

Harmonisierung ist gut, Subsidiarität ist besser – Zum Wechselspiel europäischer und nationaler Ordnungspolitik

Jörg Rocholl

Europa steht im Zuge der verschiedenen Krisen der vergangenen Jahre am Scheideweg. Insbesondere stellen sich grundsätzliche Fragen zu den jeweiligen Spielräumen europäischer und nationaler Ordnungspolitik und dem verbundenen Wechselspiel zwischen europäischen und nationalen Institutionen. Eine weitere Harmonisierung der Wirtschaftspolitik in Europa ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn sie die Chancengleichheit der Unternehmen fördert und einen ordnungspolitischen Rahmen für wirtschaftliches Wachstum schafft. Diese Harmonisierung darf aber nicht die Eigenverantwortung und Flexibilität der Nationalstaaten unterminieren. Das Subsidiaritätsprinzip muss weiter Vorrang haben.

Vertragliche Grundlagen

Dieser Beitrag erhebt keinen Anspruch auf eine vollständige Behandlung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Union. Diese werden umfassend dargestellt bei Scharf (2009)¹ und Läufer und Wambach (2015)². Deren Grundzüge sind dennoch wichtig für die nachfolgenden Ausführungen und sollen daher in Kürze zusammengefasst werden. Die Europäische Union kann nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EU-Vertrag) nur dort tätig werden, wo sie eine vertraglich zugewiesene Kompetenz aufweist³:

- Die Gesetzgebungskompetenz wurde für die Politikbereiche nach Art. 2 und 3 AEUV komplett auf die Ebene der Europäischen Union übertragen. Besonders wichtig hier sind die Regeln, nach denen der europäische Binnenmarkt funktioniert.
- Sowohl die Europäische Union als auch die Mitgliedstaaten haben in den Bereichen geteilter Kompetenz

nach Art. 4 AEUV die Gesetzgebungskompetenz.⁴ Dabei gelten die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 EU-Vertrag.⁵

- Von besonderem Interesse für diesen Beitrag ist der Bereich der besonders geregelten Kompetenzbereiche nach Art. 2 AEUV. Die Bereiche der Fiskal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik befinden sich in der Gesetzgebungskompetenz der Nationalstaaten, während die Europäische Union hier nur eine Koordinations- und Überwachungsfunktion nach Art. 121 und 136 AEUV einnehmen darf. Für eine weitere Harmonisierung auf europäischer Ebene in diesen Bereichen ist die sogenannte Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV maßgeblich, für die Einstimmigkeit im Europäischen Rat und die Zustimmung des europäischen Parlaments erforderlich ist.⁶ Die Nationalstaaten werden also in diesem Bereich einer weiteren Harmonisierung nur zustimmen, wenn sie daraus klar ersichtliche Vorteile ziehen können.

Über den Autor: Prof. Jörg Rocholl, Ph.D. ist Präsident der ESMT European School of Management and Technology in Berlin.

Das Impulspapier basiert auf einem Vortrag, den der Autor im April 2015 bei einem Fachgespräch des Managerkreises gehalten hat. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich seine private Meinung wieder.

Wo haben europäische Regelungen Vorteile?

Der erste und wichtigste Aspekt in diesem Zusammenhang ist die wirtschaftliche Integration Europas. Es ist unstrittig, dass diese Integration große wirtschaftliche Fortschritte für die Europäische Union und seine Mitgliedsstaaten mit sich gebracht hat, insbesondere durch die vier Grundfreiheiten des freien Warenverkehrs, der Dienstleistungsfreiheit, der Personenfreizügigkeit und des freien Kapitalverkehrs. Jüngere Forschung zeigt, dass die Schaffung des Binnenmarktes für die Integration Europas weit wichtiger war als die Einführung der gemeinsamen Währung.⁷

Der zweite Aspekt bezieht sich auf einen politökonomischen Faktor. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass die nationalen Regulierer – gerade im Finanzsystem – nicht mit der Unabhängigkeit agiert haben, die im Sinne der nationalen (und europäischen) Steuerzahler_innen notwendig gewesen wäre. Prominente Beispiele dafür sind die Bankenregulierer in Spanien und Irland, aber auch diejenigen in Deutschland, besonders bei den Landesbanken. Eine Regulierung auf europäischer Ebene, wie sie im Rahmen der Bankenunion in Teilen umgesetzt wurde, ist daher ein wichtiger Schritt, um die allzu große Nähe zwischen Aufsichern und Beaufsichtigten zu durchbrechen. Gerade für Deutschland zeigt sich, dass Entscheidungen zu wesentlichen Änderungen im staatlichen Bankensektor wie die Brüsseler Konkordanz im Jahr 2001 und die Abwicklung der WestLB im Jahr 2012 erst durch europäische Intervention ermöglicht wurden.

