitsstandards festlegen. Auf eine zeitraubende Festlegung von einzelnen Details wird verzichtet.

werden kann, stellt der Systemwettbewerb eine alternative Integrationsmöglichkeit zu der ex-ante Harmonisierung von Rechtssystemen dar.

Systemwettbewerb beruht im Gegensatz zu einer ex-ante Harmonisierung auf der Überzeugung, daß sich aus dem dezentralen wettbewerblichen Miteinander der verschiedenen nationalen Regelungen langfristig die besten herauskristallisieren werden und auf diese Weise eine ex-post Harmonisierung stattfindet. Das Wettbewerbsprinzip bestreitet daher die Annahme, daß auf politisch-bürokratischem Wege von oben die beste Lösung erreicht werden kann, sondern betont demgegenüber die dezentrale und wettbewerbliche Suche und Durchsetzung der am besten geeigneten Regelungen.

Systemwettbewerb kann infolge grenzüberschreitender Faktormobilität ausgelöst werden.⁴⁴ Die für mobile Produktionsfaktoren bestehende Abwanderungsoption gibt den einzelnen Wirtschaftssubjekten die Möglichkeit der Wahl zwischen verschiedenen Rechtssystemen. Jedoch entstehen hohe, teilweise sogar prohibitiv hohe Kosten, wenn ein Bürger von seiner Abwanderungsoption Gebrauch machen will, da der Wechsel in eine andere Gebietskörperschaft sehr aufwendig sein kann. Kritiker sehen die Effektivität des Systemwettbewerbs durch die Höhe der Migrationskosten so sehr beschränkt, daß sie den Wettbewerb zwischen Regierungen als unwirksam ansehen. Die jeweiligen Regierungen konkurrieren aber nicht nur um Personen, d.h. Steuerzahler, sondern auch

⁴⁴ Hirschman beschreibt in seiner vielzitierten Gegenüberstellung „exit“ (Abwanderung) und „voice“ (Widerspruch) als Handlungsrechte in Wettbewerbsprozessen innerhalb einer Jurisdiktion. Als „exit“ analysiert er dabei in erster Linie die Abwanderung unzufriedener Konsumenten zu anderen Anbietern privater Güter (vgl. Hirschman, A. (1970)). Zwischen der „exit“-Option in ökonomischen Wettbewerbsprozessen und politischen Wettbewerbsprozessen bestehen allerdings große Übereinstimmungen. Während die Abwanderung zu anderen Anbietern den Konsumenten die Wahl zwischen konkreten Gütersets ermöglicht, erlaubt die Abwanderung in andere Jurisdiktionen den Bürgern, sich der zwangsweisen Nutzung von öffentlichen Gütern und sonstigen politischen Leistungen zu entziehen. Demgegenüber ist die „voice“-Option nicht uneingeschränkt auf den Wettbewerb zwischen unabhängigen Jurisdiktionen übertragbar, da eine solche Meinungsäußerung an der Wahlurne meist nur innerhalb einer bestimmten Jurisdiktion erfolgen kann.

um besteuerbare Ressourcen wie beispielsweise Kapital.⁴⁵ Daß die Kosten der Faktorwanderung in diesem Bereich weitaus geringer sind als bei Personen, ist unbestreitbar. Die zunehmende Kapitalmobilität deutet hier sogar auf weiter sinkende Wanderungskosten hin. Der dadurch bedingte Wettbewerb - insbesondere um Direktinvestitionen - macht die politischen Akteure zu konkurrierenden Anbietern von Regeln.

Der Systemwettbewerb ist aber ebenso gewährleistet, wenn der grenzüberschreitende Austausch von Gütern liberalisiert wird, d.h. durch freien Handel von Waren und Dienstleistungen kann der Systemwettbewerb indirekt ausgelöst werden, da die Importe dem Charakter der Abwanderung entsprechen.⁴⁶ Dabei steht das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Vordergrund. Dieses Prinzip besagt, daß normalerweise ein Produkt, das in einem Land rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wird, auch in allen anderen Gemeinschaftsländern ungehindert verkauft werden darf. Dies bedeutet die gegenseitige Anerkennung von nationalen Normen, Mindeststandards und Prüfverfahren und ermöglicht insofern eine wettbewerbliche Integration.

