

Progress Foundation, 31. Economic Conference, 20.10.2010

Regulierung auf leisen Sohlen: Die Europäische Union als Produzent wirtschaftlicher Regulierung

Roland Vaubel

Staatliche Institutionen werden auf zweierlei Weise aktiv: sie geben das Geld der Bürger aus, und sie machen den Bürgern Vorschriften. Im Fall der Europäischen Union sind dem Geldausgeben enge Grenzen gesetzt. Die Obergrenze liegt bei 1,27 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts. Daran hat sich seit vielen Jahren nichts geändert. Der Grund ist das kuriose, aber ungewollt geniale Haushaltsverfahren der EU. Für Einnahmen und Ausgaben der EU gilt nämlich nicht dieselbe Entscheidungsregel. Über die Finanzmittel entscheiden die Mitgliedstaaten einstimmig. Über die Verwendung dieser Finanzmittel entscheiden sie (genauer: der Rat) und das Parlament jedoch mit Mehrheit. Diese Asymmetrie des Entscheidungsverfahrens hat zur Folge, dass diejenigen, die erwarten, bei der Ausgabenentscheidung in der Minderheit zu sein und überstimmt zu werden – vor allem natürlich die Nettozahler, bei der Gewährung der Finanzmittel eher vorsichtig sind. Vorsicht ist geboten, weil die Europäische Union traditionell kaum internationale öffentliche Güter produziert oder finanziert, sondern im wesentlichen Transfers verteilt, die zu einer starken Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Ganz im Gegensatz zu ihrem engen Finanzrahmen hat die Europäische Union weitreichende Regulierungskompetenzen. Regulierungen sind Eingriffe in die Vertragsfreiheit. Den Regulierer kosten sie wenig oder nichts. Die Kosten haben die Regulierten zu tragen. Da die Finanzmittel der EU eng begrenzt sind, konzentriert sich Brüssel vor allem auf seine Regulierungsmacht. Deshalb wird die Europäische Union in der Literatur häufig als "regulatory state" oder "regulatory federalism" bezeichnet.

Der "gemeinsame Markt" oder "Binnenmarkt" und die Globalisierung spielen den europäischen Institutionen dabei in die Hände. Denn je enger die Märkte international integriert sind, desto weniger kann es sich eine einzelne Regierung (und die sie stützende Parlamentsmehrheit) leisten, weitreichende einzelstaatliche Regulierungen einzuführen, die das hochmobile Kapital verschrecken und die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Landes beeinträchtigen. Nur vereint sind die Regierungen noch stark. Und die europäischen Institutionen wissen: je mehr sie die Marktintegration vorantreiben, desto mehr

Regulierungsmacht werden ihnen die Politiker der Mitgliedstaaten übertragen. Die Marktintegration ist für die Eurokratie das Mittel zur politischen Integration, d.h., zur politischen Zentralisierung.

Die gemeinschaftlichen Regulierungen können entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Wenn sie nur einstimmig verabschiedet werden können, spricht man von einem Regulierungskartell. Die Politiker aller Mitgliedsländer vereinigen sich, damit die Bürger den staatlichen Vorschriften nicht mehr so leicht ausweichen können. Außerdem haben die Stimmbürger nun weniger Vergleichsmöglichkeiten, was die Leistungsfähigkeit ihrer eigenen Regierung angeht – die sogenannte "yardstick competition" wird ausgeschaltet.

Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (ratifiziert 1987) können europäische Regulierungen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden (heute Art. 114 AEUV). Das Binnenmarktziel wird an anderer Stelle (heute: Art. 26 AEUV) definiert als ein "Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital... gewährleistet ist". Diese Änderung der Entscheidungsregel hat sich als Einfallstor für weitreichende europäische Regulierungen erwiesen, wie sie von der damaligen britischen Regierung unter Margaret Thatcher sicher nicht beabsichtigt waren. Begründet wurde der Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung damit, dass einzelne Mitgliedstaaten durch ihre nationalen Produktregulierungen die Einfuhr behindern oder ihre Finanzmärkte vor Wettbewerb schützen. Zu diesem Zweck hätte man aber keine europäischen Regulierungen gebraucht. Es hätte genügt, dass der Rat das Recht erhalten hätte, solche protektionistischen nationalen Regulierungen mit qualifizierter Mehrheit aufzuheben. Das hätte eine eindeutig liberalisierende Wirkung gehabt. Die europäischen Regulierungen dagegen sind in der Regel restriktiver als die nationalen – das exakte Gegenteil einer Liberalisierung. Anscheinend befürchteten die Regierungen 1987, dass das Binnenmarkt-Projekt ihre nationalen Regulierungsspielräume noch weiter einschränken würde. Deshalb wollten sie ihre Regulierungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene durch die Abkehr von der Einstimmigkeit erweitern.

Später kam hinzu, dass der Binnenmarkt-Artikel 114 von Kommission, Ratsmehrheit und Gerichtshof nicht im Sinne aller Vertragspartner ausgelegt wurde. Damit war nach aller Erfahrung zu rechnen. Der Europäische Gerichtshof lässt qualifizierte Mehrheitsentscheidungen nach Artikel 114 inzwischen nicht nur bei der Einführung europäischer Produktregulierungen, sondern auch bei der Gründung europäischer

Institutionen zu. Als die britische Regierung 2004 dagegen klagte, dass die Gründung der European Network and Information Security Agency für den Telekommunikationssektor mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage des Binnenmarktartikels beschlossen worden war, wurde sie vom Europäischen Gerichtshof abgewiesen.¹ Kommission und Ratsmehrheit sind nun sogar dazu übergegangen, auf der Grundlage von Art. 114 mit qualifizierter Mehrheit europäische Institutionen zu gründen, die Prozessregulierungen einführen und durchsetzen dürfen, obwohl die nationalen Prozessregulierungen, die sie ersetzen, den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gar nicht behindert haben.

Ein aktuelles Beispiel ist die europäische Finanzaufsicht, die am 07. September dieses Jahres vom Rat mit qualifizierter Mehrheit (gegen die Stimme der Tschechischen Republik, aber nicht gegen die britische) beschlossen und am 23. September auch vom Europäischen Parlament verabschiedet worden ist. Die neuen Finanzaufsichtsbehörden der EU dürfen unter bestimmten Bedingungen mit qualifizierter Mehrheit Regulierungsmaßnahmen vorschreiben oder sogar selbst durchführen. Kommission und Ratsmehrheit behaupten, dass diese Gesetzgebung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden konnte, weil sie die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand hat. Die Existenz unterschiedlicher nationaler Prozessregulierungen für den Finanzmarkt steht aber der Freiheit des Kapitalverkehrs und damit dem Binnenmarktziel gar nicht entgegen. Die britische Koalitionsregierung hat bisher darauf verzichtet, gegen die unzulässige Inanspruchnahme des Binnenmarkt-Artikels zu klagen, denn sie weiß, dass Gerichtshof und Kommission in Kompetenzfragen fast immer an einem Strang ziehen.

Die Einheitliche Europäische Akte von 1987 führte qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auch für europäische Arbeitsmarktregulierungen ein – allerdings nur für solche, die die Arbeitsumwelt verbessern, indem sie die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer schützen (damals Art. 118a, heute Art. 153 Abs. 1a). Auch dieser Artikel wurde von Kommission, Ratsmehrheit und Gerichtshof ganz anders ausgelegt, als zumindest die britische Regierung erwartet hatte. Zum Beispiel wurde die Arbeitszeitrichtlinie von 1993 mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Die Begründung war, dass sie dem Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer diene. Die britische Regierung klagte dagegen, wurde aber vom Europäischen Gerichtshof abgewiesen.

