

WIFO

1030 WIEN, ARSENAL, OBJEKT 20
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**Funktionsfähigkeit und Stabilität
des Euro-Raumes**

**Karl Aiginger (Koordination),
Stefan Ederer, Heinz Handler, Peter Huber,
Peter Mayerhofer, Gerhard Rünstler**

Mai 2010



Funktionsfähigkeit und Stabilität des Euro-Raumes

Karl Aiginger (Koordination),

Stefan Ederer, Heinz Handler, Peter Huber, Peter Mayerhofer, Gerhard Rünstler

Mai 2010

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Regionalpolitik

Begutachtung: Fritz Breuss, Jürgen Janger, Markus Marterbauer, Gunther Tichy

Inhalt

Die Kurzstudie analysiert Möglichkeiten, die derzeitige wirtschaftspolitische Architektur der Europäischen Union zu verbessern, insbesondere in Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der regionalpolitischen Instrumente.

Rückfragen: Karl.Aiginger@wifo.ac.at

2010/147/A/WIFO-Projektnummer: 4410

© 2010 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Executive Summary	1
1. Zusammenfassung	3
Aufgabe	3
Neue Herausforderungen für Europa	3
Wachstumsfreundliche Reform des Stabilitätspaktes	5
Makroökonomische Weichenstellungen	7
Neue strategische Ziele und Europa 2020	9
Nutzung der Kohäsionspolitik zur Krisenbekämpfung und Sanktionen	10
2. Überlegungen zu Stabilitätspakt, Frühwarnsystemen und Regionalfonds	13
Zusammenfassung	13
Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	13
Das Monitoring makroökonomischer Divergenzen	14
Regionalfonds und ex-post Sanktionen	15
Regionalfonds und fiskalpolitische Koordination	15
3. Ursachen und Möglichkeiten zur Beseitigung der Disparitäten im Euroraum	17
Analyse	17
Lastenteilung	17
Ansatzpunkte zur Beseitigung von Ungleichgewichten	18
4. Die Europa 2020-Strategie und der Stabilitäts- und Wachstumspakt	20
Neue Architektur	20
Verbleibende Defizite	21
5. Kohäsionspolitik und Disparitäten in der WWU	23
Makroökonomische Ungleichgewichte: Der mögliche Beitrag der Kohäsionspolitik	23
Ausrichtung der Kohäsionspolitik	24
Ergebnisse der Kohäsionspolitik	25
Mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungen	26
Priorisierung des Zielsystems auf die Wettbewerbsfähigkeit der Länder	26
Räumliche Konzentration der Mittel	27
Konzentration auf langfristige Wachstumsdeterminanten	27
Schärfung der Berichterstattung	28
Adaptionen im Prozess der Programmierung	28
Ergebnisorientierung in der Abwicklung	29
Verstärkung der quantitativen Evaluierung	29
Annex: Eurozone in Gefahr?	32
Eurozone ist keine optimale Währungszone	32
Ist die Griechenland-Hilfe vertragskonform?	32
SWP, EWF und Wirtschaftsregierung	33

Executive Summary

1. Die Kurzstudie analysiert Möglichkeiten die derzeitige wirtschaftspolitische Architektur der Union zu verbessern, insbesondere in Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Regionalpolitischen Instrumente.
2. Die Funktionsfähigkeit des Euroraumes hängt primär von seiner Fähigkeit ab, ein angemessenes Wachstum zu erzielen. Gegenwärtig nimmt Europa sehr unterdurchschnittlich an der Erholung der Weltwirtschaft teil.
3. Ungleichgewichte innerhalb des Euroraumes sind schwerwiegender als Ungleichgewichte ohne gemeinsame Währung. Deswegen muss ihnen vorausschauend Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ein Frühwarnsystem ist notwendig, das nicht nur Budgetungleichgewichte, sondern auch Handelsungleichgewichte, relative Lohnstückkosten, Verlust der qualitativen, technologischen Konkurrenzfähigkeit, Ungleichgewichte zwischen Sektoren (mit Blasenbildung auf der einen Seite, Wettbewerbsdefiziten auf der anderen Seite), Immobilienpreise und die Dynamik von Betriebsgründungen beachtet. Das Frühwarnsystem sollte direkt mit dem Stabilität- und Wachstumspakt verknüpft sein und auch in letzter Konsequenz mit Sanktionen verbunden sein.
4. Die derzeitige Europäische Wirtschaftspolitik berücksichtigt viele Faktoren, die für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum bedeutend sind, das Verfehlen von wachstumsfördernden Zielen (Forschungsziel, Bildungsziele etc.) und Vollbeschäftigung bleiben jedoch ohne Konsequenzen.
5. Viele Defizitländer haben der Wettbewerbsfähigkeit und dem Upgraden des produzierenden Sektors (inkl. hochwertiger Produktionsnaher Dienstleistungen) zu wenig Bedeutung geschenkt, insbesondere auch angesichts der zunehmenden Wettbewerbs durch neue Konkurrenz und die Globalisierung. Auf der anderen Seite haben Überschussländer der Stimulierung der Binnennachfrage d.h. der Investitionen und des Konsums zu wenig Beachtung geschenkt.
6. Die Kohäsionspolitik liefert einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Einkommensunterscheide und der Produktivitätsdifferenzen. Die Kohäsionsmittel sollten nicht für Sanktionen genutzt werden. Im Gegenteil sollte es sichergestellt werden, dass die dadurch stimulierten Investitionen in einer Krisenzeit nicht an der Ko-Finanzierungsquote scheitern. Die nationale Quote könnte in besonderen Fällen vorübergehend verringert werden. Dies wäre ein minimaler Ansatz eines interregionalen Finanzausgleichs, wie er in Staatengemeinschaften üblich ist.
7. Die Kohäsionsmittel sollten sich stärker auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Verringerung der Produktivitätsunterschiede und die Schaffung einer qualitativen Produktionsbasis konzentrieren.

8. Als Vorstufe zur nationalen Programmerstellung im Rahmen der Kohäsionspolitik und in Begleitung der strategischen Leitlinien wird ein Länderbericht vorgeschlagen, der in strukturierter Form und unter Schwerpunktsetzung auf Fragen der makroökonomischen Stabilität eine vertiefte Länderanalyse vornimmt.
9. In der konkreten Programmerstellung sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, zu benennen, welche Ziele sie mit den beantragten Fördermitteln erreichen wollen und welchen konkreten Beitrag dies zur regionalen Entwicklung sowie zur Verbesserung des territorialen Gleichgewichts leistet.
10. In der Bewertung der nationalen Programmerstellung prüft die Kommission die Konsistenz der vorgeschlagenen Indikatoren zur Ergebnismessung sowie die postulierten Prioritäten und Maßnahmenlinien im Lichte der Ergebnisse des Länderberichts.

1. Zusammenfassung

Aufgabe

Der EU-Kommissar für Regionalfragen Johannes Hahn hat das WIFO beauftragt, Überlegungen zur Funktionsfähigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorzulegen und dabei auch auf die Nutzung der Regionalpolitischen Instrumente einzugehen. Die Anfrage erfolgte schon vor der Zuspitzung der Krise in Griechenland, sollte daher nicht auf diesen Fall konzentriert werden, sondern allgemeine Impulse für die Diskussion europäischer Wirtschaftspolitik geben.

Neue Herausforderungen für Europa

(1) Ausgangspunkt: europäische Wachstumsschwäche

Die europäische Wirtschaft wächst seit geraumer Zeit deutlich langsamer nicht nur im Vergleich zur Weltwirtschaft (dies ist für Länder mit Spitzeneinkommen üblich), sondern auch im Vergleich zu den USA. Besonders überraschend war auch, dass in Europa die Krise, die von den USA ausgegangen ist, zu einem stärkeren Wachstumsverlust geführt hat (allerdings zu einem geringeren Beschäftigungsrückgang) als in den USA. Und gegenwärtig gehen alle Prognosen für Europa (und für die Eurozone) von einem Wachstum um rund 1% für 2010 und 2011 aus, während für die Weltwirtschaft Wachstumsraten um 3% oder mehr erwartet werden, für die USA liegen die Prognosen um 2%. Die Wachstumsunterschiede sind schon für 2010 gegeben, ein Jahr, in dem die Budgetkonsolidierung noch nicht begonnen hat und die Defizite in den meisten europäischen Ländern noch ausgeweitet werden.

(2) Weltweite und europäische Ungleichgewichte

Die weltweiten Ungleichgewichte waren eine wichtige Ursache der Entstehung der Wirtschaftskrise, besonders wird dem Handelsbilanzdefizit der USA und den Exportüberschüssen Chinas Aufmerksamkeit geschenkt (Aiginger, 2009, 2010; Tichy, 2010). Europa (definiert als EU 27) hat zu den weltweiten Ungleichgewichten insgesamt keinen Beitrag geliefert, da die Handelsbilanz und die Leistungsbilanz weitgehend ausgeglichen sind. Innerhalb der Eurozone haben sich in den letzten Jahren allerdings beträchtliche Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit aufgebaut, die sich in einigen Ländern in hohen Leistungsbilanzdefiziten und einer überhitzten Binnenkonjunktur niederschlugen. Diese Länder haben 2009 besonders starke Konjunkturerinbrüche erlitten. Es gibt Länder, in denen die Wirtschaft 2009 wenig geschrumpft ist (und die Verluste durch den erwarteten Anstieg 2010 wieder ausgeglichen sind), Länder mit einem Rückfall von mehr als 5% in einem Jahr und keinem erwarteten Anstieg. Extremfälle sind Polen, in dem die Wirtschaftsleistung auch 2009 gestiegen ist, und die baltischen Staaten mit zweistelligen Rückgängen der Wirtschaftsleistung. Innerhalb der EU-27 wird für 2010 für fünf Länder ein Budgetdefizit von mehr als 10% prognostiziert. Drei Länder haben derzeit eine Verschuldensquote von über

100% der Wirtschaftsleistung, sieben Länder ein Defizit in der Leistungsbilanz von mehr als 10% (in einem der letzten drei Jahre).

(3) Steigende Risikoprämien erschweren Konsolidierung und bremsen Wachstum und Exporte

Die Aufmerksamkeit der Märkte und der europäischen Wirtschaftspolitik richtet sich auf Griechenland, in dem die Staatsschulden mehr als 100% betragen, das Budgetdefizit zweistellig ist und das Leistungsbilanzdefizit bis zu 15% der Wirtschaftsleistung erreicht hat (und dann krisenbedingt auf 8% im Jahr 2010 gesunken ist). Die Besorgnis wächst, dass auch andere südliche Länder in den Fokus der internationalen Beobachtung kommen und höhere Kreditaufschläge zahlen müssen, sodass eine Stabilisierung der Konjunktur und dann Konsolidierung der Budgets erschwert wird.

(4) Wachstum heben

Kernpunkt jeder Lösung des Problems des Euroraumes muss es sein, das Wachstum Europas wieder zumindest auf den Schnitt der Industrieländer zurückzuführen (trendmäßig in Richtung 2% bis 3%; in der Erholungsphase sollte das Wachstum noch höher liegen) und die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten zu heben.

Wachstum benötigt

- erstens angebotsseitige Faktoren (Infrastruktur bei mittlerem Entwicklungsniveau, Bildung, Forschung bei höherem Pro-Kopf-Einkommen),
- zweitens eine Nachfragedynamik, die mit dem Angebot mithält und dieses stimuliert,
- drittens Wettbewerbsfähigkeit (im Sinne nicht nur preislicher Komponenten sondern eine Übereinstimmung von Kosten und Fähigkeiten/Produktivität),
- und viertens fähige zukunftsgerichtete Institutionen und Stabilität.

(5) Bisherige Reformansätze

Die europäische Wirtschaftspolitik hat der Wachstumsschwäche in mehreren Strategieteilen und Programmen zu begegnen versucht:

- In der Verbesserung der Institutionen im Lissabon-Vertrag;
- In der Neugestaltung des Wachstums- und Stabilitätspaktes;
- In der Erarbeitung der Europa-2020-Strategie (als Nachfolgerin der Lissabon-Strategie);
- In Reformen der Regional- und Kohäsionspolitik.

