

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Martin Seidel

**Löhne und Steuern im  
Systemwettbewerb der  
Mitgliedstaaten der  
Europäischen Union**

**Working  
Paper**

**B 03  
2007**

## **Löhne und Steuern im Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>□</sup>**

**Professor Dr. Martin Seidel<sup>□</sup>**

Diese Abhandlung, die sich als ein Einstieg in ein bislang wenig bearbeitetes neues Forschungsfeld des Europarechts versteht, ist Albert Bleckmann in Dankbarkeit gewidmet. Albert Bleckmann wäre auf Grund seines herausragenden akademischen Wirkens und wissenschaftlichen Schaffens in besonderem Maße berufen gewesen, bei dem Aufbruch in ein neues Gebiet integrationspolitisch notwendiger Forschung im Europarecht richtungweisend zu wirken.

### **I. Einführung in das Thema**

Die Abhandlung ist ein Beitrag zur rechtlichen Erfassung des Wettbewerbs der Staaten der Europäischen Union mit ihren Rechtsordnungen. Der Systemwettbewerb, wie der Staatenwettbewerb innerhalb der Europäischen Union und auch der weltweite Staatenwettbewerb vielfach umschrieben werden, umfaßt verschiedene Bereiche. Die Staaten der Europäischen Union – und der weltweiten Staatengemeinschaft - stehen nicht nur mit ihren Löhnen und Steuern, worauf der Titel der Abhandlung hinweist, sondern mit ihren gesamten unterschiedlichen Rechtsordnungen und politischen Systemen untereinander in einem Wettbewerbsverhältnis. Das Wettbewerbsfeld innerhalb der Europäischen Union ist infolge des rechtlichen und politischen Verbundes ihrer Mitgliedstaaten dabei besonders breit. Es umfaßt die gesamte Politikgestaltung der Mitgliedstaaten, angefangen von der Wirtschaftspolitik und den sog. öffentlichen Gütern, namentlich den Leistungen im Bereich der Infrastruktur, über die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, die Bildungs- und Ausbildungspolitik, die Sozialpolitik bis hin zu allen Bereichen der nationalen Rechtssysteme, die Bezüge zur Wirtschaft und zur Politik der Europäischen Union haben. Der Systemwettbewerb entfaltet sich jedoch von Bereich zu Bereich in unterschiedlicher Weise. Er erweist sich in vielen Bereichen als reiner Leistungswettbewerb, der insoweit das Wachstum der Wirtschaft und den Wohlstand insgesamt vermehrt, ohne daß er dabei „verdrängende“ Nebenwirkungen zu Lasten „verlierender“ Mitgliedstaaten zur Folge hat. In verschiedenen Bereichen, namentlich auch beim Steuer- und Lohnwettbewerb, werden indes negative wirtschaftliche und politische Auswirkungen in beträchtlichem Ausmaß zu Lasten derjenigen Mitgliedstaaten befürchtet, die dem Wettbewerb nicht standhalten können. Nicht nur in der Öffentlichkeit wird nicht ausgeschlossen, daß der Systemwettbewerb mit einem „Lohndumping“, einem „Sozialdumping“ bzw. einem „Ökodumping“ verbunden sein kann. Die Politik und die Wissenschaft müssen sich der These stellen, daß der Systemwettbewerb - rechts- und verwaltungspolitisch unerwünscht - zu Lasten aller Mitgliedstaaten das Entstehen

---

<sup>□</sup> Veröffentlicht in Eckart Klein/Stefan Ulrich Pieper/Georg Ress (Hrsg.) „Rechtsstaatliche Ordnung Europas“, Gedächtnisschrift für Albert Bleckmann, Köln/Berlin/München, 2007. S. 365 ff.

<sup>□</sup> Dr. jur. Martin Seidel, Honorarprofessor an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, früherer Angehöriger des Bundesministeriums für Wirtschaft, langjähriger Bevollmächtigter der Bundesregierung in Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, Mitglied der deutschen Delegation bei der Maastrichter Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion, Rechtsanwalt in Bonn.

sog. Abwärtsspiralen, eines „Raise to the Bottom“ bzw. eines „Forum Shopping“ zur Folge haben kann.

Angesichts der Komplexität, mit der sich der Systemwettbewerb insbesondere auf der europäischen Ebene darstellt, wäre an sich eine umfassende Untersuchung aller seiner Bereiche angezeigt. Eine breiter angelegte Analyse würde sich unter anderem mit den vielfältigen Problemen der wechselseitigen Anerkennung grenzüberschreitender nationaler Rechtsnormen zu befassen haben. Sie wird als sog. „Achillesferse des Systemwettbewerbs“ bezeichnet.<sup>1</sup> Gleiches gilt von dem sog. Herkunftslandprinzip, das angeblich im Gemeinsamen Markt gegenüber dem sog. Tätigkeitslandprinzip dominiert. Die vielfältigen Fragen, die allein das umstrittene Herkunftslandprinzip aufwirft, würden bereits eine Breite der Darstellung erfordern, die den dieser Erinnerungsschrift gesetzten Rahmen sprengen würde. Die umfassende Untersuchung des Systemwettbewerbs muß daher einer späteren Publikation vorbehalten bleiben.

Die Löhne und Steuern wurden als Bereiche der begrenzten Untersuchung ausgewählt, weil der Standortwettbewerb mit Löhnen und Steuern – auch auf weltweiter Ebene - die öffentliche Diskussion in besonderem Maße beherrscht. Löhne und Steuern sind außerdem zwei Bereiche, die sich für eine Auseinandersetzung mit der von der Wirtschaftswissenschaft entwickelten und von der Rechtswissenschaft übernommenen Theorie des Systemwettbewerbs besonders eignen.<sup>2</sup>

## II. Das theoretische Modell des Systemwettbewerbs der Wirtschaftswissenschaft

Die Wirtschaftswissenschaft hat eine Theorie der Systemwettbewerbs entwickelt, die ersichtlich allgemein, insbesondere auch von der Monopolkommission der Bundesregierung, akzeptiert wird.<sup>3</sup> Danach ist der Systemwettbewerb, abstrakt dargestellt, wie der Wettbewerb

---

<sup>1</sup> Tobias D. Winkler, „Die gegenseitige Anerkennung – Achillesferse des Regulierungswettbewerbs“, Diskussionsbeitrag 02-98, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena.

<sup>2</sup> Im Rahmen der Abhandlung kann ungeachtet des Zusammenhangs zwischen beiden zusätzlich nicht der Standortwettbewerb einbezogen werden, der im Rahmen der als Globalisierung apostrophierten Weltwirtschaftsordnung weltweit stattfindet. Der globale Systemwettbewerb vollzieht sich innerhalb einer Wirtschaftsordnung, die im wesentlichen nur durch den reinen Abbau von Handels-, Dienstleistungs- sowie Hindernissen des Kapitalverkehrs und der Freizügigkeit gekennzeichnet ist. Den Verhältnissen der Europäischen Union vergleichbare, die Liberalisierung ergänzende „systemordnende“ Regelungen, beispielsweise eine Wettbewerbsaufsicht und eine Subventionskontrolle, bestehen auf weltweiter Ebene nicht. Die Weltwirtschaftsordnung unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Grundlagen, Auswirkungen, Grenzen und Begrenzungen vom Systemwettbewerb innerhalb der Europäischen Union dadurch, daß sie nicht vergleichbar der innereuropäischen Wirtschaftsordnung durch eine übergeordnete Rechtsordnung und Gerichtsbarkeit überdacht wird. Sie wird durch die World Trade Organisation, eine Organisation des Völkerrechts, „beherrscht“, der keine vergleichbaren Instrumente des Einschreitens gegen ihre Mitglieder zur Verfügung stehen. Die Einbeziehung des weltweiten Systemwettbewerbs würde Unterschiede zwischen den beiden „Ordnungsmodellen“ des Systemwettbewerbs, innerhalb der Europäischen Union auf der einen und des weltweiten Systemwettbewerbs auf der anderen Seite, transparent werden lassen. Die traditionelle Auffassung, daß der Systemwettbewerb innerhalb der Europäischen Union nur ein innerer Zirkel des weltweiten Systemwettbewerbs ist und keinen eigenen Gesetzmäßigkeiten unterliegt, würde nur eingeschränkt bestätigt werden.

<sup>3</sup> Siehe Manfred E. Streit, Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, in Immenga/Möschel/Reuter, FS Mestmäcker, 1996, S. 512-535 (S.524), wiedergegeben bei Ernst-Joachim Mestmäcker, „Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union“, Beiträge Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Band 184, Baden-Baden, 2003, S. 62., Wolf Schäfer, „Systemwettbewerb versus Politik-Kartell: Eine Betrachtung aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaft“, in Rolf Hasse / Karl-Ernst Schenk / Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.)

in der Privatwirtschaft, zunächst ein „Such- und Entdeckungsverfahren“. Der Wettbewerb der Staaten ermögliche es, die Qualität der Lösung bestimmter Probleme, die mit institutionellen Arrangements verbunden sind (öffentliche Leistungsangebote, Steuern, rechtliche Standortbedingungen), im Wege einer vergleichenden Betrachtung zu bewerten. Zugleich rege das Verfahren die im Wettbewerb als Anbieter der „institutionellen Arrangements“ untereinander stehenden Staaten an, „attraktivere“ institutionelle Neuerungen zu entwickeln. Der Wettbewerb wirke kontrollierend auf die Staaten als Anbieter alter und neuer Arrangements ein.<sup>4</sup> Alles in allem sei somit der Systemwettbewerb ein Ordnungsprinzip, das, da es den Wohlstand vermehre, möglichst weltweit sowie in größtmöglichem Ausmaß zur Geltung gelangen sollte. Als Entdeckungsverfahren böte der Wettbewerb Chancen, in einem bestimmtem Ausmaß die Staaten zu disziplinieren, eine Politik anzubieten, die den Vorstellungen der Bürger besser entspreche, bestehende Verteilungskonstellationen aufbreche und schließlich individuellen Freiheiten und Selbstverantwortung gegenüber staatlicher Bevormundung mehr Raum verschaffe. Neben Wohlfahrtssteigerungen aus internationaler Arbeitsteilung würden im Systemwettbewerb Effizienzgewinne aus einer wirksamen Kontrolle und Eindämmung übermäßiger staatlicher Aktivität treten. Nach allem ergebe sich als Forderung an die nationale Wirtschaftspolitik, einen weltweiten freien Handel und einen unbeschränkten Wettbewerb der Standorte als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung anzustreben.<sup>5</sup>

Für die Wirtschaftswissenschaft steht die möglichst weite Erstreckung und der Schutz des Systemwettbewerbs vor Interventionen durch die teilnehmenden Staaten absolut im Vordergrund. Deshalb sollte der Systemwettbewerb möglichst davor bewahrt bleiben, daß er durch Rechtsangleichung, durch Harmonisierung, durch eine - rechtlich unverbindliche – Koordinierung der Politik der Staaten und vor allem durch einseitige Eingriffe seitens der teilnehmenden Staaten in die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs begrenzt wird. Negative Auswirkungen und kollaterale Schäden des Systemwettbewerbs werden von der Wirtschaftswissenschaft weder übersehen noch geleugnet. Sie werden als Abwärtsspirale, als „Raise to the Bottom“, als „Forum Shopping“ sowie - in Anlehnung an die öffentliche Diskussion - als Öko- oder Sozial-Dumping bezeichnet und diskutiert.

Die Wirtschaftswissenschaft übersieht nicht, daß der Systemwettbewerb innerhalb der Europäischen Union dadurch, daß die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs durch vertragliche Regelungen sowie durch die Rechtsprechung des übergeordneten Europäischen Gerichtshofes wesentlich stärker als weltweit ausgeprägt und intensiver ist. Die regelmäßig zitierte sog. Cassis de Dijon-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 1978 sichert nach Auffassung der Wirtschaftswissenschaft den Systemwettbewerb innerhalb der Europäischen Union im Sinne der Vorherrschaft des

---

„Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung“, Baden-Baden, 2002, S. 39 ff., Rainer Klump, „Zur Wettbewerbsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft im Zeitalter der Globalisierung“, in LIST FORUM für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Band 30 (2004), Heft 4, S. 357 ff., Ulrich Blum und Joachim Starbatty (Hrsg.), „Globale Wirtschaft - nationale Verantwortung: Wege aus dem Druckkessel“, Kongreß, 18.-20. Mai 2005, Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Bd. 67, Köln 2005, siehe vor allem auch „Systemwettbewerb“, Sondergutachten 27 der Monopolkommission gemäß § 24 b Absatz 5 Satz 4 GWB, (1998), Baden-Baden, 1998, Tobias D. Winkler, Fn. 1 mit einem mehrseitigen Verzeichnis der einschlägigen Literatur von 1970-1996.

<sup>4</sup> So Manfred E. Streit, Fn. 4.

<sup>5</sup> So Sondergutachten „Systemwettbewerb“ der Monopolkommission, 1998, Fn. 4.

Herkunftslandprinzips vorbildlich ab. Ungeachtet nicht unbeträchtlicher Einschränkungen des Herkunftslandsprinzips, die sich bereits aus diesem Urteil des Europäischen Gerichtshofs ergeben, wird generell abgeleitet, daß nationale Rechtsnormen, die als Standards oder Beschaffenheitsanforderungen an Waren oder Dienstleistungen gebunden sind, mit diesen beim Export in andere Mitgliedstaaten in deren Geltungsbereich zur Anwendung gelangen und von den dortigen Behörden und Gerichten vorbehaltlos akzeptiert werden müssen.