¹ Case C-217/04 vom 02.05.2006, UK v. European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EC) No. 460/2004 – European Network and Information Security Agency – Choice of legal basis: "The establishment of a Community body such as the Agency was an appropriate means of preventing the emergence of disparities likely to create obstacles to the smooth functioning of the internal market in the area".

Der Bereich der mit qualifizierter Mehrheit zu beschließenden europäischen Arbeitsmarktregulierungen wurde wenig später durch das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht erheblich erweitert. Die konservative britische Regierung bestand damals auf einem Opt-out. Dieser wurde aber von der nachfolgenden Labour-Regierung im Rahmen des Amsterdamer Vertrages aufgegeben.

Die christlich-liberale deutsche Regierung akzeptierte in Maastricht das Sozialpolitische Abkommen, denn damals benötigte sie gerade die Zustimmung des französischen Präsidenten zur deutschen Wiedervereinigung. Horst Teltschik, der außenpolitische Chefberater im Bonner Kanzleramt, sagte damals, "im übrigen befinde sich die Bundesregierung jetzt in der Lage, praktisch jeder französischen Initiative für Europa zustimmen zu müssen" (zitiert aus seinem Buch "329 Tage", S. 61). Das galt nicht nur für den Euro, sondern auch für die Regulierung der Arbeitsmärkte. Auch die sogenannten "Poor Four" (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) schlossen ein Tauschgeschäft. Der Preis für Ihre Zustimmung war die Gründung des EU-"Kohäsionsfonds".

Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen durch die Einheitliche Europäische Akte und das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht löste eine Welle europäischer Arbeitsmarktregulierungen – weit über fünfzig – aus. Wenn Mehrheitsentscheidungen möglich sind, ist die Mehrheit der hochregulierten Länder nämlich versucht, der Minderheit der liberaleren Länder das mehrheitliche Regulierungsniveau aufzuzwingen. Dadurch kann die Mehrheit ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Minderheit erhöhen. Das ist dann kein Regulierungskartell mehr, sondern die sogenannte "strategy of raising rivals' costs". Dabei wird nicht – wie man zunächst vermuten könnte – das bisherige Regulierungsniveau des ausschlaggebenden Mitgliedsstaats für allgemeinverbindlich erklärt, sondern ein noch höheres Regulierungsniveau. Das zeigt die spieltheoretische Analyse, aber auch die Erfahrung in der EU. Der Grund ist, dass die Regierung des ausschlaggebenden Landes nun nicht mehr den Wettbewerb von Seiten der Minderheit zu befürchten hat. Sie kann jetzt ungeniert regulieren, ohne dass das Kapital in die ehemals liberaleren Länder abfließt.

Die vorliegenden empirischen Untersuchungen berichten, dass die überstimmte Minderheit der Regulierungsgegner typischerweise die folgenden Länder umfasst: Großbritannien, Irland, Dänemark, Finnland, die Niederlande und manchmal Deutschland und Luxemburg. Regulierungsbefürworter sind dagegen die romanischen und Mittelmeerländer. Dazu passt, dass die nationalen Arbeitsmarktregulierungen in den südeuropäischen Mitgliedstaaten deutlich restriktiver sind als in den nordeuropäischen. Das zeigen mehrere Untersuchungen – zum Beispiel die der OECD.

Interessanterweise schließt sich die Minderheit der Regulierungsgegner in der Schlussabstimmung häufig der Mehrheit an, obwohl sie die Regulierung zunächst bekämpft hatte. Wenn die Regulierungsgegner merken, dass sie nicht genug Stimmen haben, um den Gesetzesvorschlag zu Fall zu bringen, stellen sie nicht selten ihre Zustimmung in Aussicht, wenn dem Gesetzesvorschlag die schlimmsten Zähne gezogen werden. Denn sonst würden sie aus dem weiteren Verhandlungsprozess ausgeschlossen, und die Mehrheit könnte es ihnen bei nächster Gelegenheit heimzahlen. Außerdem ist es mühsam, den Wählern daheim zu erklären, weshalb das, was die Mehrheit in Brüssel beschlossen hat, falsch ist, denn die Opposition im eigenen Land lässt sich diese Gelegenheit zur Kritik nicht entgehen. Deshalb ist der Anteil der Ratsentscheidungen, die mit Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommen werden – zur Zeit zwischen 15 und 20 Prozent – nur die Spitze eines riesigen Eisbergs.

