

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 315

Europäische Union ohne Grenzen?

Von

**Joachim Ahrens, Daniel Gros, Annette KIRSTEIN,
ROLAND KIRSTEIN, RAINER KLUMP, MARTIN MEURERS, LARS PILZ,
CARSTEN RENNER, GUNther SCHNABL, JOACHIM STARBATTY,
PAUL J. J. WELFENS**

Herausgegeben von

Renate Ohr



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 315

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 315

Europäische Union
ohne Grenzen?



Duncker & Humblot · Berlin

Europäische Union ohne Grenzen?

Von

Joachim Ahrens, Daniel Gros, Annette Kirstein,
Roland Kirstein, Rainer Klump, Martin Meurers, Lars Pilz,
Carsten Renner, Gunther Schnabl, Joachim Starbatty,
Paul J. J. Welfens

Herausgegeben von

Renate Ohr



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2007 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 978-3-428-12465-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ⊗

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Europäische Union ist ein weltweit einzigartiges Integrationsprojekt. Seit Beginn der 90er Jahre wurden erneut beispiellose Fortschritte hinsichtlich Integrationstiefe und Ausdehnung des Integrationsraums realisiert. Anfang dieses Jahrzehnts schien auch der künftige Weg vorgezeichnet: Der Erweiterungsprozess der Gemeinschaft von sechs Gründungsstaaten auf mittlerweile 25 Mitglieder sollte weiter fortgesetzt werden. Der Vertiefungsprozess, der schon über die Zollunion zum Binnenmarkt und im monetären Bereich zur Währungsunion geführt hat, sollte in eine gemeinsame Verfassung münden. Die Frage „Europäische Union ohne Grenzen?“ drängte sich auf und wurde daher für die diesjährige Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik als Rahmenthema gewählt.

Zum Zeitpunkt dieser Entscheidung lagen die negativen Referenden der Niederlande und Frankreichs zum Verfassungsentwurf noch nicht vor, und die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei schienen auf gutem Wege. Mittlerweile tritt wieder etwas stärkere Skepsis zutage – sowohl gegenüber einem gemeinsamen Verfassungsvertrag als z. B. auch gegenüber einer unbedingten Erweiterung der Gemeinschaft um die Türkei. Aber auch vor diesem Hintergrund eines etwas ins Stocken geratenen weiteren Integrationsprozesses blieb das gewählte Rahmenthema aktuell. Im Verlauf der Tagung, die vom 14.–16. März 2006 in Göttingen statt fand, wurden verschiedenste Aspekte von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union sowohl bezüglich ihrer aktuellen Auswirkungen als auch ihrer künftigen Bedeutung diskutiert, wobei erste Erfahrungen mit der Osterweiterung der EU und der Europäischen Währungsunion reflektiert werden konnten: Es wurden ökonomische und polit-ökonomische Herausforderungen und Konsequenzen der EU-Osterweiterung vorgestellt (Paul J. J. Welfens, Joachim Ahrens), Erfahrungen und Perspektiven der Europäischen Währungsunion analysiert (Joachim Starbatty, Gunther Schnabl), die mögliche Ausgestaltung einer EU-Verfassung thematisiert (Charles B. Blankart), die Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der Lissabon-Strategie behandelt (Rainer Klump) sowie mögliche Rechtfertigungen für den Europäischen Verbraucherschutz untersucht (Roland Kirstein). Als „Key note speaker“ im Rahmen der Abendveranstaltung sprach Daniel Gros zum Thema „EU-Beitritt der Türkei“.

Der hier vorliegende Tagungsband umfasst – mit einer Ausnahme¹ – die vorgetragenen Referate. Meiner Mitarbeiterin, Frau Dipl.-Wipäd. Anne Grundkötter, danke ich für die sorgfältige und umsichtige redaktionelle Bearbeitung der Manuskripte für die Drucklegung.

Göttingen, im November 2006

Renate Ohr

¹ Dies betrifft den Vortrag von Charles B. Blankart zum Thema „Ein Hayekanischer Vorschlag zur EU-Verfassung“.

Inhaltsverzeichnis

EU-Osterweiterung, Strukturwandel, Wachstum als Probleme der Wirtschaftspolitik Von <i>Paul J. J. Welfens</i> , Wuppertal	9
Spannungen im europäischen Mehrebenensystem durch heterogene Präferenzen: Zur Notwendigkeit einer flexibleren Integrationsstrategie der EU Von <i>Joachim Ahrens</i> , Göttingen, <i>Martin Meurers</i> , Berlin und <i>Carsten Renner</i> , Oestrich-Winkel	37
Sieben Jahre Währungsunion: Erwartungen und Realität Von <i>Joachim Starbatty</i> , Tübingen	59
Grenzen der monetären Integration? Von <i>Gunther Schnabl</i> , Leipzig	95
Economic aspects of Turkey's quest for EU membership By <i>Daniel Gros</i> , Brüssel	113
Mehr Integration durch die ‚Methode der offenen Koordinierung‘? – Das Beispiel der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der Lissabon-Strategie Von <i>Rainer Klump</i> und <i>Lars Pilz</i> , Frankfurt am Main	129
Europäischer Verbraucherschutz – Ausdruck grenzenloser Regulierungswut oder sinn- voller Schutz für Käufer? Erkenntnisse aus einem Laborexperiment Von <i>Roland Kirstein</i> , Magdeburg, und <i>Annette Kirstein</i> , Karlsruhe	157
Autoren und Herausgeber	173

EU-Osterweiterung, Strukturwandel, Wachstum als Probleme der Wirtschaftspolitik¹

Von *Paul J. J. Welfens*, Wuppertal

Abstract

EU Eastern enlargement is a crucial challenge for both EU accession countries and EU 15 countries. Given the considerable differences in relative factor prices and sectoral specialization one may anticipate both structural adjustment pressure in the context of systemic transformation and economic opening up in Eastern Europe, at the same time economic growth will affect both the demand structure and supply-side dynamics. Adjustment costs depend not least on institutional arrangements in the respective countries. EU 15 countries are facing particularly the twin adjustment impulses from economic globalization and EU Eastern enlargement. Both trade and foreign direct investment dynamics shape the growth and adjustment patterns in the enlarged EU single market. From a German perspective there are particular economic policy challenges; moreover there are policy problems which are relevant at the level of the EU.

A. EU-Osterweiterung

Fragen der EU-Osterweiterung sind seit vielen Jahren Gegenstand der theoretischen ökonomischen Analyse, wobei man positive Realeinkommenseffekte von der Restrukturierung im Zuge von Wettbewerb und außenwirtschaftlicher Öffnung und der Faktorakkumulation her erwarten kann (z. B. *Black*, 1997); auch in den westlichen Industrieländern kann Strukturwandel als normales Element des wirtschaftlichen Entwicklungs- und Wachstumsprozesses betrachtet werden (*OECD*, 1987). Technologische Veränderungen und Nachfragestrukturänderungen – letztere in der Regel in Verbindung mit einer Erhöhung im Pro-Kopf-Einkommen – sind Impulse für den Strukturwandel, wobei die Intensität des Wettbewerbs bzw. die Einbindung in den internationalen Standort- und Systemwettbewerb hier wesentlich mitwirken. Mit der EU-Osterweiterung haben sich für die osteuropäischen Beitrittsländer neue Bedingungen für Strukturwandel und Wachstum ergeben, wobei die EU15-Länder zum wichtigsten Handelspartner wurden; wegen der Europa-Verträge gab es schon in den frühen 90er Jahren Antizipationseffekte einer EU-Mitgliedschaft.

¹ Für die Assistenz bei der Erstellung des Beitrages möchte ich mich bei Dora Borbély und Martin Keim sowie Jens Perret (EIIW) bedanken; der Autor ist allein verantwortlich für den Inhalt des Beitrags.

Zu den besonderen Aspekten der EU-Osterweiterung vom 1. Mai 2004 gehört die Tatsache, dass sich für die Beitrittsländer neben Handelseffekten auch erhebliche positive Effekte bei der Kapitalbildung ergeben, welche von der integrationsbedingten Senkung der Risikoprämien für Investitionen insgesamt sowie den erhöhten Zuflüssen an Direktinvestitionen herrühren. Dabei gibt es durchaus in einigen Beitrittsländern auch Vorbehalte gegen eine Zunahme ausländischer Investitionen, insbesondere wenn dies Bereiche wie Banken, Energie und Telekommunikation betrifft. So gab es etwa in der Dekade nach 1996 diesbezüglich häufig politische Auseinandersetzungen in Polen.

Für die relativ armen Beitrittsländer Osteuropas ergeben sich aus dem EU-Beitritt erhebliche Vorteile, da im Zuge der Übernahme der EU-Regeln (Acquis Communautaire) eine Art externer institutioneller politischer Anker wirksam wird; zudem erhalten die Beitrittsländer Zugang zu EU-Strukturfonds, die insbesondere bei der Infrastrukturmodernisierung und bei der Bewältigung zeitweise hoher Arbeitslosigkeit hilfreich sein könnten.

Für die EU15-Länder sind bei relativ hohem Wachstum in den Beitrittsländern ebenfalls positive ökonomische Effekte zu erwarten. Neben Handelsgewinnen ergeben sich positive Realeinkommenseffekte dadurch, dass von westeuropäischen Direktinvestoren relativ hohe Renditen in Osteuropa realisiert werden können. Allerdings ergibt sich natürlich auch in den EU15-Ländern ein erheblicher Strukturwandel, dessen Dynamik z. T. von der Globalisierung überlagert wird. Für Deutschland als ein Schlüsselland der EU bzw. der Eurozone ergeben sich allerdings auch schwierige Anpassungsprobleme, die teilweise mehr politisch-psychologischer als ökonomischer Art im engeren Sinn sind. Es wird sich z. B. um das Jahr 2010 herum die Frage stellen, wieso das Pro-Kopf-Einkommen in Tschechien ähnlich hoch ist wie in der Ex-DDR, was Fragen nach der Effizienz des ökonomischen Wiedervereinigungsprozesses in Deutschland aufwirft. Die EU-Osterweiterung wird zudem in Deutschland häufig mit dem Abbau von Sozialleistungen in Verbindung gebracht, da man mit Blick auf die relativ niedrigen Arbeitskosten in Osteuropa einen Anpassungsdruck beim Sozialstaat nach unten befürchtet.

Mit der EU-Osterweiterung hat die Gemeinschaft die zahlenmäßig bislang größte Erweiterung unternommen. Die Bevölkerung wuchs um etwa 75 Mio. Menschen, das Realeinkommen um rund 10 %, wenn man auf Kaufkraftparitäten-Zahlen abstellt (Solbes, 2004). In den bisherigen EU15-Ländern mit rund 375 Mio. Einwohnern hat die EU-Osterweiterung eine Reihe von Anpassungsprozessen ausgelöst, wobei die geographisch näher an Osteuropa liegenden EU15-Länder stärker von der EU-Osterweiterung als ferner liegende Staaten betroffen sind; dies gilt jedenfalls für transportkostenintensive Güter. Wenn man eher auf die Faktorausstattung bzw. Spezialisierung Bezug nimmt, dann sind die Kohäsionsländer Irland, Spanien, Portugal und Griechenland durchaus erheblich von der EU-Osterweiterung betroffen. Dies könnte sich etwa in den Fällen Portugals oder Griechenlands in Form einer Verlagerung arbeitsintensiver Industrien zeigen – man denke an Textilien oder Leder. Dem stark auf „weightless goods“ bzw. Elektronikprodukte und

Software spezialisierten Irland könnte die Abwanderung zumindest von Teilen der Elektronikindustrie drohen. Was Deutschland angeht, so ist vor allem mit der Verlagerung der Herstellung von Vorprodukten in vielen Sektoren einerseits und dem Offshoring von Sektoren mit niedriger und mittlerer Technologieintensität andererseits zu rechnen. *Sinn (2005)* hat im Zusammenhang mit internationalem Outsourcing – Wertschöpfung im Inland wird zugunsten des Bezugs von Vorprodukten aus dem Ausland verlagert – und Offshoring (hier sind Direktinvestitionen mit verbunden) eine Basar-These entwickelt, wonach der zunehmende Anteil importierter Vorprodukte in den Exportgütern Deutschlands auf ein Problem in Form einer internationalen Wettbewerbsschwäche hindeutet. Dieser Sicht wird im Weiteren nur mit Abstrichen gefolgt, da die neue EU-Arbeitsteilung eher Teil einer normalen Anpassungsdynamik in offenen Volkswirtschaften ist. Allerdings werden sehr wohl Fragen der Wettbewerbsfähigkeit thematisiert und frühere Forschungsarbeiten aufgegriffen (*Welfens / Borbély, 2006*).

Die EU-Osterweiterung geht aus theoretischer Sicht insbesondere einher mit drei Effekten, die sich wegen der Europa-Verträge schon einige Jahre vor dem Beitrittsdatum, dem 1. Mai 2004, gezeigt haben:

- Handelsschaffungseffekten innerhalb der EU25-Staaten, die auf einen verstärkten Außenhandel zwischen den EU15-Staaten und den osteuropäischen Beitrittsländern hinauslaufen.
- Handelsablenkungseffekten zulasten von Drittländern: Nicht-EU-Länder Osteuropas, Russland, sowie insbesondere Länder in Asien, könnten von negativen Handelsablenkungseffekten betroffen sein. Ihre Bedeutung relativiert sich allerdings in dem Maß, in dem die EU-Osterweiterung das EU25-Wachstum insgesamt stärkt, da dann ein allgemein erhöhtes Importwachstum zu erwarten ist. Hier stellt sich letztlich die Frage, wie das Zusammenspiel von Handel und Direktinvestitionen in der EU25 vor dem Hintergrund bestimmter institutioneller Gegebenheiten in den Faktormärkten die Wachstumsdynamik beeinflussen wird.
- Mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen verstärkt sich der intra-industrielle Handel zulasten des inter-industriellen Handels. Gelingt es den Beitrittsländern, einen nachhaltigen ökonomischen Aufholprozess zu realisieren, dann wird bei steigendem Pro-Kopf-Einkommen die Nachfrage nach differenzierten Gütern und damit auch das Ausmaß des intra-industriellen Handels steigen. Wenn inter-industrieller Handel anteilmäßig durch mehr intra-industriellen Handel ersetzt wird, dann werden Anpassungsprozesse bzw. Strukturwandlungen leichter verkraftbar sein, da sich häufig Verschiebungen produktionsmäßiger Art innerhalb von Sektoren ergeben.

Die EU-Osterweiterung wirft allerdings weitergehende Perspektiven auf:

- Zunahme der Direktinvestitionen im EU-Binnenmarkt, wobei hohe Arbeitskostenunterschiede potenziell hohe Zuflüsse für Beitrittsländer bedeuten – Verlagerungen der Produktion im Sinne von Offshoring können End- und Vorprodukte betreffen.

- Verschärfung des institutionellen Wettbewerbs, denn mit dem durch Direktinvestitionen verschärften EU-Standortwettbewerb geht auch ein verschärfter Systemwettbewerb einher; hier könnte ein Druck für die EU15-Länder zum Abbau von die Produktionskosten belastenden Sozialstandards entstehen. Dem steht entgegen, dass es ab 2011 die volle Freizügigkeit der Arbeitnehmer gibt – hier werden alternde Gesellschaften mit schrumpfender Bevölkerung in Westeuropa einen ausgebauten Sozialstaat ggf. als Attraktionselement für Zuwanderer darstellen.

Es ist in der Tat zu bedenken, dass die EU-Osterweiterung mit steigenden Direktinvestitionen einhergeht; vor allem steigende Direktinvestitionen nach Osteuropa sind zu erwarten. Dabei nimmt tendenziell der Handel mit Vorprodukten – für eine längere Phase – zu, so dass es zu vertikalem Handel innerhalb von Sektoren kommt. Im Zuge von Greenfield Investments und internationalen Beteiligungen und Übernahmen kann es zur partiellen und vollen Verlagerung bestimmter Branchen nach Osteuropa kommen, wobei naturgemäß zunächst an arbeitsintensive Sektoren, mittelfristig aber auch an andere Sektoren zu denken ist.

Ab 2011 werden sich im Zuge der vollen Freizügigkeit nochmals verstärkte Anpassungsprozesse in West- und Osteuropa ergeben. Eine volle Freizügigkeit ohne Übergangsfristen gewährten nur Irland, Großbritannien und Schweden, die allerdings auch nur geringe Arbeitslosenquoten aufwiesen und nur im Fall Schwedens geographisch nah an den Beitrittsländern liegen. Auf Seiten der Beitrittsländer bestehen wegen der großen Einkommensunterschiede relativ zur EU-15 (s. Abbildung 1) ein langfristiges Wachstumspotenzial einerseits und ein großes Aufholpotenzial andererseits – erste Aufholerfolge sind in Ungarn, Tschechien und Polen sichtbar.

Aus ökonomischer Sicht ergibt sich durch die EU-Osterweiterung nicht nur eine Erweiterung um 10 Beitrittsländer; die EU beinhaltet zumindest vorübergehend eine größere Vielfalt von institutionellen Arrangements. Einige Beitrittsländer haben z. B. im Bereich der Sozialversicherung umfassende Reformen – inklusive Einführung einer kapitalgedeckten Säule der Rentenversicherung – durchgeführt: Estlands Regierung gilt beim Einsatz von Computern in der Regierungsarbeit als die fortschrittlichste Regierung in der EU25. Im Zuge wachsender Direktinvestitionen hat sich die EU-Standortkonkurrenz intensiviert. Damit verstärkt sich tendenziell der Reformdruck in vielen Ländern Westeuropas. Der Systemwettbewerb intensiviert sich, wobei dies ggf. zur Diffusion überlegener institutioneller Arrangements im EU-Raum führen könnte.

Mit Blick auf die supranationale EU-Ebene bedeutet die EU-Osterweiterung eine Komplizierung der Entscheidungsabläufe. Dem 2004 ökonomisch gewachsenen Gewicht der EU auf globaler Ebene steht eine wachsende Schwerfälligkeit und möglicherweise eine langfristig geschwächte Entscheidungsfähigkeit entgegen – nicht zuletzt weil das gescheiterte EU-Verfassungsreferendum in Frankreich und insbesondere in den Niederlanden in 2005 einen Mangel an politischem Basis-

konsens offenbart hat. Herausforderungen für die EU bzw. für die Eurozone ergeben sich auch bei der Währungsintegration, da eine Reihe von Beitrittsländern mittelfristig eine Mitgliedschaft in der Eurozone anstrebt. Schließlich hat sich bei der EU auch in puncto Binnenmarkt eine neue Form von Zögerlichkeit ergeben, da im Zuge der EU-Osterweiterung die Annahme einer die Märkte liberalisierenden Dienstleistungsrichtlinie unterblieben ist – vielmehr hat das Europäische Parlament im Frühjahr 2006 grünes Licht nur für eine deutlich abgeschwächte EU-Liberalisierung gegeben.

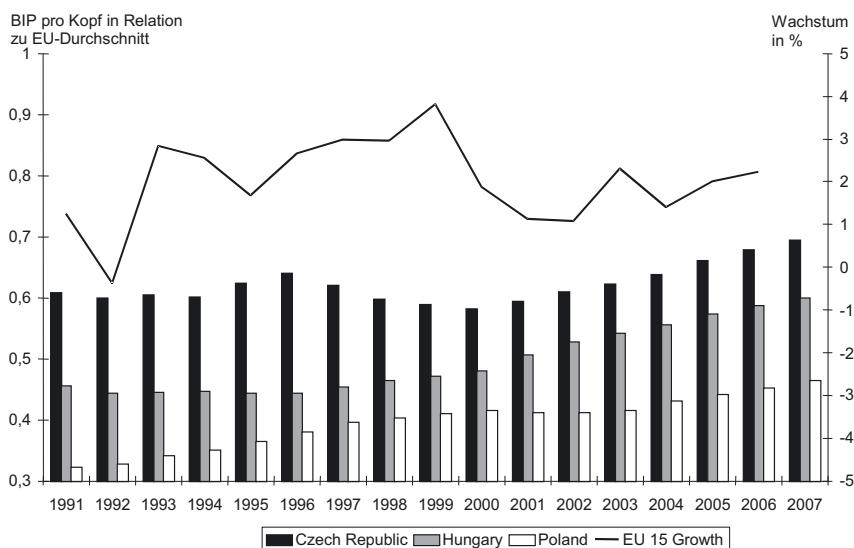


Abbildung 1: Relatives Pro-Kopf-Einkommen von Beitrittsländern gegenüber der EU-15 auf PPP-Basis und reales EU-15-Wirtschaftswachstum

Ähnlich wie bei der EU-Süderweiterung in den 80er Jahren stellen sich angesichts der EU-Osterweiterung Fragen nach dem Ausmaß und der Intensität des Strukturwandels einerseits sowie der wirtschaftspolitischen Weichenstellungen andererseits; allerdings ist mit Blick auf die Intensivierung der Globalisierung und die Expansion des Sektors der Informations- und Kommunikationstechnologie zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch die Frage zu stellen, inwiefern sich die Osterweiterung von der Süderweiterung unterscheidet. Die Herausforderungen in der Wirtschaftspolitik betreffen sowohl die EU15-Länder wie die Beitrittsländer, wobei hier die Perspektive besonders die Anpassungsprobleme in Westeuropa bzw. in Deutschland betont. In der nachfolgenden Analyse wird in Abschnitt 2 der Blick zunächst auf den Strukturwandel und das Wirtschaftswachstum gelegt, ehe im dritten Abschnitt Folgerungen für die Wirtschaftspolitik formuliert werden.

B. Strukturwandel und Wachstum im Kontext der EU-Osterweiterung

I. Fragen des Strukturwandels

Strukturwandel ist ein normales Element der wirtschaftlichen Entwicklung, wobei sich im Kontext der EU-Osterweiterung das Interesse vor allem auf das Verarbeitende Gewerbe bezieht. Nachdem die Industrie im Zuge einer ersten Transformationsrezession bzw. Restrukturierungsphase in Osteuropa in den 90er Jahren zunächst geschrumpft ist, hat sich seit Mitte der 90er Jahre in einigen osteuropäischen Beitrittsländern (bzw. Kandidatenländern) eine Expansion des industriellen Wertschöpfungsanteils ergeben. Wen man den aus theoretischen Gründen in der Literatur häufig verwendeten Lilien-Index bzw. den modifizierten Lilien-Index betrachtet, so wird vor allem in Ungarn und in der Slowakischen Republik ein hohes Tempo des Strukturwandels sichtbar. Deutschland weist – auch vor dem Hintergrund verschiedener Messkonzepte – demgegenüber ein relativ geringes Tempo beim Strukturwandel auf.

Tabelle 1

Verschiedene Indikatoren zur Messung des Strukturwandels auf Basis von NACE-2-Daten für die Industrieproduktion

		NaV	EuN	SRD	IG	GRP	LI	MLI
Deutschland	93 – 02	0,1727	0,0760	4,0043	0,0434	0,0731	0,1097	0,0327
Griechenland	95 – 02	0,2181	0,0737	5,7420	0,0529	0,0912	0,1222	0,0318
Ungarn	93 – 01	0,5903	0,1967	20,7673	0,4593	0,2248	0,4124	0,0814
Polen	93 – 01	0,2601	0,0656	9,5737	0,0756	0,1146	0,1427	0,0282
Portugal	95 – 01	0,1503	0,0409	4,5519	0,0246	0,0640	0,0820	0,0177
Slowak. Rep.	93 – 99	0,2749	0,1119	8,7107	0,1933	0,0994	0,2766	0,0442
USA	93 – 01	0,0825	0,0222	2,6044	0,0097	0,0364	0,0497	0,0096

Quelle: OECD STAN Database, EIIW-Berechnungen.

Nach Stamer (1999) kann man den Strukturwandel zwischen zwei Zeitpunkten 1 und 2 durch eine Reihe alternativer Indikatoren (für Output X) beschreiben, wobei wir die Sektoren $i = 1 \dots n$ unterscheiden:

$$(1) \quad \sum_{i=1}^n X_i = X \quad \text{und} \quad \left(x_i = \frac{X_i}{X} \right) .$$

$$(2) \quad \sum_{i=1}^n x_i = 1 .$$

$$(3) \quad \text{Norm of absolute values : } NAV_{1,2} = \sum_{i=1}^n |x_{i2} - x_{i1}| .$$

$$(4) \quad \text{Euclidean norm : } EuN_{1,2} = \sqrt{\sum_{i=1}^n (x_{i2} - x_{i1})^2} .$$

$$(5) \quad \text{Sum of relative differences absolute values : } SRD_{1,2} = \sum_{i=1}^n \left| \frac{x_{i2} - x_{i1}}{x_{i1}} \right|, \quad x_{i1} > 0 .$$

$$(6) \quad \text{Information gain : } IG_{1,2} = \sum_{i=1}^n x_{i2} \ln \left| \frac{x_{i2}}{x_{i1}} \right|, \quad x_{i1} > 0, \quad x_{i2} > 0 .$$

$$(7) \quad \text{Growth rate parameter : } GRP_{1,2} = \sum_{i=1}^n x_{i1} |g_{i2} - g_2| ,$$

that is with $g_{i2} = \ln X_{i2} - \ln X_{i1}$, $g_2 = \ln X_2 - \ln X_1$

$$GRP_{1,2} = \sum_{i=1}^n x_{i1} \left| \ln \frac{x_{i2}}{x_{i1}} \right|, \quad x_{i1} > 0, \quad x_{i2} > 0 .$$

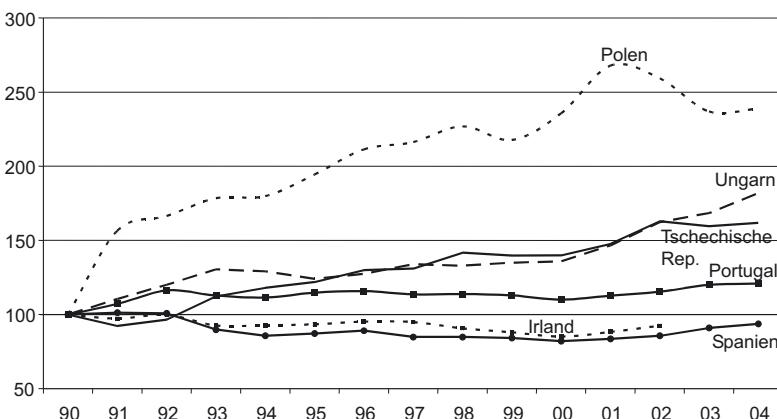
$$(8) \quad \text{Lilien Index (Lilien, 1982a, b) : } LI_{1,2} = \sqrt{\sum_{i=1}^n x_{i2} \left(\frac{\ln x_i - 2}{x_{i1}} \right)^2}, \quad x_{i1} > 0, \quad x_{i2} > 0 .$$

$$(9) \quad \text{The modified Lilien Index (Stamer, 1999) : } MLI_{1,2} = \sqrt{\sum_{i=1}^n x_{i1} x_{i2} \left(\ln \frac{x_{i2}}{x_{i1}} \right)^2}, \quad x_{i1} > 0, \quad x_{i2} > 0 .$$

Strukturwandel bedeutet in der Regel, dass Produktionsfaktoren in Sektoren mit höherer Produktivität oder einem höheren Grenzwertprodukt – im Sektor der handelsfähigen Güter geht es hierbei u. a. um den Exportdurchschnittserlös – umgelenkt werden. Strukturwandel in Verbindung mit Faktorakkumulation und Innovation stärkt die wirtschaftliche Entwicklung, so dass es gegenüber Westeuropa zu einem ökonomischen Aufholprozess kommen kann. Tatsächlich waren die Wachstumsraten in den Beitrittsländern in der Dekade nach 1995 höher als in den EU15-Ländern.

Ein wichtiger Motor des Strukturwandels in Osteuropa ist naturgemäß das Zusammenspiel von Wettbewerb, Diffusionsdynamik, Investitionen – inklusive Direktinvestitionen – und Außenhandel, wobei hier die reale Aufwertungstendenz in den Beitrittsländern auf Handel und Direktinvestitionen wirkt (Direktinvestitionen und Außenhandel sind in OECD-Ländern wiederum verbunden, da ein erheblicher Teil des Handels Intra-Firmenhandel ist). Eine reale Aufwertung sorgt für Anpassungsdruck hin zur Entwicklung höherwertigerer Güter, was wiederum das Aufgreifen ausländischer Innovationen – also Diffusionseffekte – und sektoralen Strukturwandel erfordert. Ungarn, Tschechien und Polen wiesen in den 90er Jahren eine besonders starke reale Aufwertung auf (s. Abbildung 2). Direktinvestitionen

werden nach *Froot/Stein* (1991) – ihre empirische Analyse bezog sich auf die USA – negativ durch eine reale Abwertung beeinflusst, da bei internationalen Übernahmen bzw. Bietergefechten ausländische Anbieter nach einer Aufwertung ein höheres Eigenkapital aufweisen können und damit größere Kreditlinien im Gastland für eine Übernahmefinanzierung mobilisieren können. Im Fall der ost-europäischen Beitrittsländer dürfte dieses Argument aber eine eher geringe Rolle spielen, da die Volumina bei Unternehmensübernahmen in Osteuropa aus Sicht großer multinationaler Unternehmen aus Westeuropa, Japan und den USA relativ gering sind und Finanzierungspläne wohl in der Mehrzahl in Kooperation mit Banken im Quellenland erfolgen. Daher ist eher das Argument gewichtig, dass Firmen in Osteuropa durch Aufwertungsdruck zu Produktinnovationen im Sektor der handelsfähigen Güter angereizt werden. Tatsächlich lassen sich die makroökonomischen Wirkungen von Produktinnovationen kompakt in mittelfristiger Perspektive in einem Schumpeter-Mundell-Fleming-Modell darstellen (Welfens, 2005; 2006a). Auch spielen neben dem realen Wechselkurs andere Variablen eine wichtige Rolle, etwa der Produktivitätsfortschritt bzw. das Marktwachstum bzw. das reale Wirtschaftswachstum im Gastland.



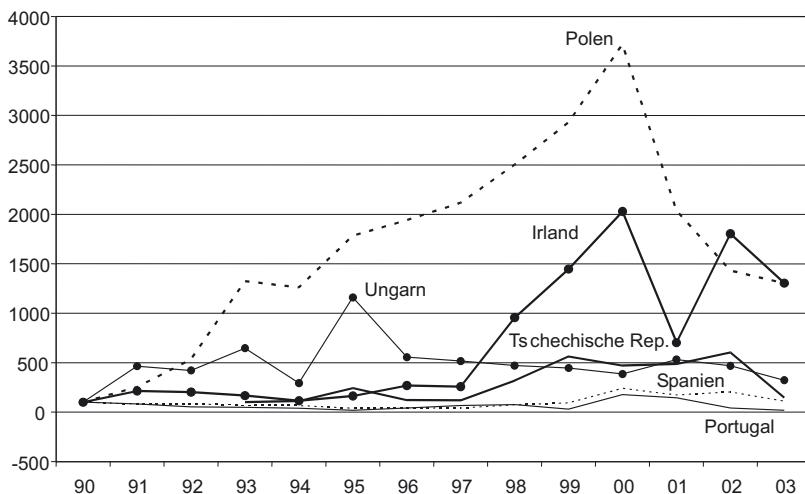
Quelle: World Development Indicators 2004, IFS Statistics (IMF), EIIW-Berechnungen.

Abbildung 2: Reale Aufwertung in EU-Beitrittsländern und Kohäsionsländern (realer effektiver Wechselkurs), 1990 = 100

Wie die nachfolgende Abbildung 3 zeigt, haben die Beitrittsländer trotz der erheblichen realen Aufwertung in den 15 Jahren nach 1990 im Zeitablauf steigende Direktinvestitionszuflüsse relativ zum Bruttoinlandsprodukt verzeichnet.

Da die osteuropäischen Länder bezüglich ihrer Faktorausstattung relativ arbeitsreich sind, kann man vor dem Hintergrund des Heckscher-Ohlin-Theorems erwarten, dass sich die Beitrittsländer in einer ersten Phase der Öffnung und Modernisie-

rung auf arbeitsreiche Güter spezialisieren. Allerdings betrachtet das obige Theorem keine reale Welt, in der nämlich Direktinvestitionen eine wichtige Rolle spielen. Die Faktorausstattung ist also in Osteuropa ebenso wenig konstant wie es das Technologieniveau ist – damit werden zwei Grundannahmen des obigen Theorems verletzt. Angesichts der relativ hohen Zuflüsse an Direktinvestitionen in Ungarn, Tschechien und Polen kann man erwarten, dass in den späten 90er Jahren der Strukturwandel sich deutlich auch zugunsten der Sektoren veränderte, die hohe Direktinvestitionszuflüsse anzogen.



Quelle: World Development Indicators 2004, IFS Statistics (IMF), EIIW-Berechnungen.

Abbildung 3: Direktinvestitionszuflüsse relativ zum Bruttoinlandsprodukt in Beitritts- und Kohäsionsländern, 1990 = 100

Im Kontext der EU-Osterweiterung stellt sich die Frage, wie die Dynamik des Strukturwandels in der EU25 abläuft. Dabei werden nachfolgend nur einige ausgewählte EU-Länder betrachtet, insbesondere geht der Blick dabei auf Deutschland, Österreich, die Kohäsionsländer und die Beitrittsländer Ungarn, Tschechien und Polen. Die Beitrittsländer zeichnen sich durch relativ niedrige Lohnkosten gegenüber Westeuropa aus; verglichen mit dem enormen West-Ost-Lohngefälle ist der Ausbildungsstand der Bevölkerung relativ gut. Damit verstärkt sich der relative Standortvorteil Osteuropas bei arbeitsintensiven Sektoren. Es besteht zwar kaum ein Zweifel, dass die Nominallöhne sich in Osteuropa im Zuge steigender Pro-Kopf-Einkommen erhöhen werden; allerdings könnten die Lohnstückkosten durchaus weiter fallen – wenn nämlich die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität höher als die Wachstumsrate der Reallöhne ist. Bei einer Unterscheidung von handelsfähigen vs. nichthandelsfähigen Güter ist zu beachten, dass die sektoralen

Lohnstückkosten dann sinken, wenn die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität höher als die Wachstumsrate der mit dem Exportdurchschnittserlösindex deflationierten Nominallohnsätze des jeweiligen Sektors (bzw. bei einheitlicher Nominallohnbildung der Wirtschaft insgesamt) ist. Dabei ist hier angenommen, dass der Exportdurchschnittserlös die Preisposition auf dem jeweiligen Markt zutreffend reflektiert. Die Entwicklung der sektoralen internationalen Wettbewerbsfähigkeit kann dabei durch den Revealed Comparative Advantage (RCA) dargestellt werden, der in traditioneller Betrachtung die Relation von sektoraler Export-Import-Relation zu gesamtwirtschaftlicher Export-Import-Relation ist. Ein Index größer 1 steht für einen positiven RCA bzw. eine positive sektorale Spezialisierung, wobei ggf. noch eine Indexvariante unter Bereinigung der Außenbeitragsposition des jeweiligen Landes erfolgen kann.

Zum industriellen Strukturwandel in Osteuropa bzw. den Kohäsionsländern liegen umfangreiche empirische Analysen vor (*Borbély, 2006*): Die Intensität des Strukturwandels mit Blick auf die RCA-Entwicklung – gemessen als „modifizierter RCA“ (die auf dem EU15-Markt festgestellte sektorale Exportposition von Beitrittsland im Sektor i relativ zur entsprechenden sektoralen Exportposition der EU15-Länder in diesem Sektor) – zeigt eine relativ hohe Intensität des Strukturwandels. Dabei weisen die Beitrittsländer zunächst primär eine positive Spezialisierung im Bereich arbeitsintensiver Güter auf; mittelfristig sind bei Ungarn und Tschechien auch positive Spezialisierungen im Bereich technologieintensiver Güter festzustellen.

Ein mittelfristig sich ergebender Verlust an Wettbewerbsfähigkeit bei arbeitsintensiven Gütern ist aus theoretischer Sicht nicht erstaunlich, da im Zuge steigender Pro-Kopf-Einkommen der relative Preis nichthandelsfähiger Güter in den Beitrittsländern ansteigen wird. Damit aber sind auch Lohnstückkostensteigerungen zu erwarten. Zudem bieten sich mittelfristig andere bzw. billigere internationale Verlagerungsoptionen bei arbeitsintensiven Gütern an.

Die beiden letztgenannten Länder konnten zudem auch ihre Exportdurchschnittserlöse bei technologieintensiven Gütern bzw. differenzierten Gütern und kapitalintensiven Gütern im Zeitablauf verbessern. Dabei ist in Ungarn und Tschechien schon im frühen Transformationsprozess, in Polen erst in einer späten Transformationsphase eine deutliche Erhöhung der Direktinvestitionszuflüsse relativ zum Bruttoinlandsprodukt festzustellen.

Betrachtet man die RCA-Koeffizienten (hier als modifizierter RCA gemessen) von Ungarn, das seine Wirtschaft sehr früh – schon während der frühen Privatisierungsphasen – für ausländische Investoren öffnete, so erkennt man eine erhebliche RCA-Dynamik, wobei sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit in technologie- bzw. skalen- und wissensintensiven Bereichen im Zeitablauf deutlich veränderte (s. Abbildung 4). Ungarn weist in den Bereichen Bekleidung und Textilien eine positive Exportspezialisierung auf, was dem Heckscher-Ohlin-Theorem entspricht. Dabei erkennt man im Zeitablauf, dass Ungarn auch in technologie- und

skalenintensiven Sektoren seine Wettbewerbsfähigkeit verbesserte (steigender RCA). Im Übrigen kann man auch anhand der Entwicklung der relativen Exportdurchschnittserlöse interessante Entwicklungen feststellen. In der Gruppe der skalen- und wissenschaftsintensiven Güter konnte Ungarn nicht nur einen RCA größer 1 verzeichnen, sondern konnte im Zeitablauf auch seine Exportdurchschnittserlöse EUV (Abbildung 4: Vergleich 2003 gegenüber 1993) verbessern, was auf einen qualitativen Aufwärtsentwicklungsprozess schließen lässt.

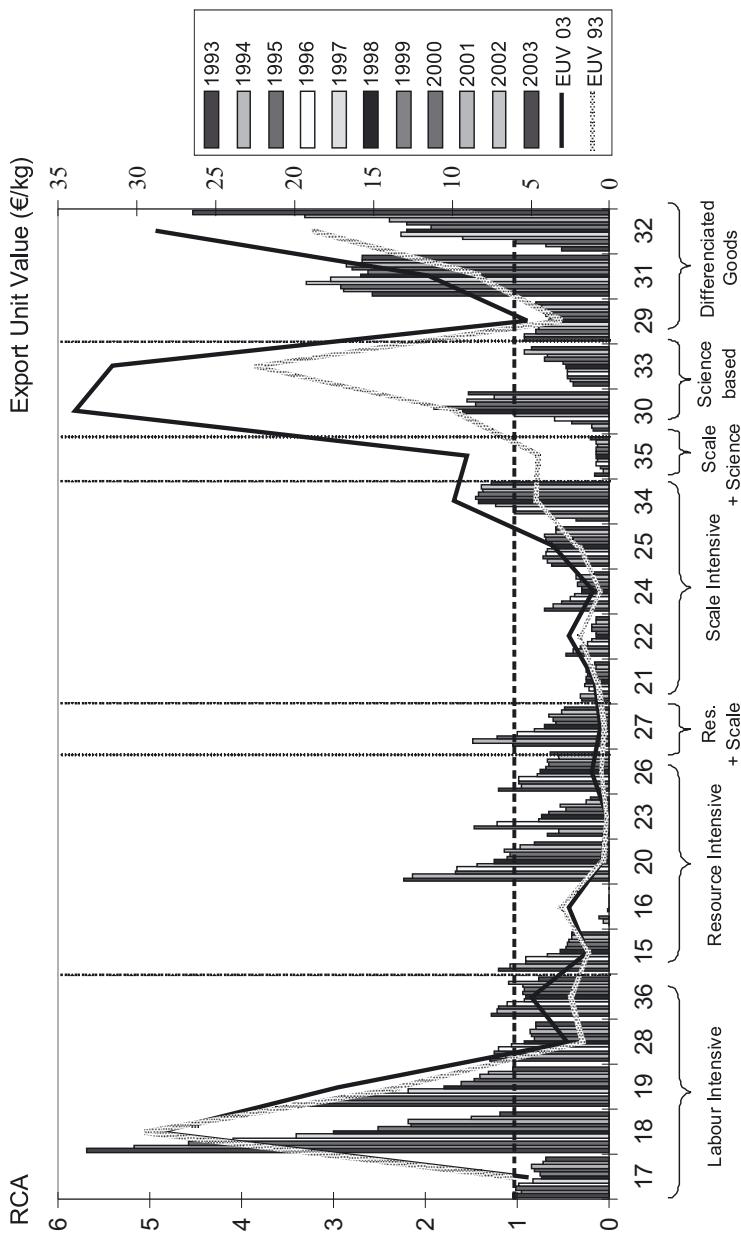
Auch bei differenzierten Gütern, zu denen Elektronikprodukte gehören, hat Ungarn seine Marktposition bei den relativen Exporten und beim Exportdurchschnittserlös festigen bzw. verbessern können. Entsprechend verschärft sich aus westeuropäischer Sicht der Konkurrenzdruck auch in technologieintensiven Sektoren; dies ist nur dann wenig problematisch, wenn hinter den Direktinvestitionen vor allem Offshoring bei Vorprodukten steht. Denn dann hat die Muttergesellschaft es in der Hand, über eine Art internationaler Mischkalkulation die Wettbewerbsfähigkeit auch der Endproduktion im Land der Konzernzentrale sicherzustellen.

Deutschland dagegen (s. Abbildung 5) hat einen RCA größer 1 vor allem in skalen- und wissensintensiven Sektoren sowie z. T. bei differenzierten Gütern, allerdings ist in kaum einem dieser Sektoren eine längerfristige Verbesserung der Durchschnittserlöse auf dem Weltmarkt festzustellen (Ausnahme sind die Produktgruppen 33 und 35).

Ist der Anstieg des deutschen Außenbeitrags bzw. der Exportquote seit Beginn der 90er Jahre Ausdruck einer besonderen wirtschaftlich-technologischen Stärke?

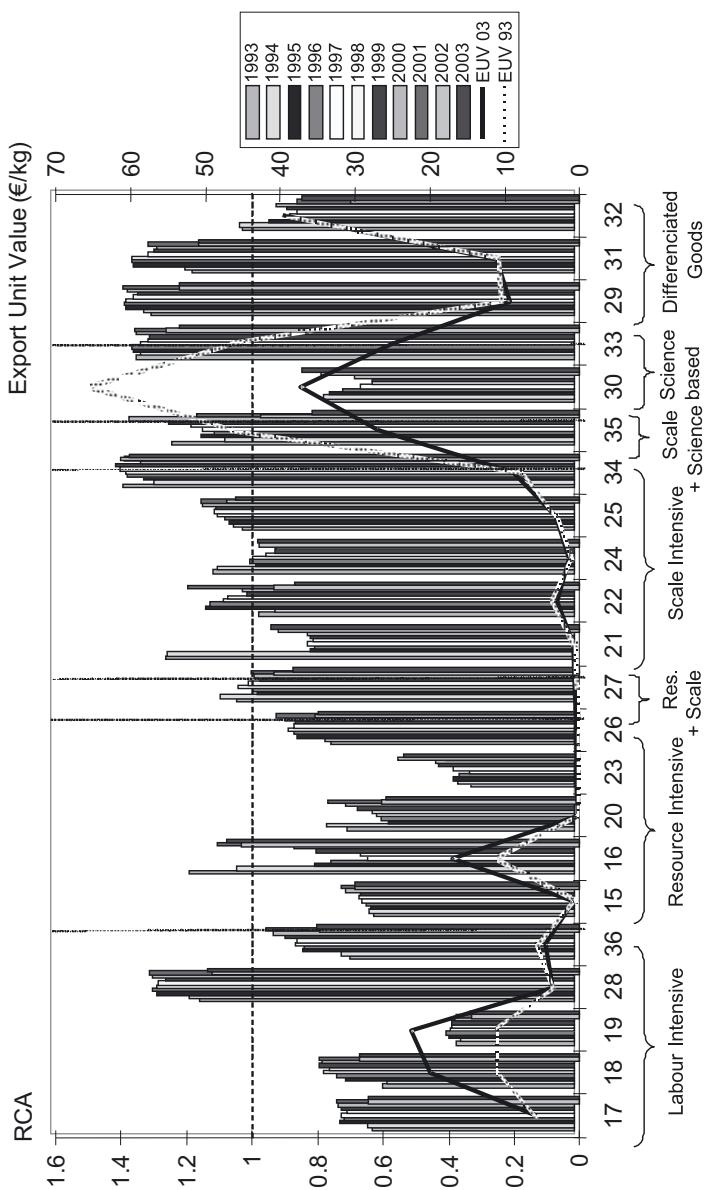
- Bei flexiblen Wechselkursen ist die Leistungsbilanz das Spiegelbild der Netto-kapitalexportposition. Ein hoher Leistungsbilanzüberschuss kann grundsätzlich Ausdruck hoher ökonomisch-technologischer Dynamik sein, aber er kann auch einfach unzureichend attraktive inländische Investitionsbedingungen reflektieren. Das längerfristige Fallen der Nettoinvestitionsquote und der Bruttoinvestitionsquote in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre legt eher den Schluss nahe, dass Deutschlands Außenbeitragsüberschüsse tendenziell eine Investitionschwäche widerspiegeln. So gesehen stützt dies die Sinn-These, dass Deutschland Probleme bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hat. Es ist allerdings erwägenswert, eine potenzielle Wettbewerbsfähigkeitsschwäche von einer tatsächlichen zu unterscheiden, wobei ein hoher Anteil von Direktinvestitionen an den Kapitalabflüssen nur eine potenzielle Investitionsschwäche anzeigt – denn gemäß dem Ansatz von *Dunning* (1977) spiegeln Direktinvestitionen zunächst einmal firmenspezifische Vorteile und damit unternehmerische Stärke wider. Tatsächliche Wettbewerbsschwäche liegt vor, wenn zugleich die mittelfristigen Direktinvestitionszuflüsse im Sektor der handelsfähigen Güter relativ zum Bruttoinlandsprodukt zurückgehen; denn dann erscheint der Standort ausländischen Investoren als relativ unattraktiv.

2*



Quelle: Borbély (2006).

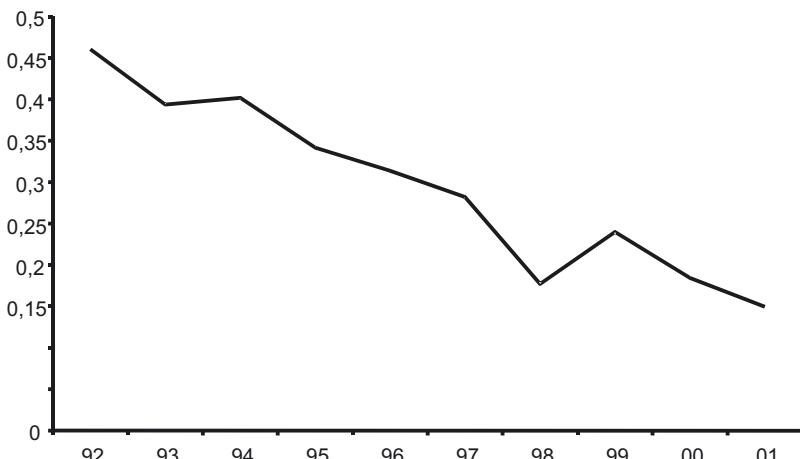
Abbildung 4: Ungarn – Export-RCA, 1993 – 2003; und Export-Durchschnittserlöse, 1993, 2003



Quelle: ElIW-Berechnungen.

Abbildung 5: Deutschland – Export-RCA, 1993–2003; und Export Durchschnittserlöse, 1993, 2003

- Zu bedenken ist aus kurzfristiger Sicht auch, dass ein Leistungsbilanzüberschuss bei gegebenem Produktionspotenzial eine inländische Nachfrageschwäche widerspiegeln könnte: Die Produktion Y minus der Summe aus Staatsverbrauch, Konsum und Investitionen ergibt den Außenbeitrag. So gesehen hat die langjährige Konsum- und Investitionsschwäche in Deutschland zur Aktivierung von Außenbeitrag bzw. Leistungsbilanz beigetragen.
- Ein weiterer möglicher Testansatz zur Einschätzung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit lässt sich an der relativen Preisposition auf den Weltmärkten festmachen. Im Sinn eines potenzialorientierten Ansatzes kann man auch auf die Relation der mit den Wertschöpfungsanteilen gewichteten sektoralen Exportdurchschnittserlösen eines Landes relativ zu einem Vergleichsland abstellen. Abbildung 6, die Deutschlands Position (für die Industrie) relativ zur US-Position darstellt, verdeutlicht eine langfristige Wettbewerbsschwäche, da die relativen Durchschnittserlöse zurückgehen.



Quelle: EIIW-Berechnungen.

Abbildung 6: Relativer Exportdurchschnittserlös der deutschen Industrie
(Deutschland relativ zu USA)

Die deutsche Exportposition ist jedenfalls weniger stark als es auf den ersten Blick scheint. Bei Vollbeschäftigung dürfte ohnehin die Außenbeitragsquote auf weniger als die Hälfte des Ist-Wertes in 2005 fallen.

II. Einkommens- und Wachstumsperspektiven

Während die EU-Osterweiterung über steigende Nettoexporte Deutschlands zu einem höheren Realeinkommen beiträgt, kann ein politisch schwach gemanagter EU-Erweiterungsprozess zu Befürchtungen hinsichtlich der künftigen Realeinkommensentwicklungen bei den Haushalten führen. Ökonomisch relevant sind möglicherweise erhöhte Unsicherheiten über das künftige verfügbare Realeinkommen, die u. a. aus Diskussionen über den Abbau des Sozialstaats im Kontext der EU-Osterweiterung zustanden kommen. Bei Arbeitskosten von fast 30 Euro pro Stunde in der deutschen Industrie gegenüber 5 Euro oder weniger in den EU-Beitrittsländern kann man von einem erheblichen Druck auf die Arbeitskosten in westeuropäischen Hochlohnländern ausgehen – der Druck zur Senkung der Lohnnebenkosten bzw. zum Abbau des Sozialstaates steigt. Über die verschärfte Steuerkonkurrenz in der EU steigt auch der Druck zur Reduzierung von Transferzahlungen des Staates.

Erhöhte Unsicherheiten bezüglich der künftigen Realeinkommensentwicklung bedeuten in ökonomischer Sicht, dass das langfristig erwartete (permanente) Einkommen sinkt. Daher sinkt die Konsumnachfrage und dadurch wird wiederum die Inlandsnachfrage geschwächt, so dass der ökonomische Nettoeffekt der EU-Osterweiterung in Deutschland dann paradoxerweise negativ werden könnte – nicht wegen der Osterweiterung an sich, sondern wegen schlechten politischen Managements (!). Im Übrigen wird hier nachfolgend angenommen, dass die Direktinvestitionszuflüsse positiv vom relativen Realeinkommen Y/Y^* abhängen; außerdem – Froot/Stein (1991) folgend – positiv vom realen Wechselkurs $q^* = eP^*/P > q^* = eP^*/P$ (e steht für den nominalen Wechselkurs, $*$ für die Auslandsvariable). Zudem wird angenommen, dass die wirtschaftspolitische Volatilität σ' negativ auf die Investitionen, darunter auch die Direktinvestitionen, wirkt. Die Investitionsfunktion lautet daher $I(r, q^*, Y/Y^*, \sigma')$.

Aus einer theoretischen Sicht kann man die hier erstmals thematisierten Zusammenhänge so formalisieren: Die Gütermarktgleichgewichtsbedingung umfasst eine Konsumfunktion $C(Y + H, \sigma)$, in die das verfügbare Realeinkommen $Y + H$ (mit Y für Bruttoinlandsprodukt und H für Transfers des Staates) sowie mit negativer partieller Ableitung der Unsicherheitsgrad σ über die künftigen Transfers des Staates eingehen. Dieser Unsicherheitsgrad hängt wiederum vom Grad an vertikaler Handelsintegration in dem Sinn ab, als hier importierte Vorprodukte auch in der Exportproduktion betrachtet werden. Daher können wir bei Unterscheidung von importierten Konsumgütern J und importierten Vorprodukten J' den Außenbeitrag als $X - q'^* J' - q^* J$ schreiben, wobei X der reale Export ist und q'^* und q^* internationale relative Preise sind ($q^* := eP^*/P$; $q'^* = eP'^*/P$, wobei P das Preisniveau bezeichnet und P'^* den Preis importierter Vorprodukte; $*$ bezeichnet Auslandsvariable). Hier wird angenommen, dass $X = x(q^*)Y^*$, $J' = j'(q'^*, q^*)Y^*$ und $J = j(q^*)Y$, so dass ein Indikator für den Anteil importierter Vorprodukte an den Exporten die Relation j'/x ist. Es sei ein positiver Einfluss der Relation j'/x auf

den Grad an Einkommensunsicherheit σ angenommen, zudem ein positiver Einfluss des Grads an wirtschaftspolitischer Volatilität σ' auf σ . Offensichtlich hängt j'/x vom realen Wechselkurs negativ ab, so dass man $\sigma(q^*, \sigma')$ schreiben kann. In dem Maß, wie aufholende Länder in der Weltwirtschaft langfristig eine reale Aufwertung realisieren bzw. wie es in den reichen OECD-Ländern zu einer realen Abwertung kommt, steigt also der Einkommensunsicherheitsgrad mittelfristig an. Soweit man die Zunahme des vertikalen Außenhandels als einen Globalisierungsindikator verstehen will, kann man auch argumentieren, dass Globalisierung eine temporäre Erhöhung von Einkommensunsicherheit in reichen Länder zur Folge haben könnte; dem kann die Wirtschaftspolitik durch eine stärker durchdachte Konzeption entgegenwirken, die weniger wirtschaftspolitische Volatilität mit sich bringt.

Wir nehmen also an, dass die Relation j'/x von den Haushalten als ein Unsicherheitssignal interpretiert wird, da ein zunehmender Anteil an importierten Vorprodukten eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der Verlagerung der Endproduktion nach Osteuropa anzeigt (wenn in einem Beitrittsland ein kritisch hoher Anteil der Wertschöpfung bei Vorprodukten hergestellt wird, dürfte die komplette Verlagerung bzw. ein volles Offshoring relativ leicht zu bewerkstelligen sein; man kann hier auch daran erinnern, dass Portugal zunächst nur als Produzent von Zulieferteilen für die EU-Automobilindustrie in Erscheinung trat, bis man in den 90er Jahren eine Endmontage für ein Van-Fahrzeug in einem Gemeinschaftswerk von Ford und VW etablieren konnte). Hier wird zusätzlich als Besonderheit angenommen, dass die Nettokapitalimporte positiv von der Relation Y/Y^* – und von q^* abhängig – sind, was man als positiven Zusammenhang von Direktinvestitionen bzw. Nettokapitalimporten und relativer Marktgröße sehen kann. Diese Annahme ist einfach nur ein Konsistenzgebot mit Blick auf die Investitionsfunktion. Die Gleichgewichtsbedingung für den Gütermarkt, den Geldmarkt und die Zahlungsbilanz lässt sich (mit m für die reale Geldnachfrage, M die Geldmenge und Q als realer Nettokapitalimport sowie σ' als Grad an wirtschaftspolitischer Volatilität – mit $\partial Q/\partial \sigma' < 0$) schreiben als:

(10)

$$Y = C(Y + H, \sigma(\sigma', q^*)) + I(r, q^*, Y/Y^*, \sigma') + G + [x(q^*)Y^* - q'^*j'(q'^*, .q^*)Y^* - q^*j(q^*)Y] .$$

(11)

$$M/P = m(Y, i,) .$$

$$(12) \quad Q(i/i^*, \sigma', Y/Y^*, q^*) = -[x(q^*)Y^* - q'^*j'(q'^*, .q^*)Y^* - q^*j(q^*)Y] .$$

Die drei Gleichungen entsprechen der *IS*-Kurve, der *LM*-Kurve und der *ZZ*-Kurve. Bei der Formulierung der Geldnachfragefunktion wird davon ausgegangen, dass erhöhte wirtschaftspolitische Volatilität – bei einer gewissen Zeitverzögerung – zu einer Erhöhung der Liquiditätsnachfrage führt. Man beachte im Übrigen, dass man die Netto-Güterexportfunktion schreiben kann als $X'(q^*, q^*, Y, Y^*)$. Nachfolgend betrachten wir q^* als exogene Variable.

Auch ohne die Annahme einer unendlichen Kapitalmobilität (mit Blick also auf die partielle Ableitung Q_i/r) kann die Zahlungsbilanzgleichgewichtskurve im i - Y -Diagramm waagerecht verlaufen, sofern Q_{Y/Y^*} gerade gleich der marginalen Importneigung X'_Y ist. Jedenfalls sei hier nachfolgend eine waagerechte ZZ-Kurve – dies ist die Gleichgewichtskennlinie für den Gütermarkt – angenommen.

Für den Fall flexibler Wechselkurse kann nun die Wirkung erhöhter wirtschaftspolitischer Unsicherheit auf einfache Weise thematisiert werden (s. Abbildung 7): Die IS -Kurve verschiebt sich nach links, der Schnittpunkt mit der LM -Kurve liegt unterhalb der hier annahmegemäß waagerecht verlaufenden ZZ-Kurve, so dass es zu einer Abwertung kommt, die dann über induzierte höhere Güterexporte und einen höheren Zufluss an Direktinvestitionen die IS -Kurve ein wenig nach rechts verschiebt; allerdings verschiebt sich auch die ZZ-Kurve nach oben, da die Netto-kapitalimporte sinken; die LM -Kurve verschiebt sich nach links. Im Endergebnis führt eine höhere wirtschaftspolitische Unsicherheit zu einer Senkung des Realeinkommens und einer realen Zinssatzerhöhung.

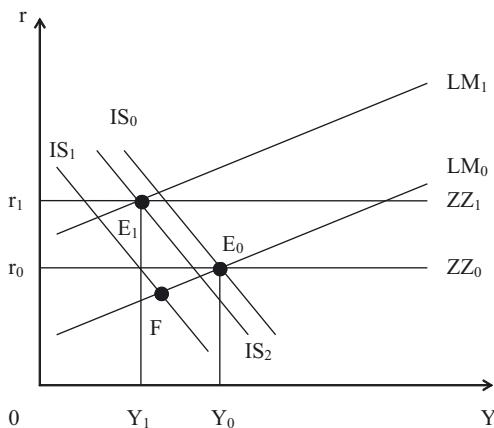


Abbildung 7: Einfluss erhöhter wirtschaftspolitischer Unsicherheit auf das Gleichgewicht

Es ist hier offensichtlich, dass bei ungünstiger Organisation bzw. schwacher Effizienz der Wirtschaftspolitik ein wachsender Außenhandel bzw. ein Anwachsen der Relation x/j' zu einer gesamtwirtschaftlich negativen Wirkung auf das Gleichgewichtseinkommen führen könnte; jedenfalls könnten in Deutschland bei einem Anstieg der wirtschaftspolitischen Volatilität ein negativer Realeinkommens- und Beschäftigungseffekt entstehen. Diese mittelfristige Analyse sollte man keineswegs einfach nur als ferne theoretische Spekulation betrachten. Vielmehr zeigt ein modifiziertes Mundell-Fleming-Modell einige interessante und gewichtige wirtschaftspolitische Problemaspekte für die EU15 auf.

In einer langfristigen Betrachtung der Wirtschaftsentwicklung kann man sich nicht ohne weiteres auf das Mundell-Fleming Modell stützen. Vielmehr sind Überlegungen im Kontext der Wachstumstheorie wesentlich. Aus einer einfachen Zwei-Sektoren-Perspektive für Osteuropa ergeben sich positive Realeinkommensaspekte aus einer Reallokation der Produktionsfaktoren, die aus Sektoren mit relativ geringerer Produktivität in Sektoren mit höherer Produktivität überwechseln müssten. Dieser Prozess findet in der Tat in den osteuropäischen Beitrittsländern statt. Befunde zu im Zeitablauf sich verändernden RCAs für einzelne Gütergruppen zeigen hier eine erhebliche Dynamik (Borbély, 2006).

Aus einer einfachen neoklassischen (Ein-Sektor-)Wachstumsperspektive kann man relativ einfach die wachstumspolitischen Grundprobleme Deutschlands bzw. ausgewählter EU15-Länder und der Beitrittsländer erläutern. Hierbei ist auf die Wachstumstheorie kurz einzugehen: Das grundlegende neoklassische Modell – bei Verwendung einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion $Y = K^\beta(AL)^{1-\beta}$ – mit der Gleichgewichtsbedingung: Bruttoinvestition $I = \text{Ersparnis } S$ und einer einfachen Sparfunktion $S = sY(1 - \tau)$, Abschreibungen δK und einer exogenen Rate des Fortschritts $a =: d \ln A / dt$ sowie einer exogenen Bevölkerungswachstumsrate $n = d \ln L / dt$ führt auf folgende Steady-state-Lösung für das Pro-Kopf-Einkommen $y = Y/L$ (mit τ für den Steuersatz, β für die Produktionselastizität des Realkapitals K , $\#$ zur Bezeichnung von Steady-state und e^t für Euler-Zahl):

$$(13) \quad y\# = \{s[1 - \tau]/[n + \delta + a]\}^{\beta/1-\beta} e^{at} .$$

Verwendet man die Näherungslösung $\ln(1 - \tau) \approx \tau$, dann erhält man nach Logarithmieren:

$$(14) \quad \ln y\# = \beta/(1 - \beta) [\ln s - \tau - \ln(n + \delta + a)] + at .$$

Daher ist das Niveau des Wachstumspfades von $y\#$ bzw. $\ln y\#$ positiv abhängig von der Sparquote s und von β , zudem negativ abhängig vom Steuersatz, dem Bevölkerungswachstum und der Abschreibungsr率 auf das Realkapital; auch die Rolle von Direktinvestitionen und Außenhandel sowie der Expansion der Informations- und Kommunikationstechnologie kann bei geeigneter Modellmodifikation berücksichtigt werden (Welfens, 2005, 2006a). Eine Erhöhung der Wachstumsrate des technischen Fortschritts, also von a , führt zu einem einmaligen Sinken des Wachstumspfades und einem Anstieg des Trendwachstums, denn im neoklassischen Modell ist die langfristige Wachstumsrate gerade gleich a ; im Zuge der Neuen Wachstumstheorie wird die Größe a endogenisiert, etwa über den Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Bruttoinlandsprodukt Y (oder auch über Humankapitalakkumulationseffekte).

