

# Dimensionen des Wettbewerbs

Herausgegeben von  
HERMANN-JOSEF BLANKE,  
ARNO SCHERZBERG und  
GERHARD WEGNER

*Neue Staatswissenschaften*

---

**Mohr Siebeck**

# Neue Staatswissenschaften

herausgegeben von

Hermann-Josef Blanke, Werner Jann und Holger Mühlenkamp

11





# Dimensionen des Wettbewerbs

Europäische Integration zwischen Eigendynamik  
und politischer Gestaltung

Herausgegeben von

Hermann-Josef Blanke, Arno Scherzberg und  
Gerhard Wegner

in Verbindung mit

Jürgen Backhaus, Hans-Friedrich Müller,  
Helge Peukert, Christian Seiler und  
Alexander Thumfart

Mohr Siebeck

*Hermann-Josef Blanke*, geboren 1957; Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europäische Integration an der Universität Erfurt.

*Arno Scherzberg*, geboren 1956; Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Universität Erfurt.

*Gerhard Wegner*, geboren 1956; Professor für Institutionenökonomie und Wirtschaftspolitik an der Universität Erfurt.

Gedruckt mit Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung, Köln

ISBN 978-3-16-150373-3 / eISBN 978-3-16-160583-3 unveränderte eBook-Ausgabe 2021  
ISSN 1860-2339 (Neue Staatswissenschaften)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2010 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

## Vorwort der Herausgeber

Die von Staatspräsident *N. Sarkozy* anlässlich der Beratungen des Reformvertrages der Europäischen Union aufgeworfene Frage „Competition as an Ideology, as a Dogma, what has it done for Europe?“ kann als eine Aufforderung verstanden werden, in eine Debatte über die Grundlagen der wirtschaftlichen Prosperität Europas sowie den Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Integration und dem „sozialen Fortschritt der Völker“ der Union einzutreten.

Die Analyse des Wettbewerbs und seiner Eignung als Instrument der europäischen Integration war Gegenstand der Vierten Erfurter Staatswissenschaftlichen Tagung (10. bis 12. April 2008), die von der Fritz Thyssen-Stiftung gefördert wurde. Die Ergebnisse werden in diesem Band zusammengefasst und zur weiteren wissenschaftlichen Diskussion gestellt.

Das Tagungsthema erhielt auch durch die sich im Laufe der Jahre 2008/09 mit unerwarteter Intensität entwickelnde Finanzkrise besondere Aktualität. Die nachfolgend abgedruckten Beiträge – mit Stand vom März 2010 – werten die Erfahrungen aus dieser Krise bereits aus. Die durch den Lissaboner Vertrag eingetretenen Änderungen der europäischen Verträge sind gleichfalls berücksichtigt. Der Generalbericht fasst gleich zu Beginn des Bandes die wesentlichen Ergebnisse der Tagung zusammen und reflektiert sie vor dem Hintergrund der ökonomischen und politischen Theorie.

Die Herausgeber danken der Fritz Thyssen-Stiftung für die großzügige Förderung dieses fruchtbaren Gedankenaustauschs.

Erfurt, im April 2010

Herm.-J. Blanke  
Arno Scherzberg  
Gerhard Wegner



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber . . . . .	V
<i>Hermann-Josef Blanke / Alexander Thumfart</i>	
Generalbericht . . . . .	1
1. Abschnitt: Theoretische Grundlagen . . . . .	49
DAS WETTBEWERBSPARADIGMA AUS SICHT DER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN	
<i>André Schmidt/Michael Wohlgemuth</i>	
Das Wettbewerbskonzept der EU aus Sicht der Wirtschaftswissen- schaften: Wie ökonomisch ist der „more economic approach“?. . . . .	51
<i>Helge Peukert</i>	
Das Wettbewerbskonzept der EU aus Sicht der Wirtschaftswissen- schaften. . . . .	81
DAS WETTBEWERBSPARADIGMA AUS SICHT DER SOZIALWISSENSCHAFTEN	
<i>Theresa Wobbe</i>	
Die „Wettbewerbsfähigkeit“ als Selbstbeschreibung und Identitätsformel der Europäischen Union. . . . .	109
<i>Richard Münch</i>	
Bildung als Teil des Wettbewerbs-Paradigmas der Europäischen Union: Das Ineinandergreifen von OECD-Agenda, Lissabon-Strategie und nationaler Reformpolitik . . . . .	127
2. Abschnitt: Die Wettbewerbsfähigkeit als Ziel europäischer Wirtschaftspolitik . . . . .	145

*Gerhard Wegner*

Die Wettbewerbsfähigkeit der EU als Ziel europäischer Wirtschaftspolitik – eine kritische Analyse . . . . . 147

*Bianka Dettmer/Andreas Freytag*

Ist Chinas Aufstieg wirklich Europas Abstieg?  
Anmerkungen zur Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union . . . 167

3. Abschnitt: Zwischenstaatlicher Wettbewerb . . . . . 197

#### WETTBEWERB ALS ELEMENT EUROPÄISCHER GOVERNANCE

*Gunnar Folke Schuppert*

Wettbewerb als Instrument von European Governance. . . . . 199

*Veith Mehde*

Der zwischenstaatliche Wettbewerb als Instrument Europäischer Governance . . . . . 217

#### WETTBEWERB DER REGULIERUNGEN

*Klaus Heine*

Wettbewerb der Regulierungen als Integrationsstrategie . . . . . 235

*Günter Knieps*

Wettbewerb im Spannungsfeld zwischen Größenvorteilen, Vielfalt und Innovation . . . . . 267

*Jörg Philipp Terhechte*

Wettbewerb der Regulierungen als Integrationsstrategie in der Europäischen Union? . . . . . 279

4. Abschnitt: Die Marktfreiheiten als Herzstück der europäischen Wettbewerbsidee . . . . . 327

*Peter-Christian Müller-Graff*

Die Marktfreiheiten als Herzstück der europäischen Wettbewerbsidee: Funktion und Wirkungen . . . . . 329

*Hermann-Josef Blanke*

Die Dienstleistungsfreiheit – Paradigma der Idee eines horizontalen Wettbewerbs in der Europäischen Union. . . . . 345

5. Abschnitt: Einzelne Politikfelder. . . . . 367

#### STEUERRECHT

*Ekkehart Reimer*

Wettbewerb der Steuerrechtsordnungen. . . . . 369

*Christian Seiler*

„Wettbewerb“ der Steuerrechtsordnungen. . . . . 393

#### GESELLSCHAFTSRECHT

*Barbara Grunewald*

Wettbewerb der Normsetzer im Gesellschaftsrecht. . . . . 409

*Hans-Friedrich Müller*

Wettbewerb der Normsetzer im Gesellschaftsrecht. . . . . 419

#### FORSCHUNGS- UND TECHNOLOGIEPOLITIK

*Wolfgang Burr / Irina Hartmann*

Wettbewerb, Kooperation und Koopkurrenz im europäischen Forschungsraum. . . . . 429

*Arno Scherzberg*

Die EU-Innovationspolitik im Rahmen der Lissabon-Strategie. . . . . 455

#### BILDUNG

*Alexander Thumfart*

Wettbewerb und Hochschulen im Bologna-Raum:  
Transformationen der europäischen höheren Bildungsinstitute? . . . 481

*Gangolf Braband*

Wettbewerb im Bologna Bildungsraum? Beobachtungen aus der Praxis. . . . . 497

## AGRARPOLITIK

*Jürgen Backhaus*

Agrarpolitik: Wirtschaftsstile im Wettbewerb. . . . . 509

Verzeichnis der Herausgeber und Autoren . . . . . 527

Stichwortverzeichnis. . . . . 531

.

# Generalbericht

*Hermann-Josef Blanke / Alexander Thumfart*

Entwickelte demokratische Gesellschaften bedienen sich des Wettbewerbs, um die Disposition über knappe Ressourcen zu regeln. Zwar wird Wettbewerb zumeist als ein Prinzip gesehen, das die ökonomische Sphäre einer Gesellschaft bestimmt. Indes kann Wettbewerb immer dann zum Einsatz kommen, wenn für gesellschaftliche, politische oder wissenschaftliche Aufgaben in einem offenen Verfahren nach einer leistungsfähigen Lösung gesucht wird und dabei Privilegien zugunsten von Personen, Amtsinhabern oder Organisationen ausgeschlossen werden sollen, sei es aufgrund von Herkunft, sei es mit Blick auf ihre gesellschaftliche Stellung oder wegen früherer Leistungen.<sup>1</sup> Mit der Eigentumsordnung des „Habens und Erwerbendürfens“ eng verbunden,<sup>2</sup> stellt Wettbewerb ein zukunftsorientiertes Mittel zur Auslese, zur Leistungssteigerung sowie zur optimalen – weil selbstbestimmten – Lösung von gesellschaftlichen Aufgaben dar. In seinem ökonomischen Kern zielt das Konzept darauf ab, die Leistungen und die Leistungsbereitschaft der Menschen zu stimulieren und zu steigern, den volkswirtschaftlichen Wohlstand zu fördern und Wirtschaftsfreiheit zu erhalten, damit jeder Marktteilnehmer zwischen Alternativen wählen kann und auf diese Weise wirtschaftliche Macht disziplinierend begrenzt wird. Wie das Hoheitsprinzip, das eine soziale Ordnungsstruktur im Sinne einer grundsätzlichen Hierarchie bezeichnet, ist auch der Wettbewerb ein soziales Handlungs- und Organisationsprinzip.<sup>3</sup> Er entsteht, wenn mehrere Akteure an einer bestimmten Aufgabe, in der Regel die Herstellung von Gütern, mitwirken, und die Art oder der Umfang der Mitwirkung des einzel-

---

<sup>1</sup> Vgl. D.C. North/J.J. Wallis/B.R. Weingast, *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (2009), S. 110 ff; die Autoren führen den Begriff der Open Access Order ein, in welcher der Wettbewerb das dominierende Prinzip sowohl für die Verteilung politischer Macht als auch der Verfügungsgewalt über ökonomische Ressourcen darstellt.