Die Rechtswissenschaft<sup>6</sup> teilt, wenn auch nicht gänzlich unkritisch, die von der Wirtschaftswissenschaft entwickelte Modellvorstellung des Systemwettbewerbs.<sup>7</sup> Für sie stehen indes in erster Linie Einzelfragen im Vordergrund, beispielsweise auch die weiterreichende Frage, ob sich unter bestimmten Voraussetzungen sogar Wettbewerb zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten auf der einen und der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft auf der anderen Seite, beispielsweise zwischen dem miteinander verzahnten nationalen Wettbewerbsrecht und dem Wettbewerbsrecht (Kartell-, Mißbrauchs und Fusionskontrolle) der Europäischen Union, entfalten kann.<sup>8</sup> Ein weiterer Forschungsbereich ist die wechselseitige Anerkennung nationaler Rechtsnormen bzw. die wechselseitige Anerkennung von Staatshoheitsakten wie gewerblicher Zulassungen oder staatlicher Genehmigungen der Produktion, beispielsweise die wechselseitige Anerkennung der Zulassung von Finanzinstituten oder der Genehmigung der Produktion von Arzneimitteln.

### III. Standort- und Systemwettbewerb im nationalen Rahmen

Ein Standort- und Systemwettbewerb findet, wenn auch sehr begrenzt, auch innerhalb eines Staates im Rahmen seines geordneten Wirtschaftssystems statt. Innerhalb von Staaten läßt jedoch die Einheitlichkeit ihres Rechtssystems, eine zumeist zentrale Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie das vielfach verfolgte Ziel der Herstellung möglichst einheitlicher oder gleichwertiger Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Lebensbedingungen und eine zumeist ausgeprägte Kontrolle der dezentralen Hoheitsträger durch die zentrale Regierung einen der Europäischen Union vergleichbaren Systemwettbewerb der dezentralen Hoheitsträger nicht zu. Ein Wettbewerb regionaler Hoheitsträger, wie er für die Europäische Union möglich ist und bezüglich der Lohnstrukturen und Steuersysteme im Rahmen dieser Abhandlung näher analysiert wird, findet selbst in Bundesstaaten nicht statt.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Zum Stand der rechtswissenschaftlichen Erforschung des Systemwettbewerbs Günther Hönn, „Europäisches Wettbewerbs- und Kartellrecht und die Freiheit des nationalen Gesetzgebers im Systemwettbewerb“ in Jürgen Bröhmer/Roland Bieber/Christian Callies/Christine Langenfeld/Stefan Weber/Joachim Wolf (Hrsg.), „Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte“, Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, Berlin, 2005, S. 505 ff., mit einem Überblick über die einschlägige Literatur und die Einzelstudien, ferner Ulrich Becker „Nationale Sozialleistungssysteme im europäischen Systemwettbewerb“ in Ulrich Becker/Wolfgang Schön (Hrsg.) „Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb“ Tübingen, 2005, S. 4 ff., Ernst-Joachim Mestmäcker, „Wirtschaft und Verfassung in der Europäischen Union“, Beiträge Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Band 184, Baden-Baden, 2003, Martin Seidel, „Die Europäische Union und Wettbewerb“ in Norbert Horn/Jürgen F. Baur/Klaus Stern (Hrsg.), „40 Jahre Römische Verträge – Von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union“, Berlin, New York, 1998, S. 287 ff.

<sup>7</sup> Siehe zum Beispiel Ernst-Joachim Mestmäcker vorstehend Fn.6, S. 62 ff.

<sup>8</sup> So wohl Günther Hönn vorstehend Fn. 6.

<sup>9</sup> Die Lohn- und Einkommenspolitik orientiert sich in einer geschlossenen Volkswirtschaft, soweit sie durch Tarifverträge oder staatliche Besoldungsregelungen gestaltet wird, wenn auch unter Beachtung regionaler Gegebenheiten, auf der Grundlage eines zentral gestalteten einheitlichen Arbeitsrechts weitgehend an dem sozialpolitischen Prinzip eines möglichst gleichen Lohnes. Regional unterschiedliche Löhne sind in der Regel nur sehr begrenzt als Standortbedingungen für gewerbliche Investitionen innerhalb einer Volkswirtschaft, die

Die *sedes materiae* des Systemwettbewerbs innerhalb der Europäischen Union ist die Kompetenz- und Verfassungsstruktur der Europäischen Union. Diese unterscheidet sich von der Kompetenz- und Verfassungsstruktur eines staatlichen Gemeinwesens und - ungeachtet immer wieder anzutreffender vergleichender Betrachtungen - selbst von der Kompetenz- und Verfassungsstruktur eines Bundesstaates. Die Europäische Union verfügt anders als alle Staaten nicht über die als sog. Kompetenz-Kompetenz bezeichnete Befugnis, sich in Ausübung einer innerer Ermächtigung weitere Handlungs- und Gestaltungskompetenzen selbst zu verschaffen. Vielmehr sind der Europäischen Union nach dem sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zur Erfüllung ihrer Aufgaben jeweils eng begrenzte Handlungs- und Gestaltungskompetenzen überantwortet, deren Ausübung wiederum die Mitwirkung der Mitgliedstaaten – zumeist noch im Konsens – voraussetzt. Die Kompetenzen, die zur Zeit noch bei den Mitgliedstaaten liegen, sind nicht nur zahlreich, sondern werden überdies von den Mitgliedstaaten traditionell unterschiedlich wahrgenommen. Die Mitgliedstaaten stehen bei der Gestaltung der rechtlichen und politischen Verhältnisse in einem Konkurrenzverhältnis einerseits mit der Europäischen Union und andererseits untereinander. Der Systemwettbewerb der Mitgliedsstaaten, der sich daraus zwangsläufig ergibt, ist der Europäischen Union nicht *expressis verbis* als Gestaltungsaufgabe überantwortet. Er leitet sich als Strukturprinzip der Europäischen Union aus ihrer Kompetenzstruktur sowie aus der Gesamtheit aller Regelungen und Prinzipien des Gemeinschaftsrechts ab. Als Verfassungsprinzip der Europäischen Union gilt für den Systemwettbewerb dasselbe wie für das Prinzip des Vorrangs des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten sowie für den Grundsatz der (begrenzten) unmittelbaren Direkt- und Drittwirkung derjenigen Teilbereiche des Unionsrechts, die sich lediglich an die Mitgliedstaaten wenden. Auch diese beiden Strukturprinzipien des Europäischen Gemeinschaftsrechts sind nicht *expressis verbis* im vertraglichen Gemeinschaftsrecht verankert, sondern stellen Ableitungen aus dem Europäischen Gemeinschaftsrecht dar. Während indes der Vorrang des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten und die Direkt- und Drittwirkung des sog. staatenverpflichtenden Unionsrechts, insbesondere auch der Richtlinien, durch die Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichte, insbesondere des Europäischen Gerichtshofes sanktioniert ist, haben sich die beiden europäischen Gerichte zum Systemwettbewerb in vergleichbarer Weise bislang noch nicht umfassend konstitutiv geäußert.

Im Kern ergibt sich der Systemwettbewerb bereits daraus, daß innerhalb der begrenzten Kompetenzen, die der Europäischen Union zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, zur Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Durchführung bestimmter weiterer Aufgaben, wie des Umweltschutzes, überantwortet sind, den Mitgliedstaaten Handlungs-befugnisse belassen sind, die Wettbewerb untereinander ermöglichen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung besagt, daß die Mitgliedstaaten alle ihnen verbleibenden Befugnisse weiterhin frei und damit im Wettbewerb miteinander wahrnehmen können, sofern

---

sich unter einem staatlichen Dach entfaltet, ein Thema. Unterschiedliche Regelungen des Lebensmittel- und Arzneimittelrechts, des technischen Arbeitsschutz- und Verbraucherschutzrechts, des Zulassungsrechts für Finanzinstitute und Versicherungen, die aus Gründen eines bestimmten außerökonomischen Schutzzweckes an die Vermarktung von Waren und Dienstleistungen Anforderungen festlegen, sind innerhalb eines Staates, der mit seiner einheitlichen Rechtsordnung eine Volkswirtschaft überdacht, ebenfalls kein Thema. Die Frage der wechselseitigen Anerkennung dezentraler staatlicher Zulassungsakte zum Verkehr, etwa von Arzneimittelgenehmigungen oder Zulassungen von Finanzinstituten, stellt sich angesichts der einheitlichen Rechtsordnung, einheitlicher Ausbildungsgänge und homogener Verwaltungsstrukturen sowie vor allem angesichts einer zentralen Gerichtsbarkeit zumeist nicht, zumindest nicht in der brisanten Weise wie in der Europäischen Union.

ihnen nicht spezifische Pflichten oder Obliegenheiten kraft Gemeinschaftsrechts auferlegt sind.

Innerhalb des Gemeinsamen Marktes werden grenzüberschreitend Waren und Dienstleistungen sowie Kapital unter rechtlichen Bedingungen gehandelt, die sich von den Verhältnissen einer Volkswirtschaft, die in einem staatlichen Rahmen eingebunden ist, wesentlich unterscheiden. Zur Verwirklichung der vier Freiheiten des Gemeinsamen Marktes – auch der Freizügigkeit und der freien Niederlassung – regelt der Unionsgesetzgeber, soweit dies möglich ist, nur die grenzüberschreitenden Sachverhalte, nicht dagegen zugleich auch die innerstaatlichen Sachverhalte. Auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz bewegt sich traditionell in diesem Rahmen. Die Freiräume für einen Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten, die sich bereits aus dieser begrenzten Gestaltungsmacht der Europäischen Union ergeben, sind beträchtlich. Hinzu kommt, daß selbst für die grenzüberschreitenden Sachverhalte die Tragweite und das horizontale Ausmaß der Regelungen über die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs zumeist erst der Absicherung durch einen – oft genug schwer erzielbaren – Konsens zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, wenn nicht sogar einer verfestigten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bedürfen. Bis zu einer solchen Festlegung bestehen Freiräume für einen Regelungswettbewerb der Mitgliedstaaten, deren unterschiedliche Ausnutzung das Ergebnis des Verständigungsprozesses im Sinne von Einschränkungen und Sonderregelungen beeinflußt. Das Ausmaß der Regelungen über die Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes – und damit der Freiräume der Mitgliedstaaten für einen Systemwettbewerb – ist trotz einer inzwischen umfangreichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nach wie vor im einzelnen nicht genau bestimmbar. Ein Beispiel dafür sind die Regelungen des EG-Vertrages über die Freiheit des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs; ihnen läßt sich, wie die Erörterung des inzwischen (2006) abgeänderten Vorschlags der Kommission aus 2004 für eine Richtlinie über die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs<sup>10</sup> im Europäischen Parlament und im Rat als Gesetzgeber der Union unlängst gezeigt hat, ohne Klärung durch den Europäischen Gerichtshof das Ausmaß der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit und damit das korrespondierende Ausmaß der nationalen Freiräume für einen Systemwettbewerb in diesem Bereich des Gemeinsamen Marktes nicht eindeutig entnehmen.

#### **IV. Staatlicher Wettbewerb und privatwirtschaftlicher Wettbewerb**

Der Staatenwettbewerb wird vielfach mit dem Wettbewerb gleichgesetzt, der auf der Ebene der privatwirtschaftlichen Betätigung stattfindet. Der privatwirtschaftliche Wettbewerb, der durch das nationale Kartellrecht und das korrespondierende europäische Wettbewerbsrechts geregelt wird, hat zum Inhalt, daß Unternehmen als konkurrierende Anbieter bzw. Private und Unternehmen als Nachfrager von Waren, Dienstleistungen, Kapital sowie von Arbeit am Wirtschaftsleben teilnehmen. Für den Wettbewerb der Privatwirtschaft gilt, daß der freie Eintritt in das Wirtschaftsleben garantiert ist und daß beim Verlust der Wettbewerbsfähigkeit auch der Verlust der Teilhabe am Wirtschaftsleben droht. Auch der Staat selbst und seine Organisationen nehmen an dem privatwirtschaftlichen Wettbewerb teil, sofern sie marktwirtschaftliche Güter, d.h. Güter, die privatwirtschaftlich erzeugt werden, anbieten. Das gilt insbesondere, wenn der Staat und seine organisatorischen Gliederungen – im Wege der des sog. öffentlichen Vergabewesens – privatwirtschaftlich Waren und Dienstleistungen

---

<sup>10</sup> „Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ (von der Kommission vorgelegt) vom 4. 4. 2006 KOM(2006) 160 endgültig, ursprünglich vom 25.2.2004 KOM(2004) 2 endgültig/2 2004/0001 (COD 2004/0001)

nachfragen. Im Bereich des öffentlichen Vergabewesens sind die Mitgliedstaaten nicht Teilnehmer an dem hier behandelten Staaten- und Systemwettbewerb.<sup>11</sup>

Der Staatenwettbewerb ähnelt dem Wettbewerb der privatwirtschaftlichen Ebene durchaus insoweit, als er, wie seitens seiner Befürworter hervorgehoben wird, ebenfalls ein „Such- und Entdeckungsverfahren“ darstellt. Beim Systemwettbewerb ist jedoch anders als beim privatwirtschaftlichen Wettbewerb der Kreis der Anbieter der - öffentlichen - Leistungen, die von investitionswilligen Unternehmen in dem „Such- und Entdeckungsverfahren“ nachgefragt werden - festgelegt. Für den Fall, daß die Staaten als Anbieter von Standortbedingungen für Investitionen und Beschäftigung, von sog. öffentlichen Dienstleistungen und Gütern, von vorteilhaften Systemen der sozialer Sicherheit, ihrer Rechtsordnung sowie von Löhnen und von Steuern, ihre Leistungen nicht absetzen können und „im Markt versagen“, besteht für sie kein Zwang zum Ausscheiden. Anders als auf der Ebene des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs ist auch der freie Eintritt neuer Staaten als wettbewerbsfähigere Anbieter öffentlicher Güter ausgeschlossen. Der Aufnahme dritter Staaten, die „leistungsfähiger“ wären, sind gleichermaßen wie dem „zwangsweisen“ Ausscheiden eines „Versagers“ im Wettbewerb unüberwindliche Grenzen gesetzt. Eine öffentliche Diskussion innerhalb der Europäischen Union über das „Aussondern“ eines Staates als eines „Versagers im Wettbewerb“ oder den Eintritt eines Drittstaates als neuer Wettbewerber ist kaum vorstellbar. Rechtlich setzt sowohl der Ausschluß eines Mitgliedstaates als auch die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates in die Europäische Union die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraus.