Zunächst kann man plausibel davon ausgehen, dass in der ersten Transformationsphase die Abschreibungsr率 auf Realkapital im Zuge des außenwirtschaftlichen Öffnungsprozesses zunimmt, wodurch die gleichgewichtige (Steady state)

Kapitalintensität sinkt; daher wird die Investitionsquote kurzfristig und vorübergehend sinken. Man kann mittelfristig mit Blick auf die Beitrittsländer im Wesentlichen zwei Bedingungen für einen Aufholprozess beim Pro-Kopf-Einkommen feststellen:

Die effektive Sparquote s ist auf das Niveau der EU-15-Länder zu erhöhen, was u. a. von der Effizienz und Qualität des Finanzsystems abhängt. Für das Finanzsystem wiederum kann die Präsenz ausländischer Direktinvestoren ggf. positiv wirken. (Die Abschreibungsrate auf Realkapital, die in der anfänglichen Transformationsphase relativ hoch gewesen sein dürfte, müsste sich mittelfristig an das westeuropäische Niveau angleichen; das Bevölkerungswachstum dürfte sich aus verschiedenen Gründen an das relativ niedrige Wachstum Westeuropas anpassen).

Die Wachstumsrate des technischen Fortschritts in den Beitrittsländern (a) wird nur allmählich bzw. langfristig auf das westeuropäische Niveau ansteigen können. Denn einerseits liegen die osteuropäischen Länder bei den Patentanmeldungen pro Kopf beim Europäischen Patentamt weit hinter den EU15-Ländern zurück und andererseits sind auch die Ausgaben für Forschung und Entwicklung weit geringer als in Westeuropa. In einer ersten Phase der EU-Osterweiterung dürfte die Wachstumsrate des technischen Fortschritts vor allem durch den Anteil der Direktinvestitionen an den gesamten Investitionen und durch das Ausmaß des Handels (ohne Rohstoffhandel) – gemessen etwa durch die Summe aus Ex- und Importquote – geprägt werden; erst langfristig spielen eigenständige F&E-Aufwendungen in Osteuropa eine wichtige Rolle. In der Realität können sich längerfristig natürlich Niveauveränderungen mit einer Erhöhung (oder Senkung) der Trendwachstumsrate überlagern.

Der ökonomische Aufholprozess in den Beitrittsländern wird sich mittelfristig primär über einen Anstieg im Niveau des Wachstumspfades ergeben. Auch aus einer EU15-Sicht ist das neoklassische Wachstumsmodell ein brauchbarer Ausgangspunkt; allerdings spielt bei den führenden EU15-Ländern der technische Fortschritt im Sinn von technologischer Spezialisierung bzw. Hochtechnologiespezialisierung und Diffusion wohl eine wichtigere Rolle als in den osteuropäischen Beitrittsländern.

Für das Bruttoinlandsprodukt gilt, dass das Steady-state-Bruttoinlandsprodukt sich ergibt als

$$(15) \quad Y\# = \{s[1 - \tau]/[n + \delta + a]\}^{\beta/1-\beta} e^{t(a+n)}.$$

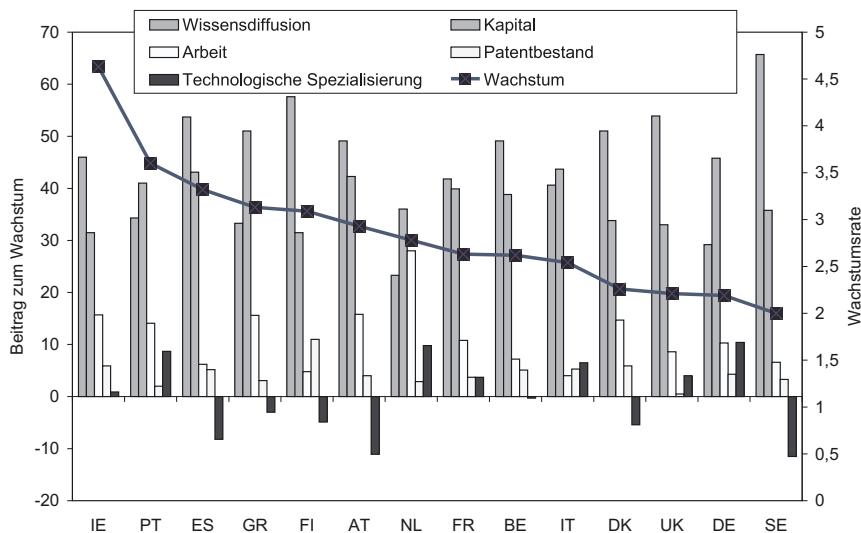
Für das relative ökonomische Gewicht eines Landes (mit $*$ für Ausland) ergibt sich dann bei Verwendung der Definition $\tau' = 1 - \tau$ und bei Verwendung der Annahme $\beta = \beta^*$:

$$(16) \quad Y\#/Y^*\# = \{[s\tau'/s^*\tau'^*][(n^* + \delta^* + a^*)/(n + \delta + a)]\}^{\beta/1-\beta} e^{t[(a+n) - (a^* + n^*)]t}.$$

Diese einfache Darstellung verdeutlicht, dass die EU25 – definiert als Inland – wegen der Alterung der Gesellschaft insofern global an ökonomischem Gewicht gewinnt, wie die Sparquote steigt (in einer alternden Gesellschaft dürfte die Sparquote in der Tat steigen); dem steht der Rückgang der Wachstumsrate der Bevölkerung entgegen, der sich in Europa in Verbindung mit der Alterung absehbar ergibt. Dieser negative Niveaueffekt dürfte den positiven Effekt einer steigenden Sparquote überkompensieren. Vermutlich sind die Fortschrittsrate und n auch nicht voneinander unabhängig, wobei ein Sinken von n bzw. ein Vergreisungseffekt zumindest temporär a senken wird. Daher dürfte das ökonomische Gewicht der EU25 gegenüber den USA auch bezogen auf die Trendwachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes ($a + n$) – relativ zu ($a^* + n^*$) – sinken.

Eine komplexere Wachstumsanalyse kann neben dem Technologiefaktor – etwa erfasst über die Patentanmeldungen – auch Diffusionsvariablen zusätzlich zu den Standardinputs erfassen: Vor dem Hintergrund der empirischen Analyse von *Jungmittag* (2004, 2006), der eine Wachstumszerlegung für die EU15-Länder vornahm und dabei auch die Rolle des Außenhandels als Wissens-Diffusionsvariable einbezog, kann man erkennen, dass die Wachstumsbeiträge einzelner Faktoren von Land zu Land durchaus unterschiedlich waren (s. Abbildung 8). Das gilt auch für die Kohäsionsländer; in allen vier Kohäsionsländern spielte die Diffusionsvariable zusammen mit der Kapitalakkumulation – und dahinter steckt die Investitions- bzw. Sparquote – die wichtigste Rolle als Impulsfaktor für das Wirtschaftswachstum. Zudem ist für Spanien und Griechenland bemerkenswert, dass der Grad an Hochtechnologiespezialisierung („technological specialisation“) einen negativen Wachstumsbeitrag erbrachte, während er in Portugal und Irland positiv wirkte.

Was Deutschland angeht, so spielen Kapital und Wissensdiffusion eine relativ wichtige Rolle für das langfristige Wachstum. Aber im Vergleich zu anderen EU15-Ländern sind die Wachstumsbeiträge eher gering. Zudem leistet der Faktor Arbeit praktisch kaum einen Wachstumsbeitrag, was sicher auch der Verminde rung der Erwerbsquote und dem Rückgang der Wochen- und Jahresarbeitszeit zuzuschreiben ist. Hätte Deutschland denselben Wachstumsbeitrag vom Faktor Arbeit wie in den Niederlanden gehabt, so wäre das Wirtschaftswachstum im Zeitraum 1969–1998 rund 0,2 Prozentpunkte höher gewesen. Der Patentbestand spielt für das im internationalen Innovationswettlauf mitführende Deutschland eine erstaunlich geringe Rolle. Hätte man einen ähnlich hohen Wachstumsbeitrag von der Diffusionsvariable wie Schweden bzw. Großbritannien realisiert, wäre das Wirtschaftswachstum rund 0,4 bzw. etwa 0,2 Prozentpunkte höher als der Ist-Wert gewesen. Das langfristige Wirtschaftswachstum, gemessen an der Änderungsrate des Bruttoinlandsproduktes, wäre dann statt knapp über 2 % deutlich über 2,5 % gelegen. Deutschland wäre die Massenarbeitslosigkeit dann erspart geblieben.



Quelle: Jungmittag (2006).

Abbildung 8: Zerlegung der durchschnittlichen Wachstumsrate der Bruttoinlandsprodukte der EU-Staaten von 1969 bis 1998

C. Wirtschaftspolitische Implikationen

Die Anpassungsprobleme der EU-Osterweiterung und die Globalisierungsdynamik (Welfens, 2006c; Weltbank, 2005) – hier ist vor allem das weitere Vorstoßen Chinas auf den Weltmärkten zu beachten – überlagern einander. Grundsätzlich liegen in der EU-Osterweiterung wie in der Globalisierung besondere Expansionschancen, aber aus dem verschärften Gütermarkt- und Standortwettbewerb resultieren auch erhebliche Reformerfordernisse. Zu den wirtschaftspolitischen Konsequenzen gehört für Deutschland, dass das Problem der Wachstumsschwäche Deutschlands ernst zu nehmen ist. Es ist dringlich, dass vor allem die Wachstumsbeiträge vom Faktor Arbeit und von der Wissensdiffusionsvariable gestärkt werden. Mit Blick auf den Faktor Arbeit sind dabei u. a. die Arbeitsmärkte bzw. die Sozialpolitik angesprochen, wobei Letztere in der Regel über Anreize zur Setzung hoher Reservationslöhne zur Arbeitslosigkeit beitragen. An einer verstärkten Flexibilisierung der Arbeitsmärkte führt kein Weg vorbei. Zudem sind einige weitere nachfolgende Überlegungen angezeigt: Die Diffusionsvariable bei der Wachstumszerlegung verweist u. a. auf die Defizite Deutschlands im Bereich der digitalen Infrastruktur, da Deutschland sich auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts im internationalen Vergleich gerade noch auf einem Platz im Mittelfeld befindet – etwa wenn man als Indikator die Breitbandanschlussdichte nimmt. Deutschland hat in der Tat ernste Probleme bei der Wachstumsdynamik. So fällt auf, dass Österreich Deutsch-

land im Jahr 2005 bei der Kapitalintensität überholt hat und zugleich eine höhere Breitbandanschlussdichte aufweist als die Bundesrepublik. Zugleich sind aber in Deutschland die Arbeitskosten um rund 20% höher als in Österreich (Welfens, 2006b).

Wird die Massenarbeitslosigkeit nicht deutlich über mehrere Jahre reduziert, so kann sich mittelfristig ein Klima der Mutlosigkeit und der Zukunftsangst in Deutschland verfestigen. Eine Art Rätsel ist dabei die deutsche Arbeitslosenstatistik, die im Zeitraum 1995–2004 eine Zunahme von 1,06 Mio. Stellen verzeichnet. Aber die politisch kunstvolle Schaffung von wenig produktiven Mini-Jobs, 1-Euro-Jobs und Frühverrentungsprogrammen vernebeln das Bild. Folgt man Sinn (2005), der zu Recht auf die notwendige Umrechnung in Vollzeitäquivalente hinweist, so sind im Verarbeitenden Gewerbe 1,09 Mio. Stellen im Zeitraum 1995–2004 verloren gegangen. Die offizielle Potjemkinsche Botschaft heißt somit „plus“ 1 Mio. neue Jobs, die Realität ist aber „minus“ 1 Mio. neue Jobs (auf Basis von Vollzeitäquivalenten). Während man laut offizieller Statistik sorglos sein könnte, gibt die ökonomische Wahrheit Anlass zu tiefer Besorgnis. Natürlich wäre eine Abnahme von Industrie-Jobs bei gleichzeitig starker Expansion von hochqualifizierten Dienstleistungsjobs noch eine halbwegs akzeptable Entwicklung. Aber eine quantitative Analyse z. B. für Nordrhein-Westfalen, dem Kernland der alten Industrie, zeigt gerade beim Strukturwandel das Fehlen einer solchen Erfolgsgeschichte im Dienstleistungssektor (Welfens/Jungmittag/Vogelsang, 2006); das bevölkerungsreichste Bundesland ist zusammen mit den ostdeutschen Bundesländern beim technischen Fortschritt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre gegenüber den Führungs-bundesländern Hamburg und Baden-Württemberg zurückgefallen, wobei dies in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen auf ein zu geringes Wachstum von Jobs im Bereich Hochtechnologie-Dienstleistungen, aber auch bei industriellen Hochtechnologiejobs zurückzuführen ist.

Man darf auch bei wichtigen Dienstleistungsbranchen wie Banken, Versicherungen und Telekommunikation anmerken, dass es in Deutschland offenbar relativ wenig besonders wettbewerbsfähige Unternehmen gibt, soweit man auf die Direktinvestitionsaktivitäten schaut. Folgt man Dunning, so sind firmenspezifische Vorteile bzw. Technologievorsprünge eine wesentliche Grundlage erfolgreicher Direktinvestitionen bzw. internationaler Unternehmensübernahmen. Gerade im Dienstleistungssektor sind Direktinvestitionszuflüsse stark, was eine relative Stärke ausländischer Konkurrenzunternehmen vermuten lässt.

Es ist daher keineswegs so, dass Deutschlands Industrie Teil einer Art geglückte Globalisierungsdynamik ist, bei der einfache Arbeiten nach Osteuropa oder China verlagert werden, während die freigesetzten Arbeitskräfte sich verstärkt auf noch höherwertigere Jobs konzentrieren können. Ein solcher „positiver Globalisierungsprozess“ war etwa zu Beginn des 21. Jahrhunderts in der US-Softwareindustrie zu beobachten. Im Zeitraum 2000–2003 wurden rund 100 000 Jobs nach Asien verlagert (einfache Programmierarbeiten betreffend), während die Zahl der Programmierjobs in den USA insgesamt anstieg (Bailey/Lawrence, 2005); dabei war tat-

sächlich eine Hinwendung zu höherwertigen Tätigkeiten in den USA beobachtbar. Während in den USA die Globalisierung tendenziell zu mehr Wirtschaftswachstum beiträgt, ist für Deutschland nicht ohne weiteres eine positive Bilanz aufzumachen. Vermutlich trägt die Globalisierung zu höherer Produktivität bei, aber zu mehr Jobs eher nicht. Dafür ist in vielen Regionen Deutschlands zuviel Inflexibilität und Unprofessionalität im Spiel: Unter der Überschrift Inflexibilität kann man die zu geringe regionale und qualifikatorische Lohndifferenzierung zusammenfassen, aber auch Bürokratieprobleme und Probleme beim Outsourcing im Inland. Mögliche Produktivitätserhöhungsmöglichkeiten durch Outsourcing, also die Verringerung der Fertigungstiefe, lassen sich in den USA leichter als in Deutschland realisieren. Unprofessionalität wird etwa durch die Verzögerung in der Inbetriebnahme des Berliner Großflughafens illustriert. Die globale Vernetzung über einen modernen Flughafen bringt erfahrungsgemäß neue Jobs und in Flughafennähe zahlreiche hochwertige Arbeitsplätze. Berlin hätte durchaus die Möglichkeit zu einer wichtigen Ost-West-Drehscheibe zu werden.

Auf Seiten der Bundesrepublik Deutschland hat sich im Zuge der EU-Osterweiterung ein differenzierter Problem-Mix ergeben: Zunächst ist festzustellen, dass die Osteuropa-Exporte Deutschlands relativ zum Bruttoinlandsprodukt zugenommen haben, was einen wirtschaftlichen Expansionsimpuls darstellt. Zugleich sind die Importe aus den Beitrittsländern – relativ zum Bruttoinlandsprodukt – langfristig deutlich gestiegen. Dass auch der Anteil der importierten Vorleistungen an den Exporten gestiegen ist, wird hier nicht als kritisches Basar-Phänomen gesehen, sondern als normales Element einer dynamischen internationalen Arbeitsteilung. Eine vernünftige Wirtschaftspolitik in Deutschland muss von den Hauptproblemen im Land ausgehen:

Anhaltende Effekte der EU-Osterweiterung, die teilweise von Globalisierungs-impulsen überlagert werden: Deutschland muss sich auf verschärften Standort- und Systemwettbewerb einstellen, was verstärkte institutionelle Reformen erfordert. Es ist von einer langfristigen Verlagerung von Arbeitsplätzen – zunächst vor allem in der Industrie – nach Osteuropa auszugehen. Umso wichtiger werden Weichenstellungen für eine verstärkte Expansion des Dienstleistungssektors.

- Zu den langfristigen institutionellen Reformnotwendigkeiten gehört eine Föderalismusreform. Die angedachten Veränderungen sparen allerdings bislang einen wesentlichen Bereich aus, nämlich die Medienordnung, die in Deutschland hyperkomplexe Zuständigkeiten bei Bund und Ländern beinhaltet und von einer Art Plattformen-Separierung ausgeht: Telekommunikation – Internet – TV / Rundfunk, wo jedoch wegen der Digitalisierung längst eine Marktverschmelzung stattgefunden hat, die nach neuen Rahmenbedingungen für die digitale Wissensgesellschaft verlangt.
- Deutschland sollte die Rahmenbedingungen für Strukturwandel und Wachstum verbessern; dabei ist es angemessen, den neuen Herausforderungen und Chancen der Informations- und Kommunikationstechnologie gerecht zu werden. So

sind wegen der zunehmenden Bedeutung immaterieller Aktiva in der digital vernetzten Wissensgesellschaft die Bedingungen für Gründungs- und Expansionsfinanzierung zu verbessern; aus Sicht der in der Eurozone dominanten Universalbanken sind immaterielle Aktiva kaum als Kreditsicherheit geeignet, was die Fremdkapitalfinanzierung erschwert. Im Bereich Eigenkapitalversorgung könnte der Staat z. B. per Gesetz Genuss-Scheine – ein Eigenkapitalsurrogat, das bislang nur im Bankenbereich standardisiert ist – bundesweit standardisieren, um eine höhere Liquidität bzw. einen größeren Markt zu schaffen.

- Die Wachstumsschwäche Deutschlands ist kein homogenes Phänomen. Es wird bislang übersehen, dass Deutschland zugleich unter einer Wachstumsspaltung leidet – die Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität war vor allem in Nordrhein-Westfalen und in Ostdeutschland in der zweiten Hälfte der 90er Jahre relativ gering. Hier sind offenbar auch die entsprechenden Bundesländer gefordert, mit ursachenadäquaten Politikansätzen zu reagieren.
- Auf EU-Ebene könnte man den Versuch einer Trias-Führung Deutschland-Frankreich-Polen unternehmen, sofern man in Polen an einer Motor-Rolle in der EU interessiert ist; jedenfalls scheint Polen ein natürlicher Ansprechpartner gerade in Osteuropa zu sein. Alternativ ist an eine sinnvolle Wiederbelebung der deutsch-französischen Führungsarbeit zu denken. Dazu gehört auch ein ordnungspolitischer Dialog zwischen Berlin und Paris, bei dem es um die Herstellung funktionsfähiger Kapitalmärkte im EU-Binnenmarkt bzw. das Zurückdrängen nationalistischer Abwehrreflexe gehen muss – die Quasi-Verstaatlichung des französisch-belgischen Suez-Energiekonzerns durch die Gaz de France (als offensichtliche Abwehrmaßnahme gegenüber einem Übernahmeangebot für Suez durch die Enel aus Italien) kann man nur als ordnungs- und wachstumspolitisch höchst problematischen Vorgang werten. Funktionsfähige Kapitalmärkte in der EU können zu statischer und dynamischer Allokationseffizienz und damit auch zu Expansions- und Wachstumsimpulsen beitragen.
- Auf EU-Ebene ist bislang sowohl in Sachen EU-Verfassung als auch beim Lissabon-Prozess ein erheblicher Mangel an Realismus festzustellen. Dies gilt im Übrigen auch für Deutschland, wo sich die Politik an zyklischen Aufschwungsmomenten festhält, ohne die strukturelle Wachstumsschwäche wirklich angehen zu wollen.

Die deutsche Krankheit Wachstumsschwäche ist seit über zwei Jahrzehnten virulent mit wichtigen Symptomen, von denen viele völlig unabhängig von der EU-Osterweiterung sind. (Durch die Osterweiterung tritt allerdings der Anpassungsstau verstärkt in den Blick):

- Auf dem Weg in die alternde Gesellschaft gab es eine teure staatliche Förderung einer Verjüngung der Arbeitswelt, wodurch dank staatlich subventionierter Frühverrentung immer weniger Firmen überhaupt noch über 50jährige Arbeitnehmer beschäftigen.

- Kreditfinanzierte Milliardenförderung des Staates für die am Weltmarkt nicht wettbewerbsfähige Steinkohle, wodurch das bevölkerungsstärkste Bundesland Nordrhein-Westfalen in nicht-wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstrukturen gehalten wurde – mit dem Ergebnis anhaltender Wachstumsschwäche und verlangsamten Strukturwandels. Während man in einigen Branchen aufgrund positiver externer Effekte Subventionen ökonomisch rechtfertigen kann, gibt es für den Steinkohlebergbau keine erkennbare ökonomische Begründung.
- Die Politik fand keine Kraft zu einer deutlichen Rückführung der Staatsquote und auch nicht zu einer Umschichtung der Staatsausgaben zugunsten höherer öffentlicher Investitionen. Die Schuldenquote (Relation Staatsschuld zu Bruttoinlandsprodukt) stieg wegen der relativ zum schwachen Wirtschaftswachstum hohen Defizitquote von 60 % in 2001 auf 67 % in 2005. Die – im EU-Vergleich – unterdimensionierten öffentlichen Investitionen verstärken langfristig die Wachstumsschwäche. Für die große Koalition wird die Frage der Schuldenpolitik auf der Agenda bleiben, selbst wenn man bei der Defizitquote unter die 3 %-Grenze kommt, denn nun verstößt Deutschland zunehmend gegen die Obergrenze von 60 % bei der Schuldenquote.
- Neue Industrien bzw. Dienstleistungsfelder brauchen komplementär gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Von diesen aber gibt es wegen des Stillstands im kritikwürdigen Schulsystem – siehe PISA-Studie – und unzureichender Modernisierung des Hochschulsystems sowie Defiziten in der Weiterbildung viel zu wenige. Das deutsche Hochschulsystem ist verglichen mit dem der USA oder Australien völlig unterdimensioniert, da es auf private Universitäten – von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen – verzichtet. Der notwendige Weg zur Wissengesellschaft kann aber nicht gegangen werden, wenn nur 1 % des Bruttoinlandsproduktes für den Hochschulbereich ausgegeben wird. Dies ist etwa die Hälfte dessen, was im Hochlohnland Deutschland nötig wäre. Wegen der schwierigen Haushaltssituation dürfte es unrealistisch sein anzunehmen, dass der Staat durch deutlich höhere Bildungsausgaben für eine beträchtliche Expansion im Universitätssystem sorgen kann. Daher sind Weichenstellungen zugunsten von privaten Universitäten dringlich. Deutschland wird sich als Hochlohnland nur dann vernünftig behaupten können, wenn es die Herausforderungen von Osterweiterung und Globalisierung positiv aufnimmt und nicht zuletzt über eine verstärkte Humankapitalbildung Wachstum und Beschäftigung zu sichern sucht. Bei Geringqualifizierten bzw. Langzeitarbeitslosen sollte man über eine negative Einkommenssteuer – wie in den USA oder Großbritannien – Anreize für mehr Beschäftigung setzen.

Die ökonomische Schubkraft der alten Industrien läuft in Deutschland immer mehr aus. Sogar die Automobilindustrie wird unterhalb der Mittelklasse wohl binnen eines Jahrzehnts teilweise aus Deutschland abgezogen sein. Der Maschinenbau wird unter dem Eindruck eines strukturellen Mangels an Ingenieurstudenten kaum noch expandieren können. Für die neuen Paradebranchen einer modernen Dienstleistungsgesellschaft, etwa für die Informations- und Kommunikationstechnologie

3 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 315

oder für die Medienbranche, hat man in Deutschland bislang kaum vernünftige Weichen gestellt. In den späten 90er Jahren erreichten die Pro-Kopf-Investitionen in der Telekommunikation gerade 50 Prozent der Werte von Ländern wie Schweiz, Österreich, Großbritannien oder Schweden. Kein OECD-Land hat eine regulatorisch derart zerklüftete Medienwirtschaft wie Deutschland, wodurch sich ausländische Investoren nur wenig engagieren und deutsche Medienkonzerne nur im Ausnahmefall soviel Dynamik im Inland entwickeln, dass sie auch international als Investoren erfolgreich sind.

Die Politik kann auf einen leichten Konjunkturaufschwung in 2006 verweisen, aber schon für 2007 ist in der Frühjahrsprognose des Internationalen Währungsfonds – und bei anderen Wirtschaftsforschungsinstituten – ein Rückgang des Wachstums angezeigt. Während die Weltwirtschaft in 2006/07 mit etwa 4,5 % wachsen dürfte, liegen Deutschlands Wachstumsraten bei etwas über 2 % im Jahr 2006 und 1 % im Jahr 2007. Das Wirtschaftswachstum in den USA beträgt laut Prognosen gut 3 % im Jahr 2006 und knapp 3 % im Jahr 2007, für die Eurozone werden 2,5 % für 2006 angesetzt und knapp 2 % für 2007. Wenn Deutschland seine Hausaufgaben nicht macht, dann wird die Eurozone gegenüber den USA am Ende des 21. Jahrhunderts massiv zurückgefallen sein. Auch wenn es nur eine illustrative Berechnung ist, so sei betont: Wenn die USA 75 Jahre lang mit 3 % wachsen würden, die Eurozone aber nur mit 1 %, dann hätte sich das ökonomische relative Gewicht der USA relativ zu Eurozone von etwa 1:1 in 2005 auf 9:1 in 2080 erhöht.

Wer im globalen Systemwettbewerb das Modell der Sozialen Marktwirtschaft international nicht chancenlos sehen will, der muss akzeptieren, dass eine wachstumspolitische Revitalisierung der EU bzw. der Eurozone unerlässlich ist. Die seit den späten 80er Jahren entstandene Neue Wachstumstheorie bietet durchaus auch Ansätze, um sinnvolle Politikfelder zu identifizieren: Innovationsförderung und Humankapitalbildung sind hier zuerst zu nennen, aber auch Netzwerkeffekte in der Digitalen Sozialen Marktwirtschaft (*Welfens/Zoche/Jungmittag et al. 2005*). Während in den USA längst Ansätze zu einer Neuen Wachstumspolitik erkennbar sind, ist man in Deutschland hier noch weit zurück. Dies heißt allerdings nicht, einer altherkömmlichen Industriepolitik das Wort zu reden, sondern auf EU-Ebene und auf den Politikebenen von Bund und Ländern sinnvolle Ansätze für mehr Wachstum zu entwickeln. Dass die Tarifvertragsparteien beim Thema Beschäftigungssicherung stärker in die Verantwortung genommen werden müssen, versteht sich von selbst. Zudem ist eine vernünftige solide Kommunikationsstrategie der Wirtschaftspolitik in Sachen EU-Osterweiterung sowie eine verbesserte Qualität der Wirtschaftspolitik – einhergehend mit geringer Volatilität der Politik – wesentlich.

Literatur

- Bailey, M. N. / Lawrence, R. Z.* (2005): Don't Blame Trade for US Job Losses, McKinsey Quarterly, 2005, 1.
- Black, S.* (Hrsg.) (1997): Europe's Economy Looks East: Implications for Germany and the European Union. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borbély, D.* (2006): Trade Specialization in the Enlarged European Union. Springer / Physica: Heidelberg.
- Dunning, J. H.* (1977): Trade, Location of Economic Activity and MNF: A Search for an Eclectic Approach, in: Ohlin, B. / Hesselborn, P. O. / Wijkman, P. M. (eds.): The International Allocation of Economic Activity, London, Macmillan, S. 395 – 418.
- Froot, K. A. / Stein, J. C.* (1991): Exchange rates and foreign direct investment: An imperfect capital markets approach. Quarterly Journal of Economics 106, S. 191 – 217.
- Jungmittag, A.* (2004): Innovations, Technological Specialisation and Economic Growth in the EU. International Economics and Economic Policy 1, S. 247 – 273.
- Jungmittag, A.* (2006): Internationale Innovationsdynamik, Spezialisierung und Wirtschaftswachstum in der EU. Springer, Heidelberg.
- Lilien, D. M.* (1982a): Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment. Journal of Political Economy, 90, pp. 777 – 793.
- Lilien, D. M.* (1982b): A Sectoral Model of the Business Cycle. Modelling Research Group.
- OECD* (1987): Structural Adjustment and Economic Performance. OECD, Paris.
- Sinn, H-W.* (2005): Basar-Ökonomie Deutschland. Ifo Schnelldienst 6. München.
- Solbes, P.* (2004): The European Union: Economic prospects, structural reforms and enlargement. International Economics and Economic Policy 1, Nr. 1, S. 105 – 110.
- Stamer, M.* (1999): Strukturwandel und Wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, den USA und Japan. Shaker, Aachen.
- Welfens, P. J. J.* (2005): Innovation, Structural Change and Exchange Rate Dynamics in Catching-up Countries, Heidelberg / New York: Springer, S. 245 – 278, in: Welfens, P. J. J. / Wziatek-Kubiak, A. (eds.): Structural Change and Exchange Rate Dynamics; The Economics of EU Eastern Enlargement, Springer, Heidelberg.
- Welfens, P. J. J.* (2006a): Innovations in Macroeconomics, Heidelberg: Springer.
- Welfens, P. J. J.* (2006b): Reformmotor im Politikstau, Frankfurt am Main: im Druck.
- Welfens, P. J. J.* (2006c): Information and Communications Technology, Regulations and Growth: Theory and Key Policy Issues, in: Welfens, P. J. J. et al. (eds.): Integration in Asia and Europe, Heidelberg / New York: Springer, S. 31 – 66.
- Welfens, P. J. J. / Borbély, D.* (2006): Structural Change, Innovation and Growth in the Context of EU Eastern Enlargement, Paper presented at a World Bank seminar, Washington, 26. 1. 2006.
- Welfens, P. J. J. / Zoche, P. / Jungmittag, A.* et al. (2005): Internettirtschaft 2010, Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Heidelberg: Springer.

3*

Welfens, P. J. J./Jungmittag, A./Vogelsang, M. (2006): Innovation, Regulierung und Wirtschaftswachstum in Digitalen Marktwirtschaften: Nationale und regionale Perspektiven, Studie für das Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Lohmar: EUL (erscheint demnächst).

Weltbank (2005): World Development Report, Washington DC.

Spannungen im europäischen Mehrebenensystem durch heterogene Präferenzen: Zur Notwendigkeit einer flexibleren Integrationsstrategie der EU¹

Von *Joachim Ahrens*, Göttingen, *Martin Meurers*, Berlin
und *Carsten Renner*, Oestrich-Winkel

Abstract

The enlargement of the EU in 2004 has implied enormous challenges for the institutional framework of the European Union. In particular, the assignment of individual policy realms to national or European decision-making entities is politically changed. This article focuses on the opinion of the European citizens with respect to that question. Based on Eurobarometer data, the heterogeneity of preferences (reflected in diverse citizens' opinions) will be quantified for the old and the enlarged Union. Given the detected preferences for or against an EU competence in individual policy areas, the implications for decision-making processes in the European Council of Ministers will be analyzed. The results can contribute to design a more flexible and economically more efficient integration strategy.

A. Einleitung

Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) geht mit einer beträchtlichen Zunahme der Heterogenität in der Gemeinschaft einher. Dies gilt sowohl für wirtschaftliche Strukturen und finanzielle Restriktionen als auch für politische Interessen sowie soziale und kulturelle Präferenzen. Vor allem aus diesem Grund wird sich das ohnehin bestehende Spannungsverhältnis von Erweiterung und Vertiefung der EU weiter verschärfen, und bereits bestehende Konflikte im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems werden sich verstärken.²

Um Spannungen abzubauen, welche die institutionellen Pfeiler und die politischen Entscheidungsprozesse in der EU prägen, und die Funktions- und Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu stärken, ist eine ökonomisch sinnvolle und

¹ Dieser Beitrag ist eine aktualisierte und leicht modifizierte Fassung des Artikels „EU-Osterweiterung: Erfordert eine steigende Heterogenität der Mitglieder flexiblere EU-Institutionen?“, der bereits im *ifo-Schnelldienst*, 19/2003, veröffentlicht wurde.

² Eine ausführliche, differenzierte und konzeptionell orientierte Diskussion des europäischen Mehrebenensystems findet sich u. a. in *König et al. (1996)*.

gesellschaftlich akzeptable Zuordnung politischer Entscheidungskompetenzen auf die nationale bzw. die supranationale Ebene vorzunehmen. Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus sollten öffentliche Güter auf der Ebene bereitgestellt und politische Maßnahmen auf der Ebene entschieden und durchgesetzt werden, welche dies kosten-effektiv und effizient gewährleisten kann (Heinemann 1996). Alesina und Wacziarg (1999) und Alesina et al. (2001 a, b) identifizieren für die EU einen Trade-off zwischen dem Nutzen einerseits, welcher durch die Ausnutzung von Skaleneffekten und der Internalisierung externer Effekte resultiert, und Präferenzkosten andererseits. Letztere entstehen dadurch, dass eine Harmonisierung von politischen Maßnahmen zu größerer Zentralisierung führt, wodurch die Berücksichtigung länderspezifischer Heterogenitäten erschwert wird.

Alesina et al. (2001a) unterscheiden neun Politikbereiche in der EU, die für den europäischen Integrationsprozess von zentraler Bedeutung sind (Tabelle 1). Auf der Grundlage des o.g. Kosten-Nutzen-Kalküls identifizieren sie drei Politikfelder, in denen die politischen Zuständigkeiten auf der EU-Ebene (oder sogar auf globaler Ebene) angesiedelt werden sollten. Diese umfassen die *Außenhandelspolitik*, die *Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes* und die *Wettbewerbspolitik*. Weitere drei Politikfelder sollten gemeinsam auf der EU-Ebene und der nationalen Ebene verankert werden. Dies betrifft die Bereiche *Internationale Beziehungen*, *Umweltpolitik* sowie die *Geld- und Finanzpolitik*³. Schließlich identifizieren sie noch drei Politikfelder, über die ausschließlich von nationalen oder lokalen Jurisdiktionen entschieden werden sollte.

Tabelle 1
Politikbereiche und empfohlene politische Zuständigkeiten

Politikbereich	Externalitäten	Präferenz-Asymmetrie	Zuordnung der politischen Kompetenzen
Außenhandelspolitik	hoch	niedrig	EU / global
Gemeinsamer Markt	hoch	niedrig	EU
Wirtschaftsbeziehungen (sektorübergreifend)	hoch	unklar	EU / global
Internationale Beziehungen	mittel / hoch	niedrig	national / EU
Umwelt	mittel / hoch	hoch	national / EU / global
Geld- und Finanzpolitik	mittel / hoch	unklar	national / EU
Bildung, Forschung, Kultur	niedrig	hoch	lokal / national
Wirtschaftsbeziehungen (sektorial)	niedrig	hoch	national
Bürgerrechte / Sozialpolitik	niedrig	hoch	lokal / national

Quelle: Alesina et al. (2001a).

³ Die Geldpolitik wird von der Europäischen Zentralbank bestimmt. Politikbereiche wie Finanzmarktregelung und Bankenaufsicht sollten ebenso zentral gesteuert werden, während die Finanzpolitik grundsätzlich im nationalen Verantwortungsbereich verbleiben sollte.

Eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Kompetenzverteilung in der EU offenbart jedoch, dass die o. g. normativen Kriterien in einigen Bereichen nicht erfüllt sind und somit eine ineffiziente Allokation der politischen Kompetenzen zu konstatieren ist. In einigen Bereichen wie z. B. der *Landwirtschaft und Fischerei* sind die Aktivitäten der EU zu ausgedehnt, während die Union in anderen Politikfeldern wie etwa der *Umweltpolitik* über zu begrenzte Kompetenzen verfügt.

In den nachfolgenden Ausführungen werden die Präferenzen der Bürger in den bisherigen EU-Mitgliedsländern sowie in den Beitrittsländern hinsichtlich der Zuordnung von politischen Kompetenzen auf unterschiedliche Entscheidungsebenen quantifiziert und analysiert. Des Weiteren werden auf der Grundlage der Präferenzen für oder gegen eine EU-Kompetenz in einzelnen Politikbereichen die Implikationen für die Entscheidungsprozesse im Europäischen Ministerrat analysiert. Dies dient dann als Ausgangspunkt zum Entwurf einer flexibleren und ökonomisch effizienteren Integrationsstrategie.

B. Heterogene Präferenzen: Daten und Messgrößen

Die Analyse der von den Bürgern in der EU gewünschten Kompetenz-Allokation verfolgt das Ziel, die Einstellung der Bürger hinsichtlich zentralisierter Entscheidungsmechanismen in der EU zu untersuchen. Auf der Grundlage der von der EU bereitgestellten Eurobarometer-Daten werden zwei Ländergruppierungen unterschieden: die bisherigen fünfzehn EU-Länder (EU15) und die im Jahr 2004 beigetretenen Länder (EU10). Die zentralen Fragestellungen sind, (1) ob die Präferenzen für die Zentralisierung bestimmter Politikfelder mit den Empfehlungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus übereinstimmen, (2) ob trotz dieser theoretischen Richtlinien kontroverse Einstellungen bei den Bürgern existieren und (3) ob die Erweiterung der EU das Ausmaß möglicher Kontroversen verändert hat. Bevor diese Fragestellungen in Kapitel C explizit bearbeitet werden, erfolgt in den nachfolgenden Abschnitten zunächst eine Erläuterung der Daten und anzuwendenden Messgrößen, welche zur Modellierung der Bürgerpräferenzen herangezogen werden.

I. Daten des Eurobarometer

Um die Präferenzen der europäischen Bürger zu charakterisieren, werden die Ergebnisse des Eurobarometers herangezogen. Die seit 1973 halbjährlich durchgeführte Umfrage enthält einen Fragenblock zu den EU-Kompetenzen in 25 Politikfeldern und ist damit wesentlich differenzierter als die zuvor zitierte Darstellung von Alesina et al. (2001a). Die Befragten müssen für jeden Politikbereich angeben, ob sie die politische Entscheidungskompetenz eher auf der EU-Ebene oder der nationalen Ebene bevorzugen.

Für eine zeitnahe Einschätzung der EU-Politik ist es sinnvoll, nur die Umfrageergebnisse der letzten Jahre zu verwenden. Die Währungsunion 1999 bietet sich somit als Startzeitpunkt an, da sie die Wahrnehmung europäischer Themen tendenziell erhöht hat. Auf diese Weise lässt sich auch ein in längeren Beobachtungszeiträumen auftretender Trend in den Präferenzen vermeiden. Insgesamt enthält der verwendete Datensatz für die EU15 folglich zehn Umfragen vom Frühjahr 1999 bis zum Frühjahr 2004.⁴ Demgegenüber war die Datenlage für die zehn Beitrittsländer zum Zeitpunkt der Studie auf vier Umfragen der Jahre 2001 bis 2004 begrenzt.⁵

II. Ausprägung und Ursache unterschiedlicher Präferenzen

Primäres Ziel der empirischen Analyse ist die Quantifizierung der Heterogenität im Meinungsbild der EU-Bürger mit Blick auf ihre Präferenzen für nationale oder zentralisierte Kompetenzen der Politik. Dazu werden aus den Umfragedaten für jedes Land Indikatoren gebildet, welche die Ausgeprägtheit des Bürgerwunsches nach EU-Kompetenzen in den einzelnen Politikfeldern erfassen. Die Heterogenität der Präferenzen in den einzelnen Ländern wird dann zunächst getrennt für die EU15 und die EU10 untersucht. Man erhält somit zwei Maße für die Heterogenität der Präferenzen, einerseits innerhalb der jeweiligen Gruppe und andererseits im Vergleich der beiden Gruppen miteinander.

Ein erster Schritt in der Datenauswertung ist die Abgrenzung von Politikfeldern, in denen eine klare Mehrheit von Ländern entweder für eine Zentralisierung oder für eine Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen ist, gegenüber solchen Politikbereichen, die zwischen den Ländern kontrovers sind. In einem zweiten Schritt wird dann die Heterogenität der jeweiligen Gruppe (EU15 bzw. EU10) in Bezug auf die generelle Haltung der Länder zu EU-Kompetenzen herausgearbeitet. Dadurch lassen sich zum einen die EU-Optimisten und -Pessimisten identifizieren. Zum anderen können länderspezifische Präferenzen und deren mögliche Hintergründe aufgezeigt werden.

Besonders interessant sind die zwischen den Ländern kontroversen Politikfelder sowie die unterschiedlichen Positionen einzelner Länder bzw. Ländergruppen. Diese Informationen helfen nicht nur, die Heterogenität der Präferenzen europäischer Bürger aufzudecken, sondern liefern auch Hinweise auf die Ursachen länderspezifischer Positionen. *Anderson* und *Kaltenthaler* (1996) zeigen z. B., dass die Länge der EU-Mitgliedschaft, der Zeitpunkt des Beitritts und die nationale Wirtschafts-

⁴ Im Jahr 2000 wurde die Umfrage nur einmal durchgeführt.

⁵ Die betreffenden Informationen über die Beitrittsländer finden sich im Internet unter der Adresse http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm.

Der Zeitrahmen von vier Jahren könnte für die Messung stabiler Präferenzen zu kurz sein. Allerdings zeigt sich, dass die Standardabweichungen der zu berechnenden Präferenzindikatoren geringere Werte aufweisen als die Standardabweichungen im Fall der EU15-Gruppe.

entwicklung die Hauptfaktoren für eine generelle Zentralisierungspräferenz sind. Möglicherweise gibt es aber noch weitere Einflussfaktoren, die in der Geschichte, in der geographischen Lage oder den sozioökonomischen Bedingungen angelegt sind.

Ein ergänzender Ansatz, um die Motive für länderspezifische Präferenzen für oder gegen mehr Zentralisierung näher zu beleuchten, ist die Betrachtung der Korrelationen zwischen den Präferenzen für verschiedene Politikfelder. Ist z. B. das Meinungsbild zu zwei Politikfeldern über die Länder hinweg sehr ähnlich, so lässt dies darauf schließen, dass die Bürger eine enge Verbindung zwischen beiden Politikfeldern sehen. Im Umkehrschluss könnte man argumentieren, dass ein zentrales Motiv oder Anliegen für die Präferenzäußerung zu beiden Politikfeldern existiert. So schlägt sich z. B. die Vorstellung, von welcher politischen Instanz Zuwanderung geregelt werden sollte, in einer sehr ähnlichen Präferenzverteilung in den Politikfeldern *Politisches Asyl* und *Immigration* nieder.

III. Messgrößen für Heterogenität

Die erste Kategorie von Messgrößen zielt auf die Frage, inwieweit Mehrheiten von Ländern für oder gegen politische Kompetenzen der EU in den insgesamt 25 Politikfeldern ($j = 1, 2, \dots, 25$) sind. Für jedes Land der EU15 und der EU10 ($i = 1, 2, \dots, 15$ und $i = 1, 2, \dots, 10$) liegen aus den Umfragen Prozentzahlen der Befragten vor, die sich für nationale Kompetenzen ($\%NAT_{i,j}$) und für EU-Kompetenzen ($\%EU_{i,j}$) aussprechen. Berücksichtigt man mehrere Befragungsrunden (wie erläutert für die EU15 $T = 10$ und für die Beitrittskandidaten $T = 4$), so lässt sich ein Indikator konstruieren, der für jedes Land zu jedem Politikfeld die Ausgeprägtheit des Bedürfnisses nach nationaler Politikkompetenz ausdrückt:

$$X_{i,j} = 100 \cdot \left(\frac{1}{T} \sum_t \%NAT_{i,j,t} - \%EU_{i,j,t} \right), t = 1, \dots, T .$$

Dieser Indikator kann bei vollständiger Ablehnung von Zentralisierung politischer Kompetenzen auf EU-Ebene einen Wert von 100 erreichen. Bei vollständiger Zustimmung nimmt er einen Wert von -100 an. Die Standardabweichung des Indikators ist entsprechend durch

$$S_{i,j} = \sqrt{Var(\%NAT_{i,j,t}) + Var(\%EU_{i,j,t}) - 2Cov(\%NAT_{i,j,t}, \%EU_{i,j,t})}$$

gegeben. Aufbauend auf diese Größen erhält man eine erste Messgröße für die Dominanz bestimmter Präferenzen, indem man diejenigen Länder abzählt, für welche die Indikatoren $X_{i,j}$ signifikant über (Präferenz für nationale Politik) bzw. unter (Präferenz für EU-Kompetenz) null liegen. Als Trennlinie dienen hierbei die 5 %-Werte der konventionellen t -Statistik. Die Differenz aus den signifikanten Pro-

EU- und Kontra-EU-Ländern (**D**) liefert dann einen ersten Anhaltspunkt für klare Mehrheiten von Ländern, deren Bürger entweder Zentralisierung oder Dezentralisierung der politischen Entscheidungen wünschen.

Als zweite Messgröße für die Dominanz bestimmter Präferenzen in den Ländergruppen berechnen wir die Wahrscheinlichkeit einer 50 %-Mehrheit für zentralisierte Politikkompetenzen unter der Annahme, dass jedes Land eine Stimme besitzt. Diese Messgröße wird in der weiteren Analyse als **W50** bezeichnet. Wir erhalten sie durch Simulationen der Mehrheitsverhältnisse auf der Grundlage des Präferenzindexes $X_{i,j}$ unter zusätzlicher Berücksichtigung der Unsicherheit im Abstimmungsverhalten, welche in der Standardabweichung $S_{i,j}$ zum Ausdruck kommt. Für jeden der 10.000 Simulationsschritte erhält man so ein bestimmtes Abstimmungsergebnis. Die Anzahl der Mehrheiten werden dann durch den Indikator **W50** als Prozentsätze der Simulationsläufe erfasst.

Zusätzliche Information zur Bewertung der Robustheit der vorangegangenen Indikatoren liefern zudem der einfache Durchschnitt der Indikatoren $X_{i,j}$ über alle Länder (\bar{X}_j) sowie die durchschnittliche Standardabweichung der Indikatoren innerhalb der EU15 bzw. EU10 (\bar{S}_j).

Wie erläutert, manifestiert sich Heterogenität in den Präferenzen auch noch in weiteren Dimensionen. Erstens in der allgemeinen Einstellung der Bürger einzelner Länder zu zentralisierter EU-Politik und zweitens in der Abweichung ihrer Zentralisierungspräferenz von den übrigen Ländern. Um eine Messgröße für diese relative Präferenz eines Landes zu erhalten, erfassen wir für jedes Politikfeld j die Länder mit derselben Präferenz wie Land i ($\#G_{i,j}$) und setzen sie in Bezug zur Anzahl der Länder mit der Mehrheitsposition ($\#M_j$). Zusammengefasst wird dies in dem folgenden Index:

$$MFK_i = \frac{1}{J} \sum_j \frac{\#G_{i,j} + 1}{\#M_j} .$$

Dieser Index, der die Mehrheitsfähigkeit der generellen EU-Haltung eines Landes erfasst, liegt z. B. für die EU15-Gruppe minimal bei 1/14 (die Bürger von Land i stehen mit ihrer Meinung immer alleine) und maximal bei 1 (die Bürger von Land i vertreten immer die Mehrheitsmeinung).

C. Bürgerpräferenzen in der EU

I. Bürgerpräferenzen in der EU15

Zunächst wendet sich die empirische Auswertung den Mehrheiten zu, die in den EU15-Ländern bezüglich der 25 Politikfelder existieren. Die Rangfolge der Politikfelder in Tabelle 2 wurde durch Sortieren nach der Deutlichkeit von Mehrheiten für Zentralisierung ermittelt, wobei dem Indikator **D** Priorität vor dem Indikator

W50 und dem Mittelwert der Länderindikatoren \bar{X}_j gegeben wurde. Insbesondere der Indikator **W50** stellt sich dabei als sehr geeignet heraus, klare Mehrheiten für oder gegen Zentralisierung von den kontroversen Politikfeldern abzugrenzen.

Tabelle 2

Präferenzen der EU15 – Messgrößen für die 25 Politikfelder

Politikfeld	D	W50	\bar{X}_j	\bar{S}_j
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	15	100 %	-57,1	11,1
Information über EU	15	100 %	-46,3	12,0
Außenpolitik	15	100 %	-42,2	18,3
Forschung	15	100 %	-38,0	18,1
Drogen	15	100 %	-34,9	11,7
Unterstützung schwacher Regionen	15	100 %	-28,8	13,5
Organisiertes Verbrechen	13	100 %	-42,8	16,2
Armut und soziale Ausgrenzung	13	100 %	-20,5	14,1
Humanitäre Hilfe	11	100 %	-32,8	23,0
Währungsfragen	11	100 %	-29,4	29,9
Umweltschutz	11	100 %	-17,7	18,5
Mittelwert pro EU	13,5	100 %	-35,5	16,9
Agrar und Fischfang	3	71 %	0,8	20,6
Politisches Asyl	1	45 %	-0,7	26,3
Arbeitslosigkeit	1	38 %	2,7	19,3
Flüchtlinge	1	35 %	4,8	32,3
Verteidigung	-1	19 %	8,9	34,3
Immigration	-3	27 %	6,54,9	31,2
Mittelwert kontrovers	0,3	39 %	3,6	27,3
Jugendkriminalität	-9	0 %	17,3	24,5
Stadtkriminalität	-11	0 %	21,7	22,2
Kulturpolitik	-11	0 %	23,6	19,7
Medien	-13	0 %	24,8	17,8
Erziehung und Bildung	-13	0 %	36,0	16,2
Gesundheits- und Sozialwesen	-13	0 %	37,2	25,4
Justiz	-15	0 %	33,4	19,5
Polizei	-15	0 %	41,3	15,8
Mittelwert pro nationale Politik	-12,5	0 %	29,4	20,1

Quelle: Eurobarometer, eigene Berechnungen.

Für 11 der 25 Politikfelder gibt es demnach eine klare Mehrheit von Ländern, die Entscheidungskompetenzen auf EU-Ebene favorisieren. Der Wunsch nach

Zentralisierung ist offenbar am ausgeprägtesten für politische Anstrengungen gegen *Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen*. So sprechen sich gemäß der Kenngröße **D** die Bürger in allen 15 Ländern klar für eine EU-Kompetenz aus. Ferner ist die Wahrscheinlichkeit einer 50 %-Mehrheit von Ländern für Zentralisierung (**W50**) im Prinzip eins.

Gemeinsame Motive für das klare Meinungsbild zugunsten von Zentralisierung in den 11 Politikfeldern lassen sich wie oben erläutert anhand der Korrelationen der einzelnen Präferenzindikatoren $X_{i,j}$ ergründen. Formal ausgedrückt wird dazu der lineare Zusammenhang zwischen den beiden aus i Zeilen bestehenden Vektoren $X_{i,j}$ und $X_{i,k}$ für zwei unterschiedliche Politikfelder j und k ermittelt.

Ein interessantes Ergebnis dieser Betrachtung ist die hohe Korrelation der Indikatoren für den Bereich *Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen* mit denen der Politikfelder *Währungsfragen*, *Informationen über die EU*, *Außenpolitik*, *Organisiertes Verbrechen* und *Drogen*. Dieser Zusammenhang deutet an, dass die Zentralisierungspräferenz offenbar ein Ausdruck einer Vielzahl miteinander verwobener Sorgen über Menschenrechte, wirtschaftliche Wohlfahrt und Sicherheit ist. Zu vermuten wäre demnach, dass sich in dem Bedürfnis nach EU-Kompetenzen auch die Befürchtung widerspiegelt, dass nationale Entscheidungen in einer globalisierten Welt allgemein an Effektivität verlieren.

Unabhängig davon kann die gewünschte Zentralisierung schlicht als Spiegel einer rein effizienzgeleiteten Betrachtung erachtet werden; denn gerade in diesen Politikfeldern gibt es große Spielräume für Skaleneffekte und die Internalisierung von externen Effekten durch eine gemeinsame Politik. Die einstimmige Präferenz für eine EU-Politik zur *Unterstützung schwacher Regionen* weist demgegenüber kaum Korrelationen zu anderen Politikbereichen auf, was darauf hindeutet, dass die Regionalpolitik als eine Art eigenständige Dimension europäischer Politik erachtet wird. Offenbar wird die erfolgreiche Integration der ärmeren Länder Portugal, Griechenland, Spanien und Irland von nahezu allen Ländern deutlich positiv bewertet.⁶ Überraschend ausgeprägt ist die Präferenz für eine gemeinsame *Außenpolitik*, wenn man die kontroversen Auffassungen in Verbindung mit dem Irak-Krieg bedenkt. Darauf wird noch in Verbindung mit dem Politikfeld *Verteidigung* einzugehen sein. Auch bei den Politikfeldern *Umweltschutz*, *Humanitäre Hilfe* und *Armut und soziale Ausgrenzung* scheinen den EU-Bürgern die Probleme unzureichender dezentraler Entscheidungen und eines potenziellen Trittbrettfahrer-Verhaltens bewusst zu sein. Aufgrund der starken Korrelation zwischen diesen Indizes kann man zudem vermuten, dass die Bürger diese Politikfelder als einen zusammenhängenden Aufgabenkomplex der EU ansehen. Beim Thema *Forschung* herrscht eine vergleichbare Sensibilität in Bezug auf eine effiziente Kompetenzzuweisung vor. Hier lässt die starke Korrelation der Präferenzindizes mit denen für

⁶ Alesina et al. (2001a: 10) stellen in diesem Zusammenhang nüchtern fest, dass „the response in the questionnaire may reflect the perception of personal or country gains rather than a fair judgement about the optimality of allocative criteria“.

Währungsfragen darauf schließen, dass die Bürger die potenziellen Skaleneffekte einer zentralen EU-Politik bei ihren Antworten berücksichtigen.

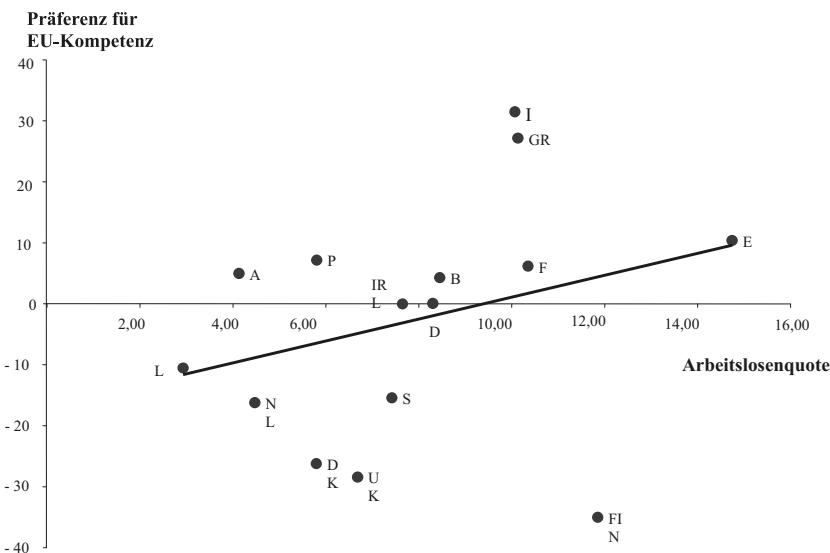
Es gibt nur sechs Politikfelder, die unter den Bürgern der EU15-Länder kontrovers sind. Hierbei sind vor allem die unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Länder interessant. Die eng verbundenen Politikfelder *Asyl, Flüchtlinge* und *Immigration* werden von sechs Ländern auf der EU-Ebene favorisiert – Belgien, Griechenland, Spanien, Italien, Frankreich und die Niederlande (in Bezug auf *Asyl* und *Flüchtlinge*). Das gegenüberliegende Ende des politischen Spektrums gegen Zentralisierung wird von Dänemark, Finnland, Irland, Schweden, Großbritannien und Österreich markiert. EU-Entscheidungen zum Bereich *Agrar und Fischerei* werden von Belgien, Deutschland, Spanien und den Niederlanden bevorzugt, wobei die Opposition erneut aus skandinavischen Ländern, Großbritannien und Österreich besteht. Betrachtet man die Vergangenheit, so hat die erste Gruppe von Ländern vorwiegend von den getroffenen Entscheidungen zur Marktregulierung und Qualitätskontrolle profitiert, so z. B. bei der Verhinderung der Verbreitung von Tierkrankheiten. Im Gegensatz dazu mag die Befürchtung, dass solche Maßnahmen zu protektionistischen Zwecken eingesetzt werden, der Grund für die Abneigung gegenüber zentralistischen Entscheidungen durch die zweite Gruppe sein.

Am interessantesten ist die Verteilung der Bürgerpräferenzen in Bezug auf eine gemeinsame *Verteidigungspolitik* und Maßnahmen zur Bekämpfung von *Arbeitslosigkeit*. Aufgrund der engen Verzahnung von *Außen- und Verteidigungspolitik* würde man eigentlich wie zuvor bei der *Außenpolitik* mit einer klaren Präferenz für eine EU-*Verteidigungspolitik* rechnen. Auf eine solche Verbindung beider Politikfelder deutet auch die hohe Korrelation der Indikatoren von 83 % hin. Allerdings sind die Präferenzen für *Außenpolitik* auch stark korreliert mit denen für *Währungsfragen, Justiz, Humanitäre Hilfe, Einwanderung, Asyl* und *Informationen über die EU*. Demnach kommt in dem Wunsch nach einer europäischen *Außenpolitik* möglicherweise ein generelles Bedürfnis nach einer politischen Vertretung Europas zum Ausdruck, das über eine rein militärische Dimension hinausgeht. Zu einem diffuseren Meinungsbild zu einer gemeinsamen *Verteidigungspolitik* trägt unter Umständen auch die Kompetenzüberlagerung mit der NATO bei, deren zukünftige Rolle ungewiss ist. Auch hier wird der Kern der EU-Opponenten wieder von Skandinavien und Großbritannien gebildet.⁷

Das Themengebiet der *Arbeitsmarktpolitik* erscheint noch kontroverser. Nur die Bürger Italiens und Griechenlands sind hier klar für europäische Lösungsansätze. Dänen, Finnen, Schweden und Briten lehnen solche Maßnahmen ab. In

⁷ Für die Präferenzverteilung spielen unter Umständen auch Erfahrungen der Länder mit militärischen Konflikten eine Rolle. Die deutlich favorisierte EU-Kompetenz von den Bürgern Italiens und Deutschlands sowie von den Bürgern in dessen unmittelbaren Nachbarländern Belgien, Luxemburg und den Niederlanden ist möglicherweise vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkriegs zu sehen. Länder, die danach in nationale bzw. internationale militärische Konflikte involviert waren, wie Großbritannien, Irland und Griechenland, lehnen demgegenüber eine gemeinsame Verteidigungspolitik strikt ab.

Abbildung 1 impliziert die Korrelation der EU-Präferenz im Bereich der *Arbeitsmarktpolitik* und des 10-Jahres-Durchschnitts der Arbeitslosenrate in den Mitgliedsländern, dass das Scheitern nationaler Politiken in der Vergangenheit zu einem großen Teil für diese Präferenzverteilung verantwortlich ist. Die Sonderfälle, Italien und Griechenland, können teilweise durch deren vergleichsweise schwach ausgeprägten nationalen Governance-Strukturen erklärt werden. Der Sonderfall Finnland kann mit Hilfe der Tatsache erklärt werden, dass die Bürger – trotz ausgeprägter Arbeitslosigkeit – die bisherigen Erfolge der nationalen Politik bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit anerkennen. Insbesondere das Beispiel Finnlands, aber auch Schweden und Dänemark unterstreichen die Präferenz skandinavischer Länder für Subsidiarität, welche auch in Verbindung mit anderen Politikfeldern augenscheinlich ist.



Quelle: Eurostat (2003); eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Arbeitslosenquoten und Präferenzen für eine EU-Arbeitsmarktpolitik

Für die übrigen acht Politikbereiche wird eine EU-Kompetenz sicher auch deswegen deutlich abgelehnt, weil sich über sie auch in einem gewissen Maße kulturelle Identität definiert, wie z. B. im Bereich *Kulturpolitik, Medien* und *Erziehung und Bildung*. Andererseits wird hierdurch erneut eine recht gute Anlehnung der Präferenzen an eine effizienzorientierte Zuweisung politischer Kompetenzen deutlich, da die kulturbedingten Unterschiede eine zentrale Administration überfordern würden. Ferner lässt sich für die Aufgabenbereiche *Polizei, Stadtkriminalität, Jugendkriminalität, Justiz* sowie *Gesundheits- und Sozialwesen* eine höhere Effi-

zienz dezentraler Kompetenzen konstatieren, da nationale und regionale Rahmenbedingungen besonders berücksichtigt werden müssen.