<sup>2</sup> Vgl. *W. Fikentscher*, *Recht und wirtschaftliche Freiheit*, 1993, S. 132.

<sup>3</sup> Zur „Bedeutung von Hoheit und Wettbewerb“ für den Staat vgl. *B. Grzeszick*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 78.

nen Akteurs durch seinen Erfolg bei der Aufgabenerfüllung gegenüber den anderen Akteuren bestimmt wird.<sup>4</sup> Der höhere Zielerreichungsgrad eines Akteurs bedingt im kompetitiven System zunächst einen niedrigeren Zielerreichungsgrad eines anderen („Pareto-Effizienz“),<sup>5</sup> drängt diesen aber zugleich zur Suche nach solchen Aufgaben, zu deren Lösung er einen komparativen Vorteil gegenüber anderen Akteuren besitzt. Somit beruht Wettbewerb auf dem Kriterium einer dynamischen Effizienz und lenkt die Interaktion zwischen Akteuren, die eine Risikobereitschaft besitzen.

*Niklas Luhmann* sieht den Nutzen wirtschaftlicher Konkurrenz denn auch darin, dass sie Risiken strukturieren könne. Wenn ein komplexes System der Wirtschaft Intransparenz und Risiken erzeuge und zudem einen Mangel an Informationen verursache, mit dieser Situation rational zurechtzukommen, dann bleibe die Beobachtung von Konkurrenten als praktikable Möglichkeit, um mit Risiken umzugehen.<sup>6</sup> Hierin wird deutlich, dass Grundlage der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ein möglichst hohes Maß an Informationen der Marktteilnehmer über marktrelevante Faktoren ist. Erst die Informiertheit der Marktteilnehmer ermöglicht eine an den eigenen Interessen orientierte Entscheidung über die Bedingungen der Marktteilnahme, insbesondere über das Angebot von oder die Nachfrage nach Gütern und Leistungen. Die Verfügbarkeit entsprechender Informationen dient mittelbar auch der Qualität und Vielfalt der am Markt angebotenen Produkte. Defizite in der Verfügbarkeit entscheidungserheblicher Informationsinhalte und damit in der Markttransparenz bedrohen die Selbststeuerungskraft des Marktes.<sup>7</sup>

Das ökonomische Konzept des Wettbewerbs (*Knieps*) geht von bestimmten Prämissen aus, die seit *Adam Smith* die Grundlagen des Verständnisses des Wohlstands der Nationen bilden.<sup>8</sup> Ein zentrales Axiom ist der methodologische Individualismus, der vom Individuum her individuelles sowie kollektives Handeln erklärt. Eine andere grundlegende Annahme ist die Erwartung, dass der Mensch die Maximierung seines subjektiven Nutzens erstrebt, also „*homo oeconomicus*“ ist.<sup>9</sup> Die Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt („Nutzenmaximierung“) soll gemäß der

---

<sup>4</sup> Vgl. *T. Wessels*, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. VIII, 1963, Sp. 642 f.; *L. von Wiese*, in: HdSW, Bd. XII, 1965, S. 25 ff.

<sup>5</sup> Vgl. *J. Berger*, Der diskrete Charme des Marktes, in: *ders.*, Der diskrete Charme des Marktes, Zur sozialen Problematik der sozialen Marktwirtschaft, S. 17 (32 ff.).

<sup>6</sup> Vgl. *N. Luhmann*: Die Wirtschaft der Gesellschaft, 1988, Kapitel 3, Abs. IX, S. 124.

<sup>7</sup> Vgl. BVerfGE 105, 252 (266 f.) – Glykol-Entscheidung.

<sup>8</sup> Vgl. *A. Smith*, Der Wohlstand der Nationen (1. Aufl. 1776), 11. Aufl. München 2005, S. 9, 16 ff.

<sup>9</sup> Vgl. *G. S. Becker*, Ökonomische Erklärung menschlichen Verhaltens, 2. Aufl. 1993, S. 4.

Devise „Eigennutz fördert Gemeinnutz“ durch eine Steigerung seines subjektiven Nutzens erreicht werden. Dem Einzelnen ist daher die Möglichkeit zu eröffnen, die Befriedigung seiner Bedürfnisse zu optimieren.<sup>10</sup>

Sein Austragungsort ist der Markt, auf dem Anbieter und Nachfrager den Tausch von Gütern vereinbaren. Unter der Voraussetzung eigennützigem Verhalten sowie der Knappheit der eingesetzten/erzeugten Güter führt die Freiheit der Akteure zu einer Konkurrenz untereinander. Jeder Akteur versucht, möglichst wenig eigene Güter einzusetzen und viele der erzeugten knappen Güter zu erhalten. Typisch ist das unabhängige Streben der Konkurrenten, sich durch Kostensenkungen, Produkt- und Verfahrensinnovationen gegenseitig zu überflügeln, um im Austauschprozess vor der Konkurrenz zum Zuge zu kommen.<sup>11</sup> Wettbewerb bestimmt die Angebots- und die Nachfragestruktur von Gütern, gibt also Antwort auf die Fragen der Produktion und der Organisation der Güterverteilung von Gütern. Grundlage des Wettbewerbs ist dabei die Freiheit der Akteure im Sinne von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Betätigung als Marktteilnehmer. Damit ist Wettbewerb auch ein soziales Ausleseprinzip, das reguliert, welche Funktionen und Güter den Akteuren bei der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zufallen. Er führt nach Maßgabe des Erfolges des Einzelnen am Markt zu Unterschieden.<sup>12</sup> Auch jenseits des wirtschaftlichen Wettbewerbs zeigt sich die Anreizfunktion von Wettbewerb stets in der Rivalität mehrerer auf dem Weg zu einem von allen gleichermaßen angestrebten Ziel, das nicht alle gleichzeitig erreichen können. Wettbewerb setzt dabei stets ein legitimes Ziel voraus, welches beim Wirtschaftswettbewerb mit Blick auf die individuelle und allgemeine Prosperität offenkundig ist.

Entscheidungsträger in der marktwirtschaftlichen Ordnung sind mithin die Einzelnen, nicht ein Kollektiv wie der Staat. Die Entscheidungsgegenstände sind beliebig und deshalb notwendig unbekannt. Das Entscheidungsverfahren ist der Vertrag, die friedliche Verständigung mit Dritten innerhalb eines Systems der Privatautonomie. Um die Freiheit der Akteure zu sichern, ist diese Ordnung nicht auf konkrete Ziele ausgerichtet, sondern zeichnet sich durch einen spontanen Grundzug aus. Als Wettbewerbsordnung ist daher vor dem Hintergrund der am Markt getroffenen Entscheidungen jene spontane Ordnung genannt worden, in der Menschen ihre

---

<sup>10</sup> Vgl. *P. Behrens*, Die ökonomischen Grundlagen des Rechts, 1986, S. 33.

<sup>11</sup> Zum Wettbewerb als marktbezogene Rivalitätsbeziehung vgl. *H. Cox/H. Hübener*, in: *Cox/Jens/Markert* (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, 1981, S. 1 ff. (4).

<sup>12</sup> Vgl. *Grzeszick*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 78., Rn. 9, 11 f.