Dennoch bleiben die Reformen vage, es gibt viele Empfehlungen und Ziele, aber keine Konsequenzen, wenn sie missachtet werden. Die Wirtschaftspolitik ist weiter eher stabilitätsorientiert als wachstumsorientiert, und sie trägt zu wenig zur Beseitigung der internen Ungleichgewichte bei. Vor diesem Hintergrund werden Vorschläge gemacht – nicht alle neu –, die die Wachstumsorientierung bei Wahrung des Stabilitätszieles verstärken sollen. Schwerpunkt der Vorschläge ist es, erstens die makroökonomischen Zusammenhänge

einzelner Maßnahmen und nationaler Strategien stärker hervorzuheben, zweitens die strategischen Anforderungen in einer Konsolidierungsphase zu zeigen, drittens die Verantwortung der Überschussländer einzufordern und viertens den Beitrag der Kohäsionspolitik zu einer größeren Stabilität der europäischen Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft zu stärken.

Wachstumsfreundliche Reform des Stabilitätspaktes

(6) Verbesserte Infrastruktur, fehlende Produktionsbasis

Probleme in Defizitländern von heute waren in der Mehrzahl der Länder nicht Folge von überhöhten, vor der Krise sichtbaren Defiziten (besonders nicht in Portugal, Spanien, Irland), sondern von mangelnder Wettbewerbsfähigkeit des produzierenden Sektors, die in sinkenden Anteilen des exportfähigen Sektors und dann in Leistungsbilanzdefiziten mündeten. Der Anteil der Industrie an der Wirtschaftsleistung ist in Griechenland heute nur noch 10% (Maximum 13% 1990), in Portugal ist er seit 1990 um sieben Prozentpunkte auf 13% gesunken, in Spanien um sechs Prozentpunkte ebenfalls auf 13%. In Deutschland beträgt er 21% (EU-15: ungewichteter Durchschnitt 15%). Teilweise war die Binnennachfrage überhitzt, besonders im Bausektor, teils unterstützt durch niedrige Realzinsen. Die forcierte Ausweitung der Bauwirtschaft und der materiellen Infrastruktur ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung für einen Aufholprozess (und wurde von EU-Programmen stark unterstützt). Reformen im Bereich der Produktmarktregulierung, Strukturreformen, Forcieren von Konkurrenz-/Wettbewerbsintensität, Betriebsgründungen und Betriebsansiedlungen waren gleichzeitig zu gering. Unflexible Strukturen plus einseitige Stimulierung der Bauwirtschaft haben zu Blasen geführt. Neue Konkurrenz durch neue Mitglieder und Globalisierung haben traditionell komparative Vorteile der südlichen Länder verringert.

(7) Frühwarnsystem, ergänzende Kriterien

Eine Anwendung des Stabilitätspaktes etwa 2007 hätte daher nichts gebracht. Sinnvoll wäre ein stärkerer Fokus auf strukturbereinigte Defizite (z.B. in Griechenland oder Irland). Reformvorschläge, neben dem Defizit den Schuldenstand zu berücksichtigen, sind sinnvoll. Sie verbessern aber eher die Analyse, als für rechtlich haltbare Sanktionen zu dienen.

Ein generelles Frühwarnsystem "abseits von Defiziten" wäre sinnvoll. Es sollte eine Analyse der Wettbewerbsfähigkeit (nicht nur der preislichen, sondern der qualitativen), der Exportfähigkeit und der ständigen Verbesserung der Produktionsstruktur beinhalten. Und es sollte einige wenige zusätzliche wichtige Indikatoren umfassen. Kandidaten dafür wären Wettbewerbsindikatoren, Inflationsdifferenziale, relative Lohnstückkosten, Leistungsbilanz, Outputgap, Immobilienpreise, Differenzen Binnenkonjunktur/exportorientierte Sektoren, öffentlicher Konsum, Veränderung der zyklischen Defizite. Das Frühwarnsystem sollte auch mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt verknüpft sein und in letzter Konsequenz mit Sanktionen verbunden sein.

(8) Zuständigkeit, Mechanismen

Zu überlegen wäre auch, ob man nicht das Verhängen und den Vollzug von Sanktionen stärker von der politischen Ebene wegverlagern soll. Heute bedürfen sie letztlich einer Entscheidung des Rates – in dem das betroffene Land selbst nicht direkt mitstimmen kann, aber mögliche Betroffene von späteren Sanktionen ebenso zögernd mitgehen. Ein Reformvorschlag lautet, dass mit einer Feststellung der Voraussetzungen durch die Kommission Sanktionen automatisch eintreten und vom EuGH verfolgt werden sollten (Sinn, 2010). Das maximal erlaubte Budgetdefizit sollte mit dem Verschuldensstand (relativ zur Wirtschaftsleistung) variieren. Bei höherer Verschuldung ist ein gleich hohes Jahresdefizit problematischer.

(9) Absicherung der Kohäsionspolitik in der Krise

Eine Nutzung der Regionalpolitik für eine Sanktionierung des Nichteinhaltens von Stabilitätszielen wird nicht empfohlen, weil damit langfristige Strukturveränderungen finanziert werden, die den Zusammenhalt unter den Mitgliedstaaten und das Wachstumspotenzial stärken sollen. Allerdings könnten Regionalfonds (EFRE, Kohäsionsfonds) um antizyklische Elemente ergänzt werden. Es könnte die nationale Ko-Finanzierungsquote bei Eintritt einer außerordentlichen Krise eines Landes kurzfristig gesenkt werden, um die Budgetlage zu entlasten. Allerdings müsste im Rahmen des Frühwarnsystems festgestellt werden, dass die Maßnahmen der Kohäsionspolitik in die strukturell richtige Richtung gehen und nicht die begonnenen Blasen Neubildungen unterstützen, sondern die Export- und Produktionsfähigkeit hebt. Bleibt die Ko-Finanzierungsquote durch das Land gleich, so werden bei radikaler Budgetkonsolidierung auch europäisch finanzierte Projekte gekürzt.

Eine generelle antizyklische Nutzung der Mittel der Kohäsionspolitik wäre eine darüber hinausgehende Option, die aber auch Nachteile bietet. Optimaler wäre hier ein eigenes Instrument zum Finanzausgleich zwischen Regionen oder ein Fonds für Krisenfälle (Vorschlag Breuss, 2010), dies steht aber nicht zur Diskussion und ist auch nicht in naher Zukunft zu erwarten. Eine konjunkturelle Variation von Kohäsionsmitteln bringt Unsicherheit in einen Planungsprozess, der ohnehin schon komplex und mehrjährig ist. Eine Erhöhung der national geforderten Mittel in "guten" Jahren könnte Projekte stoppen oder verzögern. Zunahme und Abnahme des Finanzierungsbedarfs stellen komplexe Finanzkonsortien vor neue Probleme. Auch sollte es nicht der Fall sein, dass die Qualitätsanforderungen an die Projekte zyklisch schwanken. Variiert man nur die Finanzierungsquote der EU – quasi im "nachhinein" nach abgeschlossenem Genehmigungsprozess – so wird nicht die Zahl und Qualität der Projekte verändert, sondern es entsteht nur ein Mitteltransfer. Es entsteht für gegebene, geplante und genehmigte Projekte eine Zahlung an die Regierung, die es ihr ermöglicht, bei neuen Projekten die Ko-Finanzierung leichter zustande zu bringen.

Makroökonomische Weichenstellungen

(10) Pflichten der Defizitländer, Unterstützung durch Überschussländer

Derzeit wird die Anpassungslast alleine bei den südeuropäischen Mitgliedsländern (Defizitländer gemessen an der Leistungsbilanz) gesehen, die übrigen Mitglieder entscheiden ob, wann und mit welchen Mitteln sie "helfen" und welche Bedingungen sie an den Transfer vom Mitteln knüpfen. Dies ist teilweise berechtigt, weil die Defizitländer Strukturreformen nicht durchgeführt haben, Mittel einseitig oder gar nicht verwendet haben, und die Lage für die eigene Bevölkerung und teilweise auch für die Analysten geschönt haben. Dennoch steht jedem Defizit eines Landes auch ein Überschuss eines anderen Landes gegenüber (sofern die Gesamtbilanz Europas ausgeglichen ist, was annähernd der Fall ist).

Die Defizite der südlichen Länder sind auch eine Folge des geringen Wachstums Europas insgesamt und im Besonderen eine Folge der mangelnden Binnenkonjunktur. Sie sind weiters auch eine Konsequenz des Sinkens der relativen Lohnstückkosten in den Überschussländern (z.B. in Deutschland) und den damit verbundenen Exportüberschüssen (die relativ zur Wirtschaftsleistung höher sind als in China). Würde Gesamteuropa stärker wachsen und wäre die Investitions- und Konsumnachfrage dynamischer, so hätten die südeuropäischen Länder ceteris paribus geringere Defizite. Dies wäre allerdings auch der Fall, wenn die Defizitländer geringere Lohnsteigerungen hätten und/oder eine stärkere Dynamik in der Produktivität und eine stärkere Forcierung des exportfähigen Sektors. Südosteuropäische Länder stehen zusätzlich unter dem Druck der Erweiterungsländer und der neuen Industrieländer, die ihre Exporte billig und gerade im niedrigen und mittleren Segment liefern.

(11) Aktivierung der Binnennachfrage

Eine starke Aktivierung der Binnennachfrage in den Überschussländern – und auch in den Ländern ohne Außenhandelsdefizit aber mit hoher Arbeitslosigkeit – ist aus Eigensicht der Länder und aus Gesamtinteresse der Union wichtig. Das Bestreben der EU, höhere Exporte zu erzielen, ist für die EU positiv, wenn der Exportüberschuss gegen Drittländer erfolgt (auch hier gibt es einen Trade Off gegen andere Ziele, aber dynamisch gesehen trägt Export auch zu Konsum- und Investitionssteigerungen und zu höheren Steuereinnahmen bei). Es ist aber problematisch, wenn jedes Land Einschränkungen in Löhnen und Sozialleistungen eingeht, um in ein anderes Land der Wirtschaftsgemeinschaft exportieren zu können. Diese negativen externen Effekte sollten in einer gesamteuropäischen Wirtschaftspolitik Berücksichtigung finden. Eine forcierte Investitionstätigkeit stärkt das Wachstum und würde aus der jetzigen schwachen Erholung einen selbsttragenden Aufschwung machen. Höhere Investitionen sind teilweise die Folge von dynamischer Nachfrage und höherem Cash-Flow, können aber auch durch technische Neuerung, Forschung, Clusterpolitik, staatliches Procurement, gesetzliche Verpflichtungen zu höheren Umweltstandards und Investitionsprämien forciert werden. Höherer Konsum entsteht durch höhere Lohnsteigerungen, niedrige Besteuerung des Faktors Arbeit, niedrige Zinsen für Konsumentenkredite, Wettbewerbsintensität und Vertrauen. Eine

stärkere Binnenkonjunktur ist im Interesse der gesamten Europäischen Union und der Überschussländer. In besonderem Ausmaß ist eine bessere Binnenkonjunktur in den Überschussländern ein Vorteil für die Defizitländer. Sie ist der ergänzende, wahrscheinlich auch billigere Beitrag der Überschussländer zur Konsolidierung der Defizitländer und liefert einen Beitrag zu verringerter Arbeitslosigkeit in beiden Gruppen.

(12) Erfolgsvoraussetzung der Konsolidierung: Beachtung der Nachfrageseite

Wie immer die Europäische Union und die Überschussländer die Möglichkeit und das Ziel einer stärkeren Binnenkonjunktur verfolgen, für Defizitländer ist eine rasche Reduktion der staatlichen Defizite ohne starkes europäisches Wachstum außerordentlich schwer. Reduziert ein Land seine Staatsausgaben, so sinkt die Gesamtnachfrage, wenn nicht eine andere Nachfragekomponente einspringt. Der Konsum ist durch ein Sanierungsprogramm, das auf Lohnbeschränkungen (im privaten und öffentlichen Sektor) basiert, ebenfalls negativ betroffen, die Investitionen werden einerseits durch die sinkende Konsum- und Staatsnachfrage auch nicht stimuliert (obwohl die Gewinne steigen könnten; die Auslastung bleibt gering oder sinkt). Ein positiver Beitrag des Außensektors ist zu erwarten (sinkende Importe, steigende Exporte von Gütern die im Inland nicht benötigt werden). Aber gerade dafür ist ein exportierender Wettbewerbssektor notwendig, damit der Effekt erheblich ist.