Bei funktionierendem Systemwettbewerb trifft das einzelne Wirtschaftssubjekt in jedem Land mit der Entscheidung über Investition oder Produktion oder der Entscheidung über das angebotene Produkt auch zugleich eine Entscheidung über die Art der angebotenen Regulierung. Insofern kann die Wirkungsweise des Systemwettbewerbs in Analogie zum Wettbewerb auf Gütermärkten verstanden werden: Die politischen Akteure (z.B. die einzelnen Staaten und andere Gebietskörperschaften) treten als Anbieter von Regulierungen auf, während die privaten Wirtschaftssubjekte (z.B. Unternehmer, Arbeitnehmer, Kunden) die staatlichen Regulierungen nachfragen. Da der Zufluß von mobilen Produktionsfaktoren (z.B. in Form von ausländischen Direktinvestitionen) positive Auswir-

⁴⁵ Vgl. Vanberg, V. (1996), S. 90.

kungen für das Inland mit sich bringt, besteht für die politischen Akteure somit der Anreiz, den Ordnungsrahmen ihres Landes so zu gestalten, daß davon eine größere Attraktivität für die einzelnen Wirtschaftssubjekte ausgeht als von anderen Ländern. Beispielsweise wird bei verstärkten Investitionen eine höhere Arbeitsproduktivität erreicht, die wiederum höhere Löhne ermöglicht, weitere Arbeitsplätze schafft und einen Transfer von Technologie bewirkt.⁴⁷ Systemwettbewerb kann somit das Anreizproblem im Sinne von Smith lösen.

Systemwettbewerb belohnt und sanktioniert. Die in diesem Wettbewerb „erfolgreichen“ Ordnungssysteme erhalten somit die Möglichkeit, sich aufgrund der bisherigen Erfolge im Systemwettbewerb weiter zu verbessern. Die „erfolglosen“ Ordnungssysteme haben den Anreiz, ihre bisherigen unattraktiven Regulierungen zu verbessern, da die Abwanderung der Bürger und sonstiger Produktionsfaktoren Steuereinbußen verursacht. Auf diese Weise kommt es zu einem Lernprozeß, in dem sich die „beste“ bzw. die am meisten gewünschte staatliche Regulierung gegenüber anderen herausbildet. Dies führt entsprechend zu einer Verbreitung der „erfolgreichen“ Regulierungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene und somit zu einer dezentralen Kontrolle der politisch-bürokratischen Entscheidungen. Systemwettbewerb ist insofern sowohl als Entdeckungsverfahren im Sinne Hayeks zu verstehen als auch als geniales Instrument zur Entmachtung der wirtschaftlich und politisch Mächtigen im Sinne Böhms.

Dennoch sind, von der politischen Zielsetzung des Einheitsstaates einmal abgesehen, Konstellationen denkbar, in welchen die ex-ante Harmonisierung der Regelsysteme einem Systemwettbewerb möglicherweise vorzuziehen ist. Hierzu zählt insbesondere der Fall des Wettbewerbsversagens, wo bereits schon bei marginaler Mobilität der Produktionsfaktoren die konkurrierenden Regierungen

⁴⁶ Vgl. Streit, M. (1996), S. 225.

zu Maßnahmen veranlaßt werden, welche für die Gesamtheit der Bürger von Nachteil sind. Insbesondere bei der Besteuerung von Unternehmen oder im Bereich der Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit kann so ein „race-to-the-bottom“ ausgelöst werden. Dabei kann es zu einem Abbau der sozialen Sicherungssysteme, Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und schließlich dem Zusammenbruch des Wohlfahrtsstaates kommen.⁴⁸

Systemwettbewerb ist jedoch nicht nur in seinen Funktionseigenschaften mit dem Wettbewerb auf Märkten vergleichbar. In beiden Fällen sind nämlich diese Funktionseigenschaften von der Existenz entsprechender Rahmenbedingungen abhängig. Ebenso wie der Marktwettbewerb muß also auch der Systemwettbewerb unter einer geeigneten Wettbewerbsordnung stattfinden. Mit Hilfe solcher, zwischen den im Wettbewerb stehenden Regierungen vereinbarten Spielregeln, sollen deren Strategien so eingeschränkt werden, daß die oben beschriebenen Probleme des Systemwettbewerbs vermieden werden können und damit die Wohlfahrt der Bürger nicht beeinträchtigt wird.⁴⁹ Um einen geordneten Systemwettbewerb zu gewährleisten, ist daher ein Mindestmaß an Harmonisierungen im Sinne von zwischenstaatlichen Vereinbarungen notwendig, deren Durchsetzung wiederum von supranationalen Institutionen gewährleistet sein muß.⁵⁰