Handlungen in Lieferung und Erhalt von Informationen durch wechselseitige Anpassung koordinieren.<sup>13</sup>

## A. Der ökonomische Begriff des Wettbewerbs

### *I. Funktionen und Voraussetzungen des Wettbewerbs*

Der Wettbewerb ist vor diesem Hintergrund das wichtigste Gestaltungselement der Marktwirtschaft. Hier ist wirtschaftlicher Wettbewerb das zentrale Lenkungs- und Ordnungselement. Als spezifisches Informations-, Entscheidungs-, und Motivationssystem bildet er den Steuerungs- und Kontrollmechanismus für mikroökonomische Prozesse.<sup>14</sup> Eine erhebliche Schwierigkeit der Wettbewerbspolitik liegt jedoch darin, dass in der Wissenschaft und in der Politik kein Konsens darüber besteht, welche konkreten Gegebenheiten als Wettbewerb zu bezeichnen sind.<sup>15</sup> Einigkeit besteht aber darüber, dass Wettbewerb die Verwirklichung von unionsrechtlichen Primärzielen wie Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand fördert. Der Versuch, den Begriff des Wettbewerbs zu präzisieren, erfolgt vor diesem Hintergrund über die Bestimmung seiner Funktionen.<sup>16</sup>

Die Konkurrenz am Markt zwischen den Mitbewerbern um Geschäftsabschlüsse und Marktanteile soll eine Versorgung der Bevölkerung mit den gewünschten Gütern zu möglichst niedrigen Preisen (Steuerungsfunktion),<sup>17</sup> eine Beschleunigung des technischen Fortschritts (Antriebsfunktion), die Herstellung von neuen oder verbesserten Produkten (Innovationsfunktion) und damit einhergehend den Aufbau von Reputation und Goodwill sowie eine Äquivalenz von Marktwert und Leistung, aber auch eine Lenkung vorhandener Produktionsfaktoren hin zu ihrer bestmöglichen Verwendung im Produktionsprozess (Einkommens-Verteilungsfunktion und Allokationsfunktion<sup>18</sup>) gewährleisten. Dies führt dazu, dass nur solche Unternehmen am Markt bestehen können, die wettbewerbsfähig produzie-

---

<sup>13</sup> Vgl. W. Möschel, Die Wettbewerbsordnung als Grundelement der Sozialen Marktwirtschaft, in: FS Nörr, 2003, S. 609 (609).

<sup>14</sup> Vgl. Cox/Hübener, in: Cox/Jens/Markert (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, 1981, S. 1 ff. (4).

<sup>15</sup> K. Herdzina, Wettbewerbspolitik, 5. Aufl. 1999, S. 11.

<sup>16</sup> Vgl. I. Schmidt, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. Aufl. 2005, S. 28 ff.

<sup>17</sup> Zum Preismechanismus als „unpersönlichem Regler“ vgl. J. Berger, Der diskrete Charme des Marktes, in: ders., Der diskrete Charme des Marktes, Zur sozialen Problematik der sozialen Marktwirtschaft, S. 17 (22 ff.).

<sup>18</sup> Zum allokationstheoretisch optimalen Gleichgewicht vgl. K.-H. Fezer, JZ 1990, 657 ff.

ren. Neben der Innovationsfunktion liegt der wichtigste Aspekt des Wettbewerbs in der von ihm eröffneten Wahlfreiheitsfunktion. Darunter ist die Freiheit der Befriedigung ausschließlich individuell unterschiedlicher Präferenzen zu verstehen.<sup>19</sup> Diese beiden Funktionen werden am besten durch den institutionellen Wettbewerb verwirklicht (III.2).

In der Gesamtheit seiner Funktionen verhindert der Wettbewerb, dass dauerhafte wirtschaftliche Macht entsteht und in den politischen Raum übergreift. Vorübergehende Machtpositionen wie die Leistungsmonopole, die die schöpferischen Unternehmen gewinnen, wenn sie einen neuen Markt begründen, mit dem Entstehen eines nachahmenden Wettbewerbs dann aber wieder verlieren, sind für den Wettbewerb unschädlich. Permanente Machtstellungen jedoch verfälschen den Wettbewerb oder heben ihn gar auf. Mit der Begrenzung von Marktmacht kommt dem Wettbewerb eine Kontrollfunktion zu, die auch einen politischen Zweck erfüllt. Denn andernfalls könnten Unternehmen durch Größenvorteile sowie durch Kooperations- und Konzentrationsprozesse nicht allein zu ökonomischer, sondern auch zu politischer Macht gelangen.<sup>20</sup> Im supranationalen Integrationsprozess verhindert dies auch der zwischen den Mitgliedstaaten entfachte Systemwettbewerb, der im Kern ein Regulierungswettbewerb im Zeichen der Mobilität der Produktionsfaktoren („internationale Faktorwanderungen“) ist (III.2.b).

Um in einen Wettbewerb einzutreten, müssen mindestens zwei Wettbewerber vorhanden sein, die auf demselben Markt konkurrieren, also durch Einsatz eines oder mehrerer Aktionsparameter ihren Zielerreichungsgrad zu Lasten anderer Wirtschaftssubjekte verbessern wollen.<sup>21</sup> Der Markt darf nicht so reguliert sein, dass eine Veränderung der Marktposition durch eigenverantwortliches Handeln unmöglich ist. Zumindest ein Parameter muss also durch die Marktteilnehmer beeinflussbar sein, sei es der Preis, die Qualität oder Ähnliches. Es muss schließlich auch ein gewisses Maß an Entschließungsfreiheit herrschen, die die Grundlage für den Anreiz zur Wettbewerbsteilnahme bildet. Wettbewerb kann nur als Prozess begriffen werden, in dem die Chancen und Möglichkeiten der Teilnehmer offen bleiben.<sup>22</sup> Die Handlungen der Akteure richten sich auf die Zukunft, und die in

---

<sup>19</sup> Vgl. *E.-M. Kieninger*, Wettbewerb der Privatrechtsordnungen im Europäischen Binnenmarkt, 2002, S. 34 ff., die betont, dass es nationale Präferenzen nur als Summe individueller Präferenzen geben kann.

<sup>20</sup> Vgl. *H. Arndt*, Macht und Wettbewerb, in: *Cox/Jens/Markert* (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbs, 1981, S. 49 ff.; zur umstrittenen Funktion des Wettbewerbs mit Blick auf die Kontrolle staatlicher Macht vgl. *Kieninger*, Wettbewerb der Privatrechtsordnungen im Europäischen Binnenmarkt, 2002, S. 72 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *Schmidt*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. Aufl. 2005, S. 1 f.

<sup>22</sup> *E. Hoppmann*, ORDO 18, 1967, 84.

der Zukunft eintretenden Ergebnisse des Marktprozesses sind grundsätzlich ungewiss. Erst die Zukunft wird die Reaktion der Marktgegenseite zeigen.

Stets besteht die Neigung der Wettbewerber, dem unbequemen Wettbewerbsdruck durch Praktizierung vielfältiger antiwettbewerblicher Verhaltensweisen auszuweichen. Dem marktwirtschaftlichen System ist daher eine Instabilität zu eigen, die ein System wettbewerbssichernder Maßnahmen in Gestalt einer Wettbewerbsrechtsordnung und staatlicher Wettbewerbspolitik erforderlich macht.<sup>23</sup> Die Rechtsordnung zielt auf Markttransparenz, die in ihrer Funktion für den Wettbewerb bereits hervorgehoben wurde. Dem dienen namentlich die rechtlichen Vorkehrungen zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs (UWG), die Festlegung von Werberegeln und Maßnahmen des Verbraucherschutzes. § 1 UWG schützt insbesondere die Funktionsfähigkeit des Leistungswettbewerbs vor Informationen, deren Verbreitung im geschäftlichen Verkehr gegen die guten Sitten verstößt, weil die Marktteilnehmer getäuscht werden. Dies bewertet die Rechtsordnung als wettbewerbsschädigend (§§ 2 ff. UWG). Dementsprechend wird der als Verbot vor Irreführungen verstandene Wahrheitsgrundsatz als beherrschende Leitlinie des Wettbewerbsrechts angesehen.<sup>24</sup>

## II. Theorien des Wettbewerbs

Insbesondere die Wirtschaftstheorie hat verschiedene Konzepte hervorgebracht, die Ablauf, Ziel und Sicherung des Wettbewerbs unterschiedlich bestimmen. Die verschiedenen Überlegungen können dabei grob wie folgt skizziert werden:<sup>25</sup>

Die **klassische Schule der Nationalökonomie** (*Cairnes, Senior*) mit ihrem herausragenden Vertreter in Gestalt des schottischen Nationalökonomien und Moralphilosophen *Adam Smith* (1723–1790) richtete sich vor allem gegen die feudal-merkantilistischen Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sowie gegen Wohlfahrtsanmaßungen politischer Herrschaftsausübung. Die klassische Schule forderte die Freiheit des Wettbewerbs unter Konkurrenten.<sup>26</sup> Antriebsmotor für die wettbewerbliche Selbststeuerung bildet das an eigenen Interessen orientierte Handeln der Wirtschafts-

---

<sup>23</sup> Vgl. hierzu, im Performance-Konzept des funktionsfähigen Wettbewerbs sowie im neoklassischen Wettbewerbskonzept, *Cox/Hübener*, in: *Cox/Jens/Markert* (Hrsg.), *Handbuch des Wettbewerbs*, 1981, S. 1 (26 ff., 33 ff.).