(13) Erfolgsvoraussetzung der Konsolidierung: Akzeptanz und Vision

Es gibt erfolgreiche Konsolidierungen sowohl von Budgetdefiziten als auch von Außenhandelsdefiziten. Die Größe der wirtschaftlichen Herausforderung ist für eine Konsolidierung sogar hilfreich, allerdings ist auch die Einsicht in die Notwendigkeit der Konsolidierung eine Voraussetzung, ebenso eine als gerecht empfundene Verteilung der Sanierungslast. Finanzhilfen etwa des Währungsfonds oder Abwertungen der Währung sind in fast allen erfolgreichen Fällen ein wichtiger Bestandteil der Konsolidierung, hilfreich ist ein dynamisches Umfeld anderer Länder (dieses ist heute im Weltmaßstab gegeben, weniger innerhalb der europäischen Länder). Ausgabenseitige Sanierungen sind in der Regel erfolgreicher, wichtig ist aber auch, die Nachfrageeffekte sowohl bei Ausgabenkürzungen als auch auf der Einnahmenseite zu berücksichtigen. Empfehlenswert ist eine Aktivkomponente zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Vergrößerung des exportfähigen Sektors, zur Nutzung von neuen Technologien (Umwelt, Energie). Ein Stillstand der Zukunftsinvestitionen ist keine gute Voraussetzung für den Sanierungserfolg und das dafür nötige Wachstum.

(14) Beachtung von Disparitäten und Umsetzung

Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Beseitigung der Ungleichgewichte liegt also in einer stärkeren Beobachtung und gegebenenfalls Koordination der Lohnentwicklung und einer differenzierten Budgetpolitik im Euroraum. In der Europäischen Politik könnte das in folgenden Schritten umgesetzt werden:

- Weiterentwicklung und Vertiefung des in der Eurozone bereits eingerichteten Monitoring-Systems zur Beobachtung der Wettbewerbsfähigkeit und regelmäßiges Reporting.
- Beobachtung von Disparitäten in den relativen Lohnstückkosten zwischen den Ländern und Empfehlung, sie in der nationalen oder tarifpartnerlichen Lohnfestsetzung zu beachten, bzw. durch produktivitätssteigernde Maßnahmen am Auseinanderdriften zu hindern. Eventuell sollten nationale Inflationsziele individuell je nach Situation in den jeweiligen Ländern gesetzt werden, jedenfalls Höchstgrenzen für den Preisanstieg und das Vermeiden in die Nähe von Deflation zu kommen. Im Durchschnitt des Euroraums sollte das Inflationsziel der EZB weiter bei 2% liegen.
- Entwicklung von Institutionen und Prozessen in den Mitgliedsländern, die eine Erreichung der Lohn- und Preisziele durch die dezentralen Lohnverhandlungen ermöglichen.
- Verbesserung der fiskalpolitischen Koordination, indem Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen Impulsprogramme zur Stärkung der Binnennachfrage empfohlen werden und unterschiedliche Geschwindigkeiten bei Konsolidierungsschritten festgelegt werden.

Neue strategische Ziele und Europa 2020

(15) Bisherige Koordinationsmechanismen

In Ansatzpunkten gibt es heute schon ein Monitoring der strukturellen Entwicklung der Mitgliedsländer (Strukturindikatoren), es gibt Pläne, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern (Nationale Lissabon-Pläne) und es gibt wirtschaftspolitische Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedsländer ("Empfehlungen des Rates über die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft"). Allerdings haben diese Empfehlungen wenige Konsequenzen und werden nicht immer beachtet. Die Ratsempfehlungen schenken heute in der Regel der Nachfrageseite, der Stimulierung von Investitionen, der Bedeutung steigender Nettolöhne für den Konsum wenig Beachtung. Die Nichteinhaltung der Forschungs- und Bildungsziele hatte keine Konsequenz. In der Strategie Europa 2020 wurde versucht, die makroökonomische und die strukturelle, wettbewerbsorientierte Sicht näher zusammenzubringen (Gleichzeitigkeit der Reaktion der Kommission auf nationalen Programmen) und die Verantwortlichkeiten in der Neuen Agenda zwischen Kommission und Mitgliedsland besser zuzuordnen.

(16) Europa 2020-Strategie

Die neue Strategie definiert auch "unmittelbare Prioritäten":

- Festlegung einer glaubwürdigen, zeitlich abgestimmten Ausstiegsstrategie aus den konjunkturstützenden Maßnahmen.
- Intelligente Konsolidierung der Haushalte mit der Prioritätenfestlegung für wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen verbunden.
- Koordinierung der Wirtschafts- und Währungsunion im Hinblick auf makroökonomische Ungleichgewichte und die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten.

Institutionell wird der thematische Ansatz der Europa 2020-Strategie durch ein Steuerungs- und Berichtssystem umgesetzt werden, das aus folgenden Elementen bestehen soll:

- Die EU formuliert auf der Basis der Europa 2020-Strategie die "Integrierten Leitlinien".
- Die fünf Hauptziele der Europa 2020-Strategie werden in nationale Ziele und einen Anpassungspfad umgesetzt. Die Länder legen nationale Programme vor, sie definieren "Bottlenecks", fixieren Maßnahmen. Die Programme sollen jedoch auch fiskalpolitische Maßnahmen, insbesondere zum Abbau der Budgetdefizite sowie Maßnahmen betreffend Wettbewerbsfähigkeit und makroökonomische Ungleichgewichte enthalten.
- Auf der Basis der Leitlinien, Ziele und nationalen Reformprogramme werden Empfehlungen für die nationale Wirtschaftspolitik gleichzeitig mit jener des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgesprochen.

Nutzung der Kohäsionspolitik zur Krisenbekämpfung und Sanktionen

(17) Funktion der Regionalpolitik

Aufgabe der Regionalpolitik ist die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Union (EUV, Artikel 3(3) sowie AEUV, Artikel 174 ff.).

(18) Kein Finanzausgleich, aber Kohäsionspolitik

Eine Union mit einheitlicher Währung (und fehlender Möglichkeit zu interner Wechselkurspolitik) muss zusätzlich zum gewünschten Ausgleich der Disparitäten zentrifugale Kräfte begrenzen, die sich durch geografische Lage, technologische Pfaden, Wirtschaftsstrukturen, Institutionen und Wirtschaftspolitik ergeben. Dazu haben Staaten in der Regel einen primär finanziellen "Finanzausgleich", der ungebundene Mittel zum Ausgleich von Schocks einsetzt, und eine mittel- und langfristig orientierte Struktur-/Wachstums-/Entwicklungspolitik, die die Wettbewerbsfähigkeit durch strukturelle Maßnahmen forciert, insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit von Teilräumen mit schwacher Produktivität. Einen Finanzausgleich gibt es in der Europäischen Union nicht (und ist auch nicht geplant), der Abbau der Ursachen von Produktivitätsdifferenzialen und Einkommen (BIP pro Kopf) erfolgt durch die Kohäsionspolitik. Sie soll nationale und regionale Aktivitäten bei Herausforderungen ergänzen, welche die Kapazitäten der dezentralen Ebene übersteigen, externe Effekte nationaler und regionaler Politiken internalisieren und Lerneffekte generieren.

(19) Nutzung von Sanktionen; Variationen der Ko-Finanzierungsquote

Die Nutzung der EU-Regionalpolitik für Sanktionen bei Nichteinhaltung von Kriterien des Stabilitätspaktes ist technisch schwierig (Zeitprofil) und inhaltlich nicht empfehlenswert. Wenn die Probleme eines Landes in den Wettbewerbsschwächen liegen (sei es preislich oder noch mehr strukturell), dann werden diese durch eine Kürzung der Mittel noch verschärft. Denkbar wäre ein antizyklischer Einsatz nicht in der Mittelvergabe selbst, aber etwa in der Verringerung der notwendigen Ko-Finanzierungsquote in der Krise eines Landes oder der gesamten Union.

Dies wäre aber das Gegenteil einer Sanktion, da der Finanzierungsbedarf im Krisenland reduziert würde. Die Bedingungen dafür müssen nachprüfbar Konsolidierungs- und Reformschritte sein.

(20) Konzentration der Kohäsionspolitik auf den Abbau von Produktivitätsunterschieden

Die Nutzung der Mittel sollte aber vorausschauend und begleitend stärker für die Verbesserung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit und zum Ausbau eines exportfähigen Sektors genutzt werden. Der "Stärkung von bestehenden Stärken" (Clustern) sollte mehr Gewicht gegeben werden, ebenso der Errichtung von Technologiezentren, Gewerbeparks und Betriebsgründungen sowie der Exportfähigkeit. Das eigentliche Ziel der Kohäsionspolitik sollte nicht der Ausgleich von Lebensverhältnissen und primär auch nicht der Ausgleich von Einkommensunterschieden sein, sondern zuerst und vordringlich der Abbau von Unterschieden in der Produktivität von Teilräumen.

(21) Schärfung der Berichterstattung

Das derzeitige Berichtswesen hat sich in der Krise als nicht ausreichend gezeigt, um problematische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen. Eine Ergänzung um eine makroökonomische Bewertung der Nachhaltigkeit von Entwicklungen sowie Indikatoren zur übergeordneten strukturellen Wettbewerbsfähigkeit (Reale Wechselkurse, Zahlungsbilanzposition, Lohnstückkosten) scheint daher notwendig.

(22) Adaptionen im Prozess der Programmerstellung

- Als Vorstufe zur nationalen Programmerstellung und in Begleitung der strategischen Leitlinien wird ein Länderbericht vorgeschlagen, der in strukturierter Form und unter Schwerpunktsetzung auf Fragen der makroökonomischen Stabilität eine vertiefte Länderanalyse vornimmt und daraus Empfehlungen der Kommission zur sinnvollen Ausrichtung von Prioritäten und Maßnahmenlinien in der Programmerstellung ableitet. Die nationalen Rahmenpläne sollten auf Basis dieser Empfehlungen erstellt werden, abweichende Prioritätensetzungen wären durch den Mitgliedstaat zu begründen.
- In der konkreten Programmerstellung sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, zu benennen, welche Ziele sie mit den beantragten Fördermitteln erreichen wollen und welchen konkreten Beitrag dies zur regionalen Entwicklung sowie zur Verbesserung des territorialen Gleichgewichts leistet. Dazu wären aussagekräftige quantifizierte Ziele und Indikatoren zu definieren, anhand derer die Effektivität der Maßnahmen in der Folge kontrolliert werden kann.
- In der Bewertung der nationalen Programmerstellung prüft die Kommission die Konsistenz der vorgeschlagenen Indikatoren zur Ergebnismessung sowie die postulierten Prioritäten und Maßnahmenlinien im Lichte der Ergebnisse des Länderberichts. Zudem prüft die Kommission die Kapazitäten des Mitgliedstaates, die in den Programmen postulierten

Maßnahmen auch effizient und nachhaltig umzusetzen. Im Vordergrund sollten dabei jene institutionellen und makroökonomischen Faktoren stehen, die einer erfolgreichen Umsetzung einer wachstumsorientierten Politik im Wege stehen. Dabei sollten hier die Ergebnisse des oben vorgeschlagenen "Frühwarnsystems" mit einbezogen werden.

(23) Ergebnisorientierung in der Abwicklung

In der Schwerpunktsetzung von Strukturfondsverwaltung und Abwicklungsstrukturen muss der inhaltliche Impact der Programme und damit die Projektqualität wieder Vorrang vor Fragen der finanziellen Absorption erhalten. Es sollten daher entsprechende Anreize in der Verwaltung überlegt werden, um zu vermeiden, dass immer mehr Begünstigte wegen des Verwaltungsaufwands auf die Beantragung von EU-Mitteln verzichten.