Die "strategy of raising rivals' costs" ist natürlich nicht auf die Arbeitsmarktregulierung beschränkt. Ein für die Schweiz interessantes Beispiel ist auch die Folgerechtsrichtlinie (2001). Sie verpflichtet den Kunsthandel, einen bestimmten Prozentsatz der Erlöse an die Künstler und ihre – auch entfernten – Erben abzuführen. Abgelehnt wurde sie von Großbritannien, Irland, Österreich und den Niederlanden – vier Länder, die diese Abgabe nicht erhoben und die im internationalen Kunsthandel eine erhebliche Rolle spielen – man denke an Sotheby's und Christie's, das Dorotheum in Wien und die Maastricht Fine Arts Fair. Das Folgerecht – auf Französisch "droit de suite" – war ursprünglich eine französische Erfindung und wurde später auch in Belgien, Deutschland und den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU eingeführt. Mithilfe der Folgerechtsrichtlinie kann der Pariser Kunsthandel nun London, Maastricht und Wien das Wasser abgraben.

Das aktuellste und wohl auch wichtigste Beispiel der "strategy of raising rivals' costs" ist schließlich die bereits erwähnte Einführung einer EU-Finanzaufsicht. Zum Jahresbeginn 2011 werden drei europäische Finanzaufsichtsbehörden eingerichtet – eine für die Banken, eine für die Wertpapiermärkte und eine für die Versicherungen. Ich konzentriere mich im Folgenden auf die Europäische Bankaufsichtsbehörde (EBA). Ihrem Board of Supervisors gehören die Leiter der nationalen Bankaufsichtsbehörden und nicht stimmberechtigte Vertreter der Kommission, der Europäischen Zentralbank und des ebenfalls neu gegründeten European Systemic Risk Board an. Die EBA kann in drei Fällen mit qualifizierter Mehrheit "eine an ein Finanzinstitut gerichtete Einzelfallentscheidung erlassen..., worunter auch die Einstellung jeglicher Tätigkeit fällt" (z.B. Art. 9, Abs. 6 der EBA-Verordnung). Im Klartext: die EBA kann zum Beispiel eine Bank wie Barclays schließen, selbst wenn Finanzaufsicht, Regierung

und Parlament in London dagegen sind. Dieses Weisungs- und direkte Durchgriffsrecht besitzt die EBA, wenn entweder

- erstens sie und die Kommission der Meinung sind, dass sich eine nationale Aufsichtsbehörde nicht an die Bankenregulierungen der EU hält (Art. 9), oder wenn
- zweitens zwei oder mehr nationale Aufsichtsbehörden in Fragen, für die das EU-Recht eine Zusammenarbeit vorsieht, uneins sind (Art. 11) oder wenn
- drittens der Ministerrat mit Mehrheit die Krise ausruft (Art. 10). Dafür genügt es, dass "ungünstige Entwicklungen eintreten, die die geordnete Funktionsweise und die Integrität von Finanzmärkten oder die Stabilität des Finanzsystems in der Gemeinschaft – ob als Ganzes oder in Teilen – ernsthaft gefährden können" (Abs. 1).