Tabelle 3
Heterogenität in der generellen EU-Haltung der EU15

	Politikfelder mit Präferenz für EU	Abweichungen von der Mehrheitsmeinung	MFK_i
Portugal	14	1	0,91
Deutschland	15	2	0,92
Belgien	17	2	0,91
Frankreich	17	2	0,91
Dänemark	12	3	0,91
Irland	12	3	0,91
Luxemburg	14	3	0,91
Niederlande	16	3	0,90
Österreich	13	4	0,87
Spanien	19	4	0,85
Italien	20	5	0,82
Griechenland	18	5	0,81
Großbritannien	9	6	0,83
Schweden	8	7	0,81
Finnland	9	8	0,77
Mittelwert	14	4	0,87
Min	8	1	0,77
Max	20	8	0,92

Quelle: Eurobarometer, eigene Berechnungen.

Wendet man sich nun der länderbezogenen Analyse hinsichtlich der generellen Meinung zu Kompetenzen der EU zu, ist festzustellen, dass die Mehrheit der EU15-Länder zentralisierte Entscheidungen in 15 Politikfeldern befürwortet – zu den ersten elf aus dem oberen Drittel der Tabelle 2 kommen *Agrar und Fischfang*, *Arbeitslosigkeit*, *Asyl* und *Flüchtlinge* hinzu – und diese für die übrigen Politikfelder ablehnt. Die Länderabfolge in Tabelle 3 – vor allem der Mehrheitsfähigkeitsindex MFK_i – verdeutlicht, dass Portugal das größte Übereinstimmungspotenzial besitzt. Die Bürger Portugals bevorzugen eine Kompetenzverteilung, welche sich lediglich in einem Politikfeld (*Agrar und Fischfang*) von der Mehrheitsposition unterscheidet. Aufgrund ihrer politischen Bedeutung können Deutschland und Frankreich als das politische Gravitationszentrum der EU bezeichnet werden. Die Präferenzen der Bürger dieser Länder unterscheiden sich nur in zwei Politikfeldern von der Mehrheitsposition (Deutschland in Bezug auf *Verteidigung* sowie *Asyl* und

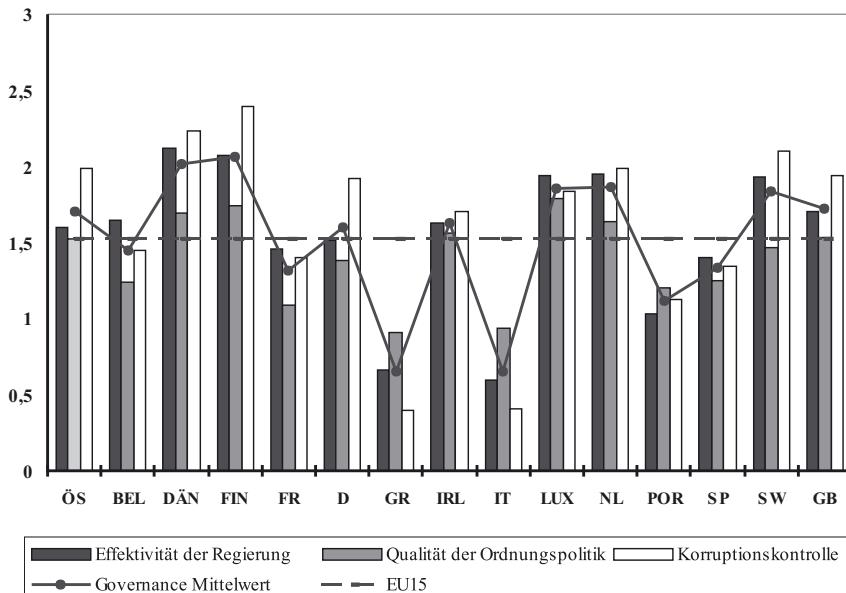
Frankreich hinsichtlich *Verteidigung* und *Immigration*). Ähnliche Präferenzmuster existieren in kleineren Ländern wie Belgien, Irland, Dänemark, Luxemburg und den Niederlanden. Skepsis in Bezug auf die EU ist am offensichtlichsten in Großbritannien und in den skandinavischen Ländern, Schweden und Finnland, wo die Bürger nationale Entscheidungskompetenzen in der Mehrzahl der Politikfelder bevorzugen. Eine vierte Ländergruppe umfasst Spanien, Griechenland und Italien. Die Bürger dieser Länder sind vergleichsweise optimistisch hinsichtlich einer größeren Wirksamkeit von Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene; bemerkenswerter Weise auch gerade bei solchen Politikfeldern wie *Jugendkriminalität*, wo nationale Entscheidungen prinzipiell effizienter sind. Italienische Bürger wünschen sich nationale Kompetenzen sogar nur in den Politikfeldern *Polizei* und *Stadtkriminalität*.

Ein erster Erklärungsansatz für diese aus Optimalitätsgesichtspunkten überzogene EU-Orientierung ist mitunter in dem Versagen nationaler Politik und nationaler Institutionen zu sehen. Empirische Hinweise zur Untermauerung dieser These liefern z. B. Governance-Indikatoren der Weltbank, welche die Qualität nationaler Institutionen und die Leistungen nationaler Politik bewerten. Abbildung 2 zeigt dazu, dass bei den drei Kriterien, *Effektivität der Regierung*, *Qualität der Ordnungspolitik* und *Eindämmung von Korruption*, gerade diese drei Länder (zusammen mit Portugal) am unteren Ende der EU15 stehen.⁸

Als Zwischenfazit aus den beobachteten Kontroversen innerhalb der EU15 erhält man einige wichtige Anhaltspunkte für die Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen Präferenzen. Neben der von *Anderson* und *Kaltenthaler* (1996) aufgeführten Dauer der EU-Mitgliedschaft, die dazu geeignet scheint, die Vorbehalte der skandinavischen Länder gegenüber der EU zu erklären, spielen offenbar noch weitere Faktoren eine Rolle. So zeigen die Präferenzindikatoren, dass auch die geographische Lage, Kosten und Nutzen vergangener EU-Maßnahmen sowie die Problemlösungskapazität nationaler Institutionen einen Einfluss auf die Vorstellungen der Bürger über die Kompetenzzuweisung haben. Diese Faktoren führen in der Gesamtheit dazu, dass in Bezug auf die Frage nach generell mehr politischen Kompetenzen der EU die Befürworter in Kontinental- und insbesondere in Südeuropa den Skeptikern in Skandinavien und Großbritannien gegenüberstehen. Betrachtet man jedoch die Präferenzen im Durchschnitt, so kann man festhalten, dass die Meinung der Bürger von der Tendenz her durchaus den Ratschlägen für eine Kompetenzverteilung nahe kommen, die sich aus der ökonomischen Föderalismustheorie ergeben (vgl. z. B. *Alesina* et al. (2001a) und *Alesina* und *Wacziarg* (1999)). Bei den im breiten Konsens auf EU-Ebene bevorzugten Politikfeldern kommt jedoch offenbar zusätzlich ein Bedürfnis nach einer einheitlichen EU-Position im Zeichen des beschleunigten globalen Wandels zum Ausdruck, worauf die

⁸ Die entsprechenden Daten finden sich in Kaufmann et al. (2005) sowie unter <http://info.worldbank.org/governance>. Hinsichtlich einer Diskussion der Messprobleme, die mit diesen und anderen Governance-Indikatoren verbunden sind, siehe z. B. Ahrens und Meurers (2002).

starke Korrelation der Präferenzen über eine Mischung von Politikfeldern, welche Wirtschaft, innere Sicherheit und internationale Beziehungen umfassen, hindeutet.



Quelle: Kaufmann et al. (2005), eigene Berechnungen.

Abb. 2: Qualität nationaler Institutionen in den EU15

II. Vergleich mit den Bürgerpräferenzen in den Beitrittsländern

In Tabelle 4 sind die Messgrößen für dominante Präferenzen der Bürger aus den zehn Beitrittsländern (EU10) dargestellt. Offensichtlich haben die Bürger in diesen Ländern eine eindeutig optimistischere Haltung zu politischen Entscheidungen auf der EU-Ebene als diejenigen in den „alten“ Mitgliedsländern.

Alle sechs in der EU15 kontroversen Politikfelder werden hier klar auf der EU-Ebene favorisiert. Gleches gilt auch für die Politikfelder *Gesundheits- und Sozialwesen*, *Jugendkriminalität* und *Erziehung und Bildung*, welche die EU15-Bürger deutlich im nationalen Einflussbereich belassen möchten. Diese Parallelen zu der zuvor für Italien, Griechenland und teilweise auch für Spanien festgestellten Zentralisierungsvorliebe wirft erneut die Frage auf, ob nicht auch hier die Zweifel an der Kompetenz nationaler Institutionen ausschlaggebend sind. Wie schon zuvor liefert die Betrachtung der Weltbank-Indikatoren für institutionelle Qualität in Abbildung 3 zumindest ein erstes Indiz. Lediglich Malta, Slowenien, Estland und Zypern liegen deutlich über dem Durchschnittswert der drei Indikatoren für Ita-

4 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 315

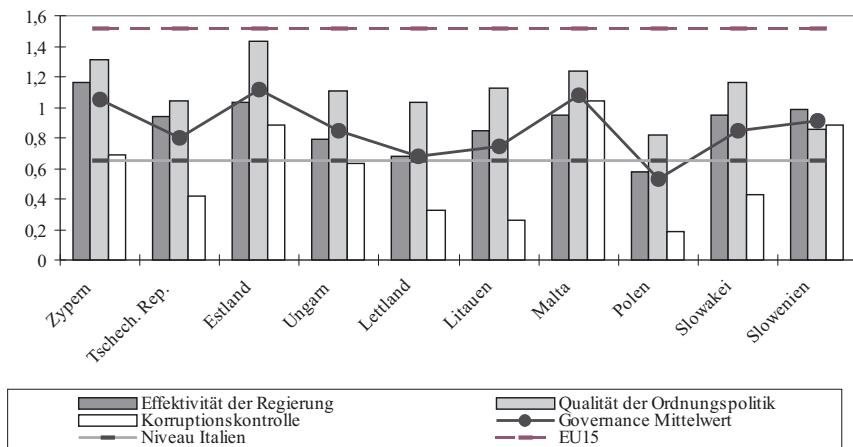
lien – dem Land, dessen institutionelle Qualität am schlechtesten in der EU15 eingestuft wird. Abweichende Präferenzen zwischen den Bürgern der Beitrittsländer sind nur in Bezug auf die Politikbereiche *Stadtkriminalität* und *Justiz* festzustellen. Die Aufteilung in Befürworter einer EU-Verantwortung in Slowenien, Lettland, Polen und Zypern und in EU-Skeptiker in Malta, Estland und Tschechien gibt allerdings keinen weiteren Aufschluss über die Gründe, die hinter dieser Kontroverse stehen. Letztlich gibt es lediglich für die Politikfelder *Medien*, *Polizei* und *Kulturpolitik* eine klare Präferenz der Bürger in den Beitrittsländern für nationale Entscheidungen.

Tabelle 4

Präferenzen der Beitrittsländer – Messgrößen zu den 25 Politikfeldern

Politikfeld	D	W50	\bar{X}_j	\bar{S}_j
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	10	100 %	-63,4	18,8
Organisiertes Verbrechen	10	100 %	-58,6	19,0
Drogen	10	100 %	-58,1	18,1
Information über EU	10	100 %	-55,8	16,8
Forschung	10	100 %	-55,7	17,6
Humanitäre Hilfe	10	100 %	-48,1	17,1
Unterstützung schwacher Regionen	10	100 %	-45,0	16,8
Außenpolitik	10	100 %	-43,7	18,0
Armut und soziale Ausgrenzung	10	100 %	-40,6	16,5
Arbeitslosigkeit	10	100 %	-35,4	17,0
Umweltschutz	10	100 %	-33,6	12,8
Verteidigung	8	100 %	-30,0	20,7
Währungsfragen	8	100 %	-27,2	24,1
Jugendkriminalität	8	99 %	-16,8	15,3
Agrar und Fischfang	8	98 %	-14,4	18,8
Asyl	6	99 %	-15,1	14,5
Immigration	4	100 %	-17,2	16,6
Erziehung und Bildung	4	99 %	-11,2	13,8
Gesundheits- / Sozialwesen	4	96 %	-14,4	19,9
Flüchtlinge	4	88 %	-8,1	15,4
Mittelwert pro EU	8,2	99 %	-34,6	17,4
Justiz	2	34 %	-0,9	14,0
Stadtkriminalität	0	50 %	-6,4	18,1
Mittelwert kontrovers	1	42 %	-3,7	16,0
Medien	-4	0 %	13,8	21,5
Polizei	-6	2 %	8,4	14,0
Kulturpolitik	-8	0 %	19,0	11,5
Mittelwert pro nationale Politik	-6	1 %	13,7	15,7

Quelle: Eurobarometer, eigene Berechnungen.



Quelle: Kaufmann et al. (2005), eigene Berechnungen.

Abbildung 3: Qualität der Institutionen in den Beitrittsländern

Betrachtet man die Korrelationen der Indizes für die einzelnen Politikfelder, so fällt im Vergleich mit den EU15 auf, dass die Präferenzen in Bezug auf die verschiedenen Politikfelder nicht so stark korreliert sind. Die EU15 assoziieren beispielsweise *Verteidigung* mit zwölf anderen Politikfeldern, während die Bürger der EU10 *Verteidigungsfragen* nur mit den Politikfeldern *Währungsfragen*, *organisiertes Verbrechen*, *Drogen* sowie *Menschenhandel* und *Ausbeutung von Menschen* in Verbindung bringen. Eine bemerkenswerte Korrelation bezieht sich auf *humanitäre Hilfe*, *Armut und soziale Ausgrenzung*, *Arbeitslosigkeit*, *Unterstützung schwacher Regionen*, *Forschung*, *Information über die EU*, *Außenpolitik*, *Immigration*, *organisiertes Verbrechen*, *Drogen*, *Menschenhandel* und *Ausbeutung von Menschen*, *Ge sundheits- und Sozialwesen*, *Flüchtlinge* und *Jugendkriminalität*. Diese Politikfelder scheinen aus Sicht der EU10-Bürger besonders wichtig zu sein, da sie entsprechende EU-Kompetenzen stark bevorzugen.

Die starke Zentralisierungspräferenz der neuen Mitgliedsländer spiegelt sich auch in der nach Ländern aufgeschlüsselten Betrachtung wider. Die Mehrheitsposition der EU10 impliziert 22 zu zentralisierende Politikfelder und lediglich drei Politikfelder (*Polizei*, *Medien* und *Kulturpolitik*), welche in dezentraler Verantwortung verbleiben sollen. Diese Mehrheitsposition wird von Lettland repräsentiert. Die Bürger in Polen, Zypern, der Slowakei, Litauen und der Tschechischen Republik befinden sich nahe an dieser Position. Sie bevorzugen das eine oder andere Politikfeld mehr oder weniger auf der nationalen oder europäischen Ebene, ohne aber ein signifikant niedrigeres Vertrauen in EU-Institutionen zu haben. Slowenien stellt einen Extremfall dar, weil die Bürger eine EU-Kompetenz in allen 25 Politikfeldern bevorzugen. Eine etwas skeptischere Sichtweise scheint in Estland, Ungarn

4*

und Malta zu existieren, da die Bürger dieser Länder eine deutlich größere Anzahl von Politikfeldern in der Verantwortung ihrer nationalen Entscheidungsinstanzen belassen möchten.

Tabelle 5
Heterogenität in der generellen EU-Haltung der Beitrittsländer

	Politikfelder mit Präferenz für EU	Abweichungen von der Mehrheitsmeinung	MFK_i
Lettland	22	0	0,96
Polen	23	1	0,93
Zypern	23	1	0,94
Slowakei	21	1	0,96
Litauen	20	2	0,94
Slowenien	25	3	0,88
Tschechien	19	3	0,93
Estland	16	6	0,85
Ungarn	17	7	0,81
Malta	13	9	0,75
Mittelwert	20	3	0,89
Min	13	0	0,75
Max	25	9	0,96

Quelle: Eurobarometer, eigene Berechnungen.

Insgesamt zeigen die Indikatoren für die EU10-Länder, dass die Präferenzen ihrer Bürger für Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der einzelnen Politikfelder deutlich weniger mit einer effizienten Aufteilung politischer Kompetenzen vereinbar sind. Polare Gruppen von Ländern sind nicht zu verzeichnen. Vielmehr besteht generell eine starke Präferenz für ein hohes Maß an EU-Kompetenzen. Untereinander sind die EU10 sogar recht homogen. In einer erweiterten Union folgt aus ihrer einseitigen EU-Fokussierung jedoch tendenziell eine Zunahme der Heterogenität in den Präferenzen. Als mögliche Gründe für dieses starke gemeinsame Element der EU10 kommen die Schwäche nationaler Institutionen sowie die Hoffnung auf eine verbesserte ökonomische Situation durch eine von der Integration getriebene Politik in Frage. Dafür liefern erneut die Korrelationen zwischen den einzelnen Indizes sowie Indikatoren der institutionellen Rahmenbedingungen erste Anhaltspunkte.

D. Ausblick auf künftige Entscheidungsprozesse in der EU

Eine wichtige Fragestellung aus der vorangegangenen Analyse ist, ob die zunehmende Heterogenität der Präferenzen bezüglich der Zuweisung politischer Kompetenzen den Spielraum für klare Mehrheiten im politischen Entscheidungsprozess der EU – respektive dem Europäischen Rat – einschränkt und ob der ausgeprägte Zentralisierungswunsch der neuen Mitgliedsländer die Position der EU-Skeptiker schwächt.

Gegenwärtig kann der Rat der Europäischen Union (der „Ministerrat“) als das zentrale Entscheidungsorgan angesehen werden. Zwar gelangt die Frage nach mehr oder weniger EU-Kompetenz auf einzelnen Politikfeldern nicht direkt im Ministerrat zur Abstimmung, aber trotzdem gibt es viele Einzelentscheidungen, die letztlich mehr oder weniger zentrale Administration zur Folge haben können. Zusätzlich muss man einräumen, dass die Reduktion komplexer politischer Interaktion zwischen der Europäischen Kommission, dem Parlament und dem Ministerrat auf dieses eine Entscheidungsgremium eine starke Vereinfachung darstellt. Sie kann jedoch ein erster Indikator dafür sein, welche politischen Implikationen die Bürgerpräferenzen tatsächlich haben können, wenn man davon ausgeht, dass die Politiker sich zumindest von der Tendenz her nach ihnen richten, um ihre eigene Wiederwahl möglichst zu sichern.

Im Vorgriff auf die Erweiterung wurde im Vertrag von Nizza eine Reform der Mehrheitsregeln im Ministerrat beschlossen. Unter anderem wurde die Stimmenverteilung neu festgelegt, und die Integration der neuen Mitglieder wurde durch eine Aufstockung der Gesamtstimmenzahl vollzogen. Gleichzeitig ging damit eine Erhöhung der Hürde für eine sogenannte Qualifizierte Mehrheit (QM) einher. Die gravierendste Neuerung ist jedoch die Einführung einer Dreifach-Klausel für eine Qualifizierte Mehrheit. Neben der erforderlichen Stimmenzahl muss nun eine absolute Mehrheit von Mitgliedsländern und, auf Antrag eines Landes, auch eine 62 % Mehrheit der EU-Bevölkerung gewährleistet sein. Diese neuen Abstimmungsregeln wurden 2005 eingeführt. Für den rein hypothetischen Fall, dass die Erweiterung bis dahin nicht stattgefunden hätte, ergäben sich für die EU15-Länder insgesamt 237 Stimmen bei einer QM von 169 Stimmen (71,3 %). Dieser theoretische Fall mag als Referenzpunkt dienen. Im Fall der kompletten Erweiterung haben die 25 Mitglieder 321 Stimmen, und für eine QM sind 232 Stimmen (72,3 %) erforderlich.

Den Ausgangspunkt für die Analyse möglicher Abstimmungsergebnisse bilden die Mehrheitsregeln für die EU15 im Vertrag von Nizza. Die nachfolgenden Überlegungen zielen darauf ab, das Potenzial von Ministerratsentscheidungen zugunsten einer größeren Zentralisierung abzuschätzen. Vor allem stehen dabei die zu erwartenden Abstimmungsergebnisse bezüglich der Politikfelder im Mittelpunkt, welche zuvor in der Gruppe der EU15 als besonders kontrovers eingeschätzt wurden waren.

Tabelle 6

Präferenzen für Zentralisierung bei verschiedenen Governance-Strukturen

Politikfeld	EU15			EU25		
	Nizza-Vertrag	Verfassung	Konvent	Nizza-Vertrag	Verfassung	Konvent
Menschenhandel, Ausbeutung von Menschen	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Umweltschutz	97 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Währungsfragen	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Humanitäre Hilfe	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Außenpolitik	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Organisiertes Verbrechen	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Armut, soziale Ausgrenzung	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Drogen	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Unterstützung schwacher Regionen	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Forschung	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Information über EU	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Arbeitslosigkeit	3 %	22 %	24 %	26 %	39 %	56 %
Agrar und Fischfang	6 %	41 %	54 %	26 %	62 %	83 %
Immigration	0 %	13 %	13 %	8 %	22 %	32 %
Asyl	2 %	24 %	24 %	13 %	31 %	43 %
Verteidigung	0 %	18 %	19 %	12 %	69 %	91 %
Flüchtlinge	0 %	33 %	33 %	6 %	44 %	61 %
Medien	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Polizei	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Justiz	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Gesundheits- und Sozialwesen	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Jugendkriminalität	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	4 %
Stadtkriminalität	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Erziehung und Bildung	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Kulturpolitik	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Quelle: Eurobarometer, eigene Berechnungen.

Um die Wahrscheinlichkeiten von Mehrheiten für Zentralisierung zu berechnen, werden – wie zuvor beim Indikator **W50** – die Wahrscheinlichkeiten für Qualifizierte Mehrheiten erneut durch Simulationen bestimmt. Die resultierenden Wahrscheinlichkeiten für Entscheidungen des Ministerrats zugunsten von mehr Zentralisierung sind aus Tabelle 6 ersichtlich. Die Simulationen unterscheiden einerseits zwischen der alten EU15 und der erweiterten EU25. Andererseits werden die Abstimmungsregeln des Vertrags von Nizza, des Verfassungsentwurfs und schließlich des ursprünglichen Konvent-Entwurfs unterschieden.

Vergleicht man die Ergebnisse mit den zuvor berechneten Wahrscheinlichkeiten für eine Mehrheit von Mitgliedstaaten (**W50** in Tabelle 2), so ändert die Berücksichtigung der Stimmenanteile und der Mehrheitsanforderungen für eine QM nach den Vorgaben des Vertrags von Nizza nichts an der Entscheidung für mehr oder weniger Zentralisierung der einzelnen Politikfelder. Auffällig ist, dass die Abstimmungsregeln vor dem Nizza-Vertrag bei den kontroversen Politikfeldern zu sehr geringen Wahrscheinlichkeiten für Mehrheiten zugunsten von mehr Zentralisierung führen. Dies gilt trotz der in einigen Fällen existierenden Mehrheiten von Ländern und Bevölkerung. Man kann also festhalten, dass sogar die weniger restriktiven Abstimmungsregeln, die vor dem Vertrag von Nizza galten, relativ konservative Resultate in Bezug auf Zentralisierung der Politik hervorriefen oder anders ausgedrückt: Das alte System räumte den Ländern mit stärker ausgeprägten Präferenzen für nationale Verantwortlichkeiten, z. B. den skandinavischen Ländern, eine recht starke Position ein. Vergleicht man damit nun die Abstimmungsergebnisse unter den neuen Regeln von Nizza, so verändern sich die Ergebnisse für die EU15 kaum. Das mag zunächst überraschen, würde man doch vermuten, dass die strengeren Mehrheitsanforderungen Abstimmungsergebnisse zugunsten von mehr Zentralisierung weniger wahrscheinlich werden lassen. Offenbar führt die Präferenzverteilung über die Länder jedoch dazu, dass sich die Dreifach-Klausel nicht als bindend erweist. Qualifizierte Mehrheiten erfüllen demnach automatisch die beiden Zusatzbedingungen.

Darüber hinaus ist allerdings festzustellen, dass die möglichen zukünftigen Abstimmungsregeln gemäß des Entwurfs einer EU-Verfassung oder des Konvent-Modells Zentralisierungstendenzen verstärken können, während die früheren und gegenwärtigen Abstimmungsregeln eine Tendenz aufweisen, Mehrheiten zugunsten einer stärkeren Zentralisierung zu verhindern.⁹

Die bedeutsamsten Veränderungen, welche sich in der EU25 bei einem Übergang zu den vorgeschlagenen zukünftigen Abstimmungsregeln ergeben würden, betreffen die Politikfelder *Verteidigung, Arbeitslosigkeit, Agrar und Fischfang* sowie *Asyl, Immigration und Flüchtlinge*. Die Wahrscheinlichkeiten für Zentralisierung

⁹ Der Verfassungsentwurf sieht eine doppelte Mehrheit von Ländern ($> 55\%$) und Bevölkerung ($> 65\%$) vor. Des Weiteren muss eine Ländermehrheit mindestens 15 Länder und eine Sperrminorität mindestens vier Länder umfassen. Das ursprüngliche Konvent-Modell sieht ebenfalls eine doppelte Mehrheit von Ländern ($> 50\%$) und Bevölkerung ($> 60\%$) vor.

sind durchgängig höher unter den Regeln des Verfassungsentwurfs und am höchsten unter den Regeln des Konvent-Modells. Hinsichtlich einiger Politikfelder, insbesondere *Arbeitsmarktpolitik* und *Landwirtschaftspolitik* sowie *Regional- und Sozialpolitik*, die aus ökonomischer Sicht eher auf der nationalstaatlichen Ebene angesiedelt werden sollten, impliziert sowohl der Verfassungsentwurf als auch das Konvent-Modell wesentlich größere Wahrscheinlichkeiten für ineffiziente Politikverantwortlichkeiten.

Schließlich kann als Konsequenz der jüngsten EU-Erweiterung – unabhängig von den spezifischen Abstimmungsregeln – eine allgemeine Tendenz zu mehr Zentralisierung von traditionell kontroversen Politikfeldern diagnostiziert werden. In diesem Zusammenhang produzieren die gegenwärtigen Regeln des Nizza-Vertrags die rigidesten und konservativsten Ergebnisse. EU-Erweiterung in Kombination mit einem Übergang zu den Abstimmungsregeln des Verfassungs- oder Konvent-Entwurfs würde Zentralisierungstendenzen signifikant verstärken. Da die Erweiterung vollzogen worden ist und weitere Erweiterungsrunden zu erwarten sind, wird die Heterogenität der EU-Mitgliedsländer weiter zunehmen. Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen impliziert dies die Notwendigkeit, einen flexibleren institutionellen Rahmen für den europäischen Integrationsprozess zu schaffen.

E. Schlussbemerkung: Vorschläge für eine Flexibilisierung des europäischen Integrationsprozesses

Die Ergebnisse der empirischen Analyse implizieren, dass die gegenwärtigen Abstimmungsregeln einen unzureichenden Mechanismus darstellen, um eine effiziente Allokation der politischen Zuständigkeiten zu gewährleisten. Ein zentraler Vorschlag, um diesem Problem zu begegnen, besteht darin, eine derartige Kompetenzzuordnung in der zukünftigen Europäischen Verfassung explizit zu verankern. Dies würde u. a. auch dazu beitragen, die Praxis eines politisch motivierten, aber aus ökonomischer Sicht fragwürdigen „Stimmentausches“ zu vermeiden.

Darüber hinaus könnte eine solche konstitutionelle Absicherung durch die Umsetzung einer umfassenden, kohärenten Integrationsstrategie ergänzt werden. Um eine größere Flexibilität des Integrationsprozesses zu erreichen und dabei einen integrationspolitischen Wildwuchs zu vermeiden, muss eine solche Strategie auf transparenten, dauerhaften und effizienten Regeln basieren, welche länderspezifische Heterogenitäten in Bezug auf unterschiedliche Integrationsfelder berücksichtigen. Diese Bedingung könnte durch die Kombination zweier unterschiedlicher Integrationskonzepte erfüllt werden – durch das Konzept der abgestuften und das der differenzierten Integration (Janning und Giering 1998 und Janning und Weidenfeld 1996).

Eine abgestufte Integration erlaubt einer Gruppe von Ländern, in bestimmten Integrationsfeldern voranzuschreiten. Die zunächst integrationsunwilligen oder

-unfähigen Staaten folgen nach bestimmten Vorgaben, wobei das angestrebte Ziel einheitlich ist und eine Vertiefungspflicht besteht.

Im Gegensatz dazu erlaubt das Konzept der differenzierten Integration einzelnen Ländergruppierungen, integrationspolitische Fortschritte in unterschiedlichen Politikbereichen zu erzielen, ohne dass eine Vertiefungspflicht besteht. Die Mitglieder der jeweiligen Ländergruppen bestimmen die Regeln, das Ziel und das Tempo in den zu differenzierenden Politikbereichen ohne Mitentscheidungsrechte anderer, denen aber ein *opting-in* offen stehen muss.

Eine Vertiefungspflicht, d. h. die Anwendung der abgestuften Integration, erscheint bezüglich der Bereitstellung supranationaler (EU-weiter) öffentlicher Güter sinnvoll. Denn bei diesen Gütern ist zu erwarten, dass die Nutzen aus der Internatisierung externer Effekte und der Ausnutzung von Skaleneffekten potenziell entstehende Präferenzkosten übersteigen, welche aus harmonisierten Politiken und Regulierungen bei heterogenen Präferenzen resultieren. Zu denken wäre hier vor allem an die Wettbewerbs- und Außenhandelspolitik oder an eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik. Keine Vertiefungspflicht, aber möglicherweise die Gewährung einer Vertiefungsoption durch Anwendung des differenzierten Integrationskonzepts wäre dann für die Politikfelder zu empfehlen, bei denen der o. g. Saldo ein negatives Vorzeichen hätte. Dies würde z. B. Bereiche wie die Sozialpolitik, die regionale Wirtschaftsförderung, sektorspezifische Politikmaßnahmen und die Arbeitsmarktpolitik betreffen.

Im Verbund könnten beide Konzepte dazu beitragen, die erforderliche Flexibilität in der inhaltlichen und zeitlichen Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses zu erzeugen und dabei Rücksicht auf länderspezifische Heterogenitäten zu nehmen. Darüber hinaus entspricht eine solche Integrationsstrategie in ihren Grundzügen den theoretischen ökonomischen Kriterien hinsichtlich der Zuordnung von Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche politische Ebenen. Nicht zuletzt eröffnet eine derartige Strategie neue politische Freiheitsgrade für nationale (und lokale) Jurisdiktionen, welche individuell oder in kleineren Zusammenschlüssen genutzt werden können, den Wettbewerb unterschiedlicher Regelsysteme fördern und dadurch Anreize setzen, die Qualität nationaler und lokaler Regelwerke zu verbessern. Schließlich könnte dies gerade in den Beitrittsländern zu einer allmählichen Anpassung der Präferenzen führen.

Literatur

- Ahrens, J./Meurers, M. (2002): How Governance Affects the Quality of Policy Reform and Economic Performance: New Evidence for Economies in Transition, in: Journal of Institutional Innovation, Development and Transition, Vol. 6, S. 35 – 56.
- Alesina, A./Angeloni, I./Schuknecht, L. (2001a): What Does the European Union Do?, NBER Working Paper 8647, Cambridge (MA).

- Alesina, A. / Angeloni, I. / Etro, F. (2001b): Institutional Rules for Federations, NBER Working Paper 8646, Cambridge (MA).*
- Alesina, A. / Wacziarg, R. (1999): Is Europe Going too Far?, NBER Working Paper 6883, Cambridge (MA).*
- Anderson, C. J. / Kaltenhaler, K. C. (1996): The Dynamics of Public Opinion toward European Integration 1973–93, in: European Journal of International Relations, Vol. 2, No. 2, S. 175 – 199.*
- European Commission (2002): Public Opinion in the European Union, Report No. 58. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/.*
- Heinemann, F. (1996): Die ökonomische Föderalismustheorie und ihre Botschaft für die Kompetenzaufteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: König, T. / Rieger, E. / Schmitt, H. (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt am Main / New York.*
- Janning, J. / Giering, C. (1998): Differenzierung als Integrationskonzept der künftigen Europäischen Union, in: Bertelsmann Stiftung und Forschungsgruppe Europa (Hrsg.): Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung, Gütersloh, S. 41 – 52.*
- Janning, J. / Weidenfeld, W. (1996): Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration, Vorlage zum International Bertelsmann Forum Petersberg, 19. – 20. Januar 1996 (Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung / Ludwig-Maximilians-Universität München). Internet: <http://www.cap.uni-muenchen.de>.*
- Kaufmann, D. / Kraay, A. / Mastruzzi, M. (2005): Governance Indicators for 1996 – 2004. Internet: <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/>.*
- König, T. / Rieger, E. / Schmitt, H. (Hrsg.) (1996): Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt am Main / New York.*

Sieben Jahre Währungsunion: Erwartungen und Realität

Von *Joachim Starbatty*, Tübingen

Abstract

In this article assumptions and forecasts of contradictory manifestos of economists – Euro-sceptics versus Euro-optimists – are confronted with reality. Some of the major findings are: (1) The convergence criteria were not applied exactly and strictly as politicians have postulated in advance but loosely and laxly; especially bigger member countries have joined the European Monetary Union (EMU) bearing a huge financial burden. (2) The good reputation of the European Central Bank (ECB) is not based on its policy; the reason for almost achieving price stability is mainly due to the modest demands of trade unions especially in Germany. (3) A comparison of the inflation rates in the EMU shows that they now differ a lot more than in the beginning; it points out the fundamental problem of the ECB: one size does not fit all. (4) Since the exchange rates cannot compensate different productivity levels labour markets have to function as shock absorbers; but the development of unit labour costs show an increasing gap of international competitiveness between the member countries. (5) The conclusion: EMU is and remains fragile.

Vorbemerkung

Vom Euro werden verschiedene Geschichten erzählt. Entscheidend ist das theoretische und wohl auch das politische Vorverständnis. Beispiele dafür sind die beiden Manifeste der Euro-Skeptiker (11. Juni 1992 und 9. Februar 1998) – genau genommen müsste man von Skeptikern bezüglich des vertraglich vereinbarten Beginns der Währungsunion sprechen – und das Manifest der Euro-Optimisten (August 1997). Sie werden hier nach den jeweils federführenden Initiatoren, Renate Ohr und Peter Bofinger, als MF Ohr I bzw. MF Ohr II und als MF Bofinger zitiert. Die Euro-Skeptiker plädierten dafür, den Beginn der Europäischen Währungsunion zu verschieben; sie sahen in der „überhasteten Einführung“ eine „politische Zerreißprobe“ auf die Europäische Union (EU) zukommen, die das Integrationsziel insgesamt gefährde (MF Ohr I, Tz. 10). Demgegenüber konnten die Euro-Optimisten keinen vernünftigen Grund für eine Verschiebung sehen (MF Bofinger, Tz. 9). In zehn Thesen sollen die Erwartungen mit der Realität konfrontiert werden. Dabei orientieren wir uns in aller Regel an den erwähnten Manifesten. Sie sind im Anhang abgedruckt.

A. Erste These: Die Konvergenzkriterien wurden weit und lax ausgelegt

Die Euro-Befürworter weisen auf die sinkenden Informations- und Transaktionskosten der Währungsunion hin (MF Bofinger Tz. 2). Dieser Vorteil – wie auch andere Vorteile einer Währungsunion – ist unbestreitbar. Im Sinne dieses Arguments wäre es am günstigsten, wenn wir in der Welt nur eine Zentralbank und ein gemeinsames Geld hätten. Dem steht aber der Umstand entgegen, dass die wirtschaftliche Entwicklung weltweit unterschiedlich verläuft und dass die nationalen Regierungen verschiedene Ziele verfolgen, die sich immer wieder in Auf- und Abwertungen als Ausweis der Qualität nationaler Politik niederschlagen. Dies galt grundsätzlich auch für die Kandidaten der Europäischen Währungsunion.

Die politische und wissenschaftliche Diskussion um eine Währungsunion ist innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) durch die Gipfelkonferenz in den Haag (1./2. Dezember 1969) in Gang gekommen. Die Staats- und Regierungschefs der damaligen Sechsergemeinschaft waren übereingekommen, einen Stufenplan für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion ausarbeiten zu lassen. Daraufhin ist eine hochrangige Expertengruppe unter dem Vorsitz des luxemburgischen Ministerpräsidenten Pierre Werner eingesetzt worden, die im Sinne der Haager Gipfelkonferenz entsprechende Vorschläge ausarbeiten sollte (Tietmeyer 2005, S. 39 ff.). Die daraus resultierende Diskussion lässt sich zu zwei unterschiedlichen Positionen verdichten. Deren Vertreter wurden entweder den damals so genannten Monetaristen oder den Ökonomisten zugeschlagen. Die Monetaristen wollten mit der Währungsunion als Katalysator für den weiteren Integrationsprozess beginnen, während die Ökonomisten zunächst einen wirtschaftspolitischen Konsens gesichert wissen wollten, der dann schließlich seine Krönung in einer gemeinsamen Währung finden sollte. Diese Positionen sind als „Grundsteintheorie“ und als „Krönungstheorie“ charakterisiert worden. Die unterschiedlichen Positionen haben die Diskussionen innerhalb der Werner-Gruppe bestimmt. Sie haben sich auch im Zwischen- und Endbericht der Werner-Gruppe niedergeschlagen. Es kam aber nicht zu den geplanten parallelen Schritten in der Währungs- und Wirtschaftspolitik, weil sich die deutsche Bundesregierung wegen der Dollarturbulenzen im Frühjahr 1971 zu einer Aufgabe der Wechselkursbindung der D-Mark an den Dollar genötigt sah. Sie hatte sich zuvor um eine einheitliche Haltung der EG bemüht – ohne Erfolg. Die politischen Wellen wegen dieses währungspolitischen Alleingangs schlugen damals ziemlich hoch.

Es hat nach dem Ende der Bretton Woods-Ära im Laufe der 70er und 80er Jahre Versuche gegeben, der EG währungspolitische Konturen zu geben. Die Entwicklung innerhalb der Europäischen Währungsschlange und des Europäischen Währungssystems (EWS) zeigte freilich nicht, dass die Mitgliedstaaten zu einer währungspolitischen Einheit zusammenwuchsen, sondern dass ihr unterschiedlicher stabilitätspolitischer Ausweis sich immer wieder in Auf- und Abwertungen niederschlug. Innerhalb des EWS wurden die Bandbreiten innerhalb des Paritätengitters

von $+/- 2,25\%$ auf $+/- 15\%$ ausgeweitet (August 1993), um ein Auseinanderbrechen des EWS zu verhindern. Doch hat paradoxe Weise gerade die Ausweitung der Bandbreite die nationalen Geldpolitiken nach Maßgabe der Vorgaben durch die Deutsche Bundesbank diszipliniert (Starbatty 2001, S. 630 ff.). Der Druck auf die Deutsche Bundesbank ließ nach – diese konnte auf den weiter gewordenen nationalen Spielraum im Rahmen der großzügigen Bandbreite verweisen –, und die nationalen Zentralbankpräsidenten konnten ihren Stabilitätskurs gegenüber den nationalen Regierungen mit dem Argument durchsetzen, dass andernfalls die Reifeprüfung für die Aufnahme in die Währungsunion nicht bestanden würde.

Die Mitgliedschaft in der Währungsunion sollte von der Erfüllung unterschiedlicher, aber zusammenhängender Konvergenzkriterien abhängig gemacht werden: Gleichklang bei Inflation, Wechselkursen, langfristigem Zinsniveau und Einhaltung eines Defizit- sowie Schuldenstandskriteriums. Wir können diese Kriterien so interpretieren, dass die potentiellen Mitglieder den Nachweis erbringen sollten, dass sich die nationalen Politiken vor und auch nach der Aufnahme in den Club um stabilitätspolitische Disziplin bemühten.

Wenn die Euro-Optimisten für ihre Auffassung, für eine Verschiebung gebe es keinen vernünftigen Grund, die Erfüllung des Inflationskriteriums heranziehen (MF Bofinger, Tz. 9), ist nur nachgewiesen, dass sich die Entscheidungen der nationalen Zentralbanken an der Ankerwährung D-Mark orientierten. Ob damit die Gewähr gegeben war, dass sich später die Regierungen an die Verpflichtungen, die als Grundlage einer stabilitätsorientierten Währungsunion anzusehen sind, hielten, war daher noch nicht sichergestellt, vor allem deswegen nicht, weil die Konvergenzkriterien nicht, wie zuvor von allen am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten gefordert wurde, „eng und strikt“¹, sondern weit und lax ausgelegt wurden.² Im MF Ohr II, Tz. 2 heißt es dazu: „Trotz eines ungewöhnlich niedrigen Zinsniveaus und damit günstiger Zinsaufwendungen für die öffentlichen Haushalte und trotz zahlreicher Beispiele kreativer Buchführung ist es gerade den Kernländern nicht gelungen, die vereinbarte Defizitgrenze deutlich und nachhaltig zu

¹ In der Entschließung der beiden gesetzgebenden Häuser (Bundestag und Bundesrat) heißt es: „Dabei werden beim Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion die Stabilitätskriterien *eng und strikt* (Hervorhebung durch Verf.) auszulegen sein. Die Entscheidung für den Übergang zur dritten Stufe kann nur auf der Grundlage erwiesener Stabilität, des Gleichlaufs bei den wirtschaftlichen Grunddaten und erwiesener dauerhafter haushalts- und finanzpolitischer Solidität der teilnehmenden Mitgliedstaaten getroffen werden. Sie darf sich nicht an Opportunitätsgegenpunkten, sondern muss sich an den realen ökonomischen Gegebenheiten orientieren. Die Natur der Kriterien bedingt es, dass ihre Erfüllung nicht nur statistisch gesichert werden kann. Ihre dauerhafte Erfüllung muss vielmehr auch aus dem Verlauf des Konvergenzprozesses glaubhaft sein.“ (BTDdrucks 12/3906; BRDrucks 819/92).

² Für Griechenland gilt sogar, dass gefälschte Zahlen vorgelegt wurden. Dies ist erst im Nachhinein entdeckt worden. Wenn freilich bei Aufnahme Griechenlands die in der Presse veröffentlichten Berichte nachgeprüft worden wären, so hätte die Bilanzfälschung rechtzeitig aufgedeckt werden können. Vgl. hierzu Hankel et al. 2001, S. 96.

unterschreiten. Auch ist die durchschnittliche Schuldenquote in der Europäischen Union seit 1991 nicht gesunken, sondern um 15 Prozentpunkte gestiegen. Sie liegt heute weit über dem Maastricht-Limit.“ Damit war der Start in die Währungsunion mit erheblichen finanziellen Hypotheken belastet.

Als Kritiker auf die Risiken eines politischen Durchwinkens bei der Abstimmung über die Teilnahme an der Währungsunion hinwiesen, wurden sie darauf verwiesen, dass die Deutsche Bundesbank als Hüterin der Währung aufgefordert sei, ein Gutachten zu den Ergebnissen der Konvergenzprüfung vorzulegen, und dass sich die politische Entscheidung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates darauf stützen würde (Tietmeyer 2005, S. 252 ff.). Im diagnostischen Teil dieser Stellungnahme macht die Bundesbank unverblümt auf die Risiken unzureichender Konvergenz in einigen Mitgliedstaaten aufmerksam, insbesondere auf die finanziellen Defizite in Belgien und Italien. Die ernsthaften Besorgnisse könnten nach Meinung des Zentralbankrates nur dann ausgeräumt werden, wenn von den betroffenen Kandidaten „zusätzliche substantielle Verpflichtungen“ verbindlich eingegangen würden. In der Schlussfolgerung heißt es u. a.: „Trotz der erheblichen Fortschritte, die auf diesen Feldern mittlerweile erzielt wurden, sind bei den teilnehmenden Mitgliedstaaten noch erhebliche Anstrengungen erforderlich, um im gesamten Währungsraum verlässliche Voraussetzungen für eine dauerhafte Stabilitätsgemeinschaft zu schaffen“ (Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, April 1998). Der Zentralbankrat fügte hinzu: „Die Auswahl der Teilnehmer bleibt jedoch eine politische Entscheidung.“ Tietmeyer schreibt (2005, S. 253), dass der Zentralbankrat mit dieser einstimmigen Stellungnahme, über die er mehr als zehn Stunden beraten habe, seiner gesetzlichen Beratungspflicht gegenüber der Bundesregierung nachkommen und zugleich mit Nachdruck auf die noch bestehenden Konvergenzdefizite hinweisen wollte.

Bemerkenswerterweise zitiert Tietmeyer nicht den Satz, der wie ein Fremdkörper in der Stellungnahme wirkt und der der Bundesregierung als Beleg diente, um – gestützt auf das Votum der Bundesbank – den Start der Währungsunion mit allen elf Kandidaten bedingungslos zu verkünden. Dieser Satz lautet (Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, April 1998, S. 39): „Vor dem Hintergrund der erreichten Konvergenzfortschritte in vielen Mitgliedstaaten und nach Abwägung der noch bestehenden Probleme und Risiken erscheint der Eintritt in die Währungsunion ab 1999 stabilitätspolitisch vertretbar.“ Ob dieser Satz bereits in der Beratungsvorlage stand und wer ihn initiiert hat, ob er während der Beratung innerhalb des Direktoriums oder erst in der mehr als zehnstündigen Beratung des Zentralbankrates hineingekommen ist, ist aus den bisher publizierten Stellungnahmen nicht ersichtlich. Die Zeitzeugen selbst schweigen.

Aus dieser gerafften Schilderung der Prüfung der Konvergenzfortschritte geht hervor, dass sich Bundestag und Bundesrat über ihre Entschließung vom 9. Dezember 1992 hinweggesetzt haben. Die Vermutung der Euro-Skeptiker (MF Ohr I, Tz. 4), dass das Defizitkriterium einer tragbaren Finanzlage der Öffentlichen Hand politisch verwässert werde, um Diskriminierung einzelner Länder zu vermeiden,

ist bestätigt worden. Daher entspricht die Feststellung (MF Ohr II, Tz. 7), dass der Start der Währungsunion mit „einer schweren Hypothek“ belastet sei, der Realität.

B. Zweite These: Die Annahme, dass die Währungsunion die EU einer politischen Zerreißprobe unterziehen werde, gilt nach wie vor

Die Euro-Skeptiker (MF Ohr I, Tz. 2) hielten darüber hinaus den Nachweis einer dauerhaften – über mehrere Jahre hinweg nachgewiesenen – Angleichung der relevanten Wirtschaftsstrukturen für wichtiger als die mehr oder weniger zufällige Erfüllung monetärer und finanzpolitischer Kriterien. Im Maastricht-Vertrag ist die Notwendigkeit von Fortschritten bei der „realen Konvergenz“ zumindest angesprochen worden. In Art. 109j Abs. 1 EGV (Maastrichter Fassung) heißt es: Die Konvergenzberichte der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts (EWI) „berücksichtigen... auch die Ergebnisse bei der Integration der Märkte, den Stand und die Entwicklung der Leistungsbilanzen, die Entwicklung bei den Lohnstückkosten und andere Preisindizes.“ Wir sprechen hier von den „sonstigen Faktoren“. In der Klageschrift gegen die Einführung des Euro am 1. Januar 1999 heißt es, die wirtschaftliche Zerklüftung Europas, wie sie in den „sonstigen Faktoren“ zum Ausdruck komme, spiele bei der Funktionsfähigkeit einer gemeinsamen Geldpolitik eine ganz entscheidende Rolle. Je unterschiedlicher die wirtschaftlich bedeutsamen Strukturen seien, desto weiter müsse der monetäre Mantel geschnitten sein, damit er den verschiedenen Strukturbedingungen in den jeweiligen Ländern und Regionen gerecht werden könne (Hankel et al. 1998, S. 111 f.).

Reale Konvergenz soll sicherstellen, dass sich die Konkurrenzfähigkeit der Mitgliedstaaten der Währungsunion weder substantiell verschlechtert noch verbessert, dass also Wechselkursänderungen entbehrlich sind, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Fundamentale Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz dürften mithin nach Eintritt in die Währungsunion nicht mehr auftreten. Solche Ungleichgewichte können insbesondere die Folge unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung, unterschiedlicher Belastung mit Sozialleistungen und unterschiedlicher Lohnpolitiken sein. In einer Wechselkursunion wie dem Bretton Woods-System konnten expansive oder restriktive Geldpolitiken reale Divergenzen, wenn sie nicht zu stark ausfielen, kompensieren, indem sie etwa bei drohender Abwertung durch eine entsprechend restriktive Politik Kapital attrahierten und die Tarifvertragsparteien disziplinierten. Da dies in einer Währungsunion nicht mehr möglich ist, liegt das Schwergewicht der Anpassung bei den Gewerkschaften. Sollten diese stabilitätswidrig die Lohnstückkosten nach oben treiben und damit die Gefahr fundamentaler Ungleichgewichte heraufbeschwören, dann müsste die Politik dafür sorgen, dass bisher von den Arbeitgebern finanzierte Lohnnebenkosten auf die Arbeitnehmer überwälzt würden mit der Konsequenz entsprechender Reallohnkürzungen. Da dies in demokratisch organisierten Industriestaaten in der Regel mit

Abwahl der politisch Verantwortlichen bestraft wird und somit erst gar nicht oder doch nur unzulänglich versucht wird, müssten sich die Gewerkschaften selbst der Notwendigkeit lohnpolitischer Mäßigung fügen. Die Gewerkschaften haben wohl nicht bedacht, dass sie bei ihrer Zustimmung zur Währungsunion die Lohnpolitik an der Vermeidung fundamentaler Ungleichgewichte orientieren müssten und so praktisch ihrer Autonomie verlustig gingen.

Ein weiterer Aspekt der realen Konvergenz darf nicht unbeachtet bleiben, der in die Literatur als Balassa-Samuelson-Effekt (*Balassa* 1964 und *Samuelson* 1964) eingegangen ist. Es besagt – in aller Kürze, dass paradoixerweise aufholende Länder mit höheren Produktivitätsfortschritten an Konkurrenzfähigkeit einbüßen. Unter der Annahme, dass die Lohnbildung sich an den Branchen mit hohen Produktivitätsfortschritten orientiere, gelte das auch für das Heer der Staatsbediensteten, deren Produktivitätsfortschritt kaum über Null liegen dürfte oder doch weit unter den Sektoren, die auf handelbare Güter ausgerichtet sind. Dieser Beitrag aus den Sektoren nichthandelbarer Güter zur Inflation würde die nationale Inflationsrate über den „Harmonisierten Verbraucherpreisindex“ steigen lassen und nach Maßgabe dieser Differenz die inländische Währung real aufwerten mit der Konsequenz sinkender Wettbewerbsfähigkeit.

Da der Balassa-Samuelson-Effekt allgemein formuliert ist, gilt er auch für die „Peripheriestaaten“ der Währungsunion sowie für die in Zukunft zu erwartenden Mitgliedstaaten. Insbesondere die Deutsche Bundesbank hat vor einem raschen Beitritt der neuen EU-Mitgliedsländer gewarnt, da sie vor allem auf Grund ihres wirtschaftlichen Aufholprozesses aus strukturellen Gründen jetzt und in Zukunft oft deutlich höhere Inflationsraten aufweisen würden. Deswegen sei mit einem deutlichen Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit zu rechnen (*Remsperger* 2004). Die Einsicht in diese Zusammenhänge hat sich mittlerweile weitgehend durchgesetzt.

Hierzu ist zweierlei anzumerken. Der Balassa-Samuelson-Effekt klingt plausibel, ist aber nicht zwingend. Gälte er generell, müssten ja sämtliche aufholenden Länder in einem Wechselkursverbund – ob multilateral oder unilateral – wegen der permanenten realen Aufwertung ihrer Währung an struktureller Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Dies trifft aber nicht auf Japan und Deutschland im Bretton Woods-System und die VR China in der Bindung an den Dollar zu. Eine Erklärung dafür lautet, dass wegen der unterschätzten Dynamik in diesen Ländern die Inflationsrate nicht über dem entsprechenden Referenzwert lag. Die Wettbewerbsfähigkeit nahm dort sogar noch zu. Das Verhältnis von Produktivitätsfortschritt und Lohnsteigerung ist für die internationale Konkurrenzfähigkeit entscheidend, und der vermutete Verlust an Konkurrenzfähigkeit aufgrund des Balassa-Samuelson-Effekts tritt bei moderater Lohnpolitik nicht ein. Damit gilt auch hier unsere Schlussfolgerung, dass in der Währungsunion die Lohnpolitik eine Schlüsselrolle spielt.

Wenn sich freilich die Tarifvertragsparteien entsprechend den Annahmen im Balassa-Samuelson-Effekt verhalten, dann hätte man auch den Beitritt der Kohä-

sionsländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien verschieben müssen; denn der Balassa-Samuelson-Effekt kennt keine Schwelle, ab der der Aufholprozess nicht mehr die internationale Wettbewerbsfähigkeit schwächt. Wahrscheinlich ist es der politischen Gesamt würdigung bei Etablierung der Währungsunion geschuldet, dass die Deutsche Bundesbank bei den Beschlüssen über die Zugehörigkeit zur Währungsunion (Mai 1998) die Gültigkeit des Balassa-Samuelson-Effekts zumindest nicht deutlich kommuniziert hat. Bei weiter anhaltender Inflationsraten-differenz sammelt sich hier wirtschaftlicher und politischer Sprengstoff an. Insfern ist die Annahme der Euro-Skeptiker, dass die Währungsunion zu einer politischen Zerreißprobe führen könne (MF Ohr II, Tz.10), nach wie vor gültig.

C. Dritte These: Stabilitätskultur ist in der EU nicht gesichert

Die Euro-Skeptiker (MF Ohr I, Tz. 7) hielten den Konsens, Preisstabilität Priorität einzuräumen, noch nicht gesichert, während die Euro-Optimisten bereits mit der Teilnahme an der Währungsunion die Bereitschaft zum Ausdruck gebracht sahen, Beschäftigungsprobleme nicht mehr über Inflation lösen zu wollen (MF Bofinger Tz.9). In den 70er Jahren seien in Europa sicher stabilitätspolitische Fehler gemacht worden, doch die Lernprozesse seien evident; alle Staaten hätten in den letzten 15 Jahren gezeigt, dass sie dem Ziel stabiler Preise eine zentrale Bedeutung einräumten. Der Korrektheit halber sei hinzugefügt, dass selbst die Euro-Optimisten gewisse Zweifel hatten, heißt es doch in der entsprechenden Überschrift: „Europa kann eine Stabilitätskultur entwickeln.“

Die Inflationsraten haben sich erst seit Ausweitung der Bandbreite von $+/- 2,25$ auf $+/- 15\%$ im August 1993 der deutschen Inflationsrate angenähert. Der entscheidende Grund für die Gründung der Währungsunion war auch nicht der Wunsch, geldpolitische Kompetenzen auf eine gemeinsame Zentralbank zu verlagern, um so zu höherer Preisstabilität zu kommen, sondern der Ersatz der Anker-währung D-Mark und der Deutschen Bundesbank durch den Euro und die Europäische Zentralbank, auf deren Geldpolitik alle Mitgliedstaaten Einfluss nehmen können. Das ist so oft beschrieben und belegt worden (Hankel et al. 1998, S. 41 ff.), dass dieser Hinweis genügen muss.

Da der Begriff „Stabilitätskultur“ unterschiedlich interpretiert werden kann, soll festgehalten werden, wie er hier aufgefasst wird.³ Spannungsreich ist das Verhältnis von Geldpolitik und allgemeiner Politik und daher natürlich auch das zwischen Zentralbankleitung und politischer Führung. Hierbei spielen auch die historischen Erfahrungen und Traditionen eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Es ist verständlich, dass Politiker, Gewerkschaften und auch gewerbliche Wirtschaft auf

³ Die Aufzeichnungen hier orientieren sich an Werner Steuer (1997, S. 86 ff.), der die Einstellungen in den jeweiligen Ländern erfasst und bewertet hat.

5 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 315

geldpolitische Entscheidungen Einfluss nehmen wollen, da die Finanzierung staatlicher wie privater Haushalte und auch die wirtschaftliche Entwicklung selbst davon betroffen werden. Stabilitätskultur heißt dann: Die Notenbankleitung kann ihre Entscheidungen treffen, ohne politischem Druck ausgesetzt zu sein. Diese Entscheidungen werden von der Politik und den Tarifvertragsparteien als Datum genommen, an dem sie ihre eigenen Entscheidungen orientieren. Die Zentralbank nähme dann die Unabhängigkeitsposition an, alle anderen Gewalten akzeptierten die Abhängigkeitsposition. Eine solche Arbeitsteilung ist keineswegs selbstverständlich; sie wird im täglichen Miteinander erstritten und muss immer wieder behauptet werden.

Die institutionell abgesicherte Unabhängigkeit der Notenbankleitung und auch der Ausschluss der Wiederwahl können als notwendige Bedingungen für die beschriebene Rollenverteilung angesehen werden; sie sind aber nicht hinreichend für wirkungsvolle Stabilitätspolitik. Solange Zentralbankleitungen von Regierungen bestellt werden und solange ausgeschiedene Zentralbanker auf Belohnung oder auf eine anschließende politische Karriere rechnen können, ist politisch willfähriges Verhalten nicht ausgeschlossen. Für die Stabilitätstreuen Vertreter der Deutschen Bundesbank ist der Begriff „Beckett-Effekt“ geprägt worden. Thomas Beckett starb als Bischof von Canterbury den Märtyrertod, da er sich den Forderungen seines Königs nicht beugen wollte. Es wird also angenommen, dass in Gremien entsandte oder auf Ämter gehobene Persönlichkeiten sich nicht der entsendenden politischen Führung, sondern ihrem Amt verpflichtet fühlen und sogar bereit sind, dafür ihr Leben zu opfern. So dramatisch geht es heute in der Politik nicht mehr zu; doch kann der Druck auf die Zentralbankleitung so stark werden, dass die geldpolitisch Verantwortlichen sehr viel Stehvermögen aufbringen müssen. Friedrich Sell (2002, S. 90) macht darauf aufmerksam, dass persönliche Gewissensentscheidungen sich nicht auf ein Gremium übertragen ließen: „Ein Kollektivgewissen ist ein konstruktivistisches Ungeheuer.“ Freilich lässt sich vorstellen, dass einzelne Persönlichkeiten kraft ihrer Ausstrahlung und Integrität den Charakter eines Gremiums formen. Doch ist der notwendige Zeitbedarf, wenn ernste Konfliktfälle auftreten, nicht zu unterschätzen.

Ein Zweites muss hinzutreten. Die Zentralbankleitung muss sich bei Entscheidungen, die sich gegen das politische Interesse richten, von der breiten Öffentlichkeit unterstützt wissen. Die Deutsche Bundesbank selbst hat früher verlauten lassen, dass sie keine Politik im luftleeren Raum betreibe, also keinen tiefgreifenden Konflikt auf Dauer durchstehen könne (Monatsbericht August 1972, S. 16). Daher muss der öffentliche Druck auf die Politik so stark sein, dass sie in diesem strategischen Spiel die Abhängigkeitsposition einzunehmen bereit ist. Für die Politik und das Ansehen der Deutschen Bundesbank hat das gegolten.

Für die Währungsunion gilt dagegen, dass immer wieder auf die Entscheidungen der EZB im Sinne jeweiliger politischer Ziele Einfluss genommen wird; hier sind deutsche Politiker, keineswegs ausgeschlossen. Der stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion hat die EZB sogar aufgefordert, ihren Zielwert für den maxima-

len jährlichen Anstieg des Preisniveaus für eine gewisse Zeit moderat anzuheben.⁴ Wenn der Präsident der Europäischen Kommission, *José Manuel Barroso*, von der EZB sagt, dass keine Institution den Status einer heiligen Kuh hätte (2005, S. 11), stellt er die Unabhängigkeitsposition der EZB in Frage. Wenn er weiter Kohäsion zwischen Geldwertstabilität, Budgetdisziplin und Makroökonomie fordert und Kommissar Almunia mit dessen Unterstützung ein Arbeitspapier vorbereitet, das Wege aus dem Konflikt zwischen Geldpolitik und allgemeiner Politik aufzeigen soll, dann sind das Bestrebungen, der Geldpolitik ihren Status als unabhängiger Variable zu nehmen. *Barroso* fordert sogar (2005, S. 11): „Es darf keine Trennung zwischen unseren ökonomischen und finanzpolitischen Antworten geben. Diese Diskrepanz ist eine Schizophrenie, die wir beseitigen müssen.“ Damit stellt er die Bestimmungen des Maastricht-Vertrages in Frage. Nach der Lektüre dieses Interviews und anderer Stellungnahmen ist die Annahme nicht abwegig, dass die Passagen im Maastricht-Vertrag, für die die Bundesbankverfassung Modell gestanden hat, von den Vertragsparteien nur akzeptiert wurden, weil die Deutsche Bundesbank anderenfalls ihrer Abschaffung nicht zugestimmt hätte.