(24) Verstärkung der quantitativen Evaluierung

Eine Vereinfachung der formalen Kontrollmechanismen muss freilich mit einer deutlich verstärkten inhaltlichen Evaluierung einhergehen.

Dies setzt freilich voraus, dass eine derartige Evaluierung schon im Programmplanungsprozess angelegt wird. Daher sind bereits im Programmplanungsdokument mess- und analysierbare Indikatoren zur Erfolgsmessung namhaft zu machen, die Kosten notwendiger Datensammlungen zur Evaluierung in der Programmplanung zu berücksichtigen, und Evaluierungsmethoden bereits gemeinsam mit der Programmplanung festzulegen.

Zusätzlich zu dieser begleitenden Evaluierung wäre es sinnvoll, in konsequenter Weise ex-post Evaluierungen zu forcieren, die auf einer stärkeren methodischen Basis stehen (Wirkungsanalysen auf Individualdatenbasis).

Literaturhinweise

- Aiginger, K., The Great Recession vs. the Great Depression: stylized facts on siblings that were given different foster parents, Economics E-Journal, 2010.
- Aiginger, K. (2009A), The Current Economic Crisis: Causes, Cures and Consequences, WIFO Working Paper No 341/2009, <http://www.wifo.ac.at/aiginger/crisis/>
- Breuss, F., "Mehrwert der EU-Ausgaben", Beitrag anlässlich der Konferenz "Den Haushalt reformieren, Europa verändern", Brüssel, 2008. (http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents_de.htm).
- Breuss, F. (2009A), "Mangelnde 'Europäisierung' der nationalen Konjunkturzyklen als Risiko für den Euro-Raum", WIFO-Monatsberichte 2/2009, S. 125-138.
- Breuss, F. (2009B), Verstärkt die "Große Rezession" das Auseinanderdriften der Wettbewerbsfähigkeit in der EU?, FIW Policy Brief, Nr. 1, September 2009.
- Sinn, H.W., Neuer Pakt für Europa, IFO-Standpunkt Nr. 113, 29. April 2010.
http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/B-politik/05stp/_stp?item_link=stp113.htm&lang=de
- Tichy, G., Subprime crisis - Alleinschuld der Banken? mimeo, 2008.

2. Überlegungen zu Stabilitätspakt, Frühwarnsystemen und Regionalfonds

Gerhard Rünstler

Zusammenfassung

Das 3% Defizit-Kriterium des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) hat sich als nicht ausreichend erwiesen. Mehrere Vorschläge der Modifikation des SWP stehen derzeit zur Diskussion.

Regionalfonds sind für ex-post Sanktionen (nach Verletzung des SWP) wohl nur bedingt geeignet, denn weder können solche Sanktionen rasch implementiert werden, noch unterstützen sie das Defizitland bei der Budgetsanierung. In Verbindung mit einem Frühwarnsystem für makroökonomische Ungleichgewichte können die Regionalfonds zwar grundsätzlich als antizyklisches Instrument zur fiskalpolitischen Koordination herangezogen werden. Es bleiben allerdings Fragen bezüglich Implementierbarkeit und Kompatibilität mit den eigentlichen Zielen der Fonds.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen sind zwei Beobachtungen:

- i. Wie im vorherigen Abschnitt ausgeführt, sind die hohen Budgetdefizite der ‚Defizitländer‘ (Spanien, Irland, Portugal, Griechenland, Italien) in 2009 kein isoliertes Phänomen, sondern stehen in Zusammenhang mit makroökonomischen Ungleichgewichten. Obwohl sich die Ursachen im Detail unterscheiden, lassen sich als gemeinsame Ursachen für die besonders starken Auswirkungen der Krise der Verlust von Wettbewerbsfähigkeit, eine überhitzte Binnennachfrage (Spanien, Irland) und entsprechende Leistungsbilanzdefizite ausmachen.
- ii. Mit Ausnahme Griechenlands hatten die "Defizitländer" im Jahr 2007 noch solide Staatsbudgets. Spanien, (+1,9% des BIP) und Irland (+0,1%) verzeichneten sogar Überschüsse, Italien (-1,5%) und Portugal (-1,5%) moderate Defizite. Nur in Griechenland wäre nach den heutigen Zahlen (-5,1%) die Excessive Deficit Procedure des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) im Jahr 2007 anzuwenden gewesen.

Die entscheidende Frage scheint also weniger die Durchsetzbarkeit des SWP als vielmehr die Früherkennung jener makroökonomischen Ungleichgewichte, die 2008 zum Absturz der Defizitländer – nach zum Teil massiver Überhitzung der Konjunktur – geführt haben.

Diese Überlegung fügt sich in die bei der Entstehung des SWP geführte Diskussion, dass sogenannte "zyklisch bereinigte Defizite" (also um die Effekte der kurzfristigen konjunkturellen Schwankungen) besser dazu geeignet sind, die mittelfristige Nachhaltigkeit der Budgetlage zu erkennen.

Diesbezügliche Überlegungen haben sich beim Design des SWP wegen der hohen Unsicherheiten bei der Schätzung zyklisch bereinigter Defizite zu Recht nicht durchgesetzt. In einem juristischen Verfahren können diese Schätzungen daher nicht verwendet werden.

Die Literatur bietet eine Reihe von Reformvorschlägen zum SWP, die auf Regeln abzielen, welche implementierbar sind und dennoch etwas flexibler auf makroökonomische Gegebenheiten reagieren. *Calmfors et al.* (2002) schlagen zum Beispiel vor, die Defizitgrenzen von der Höhe der Staatsschuld abhängig zu machen. *Fatas et al.* (2003) argumentieren für die Berücksichtigung nationaler Differenzen in den Defiziten: ein Staatsdefizit, welches gewisse Grenzen im Vergleich zum Durchschnitt des Euroraums überschreitet, sollte zu einer Excessive Deficit procedure führen.

Breuss (2010) schlägt einen EU-weiten Stabilisierungsfonds vor. Derzeit seien EU-Fonds nur auf langfristige Ziele ausgelegt. Ein Stabilisierungsfonds könnte als kurzfristig angelegtes Instrument in Krisenzeiten zur Stabilisierung der Konjunktur verwendet werden und damit in limitierter Form einen Finanzausgleich bereitstellen.

Zuletzt hat *Sinn* (2010) eine Reihe von Reformvorschlägen vorgelegt, die auf eine Verschärfung des SWP hinauslaufen unter anderem: niedrigere Defizitgrenzen bei hoher Staatsschuld; Strafsteuern bei Verletzung des Schuldenkriteriums; und eine europäische Institution, welche Verletzungen des SWP unabhängig vom Rat verfolgt.

Das Monitoring makroökonomischer Divergenzen

Der Früherkennung von Defiziten wurde bei den oben genannten Reformvorschlägen wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Der rasche Einbruch der Konjunktur in den ‚Defizitländern‘ legt aber nahe, den SWP durch ein Frühwarnsystem zu ergänzen, welches darauf ausgerichtet ist (i) makroökonomische Divergenzen innerhalb der Eurozone auf breiter Basis zu beobachten und (ii) geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen zu setzen.

Ein solches Monitoring lässt sich wohl nicht auf wenige Indikatoren reduzieren, sondern erfordert ökonomische Analyse. Es sollte eine Reihe von Indikatoren einschließen, unter anderem (i) Wettbewerbsindikatoren: Inflationsdifferenziale, relative Lohnstückkosten, Leistungsbilanz; (ii) Indikatoren der Binnenkonjunktur: Output Gap, Immobilienpreise, Divergenzen zwischen binnen- und exportorientierten Sektoren; (iii) fiskalpolitische Indikatoren: Ausgabenquote, öffentlicher Konsum, Veränderung des zyklisch adjustierten Defizits.

Die Ergebnisse eines Monitoring sind aufgrund dessen größerer Komplexität für juristische Prozesse wie den SWP nicht gut geeignet. Sie könnten aber ergänzend zum SWP als Grundlage wirtschaftspolitischer Koordination nützlich sein, mit dem Ziel, fiskalpolitische Maßnahmen zu setzen, welche Divergenzen reduzieren.

Erste Ansätze dazu gibt es bereits: die Eurogruppe hat im Juli 2008 ein "*Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*" eingerichtet.¹ Die schwierigste Aufgabe ist aber wohl, institutionelle Rahmenbedingungen zu finden, welche eine flexible Analyse mit ausreichendem Commitment der Mitgliedstaaten zu den Ergebnissen verbindet.

Regionalfonds und ex-post Sanktionen

Zur Durchsetzung des SWP ist im Maastricht-Vertrag derzeit die Möglichkeit von Strafzahlungen vorgesehen, die der Rat beschließen muss.

Die Regional- und Strukturfonds sind für diese Zwecke wohl wenig hilfreich.

Sanktionen sollen zwei Funktionen erfüllen:

- i. Zum einen sollten sie im Voraus effektive Anreize setzen, die Verletzung der Regeln zu vermeiden. Dafür ist die Glaubwürdigkeit der Sanktionen eine entscheidende Voraussetzung.
- ii. Zum zweiten sollten sie Regierungen in einer schwierigen Lage bei der Budgetsanierung unterstützen, indem sie etwa (i) Konditionen stellen, welche die politische Durchsetzung erleichtern; (ii) angebotsseitige Maßnahmen setzen, die das längerfristige Wachstum stützen und damit die Kosten der Budgetsanierung abfedern.

Die Strukturfonds erfüllen diese Anforderungen nur in geringem Maße. Im vor hinein sind Kürzungen der bereitgestellten Mittel wohl kein effektiver Anreiz für die nationale Budgetpolitik. Die Implementierung von Sanktionen kann nur sehr langsam vonstattengehen und daher in Krisenzeiten keine effektiven Anreize setzen. Und schließlich ist das erklärte Ziel der Fonds die Stärkung des längerfristigen Wachstums. Infrastrukturinvestitionen gelten nach wie vor als nützliche konjunkturstützende Maßnahme. Das wichtigste Argument dagegen – die langen Anlaufzeiten solcher Maßnahmen – ist nicht relevant, wenn es um die Frage geht, ob Mittel verzögert ausgezahlt werden sollen. Es wäre kontraproduktiv, die Staaten in eine Richtung zu lenken, welche zu einer Budgetsanierung über die Reduktion von notwendigen Infrastrukturinvestitionen führt.

Regionalfonds und fiskalpolitische Koordination

In Verbindung mit einem Monitoring der makroökonomischen Ungleichgewichte können die Regionalfonds grundsätzlich als anti-zyklisches Instrument zur fiskalpolitischen Koordination herangezogen werden. Sollte das Monitoring makroökonomischer Divergenzen für ein Land zu dem Schluss führen, dass Überhitzungsgefahr besteht, dann sollten grundsätzlich restriktive fiskalpolitische Maßnahmen eingeleitet werden. Umgekehrt sollten Länder in schwierigen ökonomischen Lagen budgetäre Sparmaßnahmen nicht zu Lasten von Infrastrukturinvestitionen durchzuführen.

¹ Siehe z.B. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15926_en.pdf

Als Instrument hierfür wäre zum Beispiel die temporäre Anpassung der Finanzierungsquote der EU-Regionalfonds zu den nationalen Projekten denkbar, d.h. bei Ländern mit Überhitzungsgefahr könnte die Quote gesenkt werden, Länder in schwierigen Lagen könnten höhere EU-Finanzierung erhalten. Auf diese Weise könnten die Regionalfonds im Bereich der öffentlichen Investitionen, des ESF, etc. zu einer regional adäquaten Fiskalpolitik beitragen.

Anzudenken ist auch die Mittelvergabe unter bestimmten Konditionen, die sich auf Strukturmaßnahmen beziehen.

Es stellen sich allerdings Fragen zur Umsetzbarkeit solcher Maßnahmen und zur Kompatibilität mit den grundsätzlichen Zielen der Fonds. Eines der Hindernisse ist der derzeitige 7-jährige Planungshorizont der Fonds. Für eine ausreichend rasche Steuerung müsste man Regelungen vorsehen, die eine Änderung der Finanzierungsquoten innerhalb des Planungszeitraums erlauben. Dies reduziert allerdings die Planungssicherheit und könnte damit zu einer Reduktion der Projekte führen.