Die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie des - nicht gleichermaßen weit ausgeprägten - freien Personenverkehrs wird von der Rechtsordnung der Europäischen Union wie innerhalb eines Staatswesens rechtlich garantiert und in ähnlicher Weise wie innerhalb eines Staates durch eine übergeordnete Gerichtsbarkeit gesichert. Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft ermöglicht den Mitgliedstaaten zwar im Systemwettbewerb in Form der Abwerbung von Investitionen und Arbeitskräften den freien Zugriff auf die Ressourcen derjenigen Mitgliedstaaten, die mit ihren Angeboten weniger wettbewerbsfähig sind. Die betroffenen Mitgliedstaaten haben aber, wenn sie dem Wettbewerb nicht standhalten, ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf ihr weiteres Verbleiben in der Europäischen Union. Die Europäische Union ist als ein auf die Einigung der Völker und der Staaten Europas ausgerichteter Integrationsprozeß mit dem Wettbewerbsfeld der Privatwirtschaft nicht vergleichbar. Vielmehr haben die vom Systemwettbewerb betroffenen Staaten als „Versager im Markt- und Wettbewerbsprozeß“ einen Anspruch auf Unterstützung durch die Europäische Union, sofern sie einen Rückgang ihrer steuerlichen Einnahmen zu verzeichnen haben, außerdem zusätzlich als Folge der Abwanderung ihrer Unternehmen zumeist auch steigende sozialen Lasten tragen müssen und ihnen die sofortige Umstellung ihrer Wirtschaft auf andere – die hohen Löhne

---

<sup>11</sup> Da die Mitgliedstaaten bei der Vergabe von Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen mit ihren Regelungssystemen und ihrer Vergabepolitik nicht im Staatenwettbewerb, sondern quasi im privatwirtschaftlichen Wettbewerb stehen, sind die einschlägigen Regelungen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich längst vereinheitlicht worden. Die Harmonisierung der nationalen Regelungen der öffentlichen Auftragsvergabe umfaßt dabei nicht nur das Vergaberecht im engeren Sinne, einschließlich der Normen und Regelwerke der privaten Wirtschaft als sog. technische Spezifikationen, sondern reicht bis zu einer Vereinheitlichung der gerichtlichen und quasi-gerichtlichen Überprüfungsverfahren der Vergabe öffentlicher Aufträge. Die weit reichende Rechtsvereinheitlichung – das Verwaltungsverfahrenrecht und das Gerichtsverfahrenrecht werden allgemein als ein souveräner Vorbehaltsbereich der Mitgliedstaaten eingestuft – legitimiert sich daraus, daß die Vergabe von öffentlichen Aufträgen der Mitgliedstaaten eben nicht der staatlichen, sondern der privatwirtschaftlichen Wettbewerbsebene zuzurechnen ist. Siehe hierzu Ingelore Seidel „Öffentliches Auftragswesen“, in Dausen (Hrsg.), Handbuch des Wirtschaftsrechts, H.IV, Rdnrn. 1-53.

und Steuern sichernde - Produktionen nicht möglich ist. Über ihr weiteres Verbleiben in der Europäischen Union hinaus sind ihnen bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die aus ihrem „Markt- und Wettbewerbsversagen“ resultieren, in einem begrenzten Ausmaß Finanzaufwendungen, die von den anderen Mitgliedstaaten getragen werden müssen, von Verfassung wegen so gut sicher.

Auf der Seite der Nachfrager des Staatenwettbewerbs ist der Kreis der Teilnehmer, die als Unternehmen, freie Gewerbetreibende oder Arbeitnehmer teilnehmen, nicht in gleicher Weise begrenzt. Insoweit sind die Gegebenheiten daher mit den Verhältnissen des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs eher vergleichbar.

## **V. Die Europäische Gemeinschaft als rechtlicher Verfassungsrahmen des Systemwettbewerbs**

Der Systemwettbewerb innerhalb Europäischen Union, namentlich der Standortwettbewerb mit Löhnen und Steuern, findet im wesentlichen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft statt, dem sog. ersten Pfeiler der Europäischen Union, nicht dagegen auch im Bereich der beiden anderen Pfeiler, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Innen- und Justizpolitik. Lediglich die Europäische Gemeinschaft verfügt über eine - supranationale - Kompetenzstruktur, die in der oben umschriebenen Weise einen Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten ermöglicht.<sup>12</sup>

Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, die sich auf die Verwirklichung ihrer beiden Hauptaufgaben, die Sicherung eines Gemeinsamen Marktes und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie auf die Durchführung der zahlreichen „Nebenaufgaben“, wie den Umweltschutz, beschränken, belassen den Mitgliedsstaaten genügend Freiräume, um den Ordnungsrahmen und die öffentlichen Leistungsangebote, die für die Wirtschaft relevant sind, individuell und damit von einander abweichend auszugestalten. Selbst bei einer weiterreichenden Inanspruchnahme der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft, der sich die Mitgliedstaaten traditionell tendenziell widersetzen und der bis zu einem gewissen Grade auch die Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität entgegenstehen, wären Freiräume der Mitgliedstaaten für einen wirksamen Systemwettbewerb in einem ausreichendem Ausmaß gewahrt.

Aus der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ergibt sich zunächst, daß für den regionalen und sozialen Einkommensausgleich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht die Europäische Gemeinschaft, sondern jeweils für ihre „Volkswirtschaft“ und in erster Linie die Mitgliedstaaten verantwortlich sind. Nicht die Europäische Gemeinschaft, sondern ausschließlich die Mitgliedstaaten stellen die Leistungen der wirtschaftliche Infrastruktur sowie die für die wirtschaftliche Betätigung und den sozialen Frieden erforderlichen „öffentlichen Güter“ der Wirtschaft und der Bevölkerung zur Verfügung. Die Bereitstellung öffentlicher Güter, anderer staatlicher Dienstleistungsangebote, der öffentlicher Sozialsysteme, der staatlichen Ausbildungs- und Bildungsförderung seitens der Europäischen Gemeinschaft – allein oder zusammen mit den Mitgliedstaaten – sieht das Gemeinschaftsrecht nicht vor. Sie würde voraussetzen, daß die Europäische Gemeinschaft bzw. die Europäische

---

<sup>12</sup> Im Bereich des zweiten Pfeilers und dritten Pfeilers besteht keine vergleichbare supranational strukturierte Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. In diesen beiden Bereichen, in denen die Europäische Union zwischenstaatlich regiert wird, ist zwar auch ein „Leistungswettbewerb“ denkbar, ein Wettbewerb der Mitgliedstaaten, der dem Systemwettbewerb mit Steuern und Löhnen entsprechen würde, indes nicht vorstellbar.

Union zuvor in einen – notwendigerweise föderativ strukturierten – Staat umgestaltet werden müßte. Alle öffentlichen Güter und Dienstleistungsangebote der hier diskutierten Art begründen in sich, selbst wenn sie gegen Gebühren oder Abgaben in Anspruch genommen werden, mehr oder minder eine Umverteilung von Einkommen - sei es zwischen Regionen, sei es zwischen Bevölkerungs- oder Altersgruppen. Ihre Bereitstellung auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft, beispielsweise die Bereitstellung einer Arbeitslosenversicherung, erfordert eine ausreichende demokratische Legitimierung, die von der Europäischen Gemeinschaft zur Zeit nicht gewährleistet werden kann. Überdies würde die Finanzierung öffentlicher Güter und Dienstleistungsangebote, die von der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage einer ausreichenden demokratischen Legitimation angeboten werden, zumindest auf längerer Sicht hin eine eigene Steuerhoheit der Europäischen Gemeinschaft voraussetzen. Eine eigene Steuerhoheit wiederum kann der Europäischen Gemeinschaft nicht überantwortet werden, wenn nicht zuvor ihre Organisationsstruktur grundlegend umgewandelt ist. Sie hätte, insbesondere im Bereich der direkten Besteuerung, zur Folge, daß innerhalb der Europäischen Union transnational und innerstaatlich Einkommen zwischen Bevölkerungsgruppen und Regionen umverteilt werden. Die Umverteilung von Einkommen sowohl innerhalb als auch zwischen den Mitgliedstaaten durch die Europäische Gemeinschaft in einem Ausmaß, das sich zum einen aus gemeinschaftseigenen öffentlichen Gütern und Dienstleistungsangeboten und zum anderen aus einer direkten Besteuerung durch die Europäische Gemeinschaft ergibt, erfordert eine zentrale demokratische Verantwortung. Diese kann nur von einem – echten – Parlament, das auf der Grundlage gleichen Wahlrechts zustande gekommen ist, zusammen mit einer gleichberechtigten Staatenkammer, die die Interessen der Mitgliedstaaten sichert, wahrgenommen werden.

Es ist daher verständlich, daß die Regierungskonferenz von Maastricht bei der Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine „Wirtschafts- und Währungsunion“ die Wirtschaftsunion anders als die Währungsunion nicht zentral, sondern in der Weise verfaßt hat, daß die Zuständigkeit und Verantwortung für die Wirtschaftspolitik, die Beschäftigungspolitik und die Sozialpolitik primär bei den Mitgliedstaaten verblieben ist. Eine zentral verfaßte Wirtschaftsunion sowie die zusätzliche Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft in eine Sozialunion hätte die Überführung umfassender ausgabenwirksamer Staatsaufgaben sowie die Übertragung einer umfassenden Steuerhoheit, einschließlich der für die Ausgaben und Einnahmen erforderlichen Gesetzgebungszuständigkeiten, auf die Europäische Union, und dieser vorausgehend die organisatorische Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaft als solcher im Sinne der vorstehenden Ausführungen vorausgesetzt. Die „echte“ Wirtschaftsunion – ausgestattet auf der Grundlage der umschriebenen neuen Organisationsstruktur mit einer eigenen Steuerhoheit und der Befugnis zur Bereitstellung gemeinschaftseigener öffentlicher Güter - hätte die Europäische Union als derzeitige Staatengemeinschaft einer „United Nations of Europe“ in einen Bundesstaat im Sinne eines „United Europe“ umgewandelt.

Die derzeitig noch dezentral verfaßte Wirtschaftsunion erfordert indes zwangsläufig, nicht zuletzt wegen des durch sie induzierten Systemwettbewerbs der Mitgliedstaaten, im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Güter seitens der Mitgliedstaaten Verfahren und Regeln, durch die die Politik der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft koordiniert wird. Die betreffenden Regeln haben indes ungeachtet der Harmonisierungszwänge, die von ihnen für die Mitgliedstaaten ausgehen, mit einer Ausnahme durchweg keinen rechtlich verbindlichen Charakter. Selbst die Regeln, die ausnahmsweise zur Absicherung der zentral

gestalteten einheitlichen Währungspolitik im Bereich der Finanzierung der öffentlichen Haushalte gelten, sind nur in einem sehr begrenzten Ausmaß rechtlich verbindlich.<sup>13</sup>

## **VI. Standort- und Systemwettbewerb mit Löhnen**

Der Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten wirkt sich in den von ihm erfaßten Bereichen höchst unterschiedlich aus. Je größer und vorteilhafter für Investoren die Unterschiede der „Angebote“ der Mitgliedstaaten an für sie attraktiven Standortbedingungen sind, um so intensiver sind dabei bei sonst gleichen Angebotsbedingungen die Auswirkungen des Standortwettbewerbs. Das gilt für Steuern und alle anderen Standortbedingungen, vornehmlich aber für Löhne, die in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Den Mitgliedstaaten obliegt generell die Verantwortung für die Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, und damit auch für die Einkommens- und Lohnpolitik.<sup>14</sup> Unterschiedlich hohe Löhne der Mitgliedstaaten sind seit jeher ein äußerst sensibles Anwendungsfeld des Systemwettbewerbs; nach der 2004 erfolgten Großerweiterung der Europäischen Union um die Staaten Mittel- und Osteuropas, Nordosteuropas sowie um Zypern und Malta ist das Anwendungsfeld des Systemwettbewerbs noch sensibler geworden.

Die Lohn- und Sozialpolitik wird von den Mitgliedstaaten verantwortet, ohne daß eine wesentliche Mitverantwortung der Europäischen Gemeinschaft besteht. Eine wesentliche Mitverantwortung der Europäischen Gemeinschaft ergibt sich weder aus den Regelungen über die Freizügigkeit für Arbeitnehmer noch aus der Mitverantwortung der Europäischen Gemeinschaft für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten, der sog. Fondspolitik, noch aus den begrenzten Rechtsetzungsbefugnissen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts.