D. Vierte These: Der gute Ruf der EZB beruht nicht auf ihrer Politik

In den jeweiligen Manifesten werden zur Entwicklung der Geldwertstabilität zwar keine quantitativen Prognosen gemacht, doch sind die qualitativen Einschätzungen konkret genug, um daraus Trendaussagen abzuleiten. Für die Euro-Optimisten (MF Bofinger, Tz. 4) steht fest, „dass der Euro stabil wird“, da die EZB dem Modell der Bundesbank nachgebildet und eindeutig auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet sei. Demgegenüber nehmen die Euro-Skeptiker an (MF Ohr I, Tz. 5), die EZB werde – trotz weitgehender Unabhängigkeit – Preisstabilität nicht durchsetzen können. Es gebe für die nationalen Entscheidungsträger aufgrund un-

⁴ Zitiert in: EZB erhöht Leitzins auf 3,25 Prozent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 10. 2006, Nr. 232, S. 11. – Der Euro-Gruppenchef, Jean Claude Juncker, hat nach einer Sitzung der Euro-Gruppe am 7. November 2005 die EZB, wie die Neue Zürcher Zeitung (9. 11. 2005, Nr. 262, S. 15) schreibt, die EZB ungewöhnlich deutlich zur zinspolitischen Zurückhaltung aufgerufen und damit vor voreiligen Zinserhöhungen gewarnt. Seinerzeit betrug der Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte 2 %, bei einer Inflationsrate von 2,2 %, also ein negativer Refinanzierungssatz. – Das Verhältnis zwischen den Ministern und der EZB ist belastet, seit Almunia und Euro-Gruppenchef Jean-Claude Juncker im April in einem Brief an Trichet regelmäßige Dreiertreffen zu Fragen des Wechselkurses und der internationalen Eurozonen-Strategie gefordert hatten. Der EZB-Chef lehnte den Vorstoß mit Verweis auf existierende häufige Treffen ab. Auf eine schriftliche Beantwortung des Briefes verzichtete er. Der Vorstoß der Kommission sollte die Macht der Zentralbank zurückdrängen (Almunia weist EZB in die Schranken, in: Financial Times Deutschland-Kompakt, 7. September 2006). Die Nachweise für solche Attacken auf die EZB ließen sich beliebig verlängern. Aufschlussreich ist das Interview mit dem Gouverneur der Österreichischen Nationalbank über die Geldpolitik der EZB und die Wünsche der Regierungen („Ich kann nichts ausschließen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. 10. 2006, Nr. 242, S. 14).

terschiedlicher Interessen keinen genügend starken Anreiz; überdies sei die persönliche Unabhängigkeit der Gouverneure nicht gesichert, und Sanktionen bei Verletzung des Stabilitätsziels fehlten. Daraus wäre zu folgern, dass das Stabilitätsziel verfehlt werde.

In der Tat ist das von der EZB selbst gesetzte und später leicht nach oben modifizierte Preisziel unter ihrer Ägide immer – bis auf das Jahr 1999, das noch als Konsequenz der stabilitätsorientierten Geldpolitik der Deutschen Bundesbank anzusehen ist – verfehlt worden, wenn auch mit einem Mittelwert von 2,2 % relativ knapp. Doch bleibt es für *Otmar Issing* (2006a, S. 13) „eine Tatsache, dass die durchschnittliche Preissteigerungsrate in den sieben Jahren des Euro deutlich unter der der D-Mark in den 50 Jahren ihres Bestehens liege.“ Nun sind diese Perioden nicht miteinander vergleichbar, da der geldpolitische Freiheitsgrad der Deutschen Bundesbank im Bretton Woods-System eingeschränkt war und die Ölpreisschocks in den 70er Jahren jeweils Zweit rundeneffekte in einem gänzlich anderen lohnpolitischen Umfeld auslösten. Es ist aber doch erstaunlich, dass auch kritische Beobachter der EZB bescheinigen, sie erfülle ihren Auftrag, für Geldwertstabilität im Euro-Raum zu sorgen, konsequent und mit Erfolg (*Gemperle* 2005). Diese Feststellung lässt sich beliebig oft belegen.

Das war aber nicht von Anfang an so. Die ersten zinspolitischen Schritte und die begleitenden Kommentare der Zentralbankleitung, die Abwertungstendenz des Euro und die jeweiligen Erklärungsversuche wurden scharf kritisiert, teilweise belustigt kommentiert. Die Beurteilung durch *Barry Eichengreen* (2000) trifft die Stimmung ziemlich genau: „Die bekanntesten Übeltäter sind natürlich die Vertreter der europäischen Geldpolitik selbst: Sie stellten ihre ungewöhnliche Fähigkeit des doppelzüngigen Sprechens bemerkenswert unter Beweis.“⁵ Diese kritischen Kommentare sind wohl auch darauf zurückzuführen, dass die geldpolitisch Verantwortlichen, die bisher bloß dem Kurs der Bundesbank gefolgt waren, nun für ihre eigenen Entscheidungen einstehen mussten und dass das Zwei-Säulen-Modell der EZB die konzeptionelle Unsicherheit noch verstärkt hat. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) hat die Defizite der Kommunikationspolitik zurückhaltend, aber deutlich genug angesprochen (70. Jahresbericht 1999/2000, S. 83 f.): „Zwar ist es erwünscht, dass diejenigen, die mit Zinsentscheidungen betraut sind, ihre Einschätzung der wirtschaftlichen Lage des monetären Transmissionsmechanismus öffentlich erläutern, doch dürften Äußerungen, die als Andeutung der kurzfristigen geldpolitischen Absichten missverstanden wurden, die Unsicherheit eher vergrößert als verringert haben.“

⁵ Dieses Urteil lässt sich beliebig oft belegen – hier eine Auswahl: „Rätselraten über die EZB-Politik“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 273 vom 23. 11. 1999); „Die EZB sollte aufklären statt vernebeln“ (Norbert Häring, Financial Times Deutschland, 16. 3. 2000); „Verlogene Geldpolitik“ (Financial Times Deutschland, 17. 3. 2000); „Das Risiko der flatternden Hand“ (Thomas Mayer, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 236 vom 11. 10. 1999); „Völlige Orientierungslosigkeit“ (Michael Hüther, in: Welt am Sonntag vom 6. 2. 2000); „ECB-Beobachter: Die Marktteilnehmer sind über die geldpolitische Strategie im Unklaren“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 113 vom 16. Mai 2000).

Am Anfang der Arbeit der EZB stand zunächst die Festlegung auf eine adäquate geldpolitische Strategie. Zur Wahl standen der monetaristisch geprägte Ansatz der Deutschen Bundesbank und das „inflation targeting-Konzept“. Die Bundesbank hatte verschiedentlich versucht, ihr geldpolitisches Konzept in die zukünftige Strategie einzubringen. Obwohl monetaristisch orientiert, gibt es mit dem relativ weiten Zielkorridor – z. B. 3 % bis 6 % oder 4 % bis 7 % – und der Möglichkeit, ausnahmebedingt von der Geldmengenregel abzuweichen, auch hinreichend diskretionären Spielraum, doch sah sich die Bundesbank immer dann zu Rechtfertigungen oder Erklärungen genötigt, wenn die Geldmengenzuwachsrate außerhalb des Zielkorridors lag. Ihre Handlungsweise war insofern berechenbar, als zwar niemand mit hinreichender Verlässlichkeit voraussagen konnte, ob die Geldmengenzuwachsrate im Zielkorridor liegen würde oder nicht, doch war zu beobachten, dass die Bundesbank bei Zielabweichungen versuchte, die Geldmengenentwicklung wieder in den Zielkorridor zurückzuführen. Ein weiteres Argument der politischen Ökonomie kommt hinzu: Solche Regelbindungen grenzen opportunistisches Verhalten der Notenbankleitung ein – Notenbankautonomie schützt davor nicht⁶ – und machen es ihr leichter, gegenüber stabilitätswidrigen Einwirkungen standhaft zu bleiben.⁷

Das „Inflation targeting-Konzept“ unterscheidet sich – obschon im Ziel einig – doch grundsätzlich von dem monetaristischen Ansatz: Es wird kein Zwischenziel angesteuert, Einhaltung des Geldmengenziels, sondern die Politik reagiert jeweils auf die tatsächliche oder die erwartete Inflationsrate. Der Schwerpunkt verlagert sich von der Geldmengen- auf die Zinssteuerung; der Einsatz der Instrumente ist eher auf die kurze Frist angelegt und für aktive Konjunktursteuerung offen. Damit wächst zugleich der diskretionäre Entscheidungsspielraum, aber auch der Wunsch von Politikern und anderer wichtiger Akteure in ihrem Sinne auf die Politik Einfluss zu nehmen. Es ging also letztlich um die Frage: „rules versus authorities“.

Die EZB hat sich schließlich auf ein Zwei-Säulen-Konzept festgelegt: Eine monetär ausgerichtete Säule (mit einem festen Geldmengenziel von 4,5 %) und eine Säule „wirtschaftliche Analyse“; sie sollte sich (EZB, Monatsbericht Juni 2003, S. 97) „hauptsächlich auf die Beurteilung der aktuellen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen und der impliziten kurz- und mittelfristigen Risiken für die Preisstabilität aus der Perspektive des Zusammenspiels zwischen Angebot und Nachfrage an den Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten über diese Zeit-

⁶ Siehe hierzu die allzeit gültige Feststellung von *W Eucken* (1952, S. 257): „Die Erfahrung zeigt, dass eine Währungsverfassung, die den Leitern der Geldpolitik freie Hand lässt, diesen mehr zutraut, als ihnen im allgemeinen zugetraut werden kann. Unkenntnis, Schwäche gegenüber Interessentengruppen und der öffentlichen Meinung, falsche Theorien, alles das beeinflusst diese Leiter sehr zum Schaden der ihnen anvertrauten Aufgabe.“

⁷ Insbesondere *Markus Lusser* (1994, S. 10), früherer Präsident der Schweizerischen Nationalbank, hat das betont: „Klare Zielvorgaben erschweren es einem Notenbankleiter – auch bei massivem Druck –, vom mittelfristig konzipierten Pfad der Geldmengenausweitung abzuweichen. Der Notenbankleiter, der diesen Expansionspfad verlässt, muss sein Verhalten vor der Öffentlichkeit rechtfertigen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Öffentlichkeit die Geldmengenziele kennt. Deren Publikation ist deshalb ebenso wichtig wie die Festlegung.“

horizonte konzentrieren.“ Die EZB versuchte, aus dem „Strategie-Mix“ eine Tugend zu machen: In der Anfangsphase seien in einem heterogenen Umfeld die Wirkungen der Geldmengensteuerung nicht einwandfrei prognostizierbar, und zudem erleichtere eine breitere empirische Abstützung eine problemadäquate Politik.

Das Zwei-Säulen-Konzept erweiterte den Handlungsspielraum der EZB; zugleich wurde ihre Politik schwerer lesbar oder insofern beliebig, als sie sich je nach politischer Opportunität auf die eine oder andere Säule stützen konnte. Diese Doppelstrategie wurde gleich zu Beginn desavouiert, als die EZB kurz hintereinander in zwei großen Schritten (15. Dezember 1998 und 9. April 1999) den Zinssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte (Repo-Satz) auf 2,5 % senkte, obwohl die starke Zunahme der verschiedenen Geldmengenaggregate zumindest eine zinsneutrale Politik verlangt hätte. Die damalige Begründung lautete, die EZB müsse einer möglichen konjunkturellen Schwäche oder gar deflationären Tendenz entgegenwirken. Diese auf niedrige Zinsen gerichtete Politik förderte und finanzierte die Blase auf den Aktienmärkten und ließ über Zinsarbitrage den Euro gegenüber dem Dollar absacken (um ca. 30 %). Insbesondere bei Erklärung oder gar Rechtfertigung der Abwertung des Euro gegenüber dem Dollar gerieten die EZB-Verantwortlichen immer wieder in Erklärungsnot. Sie konnten ja nicht sagen, dass womöglich ihre Zinspolitik diese Abwertung bewusst oder unbewusst – etwa zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaften – herbeigeführt hatte. Bei einzelnen Entscheidungen oder Verlautbarungen hat sie gelegentlich Ratlosigkeit, Unverständnis oder gar Spott hervorgerufen. Die EZB befreite sich schließlich aus dieser Kommunikationsfalle, indem sie die Säulen vertauschte und die Geldmenge bloß noch als Referenzgröße wertete, aber nicht mehr als unmittelbar zu beachtendes Zwischenziel (EZB, Monatsbericht Juni 2003, S. 102). Sie hat überdies das Stabilitätsziel gelockert: Es heißt nicht mehr: Die Preissteigerungsrate sollte unter 2 % liegen; es heißt jetzt: „unter, aber nahe 2 %“.

Im folgenden wird der zinspolitische Rhythmus der EZB dokumentiert und kommentiert. Die so entstandene „Zinstreppe“ lässt zweierlei erkennen: das aktivistische Element ihrer Politik und ihre überwiegend konjunkturstützende Politik. Bis auf den relativ kurzen Zeitraum Ende 1999 bis Anfang 2001 hat die EZB massiv eine schwache Konjunktur anzuschieben versucht.

- (1) Die EZB ist zuerst bei insgesamt befriedigender Konjunktur die Zinstreppe mit großen Schritten bis auf 2,5 % hinuntergestiegen (15. Dezember 1998 und 9. April 1999) – in extremem Maße in den Ländern mit guter Konjunktur: in Spanien mit 250, in Portugal mit 385 und in Irland mit 420 Basispunkten.
- (2) Sieben Monate später (5. November 1999) hat sie diese Entscheidung mit einer Zinsanhebung um 50 Basispunkte korrigiert – das Eingeständnis, dass man im Frühjahr zuviel des konjunkturpolitisch gut Gemeinten getan hatte.
- (3) Sie ist dann die Zinstreppe hochgestiegen, ohne die Konjunktur oder gar den Höhenflug der Aktienkurse dämpfen zu können; die Börse reagierte auf die längst „eingepreisten“ Trippelschritte mit einem „so what“.

- (4) Das Hochplateau der Zinstreppe erreichte sie um die Jahreswende 2000/01 mit 4,75 %, als die Aktienkurse bereits abrutschten und die Wachstumsraten des BIP (vierteljährlich) deutlich zurückgingen; unter Berücksichtigung der Zeitverzögerung eine prozyklische Politik.
- (5) Nach einigen Zinssenkungen ab Mitte 2001 verharrte sie im Rezessionsjahr 2002 lange Zeit mit 3,25 % auf einem Niveau, das 75 Basispunkte über dem Boomjahr 1999 lag. Diese Haltung lässt sich nur vor dem Hintergrund erklären, dass die EZB damals Öffentlichkeit und Politik demonstrieren wollte und wohl auch musste, sie erfüllte ihren stabilitätspolitischen Auftrag konsequent. Hätte sie nicht eifrig zur konjunkturellen Unzeit die Zinsen gesenkt, so wäre dieser stabilitätspolitische Durchhaltewillen wohl überflüssig gewesen.
- (6) Seit Anfang 2003 liegt der Repo-Satz mit 2 % preisbereingt auf der Höhe der japanischen Refinanzierungskosten und überflutet die Währungsunion und die Welt mit Liquidität.⁸
- (7) Seit März 2006 klettert die EZB in Trippelschritten von je 25 Basispunkten die Zinstreppe hoch, wobei der gewollte restriktive Zweck höchst zweifelhaft sein dürfte: Wenn die Wirtschaftssubjekte mit weiteren Zinsschritten rechnen, werden sie sich von Investitions- und Konsumententscheidungen nicht abhalten lassen, um die noch relativ niedrigen Zinsen mitzunehmen.

Wenn die EZB – abgesehen von dem kurzen restriktiven Zeitraum – eine stark expansive Politik, die sich an den stagnierenden Staaten Deutschland, Frankreich und Italien ausrichtete, betrieben hat, welche Konsequenzen erwuchsen daraus für die Mitgliedstaaten, deren Ampeln für wirtschaftliches Wachstum auf „Grün“ standen? In der Tabelle sind die Inflationsraten in den Mitgliedstaaten seit der Konvergenzprüfung im Jahre 1997 aufgelistet worden. Daraus lassen sich einige bemerkenswerte Ergebnisse erkennen. Nachdem die D-Mark als Ankerwährung abgelöst wurde, hat sich sowohl die durchschnittliche Preissteigerungsrate als auch der Referenzwert – Durchschnittswert der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten plus einem Zuschlag von 1,5 Prozentpunkten – deutlich erhöht. Auch hat die Streubreite der Inflationsraten deutlich zugenommen. Konnte im Jahre 1997 nur Griechenland nicht das Inflationskriterium erfüllen, so sind es in den letzten Jahren in der Regel drei bis vier Mitgliedstaaten, die das Inflationskriterium verfehlt. Nahezu immer sind Griechenland und Spanien dabei und oft auch Portugal und Irland. Dies lässt die Vermutung aufkommen, dass die Währungsunion in der derzeitigen Zusammensetzung ein zu heterogener Wirtschaftsraum ist, als dass ein geldpolitischer Mantel allen Mitgliedstaaten passen würde. Auf das Problem „one size fits all“ hat *Karl Otto Pöhl* (1997, S. 295) frühzeitig aufmerksam gemacht.

⁸ Issing (2006a, S. 13): „Aber wir haben die niedrigen oder teilweise sogar negativen kurzfristigen Realzinsen immer wieder als Indiz dafür herausgestellt, dass unsere Geldpolitik sehr akkomodierend ist.“

Tabelle 1

**Preisentwicklung des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)
im Euro-Raum**

	B	D	FIN	FRA	GRI	IRL	I	L	NL	Ö	P	SP	EWU	$\bar{\varnothing}^a)$	Ref ^{b)}
1997	1,5	1,5	1,2	1,3	5,2^{c)}	1,2	1,9	1,4	1,9	1,2	1,9	1,9	1,6	1,2	2,7
1998	0,9	0,6	1,4	0,7	4,5	2,1	2,0	1,0	1,8	0,8	2,2	2,2	1,1	0,7	2,2
1999	1,1	0,6	1,3	0,6	2,1	2,5	1,7	1,0	2,0	0,5	2,2	2,2	1,1	0,6	2,1
2000	2,7	1,4	3,0	1,8	2,9	5,3	2,6	3,8	2,3	2,0	2,8	3,5	2,1	1,7	3,2
2001	2,4	1,9	2,7	1,8	3,7	4,0	2,3	2,4	5,1	2,3	4,4	2,8	2,3	2,0	3,5
2002	1,6	1,3	2,0	1,9	3,9	4,7	2,6	2,1	3,9	1,1	3,7	3,6	2,3	1,5	3,0
2003	1,5	1,0	1,3	2,2	3,5	4,0	2,8	2,5	2,2	1,3	3,3	3,1	2,1	1,2	2,7
2004	1,9	1,8	0,1	2,3	3,0	2,3	2,3	3,2	1,4	2,0	2,5	3,1	2,1	1,1	2,6
2005	2,5	1,9	0,8	2,3	3,5	2,2	2,2	3,8	1,5	2,1	2,1	3,4	2,2	1,4	2,9

a) $\bar{\varnothing}$: Durchschnittswert der drei Mitgliedstaaten, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das beste Ergebnis erzielt haben.

b) Ref: Der Referenzwert ergibt sich aus dem Durchschnittswert der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten plus einem Zuschlag von 1,5 Prozentpunkten.

c) Die Preissteigerungen derjenigen Länder, die das Inflationskriterium verletzen, sind fett gedruckt.

Quelle: Europäisches Währungsinstitut, Konvergenzbericht 1998; Deutsche Bundesbank, Monatsberichte.

Die EZB (Monatsbericht Juni 2003, S. 94) macht geltend, dass die gegenwärtige Streuung der Inflationsraten im Euro-Währungsgebiet weitgehend mit der Streuung vergleichbar sei, die bei den Großräumen der Vereinigten Staaten beobachtet würde. Dies wird mit dem Balassa-Samuelson-Effekt erklärt; doch kann dieser, wie auch die EZB weiß, nur eine relativ geringe Streuung erklären; denn aus den meisten empirischen Schätzungen ergebe sich, dass die durchschnittliche Inflationsrate in Ländern mit niedriger Teuerung höchstens einen halben Prozentpunkt unter der des Euro-Währungsgebiets insgesamt liegen dürfte. Auch müsste das Ausmaß des Balassa-Samuelson-Effekts angesichts fortschreitender Konvergenz abnehmen. *Hermann Remsperger* (2004) führt noch regionale Angebots- und Nachfrage-schocks sowie unterschiedliche Auswirkungen exogener Schocks wie Erdölpreiserhöhungen für die Divergenz an. Alle diese Erklärungen haben aber Schwierigkeiten zu erklären, wieso sie sich seit 1997 verstärkt hat, wieso einige Länder unterschiedlich stark über dem Referenzwert liegen und wieso manche dieser Länder wie Irland oder Luxemburg mal dem Referenzwert genügen und mal nicht. Es gibt eine einfache Erklärung für die Spreizung der Inflationsrate. Ein bekannter Spruch, den Keynesianer früher gerne ins Feld führten, um die mangelnde Durchschlagskraft expansiver Geldpolitik in bestimmten Phasen oder Ländern zu erklären, lautet: „Man kann die Pferde zur Tränke führen, aber saufen müssen sie selbst.“ Die unterschiedlichen inflationären Auswirkungen expansiver Geldpolitik können wir also mit unterschiedlicher „Trinklust“ in den jeweiligen Mitgliedstaaten erklären.

Die Bundesregierung beklagt sich, dass das einheitliche Zinsniveau in der Eurozone den konjunktuellen Aufschwung bei uns behindert habe. Sie schreibt in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 2006 (Kasten 13): „Sowohl Wirtschaftswachstum als auch die Inflationsraten und die Expansion der Kreditnachfrage entwickelten sich in einzelnen Mitgliedstaaten teilweise sehr unterschiedlich. Ein einheitlicher Nominalzinssatz kann für boomende Länder möglicherweise zu expansiv und für schwach wachsende zu restriktiv sein. Günstige monetäre Bedingungen wirken positiv auf Investitionsneigung sowie Kapitalakkumulation und damit auf das mittelfristige Wachstum des Produktionspotentials.“ Mit der impliziten Aussage, die gemeinschaftliche Geldpolitik habe die lange Stagnationsphase bei uns mitverursacht, sucht die Bundesregierung offenbar einen Sündenbock für eigene Versäumnisse. Stellen wir auf den inflationsbereinigten Repo-Satz ab, so lag und liegt er immer auch in Deutschland auf einem extrem niedrigen Niveau; angesichts der gestiegenen Inflationsrate lag das reale Zinsniveau auch im Frühjahr des Jahres 2006 noch unter dem Niveau des Rezessionsjahres 2003.

E. Fünfte These: Die Liquiditätsschwemme schlägt sich nicht so sehr in Preissteigerungen nieder, sondern begünstigt strukturelle Fehlentwicklungen

Die Bundesbank hat in einem Schaubild den Zusammenhang von trendbereinigter Geldmengenentwicklung und Inflation für den Zeitraum 1981 – 2004 herausgestellt.⁹ Zieht man die Geldmengenkurve M3 für die beiden letzten Jahre unter Berücksichtigung des Potentialwachstums des Bruttoinlandsprodukts mit ca. 1,5 % aus, so hat sich für diese Zeit die Schere zwischen Überschuss-Geldmengenwachstum sogar noch weiter geöffnet.

An dieser Graphik ist folgendes bemerkenswert:

- (1) Die Übereinstimmung von Inflation und Geldmengenentwicklung bis 1998;
- (2) die Konsequenz, mit der die Bundesbank über eine stabilitätsorientierte Geldpolitik während der 90er Jahre die Inflationsrate gedrückt hat;
- (3) der durchgehend expansive Kurs der EZB seit der Ablösung der Bundesbank als der im EWS für die Geldmengenentwicklung verantwortlichen Zentralbank;
- (4) das Auseinanderklaffen von Geldmengenentwicklung und Inflationsrate seit 1999.

⁹ Eine Nachfrage bei der Deutschen Bundesbank ergab, dass sie eine regelmäßige Aktualisierung nicht vornimmt, zumal die Graphik mit jeder Aktualisierung ein anderes Aussehen annehmen würde; denn die Verwendung des Hodrick-Prescott-Filters zur Berechnung des Potentials wirke sich stets auf den gesamten Verlauf aus (Schreiben von J. Reischle, Deutsche Bundesbank, vom 1. März 2006).



Wäre der bis 1998 geltende Zusammenhang zwischen Geldmengenentwicklung und Inflationsrate heute noch dominant, dann müsste die Inflationsrate bei etwa 5 % liegen, und niemand würde von einer konsequenten Stabilitätspolitik sprechen. Daraus resultiert die Frage: Wieso schlägt sich die expansive Geldmengenentwicklung nicht in entsprechenden Preisen nieder? Wir wollen das besonders für die deutsche Volkswirtschaft zeigen, die als einziges Mitgliedsland durchgehend zu denjenigen Gruppe gehörte, deren Inflationsraten maßgeblich für den Referenzwert in der Währungsunion sind.

Empirische Untersuchungen zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen Lohnstückkosten und Inflation. Stiegen diese, so reagierte auch das Preisniveau. So haben *Samuelson* und *Solow* (1960, S. 177 ff.) die ursprüngliche Phillipskurve, die einen Zusammenhang zwischen nominalen Lohnsteigerungen und Arbeitslosigkeit einfing, in ihre modifizierte Phillipskurve transformiert, indem sie auf der Ordinate die durchschnittliche Produktivitätsentwicklung absetzten und die Nominallohnsteigerung durch die Inflationsrate ersetzen. Wenn wir uns daraufhin die Entwicklung der Lohnstückkosten in Deutschland anschauen, so verharren diese auf dem Niveau des Jahres 2000, weil die Gewerkschaften in ihren Lohnforderungen im Vergleich zu früher maßvoll auftreten. Sie hätten bis vor kurzem wegen der außerordentlich hohen Arbeitslosigkeit bei uns und wegen der dümpelnden Konjunktur keinen Lohnkampf durchstehen können. Der abgebrochene Metallarbeiterstreik in den neuen Bundesländern steckt ihnen überdies noch in den

Knochen. Aber für die schwache Konjunktur trägt die EZB mit ihrer Niedrigzinspolitik wahrlich keine Verantwortung; denn die Liquiditätströge sind übervoll – ähnlich wie in Japan. In Japan käme niemand auf die Idee, die „Nullzinspolitik“ für die Deflation verantwortlich zu machen. Insofern denke ich, dass wir über das „Preisrätsel“ – Auseinanderklaffen von Geldmengenzuwachsrate und Inflation – am ehesten Aufschluss bekommen, wenn wir zunächst auf die lange Zeit stagnierende konjunkturelle Entwicklung, auf die zur Zurückhaltung genötigten Gewerkschaften und auf die stagnierenden Realeinkommen schauen.

Das starke Gewicht der deutschen Inflationsrate im HVPI drückt natürlich den Durchschnittswert erheblich. Ein zweites kommt hinzu. Der geringere Preisanstieg entspricht einer realen Abwertung des deutschen Euro bzw. einer realen Aufwertung der Länder mit höherem Preisanstieg. Der deutsche Exportüberschuss füllt die Güterlücke dieser Länder und liefert damit einen maßgeblichen Beitrag zu einer relativ niedrigen Inflationsrate. Deutschland exportiert Stabilität, und die anderen importieren Stabilität.

Vertreter der EZB haben zur Begründung ihres stabilitätspolitischen Erfolgs auf die Kerninflationsrate verwiesen, die deutlich unter dem Anstieg des harmonisierten Preisindexes liege. Es sei eigens darauf hingewiesen, dass sich die Bundesbank (Weber 2006, S. 3) diese Interpretation nicht zu eigen macht. Entscheidend ist dabei, ob wir die Kerninflationsrate als Frühindikator für den HVPI ansehen können oder ob sich nicht umgekehrt die Kerninflationsrate dem HVPI nähert. Wenn ferner die hohen Erdölpreise auf den Preisindex durchschlagen, wird das Realeinkommen entsprechend abgesenkt. Auch hat die Liquiditätsschwemme für entsprechende Überwälzungsspielräume gesorgt. Die hohen Erdölpreise binden so überschüssige Liquidität. Der Erdölpreisanstieg spiegelt auch das starke weltwirtschaftliche Wachstum und die entsprechend hohe Nachfrage nach Erdöl wider. Das weltweite Wachstum speist sich aus den reichlich sprudelnden Liquiditätsquellen in Japan, Europa und den USA. Die billigen Importe aus Südostasien und besonders aus China drücken ihrerseits die Kerninflationsrate. Die wiederholten Warnungen der EZB vor lohnpolitischen Zweit rundeneffekten können in der Weise gedeutet werden, dass ihr die stabilitätspolitischen Zügel aus der Hand gegliitten sind. Die Höhe der Inflationsrate hängt dann vom gewerkschaftlichen Wohlverhalten ab. Damit hätte sich die EZB der Position der unabhängigen Variablen begeben.

Unser Urteil über die Geldpolitik der EZB lautet: Sie ist nicht verstetigend angelegt, sondern reagiert auf die jeweiligen konjunkturellen Herausforderungen. Nach einer Phase extremer Billig-Geld-Politik erhöht sie derzeit die Zinsen, um einer sich ausbreitenden inflationären Tendenz entgegenzuwirken. Es ist, so scheint es, die traditionelle Erkenntnis aus dem Bewusstsein geschwunden, dass eine Billig-Geld-Politik strukturelle Fehlentwicklungen auslösen kann, die zu hohen betriebs- und volkswirtschaftlichen Schäden führen. Auch *Otmar Issing* (2006b) ist sich dessen bewusst: „Der sehr expansive Kurs der Geldpolitik hat die Liquidität global wie im Euro-Raum stark erhöht. Die hohe Liquidität birgt ein inflationäres Potenzial in sich. Sie hat auch dazu beigetragen, dass bei der Jagd nach Renditen die

Risikoprämien so abgeschmolzen sind, dass sie für viele Anlagen das wirkliche Risiko nicht angemessen abbilden.“ Das ist die vor Keynes herrschende Auffassung gewesen, die auf Kurt Wicksells Zinsspannentheorem und auf der von Eugen von Böhm-Bawerk inspirierten österreichischen Konjunkturtheorie (Ludwig v. Mises und F. A. v. Hayek) basierte. Die wicksellsche Variante stellt auf die durch kumulative Prozesse verursachte Preissteigerungsrate ab, die die nachsteuernde Geldpolitik bekämpfen will und so einen kumulativen Prozess nach unten auslöst. Doch hat die Liquiditätsschwemme vergleichsweise wenig die Konsumentenpreise getrieben; sie hat sich andere Wege gesucht, indem sie die Preise und Kurse von Immobilien, Aktien und festverzinslichen Wertpapieren nach oben getrieben hat. Eine weitere strukturelle Fehlentwicklung wird womöglich mit der sich verstärkenden Übernahmewelle eingeleitet, die überwiegend aus Krediten finanziert wird. Wenn ferner die Gewinnmöglichkeiten bei realer Nullzinspolitik über „Carry trade-Geschäfte“ ins Unendliche verlängert werden können, dann sinkt die Furcht vor eventuellen Risiken. Dann überkommt die Akteure eine Art „Pangloss-Stimmung“ (Paul Krugman). Solange genügend Leute an ihre Chance glauben, können sie auch nicht verlieren. Und schließlich gehen auch die Vernünftigen mit, weil sie nicht länger unter Rechtfertigungsdruck stehen wollen. Und die Blase wächst und wächst. Verschärfen die Zentralbanken ihren restriktiven Kurs, um einer möglichen Überhitzung und einem vermuteten inflationären Druck entgegenzuwirken, laufen sie Gefahr, die Blase zum Platzen zu bringen.

F. Sechste These: Die Europäische Währungsunion hinkt eher noch stärker

Die Währungsunion wird eine „hinkende Konstruktion“ genannt (Jochimsen 1998, S. 167 ff.), weil die Vergemeinschaftung des Geldes nicht von einer entsprechenden politischen Vertiefung begleitet wurde. Wie stark ist die politische Bereitschaft, dieses Versäumnis nachzuholen oder erzwingt das währungspolitische Voranpreschen gewissermaßen selbsttätig die notwendige politische Vertiefung („Sachzwangstrategie“)? Die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht Oktober 1990, S. 41) hat vor Abschluss des Maastricht-Vertrages auf die politische Voraussetzung des Gelingens der Europäischen Währungsunion hingewiesen: „Letzten Endes ist eine Währungsunion damit eine nicht kündbare Solidargemeinschaft, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Verbindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt.“ Während die Euro-Optimisten offensichtlich darauf setzten, dass bereits die Vergemeinschaftung der geldpolitischen Aktionsparameter und die in den letzten Jahren erzielten Stabilitätserfolge (MF Bofinger TZ. 3 und 9) die Basis für eine funktionsfähige Währungsunion seien, sahen die Euro-Skeptiker ein nach wie vor wirtschaftlich, sozial und interessopolitisch noch uneiniges Europa, auf das von oben eine monetäre Einheit gestülpt werde (MF Ohr I, Tz. 9). Auch für den politischen Betreiber der Währungsunion, Helmut Kohl, musste die Währungsunion auf einer politischen Union gegründet

sein: „Man kann dies nicht oft genug sagen. Die politische Union ist das unerlässliche Gegenstück zur Wirtschafts- und Währungsunion. Die jüngere Geschichte, und zwar nicht nur die Deutschlands, lehrt uns, dass die Vorstellung, man könne eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne politische Union auf Dauer erhalten, abwegig ist.“¹⁰

Wir wollen zunächst klären, warum allgemein eine politische Fundamentierung der Währungsunion als notwendig erscheint und wie diese aussehen könnte. Für Ökonomen liegen die Vorteile einer Währungsunion auf der Hand: Wegfall von Informations- und Transaktionskosten, tieferer Kapitalmarkt, Intensivierung der grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsströme, bessere Ausschöpfung des Ressourcenbestandes sowie größeres Gewicht in der Weltwirtschaft. Von den erhofften Vorteilen können Mitglieder, wenn sie einmal in die Währungsunion aufgenommen worden sind, nicht mehr ausgeschlossen werden; ferner verbrauchen sich diese Vorteile nicht. Wegen Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität können wir dem Euro „Kollektivgut-Charakter“ zuschreiben. Da die Mitgliedstaaten zuvor nachzuweisen hatten, dass sie die Zutrittsbedingungen erfüllten, können wir von einem „Club-Gut“ sprechen. Die Vorteile fallen jedoch nur an, wenn sich die Mitgliedstaaten auf eine politische Linie verständigen, die es der EZB erlaubt, ihre Rolle als Hüterin der Währung wahrzunehmen.

Wenn sich zuvor Mitgliedstaaten der EU Haushaltsdefizite leisteten und sich über Inflation entschuldeten, so waren Abwertungen unausweichlich. Für diese Politik mussten die nationalen Bevölkerungen mit Entwertungen ihrer Ersparnisse und mit Realeinkommensminderungen geradestehen. In einer Währungsunion ist bei unsolider nationaler Haushaltspolitik nicht mehr bloß die nationale Volkswirtschaft betroffen, sondern die EWU überhaupt. Wenn man die Kosten inflationärer Politik auf die Gesamtheit fortwälzen kann, ist nicht ausgeschlossen, dass nationale Regierungen genau wie individuelle Akteure die „free rider-Position“ einzunehmen versuchen.¹¹ Klaus Gretschmann (2001, S. 26), als früherer Scherpa im Bundeskanzleramt und Generaldirektor beim Rat der Europäischen Union mit politischen Willensbildungsprozessen eng vertraut, schreibt: „Offensichtlich verhalten sich Nationalstaaten – allen Schwächen einer (neo)rationalistischen Integrationsinterpretation zum Trotz – wie rational agierende ‚Nutzenmaximierende Akteure‘ der ökonomischen Theorie.“ Setzen die Regierungen in den einzelnen Mitgliedstaaten nationale Interessen über die Einhaltung supranationaler Pflichten,

¹⁰ Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 6. 11. 1991.

¹¹ Issing (1995, S. 5) schreibt: „Die Währungsunion vermindert aber auf der anderen Seite die Hemmschwelle für die staatliche Kreditaufnahme, indem unter dem Regime der gemeinsamen Währung das Wechselkursrisiko entfällt und die zinssteigernde Wirkung erhöhter nationaler Haushaltsdefizite im gemeinsamen Kapitalmarkt abgeschwächt wird. Die Partner haben die negativen Auswirkungen fiskalischen Fehlverhaltens eines Mitgliedstaates über höhere Zinsen mit zu tragen, der Kapitalmarkt einer gemeinsamen Währung schafft somit ohne entsprechende Vorkehrungen einen Anreiz zu höheren Defiziten, erzeugt also ein moral-hazard-Problem“.

so ist und bleibt die Währungsunion eine fragile Konstruktion, die bei einem kräftigen politischen Sturm oder ausgeprägten ökonomischen Schocks – ob exogen oder endogen bleibt sich gleich – auseinander brechen kann. Um die Wirtschaftssubjekte oder Nationalstaaten an der Einnahme von „free rider-Positionen“ zu hindern, muss es entsprechende Institutionen geben, die mit Sanktionsgewalt ausgestattet sind. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten zur Sicherung der Produktion eines Kollektivgutes:

Modell (1): Ein Hegemon könnte die Akteure zu einem stabilitätskonformen Verhalten zwingen. Für die EU bedeutet das: Bildung einer gemeinschaftlichen Exekutive durch Weiterentwicklung der EU-Kommission in Richtung einer gemeinschaftlichen Regierung und Kontrolle durch das Europäische Parlament, das nun die Rechte eines wirklichen Parlaments erhält, und schließlich die Mutierung des Ministerrats zu einer Art zweiter Kammer.¹²

Modell (2): Die Mitglieder dieser Form von politischer Union sind bereit, gemeinsame Probleme in einem europäischen Sinne zu lösen, also anzuerkennen, dass es ein europäisches Interesse gibt, hinter dem im Zweifel nationale Interessen zurückstehen müssen. Um einer Verletzung der Spielregeln vorzubeugen, müssen bei Regelverstößen Sanktionen greifen: sanktionsbewehrtes Regelsystem. Der dem Maastricht-Vertrag nachgeschobene Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen finanziellen Bußen bei der Feststellung eines exzessiven Haushaltsdefizits entspricht diesem Ansatz. Schließlich finden sich die Mitgliedstaaten – wenn auch nach komplizierten Abstimmungsprozessen – zu gemeinschaftlichen Aktionen etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammen.

Es ist evident, dass solche Konzeptionen nicht in einem raschen Tempo und nicht immer folgerichtig konkretisiert werden können, aber es müssten doch Fortschritte in dieser Richtung erkennbar sein. Ein Urteil über Modell (1) ist rasch gefällt: Es ist zur Zeit keine nachhaltige Entwicklung in Richtung politischer Fundamentierung durch eine handlungsfähige Exekutive erkennbar, die die Nationalstaaten zur Einhaltung supranationaler Pflichten zwingen könnte, und es wird auch sobald keine geben. Überdies ist nicht auszuschließen, dass eine starke Exekutive und ein aufgewertetes Europäisches Parlament auf die EZB im jeweiligen politischen Interesse einwirken würden. Eine Politisierung des europäischen Geldes wäre nach aller Erfahrung unweigerlich mit einer Qualitätssminderung des gemeinsamen Geldes verbunden.

Ob sich die Mitgliedstaaten im Sinne des Modells (2) einander angenähert oder voneinander entfernt haben, ist natürlich auch eine Frage des theoretischen Vorverständnisses. Bei möglichen Rückschlägen kann man – wie *Robert Mundell* es tut (2004) – auf die Sentenz zurückgreifen: „Rome was not built in a day, and nor should Europe.“ Wenn wir aber die Regierungskonferenzen im Hinblick daraufhin

¹² Diese Konzeption findet sich in Grundzügen im Schäuble-Lamers-Papier aus dem Jahre 1994 und in der darauf aufbauenden Sicht des früheren deutschen Außenministers *J. Fischer* (2000).

überprüfen, ob die nationalen Regierungen in Amsterdam und Nizza bereit waren, nationale Interessen hinter supranationalen Belangen zurücktreten zu lassen, so werden wir enttäuscht. Es ist nicht erkennbar geworden, dass die Mitgliedstaaten Problemlösungen in einem europäischen Sinne vorantreiben – im Gegenteil.¹³ Jüngst hat *Karl Otto Pöhl* (in: Issing 2006c) gesagt, dass er den Bestand der Währungsunion gefährdet sehe; die politische Union sei in letzter Zeit ins Stocken geraten und gleichzeitig laufe die wirtschaftliche Entwicklung in den Euro-Ländern auseinander. Daraus könnten politische Spannungen entstehen, die die Währungsunion in eine Krise bringen könnten: „Die letzte Entscheidung über den Euro ist noch nicht gefallen. Ich bin besorgt, dass die Konstruktion fragil ist.“ Auch für *Otmar Issing* (2006c) hat der politische Wille, die Währungsunion durch die notwendigen Reformen in Finanz- und Arbeitsmarktpolitik abzusichern, nicht zu-, sondern abgenommen.

G. Siebte These: Das sanktionsbewehrte Regelsystem greift nicht, stattdessen folgen die Regeln dem Verhalten

Bei der Abfassung des Maastricht-Vertrages haben die Vertragspartner auf das geachtet, was sie politisch haben wollten: eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Zentralbank und symmetrische Willensbildung im Zentralbankrat. Die damit verbundenen Pflichten waren im Vertrag angesprochen worden, ohne jedoch die Mitgliedstaaten strikt darauf zu verpflichten. Der für die Disziplinierung der nationalen Finanzpolitiken vorgesehene Art. 104c EGV (Maastrichter Fassung) enthielt im Wesentlichen nur „Kann-Bestimmungen“. Es war den Experten, aber auch den verantwortlichen Politikern klar, dass ohne bindende Vorschriften die Zukunft der Währungsunion gefährdet sei. Der damalige Kommissionspräsident, *Jacques Santer* (1995), warnte jedoch vor einer Regierungskonferenz, die solche Versäumnisse hätte beheben können, weil dann auch Wünsche nach Aufweichung der Vorschriften auf den Verhandlungstisch gekommen wären: Nachverhandlungen über die Ausgestaltung kämen dem Offnen der Büchse der Pandora gleich.¹⁴

¹³ Das Urteil von *Kurt Biedenkopf* (1999, S. 23) über die Amsterdamer Konferenz (1997) lautet: „Der Vertrag von Amsterdam hat uns der politischen Union nicht näher gebracht. Eher sind Elemente einer Renationalisierung wichtiger Problemfelder sichtbar geworden. Wir werden deshalb mit der EWU eine gemeinsame Währung einführen, ohne über gemeinsame, demokratisch legitimierte Strukturen zu verfügen, die die wesentlichen Aufgaben einer politischen Union wahrnehmen können.“ – Wenn man Stimmungsberichte über den Verlauf und Aufzeichnungen über den Verhandlungsstil der Regierungskonferenz in Nizza (2000) analysiert, dann gewinnt man den Eindruck, dass die Mitglieder im Konferenzraum krämerhaft um nationale Vorteile gefeilscht haben: Nicht über das Schicksal der europäischen Union wurde gesprochen oder wie sie auf die kommenden Herausforderungen vorbereitet werden kann; jeder Mitgliedstaat schaute bloß darauf, ob er gegenüber den anderen nicht zu kurz kam (Hankel et al., 2001, S. 252 ff.). Das ist verständlich; aber die EU wäre nicht zustande gekommen, wenn bei früheren Verhandlungen nur an nationale Interessen und nicht an das europäische Wohl gedacht worden wäre.

Die Deutsche Bundesbank hat auf diese offene Flanke frühzeitig hingewiesen (Monatsbericht Oktober 1990, S. 43). Das Währungsrisiko fiskalpolitischer Fehlentwicklungen einzelner Mitgliedstaaten müssten in einer Währungsunion letztlich von allen gemeinsam getragen werden. Das hiermit verbundene Moral-Hazard-Problem (Tietmeyer 2005, S. 229) dürfe nicht unterschätzt werden; in der Historie seien Währungsunionen in Europa zumeist an divergierenden Entwicklungen der Staatsfinanzen ihrer Mitglieder gescheitert. Die Bundesregierung hat schließlich – gedrängt von der Deutschen Bundesbank – mit dem Vorschlag eines sanktionsbewehrten Stabilitätspakts die Initiative ergriffen (Stark 2001, S. 77 f.). Dieser Pakt sah bei Verfehlern des Defizitkriteriums automatische fiskalische Sanktionen vor. Die ökonomische Logik liegt auf der Hand: Moral hazard-Verhalten muss unter Androhung und Beitreibung finanzieller Bußen verhindert werden. Die politische Logik ist schwerer verständlich: Sollte ein Land trotz versuchter finanzpolitischer Zurückhaltung zu Bußen verurteilt werden, so würde das Defizit ja zunehmen und die öffentliche Meinung gegen das europäische Projekt mobilisiert werden. Daher liegt der politische Sinn solcher Regeln darin, dass die nationalen Haushalte vor Eintritt in die Währungsunion auf strukturelle Defizite hin geprüft und entsprechend saniert werden. Also sollte die Sanktionsandrohung im vorhinein disziplinierend wirken.

Der damalige deutsche Finanzminister, Theo Waigel, verkündete, die Sanktionsandrohung ohne Abstriche durchsetzen zu wollen. Vor dem entscheidenden Gipfel in Dublin (13./14. 12. 1996) bekräftigte er seine Entschlossenheit: Bei dem Abschluss des geplanten Stabilitätspaktes stehe man nicht unter Zeitdruck; es werde so lange verhandelt, bis die Automatik drin sei.¹⁵ Doch hat sich auf dem Gipfel die französische Verhandlungsposition durchgesetzt.¹⁶ Der Ersatz automatischer Sanktionen durch ein automatisches Sanktionsverfahren, indem anhand von Indikatoren politisch über ein „exzessives Haushaltsdefizit“ entschieden werden soll, hat die innere Logik des Verfahrens grundlegend geändert. Bei Akzeptanz des ursprünglichen Ansatzes hätten die Mitgliedstaaten ihren Haushalt vor, bei oder spätestens unmittelbar nach Eintritt in die Währungsunion „maastricht-fest“ machen müssen.

¹⁴ Anton Szász (1997, S. 5), ehemaliges Mitglied im Direktorium „De Nederlandsche Bank“, kommentiert das wie folgt: „Man ist sich einig, dass dazu der Vertrag nicht geändert werden soll, weil man dann diese Frage auf der laufenden Regierungskonferenz erörtern müsste. Die Vermutung liegt nahe, dass nicht die Erzwingbarkeit verstärkt, sondern die Verpflichtungen geschwächt würden. Diese Befürchtung deutet nicht auf großes Vertrauen hin, obwohl man sich der Notwendigkeit der Sache – Haushaltsdisziplin – bewusst ist. Aber realistisch ist die Befürchtung schon.“

¹⁵ ZDF, Interview, in: Bonn Direkt, 07. 12. 1996.

¹⁶ Auf der Pressekonferenz der französischen Verhandlungsdelegation stellte der französische Staatspräsident Jacques Chirac (1996) klar: „Was wir allerdings nicht akzeptieren wollten, war ein Automatismus, den die Deutschen zu Beginn wünschten. Den gibt es nun nicht.“ (Europäischer Rat in Dublin. Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac, Dublin am 14. Dezember 1996; Frankreich-Info, Bonn, vom 19. Dezember 1995; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 80/31. Dezember 1996; S. 12).

Nach Aufweichung des Sanktionsmechanismus konnten die Mitgliedstaaten darauf vertrauen, dass sie bei den entscheidenden Sitzungen genügend Stimmen organisieren könnten, um eine Verurteilung zu verhindern. So ist es auch gekommen. Im Kern heißt das: Das Verhalten der nationalen Regierungen richtet sich nicht nach den Regeln des Pakts, sondern die Regeln werden dem Verhalten angepasst. Dass ausgerechnet die deutsche Bundesregierung hierauf gedrängt hat, nennt der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl eine „wirkliche Schande.“¹⁷

Allgemein wurde die abqualifizierende Bemerkung von Romano Prodi, früherer Präsident der EU-Kommission, als Plazet der EU-Kommission zur Aufweichung der Regeln angesehen (2002): „Le pacte de stabilité est stupide comme toutes les décisions qui sont rigides.“ Doch lehnen auch namhafte – in der Regel keynesianisch orientierte – Wirtschaftswissenschaftler solche verhaltensteuernden Regeln ab, weil sie Regierungen hinderten, auf exogene Schocks angemessen zu reagieren. Doch wird übersehen, dass sanierte Haushalte über die passiven Stabilisatoren konjunkturkonform reagieren könnten und Bußen erst bei einem wiederholten exzessiven Defizit fällig würden. Manche sehen den Sinn solcher Regeln ehr darin, dass sich die Sünder rechtfertigen müssten („Prangerfunktion“ des Stabilitätspaktes) und sich daher größerer finanzpolitischer Disziplin befleißigten. Dieser Demonstrationseffekt verschleißt sich natürlich auf Dauer, zumal die drei großen Kernländer zu den notorischen Sündern gehören.

H. Achte These: Das Wechselkursventil ist verstopft, und die Arbeitsmärkte reagieren nicht flexibel auf die Herausforderungen

David Marsh (2006), kundiger und engagierter Beobachter des Integrationsprozess schreibt: „Italiens Wettbewerbsfähigkeit hat sich seit dem Ersatz der Lira laut OECD-Statistik um 15 Prozent verschlechtert, gegenüber Deutschland sogar um 22 Prozent. Das Land bekommt seine Inflation nicht in den Griff, deswegen steigen die Löhne. Und der früher übliche Ausweg – die Abwertung der Lira – ist verbaut.“ Auf die Notwendigkeit flexibler Arbeitsmärkte als Konsequenz der Währungsunion haben vor allem die Euro-Skeptiker verwiesen (MF Ohr I, Tz.8): „Die ökonomisch schwächeren europäischen Partnerländer werden bei einer gemeinsamen Währung einem verstärkten Konkurrenzdruck ausgesetzt, wodurch sie aufgrund ihrer geringeren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit wachsende Arbeitslosigkeit erfahren werden.“ Sie haben das in ihrem zweiten Manifest bekräftigt.

¹⁷ „Daher ist es eine wirkliche Schande, dass ausgerechnet Deutschland die Stabilitätskriterien nicht einhält und zu tricksen versucht. Ich kann zu diesem Schandstück deutscher Politik nicht schweigen. Denn wir verspielen bei unseren europäischen Nachbarn und in der Welt unser Vertrauen. Unsere Bürger haben ein Recht darauf, dass der Euro eine stabile Währung bleibt. Was da geschieht, ist ein Verrat an der engen deutsch-französischen Zusammenarbeit“ (Interview in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. Februar 2003).

tigt (MF Ohr II, Tz.4): „Da der Wechselkurs in einer Währungsunion nicht mehr als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht, müssen die Arbeitsmärkte erheblich flexibler werden – in Deutschland, aber auch anderswo.“ Die Euro-Optimisten (MF Bofinger, Tz.1) sahen gerade in der Beweglichkeit der Wechselkurse innerhalb der EU die Ursache für die steigende Arbeitslosigkeit in Deutschland: „Wegen der Devisenturbulenzen der vergangenen Jahre sind unzählige Arbeitsplätze verlorengegangen. Die übertriebene Mark-Aufwertung zwischen 1991 und 1995 ist eine wichtige Ursache für das schwache Wachstum und die gegenwärtige Arbeitslosigkeit: Allein durch die Aufwertung ist in diesem Zeitraum das deutsche Kostenniveau gegenüber dem Rest der EU um gut 17 Prozent gestiegen.“ Starke Lohnschübe in einzelnen EU-Ländern hielten sie „allein wegen des intensiven Konkurrenzdrucks“ für unwahrscheinlich (MF Bofinger, Tz.6).

Bei unterschiedlicher Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten müssen die Arbeitsmärkte auf zweierlei Art und Weise reagieren können:

- (1) Bei regional unterschiedlichen Arbeitsmarktsituationen müssen Arbeitskräfte in die Regionen wandern können, die höhere Beschäftigungschancen versprechen, so wie das innerhalb Deutschlands und besonders innerhalb der USA möglich ist.
- (2) Unternehmen müssen sich auf geänderte Angebots-Nachfragekonstellationen rasch einstellen können. Die Gewerkschaften müssen dabei Hilfestellung leisten.

In Deutschland haben die international tätigen Unternehmen auf mangelnde Flexibilität mit Standortverlagerungen reagiert und so ihre Konkurrenzfähigkeit gehalten oder sogar ausgebaut. Geholfen hat ihnen und der deutschen Industrie überhaupt die lohnpolitische Zurückhaltung der Gewerkschaften. Im letzten Jahrzehnt (1996–2006) sind die Lohnkosten je Produkteinheit konstant geblieben. Der deutschen Wirtschaft war es deshalb möglich, ihre Marktanteile in der EU, aber auch in der Welt insgesamt noch auszubauen. Die EZB (Monatsbericht Juli 2006, S. 80 f.) hat in ihrer Bewertung der „Wettbewerbsfähigkeit und Exportentwicklung des Euro-Währungsgebiets“ außerordentlich starke Divergenzen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Währungsunion diagnostiziert: In einigen Ländern, vor allem in Belgien, Griechenland, Spanien und Italien sei sie beträchtlich gesunken; in Deutschland, Frankreich, Österreich und Finnland habe sie deutlich zugenommen; in Irland, Niederlande und Portugal sei sie praktisch unverändert geblieben. Dabei ist der Rückgang der Exportmarktanteile in Italien und Belgien geradezu dramatisch. Der Index (1998 = 100) sank im letzten Jahrzehnt in Belgien von 110 auf unter 90, in Italien von 120 auf unter 70.

Unterstellen wir, dass bei dieser Konstellation flexible Wechselkurse ihre Arbeit tun könnten, so würden sie die unterschiedliche preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch Abwertungen und Aufwertungen ausgleichen. Da eine autonome Geldpolitik, die in den abwertungsverdächtigen Ländern durch einen restriktiven Kurs

Kapital anziehen und Tarifvertragsparteien zur Mäßigung anhalten könnte, nicht möglich ist und eine auf Entschuldung gerichtete Finanzpolitik nicht gewollt ist, fragt man sich, wie diese Diskrepanz auf Dauer beseitigt werden soll. *Otmar Issing* konstatiert (2006 b), dass aus Verschiebungen in der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten große Spannungen entstehen könnten und auch bereits entstanden seien. Einige Länder hätten sich in eine schwierige Situation manövriert. Sie mussten alles tun, um ihren Kurs zu ändern. Doch folgert er: „Der Bestand der Währungsunion wird dadurch aber nicht gefährdet.“ Doch dann müssten sich aber die Politiker in diesen Ländern zu Taten aufraffen, zu denen sie bisher nicht bereit waren – zu solider Finanzpolitik und Schaffung flexibler Arbeits- und Gütermärkte. Dabei vertraut Issing nicht auf politische Einsicht sondern „mehr auf die Zwangsläufigkeit der Reaktionen der Politik auf die Probleme, die sie sich selber geschaffen hat. Das ist ein Stück weit pathologisches Lernen. Das hätte man sich besser erspart.“ Die politische Antwort für einen Wirtschafts- bzw. Währungsraum, in dem der Wechselkurs für einzelne Regionen oder Mitgliedstaaten nicht der preislichen Wettbewerbsfähigkeit entspricht, lautet in aller Regel: Transfers von den Überschuss- zu den Defizitländern. Immerhin haben auch die Euro-Optimisten (MF Bofinger, Tz.6) eine solche Entwicklung nicht ausgeschlossen, wenn sie seinerzeit die Ängste vor einer Transferunion für übertrieben hielten.

I. Neunte These: Die deutsche Volkswirtschaft beschert als „Stillhalter ohne Prämie“ dem Euro-Club die Euro-Dividende und finanziert den Gegenwartskonsum der Defizitländer

In der Diskussion um die Wirkungen der Währungsunion wird die Frage nach dem „cui bono“ nahezu ausgeklammert. Im Vorfeld sind die Fragen um die Verwendung des Notenbankgewinns und die Eventualität von Transfers diskutiert worden. Vergleicht man die Überweisungen der Deutschen Bundesbank an die deutsche Bundesregierung mit den Anteilen, die ihr nun aus dem Notenbankgewinn zustehen, so ist doch ein beträchtlicher Abfall zu konstatieren. Das soll nicht heißen, dass wir dieses Phänomen nach der Argumentationsfigur des „post hoc ergo propter hoc“ auf die Existenz der Währungsunion zurückführen und den wohl nicht intendierten Aderlass dieser Institution zuschreiben wollen, doch sollte dieser Zusammenhang zumindest Anlass sein, den Verteilungswirkungen der Währungsunion nachzuspüren. Eine öffentliche Debatte wird darüber nicht geführt. Einzelne Autoren machen, wie Dieter Spethmann, in „E-mails“ an Politiker und interessierte Beobachter auf die Verteilungswirkungen der Währungsunion aufmerksam. Andere Wortmeldungen finden keine Aufnahme in den großen überregionalen Blättern.

Die Währungsunion ist im Prinzip eine Haftungsgemeinschaft. Wenn der Fortbestand der Währungsunion über jeden Zweifel gestellt wird, können Transfers

nicht generell ausgeschlossen werden. Damit übernahmen die Überschussländer eine stillschweigende Bürgschaft für die Defizitländer. In einem System stabiler Wechselkurse konkurrierender Währungen hätte ein Land entweder zur Finanzierung des Leistungsbilanzdefizits Auslandskredite aufnehmen oder über ein vergleichsweise hohes nationales Zinsniveau Kapital anziehen müssen. Dies war die wirtschaftliche Realität im EWS, in dem sich die D-Mark im Währungswettbewerb als Ankerwährung herauskristallisierte. Leistungsbilanzdefizite mussten aus eigener Kraft finanziert werden. Nun können die Defizite mit Euro ausgeglichen werden, die von der nationalen Notenbank nach bestimmten Kriterien emittiert werden oder zu den im Euro-Raum üblichen Zinsen aufgenommen werden. Damit bleiben der defizitären Volkswirtschaft eine mögliche Abwertung bzw. ein höheres Zinsniveau erspart.

Die Zinsersparnis früherer Schwachwährungsländer geht aber sogar noch weit darüber hinaus – Stichwort „Euro-Dividende“. Das in der Währungsunion geltende Zinsniveau, das der Bundesbank zu verdanken ist, entlastet in hohem Maße die nationalen Haushalte der Schuldnerländer. Der Kapitalzufluss in diese Länder, als ihre Aufnahme in die Währungsunion politisch beschlossen war, hat über Zinsarbitrage die Zinsen für staatliche Schuldaufnahme bis auf wenige Basispunkte auf das Niveau der Starkwährungsländer gesenkt und damit Zinsen- und Schuldendienst erheblich reduziert. *Spethmann* (2003, S. 524) bezeichnet die Deutschen daher als „Stillhalter ohne Prämie“. Er macht auch darauf aufmerksam, dass deutsche Firmen von ausländischen Investoren aufgekauft werden könnten, weil sie in ihren Ländern Kredite zu deutschen Konditionen aufnahmen könnten, die sie dann wegen höherer nationaler Inflationsrate mit entwertetem Euro zurückzahlten.¹⁸ Der Zinsvorteil dieser Länder lässt sich unter der Annahme abschätzen, dass sie wieder nationale Währungen hätten und Zinsen nach Maßgabe ihrer nationalen Kreditwürdigkeit zahlen müssten. Die sich dabei ergebende Differenz können wir als den Vorteil betrachten, der sich aus der Teilnahme an der Währungsunion ergibt.

Wenn Länder mit positiver Leistungsbilanz das Konsumniveau der Defizitländer hochhalten, dann können wir das auch als implizite „beggar-thy-neighbour-policy“ bezeichnen: Über Manipulationen die eigene Währung abzuwerten oder über andere protektionistische Maßnahmen den Export zu steigern und den Import zu drücken. Ein solcher Export von Arbeitslosigkeit seitens der deutschen Volkswirtschaft war wohl nicht intendiert; doch wirken sich die lohnpolitisch bedingten Verwerfungen in diesem Sinne aus. Die deutschen Exportfirmen profitieren von dieser Vorfinanzierung des Konsums der Defizitländer. Doch ist dieser Zustand nicht von Dauer. Im Exportland werden Kapazitäten vorgehalten oder sogar aufgebaut, die einem falschen realen Wechselkurs geschuldet sind. Die Konsequenzen werden die folgenden sein:

¹⁸ So D. Spethmann in einem offenen Brief vom 6. Februar 2006 an Bundeskanzlerin Angela Merkel.

- Ausstieg aus der Währungsunion bei nachfolgender massiver Abwertung der Defizitländer und entsprechenden Überkapazitäten in den Überschussländern,
- Transfers in Regionen mit schwindender Wirtschaftskraft,
- Umkehr in den Leistungsströmen über „pathologisches Lernen“ der Defizitländer; dies würde dann ebenfalls die verzerrte Produktionsstruktur in den Überschussländern offen legen.

J. Zehnte These: Nur bei einem Ausscheiden Frankreichs oder Deutschlands unterliegt die Währungsunion einem dynamischen Prozess

Wenn Issing es für unwahrscheinlich hält, dass ein Euro-Land aus der Währungsunion austreten könnte, weil die politischen und wirtschaftlichen Kosten für dieses Land zu hoch wären (2006b), so ist eine solche Entwicklung doch nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Wir wollen daher zunächst die Rechtslage streifen¹⁹ und uns fragen, ob das wirtschaftliche und politische Gewicht eines Landes bei der Frage des möglichen Austritts eine Rolle spielt.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Währungsunion die vertragliche Konzeption verlassen würde, sollte sie die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrages fortentwickeln können (BVerfGE 89, 155 <205>). Bei einem Scheitern der Stabilitätsunion würden die Vorgaben des Vertrages einer Lösung aus der Gemeinschaft nicht entgegenstehen (BVerfGE 89, 155 <204>). Demgegenüber urteilt *Hans Tietmeyer* (1997, S. 1), früherer Präsident der Deutschen Bundesbank: „Die gemeinsame Währung bindet nämlich die Menschen in den Teilnehmerländern im Bereich von Geld und Währung auf Gedeih und Verderb aneinander, und zwar für immer. Denn die Währungsunion sieht keinen geordneten Ausgang mehr vor.“ Daher hat die Auffassung des Präsidenten der EU-Kommision, Romano Prodi, dass ein Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der Währungsunion nicht ausgeschlossen sei, für erhebliches Aufsehen gesorgt.²⁰

¹⁹ Vgl. hierzu *Schachtschneider*, in: Hankel et al. 2001, S. 320 ff.