<sup>24</sup> Vgl. BVerfGE 105, 252 (267) – Glykol-Entscheidung – unter Verweis auf *Baumbach/Hefermehl*, *Wettbewerbsrecht*, 22. Aufl. 2001, Rn. 5 zu § 1 UWG.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu grundlegend *Cox/Hübener*, in: *Cox/Jens/Markert*, *Handbuch des Wettbewerbs*, 1981, S. 1 (9 ff.).

<sup>26</sup> Vgl. exemplarisch *Smith*, *Der Wohlstand der Nationen* (1. Aufl. 1776), 11. Aufl. 2005, S. 48 ff.

subjekte, welches Anschlussmöglichkeiten für das ökonomische Handeln anderer Marktteilnehmer erzeugt und durch die „invisible hand“ einen langfristigen Prozess der Wohlfahrtssteigerung in Gang setzt. Wettbewerb zwingt den Produzenten, sich konsequent auf die Verbraucherwünsche einzustellen. Die Analyse der Marktprozesse ist bei den Klassikern durch die Dichotomie von freiem Wettbewerb und Monopol gekennzeichnet. Freier Wettbewerb wird als ein dynamischer Marktprozess mit temporären Gleichgewichtslagen verstanden.<sup>27</sup> Er stellt sich als Integrations- und Koordinierungsprozess ohne staatliche Lenkung dar.<sup>28</sup> Nach *Smith* beschränkt sich die Tätigkeit des Staates auf drei Hauptaufgaben: die Pflicht, das Gemeinwesen gegen Gewalt und Invasion anderer Staaten zu schützen, eine funktionsfähige Rechtsordnung zu etablieren und die Pflicht, eine bestimmte Infrastruktur (öffentliche Einrichtungen und Anlagen) bereitzustellen, die Private mangels Gewinnchancen nicht bereitstellen würden.<sup>29</sup> Als Ergebnis unbeschränkter Marktprozesse ist über den Druck auf Produktionskosten und Preise wirtschaftlicher Wohlstand zu erwarten.

Die Wettbewerbstheorie verengte sich unter dem Einfluss des französischen Nationalökonom *Antoine-Augustin Cournot* (1801–1877) im **Modell der vollständigen Konkurrenz** auf die statische Preistheorie mit der Fragestellung, wann der Wettbewerb zu einer größtmöglichen Übereinstimmung von Einzel- und Gesamtinteressen führt. Sie kommen zu dem Schluss, dass diese Interessenübereinstimmung im Zustand der vollkommenen Konkurrenz gegeben ist.<sup>30</sup> Die bisherige Dichotomie von Monopol und Konkurrenz wird aufgegeben. Voraussetzung der vollständigen Konkurrenz ist ein idealer Markt mit idealen Marktteilnehmern. Die Unternehmer und Verbraucher verhalten sich ökonomisch vollständig rational, es existieren keine Marktzutrittsschranken, der Markt ist frei von Friktionen wie Informationsasymmetrie und Intransparenz. An dieser Idealisierung der Marktbedingungen ist indes vor allem zu bemängeln, dass die Erreichung eines Wettbewerbsgleichgewichts die Anreizwirkung von Wettbewerb vollständig ausschaltet. Es besteht praktisch faktisch keine Wettbewerbsfreiheit, da Marktergebnis und Marktverhalten durch die Struktur des Marktes vorgegeben sind.<sup>31</sup>

Eine radikale Änderung der Wettbewerbstheorie vollzog *John Maurice Clark* (1884–1963) im Jahr 1939 mit seinem Vortrag „Toward a Concept of

---

<sup>27</sup> Vgl. *E. Heuss*, in: HdWW, 8. Bd., 1980, 681.

<sup>28</sup> Vgl. *Schmidt*, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. Aufl. 2005, S. 2; *J. Berger*, Der diskrete Charme des Marktes, in: *ders.*, Der diskrete Charme des Marktes, Zur sozialen Problematik der sozialen Marktwirtschaft, S. 17 (20).

<sup>29</sup> Vgl. *Smith*, Der Wohlstand der Nationen (1. Aufl. 1776), 11. Aufl. 2005, S. 587 ff.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu *J. Baur*, ZHR 134, 1970, 97 ff. (100 ff.).

<sup>31</sup> Vgl. *J. M. Clark*, American Economic Review 45, 1955, 450 ff. (456).

Workable Competition“.<sup>32</sup> Sein Verdienst ist es, eine realistische Vorstellung über Wettbewerb als Handlungsgrundlage für die praktische Wettbewerbspolitik zu entwickeln. Clark sah Marktunvollkommenheiten als notwendige Voraussetzung für einen notwendigen Fortschritt an und stellte die Frage, welche Marktunvollkommenheiten unerwünscht sind und welche gefördert werden müssen, damit der Wettbewerb seine Funktion optimal erfüllen kann. Die sich gegenseitig kompensierenden Unvollkommenheiten sollen im Ergebnis zu einem funktionstüchtigen („workable“) Wettbewerb führen. Später löste sich *Clark*, beeinflusst von den Thesen *Joseph A. Schumpeters* (1883–1950), vom Leitbild der vollkommenen Konkurrenz und betonte den dynamischen Charakter des Wettbewerbs.<sup>33</sup> In den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion tritt damit der „**wirksame Wettbewerb**“. Dabei werden dem Wettbewerb im Marktgeschehen verschiedene statische und dynamische Funktionen zugeschrieben. Trotz seines dynamischen Charakters ist Wettbewerb indes kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen. Die Überprüfung der Wirksamkeit des Wettbewerbs erfordert eine Untersuchung der Märkte. Diese Marktuntersuchungen können die Marktstruktur (etwa die Zahl der Anbieter und Nachfrager, die Markttransparenz), das Marktverhalten (etwa Preise, Rabatte, Produktqualität, Konditionen, Menge, Service) oder die Marktergebnisse (etwa Preishöhe, Gewinnniveau, Qualität, Output, technischer Fortschritt) bzw. eine Kombination der drei Ergebnisse zum Gegenstand haben.<sup>34</sup> Die auf Clarks Modell aufbauende Forschungsrichtung (industrial organization) der **Harvard School** (*Mason, Bain, Kahn, Stocking, Scherer*) sieht Wettbewerb dann als „workable“ an, wenn er dem wirtschaftlichen Fortschritt dient. Der zu normierende Wettbewerb ist durch Abweichungen vom Gleichgewichtsmodell der Preistheorie charakterisiert, aus der sich die gegenwärtig in den USA vorherrschende Wettbewerbstheorie entwickelte. Die Harvard School befürwortet in diesem Zusammenhang grundsätzlich keine allgemeinen per se-Regeln, sondern die Anwendung einer „rule of reason“, die es ermöglichen soll, einem konkreten Einzelfall mit seinen individuellen Umständen gerecht zu werden.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> *J. M. Clark*, *American Economic Review* 30, 1940, S. 241 ff.; in Deutschland: *E. Kantzenbach*, *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, 3. Aufl. 1967, S. 16 ff., wonach sich der Wettbewerb im Rahmen weiter Oligopole am funktionsfähigsten erweist; *E. Kantzenbach/H. Kallfass*, in: *Cox/Jens/Markert* (Hrsg.), *Handbuch des Wettbewerbs*, 1981, S. 103 ff.

<sup>33</sup> Vgl. *J. M. Clark*, *The American Economic Review*, 30, 1940, 241 ff.

<sup>34</sup> *J. M. Clark*, *Competition as a dynamic process*, 1961, S. 419 ff.

<sup>35</sup> *Clark*, *Competition as a dynamic process*, 1961, S. 419 ff.

In Deutschland hielt sich die Theorie der vollkommenen Konkurrenz als wirtschaftspolitisches Ideal bis in die 60er Jahre des 20. Jhds. hinein. Die Ordoliberalen der „**Freiburger Schule**“ (*Böhm, Miksch u.a.*) erkannten unter der Führung von *Walter Eucken*, der Mitte des vorigen Jahrhunderts die Grundzüge der Ordnungstheorie formulierte, Marktunvollkommenheiten als gegeben an; Ziel der Wettbewerbspolitik sollte jedoch weiterhin der Zustand einer vollständigen Konkurrenz sein. Diese vollständige Konkurrenz liegt dann vor, wenn die Marktteilnehmer davon ausgehen, den Preis nicht beeinflussen zu können und ihn als Datum akzeptieren.<sup>36</sup> Als fundamentale Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb betonen die Ordoliberalen den freien Marktzugang und die Freiheit der Wirtschaftsteilnehmer. Marktmacht, auch nur vorübergehende, lehnen sie ab.<sup>37</sup> Das „Problem der wirtschaftlichen Macht“ sehen sie als die Kehrseite des Strebens nach Freiheit an. Macht gilt es zu begrenzen, private wie staatliche: Dazu imstande ist allein, wie *Eucken* betonte, eine Wettbewerbsordnung, deren Kern ein funktionsfähiges Preissystem ist. Der Preismechanismus zeigt die relativen Knappheiten an, er lenkt die Ressourcen in ihre jeweils besten Verwendungen, er treibt an zu Effizienz und Innovation. Aus diesem Grundsatz leiten sich weitere konstituierende Ordnungsprinzipien ab. Dies gewinnt an Relevanz bei der Diskussion um den **more economic approach** (*Schmidt/Wohlgemuth, Peukert*).<sup>38</sup>