Die Regelungen über die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, deren Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaft obliegt und die daher häufig zur Begründung der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Sozialpolitik und das Arbeitsrecht angeführt werden, verfolgen als beschränktes sozialpolitisches Anliegen die Gleichstellung der Wanderarbeitnehmer mit den Arbeitnehmern des Gastlandes. Sie wirken sich mit ihrer integrationspolitischen Zielsetzung allenfalls mittelbar als Mitzuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Arbeitsmarkt-, die Sozial- und die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten aus. Die recht intensive Ausgestaltung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wie auch der Niederlassungsfreiheit durch den Gesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Grund der Auslegung der Regelungen über die Freizügigkeit durch den Europäischen Gerichtshof, begründet zwar Vorgaben und faktische Anpassungszwänge für das nationale Arbeits- und Sozialrecht. Gleichwohl stellt aber das Freizügigkeits- und Niederlassungsrecht als Teil des Regelungssystems des Gemeinsamen Marktes kein eigenständiges europäisches Arbeits- und Sozialrecht dar, das die Autonomie der

---

<sup>13</sup> Hierzu Martin Seidel „Konstitutionelle Schwächen der Währungsunion“ in Europarecht, Heft 6/2000, S. 861 ff., ders. „The Decision-Making Procedures in EMU: Legal Aspects“ in Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), „European Economic and Monetary Union: Regional and Global Challenges, Baden-Baden, 2001, S. 383 ff., ders. „Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union“ in Rolf Caesar/Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), „Ökonomische und politische Dimensionen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion“, Baden-Baden, 1999, S. 215 ff., ders. „European Economic and Monetary Union – Constitutional and Legal Aspects“, in Peter-Christian Müller-Graff / Erling Selvig (Hrsg./Editor) Skriftserie for Tysk-Norsk Rett / Deutsch-Norwegisches Forum des Rechts / German-Norwegian Law Forum, Band 3, Berlin, 2001.

<sup>14</sup> Eine Ausnahme gilt für die Einkommenspolitik der Landwirtschaft, zu der sich die Agrarmarktpolitik seit ihrem Aufbau 1965 unter Zurückstellung anderer Zielsetzungen und Anliegen inzwischen gewandelt hat.

Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Arbeits- und Sozialrechtsordnungen maßgeblich einschränkt.

Gleiches gilt von der - zumeist nur mittelbaren - Mitfinanzierung von Leistungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik, die auf der Grundlage der Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten durch die sog. Struktur- und Fondspolitik der Europäischen Gemeinschaft erfolgt. Sie ist integrations- und wirtschaftspolitisch, insbesondere regionalpolitisch motiviert und begründet als solche keine eigenständige Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Eine eigene Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, die weitere finanzielle Verpflichtungen der Mitgliedstaaten begründen, beispielsweise in Form von Ausgleichsleistungen eine Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an der Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten vorsehen würde, hätte einen Transfer von Einkommen und einen Einkommensausgleich zwischen den Mitgliedstaaten und außerdem zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen der Mitgliedstaaten zur Folge. Ein derartiger Einkommenstransfer ist, wenn er beträchtlich wäre, nur unter der Bedingung einer weitaus stärkeren Solidarität der Staaten und Völker der Europäischen Union vorstellbar. Alle bisherigen versuchsweisen Anläufe, die Arbeitslosenversicherung der Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit und Verantwortung der Europäischen Union zu überführen, sind bezeichnenderweise letztlich gescheitert. Ihr Scheitern ist auch darauf zurückzuführen, daß neben der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur finanziellen Unterstützung arbeitsloser Arbeitnehmer anderer Mitgliedstaaten auch von keiner ausreichenden Solidarität der Arbeitnehmer auszugehen war.

Neben ihrer Zuständigkeit für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die freie Niederlassung sowie für die Mitfinanzierung bestimmter Leistungen der Mitgliedstaaten im Bereich ihrer Verantwortung für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt verfügt die Europäische Gemeinschaft über die Kompetenz zur Koordinierung der Beschäftigungs- sowie der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Das Verfahren der Koordinierung findet nicht bei der Kommission, sondern im Rat im Kreis der Mitgliedstaaten statt, wobei der Rat weder verbindliche Anordnungen noch rechtliche Vorgaben für die Politik der Mitgliedstaaten setzen kann. Aus den Regelungskompetenzen zur Sicherung des Gemeinsamen Marktes läßt sich keine allgemeine Befugnis der Europäischen Union zur Angleichung der nationalen Regelungssysteme der Sozialpolitik, insbesondere der nationalen Rechtssysteme der leistenden Sozialpolitik herleiten.

Nach den Änderungen, die 1996 der Vertrag von Amsterdam gebracht hat, steht der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Arbeitsrechts in einem sehr begrenzten Umfang eine Kompetenz zur Rechtsangleichung, und daher, wenn auch beschränkt für Arbeitnehmer, auch die Befugnis zur einheitlichen Ausgestaltung des Sozialrechts zu. Die Kompetenzen sind indes insofern begrenzt, als der Gemeinschaftsgesetzgeber die „Grundprinzipien der Systeme der sozialen Sicherheit“ der Mitgliedstaaten sowie das „finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme“ nicht „erheblich beeinträchtigen“ darf. Jegliche Rechtsetzung ist ferner dadurch begrenzt, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber nur Mindestvorschriften erlassen darf. Eine dritte Einschränkung besteht insofern, als der Rat beim Erlaß der Vorschriften im Bereich der „sozialen Sicherheit“ und des „sozialen Schutzes der Arbeitnehmer“ - unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments - nicht mit qualifizierter Mehrheit, sondern grundsätzlich einstimmig entscheidet. Der einstweilen gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa bestätigt die Regelungen des Vertrages von Amsterdam und sieht keine weiter reichenden Regelungskompetenzen vor. Insbesondere ergeben sich aus den zahlreichen sozialen Grundrechten keine neuen Regelungszuständigkeiten. Die Charta der Grundrechte legt im Gegenteil ausdrücklich fest, daß sie den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die

bestehenden Zuständigkeiten hinaus ausdehnt, weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet, noch die in den anderen Teilen der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert.<sup>15</sup>

Für das Ausmaß des Systemwettbewerbs ist von besonderer Bedeutung, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber sowohl nach dem geltenden Unionsrecht als auch nach den Regelungen des neuen Vertrages über eine Verfassung für Europa im Hinblick auf „Arbeitsentgelte, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“ nicht einmal über die begrenzte Befugnis zum Erlass von Mindestvorschriften verfügt.

Dem Kompetenzsystem der Europäischen Gemeinschaft im Bereich des Arbeitsrechts liegt als wirtschafts-, integrations- und sozialpolitische Konzeption zugrunde, daß unterschiedliche Löhne vergleichbar den natürlichen Standortvorteilen der Mitgliedstaaten zum Tragen gelangen sollen. Die Harmonisierung der Löhne und Arbeitsbedingungen ist zwar als sozialpolitisches Anliegen nicht schlechthin ausgeschlossen, bleibt aber gemäß der nach wie vor geltenden Regelung des Vertrages von Rom dem „Wirken des Gemeinsamen Marktes“ sowie der vom Vertrag von Rom im selben Kontext genannten „Rechtsangleichung“ überlassen<sup>16</sup>. Unter „Rechtsangleichung“ im Sinne des früheren Artikels 119 bzw. des jetzigen Artikels 137 EG-Vertrag ist nicht etwa eine auf diesen Artikel als Ermächtigung gestützte Rechtsangleichung im Bereich des Arbeitsrechts, insbesondere auch der Löhne, sondern die im vertraglichen Regelungswerk „im übrigen“ vorgesehene Rechtsangleichung, d.h. die Rechtsangleichung im Bereich des Gemeinsamen Marktes sowie die der Europäischen Gemeinschaft 1996 überantwortete Rechtsangleichung im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts zu verstehen, die auf Mindestvorschriften beschränkt ist und überdies die Löhne, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht ausklammert.

Die Rechtsangleichung im Bereich des Gemeinsamen Marktes beschränkt sich zwar nicht auf den Abbau von Beschränkungen der Freiheit des Waren- und Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs sowie den Abbau von Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit. Sie sichert vielmehr den Gemeinsamen Markt in begrenztem Ausmaß zusätzlich vor grenzüberschreitenden Verfälschungen der Wettbewerbsbedingungen, die sich aus unterschiedlichem nationalen Recht ergeben. Angesichts der Zurückhaltung des Verfassungsgesetzgebers bei der Zuweisung von Kompetenzen im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts an die Europäische Gemeinschaft bestehen indes bereits Meinungsunterschiede darüber, ob sich aus national unterschiedlichen Regelungen des Arbeits- und Sozialrechts für eine Rechtsangleichung relevante Verfälschungen der Wettbewerbsbedingungen ergeben. Sollten die Voraussetzungen für eine Rechtsangleichung gleichwohl gegeben sein, wäre der Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber nach den ausdrücklichen Vorschriften der Artikel 94, 95 Abs. 2 EG-Vertrag an die Einstimmigkeit bei der Beschlußfassung gebunden. Im Hinblick auf den Ausschluß der „Löhne, des Koalitionsrechts, des Streikrechts und des Aussperrungsrechts“ beim Erlass von Mindestvorschriften auf der Grundlage der 1996 der Europäischen Gemeinschaft eingeräumten begrenzten Ermächtigung zum Erlass von Mindestvorschriften wäre aber in jedem Fall eine Harmonisierung der Löhne auf der Grundlage der Artikel 94, 95 EG Vertrag ausgeschlossen.

Obgleich der Systemwettbewerb bei Löhnen nach allem weitgehend frei von Interventionen des Gemeinschaftsgesetzgebers ist, besteht eine Schranke dann, wenn in ausländischen Unternehmen, die sich aus Gründen niedrigerer Löhne in einem anderen Mitgliedstaat

<sup>15</sup> Art. II 111 Absatz 2 des Vertrages über eine Verfassung für Europa.

<sup>16</sup> Artikel 119 EWG-Vertrag und Artikel 137 EG-Vertrag.

niedergelassen haben, staatlicherseits finanziell unterstützt oder gesetzlich veranlaßt, niedrigere Löhne als in nationalen Unternehmen gezahlt werden. In diesem Fall läge ein sog. Begünstigungswettbewerb vor, der mittels der Subventionsaufsicht der Europäischen Gemeinschaft oder unter dem Gesichtspunkt der Verletzung des Verbots der Diskriminierung aufgegriffen werden könnte.

## **VII. Steuern und Systemwettbewerb**

Der Systemwettbewerb mit Steuern, namentlich mit den direkten Steuern, resultiert gleichermaßen wie der Systemwettbewerb mit Löhnen aus der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten.

Der Europäischen Gemeinschaft ist mit Artikel 93 (früher 99) EG-Vertrag *expressis verbis* die Kompetenz zur Harmonisierung der indirekten Steuern überantwortet. Der Vertrag enthält in auffallender Weise *expressis verbis* keine entsprechende Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zur Angleichung auch der direkten Steuern. Hieraus wird seit jeher der Schluss gezogen, daß der Gemeinsame Markt nach der Konzeption, die seinem normativen Regelungsgefüge zu Grunde liegt, zwar die Harmonisierung der indirekten Steuern, insbesondere der Umsatzsteuer, nicht jedoch, zumindest nicht in gleichem Ausmaß, zugleich auch die Angleichung der direkten Steuern, insbesondere nicht notwendig die Harmonisierung der Einkommensteuer erfordert.

Es stellt sich aber die Frage, ob sich eine, wenn auch nur begrenzte Kompetenz zur Angleichung auch der direkten Steuern auf der Grundlage der allgemeinen Ermächtigungen des Gemeinschaftsgesetzgebers zur Rechtsangleichung im Bereich des Gemeinsamen Marktes gemäß Artikel 94, 95 (ehemals 100, 100a) ergibt. Der Rechtsangleichung auf der Grundlage dieser Ermächtigungen unterliegen nicht nur unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften, die sich als Handelshemmnisse oder Beschränkungen des grenzüberschreitenden Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs auswirken, sondern auch nationale Regelungen, die sich, wie die direkten Steuern, zwar nicht als Handelshemmnisse auswirken, sondern infolge ihrer Disparitäten von Land zu Land lediglich unterschiedliche Bedingungen für den grenzüberschreitenden Wettbewerb von Waren und Dienstleistungen begründen. Ihre Harmonisierung oder Angleichung auf der Grundlage der Artikel 94, 95 EG-Vertrag ist aber nicht schlechthin, vielmehr nur unter der engeren Voraussetzung zulässig und angezeigt, daß als Folge der Disparitäten die Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt „verfälscht“, d.h. spürbar oder relevant verzerrt werden. Die Rechtsangleichung derartiger nationaler Regelungen bezweckt nicht die Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen, sondern die Beseitigung ihrer den Wettbewerb verfälschenden und verzerrenden Wirkungen. Würde die Ermächtigung der Artikel 94, 95 EG-Vertrag dahin ausgelegt werden, daß durch Rechtsangleichung die Wettbewerbsbedingungen schlechthin vereinheitlicht werden könnten, stünde der Europäischen Gemeinschaft, da sich nahezu alle von Land zu Land unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften mehr oder minder als unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auswirken, die Befugnis zur Angleichung nahezu der gesamten nationalen Rechtsordnungen zu. Die Zielsetzung der Ermächtigung der Artikel 94, 95 EG-Vertrag besteht nach dem Vertragswerk von Rom ausschließlich in der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes sowie in der Sicherung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs vor Verfälschungen. Die Schaffung einer völlig einheitlichen Rechtsordnung für die gesamte Europäische Gemeinschaft unter Ablösung der nationalen Rechtsordnungen wäre wahrscheinlich nicht einmal die Aufgabe, die einem europäischen Bundesstaat gesetzt würde. Der auf die Errichtung und Sicherung eines Gemeinsamen Marktes unter nach wie vor souveränen Gliedstaaten begrenzten Ermächtigung

entspricht die Errichtung einer einheitlichen Rechtsordnung für die Europäische Union als Zielsetzung nicht.

Gemäß Artikel 95 Abs. 2 EG-Vertrag erfordert die gegenständlich auf die Beseitigung von Verfälschungen des Wettbewerbs begrenzte Rechtsangleichung im Bereich von direkten Steuern im Rat eine einstimmige Beschlußfassung.