²⁰ Weil diese Aussage des Kommissionspräsidenten Gewicht hat, wird sie hier im Wortlaut dokumentiert. Sie ist Teil eines Gesprächs mit dem konservativen britischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments, *Daniel Hannan*, das dieser für die Zeitschrift „The Spectator“ (27. 5. 2000, S. 14 f.) aufgezeichnet hat: „If I had understood him, the president seemed to be saying that it would be all right for European countries to reissue their own currency. Golly, I thought to myself. If he means what he says, he'll be the toast of every *bierkeller* in Germany. I pressed him for clarification: are you really saying that existing members of the euro might choose to opt out again? – , If there were exceptional circumstances, and provided, it was not done in a way which was hostile to the European Union, it is impossible to foresee for certain“. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung (vom 27. 5. 2000) berichtete, dass Prodis Sprecher die Korrektheit des Zitats bestätigte.

Wenn die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verträge“ gelten und damit kraft ihrer nationalen Souveränität über den Weg der EU bestimmen, dann haben sie auch das Recht, aus dem Verband auszuscheiden. Waffengewalt zur Arretierung der verantwortlichen Regierungen in den Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen. Folgerichtig ist im Entwurf des Verfassungsvertrages die Austrittsmöglichkeit gewährleistet und das entsprechende Verfahren geregelt worden (Schäfer 2003, S. 325 ff.). Auch wenn der Verfassungsvertrag in der vorliegenden Form kaum ratifiziert wird, so bleibt doch der Grund für diese Regelung weiterhin gültig. Daraus lässt sich schließen, dass der Verbleib in der Währungsunion ebenfalls von der Entscheidung eines Mitgliedstaates abhängt, da die Mitgliedschaft in der EU als vorrangig zu betrachten ist und die Währungsunion als Mittel angesehen werden kann, um die Ziele der EU besser zu erfüllen. Dazu passt auch, dass Großbritannien und Dänemark jeweils eine – „opting out-Klausel“ eingeräumt wurde, wobei Dänemark für das Fernbleiben votiert hat und die britische Regierung aus Furcht vor einem „No“ über den Beitritt zur Währungsunion noch nicht haben abstimmen lassen. Auch ist Schweden – entgegen den Vorschriften des Maastricht-Vertrages – die „opting out-Klausel“ zugestanden worden. Bei der Abstimmung haben sich auch die Schweden für das Fernbleiben entschieden. Insofern ist die ehemals als „Sensation“ empfundene Äußerung des früheren Präsidenten der EU-Kommission, kein Mitgliedstaat könne an einem Austritt aus der Währungsunion gehindert werden, der Sachlogik geschuldet.

Fragen wir uns weiter, ob die Währungsunion und auch die EU grundsätzlich Schaden nehmen, sollte ein Mitgliedstaat ausscheiden. Unterstellen wir, dass ein Mitgliedsland den mit der Währungsunion verbundenen Auflagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht nachkäme und auch die Zahlung der damit verbundenen Poenalen verweigerte. Wäre es dann nicht geradezu im Sinne einer stabilitätsorientierten Währungsunion, wenn der Austritt eines solchen Landes zu einem höheren Maß an politischer und wirtschaftlicher Übereinstimmung in der Währungsunion beitrüge? Desgleichen könnte man sich umgekehrt vorstellen, dass einem Mitgliedsland, das sich als stabilitätspolitischer Falke profilieren möchte und deswegen an allen Entscheidungen der EZB und denen der Mitgliedstaaten herumnörgelte, keine Steine bei einem Austritt in den Weg gelegt würden. Die bei einem Austritt anfallenden Kosten würden überdies hauptsächlich von den austritswilligen Außenseitern getragen. Die für die Gemeinschaft anfallenden Anpassungskosten würden schnell von der Dividende einer harmonischer arbeitenden Währungsunion überwogen. Generell können wir also folgern, dass aus pragmatischen Gründen notorische Störenfriede, deren politisches und wirtschaftliches Gewicht gering ist, die Währungsunion verlassen könnten. Die Währungsunion würde ihren Charakter nicht verändern, wenn Griechenland oder andere kleinere Mitgliedstaaten aus der Währungsunion ausschieden oder Slowenien und Estland beitreten oder fernbleiben würden.

Der Charakter der Währungsunion würde freilich verändert, wenn Frankreich oder Deutschland ausscheiden würden. Bei einem Ausscheiden Frankreichs würde

sich mit einem hohen Maß an Wahrscheinlichkeit die deutsche „Stabilitätsphilosophie“ durchsetzen – weniger aktivistisch und stärkere Orientierung an der monetären Säule als operativem Element – und damit wäre der Euro-Raum eine vergrößerte D-Mark-Zone, wobei die Willensbildung freilich symmetrisch bliebe. Ob sich dies in unterschiedlicher regionaler Gewichtung bemerkbar mache, kann weder mit Sicherheit bestätigt noch verworfen werden. Wenn Issing (2006) als Fazit seiner Tätigkeit zusammenfasst, dass nationale Interessen die Arbeit der EZB nicht dominiert hätten, so dürften wohl auch in Zukunft konzeptionelle Erwägungen im Vordergrund stehen. Schiede Deutschland aus, so würden sich wohl die Mitgliedstaaten anschließen, deren grenzüberschreitende Transaktionen in Richtung Deutschland gehen. Damit würde eine neue D-Mark-Zone in Konkurrenz zum Euro-Raum entstehen. Ob das eine oder andere Szenario realistisch ist, ist hier zweitrangig. Es sollte klargestellt werden, dass die Währungsunion bei einem Ausscheiden kleinerer Mitgliedstaaten weiter wie bisher funktionieren würde, dass sie aber bei einem Austritt Frankreichs oder Deutschlands einem dynamischen Prozess unterworfen würde.

Literatur

- Balassa, B. (1964): The Purchasing Power Parity Doctrine: a Reappraisal, *The Journal of Political Economy*, Vol.72 (1964).
- Bank für internationale Zahlungsausgleich (2000): 70. Jahresbericht 1999/2000, Basel 2000.
- Barroso, J. M. (2005): „Die EZB ist keine heilige Kuh“ (Interview, in: *Handelsblatt*, 8. 12. 2005), in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 52/2005.
- Biedenkopf, K. (1999): Zur Europäischen Währungsunion, in: *Währungsunion und Weltwirtschaft*, Festschrift für W. Hankel, hrsg. von W. Nölling et al., Stuttgart 1999.
- Eichengreen, B. (2000): Wird 2000 das Jahr des Euros? in: *Finanz und Wirtschaft*, Nr. 21 vom 19. 3. 2000.
- Eucken, W. (1952): *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1992.
- Fischer, J. (2000): Das Ziel ist die Europäische Föderation, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 112, 15. Mai 2000.
- Gemperle, R. (2005): Unsichere Osterweiterung der Euro-Zone, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 14. 6. 2005.
- Gretschmann, K. (2001): Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 26. Januar 2001.
- Hankel, W. et al. (1998): *Die Euro-Klage. Warum die Währungsunion scheitern muss*, Reinbek bei Hamburg 1998.
- Hankel, W. et al. (2001): *Die Euro-Illusion. Ist Europa noch zu retten?* Reinbek bei Hamburg 2001.
- Issing, O. (1995): Politische Union durch gemeinsames Geld? In: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 50/1995.

- Issing, O. (1996): Gesunde Finanzen – stabile Währung. Erfordernisse in Deutschland und in Europa, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, 19 / 1996.*
- Issing, O. (2006a): „Unsere Strategie ist zukunftsweisend“ (Interview), in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. 2. 2006, Nr. 34, S. 13.*
- Issing, O. (2006b): „Der Euro hat ein langes Leben.“ Interview, in: Handelsblatt vom 29. Mai 2006.*
- Issing, O. (2006c): Issing neuer Präsident des Center for Financial Studies, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 148, 29. Juni 2006, S. 23.*
- Jochimsen, R. (1998): Perspektiven der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, 2. Auflage, Baden-Baden 1998.*
- Lusser, M. (1994): Einige Bemerkungen zur Autonomie der Notenbanken – oder: Geldpolitik zwischen Unabhängigkeit und Bindung, in: ASM-Bulletin anlässlich der Verleihung der Alexander-Rüstow-Plakette an Helmut Schlesinger 2 / 1994.*
- Marsh, D. (2006): Italienischer Wirrwarr, in: Handelsblatt, 10. April 2006.*
- Mundell, R. (2004): Rome was not built in a day, and nor should Europe, in: EUobserver.com, February 5, 2004.*
- Pöhl, K. O. (1997): Von der Mark zum Euro, in: Der Spiegel, Jahreschronik 1997.*
- Prodi, R. (2002): „Je sais très bien...“ Abgedruckt in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 242, 18. Oktober 2002, S. 9.*
- Remsperger, H. (2004): Inflationsdifferentiale im Euro-Raum: Ursachen und Konsequenzen. Quelle: www.Bundesbank.de/download/presse/reden/2004/20041213.*
- Samuelson, P. (1964): Theoretical Notes on Trade Problems, Review of Economics and Statistics, Vol. 46, 1964.*
- Samuelson, P. / Solow, R. (1960): Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy, American Economic Review, Papers and Proceedings, 1960, S. 177 – 197.*
- Santer, J. (1995): „Niemand will eine Esperanto-Währung.“ Interview, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 53 / 1995.*
- Schachtschneider, K. A. (2001): Verweigerung des Rechtsschutzes in der Euro-Politik und Wiederherstellung des Rechts durch Austritt aus der Währungsunion, in: W. Hankel et al., Die Euro-Illusion. Ist Europa noch zu retten?, Reinbek bei Hamburg 2001.*
- Schäfer, W. (2003): In: Der Ökonom als Politiker, Festschrift für W. Nölling, hrsg. von W. Hankel et al., Stuttgart 2003.*
- Sell, Friedrich L. (2002): Die falsche Analogie zu Thomas Beckett, in: Sell (Hrsg.), Aktuelle Probleme der europäischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 2002.*
- Spethmann, D. (2003): Geld – Gemeinsamkeit – Schicksal. Eine etwas andere Sicht des Euro, in: Der Ökonom als Politiker, Festschrift für W. Nölling, hrsg. von W. Hankel et al., Stuttgart 2003.*
- Starbatty, J. (2001): Zur Entwicklung der Europäischen Währungsunion – Gedanken zu Oppermanns Kapitel „Währungsunion“, in: „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen...“ – Liber amicorum Thomas Oppermann; Band 59 der Schriftenreihe „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“, hrsg. von C. D. Classen et al., Berlin 2001.*

- Stark, J. (2001): Genesis of a Pact, in: A. Brunila et al., The Stability and Growth Pact, New York 2001.*
- Steuer, W. (1997): Gibt es eine europäische Stabilitätskultur, Wirtschaftsdienst 1997, S. 86 – 93.*
- Szász, A. (1997): Fünfzehn souveräne Staaten – eine Geldpolitik? In: R. Hasse und J. Starbatty (Hrsg.), Wirtschafts- und Währungsunion auf dem Prüfstand. Schritte zur weiteren Integration Europas (Marktwirtschaftliche Reformpolitik. Schriftenreihe der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Nr. 7, Bd. 1), Stuttgart 1997.*
- Tietmeyer, H. (1995): Europa: Politische Union durch gemeinsames Geld?, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 50 / 1995.*
- Tietmeyer, H. (2005): Herausforderung Euro. Wie es zum Euro kam und was er für Deutschlands Zukunft bedeutet, München Wien 2005.*
- Weber, A. (2006): Unabhängige Geldpolitik in Europa. Festvortrag anlässlich des 80. Geburtstages von Norbert Kloten, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln 12, 16. 03. 2006.*

Anhang „Manifeste“

Erstes Manifest der Euros-Skeptiker (MF Ohr I)

Erschienen in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Juni 1992

„Die EG-Währungsunion führt zur Zerreißprobe“

1. Eine Wirtschafts- und Währungsunion kann als erstrebenswertes Ziel des europäischen Integrationsprozesses angesehen werden. Die Beschlüsse von Maastricht sind allerdings in entscheidenden Punkten ungeeignet, dieses Ziel angemessen zu verwirklichen.
2. Eine funktionsfähige Wirtschafts- und Währungsunion erfordert als Vorbedingung eine dauerhafte – über mehrere Jahre hinweg nachgewiesene – Angleichung der relevanten Wirtschaftsstrukturen der Mitgliedsländer. Eine einmalige – stichtagsbezogene – und damit mehr oder weniger zufällige Erfüllung einzelner Kriterien ist kein Nachweis der erforderlichen Konvergenz.
3. Die in Maastricht festgelegten Konvergenzkriterien sind zu weich. So ist unter anderem nicht irgendeine relative, sondern allein eine in absoluten Werten definierte Preisniveaustabilität als ökonomische Vorbedingung für den Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion zu fordern.
4. Der endgültig fixierte Termin für die Realisierung der Währungsunion (1. Januar 1999) wird eine politische Eigengesetzlichkeit gegenüber den vereinbarten Konvergenzkriterien nach sich ziehen: Ist der Zeitpunkt erreicht, besteht die Gefahr, dass insbesondere das Inflationskriterium und das Defizitkriterium einer ‚tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand‘ politisch verwässert werden, um Diskriminierungen einzelner Länder zu vermeiden.
5. Die europäische Zentralbank wird – trotz weitgehender Unabhängigkeit – Preisstabilität in Europa nicht durchsetzen, weil es für sie aufgrund unterschiedlicher Interessen der nationalen Entscheidungsträger keinen genügend starken Anreiz gibt, dies zu wollen. Die persönliche Unabhängigkeit der Gouverneure ist nicht gesichert, und Sanktionen bei Verletzung des Stabilitätsziels fehlen.

6. Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik der Preisstabilität müsste die Europäische Zentralbank auch die Wechselkurskompetenz gegenüber Drittlandswährungen besitzen. Da diese Kompetenzübertragung nicht vorgesehen ist, besteht die Gefahr, dass über politische Einflussnahme auf die Wechselkurse die Geldpolitik stabilitätswidrig konterkariert wird. Dies gilt gleichermaßen für die Tatsache, dass Kapitalverkehrskontrollen gegenüber Drittländern immer noch möglich sind.
7. Einen Konsens, Preisstabilität als Priorität zu betrachten, wie er traditionell in Deutschland vorliegt, gibt es in Gesamteuropa bisher noch nicht. Nur mit einem solchen Konsens, den Notenbank, Regierung und Bevölkerung gemeinsam tragen, kann jedoch eine konsequente Stabilitätspolitik verfolgt werden, da diese unter anderem der Unterstützung der Lohnpolitik und der Finanzpolitik des Staates bedarf.
8. Die ökonomisch schwächeren europäischen Partnerländer werden bei einer gemeinsamen Währung einem verstärkten Konkurrenzdruck ausgesetzt, wodurch sie aufgrund ihrer geringeren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit wachsende Arbeitslosigkeit erfahren werden. Hohe Transferzahlungen im Sinne eines „Finanzausgleichs“ werden damit notwendig. Da bisher noch keine Vereinbarungen über die Struktur einer politischen Union existieren, fehlt hierfür jedoch ein demokratisch hinreichend legitimiertes Regelungssystem.
9. Zur Zeit gibt es daher kein ökonomisch zwingendes Argument dafür, von oben eine monetäre Einheit auf ein wirtschaftlich, sozial und interessenpolitisch noch uneiniges Europa zu stülpen. Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes benötigt oder erzwingt keineswegs eine gemeinsame europäische Währung.
10. Die überhastete Einführung einer Europäischen Währungsunion wird Westeuropa starken ökonomischen Spannungen aussetzen, die in absehbarer Zeit zu einer politischen Zerreißeprobe führen können und damit das Integrationsziel gefährden.
11. Die Beschlüsse von Maastricht, nicht die Kritik an ihnen, gefährden ein konfliktarmes Zusammenwachsen in Europa.

Zweites Manifest der Euro-Skeptiker (MF Ohr II)

Erschienen in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9. Februar 1998

Der Euro kommt zu früh

1. Zur europäischen Integration gibt es keine Alternative. Die gemeinsame Währung wird dazugehören – jedenfalls für Kerneuropa. Aber der Euro kommt zu früh.
2. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hat Fortschritte gemacht. Jedoch ist sie nicht weit genug vorangetrieben worden, vor allem nicht in den großen Ländern wie Italien, Frankreich, aber auch Deutschland. Der Konsolidierungsprozess wurde zu spät und nur halbherzig begonnen. Trotz eines ungewöhnlich niedrigen Zinsniveaus und damit günstiger Zinsaufwendungen für die öffentlichen Haushalte und trotz zahlreicher Beispiele kreativer Buchführung ist es gerade den Kernländern nicht gelungen, die vereinbarte Defizitgrenze deutlich und nachhaltig zu unterschreiten. Auch ist die durchschnittliche Schuldenquote in der Europäischen Union seit 1991 nicht gesunken, sondern um 15 Prozentpunkte gestiegen. Sie liegt heute weit über dem Maastricht-Limit. Das widerspricht dem Geist des Vertrages.

3. Der Vertrag verlangt zu Recht Nachhaltigkeit der Konvergenz. Dafür wurde zwar der so genannte „Stabilitätspakt“ erfunden. Er kann jedoch dauerhafte Haushaltsdisziplin nicht gewährleisten. Seine Sanktionsdrohung ist allenfalls glaubwürdig, wenn nur ein einzelnes Land oder sehr wenige Länder betroffen sind. Da Sanktionen nicht automatisch eintreten, dürfte es aber kaum eine qualifizierte Mehrheit für die Anwendung des Paktes geben, wenn eine größere Zahl von Ländern gleichzeitig die Defizitgrenze verletzt. Die Stabilität des Euro kann der Pakt daher nicht sichern.
4. Seit dem Maastricht-Jahr 1991 haben sich zudem die strukturellen Probleme in Europa verschärft. Die Arbeitslosigkeit ist weiter gestiegen. Gerade auch Deutschland und Frankreich – die Motoren der europäischen Integration – sind nicht gut gerüstet für den verstärkten Strukturwandel und den härteren Wettbewerb in der Währungsunion. Der Euro löst das europäische Beschäftigungsproblem nicht. Da der Wechselkurs in einer Währungsunion nicht mehr als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht, müssen die Arbeitsmärkte erheblich flexibler werden – in Deutschland, aber auch anderswo. Hier fehlt jedoch die klare Trendwende. Wenn es nicht vor Beginn der Währungsunion dazu kommt, muss mit wirkungslosen Experimenten der Nachfragestimulierung und vor allem auch mit politischem Druck auf die Europäische Zentralbank gerechnet werden.
5. Die derzeitige wirtschaftliche Ausgangssituation ist daher denkbar ungeeignet für den Start der Währungsunion. Eine geregelte Verschiebung um einige Jahre – mit gemeinschaftlich vereinbarten Auflagen über zu erreichende weitere Konsolidierungsfortschritte – muss ernsthaft als politische Option in Betracht gezogen werden. Sie wäre keine politische Katastrophe und könnte von niemandem als Signal eines Ausstiegs aus dem Integrationsprozess gedeutet werden. Der dauerhafte Erfolg des Euro ist wichtiger als der Zeitpunkt seiner Einführung.
6. Eine geregelte Verschiebung wäre für kein Land ein Grund, in seinen Konsolidierungsanstrengungen nachzulassen. Denn damit würde es dokumentieren, dass es sich entweder das Ziel finanzpolitischer Disziplin nicht zu eigen macht oder gar nicht dazu in der Lage ist. Mit einem solchen Land die Währungsunion zu beginnen, wäre ein Kardinalfehler.
7. Scheitert der Versuch, im Konsens eine geregelte Verschiebung zu erreichen, dann muss jedenfalls für eine unnachsichtige Prüfung der Konvergenz gesorgt werden. Dann darf nicht zum Tabu erklärt werden, dass die Währungsunion mit einer kleinen Gruppe von Ländern beginnt. Statt dessen müssen die Konvergenzkriterien auch im Sinne der Nachhaltigkeit so streng wie möglich ausgelegt werden – so streng, wie es der Vertrag erlaubt. Wer die Konvergenzkriterien nicht ernst nimmt, untergräbt das Vertrauen in die faktische Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und die Stabilität des Euro. Die Erwartung eines von Anfang an schwachen Euro – nach innen wie nach außen – würde den Start der Währungsunion mit einer schweren Hypothek belasten.

Manifest der Euro-Optimisten (MF Bofinger)

Erschienen in: manager magazin, September 1997

„10 Punkte wider die Euro-Skepsis“

1. Der Euro stärkt Wachstum und sichert Arbeitsplätze

Eine gemeinsame Währung in Europa beseitigt Wechselkursrisiken und schafft mehr Planungssicherheit. Für die deutsche Wirtschaft entfällt so ein erhebliches Standortrisiko. Wegen der Devisenturbulenzen der vergangenen Jahre sind unzählige Arbeitsplätze ver-

lorengegangen. Die übertriebene Mark-Aufwertung zwischen 1991 und 1995 ist eine wichtige Ursache für das schwache Wachstum und die gegenwärtige Arbeitslosigkeit: Allein durch die Aufwertung ist in diesem Zeitraum das deutsche Kostenniveau gegenüber dem Rest der EU um gut 17 Prozent gestiegen.

2. Der Euro hilft, Kosten zu senken

Durch den Wegfall von Umtauschgebühren und Devisenkurssicherung entfallen bei Unternehmen und Verbrauchern Kosten, deren Höhe auf jährlich rund 1 Prozent der Wirtschaftsleistung geschätzt wird. Durch den intensiveren Wettbewerb unter Unternehmen, Versicherungen und Banken in Europa werden Waren und Dienstleistungen in der Tendenz billiger.

3. Der Euro schafft eine Stabilitätsgemeinschaft in Europa

Mit ihrer Teilnahme an der Währungsunion bringen die EU-Länder zum Ausdruck, dass sie ihre Probleme nicht mehr über eine Inflationspolitik lösen wollen: Sie übertragen ihre geldpolitischen Kompetenzen auf die Europäische Zentralbank und verzichten auf das inflationstreibende Instrument, ihre Währung gegenüber den EU-Partnern abzuwerten. Eine Finanzierung von Staatsdefiziten durch die Notenpresse wird durch den EU-Vertrag zudem ausdrücklich ausgeschlossen.

4. Der Euro hat alle Chancen, eine stabile Währung zu werden

Die künftige Europäische Zentralbank (EZB) steht als Garantin dafür, dass der Euro stabil wird. Sie ist ganz dem Modell der Bundesbank nachgebildet und eindeutig auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Ihre Vertreter werden für fünf bis acht Jahre bestellt und sind unabhängig von politischen Weisungen. Im Zentralbankrat werden erfahrene Notenbankpolitiker sitzen.

5. Europa kann eine Stabilitätskultur entwickeln

Es gibt keinen Grund, anderen Ländern in der EU den ernsthaften Willen zu hoher Preisstabilität abzusprechen. In den 70er Jahren wurden in Europa sicher stabilitätspolitische Fehler gemacht, doch die Lernprozesse sind evident. Alle Staaten haben in den vergangenen 15 Jahren gezeigt, dass sie dem Ziel stabiler Preise eine zentrale Bedeutung einräumen. Mit rund 1,5 Prozent ist die Inflation in der EU derzeit auf einem historischen Tiefstand. Die Staatsdefizite liegen heute deutlich unter dem Niveau der Jahre 1992/93 (damals rund 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts).

6. Ängste vor einer Transferunion sind übertrieben

Unzutreffend ist, dass die Europäische wie die deutsch-deutsche Währungsunion von 1990 zu hohen Transfers in schwächere Regionen führen muss. In Deutschland wurde unter anderem ein Umtauschkurs gewählt, der dem Leistungsgefälle zwischen Ost und West ebenso wenig gerecht wurde wie die rasche Angleichung der Löhne. Beim Euro werden die Kurse dagegen auf Grundlage marktgerechter Devisenkurse festgelegt: starke Lohnschübe in einzelnen EU-Ländern sind allein wegen des intensiven Konkurrenzdrucks unwahrscheinlich. Auch gibt es in der EU keinen Automatismus wie den deutschen Länderfinanzausgleich, der dazu führen würde, dass Deutschland für die Probleme anderer Staaten aufkommen muss.

7. Der Euro darf nicht an starren Defizitmarken scheitern

Die Qualität einer Währung wird nicht davon bestimmt, ob in einem Stichjahr wie 1997 ein Staatsdefizit von 3,0 oder 3,2 Prozent ermittelt wird. Die Erfahrung zeigt, dass der Einfluss des Staatsdefizits auf die Inflation sehr gering ist, wenn die Schulden nicht durch die Notenpresse finanziert werden dürfen. So konnte Deutschland 1996 bei einem Defizit von 3,8 Prozent ein hohes Maß an Geldwertstabilität (Inflation: 1,5 Prozent) erzielen.

8. *Worauf es ankommt*

Alle EU-Länder sollten große Anstrengungen unternehmen, ihre Defizite auf Dauer unter der 3-Prozent-Grenze zu halten. Wichtig dabei ist, dass an die Stelle kurzatmiger Sparprogramme eine glaubwürdige mittelfristige Konsolidierungsstrategie tritt. Gefordert sind auch die Tarifparteien. Sie können zu einem guten Start der Währungsunion beitragen, indem sie möglichst bald auch für 1998/99 moderate Tarifabschlüsse vereinbaren. Ein solcher Vertrauensvorschuss in die Europäische Zentralbank würde deren stabilitätspolitische Aufgabe erleichtern.

9. *Die Währungsunion sollte pünktlich 1999 starten*

Der Euro kann und sollte 1999 starten. Für eine Verschiebung gibt es derzeit keinen vernünftigen Grund. Fast alle EU-Staaten erfüllen das Inflationskriterium. Auch die Anleger auf den internationalen Finanzmärkten setzen auf einen pünktlichen Start und darauf, dass der Euro eher noch stabiler wird als die D-Mark: Die Zinsen auf langfristige Anlagen – ein wichtiges Warnsignal für die Inflationserwartung der Märkte – waren noch nie so niedrig wie in den vergangenen Monaten.

10. *Europa braucht den Euro*

Die ökonomischen Vorteile einer Währungsunion sind groß. Ohne den Euro drohen in Deutschland weitere Arbeitsplätze verloren zu gehen. Ein Nebeneinander von 15 Währungen in Europa wird zum Anachronismus, je mehr Güter- und Finanzmärkte zusammenwachsen. Der Euro-Pessimismus der Kritiker steht im Widerspruch zu den tatsächlichen Stabilitätserfolgen, die in Europa seit Mitte der 80er Jahre erzielt wurden.

Grenzen der monetären Integration?¹

Von *Gunther Schnabl*, Leipzig

Abstract

With the Eastern Enlargement of the European Union, the number of candidate countries for the European Monetary Union (EMU) is growing. The traditional Theory of Optimum Currency Areas leaves scepticism with respect to the benefits of an early EMU membership for the small open economies of the middle, eastern and southeastern Europe. Nevertheless new theoretical approaches explain why many of the new and potential EU member states want to join the EMU as soon as possible. The benefits in terms of higher growth arise from macroeconomic stability, more trade and a lower level of (real) interest rates. Empirical panel estimations find a positive growth effect of exchange rate stability against the euro for a sample of 17 middle, eastern and south eastern European countries. The impact of increasing heterogeneity within the EMU for the single monetary policy remains uncertain.

A. Einleitung

Im Mai 2004 sind acht mittel- und osteuropäische Staaten zusammen mit Malta und Zypern der Europäischen Union beigetreten. Bulgarien und Rumänien folgten im Januar 2007. Die EU-Erweiterung wird damit aber nicht zum Stillstand kommen. Kroatien, Mazedonien und die Türkei sind bereits offizielle EU-Kandidatenländer. Albanien, Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro haben den Status von potentiellen Kandidatenländern erhalten.

Bereits heute ist klar, dass die neuen und zukünftigen EU-Mitgliedstaaten auch der Europäischen Währungsunion (EWU) beitreten werden. Die Übernahme des EU-Vertrages verpflichtet sie dazu. Eine Opting-Out Klausel, wie sie Großbritannien und Dänemark bei der Gründung der EWU eingeräumt wurde, gibt es nicht. Allerdings kann sich der Beitritt verzögern, wenn – wie derzeit in Schweden – die Konvergenzkriterien nicht erfüllt werden. Die Diskussion über die EWU-Erweiterung dreht sich daher mehr um das „Wann“ als um das „Ob“.

Nach dem Willen vieler neuer Mitgliedsländer sollte der EWU-Beitritt im Gegensatz zu Schweden so schnell wie möglich erfolgen, so dass sich die Grenzen

¹ Ich danke den Mitgliedern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Sozialpolitik für die hilfreichen Anmerkungen.

der europäischen Währungsgemeinschaft schnell erweitern könnten. Der Euro hat sich seit seiner Einführung im Jahr 1999 als stabil erwiesen. Für die Länder in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, die auf viele Jahre makroökonomischer Instabilität zurückblicken, scheint die gemeinsame europäische Währung ein Garant für Wachstum und Wohlstand. Estland, Litauen, Lettland, Malta, die Slowakische Republik, Slowenien und Zypern haben mit ihrem Beitritt zum Wechselkursmechanismus II (WKM II) bereits ihren konkreten Beitrittswillen signalisiert. Das erste mittel- und osteuropäische Euro-Mitglied wird ab 2007 Slowenien sein.

Trotz des kontinuierlichen Wachstums der formalen Euro-Zone, das von steigender Popularität des Euro als Anker- und Reservewährung in Ländern außerhalb der EU begleitet wird (*Europäische Zentralbank 2006*), gibt es aber auch Skepsis. Die gemeinsame Geldpolitik wird bei steigender Heterogenität der Mitgliedstaaten nicht für alle Länder zugeschnitten sein. In den wachstumsschwachen Kernländern der Union wird der Leitzins unter Umständen als zu hoch, in den wachstumsstarken Ländern an der Peripherie als zu niedrig angesehen. Hinzu kommt die Kritik an den Maastrichtkriterien. Das Inflationskriterium wird als zu streng für die Länder im wirtschaftlichen Aufholprozess angesehen; die Kriterien für die öffentliche Verschuldung gelten in einigen Ländern als unerwünschter Eingriff in die finanzpolitische Autonomie.

Dies hat dazu geführt, dass auch der Club der Euroskeptiker (Großbritannien, Dänemark, Schweden) vor allem mit Polen und der Tschechischen Republik Zulauf erhalten hat. Das Für-und-Wider der EWU-Erweiterung wird in Folge sowohl aus Sicht der Beitrittskandidaten als auch aus der Sicht der derzeitigen Mitgliedstaaten analysiert.

B. Die EU 27 als optimaler Währungsraum?

Die Theorie der Optimalen Währungsräume (*Mundell 1961*) bietet einen guten Ausgangspunkt für die Diskussion der Vor- und Nachteile einer Währungsunion mit bis zu – oder sogar mehr – als 27 Mitgliedsstaaten.

I. Die klassische Theorie der optimalen Währungsräume

Die Theorie der optimalen Währungsräume legt in ihrer traditionellen Ausprägung drei Kriterien für die Entscheidung über den Beitritt zu einer Währungsunion zugrunde: Asymmetrie, Flexibilität und Offenheit.

Nach *Mundell (1961)* qualifizieren sich Länder für eine Währungsunion, wenn die Gefahr so genannter asymmetrischer Schocks, d. h. unterschiedlicher Wirtschafts- und Inflationsentwicklungen, gering ist. In Bezug auf die EU 27 können diese asymmetrischen Schocks auf zwei Arten gedeutet werden. Zum einen können einzelne Länder von bestimmten Schocks getroffen werden, andere nicht. So

waren beispielsweise in den Jahren 1998/99 die baltischen Staaten sehr stark von der Russlandkrise betroffen, während die Auswirkungen auf das Wachstum im Zentrum Europas vergleichsweise gering waren.

Zum anderen sind unterschiedliche Niveaus in den Wachstumsraten zu erkennen, da sich die Mitgliedsländer der EU 27 auf unterschiedlichen Entwicklungsniveaus, z. B. gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, befinden. Während die großen Staaten im Zentrum der EU langsam wachsen, befinden sich viele der mittel-, ost- und südosteuropäischen Länder im wirtschaftlichen Aufholprozess. Dies spricht für steigende Heterogenität in der EU 27.

Messungen von asymmetrischen Angebots- und Nachfrageschocks, wie etwa von *Fidrmuc* und *Korhonen* (2003), legen offen, dass sich im Zentrum der Europäischen Union die Konjunkturzyklen zwar schon weitgehend angeglichen haben. An der (östlichen) Peripherie der EU ist die Wahrscheinlichkeit asymmetrischer Schocks aber weiterhin hoch. Für die Europäische Zentralbank (EZB) würde es noch schwieriger für alle Teile der Währungsunion den richtigen Zinssatz zu wählen.

Nach *Mundell* (1961) kann in einer Währungsunion die fehlende geldpolitische Autonomie als Ausgleichsmechanismus für unterschiedliche Konjunkturentwicklungen durch höhere Flexibilität der Arbeitsmärkte kompensiert werden. Im Falle eines asymmetrischen Schocks könnten die Löhne im Rezessionsland fallen und so das Land zurück auf den Wachstumspfad bringen. Hingegen würden steigende Löhne im Boomland die Exporttätigkeit und damit die Gefahr von Überhitzung und Inflation dämpfen. Den gleichen Regulierungseffekt könnte die Mobilität des Faktors Arbeit erreichen, wenn Arbeitskräfte von Gebieten mit (strukturell) schwacher ökonomischer Aktivität in Gebiete mit (strukturell) hohem Wachstum wandern würden.

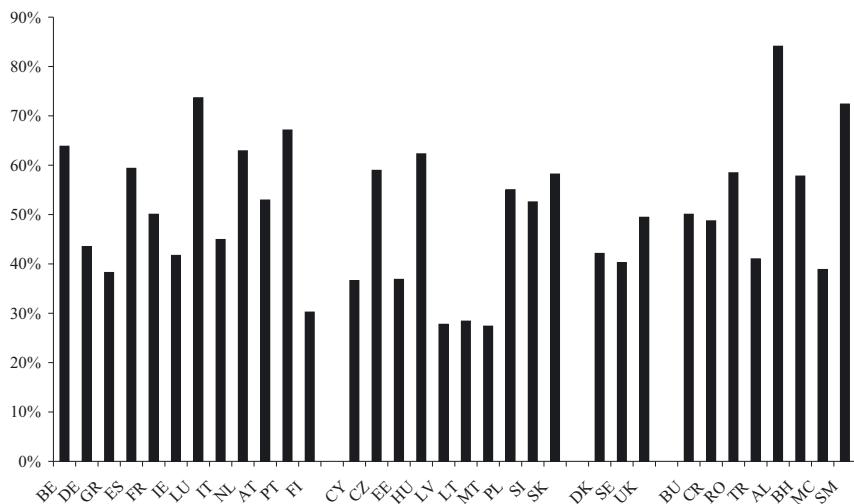
Doch mit Lohnflexibilität und Arbeitsmobilität scheint es im Westen wie im Osten der EU (mit einigen Ausnahmen) eher schlecht bestellt. Es ist fraglich, ob in den verkrustenden europäischen Arbeitsmärkten die Lohnverhandlungen der Tarifparteien flexibel genug sind. Ebenso sind zwar im begrenzten Ausmaß internationale Wanderungsbewegungen innerhalb des Binnenmarktes zu erkennen. Doch ist es unwahrscheinlich, dass diese ausreichen werden, um strukturelle Wachstumsunterschiede auszugleichen. Auf der Basis von *Mundells* (1961) klassischer Theorie der Optimalen Währungsräume wäre den neuen EU-Mitgliedsländern von einer frühen EWU-Mitgliedschaft eher abzuraten. Der monetären Integration wären vorläufig Grenzen gesetzt, bis der (süd-)östliche Teil Europas – frühestens in 20 Jahren – ein ähnliches Wohlstands niveau wie der westliche Teil erreicht hätte.

Dennoch könnten nach *McKinnon* (1963) die Volkswirtschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa von der Währungsunion profitieren, da sie mit der EU 15 wirtschaftlich eng verflochten sind. Für kleine, offene Volkswirtschaften sinken nicht nur die Transaktionskosten für den Handel mit dem Leitwährungsland, sondern auch das Preisniveau wird durch Festkurse stabilisiert. Konstante Erwartungen sind

7 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 315

der Nährboden für mehr Investitionen und Wachstum, die den Aufholprozess beschleunigen. Während geldpolitische Reputation und makroökonomische Stabilität sowohl über eine Euro- als auch eine Dollar-Bindung importiert werden könnten, sprechen für den Euro die engen Handelsverflechtungen der EU 15.

Abbildung 1 zeigt den Handel mit den EU 15 als Anteil des Gesamthandels für die potentielle EU33. Für die mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten hat, gemessen am Gesamthandel, der Handel mit den EU 15 im Durchschnitt bereits eine höhere Bedeutung als für die EU 15 selbst. Dies mag ein wichtiger Grund dafür sein, dass seit der Einführung des Euro viele mittel-, ost- und südosteuropäische Staaten ihre Dollarbindungen zugunsten des Euro aufgegeben haben und einen schnellen EWU-Beitritt anstreben. Aus *McKinnons* (1963) Perspektive erwarten sie große Vorteile von der EWU.



Quelle: IWF: Direction of Trade Statistics.

Abbildung 1: Anteil des Handels mit den EU 15 als Anteil am Gesamthandel (2004)

II. Neuere Entwicklungen der Theorie der optimalen Währungsräume

Insgesamt dürfte die klassische Theorie der optimalen Währungsräume aber Skepsis bezüglich der Vorteilhaftigkeit einer frühen EWU-Mitgliedschaft hinterlassen. Zwar sinken die Transaktionskosten für internationalen Handel und das Risiko makroökonomischer Instabilität. Die Wahrscheinlichkeit asymmetrischer Schocks ist aber hoch und die Flexibilität der Arbeitsmärkte tendenziell gering. Würde zunächst die geldpolitische Autonomie beibehalten, ist es leichter auf unter-

schiedliche wirtschaftliche Entwicklungen zu reagieren, insbesondere solange sich die neuen Mitgliedstaaten noch im wirtschaftlichen Aufholprozess befinden (*Deutsche Bundesbank* 2003).

Diese Einschätzung ändert sich, wenn man spätere Arbeiten von Mundell in Betracht zieht (*McKinnon* 2004). Denn Mundell (1973a, 1973b) selbst hat seinen ursprünglichen keynesianischen Analyserahmen, der die Geld- und Währungspolitik als Stabilisierungsinstrument ansieht, in Frage gestellt. In Entwicklungsländern und so genannten aufstrebenden Märkten dient die Geldpolitik meist nicht der Stabilisierung bei (realen) asymmetrischen Schocks, sondern ist oftmals Quelle von Volatilität. Staatsfinanzen werden über Inflation finanziert, der Export über (kontinuierliche) Abwertungen gestützt. Die Wechselkurse unterliegen heftigen Schwankungen, von denen kleine, offene Volkswirtschaften wie sie in Mittel-, Ost- und Südosteuropa vorherrschen, besonders stark betroffen sind. Die Folge sind Wachstumseinbußen und das Streben nach einem schnellen EWU-Beitritt.

C. Theoretische Betrachtung und Empirische Messung

Bieten der frühe oder der späte Mundell den adäquaten Analyserahmen für die Entscheidung über den Beitritt zur EWU? Sowohl die Argumente für als auch gegen Wechselkursstabilität haben theoretische Begründungen, deren Gewichtung sich für unterschiedliche Zeitpunkte und unterschiedliche Ländergruppen verändern kann. Damit kann nur eine empirische Messung mehr Auskunft über die Vorteilhaftigkeit eines frühen EWU-Beitritts für die neuen und potentiellen EU-Mitgliedsstaaten geben.

In Folge werden die Auswirkungen von festen Wechselkursen auf Inflation und Wachstum in den neuen Mitgliedstaaten, den Kandidatenländern und den potentiellen Kandidatenländern theoretisch und empirisch untersucht.

I. Theoretische und empirische Evidenz

In der Literatur finden sich zahlreiche theoretische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Wechselkursstabilität und makroökonomischer Stabilität. *Crockett* und *Goldstein* (1973) argumentieren bezüglich des Zusammenhangs zwischen Wechselkursstabilität und Inflation, dass die Bindung der Zentralbank an ein Wechselkursziel eine unkontrollierte Expansion der Geldmenge verhindert und damit zu weniger Inflation beiträgt. Das Wechselkursziel kommt aus dieser Sicht einer institutionellen Trennung von Geld- und Finanzpolitik gleich, die einen stabilisierenden Einfluss auf die Volkswirtschaft hat.

McKinnon (1963) nimmt für kleine, offene Volkswirtschaften an, dass das internationale Preisniveau für gehandelte Güter gegeben ist. Würde der Wechselkurs

7*

frei schwanken, dann würde dies bei hohem Offenheitsgrad und gegebenem Weltpreisniveau zu einer hohen Volatilität des inländischen Preisniveaus führen. Durch Stabilisierung des Wechselkurses wird das inländische Preisniveau auf niedrigem Niveau stabilisiert.

Hingegen weisen Vertreter von Inflationszielen wie *Calvo* und *Mishkin* (2003) darauf hin, dass in Entwicklungsländern und aufstrebenden Märkten niedrige Inflation auch ohne Wechselkursziel möglich ist. Eine unabhängige Zentralbank kann – wie dies in jüngerer Zeit z. B. Polen und die Tschechische Republik bewiesen haben – niedrige Inflationsraten auch ohne (striktes) Wechselkursziel erreichen. In diesem Zusammenhang kommt der Aufwertung eine wichtige Rolle als Instrument der Inflationskontrolle zu.

Im Gegensatz dazu kommt die auf dem Balassa-Samuelson-Effekt basierende Literatur (*Balassa* 1964, *Samuelson* 1964) zu dem Ergebnis, dass – bei festen Wechselkursen – in Ländern im wirtschaftlichen Aufholprozess relative Produktivitätsgewinne zu einem (kontrollierten) Anstieg der Inflation über die Inflationsrate des Ankerwährungslandes hinaus führen kann. Dies erklärt, warum beispielsweise Estland, das seit 1994 die Währung fest an den Euro (zuvor DM) gebunden hält, seit 2001 eine deutlich höhere Inflationsrate aufweist als Polen, das seit diesem Zeitpunkt eine deutliche Aufwertung des Zloty gegenüber dem Euro zugelassen hat.

Auch die Literatur zum Einfluss von Wechselkursstabilisierung auf Wachstum kommt – je nach Analyserahmen – zu unterschiedlichen Ergebnissen. Noch während des Bretton-Woods-Systems rigider Wechselkursstabilität betonten *Milton Friedman* (1953) und *Robert Mundell* (1961) die Funktion von Wechselkursen als Anpassungsmechanismen bei realen asymmetrischen Schocks. Bei wachstumsmindernden Schocks können Länder durch eine Abwertung schneller eine Rezession bewältigen als bei festen Wechselkursen oder in der Währungsunion, wo die Rezession durch Preissenkungen und schmerzhafte Produktivitätserhöhungen bewältigt werden muss.

McKinnon (1963) betont den positiven Wachstumseffekt, den stabile Wechselkurse dadurch haben, dass sie makroökonomische Stabilität und geringe Transaktionskosten für Handel und Investitionen garantieren. Die auf *Frankel* und *Rose* (2002) basierende Literatur identifiziert den handelsfördernden Effekt von Währungsunionen. Auch wenn das Ausmaß umstritten bleibt, wird seit Ende des Bretton-Woods-Systems Wechselkursstabilität als unabdinglicher Pfeiler des europäischen Integrationsprozesses angesehen.

Dornbusch (2001) sowie *McKinnon* und *Schnabl* (2004) weisen schließlich auf die Rolle der Kapitalmärkte hin. Fixiert z. B. ein mittel-, ost- oder südosteuropäisches Land seinen Wechselkurs glaubhaft an den Euro, so konvergiert das Zinsniveau gegen das Zinsniveau der EWU. Da in der Vergangenheit aufgrund von makroökonomischer Instabilität das Zinsniveau in der Regel sehr hoch war, resultiert aus der Zinskonvergenz ein beträchtlicher Wachstumsimpuls, der den wirtschaftlichen Aufholprozess beschleunigt.

II. Modellrahmen für die empirische Schätzung

Auf der Basis einer Panel-Schätzung für 17 mittel-, ost- und südosteuropäische Länder wird der Einfluss von Wechselkursstabilität auf Inflation und Wachstum in den potentiellen EWU-Beitrittsstaaten quantifiziert. Das Panel umfasst die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten, die Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien, die drei Kandidatenländer Kroatien, Mazedonien und Türkei sowie die potentiellen Kandidatenländer Albanien und Bosnien-Herzegowina. Das potentielle Kandidatenland Serbien-Montenegro wird aufgrund mangelnder Daten aus dem Panel entfernt.

Der Beobachtungszeitraum ist von 1994 bis 2004. Vor 1994 sind die Daten des Panels aufgrund des beginnenden Transformationsprozesses instabil und fragmentiert. Der Gesamtzeitraum kann in zwei Unterperioden unterteilt werden. Zwischen 1994 und 1997 dominierten in den meisten Ländern starke Abwertungen und makroökonomische Instabilität. Ab 1998 veränderten sich für viele Länder in der Region die makroökonomischen Rahmenbedingungen. Die heutigen neuen Mitgliedsstaaten nahmen die EU-Beitritts-Verhandlungen auf, was eine Stabilisierung von öffentlichen Defiziten und Inflation erforderte. Zudem führten einige Länder in Mittel- und Osteuropa wie Polen oder die Tschechische Republik Inflationsziele ein.

Die Schätzungen bezüglich des Einflusses von Wechselkursstabilität auf Inflation und Wachstum setzen eine Maßgröße für Wechselkursstabilität voraus. Die offiziellen IWF-Klassifikationen für Wechselkursstabilität können als Proxy für die Verpflichtung der nationalen Währungsbehörden zu Wechselkursstabilität gesehen werden. Allerdings gibt es eine starke Diskrepanz zwischen den IWF „*de jure*“ Wechselkursklassifikationen und der tatsächlichen „*de facto*“ Wechselkurspolitik (Calvo und Reinhart 2002, McKinnon und Schnabl 2004).

Ghosh, Gulde und Wolf (2003) errechnen die *de facto* Wechselkursvolatilität auf Basis der Standardabweichung (σ) und des Mittelwertes (μ) der prozentualen monatlichen Veränderungsraten des Wechselkurses gegenüber der Leitwährung. Die Variable z ($z_i = \sqrt{\mu_i^2 + \sigma_i^2}$) erfasst damit (auf Basis der Standardabweichungen) sowohl Wechselkursvolatilität als auch (auf Basis des Mittelwerts) Aufwertungs- bzw. Abwertungstrends gegenüber der Leitwährung. Die z -Werte werden sowohl gegenüber dem Euro (de facto I) als auch gegenüber dem Dollar gemessen. Der arithmetische Durchschnitt von de facto I und dem z -Wert gegenüber dem Dollar, dient als Maßgröße nominaleffektiver Wechselkursstabilität (de facto II).

Die Panelschätzung basiert auf einem monetären Inflationsmodell, das die Inflation auf der Angebotsseite mit der Wachstumsrate der Geldmenge (MON) und auf der Nachfrageseite mit dem Output (GDP) erklärt. Es werden alternativ Indikatoren für *de jure* Wechselkursstabilität (PEG für harte Pegs, IMD für intermediäre Wechselkursregime)² sowie für *de facto* Wechselkursstabilität (EUVOL für Wech-

² Die Koeffizienten geben die Auswirkungen von Wechselkursstabilität auf Wachstum und Inflation im Vergleich zu *de jure* flexiblen Wechselkursen an.

selkursstabilität gegenüber dem Euro und NOMEFF nominal effektive Wechselkurstabilität) hinzugefügt. Ein Dummy repräsentiert Inflationsziele (TARGET).

Aufbauend auf das Basismodell, werden Kontrollvariablen hinzugefügt, die die Beziehung zwischen Wechselkursstabilität und Inflation beeinflussen können. Darunter sind kurzfristige Kapitalzuflüsse als Prozent des BIP (CAPGAP), Budgetdefizite als Prozent des BIP (DEF), ein Krisendummy für die Jahre 1997/98 (CRISIS), Inflation im Euroraum (CPIEMU) sowie das reale Wachstum in der EU (GDPEU). Wenn Kontrollvariablen bei allen Schätzungen insignifikant bleiben, werden sie ausgeklammert, um Freiheitsgrade zu sparen. Das ergibt folgende Spezifikation:

$$y_{it} = \alpha_i + x'_{it} \beta_i + \varepsilon_{it} .$$

Der Term y_{it} entspricht dem Vektor der Inflationsraten der einzelnen Länder für den Zeitraum von 1994 bis 2004. Die Regressoren sind mit x_{it} benannt und umfassen die Indikatoren für Wechselkursstabilität sowie alle Kontrollvariablen. ε_{it} erfasst die Residuen.

Für die Schätzungen bezüglich des Einflusses von Wechselkursstabilität auf Inflation ist mögliche Endogenität zu beachten. Länder mit niedrigen Inflationsraten haben möglicherweise eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie zu einem Festkursregime übergehen als Länder mit hohen Inflationsraten. Um diesem Endogenitätsproblem zu begegnen, wird ein GMM-Modell (General Method of Moments) von Arellano and Bond (1991) verwendet.³

Für die Schätzung des Einflusses von Wechselkursstabilität auf das reale Wachstum wird der Inflations-Term durch die realen Wachstumsraten in den entsprechenden Ländern ersetzt. Als Kontrollvariablen dienen die makroökonomischen Variablen, die neben Wechselkursstabilität das Wachstum beeinflussen können: Investitionen als Anteil am BIP (INVGDP), das Exportwachstum (EXPGR), die laufenden Budgetdefizite (DEF), Kapitalzuflüsse gemessen am BIP (CAPGDP) sowie das Wachstum in der EU 15 (GDPEU). Da für die Wachstumsgleichung das Endogenitätsproblem weniger stark ausgeprägt ist, wird eine General Least Square-Schätzung zugrunde gelegt.

III. Schätzergebnisse

Die Schätzergebnisse werden in den Tabellen 1 bis 4 zusammengefasst. Die Koeffizienten für die *de jure* Wechselkursklassifikationen sind instabil und widersprüchlich, was die Diskrepanz zwischen *de jure* und *de facto* Wechselkursklassifikationen widerspiegelt. Die *de facto* Wechselkursindikatoren weisen (teilweise) signifikante und konsistente Koeffizienten auf.

³ Zur näheren Spezifikation der Schätzung siehe *De Grauwe und Schnabl* (2004).

Tabelle 1 zeigt den Einfluss von Wechselkursstabilität auf Inflation für das gesamte Sample. Wechselkursstabilität ist für die vorliegende Ländergruppe mit geringeren Inflationsraten verbunden. Dies gilt insbesondere für den Koeffizienten für nominal effektive Wechselkursstabilität. Die Koeffizienten für Inflationsziele sind negativ (Inflationsziele tragen zu weniger Inflation bei), aber nur teilweise signifikant.

Es folgen verschiedene Tests, die die Robustheit der Ergebnisse überprüfen. Zunächst wird das Sample in zwei Unterperioden, 1994 – 1997 sowie 1998 – 2004, unterteilt. Vor 1998 waren in vielen Ländern in Ost-, Mittel- und Südosteuropa hohe Inflationsraten zu beobachten, die mit starken Abwertungen einhergingen. Für diesen Fall ist der positive Zusammenhang zwischen Inflation und Wechselkursvolatilität evident, da hohe Inflation auch mit starken Abwertungen und damit Volatilität verbunden ist. Ab 1998 strebten immer mehr Länder eine makroökonomische Stabilisierung an, die in vielen (aber nicht allen) Fällen auf stabilen Wechselkursen basierte.

Für den zweiten Beobachtungszeitraum ist auch ein negativer Zusammenhang zwischen stabilen Wechselkursen und Inflation denkbar, da Länder mit stabilen Wechselkursen aufgrund des Balassa-Samuelson-Effektes zu höherer Inflation tendieren als Länder, die eine (produktivitätsgetriebene) Aufwertung erlauben. Dennoch bestätigen die Schätzergebnisse für die zwei Unterperioden den signifikant positiven Zusammenhang zwischen Wechselkursstabilität und Inflation. Das Vorzeichen der entsprechenden Koeffizienten ist positiv und in drei von vier Fällen gemäß den üblichen Signifikanzniveaus signifikant.

Die Signifikanzniveaus der Ergebnisse sinken jedoch deutlich ab, wenn die Länder aus dem Sample entfernt werden, die für längere Zeiträume extrem hohe Inflationsraten aufwiesen (Bulgarien, Rumänien und die Türkei). In Tabelle 2 sind zwar alle Koeffizienten für *de facto* Wechselkursstabilität weiterhin positiv, aber insignifikant. Damit scheint der Zusammenhang zwischen Wechselkursstabilität und Inflation für eine Ländergruppe mit moderaten Inflationsraten nicht eindeutig. Ein möglicher Erklärungsansatz ist der Balassa-Samuelson-Effekt, der in Ländern im wirtschaftlichen Aufholprozess bei stabilen Wechselkursen zu zusätzlichem Inflationsdruck führt.

Die Schätzungen zu Wechselkursstabilität und Wachstum weisen deutlich auf einen negativen Einfluss von Wechselkursvolatilität auf das Wachstum in Mittel-, Ost- und Südosteuropa hin. In der Schätzung für das gesamte Sample sind die Koeffizienten sowohl für Wechselkursvolatilität gegenüber dem Euro als auch für nominal effektive Wechselkursstabilität bei sehr hohem Signifikanzniveau negativ (Tabelle 3). Dies gilt insbesondere für die Periode vor 1998, in der Länder mit hoher Wechselkursvolatilität – die auch als Proxy für makroökonomische Instabilität gesehen werden kann – sehr signifikante negative Koeffizienten aufweisen. Für die Periode ab 1998 bleibt das negative Vorzeichen bestehen, auch wenn die Signifikanzniveaus (knapp) unter das 10 %-Niveau abfallen.

Tabelle 1

Arellano-Bond Panelschätzung für Inflation – alle Länder

17 Länder	De Jure		De Facto I		De Facto II		
	Einperioden-Modell	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik
CPI (Lags)	0,000*	1,85		0,000***	2,61	0,000***	2,73
PEG	(dropped)						
IMD	-0,063***	-4,17					
EUVOL				0,597	1,54		
NOMEFF						0,937**	2,29
TARGET	-0,044**	-2,29	-0,019	-1,07	-0,021	-1,19	
GDP	-0,466***	-3,74	-0,461***	-3,30	-0,401***	-2,81	
MON	0,005	0,26	0,001	0,06	-0,002	-0,09	
GDPEU	1,595***	4,10	1,527***	3,95	1,521***	3,91	
CRISIS	-0,163***	-10,84	-0,156***	-10,09	-0,158***	-10,15	
C	-0,041***	-4,63	-0,039***	-4,42	-0,039***	-4,40	
Beobachtungen		127		127		127	
Sargan, AR(2)	0,84		0,87	0,02	0,97	0,04	0,83
Zweiperioden-Modell							
Zweiperioden-Modell	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik	
	CPI (Lags)	0,000*	1,89	0,000*	2,58	0,000***	2,71
PEG 94–97	0,040	1,42					
PEG 98–04	(dropped)						
IMD 94–97	-0,062***	-3,07					
IMD 98–04	-0,055***	-3,43					
EUVOL 94–97			0,975**	2,05			
EUVOL 98–04			0,281	0,62			
NOMEFF 94–97					0,961**	2,06	
NOMEFF 98–04					0,909*	1,87	
TARGET	-0,046**	-2,36	-0,017	-0,96	-0,021	-1,18	
GDP	-0,472***	-3,74	-0,046***	-3,25	-0,402***	-2,79	
MON	0,001	0,09	-0,003	-0,16	-0,002	-0,10	
GDPEU	1,544***	3,73	1,665***	4,11	1,535***	3,73	
CRISIS	-0,150***	-7,58	-0,148***	-8,97	-0,157***	-9,17	
C	-0,040***	-4,38	-0,042***	-4,55	-0,040***	-4,28	
Beobachtungen		127		127		127	
Sargan, AR(2)	1,00		0,91	0,68	0,86	0,65	0,84

CPI = Verbraucherpreisinflation; PEG = de jure Hard Peg; IMD = de jure Intermediate Regime; EUVOL = Wechselkursvolatilität gegenüber dem Euro (DM); NOMEFF = Wechselkursvolatilität gegenüber Euro (DM) und Dollar (arithmetischer Mittelwert); TARGET = Dummy für Inflationsziel; GDP = Wachstumsrate des realen BIP; MON = Geldmenge; GDPEU = Wachstumsrate des realen BIP der EU-Länder; CRISIS = Dummy für Krisen; C = Konstante; Sargan = Sargan Test der überidentifizierte Restriktionen (p -Wert); AR(2) = Arellano-Bond Test der Residuen auf Korrelation zweiter Ordnung (p -Wert). * Signifikanzniveau 10 %. ** Signifikanzniveau 5 %. *** Signifikanzniveau 1 %.

Datenquelle: IWF: International Financial Statistics und nationale Zentralbanken.

Tabelle 2

Arellano-Bond Panel-Schätzung für Inflation – Ausgen. BU, RO und TR

14 Länder	De Jure		De Facto I		De Facto II		
	Einperioden-Modell	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik
CPI (Lags)	0,000***	3,07		0,000***	3,24	0,000***	3,30
PEG	(dropped)						
IMD	-0,004	-0,28					
EUVOL			0,276	0,66			
NOMEFF					0,268	0,60	
TARGET	-0,038**	-2,36	-0,33**	-2,27	-0,033**	-2,29	
GDP	-0,527***	-4,43	-0,498***	-3,28	-0,477***	-3,71	
MON	-0,010	-0,59	-0,013	-0,76	-0,018	-1,06	
GDPEU	0,735**	2,04	0,758**	2,11	0,714**	2,01	
CRISIS	-0,126***	-9,31	-0,130***	-9,53	-0,126***	-9,31	
C	-0,020**	-2,40	-0,02**	-2,42	-0,019**	-2,39	
Beobachtungen	111		111		111		
Sargan, AR(2)	1,00	0,90	0,99	0,82	0,99	0,84	
Zweiperioden-Modell							
	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik	Koeff.	z-Statistik	
CPI (Lags)	0,000***	3,22	0,000***	3,24	0,000***	3,32	
PEG 94–97	0,166***	6,15					
PEG 98–04	(dropped)						
IMD 94–97	0,043**	2,30					
IMD 98–04	-0,002	-0,12					
EUVOL 94–97			0,345	0,78			
EUVOL 98–04			0,075	0,13			
NOMEFF 94–97					0,212	0,47	
NOMEFF 98–04					1,155	1,58	
TARGET	-0,051***	-3,13	-0,032**	-2,15	-0,365**	-2,48	
GDP	-0,625***	-5,15	-0,489***	-3,69	-0,489***	-3,78	
MON	-0,019	-1,07	-0,015	-0,83	-0,015	-0,89	
GDPEU	0,881**	2,33	0,807**	2,15	0,491	1,27	
CRISIS	-0,039*	-1,93	-0,127***	-8,80	-0,132***	-9,28	
C	-0,021***	-2,54	-0,021**	-2,45	-0,016*	-1,84	
Beobachtungen	111		111		111		
Sargan, AR(2)	1,00	0,62	1,00	0,80	1,00	0,97	

Datenquelle: IWF: International Financial Statistics und nationale Zentralbanken.

Tabelle 3

GLS-Panel-Schätzung für Wachstum – alle Länder

17 Länder	De Jure		De Facto I		De Facto II	
Einperioden-Modell	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik
C	-0,011	-0,47	0,020	0,99	0,020	1,01
PEG	0,040	1,53				
IMD	0,017	1,39				
EUVOL			-0,182***	-3,84		
NOMEFF					-0,180***	-3,87
INVGDP	0,148*	1,71	0,100	1,23	0,102	1,25
EXPGR	0,064***	3,00	0,057***	2,81	0,056***	2,76
DEF	0,309**	2,52	0,356***	3,49	0,358***	3,52
CAPGDP	-0,28	-0,42	0,001	0,02	-0,002	-0,03
TARGET	-0,001	-0,10	-0,007	-0,58	-0,006	-0,54
CRISIS	-0,021*	-1,68	-0,018	-1,56	-0,019	-1,64
GDPEU	0,0273	0,67	0,253	0,65	0,262	0,68
Beobachtungen	137		138		138	
R^2 gesamt	0,08		0,20		0,20	

Zweiperioden-Modell	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik
C	-0,013	-0,56	0,023	1,09	0,024	1,16
PEG 94–97	0,000	0,01				
PEG 98–04	0,053**	2,08				
IMD 94–97	0,010	0,76				
IMD 98–04	0,018	1,45				
EUVOL 94–97			-0,183***	-3,86		
EUVOL 98–04			-0,328	-1,34		
NOMEFF 94–97					-0,185***	-3,95
NOMEFF 98–04					-0,388	-1,65
INVGDP	0,127	1,53	0,096	1,17	0,098	1,20
EXPGR	0,089***	4,11	0,055***	2,65	0,053**	2,57
DEF	0,242**	2,03	0,346***	3,35	0,346***	3,38
CAPGDP	0,016	0,24	-0,003	-0,05	-0,009	-0,15
TARGET	-0,004	-0,29	-0,005	-0,46	-0,003	-0,28
CRISIS	-0,026**	-2,16	-0,016	-1,29	-0,016	-1,36
GDPEU	0,363	0,92	0,230	0,59	0,247	0,64
Beobachtungen	137		138		138	
R^2 gesamt	0,15		0,20		0,21	

White heteroskedastizitätskonsistente Standardfehler und Kovarianzen. GLS = generalised least squares; NVGDP = Anteil der Investitionen am BIP; EXPGR = Wachstumsrate der Exporte in Dollar; DEF = Budgetdefizit als Prozentsatz vom BIP; CAPGDP = kurzfristige Kapitalzuflüsse als Prozentsatz des BIP; TARGET = Dummy für das Inflationsziel; CRISIS = Dummy für Krisen; GDPEU = Wachstumsrate des realen BIP der EU-Länder.