Die Vertreter der **Theorie der Wettbewerbsfreiheit** (v. *Hayek/Hopmann*) verzichten auf einen normativen Ansatz. Der Wettbewerb wird also nicht als bloßes Mittel zur Erreichung von bereits festgelegten gesamtwirtschaftlichen Zielen verstanden. Der Markt sei nicht durch ein zu erreichendes Gleichgewicht gekennzeichnet, sondern entwickle sich evolutionsähnlich und dynamisch im Sinne einer offenen und spontanen Ordnung. Demgemäß müsse die Wettbewerbspolitik nicht auf einen bestimmten Zustand ausgerichtet sein, sondern Wettbewerbsfreiheit selbst sei als das Ziel anzusehen. Weder das Ziel eines Marktes noch die wesentlichen den Wettbewerb bestimmenden Faktoren sind dieser Theorie zufolge den Akteuren bekannt. Da durch den Wettbewerb am Markt der Anreiz entsteht, neue Wege einzuschlagen und auftretende Probleme zu lösen, betrachtet ihn v. *Hayek* daher als ein Such- und Entdeckungsverfahren, das der „Entdeckung von Tatsachen“ dient, „die ohne sein Bestehen entweder unbekannt

---

<sup>36</sup> *W. Eucken*, in: *W. Oswald* (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, 1999, S. 17 ff.

<sup>37</sup> *Eucken*, in: *W. Oswald* (Hrsg.), *Ordnungspolitik*, 1999, S. 35.

<sup>38</sup> Vgl. ferner *A. Schmidt/St. Voigt*, *Der „more economic approach“ in der Missbrauchsaufsicht*, *WuW* 2006, 1097 ff.; *J. Kersten*, *Die Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe*, in: *Gemeinwohl durch Wettbewerb*, *VVDStRL* 69 (2010) (im Erscheinen).

bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden.“<sup>39</sup> So wird neues Wissen entdeckt (innovatorischer Wettbewerb) und bereits existierendes Wissen verbreitet (imitatorischer Wettbewerb). In Gang gesetzt wird dieses Verfahren durch *Schumpeters* Pionierunternehmer („Bahnbrecher“), also durch den Vorstoß eines einzelnen Unternehmers und die Verfolgung seines Ansatzes durch andere Marktteilnehmer („Nachahmer“). Der dynamische Unternehmer entwickelt neue Verfahren oder Produkte, um einen Vorsprung vor seinen Konkurrenten zu erringen oder neue Märkte zu erschließen. Er muss zumindest einen temporären Vorteil durch seinen „schöpferischen Beitrag“ (*H. Arndt*) erwarten können, denn andernfalls wird dynamischer Wettbewerb wie im Modell der vollständigen Konkurrenz unterbunden. Der nachströmende Wettbewerb bewirkt sodann eine Veränderung der Marktform, zugleich aber auch eine Verbreitung der Neuerung (Diffusionseffekt).<sup>40</sup> Hierdurch werden die Wachstumseffekte, also das Sozialprodukt, gesteigert.

*Hoppmann* sieht zum einen in der Abwesenheit von Zwang durch Dritte, zum anderen in der Abwesenheit von Beschränkungen des Marktes durch die Teilnehmer selber den springenden Punkt der Wettbewerbsfreiheit. Wettbewerbspolitik habe im Wesentlichen eine optimale Wettbewerbsintensität herzustellen. Im Anschluss an *v. Hayek* definiert er Wettbewerb als eine spontane Ordnung, deren Ergebnis nicht vorhersehbar ist.<sup>41</sup> Aufgrund seines Vorverständnisses des Wettbewerbs als bloßes Such- und Entdeckungsverfahren beraubt sich dieses Leitbild indes der Möglichkeit, Ziele zu formulieren und diese umzusetzen.<sup>42</sup> Es können eben nur vage Mustervorausagen erstellt werden, die kein gestalterisches Eingreifen zulassen.

Die Vertreter der **Chicago School** (*Stigler, Brozen, Bork, Demsetz, Posner*<sup>43</sup>) verneinen ebenso wie die Vertreter der Wettbewerbsfreiheit einen vorhersehbaren Zusammenhang zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis. Die von der Theorie der *industrial organization* behauptete kausale Verknüpfung struktureller Marktbedingungen mit zu erwartenden oder erwünschten Marktergebnissen lehnen sie kategorisch ab. Vielmehr wird das Marktgeschehen als freies Spiel der Kräfte und ein historisch offener Prozess begriffen, in dem sich die Besten auch ohne staatliche Eingriffe durchsetzen. Als allgemeines Ziel der Wettbewerbspolitik werden jedoch allein die Förderung der Konsumentenwohlfahrt und die

<sup>39</sup> Vgl. *F. A. von Hayek*, in: ders., *Freiburger Studien*, 1969, S. 249 ff.

<sup>40</sup> Vgl. *J. Windsperger*, *ORDO* 37, 1986, 125 (126 ff.).

<sup>41</sup> *Hoppmann*, in: *Neue Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 179 (1966), 286 ff.; *ders.*, in: *Schriften des Vereins für Socialpolitik* NF 48, 1968, 9 ff. (14 ff.).

<sup>42</sup> Vgl. *Schmidt*, *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*, 8. Aufl. 2005, S. 18.

<sup>43</sup> *R.A. Posner*, *The Chicago School of Antitrust Analysis*, in: *The University of Pennsylvania Law Review* 127 (1979), S.925–948.

Steigerung der Effektivität der einzelnen Unternehmen anerkannt.<sup>44</sup> Wettbewerb und Konzentration stellen nach diesem Konzept indes keinen Widerspruch per se dar. Zusammenschlüsse von Unternehmen werden als legitimes Verfahren erachtet.

Die **Theorie der bestreitbaren Märkte** von *Baumol, Panzer und Willig*<sup>45</sup> lenkt die Aufmerksamkeit der Wettbewerbshüter nicht auf die faktische, sondern auf die potentielle Konkurrenz. Freier Marktzutritt und die Abwesenheit von Markteintritts- und Austrittskosten ist nach dieser Theorie hinreichend, um Wettbewerbsverhältnisse zu sichern, selbst wenn nur ein Anbieter auf dem Markt vorhanden ist. Bei freiem Markteintritt und -austritt muss sich der Monopolist vor möglichen hit-and-run Strategien potentieller Konkurrenten schützen und daher einen Preis setzen, der gerade seine Durchschnittskosten deckt. Da Effizienzverluste durch Monopolpreise vermieden werden, werden Argumente zum staatlichen Eingriff geschwächt. Die Theorie fußt auf zwei restriktiven Annahmen: Zum einen geht sie davon aus, dass „versunkene Kosten“, wie die zur Gründung oder Liquidation von Unternehmen, nicht entstehen. Zum anderen schließt sie aus, dass der Monopolist in der Lage ist, seine Preissetzung zu revidieren, wenn Konkurrenten auf seinen Markt eindringen und ihn unterbieten. Beide Annahmen geben Anlass zur Kritik.<sup>46</sup> Die Theorie der bestreitbaren Märkte hat die Wettbewerbspolitik seit Ende der 70er Jahr stark beeinflusst, anfangs nur in den USA und Großbritannien während der Regierungszeit von *R. Reagan* und *M. Thatcher*, später dann in der gesamte Europäischen Union. Sie lieferte eine Begründung für Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die zunehmende Billigung von Unternehmenszusammenschlüssen.<sup>47</sup>

### *III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede wettbewerbstheoretischer Grundansätze*

Die wettbewerbstheoretischen Konzepte der Gegenwart stimmen darin überein, dass der Wettbewerb kein statischer Zustand, sondern ein dynamischer Prozess ist. Die Dynamik des Wettbewerbs wird vor allem durch den Wettbewerbsdruck ausgelöst. Die Dynamik geht indes nicht soweit, dass sie von zielgerichtetem Handeln nicht mehr beeinflussbar wäre. Die – in *begrenztem* Rahmen gegebene – Steuerbarkeit des Wettbewerbsprozesses

---

<sup>44</sup> Ebenda.

<sup>45</sup> *W. Baumol/J. C. Panzar/R. D. Willig*, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego: Harcourt Brace Javanovich, 1982.

<sup>46</sup> *M. Braulke*, *Contestable Markets – Wettbewerbskonzept mit Zukunft?* in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 33, 1983, S. 945–954.