Der Gemeinschaftsgesetzgeber kann demnach, ohne daß der Europäischen Gemeinschaft zuvor in Ergänzung des Vertrages eine weiterreichende Ermächtigung eingeräumt wird, die gegebenenfalls auch ein erleichtertes Verfahren der Beschlußfassung im Rat vorsieht, zwar grobe Wettbewerbsverfälschungen, die sich aus Unterschieden der direkten Besteuerung ergeben, durch Rechtsangleichung einstimmig beseitigen, die direkten Steuern in ihrer Gesamtheit indes nicht angleichen. Insbesondere ist dem Gemeinschaftsgesetzgeber ohne eine neue Ermächtigung oder auch nur eine weite Auslegung der Artikel 94, 95 EG-Vertrag die - immer wieder geforderte - Harmonisierung der für den Wettbewerb bei der Ansiedlung von Unternehmen relevanten Höhe der Steuersätze sowie der Bemessungsgrundlagen für die Besteuerung verwehrt.

Der Wettbewerb der Mitgliedsstaaten im Bereich der direkten Besteuerung, namentlich der Einkommen- und Körperschaftssteuer, erstreckt sich nur auf die Systeme der Besteuerung als solche, nicht dagegen auf diejenigen Regelungen der einzelnen nationalen Steuersysteme, die sich als besondere Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Unternehmensgruppierungen, insbesondere niedergelassener EU-ausländischer Unternehmen, darstellen. Der individuelle, sektorale oder regionale, steuerliche Begünstigungswettbewerb, der die Praxis der Anwerbung und Ansiedlung ausländischer Unternehmen zu beherrschen scheint, unterliegt nach dem Gemeinschaftsrecht der Subventionsaufsicht der Europäischen Gemeinschaft.

Eine im Verhältnis zu anderen Mitgliedsstaaten generell niedrige Einkommens- und Körperschaftssteuer begünstigt zweifellos als solche die einheimische Wirtschaft und kann bei einer wirtschaftlichen Betrachtung auch durchaus als „Subvention“ eingestuft werden, ist aber keine relevante Wirtschaftsförderung im Sinne der Regelungen des Subventionsaufsichtsrechts. Die Subventionsaufsicht der Europäischen Gemeinschaft erfaßt ausschließlich nationale Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, durch die bestimmte Unternehmen begünstigt werden. Eine aufsichtsrechtlich relevante „Subventionierung“, die mit dem Gemeinsamen Markt im Prinzip für unvereinbar erklärt und genehmigungsbedürftig ist, setzt zwingend voraus, daß entweder ein einzelnes Unternehmen, eine Unternehmensbranche oder eine regionale Gruppierung von Unternehmen durch staatliche Leistungen begünstigt wird, sei es über die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte (zum Beispiel Finanzhilfen), sei es durch Zuwendungen über die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte (steuerliche Subventionen), sei es am öffentlichen Haushalt vorbei mittels der vielfältigen Instrumente einer indirekten Förderung. Die Subventionsaufsicht schützt ungeachtet der inzwischen erfolgten Umwandlung der Europäischen Gemeinschaft in eine Wirtschafts- und Währungsunion, die in Hinblick auf die einheitliche Geldpolitik eine weiterreichende Subventionsaufsicht erfordern könnte, nach wie vor ausschließlich den - grenzüberschreitenden - intrasektoralen und regionalen Wettbewerb.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Hierzu Martin Seidel „Das System der Beihilfenaufsicht im Europäischen Gemeinschaftsrecht – gesammelte Aufsätze“, Bonn, 1987, insbesondere „Grundfragen des Beihilfenaufsichtsrechts der Europäischen Gemeinschaft“ in Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 32 (1984), S. 55 ff.; aus jüngster Zeit Wulf-Henning Roth „Nationales Steuerrecht und europäisches Beihilfenrecht – Kommentar“ in Ulrich Becker/Wolfgang Schön (Hrsg.), „Steuer- und Sozialstaat im europäischen Wettbewerb“, Tübingen, 2005, S.119 ff.

Steuerliche Vergünstigungen, die investitionsbereiten ausländischen Unternehmen in Form niedrigerer Steuersätze oder in anderer steuerrechtlicher Ausprägung gewährt werden, bedürfen als branchenbezogene oder regionale Wirtschaftsförderung vor ihrer Einführung der Konsultation und Genehmigung der Kommission. Sofern sie vor der Durchführung des zwingend vorgeschriebenen Verfahrens der Konsultation und Prüfung auf der europäischen Ebene, in dem die anderen Mitgliedstaaten in mitwirken, in Kraft gesetzt werden, kann die Kommission ihre Rückforderung anordnen. Die Aufsichtsführung der Kommission ist Wettbewerbsaufsicht und unterliegt ihrerseits – vergleichbar der Kartell-, Mißbrauchs- und Fusionsaufsicht gegenüber der Wirtschaft - der Kontrolle durch den Europäische Gerichtshof bzw. das erstinstanzliche Gericht der Europäischen Union. Neben den Mitgliedsstaaten und den Organen der Europäischen Gemeinschaft haben dabei in einem begrenzten Ausmaß als betroffene Konkurrenten Private weitreichende Klagerechte.

Da individuelle steuerliche Begünstigungen zwar im Prinzip mit dem Gemeinsamen Markt für unvereinbar erklärt, aber genehmigungsfähig sind, ist steuerlicher Begünstigungswettbewerb bedingt möglich. Erleichtert wird den Mitgliedstaaten zudem der individuelle steuerliche Begünstigungswettbewerb dadurch, daß der Vertragsgesetzgeber traditionell seinerseits bestimmte Subventionen mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklärt. Bereits der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft aus 1958 hat mehrere Subventionen, namentlich auch die Wirtschaftsförderung durch die Bundesrepublik in den Zonenrandgebieten mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklärt. In größerem Ausmaß enthält der Beitrittsvertrag mit den zehn neuen Mitgliedstaaten die Genehmigung zur Beibehaltung von Subventionen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung in den neuen Mitgliedstaaten. In den Fällen, in denen der Vertragsgesetzgeber Subventionen genehmigt hat, beschränkt sich die Kontrolle der Subventionierung durch die Kommission und die beiden Gerichte der Europäischen Union auf die mißbräuchliche Inanspruchnahme der Ermächtigungen seitens der Mitgliedstaaten.

Die allgemeinen steuerrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der Steuersatz und die Bemessungsgrundlage, unterliegen zwar nicht der Subventionsaufsicht, wohl aber einer gewissen Kontrolle im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Rat der Europäischen Gemeinschaft. In dem Verfahren der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik im Rat, das sich auf schlichte Konsultationen und Abstimmung beschränkt, können indes lediglich rechtlich unverbindliche allgemeine oder spezielle wirtschaftspolitische Leitlinien und somit keine rechtlichen Verbote der Subventionierung ergehen. Überdies kann ein Mitgliedstaat, der bei der vorgesehenen Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit mit einer an ihn gerichteten – steuerpolitischen - Empfehlung nicht einverstanden ist, vorab den Europäischen Rat anrufen und dadurch, daß der Europäische Rat stets im Konsens, d.h. einstimmig, entscheidet, den Beschluß des Rates verhindern.

### **VIII. Legitimation und Ordnung des Systemwettbewerbs**

Der nationale Systemwettbewerb mit Löhnen und Steuern als Standortbedingungen wirkt sich nicht zwangsläufig dahin aus, daß der Wohlstand in der Europäischen Union in seiner Gesamtheit gesteigert wird. Der Steigerung des Wohlstands in denjenigen Staaten, die den Systemwettbewerb „gewinnen“, steht nicht selten in denjenigen Staaten, die im Wettbewerb „verlieren“, eine Minderung des Wohlstandes in Form des Verlustes von Arbeitsplätzen sowie von höheren Soziallasten als Folge höherer Arbeitslosigkeit gegenüber. Im Wettbewerb, der auf der privatwirtschaftlichen Ebene stattfindet, kann ein durch Verlust von

Marktanteilen und Gewinn bedrohter Wettbewerber in die konkurrierenden Angebote seiner Wettbewerber durch Senkung seiner Preise einzusteigen versuchen oder sich unter einer zügigen Umstellung seiner Produktion einen neuen Markt erschließen. Ein Staat, der durch Systemwettbewerb infolge niedrigerer Löhne und Steuern seiner Mitbewerber bedroht wird, kann zumeist nicht in gleicher oder ähnlicher Weise reagieren. Er kann weder auf die Bereitschaft der Arbeitnehmer oder der Tarifvertragsparteien zu einer zeitlich erforderlichen Absenkung der Löhne setzen noch zur Abwehr der Konkurrenz seine vergleichsweise zu hohen direkten Steuern zeitnah senken, zumal dann nicht, wenn er nicht zugleich die indirekten Steuern anheben kann. Das „Versagen im Markt und Wettbewerb“ eines im Systemwettbewerb bedrohten Staates besteht weniger darin, daß er die Löhne und Steuern nicht senken kann, sondern darin, daß er unter Beibehaltung seines Lohnniveaus und seines Besteuerungsniveaus zum Ausgleich für die „abwandernden Arbeitsplätze“ neue Arbeitsplätze mit größerer Produktivität nicht schaffen kann. Die Bereitstellung neuer Arbeitsplätze mit größerer Produktivität, ohne die das traditionelle Lohnniveau und die hohe Besteuerung nicht erhalten bleiben können, setzt indes die Umstellungsbereitschaft aller Betroffenen voraus, die vielfach nicht vorhanden und auch zumeist nicht zeitnah zu mobilisieren ist. Sie setzt vor allem in einem beträchtlichen Ausmaß zeit- und kapitalaufwendige Investitionen, insbesondere auch in Bildung, Ausbildung und Umschulung sowie die Erschließung von Märkten für die neuen Produktionen voraus.

Der Systemwettbewerb ist schlechthin, nicht nur bei Löhnen und Steuern, mit der Gefahr verbunden, daß er hinsichtlich der Gesetzgebung, der Steuern und Löhne eine Entwicklung in Gang setzen kann, die im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum als „Race to the Bottom“ oder Abwärtsspirale bezeichnet wird. Führt der Systemwettbewerb, wie möglicherweise beim Umweltschutz, beim Gesundheitsschutz, beim Schutz der Arbeitnehmer, beim Schutz der Konsumenten von Lebensmitteln oder von Arzneimitteln als „Abwärtsspirale“ zu einer Deregulierung der nationalen Gesetzgebung, ist er unter Umständen als Abbau einer Überregulierung durchaus zu begrüßen. Der „Race to the Bottom“ vollzieht sich jedoch in einem als „anonym“ empfundenen Marktverfahren, das von der Bevölkerung mit Mißtrauen bedacht wird. Als Marktverfahren wirft der „Race to the Bottom“ die Frage seiner Legitimation auf, wenn er über das sozial- und gesellschaftspolitisch erträgliche Maß hinaus geht. Damit stellt sich gemeinschaftsrechtlich die Frage nach den Grenzen und möglichen Begrenzungen des Systemwettbewerbs.

### **1. Autonome Beschränkungen des Systemwettbewerbs**

Das Gemeinschaftsrecht, insbesondere das Recht des Gemeinsamen Marktes, sieht nicht vor, daß günstigere Produktionsbedingungen eines anderen Mitgliedstaats bei der Einfuhr von Waren und Dienstleistungen durch Abgaben oder andere Maßnahmen der Beschränkung und Verteuerung des Handels ausgeglichen werden können. Die Erhebung von Abgaben zum Ausgleich dafür, daß eingeführte Waren oder Dienstleistungen als Folge niedrigerer Löhne oder Steuern oder anderer für die Produktion günstigerer Rechtsvorschriften preiswerter und ohne Konkurrenz auf den Markt gelangen können - ein wirtschaftlicher Vorgang, der fälschlich als Lohndumping, Sozialdumping oder Umweltdumping bezeichnet wird - ist nach dem Gemeinschaftsrecht nicht zulässig. Verstöße gegen das Verbot der Erhebung von Ausgleichsabgaben hätten vor dem Europäischen Gerichtshof nicht die geringste Chance ihrer Rechtfertigung. Das gilt selbst für die Erhebung von Ausgleichsabgaben auf Waren, deren Produktion im Herstellungsland ohne Billigung der Europäischen Gemeinschaft subventioniert worden ist.

Eingriffe der Mitgliedstaaten in die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs mit dem Ziel, den Wettbewerb anderer Mitgliedstaaten mit ihren günstigeren Produktionsbedingungen, insbesondere mit Löhnen und Steuern abzuwehren, sind auch nicht auf der Grundlage der verschiedenen Schutzklauseln möglich, die das Unionsrecht zur Verfügung stellt. Die Voraussetzungen der Anwendung der noch geltenden Schutzklauseln des Europäischen Gemeinschaftsrechts und der neuen Schutzklauseln der Beitrittsverträge dürften durchgängig kaum erfüllt sein.<sup>18</sup>

Die Ordre Public-Vorbehalte der vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes<sup>19</sup>, die die Mitgliedstaaten zu autonomen, wenn auch unter der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes stehenden Eingriffen in die vier Grundfreiheiten ermächtigen, können nicht aus wirtschaftlichen Gründen in Anspruch genommen werden.

Das Regelungssystem des Gemeinsamen Marktes steht letztlich auch nicht zur Disposition des Gemeinschaftsgesetzgebers in dem Sinne, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die Mitgliedstaaten zwecks Eindämmung des Systemwettbewerbs zu Ausgleichsmaßnahmen ermächtigen kann. Der Systemwettbewerb kann nur dadurch aufgehoben werden, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber die nationalen Regelungen, deren unterschiedliche Ausgestaltung und Anwendung zum Systemwettbewerb führt, durch Rechtsangleichung vereinheitlicht. Hierzu bedarf der Gemeinschaftsgesetzgeber einer ausreichenden vertragsrechtlichen Ermächtigung.