Der dritte wesentliche Punkt ist die Vermeidung regulatorischer Arbitrage, die wesentlich zur Entstehung der Finanzkrise beigetragen hat. Die Schaffung einheitlicher europäischer Regelungen, wenn diese auf europäischer Ebene überhaupt ausreichen, spielt eine tragende Rolle bei der Vermeidung zukünftiger Krisen, man denke an die Schaffung einheitlicher Mindeststandards für die Anforderungen an Kapital und Liquidität von Banken. Sie spielt aber auch eine wichtige Rolle bei der Frage, wie und vor allem wo gesetzliche Vorgaben von Marktteilnehmern umgesetzt werden, man denke hier an das Beispiel der privaten Schadensersatzklagen bei Kartellverfahren.

Als vierter Punkt ist die Frage der Verhandlungsmacht zu nennen. Bei ihren Grundprinzipien ist die Europäische Union in deutlich stärkerem Maße als die Nationalstaaten in der Lage, diese auch durchzusetzen. Der Verweis auf die Größe des Binnenmarktes mit über 500 Millionen Einwohner_innen ist in diesem Zusammenhang ein höchst wichtiges Argument, das Unternehmen nicht ohne Weiteres übergehen können. Diese Verhandlungsmacht ist von besonderem In-

teresse im Kontext der Nutzung und des Eigentums von Daten, zu dem erste richterliche Entscheidungen auf die Bedeutung europäischer Regelungen Hinweise geben.

Als fünfter und letzter Punkt soll erwähnt werden, dass Entscheidungen der Nationalstaaten häufig Externalitäten für andere Staaten hervorbringen. Dieser Aspekt ist kaum besser zu beobachten als im Kontext der europäischen Schuldenkrise, in der die staatliche Überschuldung in einzelnen Staaten zu Hilfen durch andere Staaten führte, siehe zum Beispiel EFSF und ESM. Fiskalische Autonomie wurde nicht selten kombiniert mit kollektiver Haftung, im Widerspruch zu den europäischen Grundprinzipien, die fiskalische Autonomie nur in Kombination mit individueller Haftung vorsehen. Europa steht also heute vor einer grundsätzlichen Entscheidung: Sollte es auf fiskalische Autonomie und individuelle Haftung drängen, also dem ursprünglichen Geist der europäischen Verträge folgen? Oder sollte es stattdessen die fiskalische Autonomie ersetzen durch eine fiskalische Zentralisierung auf europäischer Ebene, dafür eine kollektive Haftung übernehmen. Die heutige Konstellation, die eine fiskalische Autonomie allzu häufig mit kollektiver Haftung verbindet, ist in jedem Fall die schlechteste aller Welten.

Wo haben nationale Regelungen Vorteile?

Den beschriebenen Vorteilen der Regelungen auf europäischer Ebene stehen Nachteile gegenüber. Besonders fünf Aspekte sollen genauer beleuchtet werden.

Erstens geht es um die Informationen, die politische Akteure benötigen, um möglichst wirksame wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen zu können. Diese Informationen sind häufig höchst ungleich verteilt und liegen daher nicht in ausreichendem Maße bei einer zentralen Institution vor, sondern eher bei lokalen oder nationalen Institutionen. Damit sind die Akteure der lokalen Wirtschaftspolitik besser über die gegebenen Rahmenbedingungen informiert als die Akteure der nationalen Wirtschaftspolitik, die wiederum besser informiert sind als die Akteure der supranationalen Wirtschaftspolitik. Friedrich von Hayek fasste dieses „*local knowledge problem*“ in folgender Weise zusammen: „*We need to remember only how much we have to learn in any occupation after we have completed our theoretical training, how big a part of our working life we spend learning particular jobs, and how valuable an asset in all walks of life is knowledge of people, of local conditions, and of special circumstances.*“⁸ Aus der Ungleichheit der Informationsverteilung leitet sich auf europäischer Ebene das Prinzip der Subsidiarität ab, nach dem die Europäische

Union nur dann tätig wird, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Zur Illustration dieses grundsätzlichen Prinzips sei die Entscheidung zur Ausweitung der Kurzarbeit in Deutschland im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 genannt, die heute zu Recht als einer der wichtigsten Entscheidungen eingestuft wird, die die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt deutlich gedämpft hat. Es ist aber völlig unklar, ob diese Entscheidung auch in anderen europäischen Ländern unter den dort gegebenen ökonomischen Voraussetzungen ihre Wirkung hätte entfalten können.