Literaturhinweise

Breuss, F. (2008), Den Haushalt reformieren, Europa verändern, Brüssel, 12. Nov 2008.
http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents_de.htm

Calmfors, L. et al. (2003), "Fiscal Policy and Macroeconomic Stabilisation in the Euro Area", EEAG Report on the European Economy, 2003(2), S. 46-75, CESifo Group Munich.

Fatas, A., Von Hagen, J., Hughes Hallett, A., Sibert, A., Strauch, R.R. (2003), Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact, MEI 13, CEPR, London.

Sinn, (2010), Neuer Pakt für Europa, IFO Standpunkt 113.
http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoHome/epr/e1pz/_generic_press_item_detail?p_itemid=12709630

3. Ursachen und Möglichkeiten zur Beseitigung der Disparitäten im Euroraum

Stefan Ederer

Analyse

Die Budget- und Verschuldungskrise in Griechenland ist zu einem erheblichen Teil ein Problem der öffentlichen Finanzen. Sie ist jedoch auch durch die unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung der Länder im Euroraum bedingt. Diese Disparitäten könnten auch in Italien, Irland, Portugal und Spanien zu Problemen führen und damit die Konjunktur und den Zusammenhalt in der Währungsunion insgesamt gefährden.

Seit Einführung der gemeinsamen Währung hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der oben genannten Länder dramatisch verschlechtert. Die Lohnstückkosten und Verbraucherpreise sind seit 1999 relativ zu Deutschland und anderen Überschussländern stark gestiegen. Das dämpfte die Exportentwicklung in den Defizitländern. Die hohen Inflationsraten führten andererseits zu niedrigen Realzinsen, die den Konsum und die Investitionen – in Irland und Spanien insbesondere in den Bausektor – förderten und so die Inlandsnachfrage antrieben. In den Überschussländern hingegen wirkte die schwache Lohnentwicklung dämpfend auf die Inlandsnachfrage, wohingegen sich die Exporte dank der guten Wettbewerbsfähigkeit kräftig entwickelten. Diese Faktoren führten zu einem Aufbau von hohen Leistungsbilanzdefiziten in Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien sowie von Leistungsbilanzüberschüssen etwa in Deutschland und Österreich.

Mit dem Platzen der Immobilienblasen in Irland und Spanien, und dem Ausbruch der globalen Krise in Finanz- und Realwirtschaft gerieten Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Spanien in eine schwierige Situation, die noch länger andauern wird. Die Inlandsnachfrage ist schwach, die Arbeitslosigkeit hoch, die Wettbewerbsfähigkeit ist stark gesunken und die Budgetdefizite sind erheblich gestiegen. In allen Ländern sind ambitionierte Sparprogramme geplant. In einer derartigen Situation ist von der privaten Inlandsnachfrage und den öffentlichen Haushalten kein Impuls für die Konjunktur zu erwarten. Die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit wird dazu führen, dass auch von der Exportseite kein Wachstumsimpuls kommt. Somit droht eine längerfristige Stagnationsphase mit schwerwiegenden sozialen Folgen.

Lastenteilung

Für die weitere Entwicklung sind mehrere Szenarien denkbar:

- 1) Die Defizitländer tragen – vermeintlich – die Anpassungslast alleine. Die Überschussländer verändern ihre Politik nicht. Eine Angleichung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgt nur, wenn die Lohn- und Preisentwicklung in den Defizitländern relativ zu den Überschussländern schwächer verläuft. Bei den bisherigen – sehr niedrigen – Zuwachsraten in Deutschland

und Österreich dürfen Löhne und Preise in den Defizitländern kaum steigen bzw. müssen sogar zurückgehen. In einem derartigen Szenario wird die Inlandsnachfrage über mehrere Jahre schwach bleiben und die Arbeitslosigkeit steigen. Erst nachdem der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit teilweise ausgeglichen ist und die Exporte wieder wachsen, wird sich auch die Konjunktur in den Defizitländern wieder erholen und die Wirtschaft wieder expandieren. Das schwache Wirtschaftswachstum wird in diesem Zeitraum die Exporte der Überschussländer dämpfen, so dass auch hier während des Anpassungsprozesses kein dynamischer Aufschwung zu erwarten ist. Das könnte im Euroraum insgesamt zu einer Stagnation über mehrere Jahre führen. Sinken die Löhne und Preise in den Defizitländern stark, so kann auch eine Deflation im Euroraum nicht ausgeschlossen werden.

- 2) Die Überschussländer passen ihre Lohnentwicklung an, die Löhne und Preise steigen über einen begrenzten Zeitraum stärker als bisher. Das ermöglicht den Defizitländern eine schnellere Anpassung ihrer Wettbewerbsfähigkeit und vermeidet deflationäre Tendenzen im Euroraum. Auch die Inlandsnachfrage der Überschussländer wird durch die bessere Einkommensentwicklung stimuliert, was wiederum ihre Importnachfrage stärkt. Die Exporte der Defizitländer wachsen gegenüber Szenario 1 kräftiger und können ihren Impuls auf die Konjunktur schneller entfalten. Damit wird auch die Entwicklung am Arbeitsmarkt günstiger verlaufen und der private Konsum und die Investitionen stärker steigen. Die Exporte der Überschussländer profitieren von der dynamischeren Entwicklung in den Defizitländern. Der Ausgleich der Leistungsbilanzen erfolgt bei einem höheren Wachstum. Lohnerhöhungen können allerdings nicht einfach politisch beschlossen werden, sondern müssten das Ergebnis einer makropolitischen Einsicht der Tarifpartner sein.
- 3) Die Überschussländer setzen zusätzlich einen Impuls für ihre Inlandsnachfrage, etwa indem die unteren Einkommen durch niedrige Steuern oder Sozialtransfers entlastet werden, die öffentlichen Ausgaben in wachstumsfördernden Kategorien wie Forschung und Bildung steigen, oder die Ausweitung der Investitionstätigkeit von Unternehmen durch günstige Rahmenbedingungen gefördert wird. Dies stärkt die Importnachfrage und fördert somit die Exporte der Defizitländer. Auf diesem Weg werden die Leistungsbilanzen zusätzlich ausgeglichen, so dass der Anpassungsdruck auf Löhne und Preise abnimmt.

Ansatzpunkte zur Beseitigung von Ungleichgewichten

Der Ansatzpunkt für eine Beseitigung der Ungleichgewichte liegt also in einer stärkeren Koordination der Lohnentwicklung und einer differenzierten Budgetpolitik im Euroraum. Für die Europäische Kommission bieten sich hierzu folgende Ansatzpunkte:

- Verstärktes Monitoring zur Beobachtung der Wettbewerbsfähigkeit und regelmäßiges Reporting im Rahmen eines erweiterten Stabilitäts- und Wachstumspakts. Bisherige Prozesse, wie etwa der Makroökonomische Dialog oder die Offene Methode der Koordinierung im Rahmen der Lissabon-Strategie haben sich als zu wenig effektiv erwiesen.

- Formulierung von Empfehlungen für die Lohn- und Preisentwicklung in den einzelnen Ländern auf der Basis von Zielvorstellungen und der aktuellen Entwicklungen. Die Inflationsziele sollten individuell je nach Situation in den jeweiligen Ländern gesetzt werden. Im Durchschnitt des Euroraums sollte das Inflationsziel der EZB von 2% der EZB erreicht werden.
- Gemeinsame Entwicklung von Institutionen und Prozessen in den Mitgliedsländern, die eine Erreichung der Lohn- und Preisziele durch die dezentralen Lohnverhandlungen ermöglichen.
- Verbesserung der fiskalpolitischen Koordination, indem Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen Impulsprogramme zur Stärkung der Binnennachfrage empfohlen werden und unterschiedliche Geschwindigkeiten bei Konsolidierungsschritten festgelegt werden.

4. Die Europa 2020-Strategie und der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Stefan Ederer

Neue Architektur

Die Lissabon-Strategie, die auf der Frühjahrstagung 2000 des Europäischen Rats in Lissabon beschlossen wurde, läuft 2010 aus. Als ihr Nachfolger wurde von der Europäischen Kommission Anfang März unter dem Titel "Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth" die neue Strategie für die nächsten zehn Jahre vorgestellt.

Die Europe 2020-Strategie findet vor dem Hintergrund der Bewältigung der schweren Finanz- und Wirtschaftskrise statt. Die EU-Kommission definiert daher unter anderem folgende mit der Krise unmittelbar zusammenhängende Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Strategie ("unmittelbare Prioritäten"):

- Festlegung einer glaubwürdigen Ausstiegsstrategie aus den konjunkturstützenden Maßnahmen. Hier soll das Augenmerk auf den richtigen Zeitpunkt und ein abgestimmtes Vorgehen der Mitgliedsstaaten gelegt werden.
- Intelligente Konsolidierung der Haushalte im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung. Der Abbau der Budgetdefizite soll mit der Prioritätenfestlegung für wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen verbunden werden.
- Koordinierung der Wirtschafts- und Währungsunion im Hinblick auf makroökonomische Ungleichgewichte und die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsstaaten.

Diese "unmittelbaren Prioritäten", die auch in den Integrierten Leitlinien verankert sind, stellen starke Berührungspunkte der Europa 2020-Strategie mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt dar, und machen eine enge inhaltliche und institutionelle Abstimmung dieser beiden Politikinstrumente notwendig.

Institutionell wird die Europa 2020-Strategie durch ein Steuerungs- und Berichtssystem umgesetzt werden, das aus folgenden Elementen bestehen soll:

- Die EU-Kommission formuliert auf der Basis der Europa 2020-Strategie die "Integrierten Leitlinien".
- Die fünf Hauptziele der Europa 2020-Strategie werden in nationale Ziele und einen von der Ist-Situation ausgehenden entsprechenden Anpassungspfad umgesetzt. Die Länder legen entsprechende nationale Reformprogramme vor. Diese Programme sollen vor allem die "Bottlenecks" für die Zielerreichung identifizieren und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung enthalten. Die Programme sollen jedoch auch fiskalpolitische Maßnahmen, insbesondere zum Abbau der Budgetdefizite sowie Maßnahmen betreffend Wettbewerbsfähigkeit und makroökonomische Ungleichgewichte enthalten. Die

nationalen Reformprogramme hängen daher inhaltlich mit den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen zusammen.

- Auf der Basis der Leitlinien, Ziele und nationalen Reformprogramme werden Empfehlungen für die nationale Wirtschaftspolitik ausgesprochen.

In den Vorschlägen der Kommission ist vorgesehen, dass die Berichterstattung und Evaluierung im Rahmen der Europa 2020-Strategie gleichzeitig mit jener des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfolgt. Formell bleiben die beiden Prozesse getrennt.

Eine Abstimmung der Europa 2020-Strategie mit dem SWP ist sinnvoll und notwendig:

- Die budgetäre Planung der öffentlichen Haushalte gibt den finanziellen Rahmen für Maßnahmen zur Beseitigung der nationalen Bottlenecks vor.
- Die Maßnahmen im Rahmen der Europa 2020-Strategie beeinflussen Wachstum und Beschäftigung und setzen damit die makroökonomischen Rahmenbedingungen für die Budgetplanung.

Verbleibende Defizite

Die Art und Weise der geplanten Abstimmung zwischen Europa 2020-Strategie und SWP lässt einige Punkte problematisch erscheinen:

- Der Schwerpunkt der Koordination scheint auf der Vorgabe der budgetären Rahmenbedingungen für die Wachstums- und Beschäftigungsstrategie zu liegen. Der umgekehrte Zusammenhang, nämlich dass Wachstum und Beschäftigung auch die Budgetkonsolidierung erleichtert, bleibt unterbelichtet. Es besteht daher die Gefahr, dass die Konsolidierungspläne wachstumsfördernde Maßnahmen einschränken und so die Tendenz zum "Totsparen" erhöhen.
- Diese Gefahr besteht insbesondere in der aktuellen Situation, wo auch starke nachfrageseitige Bottlenecks bestehen.
- Da Länder mit besseren öffentlichen Finanzen eher wachstumsfördernde Maßnahmen ergreifen können, haben sie die Chance, durch gegenseitige positive Beeinflussung zwischen diesen Maßnahmen und der Schuldenquote eine "Wachstumsspirale" in Gang zu setzen. Für Länder mit hohen Schulden besteht hingegen die Gefahr des "Totsparens" (siehe oben). Die Unterschiede im Wachstum und der Verschuldung könnten weiter verstärkt werden.
- In den aktuellen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen sind zwar länderspezifisch differenzierte Konsolidierungspfade je nach unterschiedlicher makroökonomischer Situation vorgesehen. Die Berücksichtigung der Wettbewerbsungleichgewichte und die notwendige Koordination der Konsolidierungspfade bleiben jedoch eingeschränkt. Dies wird sich vermutlich auch mit der gemeinsamen Abstimmung

zwischen SWP und Europa 2020-Strategie nicht ändern, da der Prozess "bilateral" zwischen EU und Mitgliedsstaaten abläuft.