## **2. Aufhebung und Einschränkungen des Wettbewerbs durch Rechtsangleichung**

Begrenzungen des Systemwettbewerbs erfolgen quasi als kollaterale Wirkung jeder Rechtsangleichung, die in Ausübung der Handlungsermächtigungen des Gemeinsamen Marktes erfolgt und sich auf alle Vorgänge der Vermarktung, d.h. nicht nur auf grenzüberschreitende Tatbestände, sondern zugleich auch auf alle innerstaatlichen Vorgänge der Vermarktung bezieht. Die sog. „totale“ Harmonisierung erfolgt indes im Zuge der Rechtsangleichung im Bereich des Gemeinsamen Marktes nicht schlechthin, vielmehr nur dann, wenn das Schutzanliegen der zur Vereinheitlichung anstehenden Rechtsmaterie, wie beispielsweise der Schutz der Umwelt als Anliegen des Umweltschutzrechts oder der Schutz der Gläubiger als Anliegen des Gesellschaftsrechts, eine Regelung, die sich auf grenzüberschreitender Vorgänge beschränkt, der „Natur der Sache nach“ nicht zuläßt.

Das Europäische Parlament und der Rat – letzterer bei der Beschlußfassung an die Einstimmigkeit gebunden - sind, wie dargelegt, als Gemeinschaftsgesetzgeber seit dem Vertrag von Amsterdam 1996 zwar auch im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts zur Angleichung von mitgliedstaatlichem Recht ermächtigt. Da sich diese Befugnis indes auf Mindestvorschriften beschränkt und zudem für „Arbeitsentgelte, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“ nicht gilt, kann auf der Grundlage dieser

---

<sup>18</sup> Das gilt namentlich von der durch die Beitrittsverträge neu auflebenden allgemeinen Schutzklausel des Artikels 226 EWG-Vertrag sowie den neuen Schutzklauseln des Beitrittsvertrages, ferner hinsichtlich der noch in Kraft befindlichen alten Schutzklauseln des EWG-Vertrages, hierzu Martin Seidel „Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten“ in Thomas Bruha/Wolf Schäfer/Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.), „Die Europäische Union nach der Erweiterung – Deutsche und Ungarische Standpunkte“, Baden-Baden, 2004, S. 124 ff.

<sup>19</sup> Artikel 30 EG-Vertrag (Warenverkehr), Artikel 39 Absatz 3 EG-Vertrag (Arbeitnehmerfreizügigkeit), Artikel 46 EG-Vertrag (Niederlassungsfreiheit), Artikel 55 EG-Vertrag (Dienstleistungsverkehr) und Artikel 58 EG-Vertrag (Kapitalverkehr).

Ermächtigung der Systemwettbewerb mit Löhnen nicht durch Rechtsangleichung aufgehoben oder eingegrenzt werden.

Die begrenzte Befugnis zur Rechtsangleichung, die im Bereich des Gemeinsamen Marktes mit dem Ziel der Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen zulässig ist, führt nur dazu, daß bestimmte nationale Regelungen, aus denen sich Verfälschungen des grenzüberschreitenden Wettbewerbs ergeben, aufgehoben werden. Sie hat aber in der Regel nicht zur Folge, daß sämtliche für den Systemwettbewerb wirksamen Unterschiede der nationalen Regelungen beseitigt werden. Durch Rechtsangleichung dieser Art wird der Systemwettbewerb, der aus den von der Rechtsangleichung erfaßten Regelungen resultiert, möglicherweise eingeschränkt, nicht aber durchgängig aufgehoben. Sieht der Gesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft zum Beispiel in einer extrem niedrigen direkten Besteuerung in einem Mitgliedstaat eine relevante Verfälschung der grenzüberschreitenden Wettbewerbsbedingungen, legt der Gesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft – das Europäische Parlament und Rat, letzterer einstimmig – im Wege der Rechtsangleichung nicht etwa einen für alle Mitgliedstaaten geltenden einheitlichen Steuersatz, sondern einen einheitlichen Mindestsatz für die Besteuerung fest.

Der Wettbewerb mit Löhnen dürfe sich durch die Lohnpolitik der Tarifpartner in den Niedriglohnländern, wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, mit der Zeit abschwächen. Die Forderung nach „gleichem Lohn für gleiche Arbeit“ wird nämlich auch in den neuen Mitgliedstaaten geltend gemacht und von der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten, die derzeit wirtschaftspolitisch vom Standortwettbewerb profitieren, unterstützt, zumindest nicht zurückgewiesen. Daher dürfte es, wenn auch nicht kurzfristig, als Folge der Annäherung und Angleichung der Löhne in der Europäischen Gemeinschaft dazu kommen, daß der Systemwettbewerb mit Löhnen zwar eingeschränkt, aber nicht schlechthin aufgehoben wird.

Dem Systemwettbewerb, der durch Steuern induziert wird, steht dagegen ein entsprechender „natürlicher Prozeß der Einebnung“ voraussichtlich nicht bevor. Die Unterschiede der indirekten Steuern werden vermutlich ein dauerhaftes politisches Thema und eine ständige Forderung nach Harmonisierung der Steuersätze und der Bemessungsgrundlagen bleiben.

Die Forderung nach einer Angleichung der indirekten Besteuerung wird als Folge der einheitlichen Geldpolitik vornehmlich in den Mitgliedstaaten zunehmend erhoben werden, die bereits der dritten Stufe der Währungsunion angehören und die einheitliche Währung eingeführt haben. Bei veränderbaren nationalen Wechselkursen werden unterschiedliche allgemeine Wettbewerbsbedingungen, die unter anderem aus einer divergierenden direkten Besteuerung herrühren, über die Wechselkurse der nationalen Währungen ausgeglichen. Da in einer Währungsunion mit einer einheitlichen Geldpolitik dieser Ausgleich nicht mehr möglich ist, hat mit der Errichtung der Währungsunion die direkte Besteuerung, insbesondere die Besteuerung der Unternehmen, als maßgebliche Standortbedingung erheblich an Bedeutung und Gewicht gewonnen.

Die Harmonisierung der direkten Steuern stößt indes auf ungleich größere Schwierigkeiten als jegliche andere Rechtsangleichung.<sup>20</sup> Da einige Mitgliedstaaten ihre Haushalte in hohem Ausmaß über indirekte Steuern finanzieren, andere Mitgliedstaaten dagegen die direkte Besteuerung stärker zur Finanzierung ihrer Haushalte heranziehen, müßten im Vorfeld der Harmonisierung in einem überaus schwierigen Prozeß der politischen Meinungsbildung die

<sup>20</sup> Zur Harmonisierung des Steuerrechts vgl. statt aller Reimer Voß, in Dausen (Hrsg.), Handbuch EU-Wirtschaftsrecht, J, (Steuerrecht).

unterschiedlichen Strukturen der Finanzierung öffentlicher Haushalte neu geordnet werden, und zwar nach Maßgabe von Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft, die ihrerseits vorab der Abstimmung unter den Mitgliedstaaten bedürften. Nach Auffassung einiger Mitgliedstaaten lassen sich mittels direkter Steuern sozialpolitische und einkommenspolitische Anliegen effizienter als mittels indirekter Steuern instrumentalisieren. Andere Mitgliedstaaten halten die Finanzierung ihrer Haushalte vornehmlich durch indirekte Steuern aus fiskalpolitischen Gründen für unverzichtbar. Das Steueraufkommen aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sichert im jeweilige Verhältnis zueinander in seiner Gesamtheit in allen Mitgliedstaaten die Finanzierung eines Gesamtangebots an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sowie an Maßnahmen der wirtschaftlichen Infrastruktur. Dieses Gesamtangebot ist wiederum in jedem Mitgliedstaat jeweils nach Maßgabe unterschiedlicher wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Präferenzen unter Beteiligung aller gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppierungen vielfach bis ins Einzelne austariert. Die Harmonisierung der direkten Steuern erfordert somit neben der Preisgabe traditioneller Vorstellungen von einer Vielzahl beteiligter politischer Akteure, Gruppen und Instanzen die Bereitschaft zu Kompromissen von ganz erheblicher Tragweite. Nicht von ungefähr haben sich die Mitgliedstaaten bislang zwecks „Erleichterung“ der Steuerharmonisierung zu keiner Zeit zur Aufgabe der einstimmigen Beschlußfassung im Rat bereit gefunden. Mit jeder Rechtsangleichung geht Rechtsetzungshoheit der Mitgliedstaaten, hier im Bereich der Steuern, von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Gemeinschaft über, und zwar in der Weise, daß zukünftig autonome Änderungen der vereinheitlichten Regelungen durch die Mitgliedstaaten, hier beispielsweise Änderungen der Steuersätze, ausgeschlossen sind. Ungeachtet der Einschränkung, daß für die Harmonisierung der Steuern im Rat die einstimmige Beschlußfassung wohl nie aufgegeben wird, steht einer Steuerharmonisierung mehr als jeder anderen Rechtsangleichung die unzulängliche demokratische Legitimation des Beschlußverfahrens entgegen.

Der von der Europäischen Gemeinschaft 1997 verabschiedete Kodex gegen einen „unfairen Steuerwettbewerb“<sup>21</sup> und der von den Mitgliedstaaten der OECD angenommene „Report über schädlichen Steuerwettbewerb“<sup>22</sup> behandeln und regeln ausschließlich den sog. steuerlichen Begünstigungswettbewerb, dagegen nicht den hier erörterten Systemwettbewerb. Nur der Begünstigungswettbewerb mit Steuern, der, wie aufgezeigt, der Subventionsaufsicht der Europäischen Gemeinschaft unterliegt, nicht dagegen auch der Wettbewerb mit den Steuersystemen als solchen wird von den beiden Beschlüssen als „unfair“ eingestuft.<sup>23</sup>

## **IX. Schlußbetrachtung**

Im Rahmen einer späteren Studie wird aufzuzeigen sein, daß die Möglichkeiten der Eindämmung des Systemwettbewerbs in anderen Bereichen als der Löhne und Steuern wesentlich größer sind. Soweit zum Beispiel nationale Regelungen als Standards für Waren oder Dienstleistungen in andern Mitgliedstaaten neben der Rechtsordnung des Bestimmungslandes zur Anwendung gelangen, grenzt das Bestimmungslandprinzip den Systemwettbewerb wesentlich weiter ein, als allgemein angenommen wird. Im Bereich der Beschäftigungspolitik und in anderen Politikbereichen, beispielsweise der Bildungs-

<sup>21</sup> Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten v. 1.12.1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung, ABl. 1998 C 2/2.

<sup>22</sup> OECD (1998): Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue, Paris, ebenfalls zitiert nach Gerald Krause-Junk, „Was ist fairer Steuerwettbewerb?“ in Rolf Hasse/Karl-Ernst Schenk/Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.), „Europa zwischen Wettbewerb und Harmonisierung“, Baden-Baden, 2002, S.63 ff.

<sup>23</sup> So auch Gerald Krause-Junk, vorstehend Fn. 22, S. 66.

Ausbildungs- und Infrastrukturpolitik, ist der Systemwettbewerb im wesentlichen reiner Leistungswettbewerb; er hat in diesen Bereichen keine vergleichbare Abwärtsspirale wie der Wettbewerb mit Löhnen und Steuern zur Folge. Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob nicht von einer ungeschriebenen vertraglichen Ermächtigung des Europäischen Parlaments und des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber ausgegangen werden kann, die es ermöglicht, über die bereits derzeit möglichen Einschränkungen hinaus dem Systemwettbewerb in allen Bereichen dann Grenzen zu setzen, wenn durch ihn der politische Zusammenhalt der Mitgliedstaaten als übergeordnete Zielsetzung des Integrationsprozesses ernsthaft gefährdet wird.