Datenquelle: IWF: International Financial Statistics und nationale Zentralbanken.

Diese Beobachtung bleibt unverändert, wenn die „Hochinflationsländer“ Bulgarien, Rumänien und Türkei aus dem Sample entfernt werden (Tabelle 4). Entsprechend weist auch der Dummy für Inflationsziele ein negatives, wenn auch nicht signifikantes Vorzeichen auf. Dies kann als weiteres Indiz für den negativen Einfluss von Wechselkursvolatilität – auch in Form von Aufwertungen – auf das Wachstum gesehen werden.

Der Einfluss von Wechselkursstabilität auf Wachstum und Inflation kann wie folgt zusammengefasst werden. (1) Festkurse tragen im Vergleich zu Hochinflationsländern/-phasen zu weniger Inflation bei. (2) Bei einem stabilen makroökonomischen Umfeld ist dieser Zusammenhang nicht mehr eindeutig. Der Balassa-Samuelson-Effekt trägt zu mehr Inflation in Ländern mit festen Wechselkursen bei, während Ländern mit flexibleren Kursen die Aufwertung als Instrument der Inflationsbekämpfung zur Verfügung steht.

(3) Der Zusammenhang von Wechselkursregime und Wachstum scheint zunächst linear. Festkurse fördern das Wachstum sowohl bei hoher als auch bei niedriger Inflation. (4) Der Wachstumseffekt ist besonders groß, wenn ein Land – wie etwa Bulgarien ab 1997 – von einem instabilen in ein stabiles makroökonomisches Umfeld wechselt.

Handel und Kapitalverkehr wurden als mögliche Transmissionsmechanismen diskutiert. Für die mittel-, ost- und südosteuropäischen Länder dürften insbesondere die Kapitalmärkte eine starke Rolle spielen, da mit der seit 1998 einsetzenden makroökonomischen Stabilisierung die Zinsen gegen das Niveau der Europäischen Währungsunion konvergiert(t)en. Da die Wechselkursstabilität (und hohes Wachstum) insbesondere in kleinen Ländern vorherrscht, die aufgrund des hohen Offenheitsgrades zu makroökonomischer Flexibilität gezwungen sind, können die Festkurse auch als Proxy für Flexibilität und Strukturreformen gesehen werden. Aus dieser Perspektive würden die Festkurse als Katalysator für Strukturreformen das Wachstum begünstigen.

Doch auch für Wechselkursstabilität und Wachstum ist der Zusammenhang nicht zwingend linear, da sowohl Wechselkursstabilität als auch makroökonomische Flexibilität Kapitalzuflüsse begünstigen. Bei starken Kapitalzuflüssen, einer entsprechenden monetären Expansion und schnell sinkenden Zinsen können Überinvestition und Blasen die Folge sein, die – wie im Fall der Asienkrise – beim Platzen die gesamte Volkswirtschaft oder die gesamte Region in die Rezession ziehen können.

Tabelle 4

GLS-Panel-Schätzung für Wachstum – alle Länder außer BU, RO und TR

14 Länder	De Jure		De Facto I		De Facto II		
	Einperioden-Modell	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik
C	0,023	1,05		0,041*	1,98	0,046**	2,20
PEG	(dropped)						
IMD	0,020	1,49					
EUVOL				-0,846**	-2,51		
NOMEFF						-1,140***	-3,03
INVGDP	0,057	0,68	0,048	0,60	0,050	0,63	
EXPGR	0,044**	2,02	0,038*	1,80	0,036*	1,71	
DEF	0,339**	2,37	0,271*	1,94	0,262*	1,90	
CAPGDP	-0,052	-0,78	-0,001	-0,01	0,009	0,14	
TARGET	-0,002	-0,13	-0,008	-0,70	-0,003	-0,30	
CRISIS	0,006	0,41	0,006	0,44	0,002	0,15	
GDPEU	0,178	0,42	0,210	0,51	0,353	0,86	
Beobachtungen		111		112		112	
R^2 gesamt		0,02		0,04		0,06	

Zweiperioden-Modell	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik	Koeff.	t-Statistik
C	0,013	0,58	0,040*	1,92	0,045**	2,18
PEG 94–97	(dropped)					
PEG 98–04	0,030*	1,80				
IMD 94–97	0,168	1,16				
IMD 98–04	0,021	1,46				
EUVOL 94–97			-0,942***	-2,71		
EUVOL 98–04			-0,505	-1,11		
NOMEFF 94–97					-1,152***	-3,03
NOMEFF 98–04					-1,011	-2,01
INVGDP	0,061	0,74	0,042	0,52	0,047	0,59
EXPGR	0,062**	2,60	0,042*	1,96	0,037*	1,74
DEF	0,282*	1,94	0,250*	1,77	0,257*	1,85
CAPGDP	-0,021	-0,30	0,007	0,11	0,012	0,18
TARGET	-0,003	-0,22	-0,013	-1,06	-0,006	-0,45
CRISIS	0,000	0,02	0,003	0,22	0,002	0,11
GDPEU	0,230	0,54	0,221	0,54	0,34	0,82
Beobachtungen		111		112		112
R^2 gesamt		0,05		0,06		0,06

Datenquelle: IWF: International Financial Statistics und nationale Zentralbanken.

D. Geldpolitik im heterogenen Währungsraum

Die Schätzungen in Abschnitt C. legen nahe, dass die Mitgliedschaft in der Währungsunion für die kleinen offenen Volkswirtschaften in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sehr vorteilhaft sein kann, da sie den wirtschaftlichen Aufholprozess auf der Basis makroökonomischer Stabilität begünstigt. Zusätzlich zu den oben diskutierten Vorteilen bietet die EWU-Mitgliedschaft einen Versicherungsmechanismus gegen die hohe Volatilität der internationalen Finanzmärkte, der kleine Volkswirtschaften mit unterentwickelten Kapitalmärkten besonders stark ausgesetzt sind. Das Risiko fremdwährungsdenominierter Auslandsverschuldung und spekulativer Attacken kann von einem Tag auf den anderen eliminiert werden.

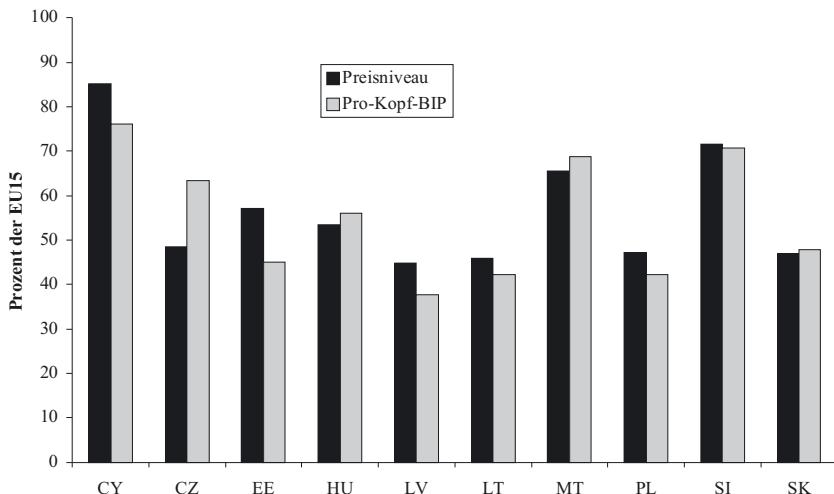
Es verwundert deshalb nicht, dass viele mittel-, ost- und südosteuropäische Staaten einen schnellen Beitritt zur Europäischen Währungsunion anstreben. Bereits sieben Länder – Estland, Lettland, Litauen, Malta, Slowenien, die Slowakische Republik und Zypern – sind dem Wechselkursmechanismus II beigetreten. Ungarn, Polen und die Tschechische Republik würden gerne beitreten, zögern aber, da eine Konsolidierung der Staatsfinanzen schwierig erscheint. Der Entscheidungsmechanismus bezüglich des EWU-Beitritts ist weitgehend asymmetrisch. Erfüllen die Kandidatenländer die Kriterien eindeutig, dann werden sie quasi „automatisch“ in die EWU aufgenommen und haben die EWU-Mitgliedschaft „selbst in der Hand“.

Dennoch bleibt eine wichtige Hürde auf dem Weg in die Währungsunion, an der jüngst Estland und Litauen – zwei „Musterschüler in makroökonomischer Disziplin“ – zunächst gescheitert sind: der Balassa-Samuelson-Effekt (*Balassa 1964, Samuelson 1964*). Abbildung 2 zeigt den noch immer großen Unterschied im Pro-Kopf-Einkommen und Preisniveau zwischen den meisten mittel- und osteuropäischen Staaten und den EU 15, der mit großen Produktivitätsunterschieden im Vergleich zu den entwickelten Industrieländern verbunden ist. Der Balassa-Samuelson-Effekt würde implizieren, dass im wirtschaftlichen Aufholprozess, getrieben von relativen Produktivitätsgewinnen in den Industrien, sowohl das Pro-Kopf-BIP als auch das Preisniveau steigen würden (*De Grauwe und Schnabl 2005*).

Zwar könnte der Balassa-Samuelson-Effekt durch entsprechende Produktivitätsgewinne im Dienstleistungssektor gedämpft werden, doch tragen Nachfrageeffekte zu einer Verstärkung des Preisauftriebs im industriellen Aufholprozess bei (*De Grauwe und Schnabl 2005*). Das aus den Produktivitätssteigerungen hinzu gewonnene Einkommen wird tendenziell für zusätzlichen Konsum von Luxusgütern, also Dienstleistungen, eingesetzt (*Bergstrand 1991*). Dies bewirkt einen zusätzlichen Inflationsdruck bei gehandelten Gütern, sodass der wirtschaftliche Aufholprozess in Mittel-, Ost- und Südosteuropa – bei festen Wechselkursen – mit hoher Wahrscheinlichkeit mit höherer Inflation als im Euro-Kernland verbunden ist.⁴ Die da-

⁴ So lag beispielsweise in Estland, das seit 1994 seinen Wechselkurs fest an die DM und später den Euro gebunden hält, die Inflationsrate für die meiste Zeit deutlich über der

raus resultierenden realen Aufwertungen der Währungen können als Ausdruck der relativen Produktivitätsgewinne gesehen werden.



Quelle: Eurostat.

Abbildung 2: Unterschiede in Pro-Kopf-BIP und Preisniveau
als Anteil der EU 15 (2004)

Alternativ könnte ein Land vor Eintritt in die Währungsunion die reale Aufwertung bei ähnlicher Inflation wie im Euroraum durch eine nominale Aufwertung erreichen, die auch noch innerhalb des Wechselkursmechanismus II möglich wäre (*De Grauwe und Schnabl 2005*). Nach Eintritt in die Währungsunion würden die relativen Produktivitätsgewinne zwingend über eine höhere Inflation als in den Euro-Kernländern.

Der Einfluss der steigenden Heterogenität von Wachstum und Inflation im Euroraum auf die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank ist ungewiss. Würde das Stimmrecht in der EZB nach wirtschaftlicher Größe gewichtet, dann wäre der Einfluss der mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten auf die geldpolitische Entscheidungsfindung relativ gering. Zinsentscheidungen würden auf das Euro-Kernland ausgerichtet, und der Zins würde tendenziell für die schnell wachsenden Länder zu niedrig gehalten. Überhitzung und spekulative Blasen an der Peripherie könnten die Folge sein. Im Verlauf des wirtschaftlichen Aufholprozesses würde das wirtschaftliche Gewicht der Peripherie steigen, während der Balassa-Samuelson-Effekt und somit die Asymmetrien kleiner würden.

Deutschlands. Die daraus resultierende reale Aufwertung der estischen Krone gegenüber dem Euro (DM) kann als Ausdruck der relativen Produktivitätsgewinne gesehen werden.

Würde das Prinzip beibehalten, dass jedem Land das gleiche Gewicht bei der Entscheidungsfindung zusteht (*one country, one vote*), dann würde tendenziell der Zins für die großen, wachstumsschwachen Länder im Zentrum der Währungsunion zu hoch gehalten. Das Wachstum in den Euro-Kernländern und der ganzen Union würde sich verlangsamen.

Ein Entscheidungsverfahren, das nach den Vorschlägen der EZB tendenziell die Stimmen nach Größe des Outputs und der Finanzmärkte gewichtet sowie die Repräsentation der großen Länder im Direktorium der EZB beibehält, würde die un ausgeglichene wirtschaftliche Gewichtung zwar reduzieren, aber nicht ganz ausräumen. Die Unzufriedenheit aller Länder mit der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank könnte sich erhöhen.

E. Schlussfolgerung

Die Grenzen der monetären Integration sind weit gesetzt. Die EU-Osterweiterung des Jahres 2004, der jüngste Beitritt Bulgariens und Rumäniens sowie eine große, möglicherweise noch anwachsende Gruppe von Kandidaten- und potentiellen Kandidatenländern hat ein großes Potenzial für die Erweiterung der Europäischen Währungsunion geschaffen. Insbesondere für kleine, offene Volkswirtschaften mit einer Vergangenheit makroökonomischer Instabilität ist der Anreiz groß, dieses Potential zu nutzen. Die Kosten in Form des Verlustes der geldpolitischen Autonomie erscheinen geringer als der Nutzen sinkender Transaktionskosten und Volatilität.

Auch wenn der Balassa-Samuelson-Effekt eine große Hürde auf dem Weg in die Währungsunion darstellt, ist es deshalb wahrscheinlich, dass die Mitgliederzahl in der Währungsunion kontinuierlich steigen wird. Asymmetrien und damit die Herausforderungen für die Geldpolitik werden vorsichtlich größer werden, was Skepsis bezüglich des Funktionierens der wachsenden Währungsunion erzeugt.

Bleibt die Europäische Zentralbank ihrem Ziel der Preiswertstabilität verpflichtet, dann kann die größer werdende Heterogenität in der Währungsunion aber sogar positiv gesehen werden. Steht die Geldpolitik als Anpassungsinstrument für asymmetrische Schocks nicht zur Verfügung, so erfordert dies mehr Flexibilität in der Finanz- und Lohnpolitik und damit auch Strukturreformen. Die Währungsunion würde dann trotz mehr Heterogenität die Wachstumsaussichten für die EU 33 langfristig erhöhen.

Literatur

Balassa, Bela (1964): The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal, *Journal of Political Economy* 6, S. 584–596.

Bergstrand, Jeffery (1991): Structural Determinants of Real Exchange Rates and National Price Levels: Some Empirical Evidence, *American Economic Review* 81, S. 325–334.

- Calvo, Guillermo / Reinhart, Carmen* (2002): ‚Fear of Floating‘, *Quarterly Journal of Economics*, 117, S. 379–408.
- De Grauwe, Paul / Schnabl, Gunther* (2004): Exchange Rate Regime and Macroeconomic Performance in Central and Eastern Europe, CESIfo Working Paper No. 1182.
- De Grauwe, Paul / Schnabl, Gunther* (2005): Nominal versus Real Convergence with Respect to EMU Accession – EMU Entry Scenarios for the New Member States. *Kyklos* 58, 4, S. 481–499.
- Deutsche Bundesbank* (2003): Wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit der EU mit den beitretenden Ländern nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrages, *Monatsbericht* Juli 2003, S. 15–38.
- Dornbusch, Rüdiger* (2001): Fewer Monies Better Monies, Discussion on Exchange Rates and the Choice of Monetary-Policy Regimes, *American Economic Review* 91, S. 238–242.
- European Central Bank* (2006): Review of the International Role of the Euro, Frankfurt am Main.
- Fidrmuc, Jarko / Korhonen, Iikka* (2003): Similarity of Supply and Demand Shocks Between the Euro Area and the CEECs, *Economic Systems* 27, 3, S. 314–334.
- Frankel, Jeffrey / Rose, Andrew* (2002): An Estimate of the Effect of Common Currencies on Trade and Income, *Quarterly Journal of Economics* 117, S. 437–466.
- Friedman, Milton* (1953): The Case for Flexible Exchange Rates, in: Friedman, Milton (ed.): *Essays in Positive Economics*. University of Chicago Press.
- McKinnon, Ronald* (1963): Optimum Currency Areas, *American Economic Review* 53, 9, S. 717–725.
- McKinnon, Ronald* (2004): Optimum Currency Areas and Key Currencies: Mundell I Versus Mundell II, *Journal of Common Market Studies* 42, 4, S. 689–715.
- McKinnon, Ronald / Schnabl, Gunther* (2004): The East Asian Dollar Standard, Fear of Floating, and Original Sin. *Review of Development Economics* 8, 3, S. 331–360.
- Mundell, Robert* (1961): A Theory of Optimal Currency Areas, *American Economic Review* 51, 4, S. 657–665.
- Mundell, Robert* (1973a): A Plan for a European Currency, in: Johnson, Harry / Swoboda, Alexander (eds.): *The Economics of Common Currencies*, London.
- Mundell, Robert* (1973b): Uncommon Arguments for Common Currencies, in: Johnson, Harry / Swoboda, Alexander (eds.): *The Economics of Common Currencies*, London.
- Samuelson, Paul* (1964): Theoretical Notes on Trade Problems, *Review of Economics and Statistics* 64, S. 145–154.

Economic aspects of Turkey's quest for EU membership¹

By *Daniel Gros*, Brüssel

Zusammenfassung

Die Grundlage für jegliche Beurteilung des EU-Beitrittsgesuchs der Türkei sollten die Wachstumsaussichten des Landes sein, nicht sein heutiges Pro-Kopf-Einkommen. So gesehen, stehen die Chancen der Türkei nicht schlecht. Die türkische Wirtschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten modernisiert, geöffnet und stabilisiert. Dank einer strikten Fiskalpolitik, die heute schon die Maastricht Kriterien erfüllt, ist jetzt die Stabilität der Währung gewährleistet, auch wenn es an den internationalen Finanzmärkten zeitweise zu Turbulenzen kommt. Der Beitritt einer dynamischen Wirtschaft sollte sich positiv auf die EU auswirken. Die Kosten für den EU-Haushalt wären begrenzt, und bis zum voraussichtlichen Beitrittsdatum (in den Jahren 2015–2020?) sollte die EU Zeit genug gehabt haben, die letzte Erweiterungs-runde verdaut zu haben.

A. Introduction

The EU decided in late 2005 to open membership negotiations with Turkey. The negotiations are not making much progress at present, but this to be expected given that it was always assumed that accession would take some time. 2015 is the most likely date of membership often mentioned on both sides. But even if one accepts this time frame it is worthwhile exploring the economic dimension of Turkey's accession.

The EU has by now a lot of experience in admitting poorer countries. Would Turkey pose any special challenges (apart from its sheer size)? In economic terms accession of Turkey would in some respects mean 'just another enlargement' and in some respect it would be quite different. Accession of Turkey would be 'just another enlargement' in the sense that in terms of relative GDP per capita and the weight of agriculture in employment Turkey resembles the less advanced CEECs, in particular Romania, which is becoming a member of the EU in 2007. In terms of economic mass and population Turkey would represent a bit more than double the 2007 enlargement (Bulgaria and Romania together). This applies also to the budgetary cost.

¹ This is a revised and updated version of CEPS Policy Brief No. 69, CEPS, Brussels, April 2005.

In three other aspects, however, the Turkish case is quite different:

- *Advanced trade integration:* Through its customs union agreement Turkey is already now practically part of the internal market (for goods) and scheduled to take over large parts of the Acquis anyway. In this sense it is much further integrated than the CEECs were until they became members.
- *Low human capital:* In terms of indicators of formal education the CEECs are rather close to the EU average. Here Turkey clearly lags behind – with potentially important consequences for its growth prospects.
- *Demographic dynamism:* The workforce in Turkey will continue to grow by more than 1 % p.a. for at least another generation, whereas it is declining in most CEECs, giving Turkey potentially much more dynamism.

There are also two areas in which some similarities at first sight cover qualitative differences:

- *Dual nature of economy:* Turkey has a similar average GDP per capita as Bulgaria and Romania, the two CEECs receiving for membership in 2007. But its economy is more dualistic, with a small, but rather high performing modern sector (which is as efficient as the counterpart in the new member countries). But approximately half of the labour force has essentially not yet been touched by the modern economy.
- *Migration:* The specter of mass-migration of poor Anatolian peasants is one of the most powerful obstacles to a rational discussion of the Turkey issue. A key difference here lies in the large stock of Turkish citizens already established for some time in the EU and their concentration in one country (Germany). Experience has shown that (given existing regulations on family reunification) this implies that a substantial net flow of migrants takes place even at present (with no formal mobility for workers).

These are the issues that will be discussed in this contribution: Section 1 starts with the question that is on everybody's mind: how much will Turkey's accession cost? The next section then deals with the one area where Turkish-EU relations are already very deep, namely trade. This is followed by an examination of the human potential of the Turkish economy, its dynamic demography, its low level of human capital accumulation and its dual employment structure (Section 3). Section 4 draws the analysis together for an evaluation of the long term growth prospects. Section 5 deals with migration.

B. How much will it cost? Some illustrative calculations

How much would Turkish membership cost the then incumbent members? This is a question that is at the same time straightforward and impossible to answer. It is impossible in the sense that the EU is evolving constantly so that it is difficult to

predict with any precision what the financial consequences of accession of Turkey, in, say, 2014, would be. However, it is straightforward to calculate how much Turkey would cost the EU budget if it were to enter under present rules.

Key factors determining the EU budget are the financial envelopes set by a multi-annual framework called financial perspectives. The last framework, which was decided among the EU-15 in 2000, and thus long before the 2004 enlargement, ran until 2006.

The current framework, which was negotiated à 25, will run until 2013. By that time Turkey is not likely to have already become a member country so that it will have only a limited influence for the following financial framework, which would run until 2020. As already decided by the 25, the financial envelope for the first years of Turkey's membership will be decided by the EU-28 (the current EU-25 plus B, R and probably HR). In this respect the situation of Turkey might thus resemble that of Bulgaria and Romania, which have been joining by 2007, so that their first years of membership will also be covered by a financial framework in whose negotiations they were not present.

In terms of negotiations Turkey would thus be fully part of the EU's financial framework only during the 2021–2027 round. Given that for all present and former member states it took between 5 and 10 years before they were integrated into all support programs it is thus likely that Turkey will benefit fully from the EU's budgetary support schemes only some time into the third decade of this millennium.

What will determine Turkey's share in the EU budget of the 2020s, are the rules that will by then be in effect for everyone else and the level of development reached by the EU and Turkey itself. One cannot know with certainty what these rules will be and any long-term projection is therefore highly speculative. In reality, however, the discussion about the financial burden Turkey would represent for the EU budget focuses usually on the current rules.² Hence the next section provides some illustrative calculations on this basis.

The “maximum” that Turkey would receive after a transition period under current rules is a “starting point” many analysts have chosen. There are two variants to this approach.

- a) How much would Turkey receive if it were a fully established member today?
- b) How much is Turkey likely to receive under current rules by a likely accession date, e.g. 2015?

² The experience with the current enlargement process suggests that over time the discussion will shift from how much it costs to who will bear the (minor) burden. But this point is still some way into the future. Current circumstances have another impact, however, in that it is usually assumed that the burden would have to be borne by the current EU-15 because it is usually assumed that most of the new member countries will remain net beneficiaries for quite some time to come. By the early 2020s this might no longer be the case, but again it is impossible to forecast with any precision which of the new member countries would no longer qualify for financial support (under current rules) by that date.

The overall calculations are actually quite simple in both cases since the budget of the EU is dominated by two items: Structural Funds (destined for regions with a GDP per capita at PPP below 75 % of the EU average) and the Common Agricultural Policy (CAP). The gross receipts of any member country are to a large extent determined by these two items. Since the results are similar we will concentrate on case b).

When making projections for the year 2015 it does not make sense to calculate in current euros as over the next decade both the EU and the Turkish economy are likely to grow. Under the growth prospects presented below, Turkey will grow much quicker than the EU over the next decade and Turkish GDP could reach about 4 % of that of the EU-28 GDP in the middle of the next decade (at present it amounts to only a bit above 2 %). This implies immediately that the cost of extending current Structural Funds to Turkey would cost at most 0.16 % of EU-28 GDP (= 0.04*0.04).

The calculations for agriculture are potentially more complicated since one would have to guess the output structure of agriculture in Turkey in about a decade and then calculate to what extent this would change if Turkey participates in the CAP. This would actually be an exceedingly complex operation as one would have to take into account the entire input / output matrix (e.g. some commodities (maize) are used as an input in the production of others (meat)). However, this is not necessary as an indirect approach based on the support relative to production in this sector can yield a better result.

The starting point is that Turkish farmers are likely to obtain at most 20 % of their value added from the EU's CAP, for the simple reason that this is what farmers in the EU-15 obtain today: the CAP costs at present amount to 0.5 % of GDP and the value added produced by agriculture is about 2.5 % of EU-15 GDP.

Agriculture produces at present around 12 % of GDP in Turkey, but taking into account that its share has been declining continuously over the last decade a reasonable assumption might be that in about a decade agriculture will account for about 10 % of Turkish GDP at the maximum. On this basis one can calculate easily the potential maximum cost of extending the present rate of support of the CAP to Turkey. Assuming, as before that the Turkish economy accounts for 4 % of EU GDP (and that agriculture contributes 10 % to this) the cost of providing an 'equivalent rate of support' for Turkish agriculture would be 0.08 % of EU-15 GDP (= 02.*0.04*0.1). To repeat, this is again an upper bound. Other estimates, arrive at much lower numbers, see for example *Quaissar and Reppegarther* (2004) which argue that the cost of extending the CAP to Turkey should only be around 0.045 % of the EU's GDP.³

³ The number calculated above is again an upper limit, as the CAP is likely to change over time, *inter alia*, because of the commitments made by the EU in the context of the WTO to abolish exports subsidies, and the general limitations the WTO imposes on various types of domestic agricultural subsidies in general.

The gross cost (Structural Funds plus CAP) together might thus amount to around a quarter of one per cent of EU-28 GDP. Against the gross receipts one would have to set the contribution that Turkey would have to make to the EU budget. At present, and this is unlikely to change any time, all member states contribute at the same rate, or rather % of GNP, to the EU budget. The contribution rate is equal to the share of the EU budget in overall GDP. Assuming that the EU budget will continue to be limited to around 1 – 1.2 % of GDP, this implies that Turkey will have to contribute about 1.2 % of its own GDP to the EU budget. Under the assumptions made so far (Turkish GDP at about 4 % of that of the EU-15), this would then amount to around 0.048 % of EU-15.

The ceiling for the net cost should thus be around 0.20 % of EU GDP (equivalent to about 20 billion euros given today's EU GDP of around 10.000 billion euros). Table 1.1 below summarizes the main findings

Table 1
Maximum budgetary cost, full membership

	Turkey 2015 in an enlarged EU (in % of EU GDP)
Structural Funds	0.16
CAP receipts	0.08
Total receipts	0.25
Contributions to EU budget	0.05
(Max) Net receipts for Turkey	0.20

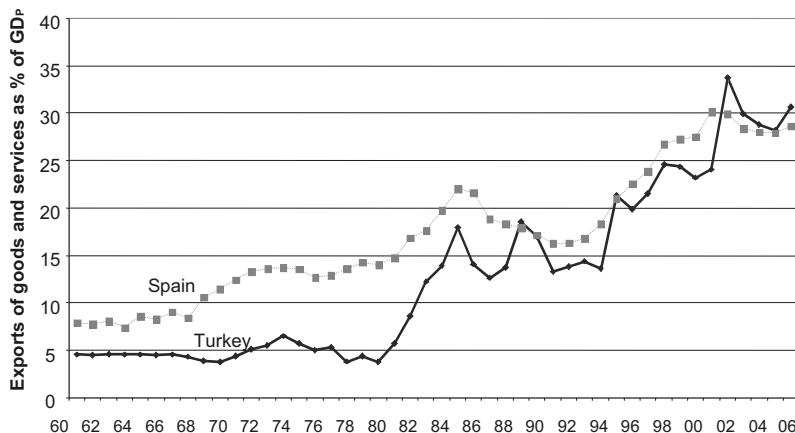
Source: Own calculations based on current EU budgetary rules and regulations.

All in all, it thus appears that membership of Turkey will hardly be noticed by the average EU tax payer. On average the public sector collects more than 40 % of GDP in taxes and other revenues, which is about 200 times more than the cost of Turkey to the EU budget. Even within the EU budget the problems might be less severe than often thought since over the next 15 years some of the member countries of the class of 2004 should reach the 75 % of GDP threshold, thus reducing their demands on the Structural Funds.

C. A special relationship? Trade integration and the EU-Turkey customs union

Those who argue that Turkey should be offered a 'special relationship' instead of full EU membership often overlook that this special relationship already exists in the economic field – namely in the form of a customs union – which has been in operation since 1995.

The influence of this ‘special relationship’ on the Turkish economy is illustrated in Chart 1 which shows the standard measure of openness, namely the share of exports of goods and services in GDP. Looking at the data over almost the last half century it is apparent that until about 1980, Turkey was effectively a closed economy. Exports accounted for only 5 % of GDP, much less than even in Franco’s Spain (used here as a comparator because it is also geographically somewhat at the fringe of the EU). Turkey started to open to the rest of the world with a first set of reforms during the early 1980s, leading basically to an increase of the openness ratio by a factor of three, i.e. to 15 % of GDP, similar to the values recorded by Spain, which was by then joining the old European Community. Another factor pushing the Turkish economy to open to the rest of the world, with export climbing successively to almost 30 % of GDP, was the EU-TK customs union treaty of 1995. Again, this value is close to that of Spain, which has by now been part of the internal market for quite some time.



Source: Eurostat.

Chart 1: Trends in openness for Spain and Turkey

However, despite this considerable progress Turkey is somewhat less dependent on trade with the EU than even the larger new member countries. Exports to the EU account for ‘only’ 15–16 % of Turkey’s GDP, compared to over 20 % for Poland (the least open of the new member states). This lower degree of trade integration is the result of two factors: First, the share of trade in GDP is still somewhat lower for Turkey, than even for a country like Poland. Part of this difference might be due to a residual protectionist attitude of the bureaucracy that has been noted in many Commission reports. But another, perhaps equally important factor is Turkey’s geographical position (much further away from the core of the EU market than most CEECs) which makes natural that the geographical distribution of Turkey’s foreign trade is a bit less focused on the EU.

Overall, it appears however, that most of the integration that is possible short of membership has already taken place. The only remaining sector is that of services, where the EU has constantly refused to open its market, fearing 'cheap labour' competition. It may be doubted that those who advocate a special relationship would also advocate opening the EU services market to competition from Turkey.

D. The human potential of the Turkish economy: Dynamic demography coupled with insufficient human capital formation

The success of any economy is ultimately based on its people. In this respect Turkey shows some remarkable features, which set it apart from most old and new member countries. As mentioned above, the first and best known difference is the fact that Turkey's population is still growing – whereas that of most member countries is already, or is about to start, declining. A second difference concerns the educational system, which again sets Turkey apart from most member states. Finally, a third difference arises from the dual nature of the Turkish economy with its stark difference between those working in a strong modern sectors and the remainder, whose productivity is very low.

I. Demographic dynamics

In contrast to most member countries Turkey's population is still growing, but the rate of increase has already slowed considerably compared to the last decades.

Whilst being more dynamic Turkey is also in the midst of a demographic transition, reflecting a fairly rapid decline of the population growth rate, from the 2.5 to 3.0 percent range in the 1950s and 1960s, to close to less than 1.5 percent, at the beginning of the new century. This implies a rising proportion of the 15 to 64 age group in the total population, as fewer new babies are born to fill the below 15 age group, and as life expectancy, while lengthening, is not yet long enough to result in a large proportion of the total population above age 64.

Chart 2 below shows the demographic bonus in the form of the change in the share of the total population that could be potentially active (i.e. those between 25 and 65). The level of this ratio measures in a certain sense potential GDP per capita. Changes in this ratio show, *ceteris paribus*, to what extent the room for redistribution is affected by demography. For example, if this ratio increases by one percent, potential GDP per capita should go up by one percent *ceteris paribus*, i.e. holding constant productivity, employment rates, etc. A fall in this ratio indicates the opposite, potential decreasing GDP per capita, implying that there is less to redistribute to pensioners and other interest groups.

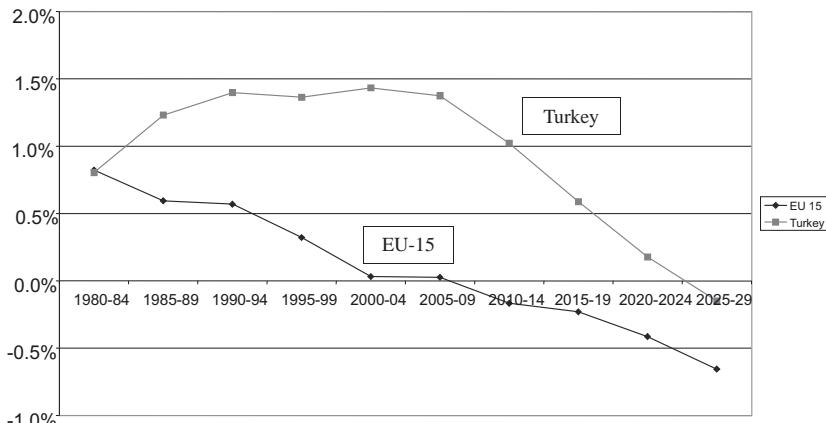


Chart 2: Demographic Bonus
Change in Potential Labour Force (25–64) / Total Population

The large hump shaped curve of Turkey puts it well above the average for the EU-15 whose curve is declining all the time and will even turn negative over the next decade. Turkey is in this respect also better off than all current and prospective member countries, taken individually because their demographic ‘transition’ happened a generation earlier. Even the poorer among the EU-15 had their demographic transition earlier. The Spanish and Portuguese curves would be below that of Turkey and anticipate its movements by about 20 years.⁴ Turkey can thus rely on a strong demographic bonus. The size of this bonus can be read directly from the chart: it was about 1.5 % per annum in the five year period preceding 2005, implying that each year the working age population increased by 1.5 % more than the total population (allowing, *ceteris paribus*, as explained above, for an increase in potential GDP per capita of 1.5 %). On this count Turkey has clearly a strong advantage over the EU-15 (and even the poorer EU member countries).

An expanding population provides an economic opportunity only if employment increases as well. This does not seem to have been the case for Turkey so far. Table 2 below describes the basic age structure and employment ratios in Turkey and selected new member countries which are used here as comparators because employment rates tend to go up with income. The key result is that the ratio of total employment to total population is substantially below (almost on third lower) that in the comparator countries, because of a lower ratio of the 15 to 64 age group as well as a lower participation rate. Similar differences in labour force participation rates also exist among the EU-15, with generally the highest value to be found

⁴ Poland is a special case because of the horrendous losses the country suffered during World War II. This implies that until 2015 there will be each year fewer pensioners falling out of the labour force. However, after 2015 the low birth rates will make themselves felt in rapidly deteriorating demographic situation.

among the Scandinavian countries. But Turkey would find itself at the lower end even of the 'Southern' group within the EU. One explanation for the lower employment ratio of the population in working age in Turkey constitutes the very low labour market participation rates of women.

Table 2

**Employment, 15–64 Age Group and Total Employment/Population,
(15/64) Age Group, 2002**

	Employment (thousand)	(15–64) Age Group / Total Population	Total Employ- ment/(15–64) Age Group	Total Employ- ment/Total Population
		(1)	(2)	(3)
Bulgaria	2998	0.68	0.55	0.37
Czech Rep.	4760	0.70	0.67	0.46
Hungary	3855	0.68	0.55	0.37
Poland	13782	0.67	0.52	0.35
Romania	7745	0.68	0.52	0.35
Turkey*	20836	0.64	0.44	0.28

* Year 2000.

** (4) = (2) × (3).

Source: Calculated from EUROSTAT, SY, SIS.

To sum up: The Turkish population in working age has grown rapidly, but employment has not, leading to the low employment ratios documented above. This is a pattern that needs to be broken if Turkey is to use its demographic bonus.

II. Human capital accumulation

For economic growth, it is not the quantity of labour, but its quality that counts. In other words the potential for growth depends crucially on the quality of the actual and potential work force in terms of its 'human capital'. On this score Turkey starts from a weak position. Tables 3 and 4 below show the relevant data concerning both how investment in formal schooling takes place and the output in terms of educational achievements. It is apparent that Turkey is investing relatively little in education, less than most, but the poorest EU member states. The difference would be even larger if one takes into account that the share of the schooling age population is so much higher in Turkey.

In terms of educational achievements the picture is similar: there is only one member state that shows a worse performance. It is not surprising that it is Portugal

which is showing signs of facing increasing difficulties in adapting to the increased competition in the internal market resulting from enlargement. The two new member countries, for which this internationally comparable data is available, Poland and Hungary, are both investing much more in education and set off from a much better starting point. Turkey is unique in having both a very low rate of investment in education and a bad starting point.

Table 3
**Total expenditure on education and adult population
 with upper secondary education**

	Total expenditure on education as % of GDP	Per cent of adult population with upper secondary education
Turkey	3.91	24.3
Poland	5.31	45.9
Portugal	5.69	19.8
Greece	3.86	51.4
Hungary	5.15	70.2

Source: OECD.

The available data on enrolment rates and the educational attainment level of the younger generation indicate that the gap in terms of education is not about to be closed soon, even in the cohort that just entered the labour force (the 25–34 years old) less than a third has finished at least upper secondary education. In terms of investment in human capital Turkey will thus face a considerable handicap in a “convergence race” with the new member countries.

Table 4
**Percentage of the population that has attained at least upper
 secondary education, by age group**

	Age group				
	25–64	25–34	35–44	45–54	55–64
Poland	45.9	51.7	47.5	44.5	36.4
Portugal	19.9	32.5	19.9	13.6	8.5
Greece	51.4	72.6	60.3	43.1	27.6
Turkey	24.3	30.2	23.5	19.2	13.3

Source: OECD.

III. Duality

Aggregate figures provide important information on national averages, but in the case of Turkey it becomes particularly important to look closer at sectoral and regional data because they reveal the existence of two economies: a large and poor agricultural (or rather rural) sector, and a modern sector that is at the level of the new member states.

Table 5 below shows that Turkish average labour productivity (measured by value added per employed person) is close to that of the Czech Republic, Hungary and Poland, the three biggest countries among the new EU members. This is so *despite the fact* that gross value added per person employed in agriculture, lowers the Turkish average (with the exception of Poland in this case). Productivity in services, construction and, even more so in industry, is high in Turkey, when compared to the new member countries, reflecting the degree of modernity and sophistication reached by Turkey's "modern sector". The situation looks even more favorable to Turkish industry when productivity levels are compared to Romania and Bulgaria.

These productivity comparisons show that the Turkish economy is not only on average "more developed" than the economies of Romania and Bulgaria, but Turkish productivity outside agriculture is close to, or in some cases even higher than what we observe in the new member countries.

The very large sectoral differences in productivity levels are also reflected in regional disparities as the modern, productive sector (mainly industry plus some services) is concentrated in a small number of regions in the western part of the country. The result being that the poorest regions produce less than one fourth of the GDP per capita than the richer ones.

Table 5
Sectoral gross value added per person employed, 2000
(in 1000 current Euros)

	Agriculture	Industry	Services	Economy average
Bulgaria	4.3	3.7	4.3	4.1
Czech Rep.	9.7	12.4	12.1	11.7
Hungary	7.6	12.0	12.1	11.5
Poland	2.1	11.8	13.5	10.9
Romania	1.1	5.8	7.5	4.2
Turkey	4.6	13.5	15.7	10.9

Source: Eurostat.

E. The outlook for growth

Sustained rapid growth will be essential to create a positive background for the membership negotiations that might last for quite some time. If Turkey can start narrowing the gap in terms of GDP per capita over the next decade, the perception that the EU is about to take 'yet another poor country' will be weakened. Moreover, a booming economy will make it easier for Turkish policy makers to adopt all the domestic changes that will be required in the run up to membership. But how do the factors discussed so far influence the outlook for growth?

Over the last three years, Turkey has experienced a strong rebound, with growth rates in the 5 – 7 % range. But how durable will this boom be? Can Turkey grow at these rates for the next decade? Assessing the longer run growth prospects of the Turkish economy is rather difficult. Even a cursory examination of the Turkish growth record leads one back to the fundamental difficulty of judging the prospects of a country whose past performance has been so variable. Indeed one finds periods of extraordinary dynamism followed by deep slumps (and vice-versa) in both a longer run and a shorter run perspective.

A first conclusion must thus be that Turkey has a potential for strong growth, but that macroeconomic volatility has made sustained growth impossible so far. In other words – the patient must have a very strong constitution given that he has survived all the mistreatment administered over the past!

Looking towards the future, all of the factors that inhibited growth during the last two decades should improve, especially if compared to the 1990s.

In particular, the new economic and political anchor of the start of EU membership negotiations should ensure the consolidation of the structural and governance reforms undertaken in the 2001 – 2003 period. In particular the consolidation of the deep reforms of the banking system and fiscal policy whose implementation has already started should now allow a growth path without episodes of financial collapse. Together with a medium term membership perspective this should encourage FDI flows of the order of 2 – 3 percent of GDP, helping to increase the investment rate in a sustainable way. A high investment rate would then allow Turkey to unlock its vast potential for extensive growth by drawing the remaining half of the population into its modern sector. Over time the qualification of the new entrants into the labour force could also increase considerably if the EU provides some financial support for Turkey's own efforts in this area.

What are the magnitudes of these factors? How fast could Turkey converge once the major impediment to growth, namely macroeconomic instability, has been removed?

The accumulation of factors of production can take mainly three forms: investment in physical capital, investment in human capital and population growth.

The strongest factor working in favor of Turkey is the demographic trend. The key point here is not the (declining) growth rate of the overall population, but the favorable evolution of its composition with an increasing proportion in working age. As illustrated above, this factor alone should lead to an increase in the potential GDP per capita of around 1.5 % per annum over the next decade. As the proportion of the working age in overall population is not rising (in some cases actually falling due to ageing) in the EU-15 this factor should thus, on its own, allow Turkey's GDP per capita to grow 1.5 % per annum faster than that of the EU-15.

Moreover, Turkey has the potential for a large scale absorption of underemployed labour; especially from the rural areas and among women, into higher productivity activities in industry and services.

Over a decade it should be possible that about a third of those currently employed at extremely low productivity rates in the rural areas shift to industry and services. This would on its own constitute about a 10 % of the overall workforce. Although the productivity of these migrants from the rural areas might be somewhat lower than the existing workforce this factor should provide for an additional increase in potential GDP per capita of almost 1 % per annum. This differentiates Turkey again from the 8 countries of the class of 2004 and should thus allow for some narrowing of the difference in GDP per capita with respect to the new members. Only Romania shares with Turkey the potential of deriving substantial growth from the internal transfer of labour from low productivity to much higher productivity sectors.

Drawing from the pool of those currently outside the workforce (mainly women) would provide an additional boost to growth. As documented above, only about 44 % of the population in working age is currently employed in Turkey, compared to about 55 %, on average, for the new member countries (and an even higher 64.4 % for the EU-15). Even if only one half of the current difference between Turkey and the new member is eliminated over the next decade this would mean an increase in the labour force of about 1 % per annum. This factor could provide for another boost to GDP per capita of close to 1 % per annum (less than 1 % because the new entrants are likely to have a somewhat lower productivity than those already working).

Finally, with an increasing transfer of technology (partially via higher FDI) total factor productivity should accelerate. For the new member countries one has observed over the last years that labour productivity has consistently increased by between 3 and 4 % per annum. This is substantially more than the meager 1 – 1.5 % achieved by the EU-15. If Turkey were to match the performance of the new member countries (during their pre-accession period) in this respect its productivity should grow faster than the EU by up to 2.5 % per annum.

What does this all add up to? If one compares Turkey to the EU-15 one finds that the total effect of all the growth enhancing factors could be between 3 and 6 % per annum, suggesting that rapid convergence should be possible. Compared to the

new member countries Turkey would mainly have the labour supply working in its advantage, which sum up to somewhere between 1 and 3 % per annum. This suggests that if Turkey were to be able to take full advantage of its potential labour supply it might even catch up with respect to them.

Table 6 below summarizes this brief evaluation of the factors that should boost potential growth in Turkey, both compared to the EU-15 and to the new member countries.

Table 6
Factors boosting potential growth in GDP per capita (in % per annum)

	Turkey compared to EU-15	Turkey compared to new members
Higher proportion in working age	1.0 – 1.5	0.5 – 1.0
Transfer from rural sector to industry and services	0.5 – 1.0	0.5 – 1.0
Increasing labour force participation rate	0.5 – 1.0	0 – 0.5
Total factor productivity	1.0 – 2.5	0 – 0.5
Sum total	3.0 – 6.0	1.0 – 3.0

Source: Own calculations.

The arguments and data presented so far suggest that the biggest potential advantage of Turkey could be a better utilization of its human resources.

What does the illustrative quantification of the growth boosting factors imply for convergence? *Dervis et al. (2004)* in a contribution to this project pursue two approaches, which come to a similar result: within the next decade the gap in GDP per capita could be substantially narrowed so that by the time of its potential accession Turkey could have about the same GDP per capita in relation to the EU-27 as the new member countries had when they joined in 2004. Over an even longer perspective, say up to the year 2025 (when transition periods for the full mobility of labour might expire) GDP per capita in PPP terms might increase from the present 25 % to about 60 percent of the EU-15 (the likely target for migration).

F. Migration

The starting assumption of any discussion on this point should be that it is likely that Turkey will not be treated any better than the recent new member states in terms of labour mobility. The incumbent EU-15 member states gave themselves the possibility to keep their labour markets closed to workers from the new member states for potentially up to 7 years after accession (2 plus 3 plus 2 years). When

Portugal and Spain acceded the transition periods were even longer. Only 11 years after accession did Luxembourg have to lift restriction on the movement of workers from Portugal. If Turkey accedes by, say, 2015 the full mobility of workers might thus come only in 18–20 years, or possibly even later.

By that time EU labour markets will resent strongly the progressive ageing of the population (not only among the EU-15, but also the new members). By that time there might thus be actually labour shortages, instead of the wide-spread unemployment that is still the rule today. Moreover, if Turkey has progressed well in the convergence process it might no longer be so attractive for Turkish workers to emigrate. For all these reasons it does not make sense to speculate how many Turkish workers might move to the EU-15 using today's labour market data.

Moreover, in the debate about Turkish EU membership and free movement of labour it is often overlooked that the EU cannot exercise a zero migration policy even if permanent safeguards were used. Even under the currently prevailing strict regime, there is an annual net migration from Turkey to the EU-15 in the order of 35,000 people. This net figure is the difference between a gross inflow of about 70,000 and an outflow of about 35,000. Any slowdown or suspension in Turkey's accession process is likely to lead to lower growth and higher unemployment in Turkey. Moreover, the reform process might slow down or be partially reversed. The consequence of such a combination would be felt on both sides: through presumably larger gross inflows and fewer people wanting to return to Turkey. As a result a drastically higher number of net migrants would be finding their way into the EU – as experience has shown irrespective of legal restriction. It is thus possible that if Turkey loses the membership perspective, the EU may end up having more immigrants than under a free movement of labour regime with a prosperous EU member Turkey. Moreover, the composition of this migration would be less conducive for the EU labour markets – and for integration in the host societies.

The experiences of Greece, Portugal and Spain indicate that a successful accession period with high growth and effective implementation of the reforms reduces and gradually eliminates the migration pressures. There is no *a priori* reason why Turkey would not go through a similar experience. How quickly Turkey would graduate from the status of strong emigration is impossible to say at this point. But it appears clear that the only scenario under which there would be an open ended process of large scale emigration is the one of an unstable Turkey outside the EU.

G. Concluding remarks

“Health not wealth” should be the decisive criterion when considering the prospects of Turkey's application for EU membership. Viewed this way, the medium term outlook is promising. Turkey is still very poor, compared to the present EU members, but is also more dynamic, with growth rates now in the 5–6% range. Full catch-up in terms of GDP per capita might take more than a generation, rather

than years, but full catch-up is not the relevant criterion if one is concerned about the impact of the accession of Turkey on the EU. The cost of Turkey's membership to the EU budget would anyway remain so limited that it should not a major factor in the decision.

Experience has shown that within the EU problems are much more likely to arise from established rich member countries with stagnant economies (Belgium in the 1980s, France today) than from initially poor, but more dynamic states (e.g. Spain today). The fact that most of the so-called "periphery" is now growing more strongly than the "core" confirms that within an enlarged EU the poorer Member Countries are likely to prosper and thus cause fewer problems than widely anticipated.

Turkey should now be able to embark on a sustained period of convergence which should reduce the huge differential in GDP per capita of today to a more (politically) acceptable level by the time Turkey joins the EU. The basic conditions for this to happen seem to be in place: the economy is now rather open (thanks to the customs union with the EU) and macroeconomic stability seems to be assured even under more demanding international financial conditions thanks to a very tight fiscal policy.

The main danger points remain political: relations with the EU could sour over Cyprus, the Kurdish question and other political issues. If this were to happen Turkey would disqualify itself from EU membership. However, while the rhetoric is at times rather heated this remains in the end unlikely.

References

- Dervis, Kemal / Gros, Daniel / Öztrak, Faik / Bayar, Fyrat / Isik, Yusuf (2004): Relative Income Growth and Convergence, CEPS EU-Turkey Working Paper No. 8, September.
- Quaissar, W. / Reppegather, A. (2004): EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Working Paper No. 252, Osteuropa-Institut, Munich, 2004.

Mehr Integration durch die „Methode der offenen Koordinierung“? – Das Beispiel der Beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rahmen der Lissabon-Strategie*

Von *Rainer Klump* und *Lars Pilz*, Frankfurt am Main¹

„Die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitglieds-länder wird bei zunehmender Verwirklichung des Gemein-samen Marktes immer dringender. Wichtige Bereiche der Wirtschaftspolitik bedürfen allerdings mehr einer qualita-tiven als einer quantitativen Koordinierung.“

Dürr (1968), 126

Abstract

During the spring summit in March 2005, the European Council discussed the Commission's mid-term review of the Lisbon Strategy and had to state that the ambiguous targets of the strategy, formulated in 2000, might not be reached in 2010. The Council opted for a re-launch of the strategy focussing on simplifications and more national responsibility in the European labour market strategy. The failure of the strategy is leading to a critical analysis of the „open method of co-ordination“, being the main mode of governance used during this process. The outcomes of the first five years of the strategy show that the efficiency of the method seems to be overestimated. It is at least debatable if the modifications of the method inaugurated in 2005 will lead to results that are more promising and to the establishment of the open method as a new form of integration besides the method of mutual recognition and the community method.

A. Einleitung

Auf der Frühjahrstagung 2005 des Europäischen Rates in Brüssel wurde eine Revision der *Lissabon-Strategie* beschlossen. Damit verbunden war das Eingeständnis, dass die überaus ambitionierten Ziele, die sich die EU im Jahre 2000 auf dem Gipfel von Lissabon gegeben hatte, nicht mehr erreichbar sind. Wesent-

* Die Verfasser danken den Teilnehmern der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses in Göttingen für Hinweise, Anregungen und Kritik.

¹ Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, E-Mail: klump@wiwi.uni-frankfurt.de bzw. lpilz@wiwi.uni-frankfurt.de.

licher instrumenteller Bestandteil der *Lissabon-Strategie* war die gezielte Anwendung der Methode der offenen Koordinierung, die in möglichst vielen Politikebenen, in denen bisher noch keine deutliche Vergemeinschaftung stattgefunden hatte, eine verstärkte Integration herbeiführen sollte. Diese Methode entstammt dem Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in dem schon seit Mitte der 90er Jahre Ansätze einer Europäischen Beschäftigungsstrategie entwickelt worden waren. Mit dem Vertrag von Amsterdam haben sich 1997 die Befugnisse der Gemeinschaftsorgane in der Beschäftigungspolitik vergrößert. Seit 1998 gibt es Beschäftigungspolitische Leitlinien für die EU-Mitgliedsländer, die quantitative und qualitative Beschäftigungsziele im Sinne eines *Benchmarking* festlegen, Konsultationen zwischen den Mitgliedsländern und den Europäischen Institutionen auslösen und damit die Diffusion von *best practice-Erfahrungen* innerhalb der Union unterstützen sollen. Im Rahmen der *Lissabon-Strategie* wurden die Leitlinien durch quantifizierbare Zielvorgaben ergänzt. Die Revision der *Lissabon-Strategie* hat auch zu einer Modifikation der beschäftigungspolitischen Koordinationsbestrebungen geführt. Seit 2005 gibt es nun die integrierten beschäftigungspolitischen Leitlinien, die wieder sehr viel mehr Gestaltungsverantwortung auf die Mitgliedsstaaten verlagern. Ob damit das Ziel der Kommission realisiert werden kann, über einen eher unverbindlichen Koordinationsmechanismus eine verstärkte Integration der nationalen Beschäftigungspolitiken zu erreichen, bleibt aber weiterhin sehr fraglich. Ob dieses Ziel überhaupt notwendig und sinnvoll ist, sei dahingestellt.

Für die Theorie der Wirtschaftspolitik stellt die Diskussion über die *Lissabon-Strategie* und die Beschäftigungspolitischen Leitlinien in mindestens dreierlei Hinsicht interessantes Anschauungsmaterial bereit. Zum einen stellt die Europäische Kommission mit der *Lissabon-Strategie* den bisherigen Integrationsinstrumenten der *Gemeinschaftsmethode* und der Methode der *Wechselseitigen Anerkennung* (*mutual recognition*) mit der *Methode der offenen Koordinierung* (MOK) eine Alternative zur Seite, die hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen ist. Zweitens ist die Absicht der Europäischen Kommission unverkennbar, über eine Mitwirkung an der Koordinierung nationalstaatlicher Beschäftigungspolitiken selbst einen größeren Einfluss auf diesen zentralen wirtschaftspolitischen Gestaltungsbereich und damit letztlich auf die allgemeine Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer zu erlangen. Drittens zeigt sich am Beispiel der Beschäftigungspolitischen Leitlinien wieder einmal, dass auch gut gemeinte Versuche der wirtschaftspolitischen Koordinierung keine konkreten Erfolge haben, wenn die zentralen Anreizmechanismen, und dabei vor allem die Sanktionsmechanismen bei einem Verfehlten der vorgegebenen Ziele, nicht klar festgelegt sind.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einem Überblick zur Entstehung und Veränderung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien. Anschließend werden die drei erwähnten wirtschaftspolitischen Problemfelder diskutiert. Am Schluss stehen eine Zusammenfassung der Ergebnisse und ein Ausblick auf die Zukunft der Europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

B. Von der Strategie von Essen zur Revision der Lissabon-Strategie: Die Wandlungen der Europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Mit der von Jacques Delors 1993 im Weißbuch „*Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*“² vorgeschlagenen Beschäftigungsstrategie für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft wurde zum ersten Male von Seiten der Kommission versucht, Einfluss auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten zu gewinnen. Bisher war die Zuständigkeit für diese Politikbereiche ausschließlich bei den Mitgliedsstaaten angesiedelt. Wichtigster Auslöser der Initiative von Delors waren die drastisch ansteigenden Arbeitslosenquoten in der Gemeinschaft. Daneben stand sicher auch der Versuch, die Europäische Währungsunion durch eine stärkere Integration der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu ergänzen. Die im Weißbuch vorgeschlagenen, stark keynesianisch orientierten Maßnahmen fanden zwar keine Unterstützung im Europäischen Rat,³ die Kommission strebte jedoch auch in der Folgezeit eine stärkere Integration der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an. Mangels eigener Gestaltungskompetenz bemühte sie sich, die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten in diesem Politikbereich zu fördern und zu moderieren.

I. Die Strategie von Essen

Auf dem Gipfel von Essen einigten sich 1994 der Rat im Rahmen der „Strategie von Essen“ auf fünf Hauptziele, die von den Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verfolgt werden sollten.⁴ Diese Ziele tangierten zum einen die Berufsausbildung, zum anderen aber auch die Lohnentwicklung, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Förderung von benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt.⁵ Ergänzt wurden diese Ziele auf institutioneller Ebene durch die Schaffung eines ständigen Ausschusses für Beschäftigung und Arbeitsmarkt,⁶ der gemeinsame Indikatoren zur Beurteilung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten entwickeln sollte. Hierbei fehlte es zunächst an einer klaren Rechtsgrundlage für die Beschäftigung mit dem Themenbereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene, die erst durch

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993).

³ Vgl. Barnard/Deakin (1998), S. 355 – 372.

⁴ Hierzu zählten die Entwicklung von Humanressourcen durch Berufsausbildung, die Förderung produktiver Investitionen durch eine gemäßigte Lohnpolitik, effizientere Arbeitsmarktinstitutionen, das Aufzeigen neuer Beschäftigungsquellen durch lokale Initiativen und die Förderung des Zugangs zur Arbeitswelt für einige spezifische Zielgruppen wie beispielsweise Frauen, Jugendliche und Langzeitarbeitslose.

⁵ Europäischer Rat (1994), Kapitel 1: Verbesserung der Beschäftigungslage.

⁶ Europäischer Rat (1996).

den Vertrag von Amsterdam (1997) geschaffen wurde.⁷ In dem darin zusätzlich in die Gemeinschaftsverträge aufgenommenen Beschäftigungskapitel wird den Institutionen der Gemeinschaft eine stärkere Rolle in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zugewiesen, ohne jedoch das Grundprinzip der nationalen Zuständigkeit in diesen Bereichen aufzuheben. Die Union erhält die Zuständigkeit, die nationalen Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedsstaaten wissenschaftlich zu analysieren und die Verbreitung der *besten Praktiken* einzelner Mitglieder zu fördern. Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, dem Ziel des hohen Beschäftigungsniveaus eine ebenso wichtige Rolle wie den makroökonomischen Zielen Wachstum und Stabilität beizumessen. Das Erreichen dieses Ziels wird als „*gemeinsames Interesse*“ definiert, welches eine Koordinierung der Beschäftigungspolitik gerade auch im Hinblick auf die durch die Wirtschafts- und Währungsunion entstandenen Erfordernisse notwendig macht. Diese Koordinierung soll in eine gemeinsame Beschäftigungsstrategie münden, die vor allem die Arbeitsmärkte dem wirtschaftlichen Wandel gegenüber aufgeschlossener machen soll. Weiterhin sollen alle Gemeinschaftspolitiken auf ihre Beschäftigungsauswirkungen hin überprüft werden.

II. Der Luxemburg-Prozess und die Europäische Beschäftigungsstrategie

Auf dem *Beschäftigungsgipfel von Luxemburg* (1997) wurde die Einrichtung eines Monitoring- und Benchmarking-Prozesses beschlossen, der das Herzstück der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) darstellt. Dieser Luxemburg-Prozess setzt sich aus drei Hauptelementen zusammen:

- Zunächst entwickelt die EU-Kommission alljährlich einen Vorschlag für so genannte *Beschäftigungspolitische Leitlinien* (BPL), auf deren Grundlage die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten der Union beurteilt werden sollen.
- Über diesen Vorschlag gibt es Anhörungen des Europäischen Parlamentes, des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des neu gegründeten Ausschusses für Beschäftigung und Arbeitsmarkt.
- Auf der Grundlage der Anhörungen wird der Vorschlag ggf. modifiziert und im Rat verabschiedet. Hierzu ist eine qualifizierte Mehrheit ausreichend. Ein Vetorecht einzelner Mitgliedsstaaten ist damit ausgeschlossen. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip und dem geltenden Recht der Union müssen die Leitlinien die primäre Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten in diesem Politikbereich achten und dürfen nur Maßnahmen vorschlagen, die mit den Grundzügen der europäischen Wirtschaftspolitik vereinbar sind.⁸

⁷ Europäische Union (1997), insbesondere Art. 125–130 im revidierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁸ Europäischer Rat (1997a), Teil I – Eine koordinierte Strategie für die nationalen Beschäftigungspolitiken, Abschnitt 14.

Die ersten BPL für das Jahr 1998 sahen eine *Vier-Säulen-Strategie* vor,⁹ die Maßnahmen und Zielvorgaben in vier Schwerpunktbereichen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik entwickelte. Im Bereich Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit zu ergreifen.¹⁰ Die drei anderen Säulen betrafen die Entwicklung des Unternehmergeistes,¹¹ die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitgeber¹² und die Stärkung von Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit.¹³ Während auf Zielindikatoren in den BPL von 1998¹⁴ teilweise zu Gunsten der Aufzählung der Problembereiche in den einzelnen Säulen verzichtet wurde, erhielten die BPL von 1999¹⁵ eine Präzisierung durch die Benennung von 22 Leitlinien, die in die vier Säulen der EBS eingruppiert wurden.¹⁶

⁹ *Rat der Europäischen Union* (1997).