<sup>47</sup> *G. Corneo*, *Öffentliche Finanzen: Ausgabenpolitik*, Tübingen: Mohr Siebeck 2003.

lässt es möglich erscheinen, ihn als Instrument zur Erreichung bestimmter Ziele einzusetzen. Nur wenn man ein gewisses Maß an Steuerbarkeit voraussetzt, kann Wettbewerb als Anreizsystem so strukturiert werden, dass er als Steuerungsmittel in verschiedenen Zusammenhängen – auch außerhalb des privatwirtschaftlichen Kontextes – zum Einsatz kommen kann.<sup>48</sup> Die Operationalität auch dieses Kriteriums ist indes in Zweifel gezogen worden. Von einer leistungsfähigen Wettbewerbstheorie muss in der Tat verlangt werden, dass sie in eine teleologische Form gebracht werden kann, um wirtschaftspolitisch praktikabel zu sein. Die evolutorische Eigenschaft des Wettbewerbs bringt indessen mit sich, dass der Analytiker der Wettbewerbsordnung in hohem Maße auf Erfahrungswissen angewiesen bleibt.<sup>49</sup> *Fr. A. v. Hayek* hat diese Eigenschaft bisweilen überpointiert, wofür seine Aussage steht, dass Theorie des Wettbewerbs „für jene Fälle, in denen sie interessant ist, nie empirisch nachgeprüft werden kann.“<sup>50</sup>

Im Anschluss an *K. Herdzina*<sup>51</sup> können die wettbewerbspolitischen Konzepte in zwei „idealtypische“ Grundpositionen unterteilt werden: den wohlfahrtsökonomischen und den systemtheoretischen Ansatz. Der wohlfahrtsökonomische Ansatz, dem etwa die Harvard School zuzurechnen ist, schreibt dem Wettbewerb die Allokations- und die Fortschrittsfunktion zu. Er analysiert lediglich ökonomische Zusammenhänge, wobei das Ziel der Wohlstandssteigerung im Mittelpunkt steht. Bei der Beurteilung des Wettbewerbs geht dieser Ansatz davon aus, dass die Marktstruktur über das Marktverhalten die Marktergebnisse bestimmt. Für die Wettbewerbspolitik ergibt sich damit die Aufgabe, Abweichungen der tatsächlichen Marktstruktur von der als optimal geltenden Marktstruktur festzustellen und die tatsächlichen Verhältnisse durch wettbewerbspolitische Maßnahmen den optimalen Bedingungen anzupassen.

Beim systemtheoretischen Ansatz, der als Anknüpfungspunkt für eine interdisziplinäre Forschung auf dem Gebiet des Wettbewerbs von besonderer Bedeutung ist, steht die Freiheitsfunktion im Mittelpunkt der Analyse. Der freie Wettbewerb ist ein Prozess, der im Wege einer Mustervorausage gute ökonomische Ergebnisse erzeugen kann, die indes nicht vorhersehbar sind. Damit handelt es sich um einen offenen Ansatz. Die Wettbewerbspolitik hat die Aufgabe, Kriterien für freiheitsbeschränkende Maßnahmen aufzustellen und anhand dieser Kriterien klare Verbote zu postulieren. Marktverhaltensnormen kommen indes wegen ihres wettbewerbsbeschrän-

<sup>48</sup> Vgl. *A. Musil*, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005, S. 19.

<sup>49</sup> Vgl. *W. Möschel*, Die Wettbewerbsordnung als Grundelement der Sozialen Marktwirtschaft, in: FS Nörr, 2003, S. 609 (611).

<sup>50</sup> Vgl. *v. Hayek*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders.: Freiburger Studien, 1969, S. 250.

<sup>51</sup> Vgl. *K. Herdzina*, Wettbewerbspolitik, 5. Aufl. 1999, S. 106 ff.

kenden Charakters per se nicht in Betracht.<sup>52</sup> Dieses offene Konzept der Marktwirtschaft, dem in seinen zentralen Aussagen auch das klassische Wettbewerbskonzept von A. *Smith* sowie die Chicago School zuzuordnen sind, wird gegenüber dem wohlfahrtökonomischen Ansatz der Vorzug gegeben, weil es als „angemessen und überdies theoretisch sicher fundiert“ gilt.<sup>53</sup> Aufgabe der Wettbewerbspolitik in der Marktwirtschaft kann es demgemäß nicht sein, darauf hinzuwirken, dass spezifische Marktprozesse mit vorher festgelegten Abläufen und determinierten Ergebnissen entstehen. Ihre Aufgabe ist es allein, die Freiheit des Wettbewerbs zu sichern. Diese Einsicht scheint der in einer Wirtschaftskrise intervenierende Staat zu missachten, wenn er zur Stützung einer technologisch nicht mehr wettbewerbsfähigen Autoindustrie mit Hilfe der Einführung einer aus Steuermitteln finanzierten „Abwrackprämie“<sup>54</sup> die Kauflust der Bürger ankurbelt. Durch solche offenen oder versteckten Subventionen entstehen gesamtwirtschaftlich unproduktive Renten.

## B. Ausdehnung: strittige und unstrittige Bereiche der Anwendung des Paradigmas „Wettbewerb“

Als allgemeines soziales Verhaltens- und Organisationsprinzip ist das Wettbewerbsprinzip nicht auf das klassische Wirtschaften mit Waren und Dienstleistungen beschränkt. Auch in anderen Bereichen kann der Grundsatz Anwendung finden, soweit die Leitidee greift, den Gesamtnutzen der Beteiligten durch eigennützige Konkurrenz zwischen den Akteuren zu steigern. Folgerichtig hat die Wirtschaftswissenschaft ihren Untersuchungsgegenstand über wirtschaftliche Güter und Märkte hinaus auch auf andere soziale Institutionen erstreckt. Die Ökonomie wandelt sich unter diesem Vorzeichen zur politischen Ökonomie bzw. zur Institutionenökonomik. Die politische Ökonomie erweitert den Bereich des Individualansatzes, indem sie hierunter alle Ziele fasst, die sich die Akteure gemäß ihren je eigenen Vorstellungen setzen. Der zu maximierende Nutzen kann damit sämtliche individuellen Interessen erfassen. An die Stelle des Marktes treten zugleich andere soziale Institutionen.

---

<sup>52</sup> Vgl. *Herdzina*, Wettbewerbspolitik, 5. Aufl. 1999, S. 108 ff.

<sup>53</sup> *Herdzina*, Wettbewerbspolitik, 5. Aufl. 1999, S. 114.

<sup>54</sup> Vgl. die zu §§ 23 und 44 BHO ergangene Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen vom 20. Februar 2009 mit Änderungen der Richtlinie vom 17. März 2009, [www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie\\_umweltpraemie.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie_umweltpraemie.pdf)

### *I. Gemeinwohlwidmung versus wettbewerbliche Freiheit*

Staatliche Gemeinwohlverwirklichung und freiheitlich-wettbewerbliche Bedarfsbefriedigung folgen indes unterschiedlichen Gesetzmäßigkeiten.<sup>55</sup> So erbringt der Staat Leistungen unabhängig von Gegenleistung und Wettbewerb immer dann, wenn es um Rechtsgewähr, Existenzsicherung oder – wie namentlich auf dem Gebiet der Sozialleistungen – um Ausgleich und Mäßigung von Verschiedenheiten geht. Er übernimmt Aufgaben im Erziehungs- und Bildungswesen, weil diese überindividuell-demokratisch definiert, legitimiert und kontrolliert werden müssen. Der Staat wird auch zum notwendigen Anbieter, wenn die Marktwirtschaft die Leistungen nicht hinreichend verlässlich oder allgemein bereitstellt, wie bei Verkehrsleistungen und anderen Leistungen der Infrastruktur. Die Unterscheidung zwischen Gemeinwohlwidmung und wettbewerblicher Freiheit durchzieht in ihren rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Folgen unsere gesamte Ordnung: Während der Staat freiheitsverpflichtet ist, ist die Gesellschaft freiheitsberechtigt; kraft dieser Berechtigung entfachen die in der Gesellschaft zusammengeschlossenen Individuen den Wettbewerb. Doch lässt sich das Gemeinwohl nur dann in den Formen des Wettbewerbs verwirklichen, wenn der wirtschaftliche Bedarf dadurch sachgerecht erkundet und befriedigt werden kann, wenn neue und erweiterte Wirtschaftsmärkte erschlossen werden sollen, wenn Leistungsempfänger allein der Zahlungsfähige und Zahlungsbereite sein soll und den Leistungsanbieter keine Verantwortlichkeit für eine flächendeckende, universale Versorgung trifft.