- Auch fiskalische Ausgleichsmechanismen zwischen den Mitgliedsstaaten, etwa durch einen Europäischen Währungsfonds sind nicht vorgesehen.

5. Kohäsionspolitik und Disparitäten in der WWU

Peter Huber, Peter Mayerhofer

Makroökonomische Ungleichgewichte: Der mögliche Beitrag der Kohäsionspolitik

Jedes (größere) Staatswesen mit gemeinsamer Währung und damit einheitlicher Geld- bzw. Wechselkurspolitik unterliegt in regionaler Hinsicht der Gefahr zentrifugaler Kräfte: Teilräume unterscheiden sich in geographischer Lage, natürlichen Ressourcen, Faktorausstattung und damit komparativen Vorteilen, technologischen Entwicklungspfaden und Institutionen. Unterschiede in den Entwicklungspotenzialen bei Integration sind die Folge.

Üblicherweise verfügen derartige Staatsgebilde daher über zwei räumliche Ausgleichsmechanismen:

- 1) einen kurzfristig ausgerichteten Finanzausgleich, der rein fiskalisch orientiert ist und ungebundene Mittel zur Dämpfung asymmetrischer Schocks (re)distribuiert, sowie
- 2) eine mittel- bis langfristig orientierte Entwicklungspolitik, die über strukturpolitische Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit von Teilräumen mit schwacher Produktivität bzw. Produktivitätsentwicklung zu stärken sucht.

Diese beiden Ausgleichsmechanismen erfüllen dabei sehr unterschiedliche Zwecke. Der Finanzausgleich zwischen den Teilgebieten "versichert" – ähnlich den automatischen Stabilisatoren innerhalb eines Staatsgebietes – die von einer Konjunkturkrise am stärksten betroffenen Teilräume gegen einen übermäßigen kurzfristigen Rückgang der Einkommen der Haushalte und der Budgeteinnahmen des Staates, und sichert damit ihren budgetären Handlungsspielraum in Krisenzeiten. Die Entwicklungspolitik orientiert sich hingegen auf die (langfristige) Beseitigung von strukturellen Benachteiligungen von Teilräumen und die Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, um auf dieser Weise strukturellen Handelsbilanzdefiziten vorzubeugen, die ansonsten langfristig nur durch eine (langsame) Entvölkerung einer Region gelöst werden könnten.

Obwohl ein europäischer Finanzausgleich (1) gerade unter dem Aspekt der Sicherung der Stabilität der Währungsunion wünschenswert wäre, ist ein solcher kurzfristiger (fiskalischer) Ausgleichsmechanismus in der EU nicht implementiert – und politisch gegenwärtig wohl auch kaum durchsetzbar, weil er eine Gesamtreform der EU voraussetzen würde.

Sehr wohl verfügt die EU aber über eine mittelfristig orientierte Entwicklungspolitik (2), die nach den Festlegungen der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) ² explizit als Politik zur Stärkung

²) "Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebieten zu verringern" (Einheitliche Europäische Akte, 1987, Tit. V, Art. 130a). "Die Gemeinschaft unterstützt diese Bemühungen durch die Politik, welche sie mit Hilfe der Strukturfonds ... führt" (Art. 130c). Zur Zielbestimmung vgl. auch EUV, Art.3(3) sowie AEUV, Art. 174ff – "Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt".

des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Union ausgerichtet ist ("EU Kohäsionspolitik").

In dieser Ausrichtung bildet die EU Kohäsionspolitik einen wesentlichen Pfeiler der EU-Politik, weil sie

- den einzigen Mechanismus zum mittelfristigen Abbau der Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte in der Union darstellt,
- über ihre Vorgaben und Aktivitäten dazu beiträgt, die übergeordnete Politik-Agenda der EU auf nationaler und regionaler Ebene zu verorten,
- nationale und regionale Aktivitäten bei Herausforderungen ergänzt, welche die Kapazitäten der dezentralen Ebene übersteigen,
- externe Effekte nationaler und regionaler Politiken internalisiert und Lerneffekte generiert.

Für Aufgaben des Finanzausgleichs ist die EU Kohäsionspolitik dagegen aufgrund ihrer spezifischen Ziel- und Zeitstruktur, ihren Organisationsprinzipien (Programmorientierung, integrierter Ansatz) und ihren spezifischen Instrumenten und Abwicklungsroutinen gänzlich ungeeignet. Auch der Einsatz ihrer Mittel als Hebel für Sanktionen bei nicht nachhaltiger Budgetpolitik bzw. Verletzungen der Bestimmungen des SWP scheint kontraproduktiv, haben die aktuellen Probleme (vor allem) in den südlichen Mitgliedsländern der Euro-Zone doch in Wettbewerbsschwächen gegenüber Überschussländern ihre Ursache (Marzinotto et al., 2010).

Vielmehr zeigen gerade die im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise aufgebrochenen makroökonomischen Ungleichgewichte die Notwendigkeit, auf EU-Ebene strukturpolitische Maßnahmen zur Stärkung der Effizienz wettbewerbsschwacher Teilräume zu setzen. Das Ziel eines Abbaus von Disparitäten ist damit (etwa gegenüber einem Ziel der Wachstumsmaximierung auf EU-Ebene) keineswegs obsolet, sofern es Unterschiede in den Produktivitäten und nicht etwa Maßnahmen zum Ausgleich der Lebensverhältnisse bzw. der Einkommen zum Inhalt hat³.

Ausrichtung der Kohäsionspolitik

Aus makroökonomischer und politischer Perspektive steht dabei ohne Zweifel der Abbau von Disparitäten in Produktivitätsniveau und Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten im Vordergrund. Ein territorialer Ansatz der EU Kohäsionspolitik scheint dennoch effizient, weil sich die zu unterstützenden Teilräume in Ausgangsbedingungen und Entwicklungspotentialen stark unterscheiden. Optimale Entwicklungsstrategien müssen daher den jeweiligen regionalen Kontext berücksichtigen und räumlich differenziert sein.

³) Insofern verfolgt die EU Kohäsionspolitik ausschließlich allokativen Ziele. (Re-)distributive Effekte sind ebenfalls zu erwarten, weil die Vorteile dieser Politik vor allem Regionen mit Entwicklungsrückstand zu Gute kommen, während ihre Finanzierung durch ein progressives Steuersystem erfolgt. Dies ist freilich Nebeneffekt jeder steuerfinanzierter Bereitstellung öffentlicher Güter (Ahner, o.J.).

Die Governance – Struktur der EU Kohäsionspolitik trägt dieser Herausforderung durch einen integrierten Mehr-Ebenen Ansatz entlang der jeweiligen Kompetenzen Rechnung: Die EU-Ebene definiert die strategischen Leitlinien und Ziele auf übergeordneter Ebene, stellt die finanziellen Mittel bereit und unterstützt die Regionen im Aufbau effizienter Abwicklungsstrukturen. Nationale und regionale Ebene nutzen ihre Informations- und Kontaktvorteile in der Programmierung (nationaler strategischer Rahmenplan, operationelle Programme) sowie in der Implementierung der konkreten Politikmaßnahmen.

Inhaltlich wurde der Fokus auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit der Reform der Kohäsionspolitik für 2007-2013 noch verstärkt: Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft, Grundlage für die Erarbeitung der nationalen Strategien bzw. der Kohäsionsprogramme, spiegeln die von der erneuerten Lissabon-Strategie vorgegebenen Prioritäten wider, und in der konkreten Programmierung der EU15 ist ein Anteil von mindestens 60% (Ziel 1 Konvergenz) bzw. 75% (Ziel 2 Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) der Mittel für Schlüsselinvestitionen in Zusammenhang mit der erneuerten Lissabon-Strategie bzw. folgend der Strategie Europa 2020 (EU-Kommission, 2010; Europäischer Rat, 2010) vorzusehen ("earmarking")⁴. Die Grundlagen für die strategische Kohärenz der Kohäsionspolitik mit den übergeordneten EU-Zielen von Lissabon und Göteborg sind damit gelegt (EU-Kommission, 2007a; Nordregio, 2009).

Ergebnisse der Kohäsionspolitik

Inwieweit die EU Kohäsionspolitik tatsächlich zum Abbau von Unterschieden in der Wettbewerbsfähigkeit in der Union beiträgt, ist freilich eine empirische Frage. Abseits der stärker qualitativ ausgerichteten begleitenden Evaluierungen im Zuge der EU-Programme⁵) ist dazu in den letzten Jahren eine breite Literatur entstanden, die die Wirkungen der regionalen Initiativen der EU empirisch zu quantifizieren sucht. Die Ergebnisse sind freilich keineswegs eindeutig. So konnte zwar gezeigt werden, dass Ziel 1-Regionen seit Ende der 1980er Jahre schneller gewachsen sind als die übrigen EU-Regionen (Lopez – Rodriguez, 2006; EU-Kommission, 2003, 2007; Esposti – Bussoletti, 2008). Allerdings geht dies vor allem auf das höhere Wachstum von Ziel 1-Gebieten in den Kohäsionsländern zurück, Ziel 1-Gebiete in den reicheren "alten" EU-Ländern haben dazu kaum beigetragen⁶).

⁴) Als Schlüsselinvestitionen gelten dabei Mittel für FuE und Innovation, Infrastrukturen von europaweiter Bedeutung, industrielle Wettbewerbsfähigkeit, erneuerbare Energieträger, Energieeffizienz, Öko-Innovationen und Humanressourcen. Für die EU12 sind diese Vorgaben nicht bindend, allerdings hat die EU-Kommission die neuen Mitgliedstaaten ermuntert, nach Möglichkeit zumindest 50% ihrer Mittel für derartige Schlüsselinvestitionen vorzusehen. Die auf Basis dieser Festlegungen ausgearbeiteten Strategien der Mitgliedstaaten sehen vor, 65% der Mittel im Rahmen des Ziels Konvergenz bzw. 82% der Mittel des Ziels Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in Prioritäten der Lissabon-Strategie zu investieren (EU-Kommission, 2007).

⁵) Für einen Überblick vgl. die Beiträge des Schwerpunktheftes "The Evaluation of European Union Cohesion Policy" in den *Regional Studies*, 40(2), 2006.

⁶) Das Wachstum der Ziel 1-Gebiete in Deutschland und Italien lag deutlich unter jenem in den Ziel 1-Regionen der Kohäsionsländer. Zudem war ihr Wachstum in Italien nicht höher, in Spanien sogar niedriger als jenes in anderen Regionen des Landes (Lammers, 2007).

Breitere Impact-Analysen auf Basis großer makroökonomischer Modelle zeigen durchaus relevante Wachstumswirkungen (ESRI – GEFRA, 2002; Beutel, 2002; Bradley et al., 2004, 2007), betrachten jedoch nur die nationale Ebene bzw. große, zusammenhängende Regionsgruppen (etwa die Ziel 1-Regionen). Sofern Wirkungsanalysen alle EU-Regionen erfassen, basieren sie meist auf ökonometrischen Wachstumsregressionen und liefern widersprüchliche Ergebnisse. Einige Studien finden keine (Garcia-Mila – McGuire, 2001; Boldrin – Canova, 2001) oder allenfalls geringe (De la Fuente – Vives, 1995; Cappelen et al., 2003; Rodriguez-Pose – Fratesi, 2004; Dall'Erba – Le Gallo, 2007) Effekte der Strukturfondsförderungen auf regionale Wachstumsunterschiede, andere identifizieren verzögerte Effekte (Beugelsdijk – Eijffinger, 2005) oder solche nur auf Länderebene (Fayolle – Lecuyer, 2000). Insgesamt verbleibt bei Durchsicht dieser Ergebnisse der Eindruck eher gemischter Resultate in Hinblick auf die Wirkungen der Kohäsionspolitik. Allerdings weist diese Literatur (als weitgehend gesichertes Resultat) darauf hin, dass die Effektivität der Interventionen von der Güte der nationalen Institutionen abhängig ist (Cappelen et al., 2003; Ederveen et al., 2006).

