Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 90 (2010)
Heft: 982

Artikel: Regulierung auf leisen Sohlen
Autor: Vaubel, Roland
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-168589

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Regulieren und harmonisieren – die EU stärkt ihre Institutionen und schwächt den Wettbewerb. Die Schweiz könnte profitieren. Wenn sie klug ist.

4 Regulierung auf leisen Sohlen

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-Bruttoinlandprodukts. 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 deshalb geboten, weil die EU 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 EU 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 EU 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 eine einzelne Regierung (und die sie stützende Parlamentsmehrheit) es sich leisten, weitreichende einzelstaatliche Regulierungen einzuführen, die das hochmobile Kapital verschrekken 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 behinderten oder ihre Finanzmärkte vor Wettbewerb schützten. Zu diesem Zweck hätte man aber keine europäischen Regulierungen gebraucht. Es hätte genügt, dass der Rat das Recht erhalten hätte, solche protektionistischen nationalen Regulie-

*Horst Teltschik: «329 Tage. Innenansichten der Einigung». Berlin: Siedler, 1991, S. 61.

rungen 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 Binnenmarktprojekt ihre nationalen Regulierungsspielräume noch weiter einschränken würde. Deshalb wollten sie ihre eigenen Regulierungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene durch die Abkehr von der Einstimmigkeit erweitern.

Später kam hinzu, dass der Binnenmarktartikel 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. 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 – dies, obwohl die nationalen Prozessregulierungen, die sie ersetzen, den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gar nicht behindert haben.

Die europäischen Regulierungen sind in der Regel restriktiver als die nationalen – das exakte Gegenteil einer Liberalisierung.

Ein aktuelles Beispiel ist die europäische Finanzaufsicht, die am 7. September 2010 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 Binnenmarktartikels 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.

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 Labourregierung 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 befindet sich die Bundesregierung jetzt in der Lage, praktisch jeder französischen Initiative für Europa zustimmen zu müssen.»** 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 aus – es sind weit über fünfzig. 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 Mitgliedstaats für allgemeinverbindlich erklärt, sondern ein noch höheres. Das zeigt die spieltheoretische Analyse, aber auch die Erfahrung in der EU. Der Grund dafür 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 zeigen, 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 hat. 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 eine solche Gelegenheit zur Kritik nicht entgehen. Deshalb ist der Anteil der Ratsentscheidungen, die mit Gegenstimmen oder Enthaltungen angenommen werden – zurzeit 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 Ländern, 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. Mit Hilfe der Folgerechtsrichtlinie kann der Pariser Kunsthandel nun London, Maastricht und Wien das Wasser abgraben.

> Die Mehrheit der hochregulierten Länder ist versucht, der Minderheit der liberaleren Länder das mehrheitliche Regulierungsniveau aufzuzwingen.

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 sowie nichtstimmberechtigte Vertreter der Kommission, der Europäischen Zentralbank und des ebenfalls neugegründeten 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 eine nationale Aufsichtsbehörde sich 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 aktuellen 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.

Die europäischen Institutionen sehen in der Finanzkrise eine Chance, ihre Macht zu vergrössern.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Finanzaufsicht in den romanischen und Mittelmeerländern (darunter Frankreich und Italien) am umfangreichsten ist. Am schlanksten 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 hat 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 Binnenmarktkommissar – 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 folgenden Zitaten deutlich.

- Jean-Paul Gauzès (EU-Parlamentarier): *«In einem Land wie Frankreich gibt es eine echte Tradition der Überwachung von Finanzinstituten. Der Vorteil einer europäischen Überwachung bestünde darin, dieselben Regeln überallhin auszudehnen…»* («Le Figaro», 7. Juli 2010)
- Christine Lagarde (französische Finanzministerin): *«Wir brauchen eine City, die nach anderen Regeln spielt.»* («Financial Times», 4. Dezember 2009)
- Nicolas Sarkozy sagte der Zeitung «Le Monde» nach der Abstimmung im Ministerrat (2. Dezember 2009): *«Dies ist eine grosse Niederlage der Engländer … und ein Triumph französischer Ideen.»* Und weiter: *«Wissen Sie, was es für mich bedeutet, dass zum erstenmal seit fünfzig Jahren ein Franzose Binnenmarktkommissar 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, das den Exzessen des Finanzmarktkapitalismus ein Ende setzt.»*

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 abschliessend 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.

ROLAND VAUBEL, geboren 1948, ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim, wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie Autor u.a. von «The European Institutions as an Interest Group» (2009).