¹⁰ Neben einigen Absichtserklärungen wurden hierbei auch konkrete Zielvorgaben beschlossen. So soll mindestens 20 % aller Arbeitslosen die Teilnahme an Programmen zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit oder einer Ausbildung ermöglicht werden. Langfristig sollen sich alle Mitgliedsstaaten dem Durchschnitt der drei besten Mitgliedsländer hinsichtlich dieses Indikators annähern. Weiterhin soll allen jugendlichen Arbeitslosen innerhalb der ersten sechs Monate ihrer Arbeitslosigkeit eine Ausbildung, ein Arbeitsplatz, eine Umschulung, eine Berufserfahrung oder eine andere Maßnahme zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit angeboten werden. Bei arbeitslosen Erwachsenen soll dies innerhalb der ersten zwölf Monate ihrer Arbeitslosigkeit geschehen.

¹¹ Die Säule beinhaltet Absichtserklärungen hinsichtlich der Kostensenkung für die Unternehmen bei Neueinstellungen, die Förderung von selbständiger Erwerbstätigkeit und die Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, soweit dies nicht die Sanierung der öffentlichen Haushalte oder das finanzielle Gleichgewicht der Sozialversicherungssysteme in Frage stellt. Weiterhin verpflichten sich die Mitgliedsstaaten zu einer Senkung der Mehrwertsteuersätze bei arbeitsintensiven, nicht grenzüberschreitenden Dienstleistungen.

¹² Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, insbesondere steuerliche Hemmnisse, die der Investition in Humankapital entgegenstehen, abzubauen und steuerliche Anreize für eine Förderung von Fortbildungsmaßnahmen in den Unternehmen zu schaffen. Die jeweiligen Rechtssysteme sollen auf die Notwendigkeit hin überprüft werden, eine flexiblere Gestaltung von Arbeitsverträgen zuzulassen. Die Sozialpartner werden ergänzend hierzu aufgefordert, Vereinbarungen bezüglich einer Modernisierung der Arbeitsorganisation (insbesondere im Bereich flexiblere Arbeitszeit, Weiterbildungsstandards und Ausbau der Teilzeitarbeit) auszuhandeln.

¹³ Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, die Bekämpfung der Diskriminierung zwischen Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen. Das Angebot an Pflege- und Betreuungsdienstleistungen soll ausgebaut, die Hindernisse bei der Rückkehr auf den Arbeitsmarkt nach Erziehungs- oder Pflegezeiten abgebaut werden. Den Schwierigkeiten von Behinderten beim Zugang zum Arbeitsmarkt soll besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

¹⁴ *Europäischer Rat* (1997b).

¹⁵ *Europäischer Rat* (1999).

¹⁶ Die Anzahl der Leitlinien wurde in der Folge sukzessive reduziert, so dass 2003 noch zehn Leitlinien benannt wurden und die Beschäftigungspolitischen Leitlinien für den Zeitraum 2005 bis 2008 sogar nur noch aus acht Einzelleitlinien bestehen.

Die *Vier-Säulen-Strategie* mit den darunter gefassten Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten bildet die Grundlage für die von jedem einzelnen Mitgliedsstaat jährlich vorzulegenden *Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen* (NAP). Die Mitgliedsstaaten haben die Aufgabe, die nationale Beschäftigungssituation unter Berücksichtigung der in den Leitlinien entwickelten Schwerpunkte zu analysieren, ihre nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik darzustellen und die ergriffenen spezifischen Maßnahmen gemäß der in der *Vier-Säulen-Strategie* eingeführten Kategorisierung zu ordnen. Die Darstellung soll sowohl die einzelnen Maßnahmen im Detail, deren administrative Einbindung und den entstehenden finanziellen Aufwand vorstellen, wie auch eine mittelfristige nationale Arbeitsmarktstrategie konzipieren, die spezielle nationale Problemfelder auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, Fristen anzugeben, in denen sie die, durch den Rat festgelegten, beschäftigungspolitischen Zielvorgaben erreicht haben wollen.¹⁷

Durch den von Kommission und Rat jährlich vorgelegten *Gemeinsamen Beschäftigungsbericht* werden die nationalen Politiken auf der Basis der NAPs und der makroökonomischen Strukturdaten der einzelnen Mitgliedsstaaten evaluiert und geprüft. Der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht* beinhaltet zum einen den Überblick über das Gebiet der gesamten Union, wobei einzelne Mitgliedsstaaten hinsichtlich ausgewählter Indikatoren verglichen werden. Zum anderen umfasst der Bericht eine spezifische Analyse der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation für jedes einzelne Land der Union, in dem positive und negative nationale Entwicklungen aufgeführt werden. Auf der Basis dieser Einzeldarstellung kann die Kommission dem Europäischen Rat Empfehlungen an die Mitgliedsländer vorschlagen mit der Maßgabe, Hindernisse für die positive Entwicklung der Beschäftigungssituation eines Landes zu eliminieren oder bestimmte Teilebereiche der Zielvorgaben in den NAPs der folgenden Jahre gesondert zu beachten.¹⁸ Der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht* und die Empfehlungen an die Mitgliedsländer sind im Europäischen Rat wiederum mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden.

Die auf dem Gipfel von Nizza beschlossene Bestandsaufnahme der ersten fünf Jahre der EBS¹⁹ durch die Kommission zieht einen positiven Bilanz der Entwicklungen hin zu einer konvergenten Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten.

„Trotz ausgeprägter Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten und der Schwierigkeit, eindeutige kausale Zusammenhänge zwischen der Gesamtpersonal und spezifischen Maßnahmen nachzuweisen, kann man festhalten, dass sich nationale Beschäftigungspolitiken in erheblichem Umfang den Zielen und Leitlinien der EBS annähern. Die offene

¹⁷ *Europäischer Rat* (1997a), Teil I – Eine koordinierte Strategie für die nationalen Beschäftigungspolitiken, Abschnitt 15.

¹⁸ *Europäische Union* (1997), insbesondere Art. 128 im revidierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

¹⁹ *Europäischer Rat* (2000a), Kapitel I. Auf dem Weg zu mehr und besseren Arbeitsplätzen, Abschnitt a.

Koordinierungsmethode hat ihren Wert erwiesen, indem sie Partnerschaften und neue Arbeitsverfahren vorangebracht hat, wobei allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten zu bemerken sind“.²⁰

Als positiv vermerkt der Bericht, dass auf Grund der Einführung der EBS die Arbeitsmarktpolitik auf die politische Agenda der nationalen Regierungen starken Einfluss genommen hat und in allen Mitgliedsstaaten neue Maßnahmen ergriffen wurden, um die in den BPL formulierten Zielvorgaben zu erreichen. Dieser Umstand, in Verbindung mit einer positiven konjunkturellen Entwicklung seit dem Einsetzen des Luxemburg-Prozesses im Jahr 1997, führte zu einem Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit und der strukturellen Arbeitslosigkeit. Vor dem Hintergrund, dass im gleichen Zeitraum die durchschnittliche Beschäftigungsquote in der Europäischen Union anstieg, ist dies eine durchaus positive Entwicklung.

III. Die Lissabon-Strategie und die Methode der offenen Koordinierung

Beim Treffen des Europäischen Rates in Lissabon formulierte die Union im Jahre 2000 ihre strategischen Ziele für das kommende Jahrzehnt. Wahrscheinlich beflogt von den zu dieser Zeit günstigen makroökonomischen Perspektiven setzte sich der Rat bis zum Jahre 2010 das strategische Ziel,

„... die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“²¹

Durch eine konsequente Umsetzung der vom Rat empfohlenen Maßnahmen wurde ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von 3 % in der Europäischen Union für realisierbar gehalten. Eine zentrale Rolle zur Umsetzung der Maßnahmen kam hierbei der bereits im Rahmen der EBS entwickelten *Methode der offenen Koordinierung* (MOK) zu, die von der Beschäftigungspolitik auf „alle Ebenen“ übertragen werden sollte, „gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates“.²² So sollte die MOK neben der Beschäftigungspolitik auch in der Förderung des Übergangs in eine digitale, wissensbasierte Wirtschaft (in Form des eEurope-Aktionsplans), der Schaffung eines europäischen Forschungsraumes, zur Förderung der sozialen Integration, zur Reform der europäischen Bildungs- und Ausbildungssysteme²³ wie auch in der

²⁰ Europäische Kommission (2002a), S. 7.

²¹ Europäischer Rat (2000b), insbesondere Kapitel 1, „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“, Abschnitt 5.

²² Europäischer Rat (2000b), insbesondere Kapitel 1, „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“, Abschnitt 6 und 7.

²³ Europäischer Rat, Tagung (2000b), insbesondere Abschnitte 8, 13 und 32.

Sicherung der langfristigen Finanzierbarkeit der nationalen Alterssicherungssysteme eingesetzt werden.²⁴

Die MOK mit den Elementen der Leitlinienvorgabe, der nationalen Umsetzungsberichte und der Evaluierungsberichte der Gemeinschaftsinstitution erschien den Vertretern der Staaten der Union offenbar als das am besten geeignete Instrument, um die – auch vor dem damaligen Hintergrund positiver makroökonomischer Rahmenbedingungen – sehr ehrgeizigen Ziele der *Lissabon-Strategie* zu realisieren. Mit Hilfe der Europäischen Beschäftigungsstrategie erhofften sich Kommission und Rat eine Koordinierung der nationalen Arbeitsmarktpolitiken und eine stärkere Konvergenz der jeweiligen nationalen Maßnahmen, was bereits kurzfristig zu einer deutlichen Absenkung der Arbeitslosenquote in der Europäischen Union führen sollte. Eine erste positive Bilanz dieser Maßnahmen wurde im *Gemeinsamen Beschäftigungsbericht* des Jahres 2000 gezogen, der eine grundätzliche Verbesserung der Beschäftigungssituation in der Union feststellte.²⁵

Ausgehend von den positiven Erfahrungen mit dem Einsatz quantitativer Zielsetzungen in der EBS wurde dieses Instrument auch im Rahmen der *Lissabon-Strategie* verstärkt genutzt.²⁶ Neben quantitativen Zielvorgaben im Bereich Forschung und Bildung sollten die folgenden übergeordneten Zielvorgaben dazu dienen, den Erfolg der EBS bis zum Jahre 2010 zu evaluieren:

- Die Gesamtbeschäftigungsquote in der Europäischen Union soll von durchschnittlich 61 % im Jahre 2000 bis zum Jahre 2010 „möglichst nahe“ an durchschnittlich 70 % in der Union herangeführt werden.²⁷ Der Europäische Rat ergänzte 2001 diese Zielvorgabe durch das Zwischenziel, die Gesamtbeschäftigungsquote bis 2005 auf 67 % anzuheben.²⁸
- Die Frauenbeschäftigungsquote in der Europäischen Union soll von durchschnittlich 51 % im Jahre 2000 auf über 60 % im Jahre 2010 angehoben werden.²⁹ Auch hier präzisierte der Europäische Rat im Jahre 2001 die Zielvorgaben dahingehend, dass bis zum Jahre 2005 eine durchschnittliche Frauenbeschäftigungsquote von 57 % in der Europäischen Union erreicht werden soll.³⁰

²⁴ Europäischer Rat (2001), insbesondere Abschnitte 10, 11 und 33.

²⁵ Schmid/Kull (2004).

²⁶ Besonders positive Entwicklungen waren in der präventiven und aktiven Vermeidung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit zu verzeichnen. Gerade dieser Bereich war einer der wenigen, in dem die BPL quantifizierbare Zielindikatoren vorgegeben hatten, während sich in anderen Bereichen vornehmlich qualitative Zielindikatoren als Vorgabe für die nationalen Arbeitsmarktpolitiken fanden. Vgl. *Europäischer Rat* (2000c), 26 ff.

²⁷ *Europäischer Rat* (2000b), insbesondere Kapitel 1, „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“, Abschnitt 30.

²⁸ *Europäischer Rat* (2001), Abschnitt 9.

²⁹ *Europäischer Rat* (2000b), insbesondere Kapitel 1, „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“, Abschnitt 30.

³⁰ *Europäischer Rat* (2001), insbesondere Kapitel 3, „Mehr und bessere Arbeitsplätze“, Abschnitt 9.

- Der Europäische Rat erweiterte diese Zielvorgaben im Jahre 2001 um das Ziel, dass die durchschnittliche Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer in der Europäischen Union bis zum Jahre 2010 auf 50 % angehoben werden soll.³¹

Das Ziel, welches die Europäische Union mit der *Lissabon-Strategie* zu erreichen versucht, ist demnach nicht allein Vollbeschäftigung, sondern vielmehr Vollbeschäftigung in Kombination mit einer hohen Erwerbsquote.³² Ausschließlich durch diese Kombination sieht der Europäische Rat die Möglichkeit, das in Lissabon vorgegebene Ziel unter den gegebenen demographischen Voraussetzungen zu erreichen.

IV. Die Revision der Lissabon-Strategie und die Integrierten Beschäftigungspolitischen Leitlinien

Die Gesamtbeschäftigungsquote in der Europäischen Union veränderte sich in den Jahren 2002 und 2003 kaum. Sie lag bei 64,2 % bzw. 64,3 %³³ und damit noch weit hinter dem angestrebten Zwischenziel für 2005. Auch stieg die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU von 7,3 % im Jahre 2001 wieder an und erreichte 2003 8,0 %.³⁴ Auch die Produktivitätslücke zwischen der Union und den Vereinigten Staaten vergrößerte sich weiter. Die Lage verschärfte sich weiterhin durch die geplante Erweiterung der Union am 1. Mai 2004 um zehn weitere Mitgliedsstaaten, die in den die drei Zielindikatoren betreffenden Beschäftigungsbereichen teilweise unterdurchschnittlich entwickelt waren und somit den EU-Durchschnitt weiter absenken würden.

In dieser Situation beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung in Brüssel 2003³⁵ die Einsetzung einer unabhängigen *Taskforce Beschäftigung* aus Wissenschaftlern, Politikern und Vertretern der Sozialpartner unter der Leitung des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok. Diese *Taskforce* sollte Maßnahmen erarbeiten, wie die in Lissabon gesteckten Ziele erreicht werden könnten und gegebenenfalls einen Vorschlag für eine Reform der EBS unterbreiten. Zusammenfassend machte die Gruppe konkrete Vorschläge zu verschiedenen Schwerpunktbereichen, in denen sie dringenden Reformbedarf feststellte:

- Die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Unternehmen an eine sich flexibler entwickelnde Nachfrage auf dem Markt muss erhöht werden. Die Mitgliedsstaaten müssen stärkere Anreize für eine größere Erwerbsbeteiligung setzen. Die Sozialsysteme sind zu reformieren und auf ihre Anreizwirkung zur

³¹ Europäischer Rat (2001), insbesondere Kapitel 3, „Mehr und bessere Arbeitsplätze“, Abschnitt 9.

³² Europäischer Rat (2000b), insbesondere Kapitel 1, „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“, Abschnitt 6.

³³ EUROSTAT (2006a).

³⁴ EUROSTAT (2006b).

³⁵ Europäischer Rat (2003b), Abschnitt 13.

Beschäftigungsaufnahme hin zu überprüfen. Sowohl die Mitgliedsstaaten als auch die Unternehmen müssen mehr und effizienter in Humankapital investieren, Forschung und Entwicklung fördern und die staatlichen Bildungssysteme reformieren.

- Diejenigen Länder, die in den Leitlinien formulierten Zielvorgaben nicht erfüllen, werden aufgefordert, sich zu den Beschäftigungszielen der EU zu bekennen und nationale Beschäftigungsstrategien zu entwickeln, die mit der Ausrichtung der EBS übereinstimmen. Die nationalen Parlamente und die Sozialpartner sind in die Vorbereitung der jährlichen NAP mit einzubeziehen, um damit eine parlamentarische Kontrolle und eine stärkere öffentliche Debatte über die nationalen Ziele zu ermöglichen.
- Die länderspezifischen Empfehlungen der EU müssen ausgeweitet werden und Haushaltsmittel der EU sollten nur im Rahmen von Maßnahmen eingesetzt werden, die der in Lissabon entwickelten Strategie entsprechen.³⁶

Die Vorschläge der *Taskforce* gingen in den *Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2003/2004* ein,³⁷ hinsichtlich der von der *Taskforce* geforderten „Bekenntnisse“ der Mitgliedsstaaten zur EBS allerdings mit deutlichen Abschwächungen. Europäischer Rat und Europäische Kommission beschränkten sich auf die Forderung, dass

„... klare nationale Politiken und gegebenenfalls Zielsetzungen festgelegt werden, die der Politik und den Zielen auf europäischer Ebenen entsprechen.“³⁸

Weiterhin räumt der Bericht ein, dass die Fortschritte auf dem Wege zur Erfüllung der Zielvorgaben der *Lissabon-Strategie* zum Stillstand gekommen sind. So wird festgestellt, dass die Zwischenzielsetzung einer Anhebung der durchschnittlichen Beschäftigungsquote in der EU auf 67 % bis zum Jahre 2005 verfehlt werden wird. Der Bericht ist jedoch zuversichtlich, dass das Zwischenziel der Steigerung der durchschnittlichen Frauenbeschäftigungssquote auf 57 % im Jahre 2005 erreicht werden kann und sieht noch immer die Chance, dass alle drei beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der *Lissabon-Strategie* bis zum Jahre 2010 erfüllt werden können. Dieses erscheint Kommission und Rat aber nur dann möglich, wenn die Reformbemühungen im Rahmen der EBS „weitergeführt und ausgeweitet werden“.³⁹

Mit dem drohenden Scheitern an den für 2005 festgelegten Zwischenzielen wuchs der Handlungzwang auf Seiten der Kommission und des Rates weiter. Auf

³⁶ *Taskforce Beschäftigung* (2003), S. 57 ff.

³⁷ Mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003 fand bereits eine Abkehr von der bisherigen *Vier-Säulen-Strategie* in der EBS zu Gunsten von zehn gleichberechtigt aufgeführten Leitlinien statt, die durch quantifizierte Zielvorgaben für das Jahr 2010 flankiert werden. Vgl. *Europäischer Rat* (2003a).

³⁸ *Europäischer Rat* (2004a), S. 95 f.

³⁹ *Europäischer Rat* (2004a), S. 93.

seiner Frühjahrstagung 2004 beschloss der Rat, in der Nachfolge des *Taskforce-Berichts* eine *Hochrangige Sachverständigengruppe* einzusetzen, die eine Halbzeitbeurteilung der Umsetzung der *Lissabon-Strategie* vornehmen und eine „*stimmige Strategie*“ entwickeln sollte, wie die Ziele von Lissabon doch noch umgesetzt werden könnten.⁴⁰ Den Vorsitz dieser Gruppe aus Wissenschaftlern, Politikern und Vertretern der Sozialpartner übernahm erneut Wim Kok. In ihrem Abschlussbericht bestätigt die *Hochrangige Sachverständigengruppe* die durch die *Taskforce* erarbeiteten Reformvorschläge und regt eine effektivere *Monitoring-Tätigkeit* der Kommission an. Dieses sollte durch den verstärkten Einsatz von *Peer-Druck* geschehen, um die mangelhafte Umsetzung der beschlossenen Strategie in einigen Mitgliedsstaaten zu bekämpfen.⁴¹

Die Reformvorschläge der Gruppe umfassen folgende Punkte:

- Die von der Europäischen Kommission bereits im Jahre 2002 vorgeschlagene enge Abstimmung und inhaltliche Konsistenz der *Beschäftigungspolitischen Leitlinien* mit den *Grundzügen der Wirtschaftspolitik* für das Jahr 2005 muss realisiert werden. Diese Leitlinien sollen nicht mehr im jährlichen Zyklus, sondern nur noch alle vier Jahre überprüft und verabschiedet werden.⁴²
- Die Anzahl der Zielindikatoren der *Lissabon-Strategie* muss auf 14 quantitative Ziele reduziert werden. Diese Ziele werden gemäß der ihnen zugewiesenen Priorität in einer Rangfolge aufgelistet. Die Europäische Kommission muss weiterhin den *Peer-Druck* erhöhen und alljährlich die Entwicklung der Einzestaaten hinsichtlich dieser 14 Zielvorgaben prüfen und in ihrem Bericht besonders schlechte wie besonders gute Leistungen hervorheben. Dieser öffentliche *Benchmarking-Prozess* des „*naming, shaming and faming*“ soll das Interesse einer breiten Öffentlichkeit wecken und diese für die zentrale Rolle der Wachstums- und Beschäftigungsdimension für die Mitglieder der Union sensibilisieren. Gleichzeitig wäre dieses Instrument mit einer wachsenden Sensibilität der Bevölkerung in der Lage, einen proportional wachsenden Druck auf die Regierungen derjenigen Staaten auszuüben, die Defizite in der Umsetzung der Strategie aufweisen. Flankierend sollte der EU-Haushalt so umgestaltet werden, dass sich die Anreize zur Umsetzung der Strategie verstärken.⁴³
- Die Mitgliedsstaaten werden anstelle der bisherigen nationalen Aktionspläne zukünftig alle zwei Jahre nationale Aktionsprogramme verfassen, in denen sie Fahrpläne und quantitative Zwischenziele formulieren, die deutlich machen, wie die einzelnen Mitgliedsstaaten die Zielvorgaben von Lissabon erreichen wollen. In die Entwicklungen dieser Aktionsprogramme werden ebenso die Sozialpartner und die nationalen Parlamente eingebunden, um eine möglichst

⁴⁰ Europäischer Rat (2004b), Abschnitt 48.

⁴¹ Hochrangige Sachverständigengruppe (2004), S. 11 f.

⁴² Hochrangige Sachverständigengruppe (2004), S. 47.

⁴³ Hochrangige Sachverständigengruppe (2004), S. 48.

breite Debatte über die angestrebten Fortschritte und Ziele zu erreichen.⁴⁴ Diese breite Debatte ist auch damit zu unterstützen, dass das Europäische Parlament stärker in den Umsetzungsprozess einbezogen wird und einen „*Ständigen Ausschuss zur Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*“ einsetzt, in dem Schlüsselakteure der Umsetzung der Strategie zur Rechenschaft gezogen werden können.⁴⁵

Die diesem Ansatz zu Grunde liegende Idee besteht darin, dass der bisher durch die Kommission und den Rat angestrengte Zielvorgabemechanismus auf die Mitgliedsstaaten übertragen wird, die sich nun selbst Zwischenziele setzen müssen, mit Hilfe derer sie die übergeordneten Ziele der *Lissabon-Strategie* erreichen wollen. Hierbei findet im Sinne der Sachverständigengruppe eine Aufteilung der Zuständigkeiten in der Weise statt, dass die Makroziele durch die supranationalen Institutionen festgelegt werden und damit in deren Zuständigkeit fällt, während auf der nationalen Ebene die Zuständigkeit für die Feinsteuerung und die Gestaltung der Reformschritte bleibt, die zum Erreichen der Makroziele führen sollen. Gleichzeitig findet die Kontrolle nicht mehr anhand von Zielvorgaben statt, die – scheinbar – von außen vorgegeben werden, sondern die Kontrolle orientiert sich zunächst an Zielvorgaben, die sich die jeweilige nationale Regierung selbst gesetzt hat. Das zentrale Instrument der Umsetzung der Strategie in den Einzelstaaten besteht, wie dies auch schon der Bericht der *Taskforce* vorsah, im vermehrten Einsatz der gegenseitigen Kontrolle, was dem so genannten *Peer-Review-Verfahren*, stärkere „*Durchschlagskraft*“⁴⁶ verliehen soll. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das Ziel, eine Vertiefung des gegenseitigen Lernens zu initiieren, nicht erreicht wurde. Das Verfahren erscheint in seiner momentanen Form nicht geeignet, eine für die erfolgreiche Anwendung der Sanktionsinstrumente der MOK notwendige, breite öffentliche Wahrnehmung des *Benchmarking-Prozesses* zu erzeugen. Vielmehr überwiegt die Einschätzung des Verfahrens als

„... a learning process for a limited community of labour market technicians and experts“.⁴⁷

Eine Folge dieser Beurteilung war die 2005 erfolgte Einführung gezielter *Mutual Learning Programme*⁴⁸ durch die Kommission. Diese Initiative, die bereits in der Folge des Berichts der *Taskforce-Beschäftigung* entwickelt wurde, bietet zum einen die Möglichkeit, thematisch orientierte, europaweite Seminare zu *guten Praktiken* durchzuführen, deren Umsetzung in mehreren Mitgliedsstaaten bereits erfolgte. Zum zweiten umfasst das Programm *Follow-Up-Aktivitäten*, die zu einer vertieften Analyse der Umsetzung von *guten Praktiken* bei den einzelnen Mit-

⁴⁴ *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 46.

⁴⁵ *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 47.

⁴⁶ *Europäischer Rat* (2004a), S. 93.

⁴⁷ *Casey/Gold* (2003).

⁴⁸ *ÖSBC Consulting GmbH* (2006a).

gliedsstaaten dienen sollen. Moderiert und beraten werden alle Verfahren von einer Gruppe unabhängiger Wirtschaftsberatungsunternehmen.⁴⁹ Der jährliche *Zusammenfassende Bericht* der Beratergruppe über die Fortschritte und Ergebnisse beider Verfahren wird der Kommission vorgelegt und stellt eine Informationsgrundlage für den *Gemeinsamen Beschäftigungsbericht* und die Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten dar. Es bleibt abzuwarten, ob die *Mutual Learning Programme* in der Lage sind, den Einfluss der EBS auf die öffentliche Meinung in den Mitgliedsstaaten zu verstärken.

Das von der *Hochrangigen Sachverständigengruppe* erarbeitete Reformkonzept hatte starken Einfluss auf die auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2005 beschlossene Revision der *Lissabon-Strategie*. Es wurde die Einführung von *Integrierten Leitlinien* beschlossen, die sowohl die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* als auch die *Beschäftigungspolitischen Leitlinien* beinhalten.⁵⁰ Die Anzahl der die Beschäftigungspolitik betreffenden Leitlinien wurde in den aktuell gültigen *Integrierten Leitlinien* auf acht reduziert. Das gesamte Leitlinienpaket wird nun nicht mehr jährlich erneuert, sondern bleibt für einen jeweils vierjährigen Zyklus gültig. Die *Nationalen Aktionsprogramme* als Tätigkeitsbericht der Mitgliedsstaaten werden durch *Nationale Reformprogramme* (NRP) ersetzt, die den Fortschritt der Umsetzung der *Lissabon-Strategie* in den Einzelstaaten darstellen sollen. Auf der Basis dieser Berichte erstellt die Kommission eine jährliche Evaluation der Umsetzung der Strategie in den Einzelstaaten und vergleicht die nationalen Fortschritte. Ein von den Einzelstaaten zu benennender „Nationaler Lissabon Koordinator“ soll die innerstaatliche Koordination der Einzelmaßnahmen vorantreiben. Dessen Benennung bleibt für die Mitgliedsstaaten jedoch optional. Obwohl in der von der Kommission erstellten Beschlussvorlage zu den *Integrierten Leitlinien* enthalten,⁵¹ forderte der Beschluss des Rates zu den *Integrierten Leitlinien* 2005 – 2008 die Mitgliedsstaaten nicht mehr explizit auf, nationale Beschäftigungsquotenziele für die Jahre 2008 und 2010 festzulegen.⁵² Die Mitgliedsstaaten sollen lediglich „erwägen“, ob sie solche Quotenziele festlegen wollen. Ebenso konnte sich der Europäische Rat nicht dazu entschließen, dass „alle Aspekte“ der Leitlinien von den Mitgliedsstaaten in ihren beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen sind und über deren Umsetzung, wie von der Kommission gefordert, zu berichten ist.⁵³

⁴⁹ ÖSBConsulting GmbH (2006b).

⁵⁰ Europäischer Rat (2005a), Abschnitt C: „Verbesserung der Politikgestaltung“, Art. 39.

⁵¹ Europäische Kommission (2005).

⁵² Europäischer Rat (2005b).

⁵³ Europäischer Rat (2005b).

C. Wirtschaftspolitische Problemfelder

I. Warum eine Koordinierung der Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene notwendig ist

Die ursprüngliche Konzeption des europäischen Binnenmarktes sah die Zuständigkeit für die nationalen Beschäftigungspolitiken nicht bei den Institutionen der Europäischen Union, sondern ausschließlich bei den jeweiligen nationalen Akteuren. Zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sollte ein Wettbewerb der nationalen Arbeitsmarktsysteme und der beschäftigungspolitischen Maßnahmen herrschen, der zur Durchsetzung der jeweils erfolgreichsten Strategie führen würde.⁵⁴ Ein entscheidendes Hindernis für den daraus entstehenden Wettbewerbsdruck ist durch die Vollendung des Binnenmarktes und die Einführung einer gemeinsamen Währung abgebaut worden. Eine Zentralisierung der Beschäftigungspolitiken erschien nicht zuletzt deswegen als schwierig, weil in den Mitgliedsstaaten der Union die beschäftigungspolitischen Strategien und die nationalen Regulationsmechanismen der Arbeitsmärkte sehr uneinheitlich sind. Durch die Aufnahme neuer Mitglieder in die Gemeinschaft hat sich diese Heterogenität noch verstärkt. Wenn auch, ausgehend von der Grundkonzeption des Binnenmarktes und den großen nationalen arbeitsmarktpolitischen Differenzen, zunächst kein Grund für eine Zentralisierung der Beschäftigungspolitik gesehen werden konnte, bemühten sich die Gemeinschaftsorgane zumindest seit dem Gipfel von Essen um einen Ausbau ihrer Kompetenzen in diesem Politikbereich.

Die Entwicklung einer Beschäftigungsstrategie durch die Institutionen der Union wirft die Frage auf, warum sich die Mitgliedsstaaten mit dieser neu definierten Rolle der Kommission im Rahmen der Beschäftigungspolitik einverstanden zeigten und später bereit waren, diese sogar in die formellen Gesetzesregelungen der Union im Vertrag von Amsterdam zu übernehmen. Eine Erklärung dafür findet sich weniger in konkreten ökonomischen Notwendigkeiten, sondern wohl eher in institutionenökonomischen und wirtschaftspolitischen Überlegungen.

Nach Demsetz⁵⁵ entstehen neue Institutionen dann, wenn die Gewinne durch die Einrichtung einer neuen Institution größer sind als die dabei entstehenden Kosten. Im zwischenstaatlichen Bereich besteht für die Akteure wie auch auf dem Markt ein Anreiz, die durch das Handeln auf bestimmten Politikfeldern entstehenden Transaktionskosten zu minimieren. So können beispielsweise die durch die Informationsbeschaffung in einer Vielzahl von Einzelstaaten entstehenden Kosten dadurch vermindert werden, dass diese Aufgabe einer für alle zugänglichen supranationalen Institution übertragen wird. Am Beispiel der europäischen Beschäftigungspolitiken lassen sich zwei Ansätze verbinden, um die Konstruktion einer neuartigen Rolle der EU zu erklären. Das Entstehen von Arbeitslosigkeit lässt sich

⁵⁴ Baldwin/Wyplosz (2004), S. 82 f.

⁵⁵ Demsetz (1967).

als eine Form des Marktversagens auffassen, welches durch Lohnstarrheiten auf Grund gesamtgesellschaftlich suboptimaler Tarifabschlüsse entsteht. Die aus diesen Abschlüssen resultierenden Beschäftigungsentwicklungen sind externe Effekte, die der Staat durch korrigierende Arbeitsmarktmaßnahmen zu beeinflussen versucht. Der Tarifabschluss ließe sich demnach als Vertrag zu Lasten Dritter begreifen,⁵⁶ in dessen externe Effekte der Staat ganz im Sinne von Pigou⁵⁷ kompensierend eingreift. Hierbei entstehen hohe gesellschaftliche Folgekosten, einerseits durch die Durchführung der kompensatorischen Maßnahmen selbst, andererseits aber auch durch die Informationsbeschaffung darüber, welche Instrumente in der gegebenen Arbeitsmarktsituation erfolgreich anwendbar sein könnten.

Da sich (fast) alle Mitgliedsstaaten der EU mit dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit und ihren nationalen Folgekosten konfrontiert sahen, könnte man Coase⁵⁸ folgend darin einen Anreiz sehen, sich auf europäischer Ebene über die Schaffung einer institutionellen Zuständigkeit zu verständigen, um die entstehenden Folgekosten zu verringern. Der daraus resultierende Kooperationsansatz zwischen nationalen und internationalen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik fügt sich in die in vielen Staaten der Union vorhandene Tradition der dialogorientierten Wirtschaftspolitik ein. Diese Strategie der Kooperation und der Interessensantizipation zwischen den nationalen Institutionen erlangte in den 90er Jahren in vielen Mitgliedsländern Popularität.⁵⁹ Damit schien es durchaus sinnvoll, auch internationale Kooperationen anzustoßen, um europaweite arbeitsmarktpolitische Probleme zu lösen. Diese Strategie erschien vermutlich auch deswegen vorteilhaft, da die mit der Zuständigkeit zu betrauende Institution bereits existierte und die Transaktionskosten für den institutionellen Neuaufbau somit minimiert werden könnten. Die Aufgabe dieser Institution bestand nach Auffassung der delegierenden Einzelstaaten nicht in der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den Mitgliedsländern, sondern vielmehr in der Analyse von vorhandenen Lösungsansätzen zur Verminderung der negativen Beschäftigungsentwicklung auf den europäischen Arbeitsmärkten und in der Erarbeitung neuartiger Problemlösungsmechanismen.⁶⁰

Wirtschaftspolitische Überlegungen liefern einen komplementären Erklärungsansatz. Da die Übertragung von Zuständigkeiten an internationale Organisationen die Macht nationaler Politiker einschränkt, scheint die Einbindung in internationale Koordinierungsgremien zunächst nicht im Eigeninteresse der Politiker zu liegen. Dies trifft aber lediglich für den Fall zu, dass die Präferenzen für die herzustellenden öffentlichen Güter bei Wählern und Politikern identisch sind. Divergieren diese Präferenzen, können internationale Organisationen dem Politiker die Möglichkeit verschaffen, Maßnahmen durchzusetzen, die sich zwar keiner allzu großen

⁵⁶ Berthold (2005), S. 6 f.

⁵⁷ Pigou (1920).

⁵⁸ Coase (1988).

⁵⁹ Klump (2000), S. 195 ff.

⁶⁰ Ashiagbor (2005), S. 19.

Popularität erfreuen und daher seine Wiederwahlchancen verschlechtern würden, die aber nach Meinung des Politikers im öffentlichen Interesse sind.

Die Einbeziehung der Europäischen Union kann einerseits dazu dienen, die Popularität der von Politikern präferierten Maßnahmen zu erhöhen. Dies kann in der Form geschehen, dass auf die Erfolge der Umsetzung der Maßnahmen in anderen Mitgliedsstaaten verwiesen wird. Zum anderen kann die Rolle der Europäischen Union aber auch dazu dienen, die Verringerung der Wiederwahlchancen durch die Umsetzung unpopulärer Maßnahmen zu minimieren. Dies geschieht vor allem durch den Hinweis auf die Handlungszwänge, die durch die Vorgaben der übernationalen Institution entstehen. Die politische Verantwortung für die Herstellung von unpopulären öffentlichen Gütern wird somit von der nationalen Ebene auf die Gemeinschaftsebene übertragen.⁶¹ Diese ist durch die Wähler auf Grund der Komplexität der Entscheidungsprozesse und der hohen Informationskosten nur schwer zu kontrollieren. Die teilweise unpopuläre Rolle der EU in der Umsetzung des gemeinsamen Binnenmarktes stellt hierzu ein Beispiel dar, das auf verschiedene Problemfelder der Beschäftigungspolitik wie etwa die Anhebung des Renteneintrittsalters oder die Einschränkung von Arbeitsplatzschutzbestimmungen übertragen werden könnte.

Andererseits versuchen auch internationale Institutionen ihren Nutzen durch den Ausbau ihrer Entscheidungsbefugnisse und ihrer personellen wie finanziellen Ausstattung zu maximieren. Dieses dient nicht zuletzt der Existenzlegitimation der gesamten Institution. Die Bemühungen der Kommission, eine Zuständigkeit in der Beschäftigungspolitik für sich zu schaffen und ihren Einfluss auf die nationalen Arbeitsmarktpolitiken weiter auszudehnen, kann als ein solcher Versuch der Nutzenmaximierung verstanden werden. Diese Strategie kann dann erfolgreich sein, wenn sie dem wohlverstandenen Eigeninteresse der nationalen Politiker – wie oben dargestellt – nicht vollständig zuwiderläuft. Die aus den jeweiligen Interessenskalkülen entstehenden Spannungen können zu komplexen – und nicht notwendigerweise ökonomisch effizienten – politischen Zuständigkeitsregelungen führen. Vor diesem Hintergrund ist der *Luxemburg-Prozess* der Versuch, einen Mechanismus zur Lösung von Problemen mit gesamteuropäischem Ausmaß zu entwickeln, der zugleich „autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich“⁶² ist.

II. Ist eine neue Integrationsmethode notwendig?

Die ursprüngliche Integrationsstrategie der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Wirtschaftspolitik fußte entscheidend auf der *Gemeinschaftsmethode*. Mit Hilfe von Harmonisierungsrichtlinien sollten vor allem wirtschaftspolitische Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten so verändert werden, dass eine Angleichung im gesamten Raum der Gemeinschaft erreicht wird.

⁶¹ Vaubel (1985), S. 403 ff.

⁶² Scharpf (1994).

Die in den 70er Jahren auftretende Stagnation des Integrationsprozesses zeigte jedoch auch die Grenzen des Harmonisierungspotenzials auf, die vor allem durch Zieldivergenzen von Seiten der Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten in Verbindung mit hohen Transaktionskosten der Entscheidungsfindung bestimmt wurden.

Die in den 80er Jahren aufkommende Integrationsmethode der *Wechselseitigen Anerkennung* stellte eine viel versprechende Alternative zur auf allseitige Übereinkommen basierenden *Gemeinschaftsmethode* dar und konnte für die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes und für die Integration der Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten entscheidende Impulse geben. Der durch die *Wechselseitige Anerkennung* intensivierte Handel und Kapitalfluss zwischen den Mitgliedsstaaten sollte einen Wettbewerb der Regulationsmechanismen in der Gemeinschaft in Gang setzen und damit Anreize für wirtschaftspolitische Reformen geben.⁶³ Während Kritiker diesen Prozess als *race to the bottom* beschrieben, in dem sich die sozialen Sicherungssysteme und der Verbraucherschutz auf ein minimales Niveau reduzieren könnten, sahen die Unterstützer der Methode in der *Wechselseitigen Anerkennung* ein marktkonformes Instrument, welches einen gegenseitigen Lernprozess in Gang setzen könnte, in dem das jeweils leistungsfähigste wirtschaftspolitische Konzept mittelfristig in allen Mitgliedsstaaten übernommen wird.⁶⁴ Für die Auflösung des Konfliktpotenzials zwischen den divergierenden nationalen Zielen in zentralen Politikbereichen stellt die *Wechselseitige Anerkennung* jedoch kein adäquates Instrument dar, zumal in solchen Bereichen, in denen die Mitgliedsstaaten an der Wahrung ihrer Entscheidungsautonomie interessiert sind.

Nach der Einführung des Beschäftigungskapitels durch den Vertrag von Amsterdam⁶⁵ und der damit verbundenen *Mit-Zuständigkeit* der Europäischen Union für die Beschäftigungspolitik stellt sich die Frage, welches Instrument der Integration im Bereich der Beschäftigungspolitik die größte Effektivität verspricht. Durch die nicht aufgegebene Souveränität der Mitgliedsstaaten im Beschäftigungsbereich und die große Heterogenität der arbeitsmarktpolitischen Ansätze erscheint die *Gemeinschaftsmethode* wenig viel versprechend, da die notwendigerweise einstimmig zu beschließenden Harmonisierungsrichtlinien zu wenig effizienten oder wirkungslosen Kompromissen führen würden und bei den Mitgliedsländern ohnehin kein Interesse an einer gemeinschaftlichen Gesetzgebung besteht, die die eigene Souveränität einschränken würde.⁶⁶ Auch die Methode der *Wechselseitigen Anerkennung* scheint auf Grund der Interessenslage der Mitgliedsstaaten, aber auch in Hinblick auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Regulierungen auf den nationalen Arbeitsmärkten wenig geeignet, eine größere Integration in diesem Politikbereich herbeizuführen.⁶⁷

⁶³ Mosher / Trubek (2003).

⁶⁴ Mosher (2000), S. 6.

⁶⁵ Europäische Union (1997), insbesondere Art. 125 – 130 im revidierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

⁶⁶ Wagener u. a. (2006), S. 484 f.

Die *Methode der offenen Koordinierung* scheint hier eine pragmatische Alternative zu den beiden oben beschriebenen Integrationsmethoden darstellen zu können, die sowohl die Souveränität der Mitgliedsstaaten in der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt, wie auch die jeweils unterschiedlichen Pfadabhängigkeiten in der Arbeitsmarktregulierung der Mitgliedsstaaten und unterschiedliche politische Interessenlagen integrieren könnte. Während die Befürworter der MOK hoffen, dass sich die nationalen Regierungen offen erweisen für die Leitlinienvorgaben von Seiten supranationaler Institutionen und bereit sind, erfolgreiche Regulationsalternativen anderer Mitgliedsstaaten zu übernehmen, stößt die MOK andererseits auf vielfältige Kritik. Für die einen stellt die MOK eine Wiederbelebung des französischen Planungsgedankens in der Wirtschaftspolitik dar,⁶⁸ der die Anreize der Nationalstaaten, in einen Wettbewerb der effizientesten Regulationsmechanismen einzutreten, konterkariert.⁶⁹ Im Idealfall werden sich die Nationalstaaten dem Versuch des planenden Eingriffs der Union in ihren Souveränitätsbereich widersetzen, so dass ein kostenintensiver bürokratischer Mechanismus übrig bleibt, der wenig Einfluss auf die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten hat.⁷⁰ Andere befürchten, dass die größeren Freiheiten der *weichen Koordinierung* bei den Mitgliedsstaaten so großen Anklang finden könnten, dass die MOK auch auf solche Bereiche der Gemeinschaftspolitik übertragen wird, die momentan noch durch die *Gemeinschaftsmethode* oder die *Wechselseitige Anerkennung* reguliert werden und sich dabei der *acquis* unter den Mitgliedern der Union langsam aufweichen könnte.⁷¹

Einige dieser Kritikpunkte fanden bei der Konzeption der EBS durchaus Beachtung. Die Umsetzung einer beschäftigungspolitischen Strategie der Union sah sich durch die große Heterogenität der beschäftigungspolitischen Regulationsansätze in den Mitgliedsstaaten mit der Frage konfrontiert, welcher inhaltlichen Ausrichtung die gemeinsame Beschäftigungspolitik folgen sollte. Ein keynesianisches Konzept lag bereits dem Weißbuch von Jacques Delors zu Grunde, ohne jedoch die Zustimmung einer Mehrheit der Mitgliedsstaaten zu finden. Ein alternatives Konzept hierzu stellte die von der OECD 1994 konzipierte *Jobs Strategy*⁷² dar, die auf eine Deregulierung des Arbeitsmarktes abzielte. Vergleicht man die in den frühen BPL

⁶⁷ Die Reform der europäischen Dienstleistungsrichtlinie, in deren ursprünglicher Version Dienstleistungsunternehmen im europäischen Ausland auf der Grundlage ihres heimischen Arbeitsrechtes Leistungen anbieten durften, zeigt die Probleme in der Umsetzung der *Wechselseitigen Anerkennung* und das Potenzial der Mitgliedsstaaten auf, ungewollte Eingriffe in ihre Arbeitsmärkte zu verhindern.

⁶⁸ Frankreich beurteilt die Wirksamkeit der MOK als Instrument der Integration der Beschäftigungspolitik weitaus positiver als alle anderen Mitgliedsstaaten der Union, was den angeführten Verdacht bei den Kritikern noch erhärtet. Vgl. *Europäische Kommission* (2002b).

⁶⁹ Wagener u. a. (2006), S. 487.

⁷⁰ Thiel (2005), S. 268.

⁷¹ Chalmers/Lodge (2003).

⁷² OECD (1994).

genannten Problembereiche und Zielvorgaben, lässt sich eine deutliche Verbindung zwischen der EBS und der *Jobs Strategy* ziehen. Einige der neun Empfehlungen, die die OECD an ihre Mitglieder zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit gab, finden sich fast identisch in den Leitlinien wieder. Hierbei sind beispielsweise die Forderungen nach einer Flexibilisierung der Arbeitsverträge, differenziertere Lohnkostengestaltung, die stärkere Nutzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik, die Überprüfung der Sozialsysteme auf Hindernisse im Anreiz zur Aufnahme von Arbeit, der verstärkte Einsatz von Weiterbildungsinstrumenten für Arbeitnehmer und die Förderung von Unternehmergeist zu nennen.⁷³ Andere Forderungen, wie beispielsweise die nach der Schaffung eines beschäftigungsfreundlichen makroökonomischen Umfeldes oder diejenige nach einer Reform von rechtlichen Bestimmungen die Arbeitsplatzsicherheit betreffend, finden sich hingegen nicht in den von den Mitgliedsstaaten beschlossenen Reformansätzen wieder. Zwischen dem keynesianischen Ansatz von Delors und dem deregulierenden Ansatz der *Jobs Strategy* wurde mit Rücksicht auf die unterschiedlichen Strategien in den Mitgliedsstaaten ein Mittelweg beschritten.

„One could argue that the approach of the Member States at this time was to steer a middle route (not to be confused with a „Third Way“) between the austerity of the OECD’s approach and the ambitions of a Delors Commission which, unlike its successor, could envisage a form of „economic government.“⁷⁴

Der ursprüngliche Ansatz der EBS sieht im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine Rechenschaftspflicht der Mitgliedsstaaten gegenüber der Union vor, ohne allerdings die Zuständigkeit der nationalen Institutionen in Frage zu stellen. Die NAP sind im Jahresturnus an die Europäische Kommission und den Europäischen Rat zu übermitteln. Hierbei dienen die Leitlinien und deren Umsetzungsberichte durch die Mitgliedsstaaten zwei Aufgaben:

- Zum einen sollen die einzelstaatlichen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gemäß den Vorgaben der BPL koordiniert und harmonisierte Instrumente vorgegeben werden.
- Zum anderen ist die Europäische Kommission durch die Aktionspläne in der Lage, die relative Entwicklung der nationalen Performanz in diesem Bereich einzurichten.

Der Europäische Rat war in seinen Beschlüssen stets bemüht, trotz des stärker werdenden Koordinierungsdrucks der supranationalen Institutionen auf die Hoheit der Einzelstaaten in diesem Politikbereich zu verweisen. In der Reformkonzeption der *Taskforce* wurde dagegen faktisch eine Art Richtlinienkompetenz für die europäischen Institutionen in beschäftigungspolitischen Strategien vorgeschlagen, die von den Regierungen und Parlamenten der Einzelstaaten durch ein direktes „Bekenntnis“ anerkannt werden sollte. Der Handlungsspielraum der Einzelstaaten im

⁷³ OECD (1994), S. 27 ff.

⁷⁴ Ashiagbor (2005), S. 99.

Bereich Beschäftigungspolitik soll sich hierbei auf Maßnahmen, die mit der von der Union durch die Leitlinien vorgegebene Beschäftigungsstrategie vereinbar sind, beschränken. Diese von unabhängiger Seite vorgeschlagene Konzeption greift damit den Grundkonflikt in der Beschäftigungsstrategie zwischen der supranationalen Ebene und den Mitgliedsstaaten auf und plädiert für eine Kompetenzverlagerung zu Gunsten der europäischen Institutionen.

Die von der *Taskforce* geforderte Richtlinienkompetenz der Union in der Beschäftigungspolitik wurde von der *Hochrangigen Sachverständigengruppe* nicht zuletzt mit Rücksicht auf die zu erwartenden Widerstände aus den Mitgliedsstaaten dahin gehend umgeändert, dass die Union lediglich quantifizierbare Zielindikatoren definieren soll, die von den Mitgliedsstaaten anerkannt werden müssen. Welche Strategie zum Erreichen dieser Ziele eingesetzt wird, bleibt die Entscheidung der einzelnen Mitglieder. Hiermit trägt der Vorschlag den heterogenen Beschäftigungsstrategien der einzelnen Mitglieder und deren Tendenz zur Wahrung ihrer beschäftigungspolitischen Autonomie Rechnung.

III. Ist die Methode der offenen Koordinierung Erfolg versprechend?

Der mit der *Lissabon-Strategie* eingeführte verstärkte Einsatz von quantitativen Zielvorgaben erscheint als ein sinnvoller Handlungsanreiz für die Mitglieder mit der Möglichkeit einer einfachen Ergebniskontrolle. Bei der Umsetzung von qualitativen Zielvorgaben hingegen bleibt den Mitgliedsstaaten ein großer Spielraum in der Beschreibung und der Interpretation der einzelnen Maßnahmen, die eine vergleichende Bewertung der einzelnen nationalen Entwicklungen sehr schwierig machen. Hierbei lässt sich feststellen, dass die Mitgliedsstaaten bereits vorhandene Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einfach im Sinne der Leitlinien uminterpretieren und unter diese kategorisierten, ohne zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um neue Maßnahmen aufzunehmen oder selbst zu entwickeln.

„... Maßnahmen, die ohnehin auf nationaler Ebene geplant oder bereits beschlossen sind, werden dargestellt und unter die Rubriken der Leitlinien eingesortiert. Der Bezug zu den Zielen der EBS wird daher eher als zusätzliche Rechtfertigung für die nationalen Strategien selektiv hergestellt.“⁷⁵

Die vorgestellten quantifizierten Ziele bieten für die supranationalen Institutionen die Möglichkeit, die Entwicklung der einzelnen Beschäftigungssituationen in den Mitgliedsstaaten zu vergleichen. Sie ermöglicht es aber auch, den gesamten strategischen Ansatz der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates und die *Methode der offenen Koordinierung* selbst zu evaluieren. Stellt diese ein brauchbares Instrument dar, um wirkungsvoll in politische Entscheidungen der

⁷⁵ Eichhorst/Rhein (2004), S. 53–66.

Mitgliedsstaaten in denjenigen Politikbereichen einzugreifen, für die die Zuständigkeit primär bei den nationalen Institutionen angesiedelt ist?

Der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht* und die seit 2000 in den Beschäftigungsbericht aufgenommenen Empfehlungen an jedes Mitgliedsland der Union dienen der Analyse und Darstellung der beschäftigungspolitischen *besten Praktiken* in der Union. Hierdurch entsteht ein *Benchmarking-Prozess* mit dem Ziel, dass Mitglieder mit einer unterdurchschnittlichen Entwicklung Erfolg versprechende Strategien und Maßnahmen anderer Länder überprüfen und in die eigene Politik übertragen. Mit dem hierdurch ausgelösten Wettbewerb um die erfolgreichste Umsetzung der EBS und den implizierten gegenseitigen Lernprozess versprechen sich Kommission und Rat eine Verinnerlichung der Europäischen Beschäftigungsstrategie bei den nationalen Behörden, bei den jeweiligen Sozialpartnern wie auch bei den politischen Entscheidungsträgern und eine bereits kurzfristig spürbare Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Mitgliedsstaaten der Union.⁷⁶

Andererseits impliziert der *Benchmarking-Prozess* einen „*naming and shaming*“ Effekt, der vor allem bei den Mitgliedern mit unterdurchschnittlicher Beschäftigungsentwicklung zu zusätzlichen Anstrengungen führen soll, die Zielvorgaben des Europäischen Rates zu erreichen.⁷⁷ In Ermangelung anderer Sanktionsinstrumente auf Grund des herrschenden Mandats der Einzelstaaten im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik stellt der Prozess die einzige Möglichkeit der Kommission dar, Druck auf die spezifischen Politiken der Einzelstaaten auszuüben.⁷⁸ Hierbei muss die Kommission allerdings darauf hoffen, dass die mit der EBS verbundenen Mechanismen in den Mitgliedsstaaten eine breite Bekanntheit erreichen. Dies ist die Grundvoraussetzung um eine Debatte in der Öffentlichkeit wie auch in den nationalen Parlamenten anzustoßen, um Handlungsdruck auf die jeweiligen Regierungen zu generieren.

Je nach Bekanntheitsgrad der EBS in der Öffentlichkeit eines Mitgliedsstaates und Ansehen der Institutionen der Europäischen Union im Allgemeinen kann das Instrument der beschäftigungspolitischen Empfehlungen demnach in seiner Wirkung von einem starken Sanktionsinstrument gegenüber einer Regierung bis hin zu völliger Wirkungslosigkeit variieren. Hierin besteht der größte, in der institutionellen Zuständigkeitsverteilung begründete Schwachpunkt der EBS. Anders als bei der Wirtschafts- und Währungsunion und den dort aufgestellten Maastricht-Kriterien sind die Zielvorgaben im Bereich der EBS nicht automatisch mit einem Sank-

⁷⁶ Europäischer Rat (1997a), Teil I – Günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen, Abschnitt 9 bis 12.

⁷⁷ Hierbei muss bemerkt werden, dass ein aussagekräftiger Vergleich der jeweiligen Beschäftigungssituation nur möglich ist, wenn von den Mitgliedsstaaten auch vergleichbare und verlässliche Arbeitsmarktstatistiken vorliegen, was nicht durchgehend der Fall ist. Vgl. Hemmann (2002), 18–21.

⁷⁸ Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich im Amsterdamer Vertrag lediglich, eine koordinierte Beschäftigungspolitik zu entwickeln, ohne dass jedoch genaue Richtlinien dafür vorgesehen werden, wie diese koordinierte Politik auf nationalstaatlicher Ebene umzusetzen ist.

tionsmechanismus bei mangelhafter Umsetzung der Zielvorgaben verbunden. Dass solche Sanktionsinstrumente in der Lage sind, eine breite öffentliche Aufmerksamkeit zu erzeugen, lässt sich durch die zahlreichen Debatten im Zusammenhang mit dem Scheitern an den Maastricht-Kriterien beispielsweise in Deutschland gut belegen.

Das sich abzeichnende Scheitern der *Lissabon-Strategie* legt den Verdacht nahe, dass die in die MOK gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt worden sind. Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten werden weniger von den vorgegebenen Leitlinien, als vielmehr durch innenpolitische Abwägungen bestimmt.⁷⁹ Diese Einschätzung wird auch durch die *Hochrangige Sachverständigengruppe* vertreten, die die Gründe für das Scheitern der *Lissabon-Strategie* hauptsächlich in der mangelnden Kooperation der Mitgliedsstaaten sieht:

„Bedauerlicherweise waren die bisherigen Fortschritte unzureichend, hauptsächlich aus Mangel an Engagement und politischem Willen.“⁸⁰

„Es hat wenig Zweck, wenn die Regierungen in Brüssel Maßnahmen zustimmen, und dann nachher nicht dasselbe Engagement zeigen, wenn es gilt, diese Maßnahmen auf nationaler Ebene durchzuführen.“⁸¹

Es wird jedoch ebenso deutliche Kritik an der Methode der offenen Koordinierung geübt;

„Die offene Koordinierungsmethode hat die in sie gesetzten Erwartungen bei weitem nicht erfüllt. Wenn sich die Mitgliedsstaaten nicht auf den Geist des gegenseitigen Benchmarking einlassen, geschieht wenig oder nichts. (...) Die Mitgliedsstaaten sind mit der Durchführung dessen, was vereinbart wurde, im Rückstand, und auch die Umsetzung der Richtlinien erfolgt in fast allen Mitgliedsstaaten mit großer Verspätung.“⁸²

Andererseits erkennt die Gruppe Defizite im Rahmen der supranationalen Gemeinschaftsmethode und verweist auf den schwierigen Integrationsprozess des Binnenmarktes und auf den Umstand, dass auch hier die Umsetzung der beschlossenen Richtlinien in den Mitgliedsstaaten nur sehr zögerlich und ohne Einhaltung des vereinbarten Zeitplanes geschieht.⁸³

Als einen Problembereich stellt sich die Konzeption der *Lissabon-Strategie* als solche dar, die „... zu sehr ausgeufert ist, um noch als ein kohärentes Ganzes empfunden zu werden. Bei der *Lissabon-Strategie* geht es um alles und damit im Grunde um nichts.“⁸⁴ Die Festlegung von mehr als hundert Einzelindikatoren im Rahmen der Strategie erscheint der Gruppe als besonders hinderlich für einen effektiven *Benchmarking-Prozess*, der in der Lage sein sollte, Druck auf die jeweiligen

⁷⁹ Thiel (2005), S. 265 f.

⁸⁰ *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 44.

⁸¹ *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 28.

⁸² *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 48.

⁸³ *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 48.

⁸⁴ *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 19.

Regierungen auszuüben. Vielmehr bietet sich für jedes Land in der öffentlichen Diskussion und gegenüber den supranationalen Institutionen die Möglichkeit, überdurchschnittliche nationale Ranking-Ergebnisse hervorzuheben und als Indikator einer erfolgreichen Umsetzung der Gesamtstrategie darzustellen.⁸⁵ Neben dem mangelnden Engagement der Mitgliedsstaaten wird demnach die Zahl der quantitativen Zielvorgaben zum Problem, die einen möglichen Handlungsdruck auf die Regierungen der Mitgliedsstaaten durch den *Benchmarking-Prozess* verhindert oder zumindest verringert.

Um einen effektiveren Einsatz der MOK und eine erfolgreiche Umsetzung der EBS zu realisieren, scheint die von der *Hochrangigen Sachverständigengruppe* vorgeschlagene Reduzierung der Zielvorgaben auf vierzehn quantitative Zielindikatoren und die Definition einer Prioritätenliste dieser Ziele sinnvoll. Hierbei stellt sich allerdings die Frage, wer eine solche Priorisierung vornimmt und auf welcher Bewertungsgrundlage dies geschieht. Ganz offensichtlich besteht die Gefahr, dass jedes Mitglied eine eigene Prioritätenliste unter Berücksichtigung derjenigen Zielindikatoren erstellt, bei denen vorteilhafte nationale Entwicklungen zu beobachten sind.

Taskforce und *Hochrangige Beschäftigungsgruppe* forderten zusätzlich eine stärkere Einbindung der Sozialpartner in die Umsetzung der EBS. Obwohl wichtige Akteure der nationalen Beschäftigungspolitik, sind sie bisher nur mittelbar am Prozess der EBS beteiligt. Ihre unmittelbare Einbindung könnte zum einen die Umsetzung der Strategie in den Mitgliedsstaaten erleichtern und böte die Chance, ein breiteres öffentliche Interesse in den Mitgliedsstaaten für die beschäftigungspolitische Strategie der Union zu schaffen. Andererseits zeugen die Erfahrungen mit der dialogorientierten Wirtschaftspolitik in manchen EU-Ländern auch von den erheblichen Transaktionskosten einer solchen Einbindung. Weiterhin könnte die Gefahr bestehen, dass korporatistische Züge, von den die Arbeitsmarktpolitik in einigen Mitgliedsländern gekennzeichnet ist, damit auf die gesamte Union übertragen werden, was unter Umständen heftigen Widerstand anderer Ländern hervorrufen würde.

Als wichtigste Empfehlung der Sachverständigen erscheint schließlich die Notwendigkeit der Einführung eines effizienten Sanktionsmechanismus der Union gegenüber den Mitgliedern, der im Falle eines Verfehlens der vorgegebenen quantitativen Ziele greifen könnte. Dies würde zum einen den Druck auf die Mitgliedsstaaten erhöhen, die durch die EBS gesetzten beschäftigungspolitischen Ziele zu erreichen. Zum anderen zeigt das Beispiel der Maastricht-Kriterien in den ersten Jahren der Währungsunion, dass ein solcher Sanktionsmechanismus durchaus geeignet sein kann, ein breites öffentliches Interesse zu generieren und somit Druck auf die Regierungen der Mitgliedsstaaten auszuüben. Die Erfahrungen der Maastricht-Kriterien in der jüngeren Zeit lassen allerdings kaum erwarten, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten der Schaffung eines solchen Sanktionsmechanismus zustimmen werden.

⁸⁵ *Hochrangige Sachverständigengruppe* (2004), S. 48.

D. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Mit dem absehbaren Scheitern an den im Jahre 2000 durch den Europäischen Rat in Lissabon festgelegten Zielvorgaben für 2010 stellt sich die Frage, ob die Methode der offenen Koordinierung, die als das zentrale Element der Umsetzung der *Lissabon-Strategie* anzusehen ist, ein adäquates Instrument zur größeren Integration der nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken darstellt. Das Verfehlen der anspruchsvollen Zielvorgaben alleine muss nicht unbedingt als ausreichendes Argument angesehen werden, um auf ein generelles Scheitern der MOK zu schließen. Wenn man es als Ziel der Methode begreift, das Problembeusstsein für notwendige Reformen der nationalen Arbeitsmärkte in den Mitgliedsstaaten zu fördern und auf supranationaler Ebene zu moderieren, kann der *Luxemburg-Prozess* und die daraus resultierende *Europäische Beschäftigungsstrategie* als eine Annäherung an dieses Ziel begriffen werden. Die neu geschaffene Moderatorenrolle der Europäischen Union kann in den Mitgliedsstaaten dazu dienen, Folgekosten und Informationsdefizite in den nationalen Beschäftigungspolitiken abzubauen. Der durch die Union gewährleistete Austausch *guter Praktiken* und der durch den Koordinierungsmechanismus hervorgerufene Handlungsanreiz für die nationalen Regierungen kann als ein erster Schritt hin zu einer tiefer gehenden Integration der europäischen Arbeitsmarktstrategien aufgefasst werden. Dem bescheidenen Nutzen der Methode stehen jedoch hohe Kosten gegenüber und es bleibt fraglich, ob der Abbau des Informationsdefizits wirklich den entscheidenden Faktor zur Lösung der Strukturprobleme auf den nationalen Arbeitsmärkten darstellt.