Mögliche Ansatzpunkte für Verbesserungen

Jedenfalls scheint es angesichts der verstärkten makroökonomische Ungleichgewichte und der Budgetbeschränkungen im Gefolge der Wirtschaftskrise notwendig, nach Möglichkeiten zu suchen, um die Effizienz der EU Kohäsionspolitik in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit benachteiligter Teilräume weiter zu steigern und zu optimieren. Mögliche Ansatzpunkte in Ausrichtung und Implementierung könnten dabei in folgenden Bereichen liegen:

Ansatzpunkte in der Ausrichtung der Kohäsionspolitik

Priorisierung des Zielsystems auf die Wettbewerbsfähigkeit der Länder

Das Zielsystem der EU Kohäsionspolitik ist derzeit komplex. Den übergeordneten Zielen der Erreichung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung sowie der Stärkung der ökonomischen und sozialen Kohäsion, im Besonderen dem Abbau regionaler Disparitäten (Art. 2 bzw. 158 EU-Vertrag) sind die strategischen Ziele "Verbesserung des Wohlstands und nachhaltiges regionales Wachstum" sowie "Förderung der Verbindungen zwischen den Regionen" zugeordnet, denen wiederum die operativen Ziele "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit", "Förderung der sozialen Inklusion und von nachhaltigen Arbeitsplätzen" und "Förderung der Umweltqualität" einerseits sowie "Entwicklung transregionaler Verbindungen" und "Förderung der Kooperation" andererseits dienen sollen. Zudem hat die EU Kohäsionspolitik den Agenden von Lissabon und Göteborg zu dienen, auch Fragen des demographischen Wandels, des Klimawandels, der Globalisierung, der Gender-Gerechtigkeit oder der Energiesicherheit werden als Herausforderungen für die Kohäsionspolitik verstanden (EU-Kommission, 2008).

Nun ist eine vieldimensionale Zielstruktur wohl auch notwendiges Resultat der Komplexität einer Sektor übergreifenden und multidisziplinären Entwicklungspolitik (Ahner, o.J.). Allerdings

zeigt sich gerade in der derzeitigen Wirtschaftskrise, dass die EU durch schwerwiegende strukturelle Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Länder geprägt ist, die auf Sicht den Bestand der Währungsunion gefährden könnten. Logische Konsequenz wäre eine klare Schwerpunktsetzung auf das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit benachteiligter Unionsteile, eine Priorisierung, die im Übrigen auch den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. März 2010 entspricht⁷.

Räumliche Konzentration der Mittel

Die Budgetprobleme durch die Wirtschaftskrise sowie die relative Ausdünnung der Kohäsionsmittel infolge der EU-Erweiterung (Bevölkerung in EU-Regionen unter 75% EU-BIP steigt von 68 auf 116 Millionen) lassen eine weitere Konzentration der Interventionen auf wettbewerbsschwache Teilräume sinnvoll erscheinen, um kritische Massen zu ermöglichen. Bisherige Reformen waren hier erfolgreich: Während 1989 56% der Mittel auf die am wenigsten entwickelten Regionen konzentriert waren, werden es am Ende der Periode 2007-13 85% sein (EU-Kommission, 2007). Allerdings werden auch in der neuen Periode Regionen ohne markanten Entwicklungsrückstand im Rahmen des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" mit € 55 Mrd. oder 16% der verfügbaren Mittel unterstützt. Die hier allozierten Mittel dienen (ohne territoriale Bindung) der Bewältigung des strukturellen Wandels, der Förderung von Wissensgesellschaft und unternehmerischer Initiative und der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und stellen damit ohne Zweifel wichtige öffentliche Güter bereit. Allerdings ist die Interventionsintensität oft niedrig, sodass die nationale Ebene mit der Ausrichtung dieser Programme budgetär kaum überfordert erscheint. Es erscheint daher sinnvoll, die Allokation der verfügbaren Mittel weiter in Richtung Konvergenzziel umzuschichten. Als Ersatz für das Ziel "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" könnte (bei verringerten Mitteln) ein System etabliert werden, das im Rahmen eines "Call"-Systems innovative Entwicklungskonzepte in der gesamten EU fördert. Dies könnte Kreativitätspotenziale auf regionaler Ebene heben und Lerneffekte generieren.

Konzentration auf langfristige Wachstumsdeterminanten

Hinweise über prioritäre Ansatzpunkte zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit liefert die neuere Literatur. So suchen *Crespo-Cuaresma et al.* (2009) in einer Arbeit zum Wachstum der europäischen NUTS-II Regionen im Zeitraum 1995/2005 unter insgesamt 57 möglichen Wachstumsdeterminanten jene Einflussfaktoren, die das Wachstum *robust* beeinflussen. Abgesehen von einigen durch die Wirtschaftspolitik kaum beeinflussbaren Faktoren (Ausgangsniveau des BIP, geografische Lage, Bevölkerungsdichte) finden sie (allein) die Ausstattung mit Humankapital und Infrastruktur als robuste Wachstumstreiber. Andere Studien (*De la Fuente – Vives*, 1995; *Rodriguez-Pose – Ratesi*, 2004) liefern in diesem Zusammenhang

⁷) "Die EU muss sich auf die dringlichen Herausforderungen im Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Zahlungsbilanzentwicklung konzentrieren" (Europäischer Rat, 2010, I.6.e).

Hinweise, dass Investitionen in Humankapital den regionalen Ausgleich tendenziell stärker befördern als solche in die Infrastruktur. Zudem lässt sich theoretisch die Existenz eines "optimalen" Ausstattungsniveaus mit Infrastruktur zeigen (Barro, 1990; Barro – Sala-i-Martin, 1992), und einzelne empirische Ergebnisse (etwa Barro – Sala-i-Martin, 1995) legen eine mit dem Entwicklungsniveau abnehmende Effizienz von Infrastrukturinvestitionen nahe. Obwohl die Ergebnisse damit Diskussionsspielräume hinsichtlich möglicher Komplementaritäten zwischen verschiedenen Wachstumsdeterminanten und ihrer differenzierten Wirkungen bei unterschiedlichem Entwicklungsstand offen lassen, legt dies doch nahe, Humankapital und (bei niedrigem Entwicklungsniveau bzw. erheblichem Ausstattungsdefizit) Infrastruktur als Ansatzpunkte einer langfristig orientierten Entwicklungsstrategie prioritär zu behandeln. Zudem lassen die aktuellen Entwicklungen besonders Maßnahmen als sinnvoll erscheinen, welche die Exportbasis wettbewerbsschwacher Räume über Clusterbildung und die Stärkung von Innovation und Internationalisierung auf Unternehmensebene stärken.

Ansatzpunkte in Implementierung und Abwicklung

Schärfung der Berichterstattung

Das derzeitige Berichtswesen zur Erreichung der Ziele der Kohäsionspolitik ((Zwischen-)Berichte über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt) hat sich in der Krise als nicht ausreichend gezeigt, um problematische Entwicklungen frühzeitig zu erkennen⁸. Eine Ergänzung um eine makroökonomische Bewertung der Nachhaltigkeit von Entwicklungen sowie Indikatoren zur übergeordneten strukturellen Wettbewerbsfähigkeit (Reale Wechselkurse, Zahlungsbilanzposition, Lohnstückkosten) scheint daher notwendig.

Adaptionen im Prozess der Programmierung

- (1) Als Vorstufe zur nationaler Programmierung und in Begleitung der strategische Leitlinien wird ein Länderbericht vorgeschlagen, der in strukturierter Form und unter Schwerpunktsetzung auf Fragen der makroökonomischen Stabilität (incl. Szenario-basierter Stress-Tests zur Budgetentwicklung) eine vertiefte Länderanalyse vornimmt und daraus Empfehlungen der Kommission zur sinnvollen Ausrichtung von Prioritäten und Maßnahmenlinien in der Programmierung ableitet. Die nationalen Rahmenpläne sollten auf Basis dieser Empfehlungen erstellt werden, abweichende Prioritätensetzungen wären durch den Mitgliedstaat zu begründen.
- (2) In der konkreten Programmierung sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, zu benennen, welche Ziele sie mit den beantragten Fördermitteln erreichen wollen und welchen konkreten Beitrag dies zur regionalen Entwicklung sowie zur Verbesserung des

⁸) So findet sich in den (Zwischen-)Berichten über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt kein Hinweis auf die Probleme des aktuellen "Sanierungsfalls" Griechenland. Tatsächlich war das Wachstum dieses Landes im Beobachtungszeitraum des letzten Berichtes (1995-2005) beeindruckend, der Rückstand zum Rest der EU-27 hat sich in dieser Phase von 74% auf 88% des EU-Durchschnitts verringert (EU-Kommission, 2007).

territorialen Gleichgewichts leistet. Dazu wären aussagekräftige quantifizierte Ziele und Indikatoren zu definieren, anhand derer die Effektivität der Maßnahmen in der Folge kontrolliert werden kann.

- (3) In der Bewertung der nationalen Programmierung prüft die Kommission die Konsistenz der vorgeschlagenen Indikatoren zur Ergebnismessung sowie die postulierten Prioritäten und Maßnahmenlinien im Lichte der Ergebnisse des Länderberichts. Zudem prüft die Kommission die Kapazitäten des Mitgliedstaates, die in den Programmen postulierten Maßnahmen auch effizient und nachhaltig umzusetzen. Im Vordergrund sollten dabei jene institutionellen und makroökonomischen Faktoren stehen, die einer erfolgreichen Umsetzung einer wachstumsorientierten Politik im Wege stehen. Dabei sollten hier die Ergebnisse des oben vorgeschlagenen "Frühwarnsystems" mit einbezogen werden.

Ergebnisorientierung in der Abwicklung

In der Schwerpunktsetzung von Strukturfondsverwaltung und Abwicklungsstrukturen muss der inhaltliche Impact der Programme und damit die Projektqualität wieder Vorrang vor Fragen der finanziellen Absorption erhalten. Monitoring und Finanzmanagement binden erhebliche Verwaltungsressourcen, die vorrangig der Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften und der Absicherung der Bürokratie gegenüber Kontrollinstanzen und nicht der eigentlichen Programmabwicklung bzw. -optimierung dienen. Es sollten daher entsprechende Anreize in der Verwaltung überlegt werden, um zu vermeiden, dass immer mehr Begünstigte wegen des Verwaltungsaufwands auf die Beantragung von EU-Mitteln verzichten.

Verstärkung der quantitativen Evaluierung

Eine Vereinfachung der formalen Kontrollmechanismen muss freilich mit einer deutlich verstärkten inhaltlichen Evaluierung einhergehen. Vorschläge hierzu liegen der Kommission im Rahmen des Reports von *Barca (2009)* vor. Dieser Bericht schlägt vor

- den Erfolg der Programmabwicklung anhand einer Liste von Indikatoren, die im Programmplanungsdokument festgelegt werden, nach 3 Jahren zu überprüfen,
- bei Vorliegen eines unzureichend erklärten Misserfolgs eine ad-hoc-Evaluierung durchzuführen, die in Empfehlungen der Kommission gipfelt, und
- bei Nicht-Umsetzung der Empfehlungen entsprechende finanzielle Sanktionen zu ergreifen.

Diese Vorschläge setzen freilich voraus, dass eine derartige Evaluierung schon im Programmplanungsprozess angelegt wird (vgl. Punkt Adaptionen im Prozess der Programmierung). Daher sind bereits im Programmplanungsdokument mess- und analysierbare Indikatoren zur Erfolgsmessung namhaft zu machen, die Kosten notwendiger Datensammlungen zur Evaluierung in der Programmplanung zu berücksichtigen, und Evaluierungsmethoden bereits gemeinsam mit der Programmplanung festzulegen.