Es ist klar, dass keine dieser Vorschriften den Ausbruch und das Ausmaß der jetzt abklingenden Finanzkrise verhindert hätte. Denn die Krise kam von außen und das dezentrale Krisenmanagement der einzelnen Mitgliedstaaten – auch das britische – hat zufriedenstellend funktioniert. Die beiden multinationalen Banken Fortis und Dexia wurden unter Mitwirkung der Aufsichtsbehörden der beteiligten Staaten (Benelux bzw. Belgien/Frankreich) geräuschlos und zügig aufgefangen. Die Beteiligung von 27 Aufsichtsbehörden wäre wesentlich umständlicher gewesen.

Da die EBA-Verordnung mit den Ursachen der Krise nichts zu tun hat, stellt sich die Frage nach der politisch-ökonomischen Erklärung. Es ist die "strategy of raising rivals' costs". Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Finanzaufsicht in den romanischen und Mittelmeerländern (darunter Frankreich und Italien) am umfangreichsten ist. Am schlankesten ist sie – relativ zur Zahl der Finanzdienstleister – in Großbritannien.

Unterstützt von der EU-Kommission, die auf diese Weise ihre Kompetenzen erweitern kann, hat die französische Politik damit begonnen, der City of London das französische Regulierungsniveau aufzuzwingen. Ihr Vorgehen hatte Methode.

1. Bald nach dem Ausbruch der Finanzkrise wurde Jacques de Larosière, ein früherer Gouverneur der Banque de France, von der EU-Kommission zum Vorsitzenden einer Expertengruppe für die Finanzmarktkrise bestellt.
2. Der Franzose Michel Barnier wurde 2009 vom wiedergewählten Kommissionspräsidenten Barroso zum neuen Binnenmarkt-Kommissar – zuständig für die Finanzmarktregulierung – ernannt.
3. Der französische Europa-Abgeordnete Jean-Paul Gauzès (UMP) wurde 2009 zum Rapporteur des Europäischen Parlaments für die EU-Finanzaufsichtsverordnungen gewählt.

Die Absichten der französischen Politik werden in den folgenden Zitaten deutlich.