Mit der weiter gehenden Integration verbunden ist allerdings auch die Frage nach einer größeren Konvergenz der nationalen beschäftigungspolitischen Strategien, die den entscheidenden Konfliktpunkt zwischen den Mitgliedsstaaten und den supranationalen Institutionen darstellt. Während die Kommission in den frühen BPL stets bemüht war, mit inhaltlichen beschäftigungspolitischen Zielen eine größere Konvergenz der Beschäftigungspolitiken herzustellen, bestanden die Mitgliedsstaaten auf ihrer beschäftigungspolitischen Autonomie und wehrten die Versuche der Kommission, in diese Autonomie einzugreifen, regelmäßig ab. Dieses nicht zuletzt mit dem Hinweis, dass es die eine „gute Praktik“ zum Erreichen der beschäftigungspolitischen Ziele nicht gibt (hier zeigt sich die Heterogenität der beschäftigungspolitischen Ansätze in der Union, die durch die Erweiterung um zehn neue Mitglieder weiter zugenommen hat). Und in der Tat lassen sich gerade bei denjenigen Ländern, die in Hinblick auf die Zielindikatoren überdurchschnittlich positive Entwicklungen aufzuweisen haben – wie beispielsweise Luxemburg, Schweden, Finnland und das Vereinigte Königreich – sehr unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Grundkonzeptionen beobachten.

Dies führte bei der Kommission zu einer strategischen Änderung ihres Ansatzes dahingehend, dass weniger inhaltliche Vorgaben für nationale Beschäftigungsstrategien gegeben wurden als vielmehr quantifizierbare Zielvorgaben entwickelt

wurden, deren Erreichen jedes Mitgliedsland auf eigene Weise zu realisieren hat. Dass allerdings solche Zielvorgaben Handlungsdruck nur dann erzeugen können, wenn sie mit einem funktionsfähigen Sanktionsinstrument verbunden sind, ist offensichtlich. Ebenso zwingend scheint auch der Umstand, dass gerade die Regierungen derjenigen Staaten mit einer unterdurchschnittlichen Entwicklung versuchen werden, die Einführung solcher Sanktionsmechanismen zu verhindern. Somit ist die Kommission auf die Öffentlichkeit als wichtigstes, Handlungsdruck erzeugendes Element angewiesen, ohne dieses bisher mit großem Erfolg einsetzen zu können. Die von den unabhängigen Beratungsgruppen empfohlene und wohl auch von der Kommission angestrebte Richtlinienkompetenz in der Beschäftigungspolitik wird kaum realisierbar sein. Gerade das Scheitern der Verfassungsreferenden in den Niederlanden und in Frankreich lässt den Schluss zu, dass es für die Institutionen der EU auch in Zukunft schwer sein wird, gegen das Interesse der nationalen Regierungen öffentliche Debatten in den Mitgliedsländern anzustoßen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Vorgaben der Union durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten dazu verwendet werden, um unpopuläre beschäftigungspolitische Einzelmaßnahmen auf der nationalen Ebene zu legitimieren, was das öffentliche Ansehen der Union eher schwächt.

Die *Methode der offenen Koordinierung* war nach den bisherigen Erfahrungen mit der *Europäischen Beschäftigungsstrategie* möglicher Weise in der Lage, eine größere Integration im Sinne von breiteren Informationen über mögliche Politikalternativen zu erzeugen. Als Instrument zur Realisierung einer größeren Konvergenz in der Beschäftigungspolitik ist sie jedoch – zumindest bisher – gescheitert. Was dies für den Erfolg der gesamten Lissabon-Strategie impliziert, hängt davon ab, ob man das Erreichen quantifizierter Ziele oder den Wettbewerb um die besten qualitativen Instrumente als eigentlichen Zweck der Integration ansieht.

Literatur

- Ashiagbor, Diamond* (2005): The European Employment Strategy, Oxford.
- Baldwin, Richard / Wyplosz, Charles* (2004): The Economics of European Integration, Maldenhead.
- Barnard, Catherine / Deakin, Simon* (1998): A year living dangerously? EC social rights, employment policy, and EMU, in: Industrial Relations Journal: European Annual Review.
- Berthold, Norbert* (2005): Wege aus der institutionellen Verflechtungsfalle – Wettbewerb oder Kooperation, Wissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik Nr. 77, Würzburg.
- Casey, Bernard H. / Gold, Michael* (2003): Peer Review of the Labour Market Policies of the European Union: what can Countries really learn from one another?, Diskussionspapier der ESRC-Konferenz, Budapest.
- Chalmers, Damian / Lodge, Martin* (2003): The Open Method of Co-Ordination and the European Welfare State, Discussion Paper No.11, ESRC, London.

- Coase, Ronald (1960): The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, 1960, Vol. 3, S. 1–44.*
- Coase, Ronald (1988): The Firm, the market and the Law, Chicago.*
- Demsetz, Harold (1967): Towards a Theory of Property Rights, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 57, S. 347–359.*
- Dürr, Ernst (1968): Die mittelfristige Wirtschaftspolitik in der EWG, in: derselbe, Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg i. Br., S. 125–136.*
- Eichhorst, Werner / Rhein, Thomas (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie – Beispiel der Methode der offenen Koordinierung, in: Offene Methode der Koordinierung im Sozialrecht: Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes, 21./22. Oktober 2004 in Aachen, Wiesbaden, S. 53–66.*
- Europäische Kommission (2002a): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fünf Jahre europäische Beschäftigungsstrategie – eine Bestandsaufnahme, Brüssel.*
- Europäische Kommission (2002b): Impact Evaluation of the European Employment Strategy, Brüssel.*
- Europäische Kommission (2004): Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten, Dokument Nr. 2004/0082 (CNS), Brüssel.*
- Europäische Kommission (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008), Dokument Nr. 2005/0057 (CNS), Brüssel.*
- Europäischer Rat (1994): Tagung vom 09. bis 10. Dezember 1994 in Essen, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel.*
- Europäischer Rat (1996): Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1996, Dokument 97/16/EG, Brüssel.*
- Europäischer Rat (1997a): Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen, vom 20. bis 21. November 1997 in Luxemburg, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel.*
- Europäischer Rat (1997b): Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997, Dokument Nr. 13200/97 des Rates, Brüssel.*
- Europäischer Rat (1997c): Beschluss des Rates vom 20. Dezember 1996 (97/16/EG), Brüssel.*
- Europäischer Rat (1999): Entschließung des Rates vom 22. Februar 1999 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999, Dokument Nr. 1999/C69/02, Brüssel.*
- Europäischer Rat (2000a): Tagung vom 07., 08. und 09. Dezember 2000 in Nizza, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel.*
- Europäischer Rat (2000b): Tagung vom 23. bis 24. März 2000 in Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel.*
- Europäischer Rat (2000c): Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000, Brüssel.*
- Europäischer Rat (2000d): Beschluss des Rates vom 24. Januar 2000 zur Einsetzung des Beschäftigungsausschusses, Dokument Nr. 2000/98/EG, Brüssel.*
- Europäischer Rat (2001): Tagung vom 23. bis 24. März 2001 in Stockholm, Schlussfolgerung des Vorsitzes, Brüssel.*

Europäischer Rat (2003a): Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten, Dokument Nr. 2003/578/EG, Brüssel.

Europäischer Rat (2003b): Tagung vom 20. und 21. März 2003 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel.

Europäischer Rat (2004a): Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2003/2004, Brüssel.

Europäischer Rat (2004b): Tagung vom 25. und 26. März 2004 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel.

Europäischer Rat (2004c): Empfehlung des Rates vom 14. Oktober 2004 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten, Dokument Nr. 2004/s/741/EG, Brüssel.

Europäischer Rat (2005a): Tagung des Europäischen Rates vom 22. und 23. März in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel.

Europäischer Rat (2005b): Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten, Dokument Nr. 2005/600/EG, Brüssel.

Europäische Union (1997): Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (97/C 340/01), Brüssel.

EUROSTAT (2006a): (http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/basic/str ind/emploi/em011).

EUROSTAT (2006b): (http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/basic/strin d/emploi/em071).

Hemmann, Arnold (2002): Europäische Beschäftigungspolitik – Monitoring durch Indikatoren, Bundesarbeitsblatt, Nr. 11, Stuttgart, 2002, S. 18–21.

Hochrangige Sachverständigengruppe (2004): Die Herausforderung annehmen, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe, Brüssel.

Klump, Rainer (2000): Dialogorientierte Wirtschaftspolitik – Ein Weg zu mehr Beschäftigung?, in: Berg, Hartmut: Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Deutschland im internationalen Vergleich, Berlin.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel.

Mosher, James (2000): Open Method of Co-ordination: Functional and Political Origins, in: ECSA Review, Vol. 13, No. 3, S. 6–7.

Mosher, James/Trubek, David (2003): Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 1/2003.

OECD (1994): The OECD Jobs Study, Paris.

ÖSBC Consulting GmbH (2006a): Mutual Learning Programme, ([http://www.mutual-learning-employment.net/mail/mailStory\\$81](http://www.mutual-learning-employment.net/mail/mailStory$81)).

- ÖSBConsulting GmbH* (2006b): Mutual Learning Programme, (<http://www.mutual-learning-employment.net/peerreviews>).
- Pigou, Arthur Cecil* (1920): *The Economics of Welfare*, London.
- Rat der Europäischen Union* (1997): Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997, Beschäftigungspolitische Leitlinien für 1998, Dokument 13200/97 des Rates, Brüssel.
- Scharpf, Fritz W.* (1994): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik, in: *Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt am Main, S. 131–155.
- Schmid, Günther / Kull, Silke* (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie – Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“, WZB-Diskussionspapier 2004–103, Berlin.
- Taskforce Beschäftigung* (2003): Jobs, Jobs, Jobs – Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, Brüssel.
- Thiel, Elke* (2005): Die „offene Methode“ als neue Form des europäischen Politikmanagements, in: *Caesar, Rolf / Lammers, Konrad / Scharrer, Hans-Eckart* (Hrsg.): *Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt?*, Baden-Baden, S. 257–270.
- Vaubel, Roland* (1985): Von der normativen zu einer positiven Theorie der internationalen Organisation, in: *Giersch, Herbert* (Hrsg.): *Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung*, Berlin, S. 403–421.
- Wagener, Hans-Jürgen / Egner, Thomas / Heiko, Fritz* (2006): *Europäische Integration*, München.

Europäischer Verbraucherschutz – Ausdruck grenzenloser Regulierungswut oder sinnvoller Schutz für Käufer? Erkenntnisse aus einem Laborexperiment

Von *Roland Kirstein*, Magdeburg*, und *Annette Kirstein*, Karlsruhe**

Abstract

The paper uses the results of a lemons market experiment to derive economic policy implications regarding the EU regulation on consumer protection. The two market designs tested in the experiment differed with respect to the risk of purchasing bad quality which the uninformed consumers had to bear. In the high-risk market, but not in the low-risk market, consumers have suffered expected losses. This empirical result may justify a paternalistic regulation that makes warranties mandatory.

A. Einleitung

Die EU-Richtlinie „zu bestimmten Aspekten des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter“¹ zwingt Autohändler dazu, sogar Gebrauchtwagen mit einer umfangreichen Gewährleistung auszustatten. Durch die Schuldrechtsreform von 2002 wurde diese EU-Richtlinie in das deutsche Recht integriert². Eine der wichtigsten Regelungen betrifft die Einführung eines nicht abdingbaren Gewährleistungsrechts auch bei gebrauchten Gütern. Die Ansprüche des Käufers aus diesem Recht verjähren nun bei Neuwaren aller Art nach mindestens zwei Jahren, bei gebrauchten nach mindestens einem Jahr (§ 475 II BGB). Hinzu kommt eine Beweislastumkehr bei Mängeln, die innerhalb der ersten sechs Monate nach dem Kauf auftreten – hier muß nun der Verkäufer beweisen, daß der Mangel nicht schon beim Gefahrenübergang vorgelegen hatte (§ 476 BGB)³.

* Professur für „Business Economics“, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, sowie Center for the Study of Law and Economics, Universität des Saarlandes.

** Institut für Wirtschaftstheorie and Operations Research, Universität Karlsruhe.

¹ 1999/44/EG vom 25. Mai 1999.

² BGB §§ 433 ff. und insbesondere §§ 474 – 479 für den Verbrauchsgüterkauf bei Unternehmen.

In Abschnitt B dieses Beitrags werden die ökonomischen Funktionen der Garantie näher beleuchtet. Außerdem wird diskutiert, welchen Einfluß gesetzliche Gewährleistungen auf diese ökonomischen Funktionen nehmen können. Es wird herausgearbeitet, daß insbesondere die Signalfunktion der Garantie durch gesetzliche Gewährleistung bedroht wird. Wenn der Gebrauchtwagenmarkt durch asymmetrische Information gekennzeichnet ist⁴, dann können Garantiesignale einen Beitrag gegen das Zusammenbrechen eines solchen „Lemons“-Marktes liefern⁵. Werden sie durch eine zu üppige gesetzliche Gewährleistung jedoch ausgehebelt, könnte genau jenes Marktversagen gefördert werden, dem Qualitätssignale entgegenwirken.

Diese Diskussion steht allerdings unter der Annahme perfekter Rationalität auf Seiten der Konsumenten. In Abschnitt C wird ein Experiment geschildert⁶, dessen Teilnehmer in zwei verschiedenen Lemons-Märkten Handel trieben. Diese Märkte lassen sich durch die Prognose hinsichtlich des Verhaltens perfekt rationaler Käufer unterscheiden: Der eine Markt müßte vollständig zusammenbrechen, der andere nur teilweise (die schlechtesten Qualitäten werden noch gehandelt). Die Teilnehmer des Experiments haben in beiden Märkten allerdings mehr Handel getrieben (also weniger Marktversagen erzeugt) als die Theorie perfekter Rationalität vorhersagt.

Die Ergebnisse dieses Experiments lassen den Schluß zu, daß nicht alle Käufer perfekt rational gehandelt haben. Eine Erklärungsmöglichkeit kann aus der Theorie des „iterativen Schließens“ hergeleitet werden: Perfekt rationale Akteure sind fähig, eine unendliche Zahl von Iterationsschritten auszuführen, beschränkt rationale schaffen nur eine endliche Zahl. Im Rahmen des Experiments wurden die Iterationstypen⁷ der Nachfrager unabhängig vom ihrem zu erklärenden Marktverhalten erhoben. Das Modell sagt vorher, daß beschränkt rationale Käufer auf Lemons-Märkten höhere Preise bieten und mehr Transaktionen abschließen als perfekt rationale, so wie es im Experiment beobachtbar war. Das Ausmaß der Ineffizienz durch Marktzusammenbruch ist also geringer als in Märkten, in denen ausschließlich perfekt rationale Käufer handeln.

Allerdings zeigt sich, daß die Käufer systematisch Verluste machen; sie handeln zu optimistisch. Abschnitt D zieht wirtschaftspolitische Schlüsse aus diesem Resultat. Eine Interpretationsmöglichkeit des Unterschieds zwischen den beiden Märkten besteht darin, daß die Kunden in dem einen Markt das Risiko schlechter

³ Eine ausführliche Darstellung findet sich in *Eger* (2002). Umfassende Kritik aus juristischer und ökonomischer Sicht übten *Martinek* (2000) und *Schäfer* (2000).

⁴ Vgl. *Heal* (1976).

⁵ Den grundlegenden Mechanismus des Marktzusammenbruchs bei asymmetrischer Information hat *Akerlof* (1970) aufgezeigt.

⁶ Dieses Experiment wird in *Kirstein/Kirstein* (2005) ausführlich dargestellt.

⁷ Der Begriff wurde von *Costa-Gomes/Crawford/Brosseta* (2001) eingeführt, siehe auch *Camerer* (2003).

Qualität selber tragen, im anderen teilweise dagegen versichert sind. Mit einer Versicherung (die z. B. durch Garantieversprechen oder durch gesetzliche Gewährleistung erzeugt werden kann) fallen die Verluste der Käufer systematisch geringer aus als ohne. Hieraus läßt sich ein Argument für paternalistische Zwangsversicherung (im Verbraucherschutz also gesetzliche Gewährleistung) herleiten: Beschränkt rationale Kunden handeln zu optimistisch und würden deswegen keine Garantie nachfragen. Schutz vor Verlusten kann also nur durch zwingende Regulierung (wie z. B. gesetzliche Gewährleistung) erreicht werden.

B. Gesetzliche Gewährleistung und vertragliche Garantie

In Deutschland sind Gebrauchtwagen vor der Schuldrechtsreform üblicherweise ganz ohne oder mit minimalen vertraglichen Garantien (z. B. bis zu sechs Monaten) gehandelt worden⁸. Je nach Qualität des gehandelten Autos haben Händler auch vor Einführung des neuen Schuldrechts Garantien angeboten. Jedoch übertrifft die nun eingeführte gesetzliche Gewährleistung nach Umfang und Dauer die in diesem Bereich bislang üblichen vertraglichen Garantiezusagen bei weitem. In der ökonomischen Literatur ist sie deswegen vielfach gescholten worden⁹. Insbesondere wird befürchtet, daß die ökonomischen Funktionen vertraglicher Garantien durch eine zu umfangreiche gesetzliche Gewährleistungspflicht behindert werden könnten.

Drei Funktionen vertraglicher Garantien werden häufig herausgehoben¹⁰: Garantien versichern risikoaverse Kunden gegen das Risiko der Reparaturanfälligkeit, sie bieten Anreize für Anbieter, endogene Risiken zu vermeiden¹¹, und sie können gute Qualität signalisieren, wenn diese zwar für den Anbieter, nicht aber für den Kunden beobachtbar ist. Alle drei Funktionen können dazu beitragen, die erwartete Kooperationsrente zwischen Anbietern und Konsumenten zu vergrößern¹². Es ist also nicht überraschend, daß Marktparteien auch dann Garantievereinbarungen schließen, wenn sie nicht vom Gesetzgeber dazu gedrängt werden. Allerdings ist nicht sichergestellt, daß die spontane Entstehung von Garantien effizient ist, weil die klassischen Marktversagensgründe vorliegen können: asymmetrische Information (über Produktqualität sowie über den Umgang des Konsumenten mit der Ware), steigende Skalenerträge (Werkstätten, die nur in geringen Prozentsätzen

⁸ Ein empirischer Vergleich findet sich in *Kirstein/Schäfer* (2007).

⁹ Vgl. *Eger* (2002), *Gomez* (2001/2002), *Noll* (2003), *Parisi* (2001), *Wein* (2001), (2002).

¹⁰ Eine Übersicht über die ökonomischen Funktionen der Garantie liefert *Werth* (1999).

¹¹ Wenn auch der Kunde Vorsorge treffen kann, liegt „double moral hazard“ vor, siehe *Cooper/Ross* (1985).

¹² *Lutz/Padmanabham* (1995) weisen darauf hin, daß „minimal warranties“ einen Ausgleich zwischen Versicherungs- und Anreizfunktion leisten können.

aller Fälle zum Einsatz kommen müssen, stellen Fixkostenblöcke dar) und Externalitäten (gerade durch Garantievereinbarungen können Verbraucher einen Teil der Kosten ihres Handelns auf andere, die Anbieter, abwälzen). Unter diesen Umständen bleibt also Raum für staatliches Handeln, zum Beispiel in Form von gesetzlichen Gewährleistungen.

Die ersten beiden Funktionen sind nicht spezifisch für vertragliche Garantien, da sie genauso durch gesetzliche Gewährleistungen erreicht werden. Hier sind zwei Fälle zu unterscheiden: Das entsprechende Gesetz könnte Regelungen treffen, die hinter denen zurückbleiben, die von Vertragsparteien spontan vereinbart werden würden; dann ist es für sie nicht bindend, soweit es nur Mindeststandards vorschreibt. Oder es trifft strengere Regelungen. Dann könnten die Anreize zur Schadensvermeidung für Produzenten ineffizient hoch angesetzt sein, oder den Konsumenten wird ein ineffizient hohes Maß an Versicherung aufgezwungen. Solche zu weit gehenden gesetzlichen Regelungen können Märkte zusammenbrechen lassen, weil die Teilnahmebedingung einer Marktseite verletzt wird.

Eine effizient skalierte gesetzliche Gewährleistung würde dagegen die Transaktionskosten einzelvertraglicher Regelungen vermeiden. Allerdings können bei der Festlegung eines solchen gesetzlichen Standards zwei Probleme auftreten: Zum einen wird der Gesetzgeber nicht kostenfrei den effizienten Standard spezifizieren können. Es ist zu vermuten, daß die hierfür erforderlichen Transaktionskosten des Gesetzgebers weitaus höher sind als die einzelner Vertragsparteien mit Branchenkenntnis. Der gesetzliche Standard erfordert also einmalig hohe Transaktionskosten und erspart in der Folge in zahlreichen Fällen niedrige Transaktionskosten. Was Transaktionskosten minimiert, der einmalige Standard oder die vielen Einzelverträge, ist a priori nicht klar, sondern hängt von der Zahl der Transaktionen sowie von der Verfügbarkeit der relevanten Informationen ab.

Zudem steht ein einziger gesetzlicher Standard einer Vielzahl von unterschiedlichen Fällen gegenüber. In einigen Fällen wird der Standard zu gering ausfallen; dann werden die Parteien weitergehende vertragliche Vereinbarungen treffen. Das senkt die mit dem Standard verbundene Transaktionskostensparnis. In anderen Fällen mag die gesetzliche Regelung zu weit gehen; dann entfällt Kooperationsrente. Offenbar kann so ein gesetzlicher Standard allenfalls „second-best“ sein.

Anders als die ersten beiden Funktionen vertraglicher Garantie kann die dritte (Qualitätssignale in Situationen asymmetrischer Information) nicht durch eine gesetzliche Gewährleistungspflicht ersetzt werden. Gebrauchtwagenmärkte stellen das Paradebeispiel eines Marktes mit asymmetrischer Information dar: Meistens werden Händler die Qualität ihres Autos recht gut einschätzen können. Das gilt insbesondere, wenn der Verkäufer professioneller Händler mit eigener Werkstatt ist. Private Käufer werden jedoch nur in Ausnahmefällen die Qualität eines Gebrauchtwagens gut einschätzen können. Der Käufer hat weniger Informationen über den Zustand des Autos zur Verfügung als der Vorbesitzer oder der professionelle Händler. Also kann er die Qualität weniger genau als der Anbieter ein-

schätzen. Der Käufer wird allenfalls eine Vorstellung von der Durchschnittsqualität haben, die am Markt verfügbar ist¹³.

Eine gesetzliche Verpflichtung trifft Anbieter guter und schlechter Qualität jedoch gleichermaßen. Damit ein Vertragsparameter Signalfunktion übernehmen kann, kommt es nach *Spence* (1973) auf die damit verbundenen Kosten an. Ein Anbieter hoher Qualität muß das Signal zu niedrigeren Kosten senden können als der Anbieter schlechter Qualität, sonst könnte letzterer den ersten imitieren. Erst aufgrund dieser sog. „single crossing property“ kann sich der Anbieter hoher Qualität von seinem Widerpart absetzen, indem er eine so hohe Ausprägung des Signals wählt, daß sich Imitieren für den Anbieter schlechter Qualität nicht mehr lohnt. Unter einem hohen gesetzlichen Standard ist allerdings auch der Anbieter schlechter Qualität gezwungen, diesen einzuhalten (oder aus dem Markt auszuscheiden)¹⁴. Ein hoher gesetzlicher Gewährleistungsstandard kann also die Signalwirkung der Garantie zerstören. Ist der gesetzliche Standard dagegen moderat ausgeprägt, dann können die Anbieter guter Qualität allerdings immer noch ein Signal durch Gewährung höherer vertraglicher Garantien senden.

Gesetzliche Gewährleistung kann also die Signalfunktion vertraglicher Garantien empfindlich stören. Ohne die Möglichkeit, wirksame Qualitätssignale zu senden, kann es bei asymmetrischer Information aber zu Marktversagen kommen. Unter der Lemons-Hypothese wäre zu erwarten, daß Gebrauchtwagenhändler nur noch schlechte Qualitäten handeln¹⁵. Empirische Befunde legen dieses Verhalten jedoch nicht nahe: Deutsche Gebrauchtwagenhändler haben schlechte Qualitäten zwischen 1999 und 2003 geradezu ruckartig ins Nicht-EU-Ausland exportiert, wie Abbildung 1 belegt. Darüber hinaus haben sie seitdem angekündigt, sich auf den Handel mit guten Qualitäten beschränken zu wollen¹⁶.

Die aus *Kirstein/Schäfer* (2007) entnommene Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der deutschen Gebrauchtwagenexporte (in Stück) von 1990 bis 2005. Die Exporte in die EU-Mitgliedsstaaten¹⁷ sind als schwarze Balken eingezeichnet; sie blieben in den Neunziger Jahren nahezu konstant; eine deutliche Steigerung trat erst mit der Integration 10 neuer Mitgliedsstaaten ab 2003 ein. Die Exporte aus der EU heraus (weiße Balken) nahmen dagegen ab 1999, also mit Inkrafttreten der EU-Verbraucherschutzrichtlinie, geradezu explosionsartig zu. Im Vorgriff auf die Um-

¹³ Selbst hier können Konsumenten sich noch systematisch irren und die Qualität der erworbenen Güter zu optimistisch einschätzen, siehe etwa *Spence* (1977).

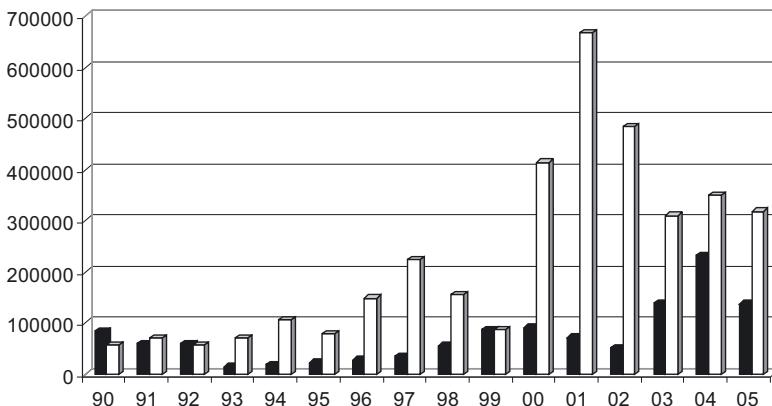
¹⁴ *Kirstein/Schäfer* (2007) weisen darauf hin, daß aufgrund der Verbraucherschutzrichtlinie eine Aufspaltung des Marktes an die Stelle von Garantiesignalen treten könnte: Gute Qualitäten wird es weiterhin beim Händler (mit gesetzlicher Gewährleistung geben), schlechte nur noch auf dem privaten Gebrauchwagenmarkt (Zeitungsanzeigen, ohne Garantie oder Gewährleistung). Der Verbraucher wird in Zukunft also durch den Vertriebskanal und nicht mehr durch das begleitende Garantieangebot über die Qualität eines Wagens informiert.

¹⁵ Vgl. *Heal* (1977).

¹⁶ Vgl. *Kirstein/Schäfer* (2007).

¹⁷ 1990 – 1994: EU12; 1995 – 2003: EU15; ab 2004: EU25.

setzung der EU-Richtlinie durch die Schuldrechtsreform 2002 scheinen die deutschen Gebrauchtwagenhändler ihre Lagerbestände ins Nicht-EU-Ausland abgestoßen zu haben. Der beschriebene Lemons-Effekt bleibt also schon deswegen aus, weil es alternative Absatzmöglichkeiten (ohne gesetzliche Gewährleistung) für deutsche Gebrauchtwagen gibt.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Außenhandelsstatistik 1990–2005.

Abbildung 1: Gebrauchtwagenexporte in EU-Länder und von EU-Ländern

Im folgenden Abschnitt wird ein weiterer, theoretischer Grund für die Position diskutiert, daß dieser Lemons-Effekt ausbleiben könnte. Der postulierte Markt-zusammenbruch bei asymmetrischer Information basiert auf der Annahme perfekter Rationalität. Vieles spricht dafür, daß Konsumenten nicht perfekt, sondern nur eingeschränkt rational sind. Unter dieser Annahme müssen Lemons-Märkte jedoch nicht in dem Umfang zusammenbrechen, wie es unter der Annahme perfekter Rationalität vorhergesagt wird.

C. Ein Experiment zu Lemons-Märkten

Betrachtet werden zwei Märkte für ein Gut, dessen Qualität Q zwischen 0 und 1 gleichverteilt ist. Jeder Anbieter besitzt genau eine Einheit dieses Gutes und kennt die Qualität dieser Einheit. Die Bewertung der Anbieter für Qualität wird durch folgende Funktion ausgedrückt: $a(Q) = \beta Q$ mit $\beta > 0$.

Die Nachfrager kennen nur die Verteilung der Qualität. Sie möchten genau eine Einheit erwerben, die sie mit $n(Q) = \gamma + \delta Q$ bewerten; hierbei gilt $\gamma \geq 0$ und $\delta \geq 0$. Die Annahmen $\gamma \geq 0$ und $\delta \geq \beta$ implizieren, daß es effizient wäre, jede am Markt befindliche Einheit zu handeln, da es zu jeder Einheit einen Käufer gibt, der diese Einheit höher bewertet als der jeweilige Verkäufer. Weil jedoch

asymmetrische Information herrscht, wird es nicht zu diesem effizienten Resultat kommen.

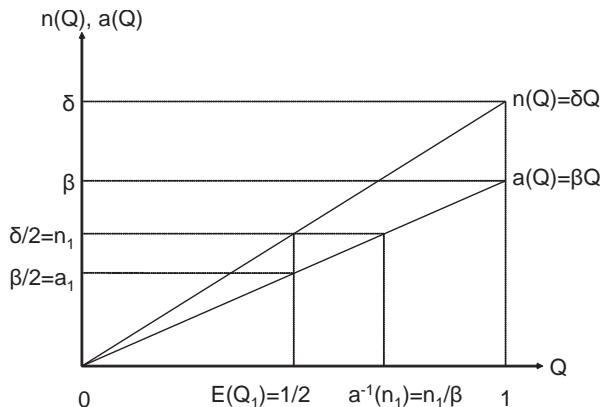
Wir unterstellen folgenden Interaktionsablauf: Jeder Nachfrager unterbreitet ein Preisangebot, welches einem der Anbieter zugelost wird; dieser kann es annehmen oder ablehnen. Bei Ablehnung behält der Anbieter sein Gut, so daß seine Auszahlung $a(Q)$ beträgt (der Nachfrager kommt auf Null als Nettoertrag aus dieser Interaktion). Bei Annahme eines Preisangebots p beträgt die Auszahlung des Anbieters p , während der Nachfrager $n(Q) - p$ erhält.

Am Experiment nahmen 248 Studenten der Universität Karlsruhe teil. Die meisten studierten Wirtschaftsingenieurwesen im Grundstudium. Die Sitzungen dauerten ungefähr eine Stunde. Der durchschnittliche Verdienst der Teilnehmer betrug etwa 10 Euro und wurde unmittelbar nach den Sitzungen in bar ausgezahlt. Im Experiment betrachten wir zwei Parameterkonstellationen:

- Der erste Markt ist durch $\delta > \beta > \delta/2$ und $\gamma = 0$ gekennzeichnet. Die Konsumenten tragen ein hohes Risiko bezüglich der Qualität, weswegen wir diesen Markt mit dem Namen RISIKO bezeichnen. Bei perfekter Rationalität auf Seiten der Konsumenten wäre die Vorhersage bezüglich dieses Marktes ein vollständiger Zusammenbruch; sie würden $p = 0$ bieten. Da die Anbieter positiver Qualität dies ablehnen werden, beträgt die durchschnittliche gehandelte Qualität gleichfalls 0.
- Die zweite Parameterkonstellation ist $\delta = \beta$ und $0 < \gamma < \beta$. Weil in beiden Marktdesigns dieselbe Steigung β für die Anbieterkurve unterstellt wird, verläuft die Bewertungskurve der Konsumenten hier flacher als im ersten Markt. Daher ist das Qualitätsrisiko der Konsumenten niedrig; wir bezeichnen diesen Markt daher als SICHER. Für perfekt rationale Konsumenten wird vorhergesagt, daß sie $p = \gamma$ bieten. Zu diesem Preis würden nur solche Anbieter einschlagen, deren Einheit eine Qualität $Q \in [0, \gamma/3]$ aufweist. Bei Gleichverteilung wäre die durchschnittlich gehandelte Qualität also $\gamma/6$. Nur die schlechtesten Qualitäten werden gehandelt, die guten nicht. Der Markt bricht teilweise zusammen.

Die beiden getroffenen Prognosen lassen sich aus dem folgenden Maximierungsproblem herleiten¹⁸. Ein perfekt rationaler Käufer würde antizipieren, daß ein Preisangebot $p < \beta$ von den Anbietern hoher Qualitäten abgelehnt wird. Der Grund hierfür ist in Abbildung 2 zu sehen. Bietet ein Käufer z. B. $p = n_1$ (dieses Gebot ist durch die obere gestrichelte Linie repräsentiert), dann würde dieses Gebot nur von solchen Anbietern akzeptiert werden, deren Einheit eine Qualität aufweist, die geringer ist als $a^{-1}(n_1)$. Alle Anbieter, deren Einheit eine höhere Qualität aufweist, würden dieses Preisangebot ablehnen. Durch ein beliebiges Preisangebot p erhält ein Käufer also niemals Qualitäten größer als $a^{-1}(p) = p/\beta$. Diese Weigerung der Anbieter höherer Qualität, ihre Einheit zu verkaufen, wird als „adverse“ Selektion (oder „Negativauswahl“) bezeichnet.

¹⁸ Der Beweis wird in *Kirstein/Kirstein (2005)* geführt.



Quelle: Kirstein / Kirstein (2005).

Abbildung 2: Markt mit hohem Qualitätsrisiko und vollständigem Marktzusammenbruch

Der rationale Käufer antizipiert, daß ein angenommenes Preisangebot p ihm einen Verlust einbringen kann. Das ist der Fall, wenn die erhandelte Einheit eine Qualität kleiner als $n^{-1}(p)$ aufweist. Nur wenn die Qualität zwischen $n^{-1}(p)$ und $a^{-1}(p)$ liegt, ist das Preisangebot gleichzeitig für den Verkäufer akzeptabel und für den Käufer vorteilhaft. Hieraus ergibt sich folgendes Maximierungskalkül: das optimale Preisangebot p^* ist durch

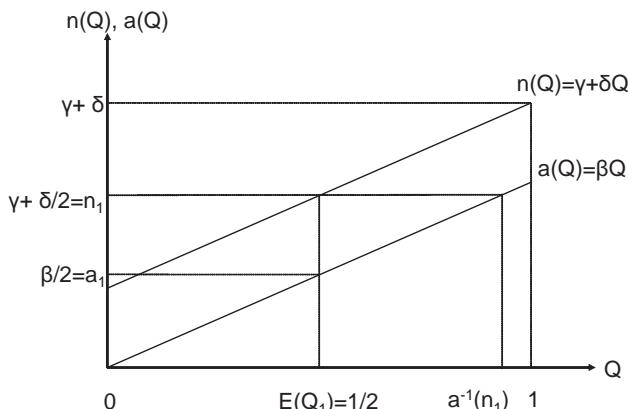
$$p^* = \arg \max \left\{ \int_0^{p/\beta} [n(Q) - p] dQ \right\} = \arg \max \left\{ \int_0^{p/\beta} (\gamma + \delta Q) dQ - \frac{p^2}{\beta} \right\}$$

bestimmt. Für die Parameterkonstellation RISIKO, also $\delta > \beta > \delta/2$ und $\gamma = 0$, ergibt sich $p^* = 0$. Für SICHER, also $\delta = \beta$ und $0 < \gamma < \beta$, ergibt sich $p^* = \gamma$. Abbildung 3 zeigt die Verläufe der beiden Geraden im SICHER-Markt.

Zur experimentellen Überprüfung der oben vorgestellten Theorie mußte die Parameterbesetzung der beiden stilisierten Lemons-Märkte konkretisiert werden. In beiden Märkten war die Bewertungsfunktion der Anbieter $a(Q) = 3Q$. Der Unterschied zwischen den Marktdesigns bestand in den Bewertungsfunktionen der Käufer: Im RISIKO-Markt war dies $n(Q) = 4Q$, im SICHER-Markt $n(Q) = 1 + 3Q$. In beiden Designs ergab sich also ein Prohibitivpreis $n(1) = 4$; ihre Erstausstattung von 4 Geldeinheiten ermöglichte es den Käufern aber, bis zu diesem Betrag zu bieten. Die Prognosen hinsichtlich des Rationalverhaltens lauteten also: In RISIKO bieten die Probanden $p = 0$, in SICHER $p = 1$.

Jeder Käufer nahm im Experiment je einmal an beiden Marktdesigns teil. Insbesondere das RISIKO-Design ist aufschlußreich für den Test auf Rationalverhal-

ten, weil hier nur nach oben vom Rationalverhalten abgewichen werden konnte. Weicht der Durchschnitt aller Gebote nicht signifikant vom prognostizierten Wert ab, dann wäre dies ein Indikator für perfekt rationales Verhalten. In einem Modell, bei dem Abweichungen in beide Richtungen möglich sind, könnte der Durchschnitt selbst dann genau auf dem prognostizierten Wert liegen, wenn alle Teilnehmer symmetrisch davon abweichen. Beim SICHER-Design war es möglich, auch Preise zu bieten, die kleiner waren als der prognostizierte Wert. Allerdings sind solche Preise nur zweimal geboten worden. Aus diesem Grund konnten wir in beiden Märkten die Hypothese perfekt rationalen Verhaltens durch den Vergleich der durchschnittlichen Preisangebote mit den Prognosewerten testen. Darüber hinaus lassen sich die durchschnittlichen gehandelten Qualitäten mit den theoretisch vorhergesagten vergleichen.



Quelle: Kirstein / Kirstein (2005).

Abbildung 3: Lemons-Markt mit niedrigem Qualitätsrisiko und teilweisem Zusammenbruch

Tabelle 1 beschreibt die relevanten Daten für die beiden Märkte (es lagen 101 Beobachtungen pro Marktdesign vor). Die ersten beiden Datenspalten geben die Prognosen unter der Hypothese perfekter Rationalität an. Während zu erwarten wäre, daß der RISIKO-Markt vollständig zusammenbricht, sollten auf dem SICHER-Markt Qualitäten aus dem Bereich $[0, 1/3]$ gehandelt werden, woraus sich im Durchschnitt eine prognostizierte gehandelte Qualität von $1/6$ ergibt. Die dritte Datenspalte enthält die tatsächlich gebotenen Preise. Die vierte Spalte informiert über die in den Experimenten tatsächlich verfügbaren Qualitäten, die letzte über die tatsächlich gehandelten.

Eine qualitative Prognose der Rationalwahltheorie wird bestätigt: Im SICHER-Markt werden höhere Preise geboten und höhere Qualitäten gehandelt als in RISIKO. Aber die Punktprognosen, wonach der RISIKO-Markt vollständig zusam-

menbricht und im SICHER-Markt nur Qualitäten zwischen 0 und 1/3 zum Preis $p = 1$ gehandelt werden, werden durch die Daten nicht bestätigt. In beiden Marktdesigns sind die Preise sowie die durchschnittlichen gehandelten Qualitäten deutlich höher als vorhergesagt. Die Teilnehmer haben also (zum Teil) nicht perfekt rational gehandelt.

Tabelle 1
Durchschnittliche Preisgebote und gehandelte Qualitäten

Prognose bei perfekter Rationalität			Experimentaldaten		
Marktdesign	p	Q	p	Q	gehandelte Q
RISIKO	0.00	0.00	1.31	0.51	0.29
SICHER	1.00	1/6	1.66	0.51	0.34

Die Theorie perfekter Rationalität entfaltet daher keine große Erklärungskraft für das beobachtbare Verhalten der Teilnehmer. Dieses Resultat stellte allerdings nur ein Zwischenziel des Experiments dar; zum ersten Mal hatten bereits *Bazerman* und *Samuelson* (1984) gezeigt, daß Märkte bei asymmetrischer Information nicht in dem Maße zusammenbrechen, wie die Erwartungsnutzentheorie es vorhersagen würde. Unser Experiment geht einen Schritt weiter, indem es eine Erklärung für diese Beobachtung liefert. Diese Erklärung wird in der beschränkten Rationalität einiger Teilnehmer gesucht. Aus der Theorie „iterativen Schließens“ haben wir drei Rationalitätstypen von Konsumenten abgeleitet¹⁹:

- Typ 0 trifft seine Entscheidung aufgrund unsystematischer Überlegungen.
- Typ 1 trifft seine Entscheidung aufgrund eines vereinfachten Kalküls: Er repräsentiert die Verteilung der Qualität Q durch ihren Erwartungswert und orientiert hieran die Auswahl seines Preisangebots. Die Abbildungen 2 und 3 zeigen die maximale Zahlungsbereitschaft eines Typs 1 als $n_1 = (1/2)$. Dieser Käufer-typ erwartet, daß ein Preisangebot p abgelehnt wird, wenn es geringer als $a_1 = a(1/2)$ ausfällt. Für diesen beschränkt rationalen Käufer-typ wird also prognostiziert, daß er einen Preis zwischen a_1 und n_1 anbietet.
- Typ 2+ antizipiert den oben geschilderten Prozeß adverser Selektion; in dieser Gruppe finden sich also auch Akteure, die perfekt rational handeln.

Wir haben die erklärende Variable unserer Theorie, also die Iterationstypen der Probanden, unabhängig vom zu erklärenden Phänomen (also ihren Preisangeboten) erhoben. Jeder Käufer wurde gebeten, unmittelbar nach Abgabe seines Preisangebots und noch vor Bekanntgabe der Ergebnisse der jeweiligen Runde schriftlich den Denkweg zu schildern, auf dem er zu seinem Angebot gekommen ist. Diese Antworten wurden ohne Ansehen der tatsächlich abgegebenen Preisangebote ko-

¹⁹ Zur genauen Darstellung dieser Theorie und der Herleitung der Typen siehe *Kirstein/Kirstein* (2005) mit weiteren Nachweisen.

dert. Aus der Theorie iterativen Schließens haben wir – mit der gewählten Parameterbesetzung – folgende theoretische Vorhersagen für die drei Rationalitätstypen abgeleitet:

- In beiden Marktdesigns wählen Probanden, die sich als Typ Null beschreiben, irgendeinen Preis zwischen 0 und 4.
- Typen 1 wählen in RISIKO einen Preis $p \in [1.5, 2]$ und in SICHER $p \in [1.5, 2.5]$.
- Typen 2+ wählen in RISIKO einen Preis $p \in [0, 1.33]$ und in SICHER $p \in [0, 2.25]$.

Im letzten Schritt wurde für jeden Teilnehmer geprüft, ob seine tatsächlichen Preisangebote aus dem für seinen Typen vorhergesagten Preisintervall stammten oder nicht²⁰. Dieser Vergleich erlaubt es, die für unsere Analyse wichtigste Frage zu beantworten: Leistet die Theorie iterativen Schließens einen Erklärungsbeitrag zu diesem von perfekter Rationalität abweichenden Verhalten? Wir haben für jeden der Iterationstypen 1 und 2+ überprüft, ob die von ihm angebotenen Preise aus den für seinen Typ konsistenten Intervallen stammen oder nicht. Der Typ 0 liefert dagegen keine testbaren Hypothesen und wird daher nicht berücksichtigt. Der Zusammenhang für die Typen 1 und 2+ wird in der Tabelle 2 für den RISIKO-Markt und in Tabelle 3 für den SICHER-Markt dargestellt. Die Fälle, in denen Preisangebote aus den typgerechten Intervallen gewählt wurden, sind fett markiert.

In Tabelle 2 für den RISIKO-Markt zeigt sich eindeutig, daß die Typen 1 und 2+ weit überwiegend ihre Preisangebote aus den Intervallen gewählt haben, die von der Theorie iterativen Schließens für ihren Typ vorhergesagt wurden. Etwas weniger offensichtlich ist dieser empirische Zusammenhang für das SICHER-Design, weil das Intervall von 1.5 bis 2.25 beiden Typen zugeordnet werden kann. Aber auch hier wird klar, daß die nicht-typgerechten Preisangebote eine überaus seltene Ausnahme bilden. Zudem haben wir über alle drei Typen und alle 101 beobachteten Preisangebote (je Marktdesign) getestet, ob eine Korrelation zwischen Iterationstyp und Preisangebot vorliegt. In beiden Marktdesigns ist diese Korrelation signifikant negativ²¹.

Um auszuschließen, daß es sich bei den Beobachtungen um einen Erstrunden-Effekt handelt, haben wir andere Probanden 20 Wiederholungen in nur einem

²⁰ Bei diesem Vorgehen waren zwei Probleme zu bewältigen: Im SICHER-Design kann es bei den Typen 1 und 2+ zu einer Überschneidung kommen. Bietet ein Proband einen Preis zwischen 2.25 und 2.5, so deutet dies auf Typ 2+ sowie auch als Typ 1 konsistent. Beim RISIKO-Design sind die typgerechten Preisintervalle zumindest für niedrige Typen noch überschneidungsfrei, aber hier gibt es eine Lücke. Ein Preisangebot zwischen 1.33 und 1.5 ist im RISIKO-Markt weder mit Typ 1 konsistent, noch mit Typ 2+. Diese Lücke in den theoretischen Prognosen ergab bei unserer Datenauswertung allerdings kein Problem, weil nur zwei der 101 Beobachtungen in diesen Bereich fielen.

²¹ Die statistischen Tests wurden mit SPSS 13.0 und SysStat 8.0 zum 5-Prozent-Signifikanzniveau durchgeführt; die ausführliche Darstellung der Daten und Tests findet sich in *Kirstein/Kirstein (2005)*.

Marktdesigns handeln lassen. Hier sanken zwar die durchschnittlichen gebotenen Preise und gehandelten Qualitäten. Sie blieben jedoch jeweils oberhalb des von der Rationalwahl vorhergesagten Niveaus. Auch die Korrelation zwischen Preisangeboten und Iterationstypen ist für beide Marktdesigns negativ, und die weitaus überwiegende Zahl der Preisangebote wurde aus den jeweils typgerechten Preisintervallen gezogen.

Tabelle 2

Typgerechte Preise im RISIKO-Markt

Typgerechtes Intervall	Preisangebote der	
	Typen 1	Typen 2+
$1.5 \leq p \leq 2$	22	1
$p \leq 1.33$	5	10

Tabelle 3

Typgerechte Preise im SICHER-Markt

Typgerechtes Intervall	Preisangebote der	
	Typen 1	Typen 2+
$2.25 < p < 2.5$	4	0
$1.5 < p < 2.25$	20	4
$p < 1.5$	1	6

Reale Akteure lassen Märkte mit asymmetrischer Information also nicht in dem Ausmaß zusammenbrechen wie es von der Rationalwahltheorie unter der Annahme perfekter Rationalität vorhergesagt wird. Dieser empirische Befund lässt sich durch beschränkte Rationalität erklären, insbesondere durch die Theorie iterativen Schließens. Der Iterationstyp eines Akteurs muß dabei weder ad hoc postuliert, noch aus dem beobachtbaren Marktverhalten abgeleitet werden. Er kann vielmehr unabhängig von den zu erklärenden Beobachtungen erhoben werden und weist signifikanten Erklärungswert auf. Die Theorie iterativen Schließens leistet also einen deutlichen Beitrag zur Erklärung des nicht-rationalen Verhaltens von Konsumenten an Lemons-Märkten.

D. Wirtschaftspolitische Implikationen

Seit dem wegweisenden Beitrag von *Akerlof* (1970) gilt asymmetrische Information als klassischer Marktversagensgrund. Die Prognose vollständigen oder auch nur weitgehenden Marktversagens gilt jedoch nur unter der idealisierten Annahme

vollständiger Rationalität. In der Realität neigen Konsumenten dazu, Lemons-Märkte nicht in dem prognostizierten Ausmaß zusammenbrechen zu lassen. Das tatsächliche Ausmaß an Ineffizienz ist niedriger als von der Rationalwahltheorie vorhergesagt. Für die normative Institutionenanalyse hat diese Einsicht eine wichtige Implikation. Institutionelle Vorkehrungen wie Informationspflichten, Signale oder Gewährleistungspflichten sind kostspielig. Die damit verbundenen Kosten können die Teilnahmebedingung von Anbietern geringwertiger Güter verletzen, sie also aus dem Markt drängen. Wird unter Verwendung der Annahme perfekter Rationalität ein übertriebenes Ausmaß an Marktversagen prognostiziert, dann würden die Empfehlungen der normativen Analyse zu umfangreich ausfallen, also zu hohe Kosten induzieren. Der Verdrängungseffekt fällt damit unangemessen groß aus, erreichbare Kooperationsrente wird vernichtet.

Die Einbeziehung der Existenz beschränkt rationaler Käufer führt dazu, daß an Lemons-Märkten eine größere Kooperationsrente erzielt wird als bei perfekter Rationalität. Allerdings führt diese zusätzliche Rente nicht etwa zu einer Paretoverbesserung (im Vergleich zur Situation perfekt rationaler Käufer). Tabelle 4 zeigt die Verteilungswirkung des Handels mit beschränkt rationalen Käufern auf. Die dargestellten Daten beziehen sich auf die Durchläufe des Experiments, in denen die Käufer jedes Marktdesign nur einmal gespielt haben. Sie spiegeln die Netto-Profite aus einer Transaktion wider; die Erstausstattungen wurden also hier nicht berücksichtigt. Die Spalten „Rational“ enthalten die Ergebnisse, die unter der Annahme perfekter Rationalität zu erwarten wären. Im RISIKO-Markt wird keine Kooperationsrente erzeugt; beide Marktseiten erhalten also 0. Das entspricht der Situation, wenn kein Handel stattfindet (etwa aufgrund prohibitiver Regulierung oder bei Zurückhaltung einer Markseite). Im SICHER-Markt entsteht pro gehandelter Einheit eine Kooperationsrente von eins, die durch den prognostizierten Preis $p = 1$ gleichmäßig zwischen Anbietern und Käufern aufgeteilt wird. Zu diesem Preis werden nur die Qualitäten $Q < 1/3$; gehandelt; bei Gleichverteilung ist die erwartete Kooperationsrente also $1/3$. Der Preis $p = 1$ teilt diese gleichmäßig auf, so daß der erwartete Profit jeder Marktseite $1/6$ beträgt.

Tabelle 4
Durchschnittsverdienste (in Geldeinheiten)

Marktdesign	Verkäufer		Käufer		Wohlfahrt	
	Rational	Daten	Rational	Daten	Rational	Daten
RISIKO	0	-0.21	0	0.34	0	+0.13
SICHER	1/6	0.12	1/6	0.47	1/3	+0.59

Tabelle 4 enthält außerdem die (bei perfekter Rationalität) theoretisch prognostizierte sowie die tatsächlich erzielte utilitaristische Wohlfahrt. In beiden Markt-

designs liegt die empirische Wohlfahrt über der „rationalen“. Die Existenz beschränkter Rationalität auf der Käuferseite erhöht also in beiden Marktdesigns die utilitaristische Wohlfahrt. Allerdings fällt der Wohlfahrtszuwachs in beiden Märkten einseitig zugunsten der Anbieter aus. Im Vergleich zum Ergebnis perfekt rationaler Käufer verliert diese Marktseite durch das Auftreten beschränkt rationaler Konsumenten. Die Anbieter kassieren nicht nur den Wohlfahrtsgewinn, sondern auch diesen Verlust der Käufer.

Für die Frage nach Regulierungsbedarf ist jedoch nicht der Vergleich zwischen dem theoretischen Ergebnis für rationale und dem tatsächlichen für beschränkt rationale Käufer relevant. Entscheidend ist der Vergleich zwischen beschränkt rationalen Käufern und der Situation ohne Handel. Mit diesem Vergleich lässt sich analysieren, ob beschränkt rationale Konsumenten durch Teilnahme an freiwilligem Handel bessergestellt werden oder nicht. Im SICHER-Markt erzielen die Käufer durch Handel im Vergleich zur Situation ohne Handel einen Zugewinn, in RISIKO-Märkten dagegen einen Verlust. Solche Konsumenten wären also bessergestellt, wenn ihnen die freiwillige Teilnahme am Handel in einem RISIKO-Markt aufgrund prohibitiver Regulierung untersagt werden würde. Da perfekt rationale Konsumenten in der Situation mit Handel genauso gestellt sind wie unter Prohibition (ihr Profit ist Null), handelt es sich um ein Beispiel für „asymmetrischen Paternalismus“²²: eine Gruppe von Konsumenten wird geschützt, die andere verliert nichts durch die Regulierung. Sind alle Konsumenten perfekt rational, verlören auch die Anbieter nichts durch Prohibition. Erst bei Existenz beschränkt rationaler Konsumenten würden die Anbieter durch Prohibition verlieren. In einem SICHER-Markt gibt es dagegen allenfalls Verteilungsmotive für eine paternalistische Regulierung, aber keine allokativen Gründe.

Der Unterschied zwischen den beiden Marktdesigns besteht in der Lage der Bewertungskurve der Konsumenten. Dieser Lageunterschied kann als teilweise Versicherung gegen schlechte Qualität interpretiert werden, denn die Qualität Q ist bspw. durch die Wahrscheinlichkeit eines Totalausfalls $1 - Q$ operationalisierbar. Würde eine Versicherung die durch Totalausfall entstehenden Kosten vollständig ersetzen, dann verliefe die Bewertungskurve der Konsumenten $n(Q)$ in den Abbildungen 1 und 2 horizontal, also unabhängig von Q . Je flacher eine steigende Bewertungskurve verläuft, so umfangreicher sind die Konsumenten gegen schlechte Qualität versichert. Eine solche Versicherung kann von dritter Seite oder vom Anbieter (als vertragliche Garantie) angeboten werden, oder sie kann aufgrund gesetzlicher Gewährleistungsvorschriften gelten. Allerdings bleiben beim Vergleich der verschiedenen Marktdesigns mögliche Versicherungsprämien unberücksichtigt.

Aus dieser Sichtweise ergibt sich eine weitere Interpretationsmöglichkeit unserer Resultate. Ohne gesetzliche Gewährleistung befinden sich beschränkt rationale Konsumenten in einem RISIKO-Markt; ihnen drohen Verluste. Zwar wäre es für die Verkäufer – im Rahmen unseres Experiments – durchaus vorteilhaft, Ga-

²² Der Begriff wurde von Camerer et. al. (2003) geprägt.

rantieinstrumente anzubieten, um vom RISIKO- in das SICHER-Design zu wechseln, weil dadurch auch ihr empirischer Profit steigt. Sie könnten also Garantien sogar für negative Preise anbieten. Doch in der Kalkulation eines einzelnen Händlers bedeutet eine vertragliche Garantiezusage zunächst erwartete Kosten, so daß er geneigt sein wird, einen positiven Preis zu erheben. Beschränkt rationale Konsumenten sind jedoch zu optimistisch eingestellt, um eine positive Zahlungsbereitschaft für Versicherungen zu entfalten. Es ist daher fraglich, ob sie vertragliche Garantien oder externe Versicherungen von dritter Seite in ausreichendem Maße nachfragen würden. Diesem Marktversagen aufgrund beschränkter Rationalität könnte eine gesetzliche Gewährleistungspflicht abhelfen.

Aus den vorgestellten theoretischen und empirischen Ergebnissen läßt sich also eine ökonomisch begründete Rechtfertigung für den neuen EU-Verbraucherschutz ableiten. Wenn Konsumenten beschränkt rational sind, könnten sie mit gesetzlicher Gewährleistung bessergestellt sein als ohne. Allerdings würde diese Regulierung auch perfekt rationale Konsumenten betreffen; dieser Eingriff wäre jedenfalls kein Fall von asymmetrischem Paternalismus.

Literatur

- Akerlof, George (1970): The Market for Lemons, in: Quarterly Journal of Economics 84(3), S. 488 – 500.*
- Bazerman, M. H. / Samuelson, W. F. (1983): I Won The Auction But I Don't Want The Prize, in: Journal of Conflict Resolution 27, S. 618 – 634.*
- Camerer, Colin F. (2003): Behavioral Game Theory. Experiments in Strategic Interaction; Princeton University Press, Princeton / NJ.*
- Camerer, C. / Issacharoff, S. / Loewenstein, G. / O'Donoghue, T. / Rabin, M. (2003): Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for „Asymmetric Paternalism“. University of Pennsylvania Law Review 151, S. 101 – 144.*
- Cooper, Russell / Ross, Thomas W. (1985): Product warranties and double moral hazard, in: Rand Journal of Economics 16, S. 103 – 113.*
- Costa-Gomes, M. / Crawford, V. P. / Broseta, B. (2001): Cognition and Behavior in Normal-Form Games: An Experimental Study, in: Econometrica 69(5), S. 1193 – 1235.*
- Eger, Thomas (2002): Einige ökonomische Aspekte der Europäischen Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie und ihrer Umsetzung in deutsches Recht, in: H.-B. Schäfer / H.-J. Lwowski (Hrsg.). Konsequenzen wirtschaftsrechtlicher Normen, Kreditrecht – Verbraucherschutz – Allgemeines Wirtschaftsrecht, Festschrift für Claus Ott, Gabler Verlag, Wiesbaden, S. 183 – 212.*
- Gomez, Fernando (2001 / 2002): Directive 1998/44/EC on Certain Aspects of the Sale of Consumer Goods and Associated Guarantees: An Economic Perspective. Unveröffentlichtes Manuskript, Barcelona 2001. Veröffentlicht in Deutsch in Stefan Grundmann / Cesare Massimo Bianca (Hrsg.): EU-Kaufrechtsrichtlinie. Kommentar. OVS Verlag Köln 2002.*

- Heal, Geoffrey* (1976): Do Bad Products Drive Out Good?, in: *Quarterly Journal of Economics* 90 (3), S. 499 – 502.
- Heal, Geoffrey* (1977): Guarantees and Risk-Sharing, in: *The Review of Economic Studies* 44 (3), S. 549 – 560.
- Kirstein, Roland / Kirstein, Annette* (2005): Less Rationality, More Efficiency: a Laboratory Experiment on „Lemons“ Markets. Center for the Study of Law and Economics. Discussion Paper 2004 – 02, Version vom Oktober 2005, Saarbrücken.
- Kirstein, Roland / Schäfer, Hans-Bernd* (2007): Erzeugt der Europäische Verbraucherschutz Marktversagen? Eine informationsökonomische und empirische Analyse. Erscheint im Konferenzband zum 10. Travemünder Symposium zur Ökonomischen Analyse des Rechts, Travemünde, März 2006 (hrsg. von H.-B. Schäfer und Th. Eger), Mohr / Siebeck, Tübingen.
- Lutz, Nancy A. / Padmanabhan, V.* (1995): Why Do We Observe Minimal Warranties?, in: *Marketing Science* 14 (4), S. 417 – 441.
- Martinek, Michael* (2000): Unsystematische Überregulierung und kontraintentionale Effekte im Europäischen Verbraucherschutzrecht oder: Weniger wäre mehr, in: S. Grundmann (Hrsg.): *Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts: Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht*. Mohr / Siebeck, Tübingen, S. 511 – 557.
- Noll, Jürgen* (2003): Does One Size Fit All? A Note on the Harmonization of National Warranty Law as a Tool of Consumer Protection, in: *European Journal of Law and Economics* 16, S. 219 – 231.
- Parisi, Francesco* (2001): The Harmonization of Legal Warranties in European Law: An Economic Analysis. Paper presented at the 1st International Congress of the Society of European Contract Law, Rome.
- Schäfer, Hans-Bernd* (2000): Grenzen des Verbraucherschutzes und adverse Effekte des Europäischen Verbraucherschutzrechts, in: Grundmann, S. (Hrsg.): *Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts: Gesellschafts-, Arbeits- und Schuldvertragsrecht*. Mohr / Siebeck, Tübingen, S. 559 – 568.
- Spence, Michael* (1973): Job Market Signaling, in: *The Quarterly Journal of Economics* 87(3), S. 355 – 374.
- Spence, Michael* (1977): Consumer Misperceptions, Product Failure and Producer Liability, in: *The Review of Economic Studies* 44 (3), S. 561 – 572.
- Wehrt, Klaus* (1999): Warranties, in: B Bouckaert / G. de Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. III, Cheltenham, S. 179 – 199.
- Wein, Thomas* (2001): Eine ökonomische Analyse der Verbrauchsgüterkaufrichtlinie zum Gewährleistungsrecht, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* Bd. 52, S. 77 – 94.
- Wein, Thomas* (2002): Das neue Gewährleistungsrecht aus ökonomischer Sicht, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)* Heft 8, S. 477 – 480.

Autoren und Herausgeber

Ahrens, Joachim, Prof. Dr., Private Fachhochschule Göttingen und EBS, Oestrich-Winkel

Gros, Daniel, PhD, Centre for European Policy Studies, Brüssel

Kirstein, Annette, Dr., Universität Karlsruhe

Kirstein, Roland, PD Dr., Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Klump, Rainer, Prof. Dr., Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Meurers, Martin, Dr., Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Ohr, Renate, Prof. Dr., Georg-August-Universität, Göttingen

Pilz, Lars, Politologe M.A., Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Renner, Carsten, Dipl.-Volksw., European Business School (EBS), Oestrich-Winkel

Schnabl, Gunther, Prof. Dr., Universität Leipzig

Starbatty, Joachim, Prof. em. Dr. Dr. h.c., Universität Tübingen

Welfens, Paul J. J., Prof. Dr., Universität Wuppertal