<b>2008</b>		
B01-08	<b>Euro-Diplomatie durch gemeinsame „Wirtschaftsregierung“</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2007</b>		
B03-07	<b>Löhne und Steuern im Systemwettbewerb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B02-07	<b>Konsolidierung und Reform der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B01-07	<b>The Ratification of European Treaties - Legal and Constitutional Basis of a European Referendum.</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2006</b>		
B03-06	<b>Financial Frictions, Capital Reallocation, and Aggregate Fluctuations</b>	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
B02-06	<b>Financial Openness and Macroeconomic Volatility</b>	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
B01-06	<b>A Welfare Analysis of Capital Account Liberalization</b>	<i>Jürgen von Hagen, Haiping Zhang</i>
<b>2005</b>		
B11-05	<b>Das Kompetenz- und Entscheidungssystem des Vertrages von Rom im Wandel seiner Funktion und Verfassung</b>	<i>Martin Seidel</i>
B10-05	<b>Die Schutzklauseln der Beitrittsverträge</b>	<i>Martin Seidel</i>
B09-05	<b>Measuring Tax Burdens in Europe</b>	<i>Guntram B. Wolff</i>
B08-05	<b>Remittances as Investment in the Absence of Altruism</b>	<i>Gabriel González-König</i>
B07-05	<b>Economic Integration in a Multicore World?</b>	<i>Christian Volpe Martinicus, Jennifer Pédussel Wu</i>
B06-05	<b>Banking Sector (Under?)Development in Central and Eastern Europe</b>	<i>Jürgen von Hagen, Valeriya Dinger</i>
B05-05	<b>Regulatory Standards Can Lead to Predation</b>	<i>Stefan Lutz</i>
B04-05	<b>Währungspolitik als Sozialpolitik</b>	<i>Martin Seidel</i>
B03-05	<b>Public Education in an Integrated Europe: Studying to Migrate and Teaching to Stay?</b>	<i>Panu Poutvaara</i>
B02-05	<b>Voice of the Diaspora: An Analysis of Migrant Voting Behavior</b>	<i>Jan Fidrmuc, Orla Doyle</i>
B01-05	<b>Macroeconomic Adjustment in the New EU Member States</b>	<i>Jürgen von Hagen, Iulia Traistaru</i>
<b>2004</b>		
B33-04	<b>The Effects of Transition and Political Instability On Foreign Direct Investment Inflows: Central Europe and the Balkans</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Tanner M. Yigit</i>
B32-04	<b>The Choice of Exchange Rate Regimes in Developing Countries: A Multinomial Panel Analysis</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B31-04	<b>Fear of Floating and Fear of Pegging: An Empirical Analysis of De Facto Exchange Rate Regimes in Developing Countries</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B30-04	<b>Der Vollzug von Gemeinschaftsrecht über die Mitgliedstaaten und seine Rolle für die EU und den Beitrittsprozess</b>	<i>Martin Seidel</i>
B29-04	<b>Deutschlands Wirtschaft, seine Schulden und die Unzulänglichkeiten der einheitlichen Geldpolitik im Eurosystem</b>	<i>Dieter Spethmann, Otto Steiger</i>
B28-04	<b>Fiscal Crises in U.S. Cities: Structural and Non-structural Causes</b>	<i>Guntram B. Wolff</i>
B27-04	<b>Firm Performance and Privatization in Ukraine</b>	<i>Galyna Grygorenko, Stefan Lutz</i>
B26-04	<b>Analyzing Trade Opening in Ukraine: Effects of a Customs Union with the EU</b>	<i>Oksana Harbuzyuk, Stefan Lutz</i>
B25-04	<b>Exchange Rate Risk and Convergence to the Euro</b>	<i>Lucjan T. Orlowski</i>
B24-04	<b>The Endogeneity of Money and the Eurosystem</b>	<i>Otto Steiger</i>
B23-04	<b>Which Lender of Last Resort for the Eurosystem?</b>	<i>Otto Steiger</i>
B22-04	<b>Non-Discretionary Monetary Policy: The Answer for Transition Economies?</b>	<i>Elham-Mafi Kreft, Steven F. Kreft</i>
B21-04	<b>The Effectiveness of Subsidies Revisited: Accounting for Wage and Employment Effects in Business R+D</b>	<i>Volker Reinthaler, Guntram B. Wolff</i>
B20-04	<b>Money Market Pressure and the Determinants of Banking Crises</b>	<i>Jürgen von Hagen, Tai-kuang Ho</i>
B19-04	<b>Die Stellung der Europäischen Zentralbank nach dem Verfassungsvertrag</b>	<i>Martin Seidel</i>

B18-04	<b>Transmission Channels of Business Cycles Synchronization in an Enlarged EMU</b>	<i>Iulia Traistaru</i>
B17-04	<b>Foreign Exchange Regime, the Real Exchange Rate and Current Account Sustainability: The Case of Turkey</b>	<i>Sübidey Togan, Hasan Ersel</i>
B16-04	<b>Does It Matter Where Immigrants Work? Traded Goods, Non-traded Goods, and Sector Specific Employment</b>	<i>Harry P. Bowen, Jennifer Pédussel Wu</i>
B15-04	<b>Do Economic Integration and Fiscal Competition Help to Explain Local Patterns?</b>	<i>Christian Volpe Martincus</i>
B14-04	<b>Euro Adoption and Maastricht Criteria: Rules or Discretion?</b>	<i>Jiri Jonas</i>
B13-04	<b>The Role of Electoral and Party Systems in the Development of Fiscal Institutions in the Central and Eastern European Countries</b>	<i>Sami Yläoutinen</i>
B12-04	<b>Measuring and Explaining Levels of Regional Economic Integration</b>	<i>Jennifer Pédussel Wu</i>
B11-04	<b>Economic Integration and Location of Manufacturing Activities: Evidence from MERCOSUR</b>	<i>Pablo Sanguinetti, Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus</i>
B10-04	<b>Economic Integration and Industry Location in Transition Countries</b>	<i>Laura Resmini</i>
B09-04	<b>Testing Creditor Moral Hazard in Sovereign Bond Markets: A Unified Theoretical Approach and Empirical Evidence</b>	<i>Ayse Y. Evrensel, Ali M. Kutan</i>
B08-04	<b>European Integration, Productivity Growth and Real Convergence</b>	<i>Taner M. Yigit, Ali M. Kutan</i>
B07-04	<b>The Contribution of Income, Social Capital, and Institutions to Human Well-being in Africa</b>	<i>Mina Balamoune-Lutz, Stefan H. Lutz</i>
B06-04	<b>Rural Urban Inequality in Africa: A Panel Study of the Effects of Trade Liberalization and Financial Deepening</b>	<i>Mina Balamoune-Lutz, Stefan H. Lutz</i>
B05-04	<b>Money Rules for the Eurozone Candidate Countries</b>	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B04-04	<b>Who is in Favor of Enlargement? Determinants of Support for EU Membership in the Candidate Countries' Referenda</b>	<i>Orla Doyle, Jan Fidrmuc</i>
B03-04	<b>Over- and Underbidding in Central Bank Open Market Operations Conducted as Fixed Rate Tender</b>	<i>Ulrich Bindseil</i>
B02-04	<b>Total Factor Productivity and Economic Freedom Implications for EU Enlargement</b>	<i>Ronald L. Moomaw, Euy Seok Yang</i>
B01-04	<b>Die neuen Schutzklauseln der Artikel 38 und 39 des Beitrittsvertrages: Schutz der alten Mitgliedstaaten vor Störungen durch die neuen Mitgliedstaaten</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2003</b>		
B29-03	<b>Macroeconomic Implications of Low Inflation in the Euro Area</b>	<i>Jürgen von Hagen, Boris Hofmann</i>
B28-03	<b>The Effects of Transition and Political Instability on Foreign Direct Investment: Central Europe and the Balkans</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Taner M. Yigit</i>
B27-03	<b>The Performance of the Euribor Futures Market: Efficiency and the Impact of ECB Policy Announcements (Electronic Version of International Finance)</b>	<i>Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen</i>
B26-03	<b>Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market (überarbeitete Version zum Herunterladen)</b>	<i>Kerstin Bernoth, Juergen von Hagen, Ludger Schulknecht</i>
B25-03	<b>How Flexible are Wages in EU Accession Countries?</b>	<i>Anna Iara, Iulia Traistaru</i>
B24-03	<b>Monetary Policy Reaction Functions: ECB versus Bundesbank</b>	<i>Bernd Hayo, Boris Hofmann</i>
B23-03	<b>Economic Integration and Manufacturing Concentration Patterns: Evidence from Mercosur</b>	<i>Iulia Traistaru, Christian Volpe Martincus</i>
B22-03	<b>Reformzwänge innerhalb der EU angesichts der Osterweiterung</b>	<i>Martin Seidel</i>
B21-03	<b>Reputation Flows: Contractual Disputes and the Channels for Inter-Firm Communication</b>	<i>William Pyle</i>
B20-03	<b>Urban Primacy, Gigantism, and International Trade: Evidence from Asia and the Americas</b>	<i>Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi</i>
B19-03	<b>An Empirical Analysis of Competing Explanations of Urban Primacy Evidence from Asia and the Americas</b>	<i>Ronald L. Moomaw, Mohammed A. Alwosabi</i>

B18-03	<b>The Effects of Regional and Industry-Wide FDI Spillovers on Export of Ukrainian Firms</b>	<i>Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera, Sang-Min Park</i>
B17-03	<b>Determinants of Inter-Regional Migration in the Baltic States</b>	<i>Mihails Hazans</i>
B16-03	<b>South-East Europe: Economic Performance, Perspectives, and Policy Challenges</b>	<i>Iulia Traistaru, Jürgen von Hagen</i>
B15-03	<b>Employed and Unemployed Search: The Marginal Willingness to Pay for Attributes in Lithuania, the US and the Netherlands</b>	<i>Jos van Ommeren, Mihails Hazans</i>
B14-03	<b>FICs and Economic Activity: Some International Evidence</b>	<i>Charles Goodhart, Boris Hofmann</i>
B13-03	<b>The IS Curve and the Transmission of Monetary Policy: Is there a Puzzle?</b>	<i>Charles Goodhart, Boris Hofmann</i>
B12-03	<b>What Makes Regions in Eastern Europe Catching Up? The Role of Foreign Investment, Human Resources, and Geography</b>	<i>Gabriele Tondl, Goran Vuksic</i>
B11-03	<b>Die Weisungs- und Herrschaftsmacht der Europäischen Zentralbank im europäischen System der Zentralbanken - eine rechtliche Analyse</b>	<i>Martin Seidel</i>
B10-03	<b>Foreign Direct Investment and Perceptions of Vulnerability to Foreign Exchange Crises: Evidence from Transition Economies</b>	<i>Josef C. Brada, Vladimír Tomsík</i>
B09-03	<b>The European Central Bank and the Eurosystem: An Analysis of the Missing Central Monetary Institution in European Monetary Union</b>	<i>Gunnar Heinsohn, Otto Steiger</i>
B08-03	<b>The Determination of Capital Controls: Which Role Do Exchange Rate Regimes Play?</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B07-03	<b>Nach Nizza und Stockholm: Stand des Binnenmarktes und Prioritäten für die Zukunft</b>	<i>Martin Seidel</i>
B06-03	<b>Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact</b>	<i>Jürgen von Hagen</i>
B05-03	<b>Reconsidering the Evidence: Are Eurozone Business Cycles Converging?</b>	<i>Michael Massmann, James Mitchell</i>
B04-03	<b>Do Ukrainian Firms Benefit from FDI?</b>	<i>Stefan H. Lutz, Oleksandr Talavera</i>
B03-03	<b>Europäische Steuerkoordination und die Schweiz</b>	<i>Stefan H. Lutz</i>
B02-03	<b>Commuting in the Baltic States: Patterns, Determinants, and Gains</b>	<i>Mihails Hazans</i>
B01-03	<b>Die Wirtschafts- und Währungsunion im rechtlichen und politischen Gefüge der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
<b>2002</b>		
B30-02	<b>An Adverse Selection Model of Optimal Unemployment Assurance</b>	<i>Marcus Hagedorn, Ashok Kaul, Tim Mennel</i>
B29B-02	<b>Trade Agreements as Self-protection</b>	<i>Jennifer Pédussel Wu</i>
B29A-02	<b>Growth and Business Cycles with Imperfect Credit Markets</b>	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B28-02	<b>Inequality, Politics and Economic Growth</b>	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B27-02	<b>Poverty Traps and Growth in a Model of Endogenous Time Preference</b>	<i>Debajyoti Chakrabarty</i>
B26-02	<b>Monetary Convergence and Risk Premiums in the EU Candidate Countries</b>	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B25-02	<b>Trade Policy: Institutional Vs. Economic Factors</b>	<i>Stefan Lutz</i>
B24-02	<b>The Effects of Quotas on Vertical Intra-industry Trade</b>	<i>Stefan Lutz</i>
B23-02	<b>Legal Aspects of European Economic and Monetary Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B22-02	<b>Der Staat als Lender of Last Resort - oder: Die Achillesverse des Eurosystems</b>	<i>Otto Steiger</i>
B21-02	<b>Nominal and Real Stochastic Convergence Within the Transition Economies and to the European Union: Evidence from Panel Data</b>	<i>Ali M. Kutan, Taner M. Yigit</i>
B20-02	<b>The Impact of News, Oil Prices, and International Spillovers on Russian Financial Markets</b>	<i>Bernd Hayo, Ali M. Kutan</i>

B19-02	<b>East Germany: Transition with Unification, Experiments and Experiences</b>	<i>Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch, Guntram B. Wolff</i>
B18-02	<b>Regional Specialization and Employment Dynamics in Transition Countries</b>	<i>Iulia Traistaru, Guntram B. Wolff</i>
B17-02	<b>Specialization and Growth Patterns in Border Regions of Accession Countries</b>	<i>Laura Resmini</i>
B16-02	<b>Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries</b>	<i>Iulia Traistaru, Peter Nijkamp, Simonetta Longhi</i>
B15-02	<b>Does Broad Money Matter for Interest Rate Policy?</b>	<i>Matthias Brückner, Andreas Schaber</i>
B14-02	<b>The Long and Short of It: Global Liberalization, Poverty and Inequality</b>	<i>Christian E. Weller, Adam Hersch</i>
B13-02	<b>De Facto and Official Exchange Rate Regimes in Transition Economies</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B12-02	<b>Argentina: The Anatomy of A Crisis</b>	<i>Jiri Jonas</i>
B11-02	<b>The Eurosystem and the Art of Central Banking</b>	<i>Gunnar Heinsohn, Otto Steiger</i>
B10-02	<b>National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law?</b>	<i>Martin Seidel</i>
B09-02	<b>Monetary Policy in the Euro Area - Lessons from the First Years</b>	<i>Volker Clausen, Bernd Hayo</i>
B08-02	<b>Has the Link Between the Spot and Forward Exchange Rates Broken Down? Evidence From Rolling Cointegration Tests</b>	<i>Ali M. Kutan, Su Zhou</i>
B07-02	<b>Perspektiven der Erweiterung der Europäischen Union</b>	<i>Martin Seidel</i>
B06-02	<b>Is There Asymmetry in Forward Exchange Rate Bias? Multi-Country Evidence</b>	<i>Su Zhou, Ali M. Kutan</i>
B05-02	<b>Real and Monetary Convergence Within the European Union and Between the European Union and Candidate Countries: A Rolling Cointegration Approach</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan, Su Zhou</i>
B04-02	<b>Asymmetric Monetary Policy Effects in EMU</b>	<i>Volker Clausen, Bernd Hayo</i>
B03-02	<b>The Choice of Exchange Rate Regimes: An Empirical Analysis for Transition Economies</b>	<i>Jürgen von Hagen, Jizhong Zhou</i>
B02-02	<b>The Euro System and the Federal Reserve System Compared: Facts and Challenges</b>	<i>Karlheinz Ruckriegel, Franz Seitz</i>
B01-02	<b>Does Inflation Targeting Matter?</b>	<i>Manfred J. M. Neumann, Jürgen von Hagen</i>
<b>2001</b>		
B29-01	<b>Is Kazakhstan Vulnerable to the Dutch Disease?</b>	<i>Karlygash Kuralbayeva, Ali M. Kutan, Michael L. Wyzan</i>
B28-01	<b>Political Economy of the Nice Treaty: Rebalancing the EU Council. The Future of European Agricultural Policies</b>	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B27-01	<b>Investor Panic, IMF Actions, and Emerging Stock Market Returns and Volatility: A Panel Investigation</b>	<i>Bernd Hayo, Ali M. Kutan</i>
B26-01	<b>Regional Effects of Terrorism on Tourism: Evidence from Three Mediterranean Countries</b>	<i>Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan</i>
B25-01	<b>Monetary Convergence of the EU Candidates to the Euro: A Theoretical Framework and Policy Implications</b>	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B24-01	<b>Disintegration and Trade</b>	<i>Jarko and Jan Fidrmuc</i>
B23-01	<b>Migration and Adjustment to Shocks in Transition Economies</b>	<i>Jan Fidrmuc</i>
B22-01	<b>Strategic Delegation and International Capital Taxation</b>	<i>Matthias Brückner</i>
B21-01	<b>Balkan and Mediterranean Candidates for European Union Membership: The Convergence of Their Monetary Policy With That of the European Central Bank</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B20-01	<b>An Empirical Inquiry of the Efficiency of Intergovernmental Transfers for Water Projects Based on the WRDA Data</b>	<i>Anna Rubinchik-Pessach</i>
B19-01	<b>Detrending and the Money-Output Link: International Evidence</b>	<i>R.W. Hafer, Ali M. Kutan</i>