Zweitens kommt der Möglichkeit zum Experimentieren und der Erlangung von Erkenntnis zu Best Practice große Bedeutung zu. Kenneth Rogoff beschrieb vor Kurzem die großen Schwierigkeiten bei der richtigen Diagnose ökonomischer Sachverhalte – und damit die großen Schwierigkeiten, die richtige Handlungsoption zu wählen.⁹ Unter dieser Annahme ist es besonders wichtig, dass lokale und nationale Regierungen in den Wettbewerb zueinander treten und mit verschiedenen politischen Initiativen erkennen können, welche dieser Initiativen am besten funktioniert. Hier seien zwei prominente Beispiele genannt:

- Die duale Berufsausbildung erfreute sich nicht immer der großen internationalen Beliebtheit, die ihr derzeit entgegengebracht wird, gerade im Hinblick auf die Ermöglichung des Berufseinstiegs für jüngere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und damit eine Verringerung der Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe, einer der nach wie vor zentralen Herausforderungen in Europa. Mehrere Länder haben daher in der jüngsten Zeit beschlossen, die duale Berufsbildung einzuführen und damit dem deutschen Vorbild zu folgen.
- Die Grundsätze der Unternehmensbesteuerung in den meisten Ländern schaffen für Unternehmen Anreize, sich durch Fremd- eher als durch Eigenkapital zu finanzieren. Diese Anreize hängen damit zusammen, dass die Aufwendungen für Fremdkapital, also die Zinszahlungen, für Unternehmen zu einer Verringerung des zu versteuernden Einkommens führen, während die Aufwendungen für Eigenkapital, also Dividendenzahlungen, aus dem bereits versteuerten Einkommen entrichtet werden müssen. Ähnliche Unterschiede steuerlicher Art gibt es auch auf der Ebene von Privatpersonen, die

Immobilien zur Eigen- oder Fremdnutzung mit Fremdkapital finanzieren und in unterschiedlichen Ländern unterschiedliche steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten vorfinden. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise kam die berechnete Frage auf, ob diese unterschiedliche steuerliche Behandlung von Fremd- und Eigenkapital eine wesentliche Ursache für die der Krise vorangegangene deutliche Erhöhung der Verschuldung von Privatpersonen und bestimmter Unternehmen war. Daher ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass in einzelnen Ländern wie Belgien Versuche unternommen werden, die steuerliche Behandlung von Fremd- und Eigenkapital anzugleichen und damit Evidenz dafür zu schaffen, ob eine vergleichbare Behandlung eine effiziente Maßnahme zur Verringerung der Schuldenquote darstellen kann.

Als dritter Punkt soll die Anfälligkeit für Schocks und damit das Thema Diversifizierung betrachtet werden. Nicht selten werden Forderungen laut, dass die Wirtschaftspolitik eines Landes sich in bestimmten (oder gar allen) Aspekten am Vorbild eines anderen Landes orientieren solle. Man denke daran, dass Spanien oder Irland vor dem Jahr 2007 häufig als Vorbilder für Deutschland in Bezug auf ihre staatliche Verschuldungsquote und ihre (teilweise sogar fehlende) jährliche Neuverschuldung betrachtet wurden. Auch der Fokus auf den Finanz- und Immobiliensektor in diesen Ländern wurde bisweilen als Vorbild bezeichnet. Aus dem Vergleich zu den USA wurden vor allem im vergangenen Jahrzehnt Forderungen entwickelt, dass Deutschland dem Dienstleistungssektor größere Bedeutung beimessen solle, der industrielle Sektor hingegen überproportioniert sei. Beide Beispiele zeigen, dass diese vermeintlichen Vorbilder und daraus abgeleiteten Implikationen sich in nicht einmal zehn Jahren ins Gegenteil verkehrt haben. Heute dienen die Beispiele Spaniens und Irlands nur noch als Mahnung für eine überbordende Privatverschuldung und den übermäßigen Risikotransfer vom privaten zum staatlichen Sektor. Das Beispiel der USA hat sich in dem Sinne ins Gegenteil verkehrt, dass Präsident Obama den industriellen Sektor deutlich stärken möchte. Das Ausbleiben einer vollständigen Harmonisierung aller wirtschaftlichen Aktivitäten in unterschiedlichen Ländern führt damit zu einer Reduzierung der Anfälligkeit gegenüber bestimmten Schocks und es führt zu Spezialisierungsvorteilen.