### *II. Der „unstrittige Sektor“*

Vor diesem Hintergrund wird dann auch deutlich, dass Wettbewerb in einem Rahmen stattfindet, der selber nicht mehr der Konkurrenz unterliegen darf. Im Rekurs auf die Demokratietheorie *Ernst Fraenkels* kann man diesen Rahmen als den unstrittigen Sektor (im Unterschied zum strittigen Sektor) der Auseinandersetzung oder des Wettbewerbs bezeichnen.<sup>56</sup> Unter diesem unstrittigen Sektor sind zunächst jene Wertorientierungen zu fas-

---

<sup>55</sup> Vgl. zu den nachfolgenden Differenzierungen *P. Kirchhof*, Das Wettbewerbsrecht als Teil einer folgerichtigen und widerspruchsfreien Gesamtrechtsordnung, in: ders. (Hrsg.), *Gemeinwohl und Wettbewerb*, 2005, S. 1 (4 f., 7 ff., 18); hierin sieht *J. Ph. Schaefer*, in: E. V. Towfigh u. a. (Hrsg.), *Recht und Markt*, 2009, S. 117 (122 ff., 125), der „Markt und Gemeinwohl ... (als) im Regelfall partiell aufeinander bezogene ... Strukturprinzipien der Rechtsordnung“ ansieht.

<sup>56</sup> Siehe dazu *E. Fraenkel*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 5. Aufl. Stuttgart et al. 1973, S. 113–151.

sen, die wettbewerbliches Handeln grosso modo als von allen oder der überwiegenden Mehrheit gewolltes und erstrebenswertes Handeln gesamtgesellschaftlich ausweisen und rechtfertigen. Weiterhin müssen als kollektiv unstrittig angesehen werden all jene Institutionen und Verfahren, die dazu berechtigt sind, allgemeinverbindliche Entscheidungen zur Regelung öffentlicher Angelegenheiten zu treffen. In aller Regel sind dies die politischen Institutionen eines (National-)Staates. Hier sind die politischen Entscheidungsstrukturen im Falle einer wettbewerblichen Marktordnung nicht automatisch demokratisch (und gewaltenteilig) verfasst, obwohl dies zweifellos ausgesprochen förderlich ist.<sup>57</sup> Zudem muss als unstrittig anerkannt sein, dass diese politische Institutionenordnung das Monopol legitimer physischer Zwangsgewalt besitzt (*Max Weber*), also berechtigt ist, verfahrensgerecht gesetzte Regeln zu implementieren und Übertretungen zu sanktionieren. Und schließlich müssen – zumindest in Demokratien – allgemeine Regeln der Fairness oder Gerechtigkeit öffentlich akzeptiert sein, gegenüber denen etwa die Verfassung von Verteilungs- oder sogar kontingenten Wettbewerbsregeln öffentlich gemessen und beurteilt werden kann.<sup>58</sup>

Wettbewerb beruht damit auf Voraussetzungen, die er selber nicht schaffen kann, oder anders formuliert: die Entstehung einer wirtschaftlichen Rahmenordnung ist nicht selber ausschließlich durch Marktverhalten ökonomisch kalkulierender Akteure zu erklären. Klassischer Weise wird dies im Problem der Entstehung politischer Ordnung reflektiert. Gelingt es aus der puren Wettbewerbssituation heraus nicht, Ordnung zu generieren, wie das etwa bei *Thomas Hobbes* eindrücklich nachverfolgt werden kann, wird, wie *Emile Durkheim* nachdrücklich betont hat, Unstrittiges bereits immer schon vorausgesetzt, um nachfolgenden Wettbewerb zu ordnen, das heißt die Anarchie purer Konkurrenz zu überwinden oder zu zähmen.<sup>59</sup> Diese Unstrittige erfasst unabdingbare, also unabhängig von einer Zahlungsbereitschaft zu respektierende Güter, die jenseits des Wettbewerbs der

---

<sup>57</sup> Siehe dazu etwa *R.A. Dahl*, *On Democracy*, Yale University 2000, S. 166–179.

<sup>58</sup> Darauf hat ja nicht zuletzt John Rawls immer wieder hingewiesen: siehe *J. Rawls*, *Die Grundstruktur als Gegenstand*, in: ders., *Die Idee des politischen Liberalismus*. Aufsätze 1978–1989, Frankfurt/M. 1992, S. 45–79.

<sup>59</sup> Siehe zur klassischen Darstellung der neuzeitlichen Problematik, wie Ordnung überhaupt möglich sei, *Th. Hobbes*, *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*, hrsg. und eingel. von I. Fetscher, übersetzt von W. Euchner, Frankfurt/M. 1984, S. 131–135 (das berühmte 17. Kapitel); ferner *E. Durkheim*, *Über soziale Arbeitsteilung*, 3. Aufl. Frankfurt/M. 1999. Siehe dazu auch *S. Lütz/R. Czada*, *Marktconstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Überblick*, in: *R. Czada/S. Lütz* (Hrsg.), *Die politische Konstitution von Märkten*, Wiesbaden 2000, S. 9–35.

Rechtsordnungen rechtlich geschützt bleiben müssen. Denn „sie haben keinen Preis, sie haben eine Würde.“<sup>60</sup>

Demgegenüber sind die kontingent gesetzten Regeln der (mehr oder weniger) aktuellen Wettbewerbsordnung immer strittig. Welches Regelwerk für wettbewerbliches Handeln in allen denkbaren Bereichen tatsächlich in Kraft gesetzt wird, welche Regelungen im Einzelnen als sinnvoll angewandt oder überflüssig und schädlich sind, bleibt dem politischen und gesellschaftlichen Prozess selber überlassen.<sup>61</sup>

Offen mag an dieser Stelle bleiben, in welchen Bereich die Frage der Öffentlichkeit und öffentlichen Bekanntheit der (aktuellen) Wettbewerbsregeln fällt. In einer demokratischen Ordnung wird er sich normativ ausschließlich in der Sphäre unstrittiger Bereiche rechtfertigen lassen können. In nicht-demokratischen, etwa autoritären Regimen fällt die Forderung nach öffentlicher Bekanntheit von Regeln selber in den Bereich der strittigen Themen.

### III. Der politische Wettbewerb

Gerade unter einer politikwissenschaftlichen Perspektive unterliegt der Prozess der – nun speziell demokratisch verfassten – Herstellung allgemeinverbindlicher Wettbewerbsregeln selber dem Wettbewerb. Insofern stellt der politische Streit um die besten Lösungen für öffentliche Probleme selber den ersten Anwendungsfall von Wettbewerb dar. Unter dem Paradigma der Konkurrenzdemokratie rivalisieren unterschiedliche Parteien oder Gruppierungen um die Gunst der Wählerinnen und Wähler. Ob *Anthony Downs*, *Josef A. Schumpeter*, *Robert Dahl* oder *Noberto Bobbio*, alle erkennen in dem politischen Wettbewerb um die „Stimmen des Volkes“ bei der Besetzung entscheidungsbefugter Positionen durch politische Akteure das entscheidende Element demokratischer Ordnung.<sup>62</sup> Abgesehen davon,

---

<sup>60</sup> Vgl. A. Peters, Wettbewerb von Rechtsordnungen, in: *Gemeinwohl durch Wettbewerb*, VVDStRL 69 (2010) (im Erscheinen).

<sup>61</sup> Paradigmatisch lässt sich dies in der Rede der diversen, länderspezifischen „Gesichter des Kapitalismus“ abbilden; siehe dazu etwa die vergleichende Untersuchung von V.A. Schmidt, Still Three Models of Capitalism? The Dynamics of Economic Adjustment in Britain, Germany, and France, in: R. Czada/S. Lütz (Hrsg.), *Die politische Konstitution von Märkten*, Wiesbaden 2000, S. 38–72.

<sup>62</sup> Die „demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittelt eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben.“: *J. A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie*. Einführung von E. K. Seifert, 7. erweiterte Aufl. Tübingen/Basel 1993, S. 428. Schumpeter selber vermerkt kurz darauf: „Dieser Begriff (des Konkurrenzkampfes, H.J.B./A.T.) bietet ähnliche Schwierigkeiten wie der Begriff der Konkurrenz in der wirtschaftlichen Sphäre, mit dem er nutzbringend verglichen werden kann.“ (ebda., S. 430). Schumpeter selber verzichtet im folgenden allerdings

dass Parteienwettbewerb im Kontext eines Parteiensystems immer auch Koordinierungsfunktion, Entdeckungsfunktion, Effizienzfunktion und unterschiedlich konnotierte Selektionsfunktionen hat (etwa auch hinsichtlich des innerparteilichen Personals), kann man mit Theoretikern wie *John Dewey* zudem davon sprechen, dass ihm eine Lernfunktion innewohnt. Im Konkurrenzdruck um die knappe Ressource der Wählerstimme werden neben Formen der Präsentation, des Agendasetting und des Umgangs auch Themen und Topoi gelernt, und sei es in der Absicht, den politischen Gegner zu entkräften oder zu überwinden. Konkurrenz und Wettbewerb beleben nicht nur das politische Geschäft, sondern initiieren auch kollektive Rationalitätssteigerung.<sup>63</sup>

Ohne darauf eingehen zu wollen, dass Konkurrenzdemokratie ohne konkordanzdemokratische Elemente nicht zu haben ist, sei gleichwohl – und in Aufnahme des bisher Gesagten – vermerkt, dass erstere ein hohes Maß an sozio-kultureller Homogenität, ein unstrittiges, also gemeinsam geteiltes Bewusstsein von *adversary politics*, Konflikt, Mehrheit und Repräsentation voraussetzt sowie ein starkes und souveränes Parlament mit klaren legislativen Kompetenzen.<sup>64</sup>