Für den Fall des geordneten Systemwettbewerbs innerhalb eines Staatenbundes kommt den supranationalen Institutionen also eine besondere Rolle zu. Sie müssen über ein gewisses Maß an Macht verfügen, um Regeln für den Wettbewerb zwischen den Mitgliedsländern durchsetzen zu können. Hier liegt aber auch die

⁴⁷ Vgl. Siebert, H. / Koop, M. (1994), S. 612.

⁴⁸ Wie Sinn beschreibt, kann in einem solchen Fall der Wettbewerb dazu führen, daß die Firmen den Einsatz mobiler Faktoren bis zum Erreichen eines dezentralen Nash-Gleichgewichts reduzieren. Vgl. Sinn, H.-W. (1994), S. 23-25.

⁴⁹ Vgl. Vanberg, V. (1996), S. 94.

Gefahr eines Machtmißbrauchs, welcher zu einer schädlichen Einschränkung des Systemwettbewerbs führen kann. Zudem hat ein übermäßiges Anwachsen der Zentralgewalt die Vernachlässigung einzelner Bürgerinteressen zur Folge. Da aber mit der Größe der Gebietskörperschaft auch die Migrationskosten steigen, d.h. die Abwanderungsoption auf supranationaler Ebene im Vergleich zur nationalen Ebene viel eingeschränkter ist, stellt die „Abstimmung mit den Füßen“ kein brauchbares Entmachtungsinstrument dar.⁵¹ Die Möglichkeit, die einzelnen Bürger vor dem Machtmißbrauch der Zentralregierung zu schützen, liegt deshalb in einem in der föderalen Verfassung verankerten Recht auf Sezession der kleineren Gemeinwesen.⁵² Ein solches Recht eines Kollektivs, sich von dem umfassenderen Gemeinwesen abzuspalten, stellt somit eine Ergänzung der individuellen Abwanderungsoption dar. Die somit gewährleistete freiwillige Zustimmung zu einer politischen Ordnung schließt aus, daß die Interessen eines Teils der Bürgerschaft systematisch und dauerhaft verletzt werden.

Die Überlegungen darüber, inwieweit der Systemwettbewerb Vorteile gegenüber der ex-ante Harmonisierung bringt, beruhen gleichfalls auf der bereits oben angesprochenen Analogie zum Wettbewerb auf Gütermärkten. Aus der Sicht des Systemwettbewerbs entspricht die ex-ante Harmonisierung einer Wettbewerbsbeschränkung, welche einer Kartellvereinbarung gleichkommt, da das Angebot an Regelsystemen vereinheitlicht wurde.⁵³

„Competition in the private marketplace forces sellers to become sensitive to preferences of consumers. Competition among governments forces public officials to become sensitive to the preferences of citizens. Lessened competition in the marketplace results in higher prices, reduced

⁵⁰ Vgl. Vanberg, V. (1999), S. 40.

⁵¹ Vgl. Vanberg, V. (1996), S. 90 f.

⁵² Buchanan, J. (1990), S. 5.

output, and greater inefficiency in production. Lessened competition among governments results in higher taxes, poorer performance, and greater inefficiencies in the public sector. Competition in the marketplace promotes discoveries of new products. Competition among governments promotes policy innovation.“⁵⁴

Der Systemwettbewerb ist also der ex-ante Harmonisierung überlegen, da marktmäßige Ressourcenallokationen eine höhere Effizienz besitzen. Im Falle einer ex-ante Harmonisierung hat zum einen ein dezentraler Suchprozeß nach der bestmöglichen Regulierung nicht oder nur unzureichend stattgefunden, zum anderen beschränkt die zentrale Regulierungsvorgabe für die Zukunft das evolutivische Verbesserungspotential und erhöht die Transaktionskosten dadurch, daß Änderungen der bestehenden Regulierungen erschwert werden.

⁵³ Vgl. Streit, M. (1996), S. 234. Den Drittländern wird dabei die Rolle der Außenseiter zuteil.

⁵⁴ Dye, T. (1990), S. 15.