Der vierte relevante Aspekt ist die Frage, wie unabhängig Staaten ihr Angebot an öffentlichen Leistungen bestimmen können und wie dieses Angebot wiederum von den Finanzierungskosten und -möglichkeiten der Staaten abhängt. Als Beispiele seien zwei Punkte genannt: Erstens unterschei-



den sich die Finanzierungskosten der Staaten durch ihre jeweilige Bonität: Staaten mit guter Bonität zahlen weniger für ihre Staatsanleihen als Staaten mit schlechter Bonität. Zweitens sind die Kosten der Steuereintreibung von Bedeutung: Staaten mit einer funktionierenden Steuerverwaltung fällt es leichter, die zu entrichtenden Steuern auch tatsächlich einzutreiben, als anderen Staaten, siehe Griechenland. Wenn diese Unterschiede in den Finanzierungskosten sich auswirken in einem Unterschied der Qualität öffentlicher Leistungen wie einer modernen Infrastruktur, exzellenten Schulen und Universitäten und einer guten Gesundheitsversorgung, dann werden Staaten einen hohen Anreiz haben, ihre Finanzierungskosten zu senken. Der fünfte und letzte Punkt ist der Aspekt der Veränderungswilligkeit und -fähigkeit von Staaten. Es ist keine un-

wahrscheinliche Annahme, dass Staaten eine höhere Willigkeit und Fähigkeit zur Veränderung aufweisen, wenn sie nicht von einer zentralen supranationalen Institution dazu angehalten werden (müssen).

Schlussfolgerung

Der Beitrag beschreibt die möglichen Vor- und Nachteile einer weiteren europäischen Integration der Wirtschaftspolitik. Er zeigt, dass der weitere Abbau von Hemmnissen und die Beseitigung von Chancengleichheit wesentliche Voraussetzungen für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum in Europa darstellen. Gleichzeitig sollte das Prinzip der Subsidiarität gewahrt bleiben, um die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten zu stärken und damit Flexibilität und Vielfalt zu stärken.

- 1 Scharf, Daniel 2009: Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. In: Tietje, Christian: Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 3, Institut für Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.
- 2 Läufer, Ines/ Wambach, Achim 2015: Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Lernen aus der Krise, Mimeo, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.
- 3 Scharf 2009, S. 9.
- 4 Scharf 2009, S. 17.
- 5 Scharf 2009, S.9.
- 6 Hohmann, Iris/ Beil, Anna 2013: Steuerung wirtschaftspolitischer Reformen. Centrum für Europäische Politik: cep- Analyse 35/2013; Scharpf, Fritz W. 2008: Negative und positive Integration. In: Höpner, Martin/ Schäfer, Armin: Die Politische Ökonomie der europäischen Integration. Frankfurt/ New York: Campus, S. 70.
- 7 Bekaert, Geert/ Harvey, Campbell/ Lundblad, Chris/ Siegel, Stephan 2013: The European Union, the Euro, and Equity Market Integration, Journal of Financial Economics, 109:3, 583-603.
- 8 Hayek, Friedrich A. 1945: The Use of Knowledge, American Economic Review, XXXV, No. 4. pp. 519-30.
- 9 Rogoff, Kenneth 2015: World's economic slowdown is a hangover not a coma, Financial Times, 9. 10. 2015.

Bisher in der Reihe „impulse“ erschienen

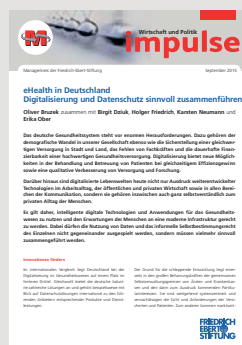
<http://www.managerkreis.de/mediathek>



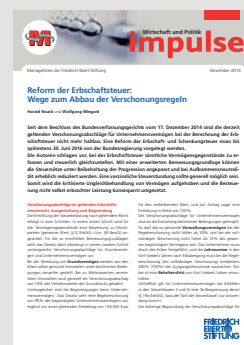
Der ÖPNV
September 2015



Mobilität 4.0
September 2015



eHealth in Deutschland
September 2015



Reform der Erbschaftsteuer
November 2015