B18-01	<b>Monetary Policy in Unknown Territory. The European Central Bank in the Early Years</b>	<i>Jürgen von Hagen, Matthias Brückner</i>
B17-01	<b>Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries</b>	<i>Mark Hallerberg, Patrick Marier</i>
B16-01	<b>Sources of Inflation and Output Fluctuations in Poland and Hungary: Implications for Full Membership in the European Union</b>	<i>Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan</i>
B15-01	<b>Programs Without Alternative: Public Pensions in the OECD</b>	<i>Christian E. Weller</i>
B14-01	<b>Formal Fiscal Restraints and Budget Processes As Solutions to a Deficit and Spending Bias in Public Finances - U.S. Experience and Possible Lessons for EMU</b>	<i>Rolf R. Strauch, Jürgen von Hagen</i>
B13-01	<b>German Public Finances: Recent Experiences and Future Challenges</b>	<i>Jürgen von Hagen, Rolf R. Strauch</i>
B12-01	<b>The Impact of Eastern Enlargement On EU-Labour Markets. Pensions Reform Between Economic and Political Problems</b>	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B11-01	<b>Inflationary Performance in a Monetary Union With Large Wage Setters</b>	<i>Lilia Cavallar</i>
B10-01	<b>Integration of the Baltic States into the EU and Institutions of Fiscal Convergence: A Critical Evaluation of Key Issues and Empirical Evidence</b>	<i>Ali M. Kutan, Niina Pautola-Mol</i>
B09-01	<b>Democracy in Transition Economies: Grease or Sand in the Wheels of Growth?</b>	<i>Jan Fidrmuc</i>
B08-01	<b>The Functioning of Economic Policy Coordination</b>	<i>Jürgen von Hagen, Susanne Mundschenk</i>
B07-01	<b>The Convergence of Monetary Policy Between Candidate Countries and the European Union</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B06-01	<b>Opposites Attract: The Case of Greek and Turkish Financial Markets</b>	<i>Konstantinos Drakos, Ali M. Kutan</i>
B05-01	<b>Trade Rules and Global Governance: A Long Term Agenda. The Future of Banking.</b>	<i>Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B04-01	<b>The Determination of Unemployment Benefits</b>	<i>Rafael di Tella, Robert J. McCulloch</i>
B03-01	<b>Preferences Over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness</b>	<i>Rafael di Tella, Robert J. McCulloch, Andrew J. Oswald</i>
B02-01	<b>The Konstanz Seminar on Monetary Theory and Policy at Thirty</b>	<i>Michele Fratianni, Jürgen von Hagen</i>
B01-01	<b>Divided Boards: Partisanship Through Delegated Monetary Policy</b>	<i>Etienne Farvaque, Gael Lagadec</i>
<b>2000</b>		
B20-00	<b>Breakin-up a Nation, From the Inside</b>	<i>Etienne Farvaque</i>
B19-00	<b>Income Dynamics and Stability in the Transition Process, general Reflections applied to the Czech Republic</b>	<i>Jens Hölscher</i>
B18-00	<b>Budget Processes: Theory and Experimental Evidence</b>	<i>Karl-Martin Ehrhart, Roy Gardner, Jürgen von Hagen, Claudia Keser</i>
B17-00	<b>Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedsstaaten? - Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrechts</b>	<i>Martin Seidel</i>
B16-00	<b>The European Central Bank: Independence and Accountability</b>	<i>Christa Randzio-Plath, Tomasso Padoa-Schioppa</i>
B15-00	<b>Regional Risk Sharing and Redistribution in the German Federation</b>	<i>Jürgen von Hagen, Ralf Hepp</i>
B14-00	<b>Sources of Real Exchange Rate Fluctuations in Transition Economies: The Case of Poland and Hungary</b>	<i>Selahattin Dibooglu, Ali M. Kutan</i>
B13-00	<b>Back to the Future: The Growth Prospects of Transition Economies Reconsidered</b>	<i>Nauro F. Campos</i>

B12-00	<b>Rechtsetzung und Rechtsangleichung als Folge der Einheitlichen Europäischen Wahrung</b>	<i>Martin Seidel</i>
B11-00	<b>A Dynamic Approach to Inflation Targeting in Transition Economies</b>	<i>Lucjan T. Orłowski</i>
B10-00	<b>The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium Qualified for EMU</b>	<i>Marc Hallerberg</i>
B09-00	<b>Rational Institutions Yield Hysteresis</b>	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B08-00	<b>The Effectiveness of Self-Protection Policies for Safeguarding Emerging Market Economies from Crises</b>	<i>Kenneth Kletzer</i>
B07-00	<b>Financial Supervision and Policy Coordination in The EMU</b>	<i>Deutsch-Franzosisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B06-00	<b>The Demand for Money in Austria</b>	<i>Bernd Hayo</i>
B05-00	<b>Liberalization, Democracy and Economic Performance during Transition</b>	<i>Jan Fidrmuc</i>
B04-00	<b>A New Political Culture in The EU - Democratic Accountability of the ECB</b>	<i>Christa Randzio-Plath</i>
B03-00	<b>Integration, Disintegration and Trade in Europe: Evolution of Trade Relations during the 1990's</b>	<i>Jarko Fidrmuc, Jan Fidrmuc</i>
B02-00	<b>Inflation Bias and Productivity Shocks in Transition Economies: The Case of the Czech Republic</b>	<i>Josef C. Brada, Arthur E. King, Ali M. Kutan</i>
B01-00	<b>Monetary Union and Fiscal Federalism</b>	<i>Kenneth Kletzer, Jurgen von Hagen</i>
<b>1999</b>		
B26-99	<b>Skills, Labour Costs, and Vertically Differentiated Industries: A General Equilibrium Analysis</b>	<i>Stefan Lutz, Alessandro Turrini</i>
B25-99	<b>Micro and Macro Determinants of Public Support for Market Reforms in Eastern Europe</b>	<i>Bernd Hayo</i>
B24-99	<b>What Makes a Revolution?</b>	<i>Robert MacCulloch</i>
B23-99	<b>Informal Family Insurance and the Design of the Welfare State</b>	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B22-99	<b>Partisan Social Happiness</b>	<i>Rafael Di Tella, Robert MacCulloch</i>
B21-99	<b>The End of Moderate Inflation in Three Transition Economies?</b>	<i>Josef C. Brada, Ali M. Kutan</i>
B20-99	<b>Subnational Government Bailouts in Germany</b>	<i>Helmut Seitz</i>
B19-99	<b>The Evolution of Monetary Policy in Transition Economies</b>	<i>Ali M. Kutan, Josef C. Brada</i>
B18-99	<b>Why are Eastern Europe's Banks not failing when everybody else's are?</b>	<i>Christian E. Weller, Bernard Morzuch</i>
B17-99	<b>Stability of Monetary Unions: Lessons from the Break-Up of Czechoslovakia</b>	<i>Jan Fidrmuc, Julius Horvath and Jarko Fidrmuc</i>
B16-99	<b>Multinational Banks and Development Finance</b>	<i>Christian E. Weller and Mark J. Scher</i>
B15-99	<b>Financial Crises after Financial Liberalization: Exceptional Circumstances or Structural Weakness?</b>	<i>Christian E. Weller</i>
B14-99	<b>Industry Effects of Monetary Policy in Germany</b>	<i>Bernd Hayo and Birgit Uhlenbrock</i>
B13-99	<b>Financial Fragility or What Went Right and What Could Go Wrong in Central European Banking?</b>	<i>Christian E. Weller and Jurgen von Hagen</i>
B12-99	<b>Size Distortions of Tests of the Null Hypothesis of Stationarity: Evidence and Implications for Applied Work</b>	<i>Mehmet Caner and Lutz Kilian</i>
B11-99	<b>Financial Supervision and Policy Coordination in the EMU</b>	<i>Deutsch-Franzosisches Wirtschaftspolitisches Forum</i>
B10-99	<b>Financial Liberalization, Multinational Banks and Credit Supply: The Case of Poland</b>	<i>Christian Weller</i>
B09-99	<b>Monetary Policy, Parameter Uncertainty and Optimal Learning</b>	<i>Volker Wieland</i>
B08-99	<b>The Connection between more Multinational Banks and less Real Credit in Transition Economies</b>	<i>Christian Weller</i>

- B07-99 **Comovement and Catch-up in Productivity across Sectors: Evidence from the OECD** *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter*
- B06-99 **Productivity Convergence and Economic Growth: A Frontier Production Function Approach** *Christopher M. Cornwell and Jens-Uwe Wächter*
- B05-99 **Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria** *Jürgen von Hagen and Rolf Strauch*
- B04-99 **The Finance-Investment Link in a Transition Economy: Evidence for Poland from Panel Data** *Christian Weller*
- B03-99 **The Macroeconomics of Happiness** *Rafael Di Tella, Robert McCulloch and Andrew J. Oswald*
- B02-99 **The Consequences of Labour Market Flexibility: Panel Evidence Based on Survey Data** *Rafael Di Tella and Robert McCulloch*
- B01-99 **The Excess Volatility of Foreign Exchange Rates: Statistical Puzzle or Theoretical Artifact?** *Robert B.H. Hauswald*
- 1998**
- B16-98 **Labour Market + Tax Policy in the EMU** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B15-98 **Can Taxing Foreign Competition Harm the Domestic Industry?** *Stefan Lutz*
- B14-98 **Free Trade and Arms Races: Some Thoughts Regarding EU-Russian Trade** *Rafael Reuveny and John Maxwell*
- B13-98 **Fiscal Policy and Intranational Risk-Sharing** *Jürgen von Hagen*
- B12-98 **Price Stability and Monetary Policy Effectiveness when Nominal Interest Rates are Bounded at Zero** *Athanasios Orphanides and Volker Wieland*
- B11A-98 **Die Bewertung der "dauerhaft tragbaren öffentlichen Finanzlage" der EU Mitgliedstaaten beim Übergang zur dritten Stufe der EWWU** *Rolf Strauch*
- B11-98 **Exchange Rate Regimes in the Transition Economies: Case Study of the Czech Republic: 1990-1997** *Julius Horvath and Jiri Jonas*
- B10-98 **Der Wettbewerb der Rechts- und politischen Systeme in der Europäischen Union** *Martin Seidel*
- B09-98 **U.S. Monetary Policy and Monetary Policy and the ESCB** *Robert L. Hetzel*
- B08-98 **Money-Output Granger Causality Revisited: An Empirical Analysis of EU Countries (überarbeitete Version zum Herunterladen)** *Bernd Hayo*
- B07-98 **Designing Voluntary Environmental Agreements in Europe: Some Lessons from the U.S. EPA's 33/50 Program** *John W. Maxwell*
- B06-98 **Monetary Union, Asymmetric Productivity Shocks and Fiscal Insurance: an Analytical Discussion of Welfare Issues** *Kenneth Kletzer*
- B05-98 **Estimating a European Demand for Money (überarbeitete Version zum Herunterladen)** *Bernd Hayo*
- B04-98 **The EMU's Exchange Rate Policy** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B03-98 **Central Bank Policy in a More Perfect Financial System** *Jürgen von Hagen / Ingo Fender*
- B02-98 **Trade with Low-Wage Countries and Wage Inequality** *Jaleel Ahmad*
- B01-98 **Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline** *Jürgen von Hagen*
- 1997**
- B04-97 **Macroeconomic Stabilization with a Common Currency: Does European Monetary Unification Create a Need for Fiscal Insurance or Federalism?** *Kenneth Kletzer*
- B-03-97 **Liberalising European Markets for Energy and Telecommunications: Some Lessons from the US Electric Utility Industry** *Tom Lyon / John Mayo*
- B02-97 **Employment and EMU** *Deutsch-Französisches Wirtschaftspolitisches Forum*
- B01-97 **A Stability Pact for Europe** *(a Forum organized by ZEI)*

---

ISSN 1436 - 6053

---

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Strasse 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-1732  
Fax: +49-228-73-1809  
[www.zei.de](http://www.zei.de)