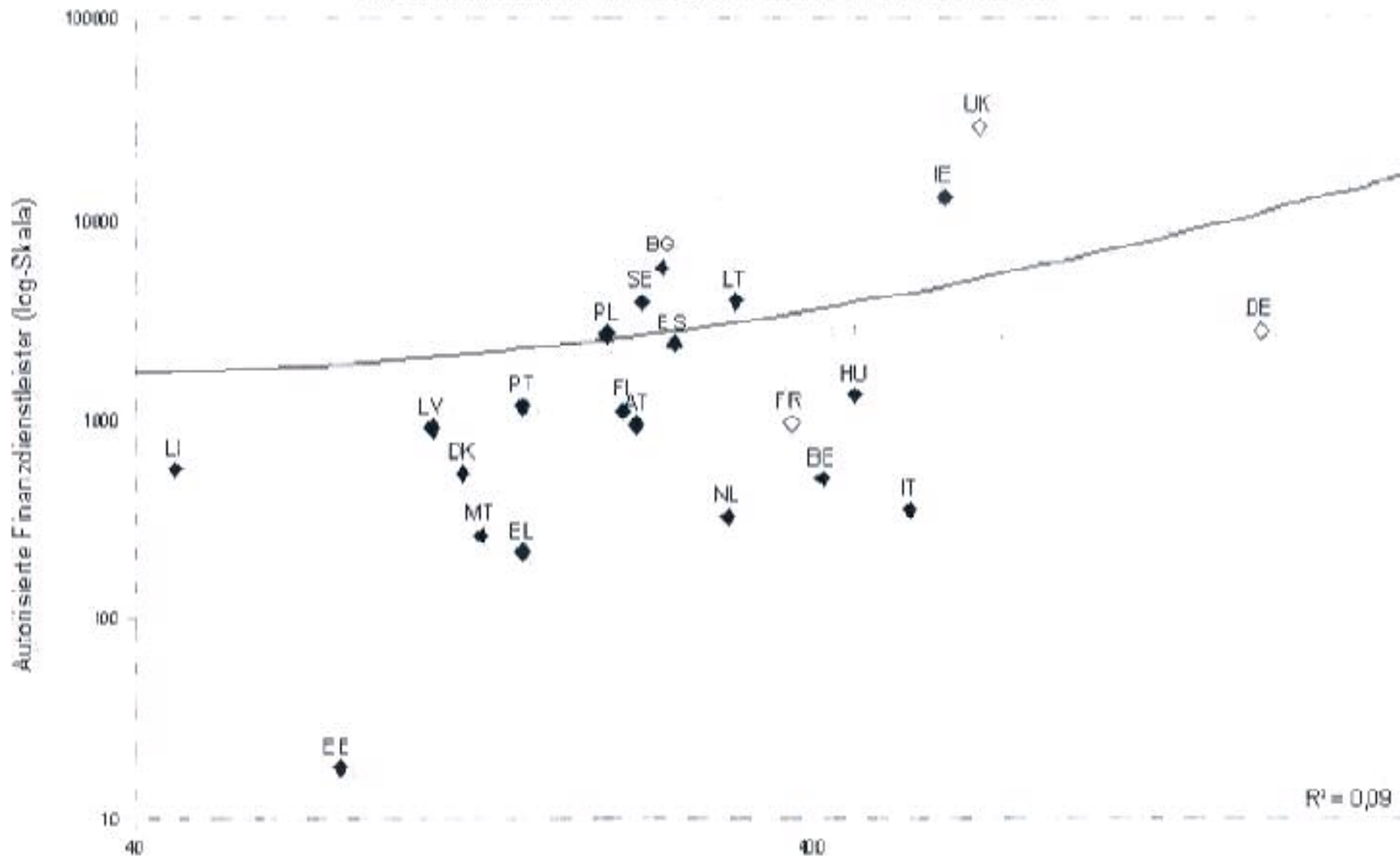
- Gauzès: „Dans un pays comme la France, il y a une vraie tradition de surveillance des institutions financières. L’avantage d’une supervision européenne serait d’étendre les mêmes règles partout...“ (Le Figaro, 07.07.10).
 - Christine Lagarde (französische Finanzministerin): „Wir brauchen eine City, die nach anderen Regeln spielt“ (Financial Times, 04.12.09, meine Übersetzung).
 - Nicolas Sarkozy sagte der Zeitung „Le Monde“ nach der Abstimmung im Ministerrat (02.12.09): „Dies ist eine große Niederlage der Engländer“ und „ein Triumph französischer Ideen“. „Wissen Sie, was es für mich bedeutet, dass zum ersten Mal seit fünfzig Jahren ein Franzose Binnenmarkt-Kommissar und damit auch für die Finanzdienstleistungen, einschließlich der City (of London), zuständig sein wird? Ich möchte, dass die Welt auf diesen Sieg des europäischen Modells blickt, welches den Exzessen des Finanzmarktkapitalismus ein Ende setzt“ (meine Übersetzung).
4. Kommissar Barnier erklärte bei der Verabschiedung der EBA-Verordnung: "Dies ist nur ein erster Schritt". Tatsächlich verpflichtet die Verordnung die Kommission, alle drei Jahre einen Bericht vorzulegen, ob und wie die Zuständigkeiten der EU-Finanzaufsicht erweitert werden sollten.

Ich fasse zusammen:

- Die europäischen Institutionen sehen in der Finanzkrise eine Chance, ihre Macht zu vergrößern.
- Die Regierungen der hochregulierten Mitgliedstaaten nutzen die Krise als Vorwand, um die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Konkurrenz zu untergraben.
- Die Finanzplätze Zürich, New York und Singapur werden davon profitieren.

Finanzmarktregulierung - EU-Vergleich

Mitarbeiter in nationaler Aufsicht gegen Anzahl der Finanzdienstleister



Quelle: Stephany (2010)

Mitarbeiter in nationaler Aufsichtsbehörde (log-Skala)

R² = 0,09