#### *IV. Integration und Transformation*

Vor diesem Hintergrund eines unstrittigen politischen Rahmens für Wettbewerb gewinnen zwei (miteinander verkoppelte) Prozesse besondere politikwissenschaftliche Relevanz: der seit den Römischen Verträgen (1957) in verschiedenen Phasen gestaltete Prozess der Europäischen Integration und die Transformationen sozialistischer Gesellschaften nach dem Ende der Blockkonfrontation (1989). Weit davon entfernt, dass nur ansatzweise der Komplexität dieser wissenschaftlich extensiv beobachteten Prozesse hier gerecht werden zu können, lassen sich doch einige Leitfragen der Diskussion zumindest benennen. Die supranational garantierte Freiheit von Waren, Arbeitnehmern und Selbständigen, Dienstleistungen sowie Kapital hat nicht nur zu einem Wettbewerb der europäischen Produktionsstandorte geführt, sondern auch zu einem Wettbewerb der politischen und kollektivvertraglichen Regelungssysteme.<sup>65</sup>

---

auf jene Vergleichsanalyse. Siehe weiterhin *R.A. Dahl*, *Democracy, liberty, and equality*, Oxford 1986, S. 232f.; *N. Bobbio*, *Die Zukunft der Demokratie*, Berlin 1988, S. 9–11; *A. Downs*, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, S. 3–35.

<sup>63</sup> Siehe *J. Dewey*, *Die Öffentlichkeit und ihre Probleme*, Darmstadt 1996, S. 125–155.

<sup>64</sup> Siehe *R.O. Schultze*, Konkurrenzdemokratie, in: D. Nohlen et al. (Hrsg.), *Lexikon der Politik*. Band 7: Politische Begriffe, München 1998, S. 323.

<sup>65</sup> *F. W. Scharpf*, Einheitlicher Markt und kulturelle Vielfalt. Das Dilemma der Europäischen Politik, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Die Entwicklung der EG zur Politischen Uni-*

In diesem Kontext ist es eine empirisch zu untersuchende Frage, welche Funktionen, Formen, Prozessverläufe und Resultate dieser Wettbewerb von unterschiedlichen Regelungspolitiken im europäischen Binnenraum und den jeweiligen Politikfeldern annimmt und welche Akteure (jeweils) beteiligt sind (und welche nicht). Führt Wettbewerb zu einer stärkeren politischen Integration und Harmonisierung oder verfestigt er im Gegenteil nationale Differenzen? Hat eine (mögliche) europäische Harmonisierung politischer Reglementierungen eine Deregulierung zur Folge oder werden im Gegenteil gerade auf europäischer Ebene Re-Regulierungen in Gang gesetzt? Impliziert eine (mögliche) Harmonisierung eine Entwicklung hin zu geringem Regulierungsniveau oder gibt es im Gegenteil Angleichungseffekte nach oben?<sup>66</sup> Wie verbinden sich all diese möglichen Szenarien und Entwicklungen mit dem europäischen Grundsatz der Subsidiarität, und entstehen dadurch neue Institutionen der Konfliktaustragung und Kooperation gerade durch Wettbewerb?<sup>67</sup> Welchen Einfluss haben differente europäische Kulturen auf die Wettbewerbsgestaltung in unterschiedlichen Politikfeldern? Gibt es Politikfelder, die sich der Integration entziehen und dadurch den Wettbewerb zwischen Nationalstaaten (weiterhin oder zusätzlich) forcieren?<sup>68</sup>

Das Thema des Wettbewerbs erfährt politikwissenschaftlich damit einerseits eine sehr deutliche Aufwertung und Ausweitung auf – im Prinzip – sämtliche Politikfelder und Regelungsmaterien. Andererseits ist Wettbewerb eingelassen in komplexe Strukturen von Governance, die jene histo-

---

on und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, Baden-Baden 1993, S. 99–106.

<sup>66</sup> Gegen ein regulatives „race to the bottom“ und für eine Anhebung des Niveaus durch Wettbewerb argumentieren etwa *C.M. Radaelli*, The Puzzle of Regulatory Competition, in: *Journal of Public Policy*, 24/2004, S. 3–23; und *D. Vogel*, Environmental Regulation and Economic Integration. Regulatory Competition and Economic Integration, in: *D.D. Esty/D. Geradin* (Hrsg.), *Regulatory Competition and Economic Integration*, Oxford 2001, 330–347. Dagegen sehen *Genschel et al.* Klare Indizien für eine Abwärtsspirale in Bereichen des Steuerrechts, *P. Genschel/T. Rixen/S. Uhl*, Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs, in: *I. Tömmel* (Hrsg.), *Die Europäische Union. Governance and Policy-Making*, Wiesbaden 2008 (PVS-Sonderheft), S. 297–320.

<sup>67</sup> Siehe etwa *F. Lehner*, Grenzen der Wettbewerbsdemokratie: Der Wandel politisch-ökonomischer Konfliktstrukturen in westlichen Industriegesellschaften, in: *B. Kohler-Koch* (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen 1992, S. 168–176.

<sup>68</sup> *Dolata* argumentiert, dass sich speziell im Feld der Technologie- und Innovationspolitik zwar eine gewisse Europäisierung in den letzten 20 Jahren nicht negieren lasse. Dennoch sind bei Politikfeldern nach wie vor und sogar in zunehmendem Maße Bereiche nationalstaatlicher Förderungs- und Steuerungskonkurrenz; siehe *U. Dolata*, Technologie- und Innovationspolitik im globalen Wettbewerb. Veränderte Rahmenbedingungen, institutionelle Transformation und politische Gestaltungsmöglichkeiten, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2/2006, S. 427–455.

risch-theoretische Einsicht wiederholen, dass Konkurrenz alleine keine ordnungsstiftende Leistung erbringen kann, sondern auf bereits existente Rahmenstrukturen und unstrittige Bereiche angewiesen ist.<sup>69</sup>

#### *V. Die Lernfunktion des politischen Wettbewerbs*

Bevor wir auf diese politisch-rechtlichen Rahmenstrukturen von europäischem Wettbewerb näher eingehen, soll eine Funktion von Konkurrenz Erwähnung finden, die in jüngster Zeit eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen beginnt: die Lernfunktion politischen Wettbewerbs. Natürlich steht auch sie im Kontext der politik- und sozialwissenschaftlichen Forschung, die sich unter einer europäischen, namentlich einer OECD-Perspektive mit der Frage der Konvergenz von (nationalen) Politiken befasst. Wurde, wie schon bemerkt, Konvergenz bisher zumeist als Produkt einer europa- oder völkerrechtlichen Harmonisierung, des direkten wie indirekten politischen Zwanges und/oder eines ökonomischen Wettbewerbsdrucks verstanden, wird in Absetzung – und z. T. Ergänzung dazu – nun darauf abgestellt, ein „bislang ... nur ansatzweise ausgeschöpftes Potenzial ... in der Analyse der Interaktion der ‚weichen‘ Konvergenzmechanismen“ zu erschließen.<sup>70</sup> Unter diesen weichen Faktoren werden vor allem jene „informelle(n) und nicht-obligatorische(n) Einflussmechanismen wie Kommunikation, Information und Lernen“ verstanden.<sup>71</sup> Diese drei Mechanismen spielen in zwei Konzepten eine wesentliche Rolle, die sich der Frage der Politikkonvergenz widmen, einmal ein Konzept der Politikdiffusion, zum anderen im Bereich des Politiktransfers. Nimmt die Heuristik einer Politikdiffusion eine makroskopische Sicht ein und untersucht die strukturelle Verbreitung spezifischer Politiken in diversen Ländern, setzt unter einem mikroskopischen Zugang das Modell des Politiktransfers auf eine von politischen Akteuren ganz bewusst vollzogene Politikübernahme. Trotz dieser Differenzen spielt gleichwohl in beiden Modellen die Frage des Wettbewerbs oder Wettbewerbsdrucks eine wichtige Rolle. Können nämlich ökonomische und institutionelle Wettbewerbsbedingungen allein oftmals nicht die Konvergenz – oder mangelnde Konvergenz – von Politiken im europäischen Raum erklären, rücken die Fragen nach den wettbewerblichen Verfassungen der genannten „weichen“ Konvergenzmechanismen in den Vorder-

---

<sup>69</sup> Siehe exemplarisch *M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch* (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996; *I. Tömmel* (Hrsg.), Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Wiesbaden 2008, sowie den Beitrag von *G.F. Schuppert* in diesem Band.

<sup>70</sup> *K. Holzinger/H. Jörgens/Ch. Knill*, Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: dies. (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken, Wiesbaden 2007 (PVS Sonderheft 38), S. 11 (17).

<sup>71</sup> Ebda., S. 17.