Zusätzlich zu dieser begleitenden Evaluierung wäre es sinnvoll, in konsequenter Weise ex-post Evaluierungen zu forcieren, die auf einer stärkeren methodischen Basis stehen, als dies bisher

der Fall ist (z.B. konterfaktische Impact-Analysen, Wirkungsanalysen auf Individualdatenbasis). Dies würde es ermöglichen, die Wirkungen der EU-Kohäsionspolitik und deren Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger der Union glaubhaft deutlich zu machen.

Literaturhinweise

- Ahner, D., "What do you really know about European Cohesion Policy?", mimeo, Brussels, o.J.
- Barca, F., "An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based Approach to meeting European Union Challenges and Expectations", Independent Report, 2009.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X., "Economic Growth", McGraw-Hill, Inc., 1995.
- Barro, R.J., "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy* 98(2), 1990, S 103-125.
- Barro, R.J., Sala-i-Martin, X., "Public Finance in Models of Economic Growth", *Review of Economic Studies* 59(4), 1992, S 645-661.
- Beugelsdijk, M., Eijffinger, S.C.W., "The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An empirical Analysis for the EU15 in 1995-2001", *Journal of Common Market Studies*, 43, 2005, S. 37-51.
- Beutel, J., "The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the Period 2000-2006", Final Report to the DG Regio, Konstanz, 2002.
- Boldrin, M., Canova, F., "Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European regional Policies", *Economic Policy*, 16(32), 2001, S. 205-253.
- Bradley, J. Gacs, J., Morgenroth, E., Untiedt, G., "A Study of the Macro-economic Impact of the Reform of EU Cohesion Policy, Report submitted to the DG Regio, Brussels, 2004.
- Bradley, J., Untiedt, G., Mitze, T., "Analysis of the Impact of Cohesion Policy using the COHESION System of HERMIN Models", Dublin, Münster, 2007.
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., Verspagen, B., "The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 2003, 621-644.
- Crespo-Cuaresma, Jesus, Doppelhofer, Gernot, Feldkircher, Martin (2009) The determinants of Economic Growth in European Regions, CES-Ifo Working Paper No. 2519.
- Dall'erba, S., Le Gallo, J., "Regional Convergence and the Impact of European Structural Funds over 1989-1999: A Spatial Economic Analysis", *Papers in Regional Science*, 87(2), 2008, S. 219-244.
- De la Fuente, A., Vives, X., "Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain", *Economic Policy*, 20, 1995, S. 11-54.
- Ederveen, S., De Groot, H.L.F., Naihuis, R., "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", *Kyklos*, 59, 2006, S. 17-42.
- Eposti, R., Bussoletti, S., "Impact of Objective 1 Funds on Regional Growth Convergence in the European Union: A Panel-data Approach", *Regional Studies*, 42(2), 2008, 159-174.
- ESRI, GEFRA, "An Examination of the Ex-post Macroeconomic Impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 Countries and Regions", Final Report to the DG Regio, Dublin, 2002.
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung am 25./26. März 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4 CONCL 1, Brüssel, 2010.
- EU-Kommission, "Second Progress Report on economic and social Cohesion", DG Regional Policy, Brussels, 2003.
- EU-Kommission, "Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt", Brüssel, 2007.
- EU-Kommission (2007a), "Umsetzung der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung durch die Mitgliedstaaten und Regionen im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik, 2007-2013, KOM(2007) 798 endg., Brüssel, 2007.

- EU-Kommission, "Regionen 2020. Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU Regionen", Arbeitspapier der Kommission, SEK(2008), Brüssel, 2008.
- EU-Kommission, "Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", KOM(2010), 2020 endg., Brüssel, 2010.
- EU-Kommission (2010a), "Ex-post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 co-financed by the ERDF (Objective 1&2)", Synthesis report, Brüssel, 2010.
- Fayolle, J., Lecuyer, A., "Regional Growth, national Membership and European Structural Funds: an empirical Appraisal", La Revue de l'OFCE, 2000, S. 1-31.
- Garcia-Mila, T., McGuire, T.J., "Do interregional Transfers improve the economic Performance of poor Regions? The Case of Spain", International Tax and Public Finance, 8, 2001, S. 281-295.
- Lammers, K., "Die EU-Regionalpolitik im Spannungsfeld von Integration, regionaler Konvergenz und wirtschaftlichem Wachstum", Raumforschung und Raumordnung, 66(4), 2007, S. 288-300.
- Lopez-Rodriguez, J., Faina, J.A., "Objective 1 Regions versus Non-Objective 1 Regions. What does the Theil Index tell us?", Applied Economics Letters, 13, 2006, S. 815-820.
- Marzinotto, B., Pisani-Ferry, J., Sapir, A., "Two crisis, two responses", Bruegel policy brief, 01, 2010.
- Nordregio, "The Potential for regional Policy Instruments, 2007-2013, to contribute to the Lisbon and Göteborg Objectives for Growth, Jobs and sustainable Development", Final Report to the European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Evaluation Unit, Stockholm, 2009.
- Rodriguez-Pose, A., Fratesi, U., "Between Development and Social Policy: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions", Regional Studies, 38, 2004, S. 97-113.

Annex: Eurozone in Gefahr?

Heinz Handler

Eurozone ist keine optimale Währungszone

- Die Eurozone mit ihren nunmehr 16 Mitgliedern ist **keine optimale Währungszone**, die realen Wechselkurse bewegen sich zunehmend auseinander. Mit dem Entfall des Wechselkursinstruments müssen die Euroländer die Konvergenz ihrer Wettbewerbsfähigkeiten mit binnenwirtschaftlichen Instrumenten erreichen. In Griechenland (und einigen anderen Ländern) ist dies bisher nicht gelungen. **Mögliche Anpassungsmaßnahmen:** (i) Anpassung ex ante (wünschenswert): EU-Kommission sollte realen Wechselkurs laufend beobachten und laufend über potenzielle Gefahren für die Eurozone berichten sowie Empfehlungen zu Änderungen in der Wirtschaftspolitik betroffener Länder abgeben; (ii) Anpassung ex post (über SWP etc.); (iii) Ausscheiden aus Währungsverbund (wird derzeit nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert, weil Hauptziel die Erhaltung der Eurozone ist).
- Griechenland-Krise hat gezeigt, wie verletzlich die Eurozone bei **spekulativen Attacken** nach wie vor ist. Falls andere Länder in ähnliche Situation geraten, ist ein Dominoeffekt nicht auszuschließen. Verhindert werden müssten u.a. Transaktionen mit CDS, wenn sie nicht eigene Risiken versichern, sondern diejenigen eines Dritten. Solche Geschäfte sind in der Vergangenheit immer wieder verboten worden. Um destabilisierende Spekulation einzudämmen, muss die Transparenz im Derivathandel erhöht werden. Zu prüfen wäre, ob eine Bindung von Derivaten an das Grundgeschäft durchgesetzt werden kann.
- Das Eurosystem ist **institutionell nicht ausreichend ausgestaltet**, um Krisensituation zu meistern. Kurzfristig: Informationsfluss verbessern, Stärkung der Einsichtsmöglichkeiten von EUROSTAT in nationale Unterlagen. Langfristig: SWP stärken (wirksamere Sanktionen) und/oder neue Institutionen (EWF, Wirtschaftsregierung) schaffen.
- **Wer soll anpassen** (bzw. letztlich aus der Eurozone ausscheiden): Defizitländer oder Überschussländer? Da der Maastricht-Vertrag Deutschland als Stabilitätsvorbild genommen hat, liegt Hauptanpassungslast (wie schon im Bretton-Woods-System) bei Defizitländern. Doch wird zunehmend gefordert (z.B. von *Stiglitz*), dass Überschussländer mitwirken, indem sie ihre Binnennachfrage beleben (siehe auch Debatte um Yuan-Wechselkurs zum Dollar, in der EU zuletzt auch in den Schlussfolgerungen der Eurogruppe vom 15. März 2010).

Ist die Griechenland-Hilfe vertragskonform?

- Die Finanzmärkte haben geschafft, was mit des EU-Vertrages und des SWP nicht gelungen ist: Griechenland hat **Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung** eingeleitet.
- Mit dem **Nothilfeplan** der EU für Griechenland werden die Regeln des EU-Vertrages formal vermutlich gerade noch eingehalten. Inhaltlich wird aber der Geist des Vertrages

und des SWP umgangen, wonach der Markt über die Kreditwürdigkeit eines Landes entscheiden soll.

- Die **Verzinsung** der bilateralen Kredite soll nahe am Marktzinssatz (der Kreditgeber) liegen, woraus abgeleitet wird, dass Griechenland keine Subvention erhält. Tatsächlich profitieren neben Griechenland selbst auch die Anleger in griechischen Staatsanleihen aus den mit der Zinssubvention verbundenen Kurssteigerungen.
- Ob mit Art 125 AEUV (**No-Bailout-Klausel**) auch bilaterale Hilfen untersagt sind, ist umstritten, doch wird davon ausgegangen, dass die gemeinsam beschlossene Hilfe von keinem Mitgliedstaat durch eine Klage beim EuGH in Frage gestellt wird.
- Dem Beschluss über das Hilfspaket für Griechenland war eine Debatte vorausgegangen, ob diese Maßnahme eher zur Marktstabilisierung beitragen oder **Moral-Hazard-Verhalten** nach sich ziehen würde. Die Skeptiker warnten davor, dass die Unterstützung Griechenlands einen Damm brechen und andere instabile Mitgliedsländer veranlassen könnte, ihre Konsolidierungsbemühungen weiter in die Zukunft zu verschieben. Entscheidend wird letztlich sein, wie streng die Auflagen für die Kreditgewährung und die Überwachung sein werden.

SWP, EWF und Wirtschaftsregierung

- Das Eurosystem krankt seit Gründung an **unzureichenden Regeln für die Fiskalpolitik** der Mitgliedsländer. Art 126 AEUV (Vermeidung übermäßiger Defizite) und der SWP haben ihre Aufgaben schon vor der Krise nicht erfüllt, weil große Länder die Einhaltung temporär verweigerten. Die Gemeinschaft hat dies hingenommen und letztlich den Pakt aufweichend reformiert: Zwar wurde der präventive Arm des SWP gestärkt, gleichzeitig aber der korrigierende Arm "flexibilisiert". Ein Pferdefuß des SWP besteht im Prozess der Entscheidungsfindung: Letztlich entscheiden über Maßnahmen gegen ein Defizitland die Regierungsvertreter von potenziellen Defizitländern.
- Die **Sanktionsmöglichkeiten** gegenüber Ländern, die beharrlich die fiskalischen Maastricht-Kriterien verletzen, sind beschränkt. Neben der seit dem Lissabon-Vertrag möglichen "politischen Empfehlung" durch die Kommission (ohne Mitwirkung des Rates) an einen Mitgliedstaat bestehen unverzinsliche Einlagen und Geldbußen weiter. Ferner gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, den Zugang zu Strukturfondsmitteln und zu Krediten der Europäischen Investitionsbank (EIB) einzuschränken. Alle finanziellen Sanktionen haben den Nachteil, dass sie ein unverschuldet in Not geratenes Mitglied noch zusätzlich in Budgetschwierigkeiten bringen.
- Die **EZB** kann Staatspapiere von Mitgliedsländern, die ihren Verpflichtungen aus dem SWP nicht nachkommen, von ihren geldpolitischen Operationen ausschließen – für die Finanzmärkte ein Grund, ihre Risikoprämien hinaufzusetzen. Da die EZB bei der Bewertung der Papiere auch auf die Expertise der **Ratingagenturen** angewiesen ist, wäre die Unabhängigkeit der Ratings sicherzustellen (mehr Transparenz der Bewertungskriterien).

Die angedachte Gründung einer eigenen Ratingagentur bei der EZB sichert diese Unabhängigkeit nicht.

- Kontrovers ist die Idee der Gründung eines **Europäischen Währungsfonds** (EWF), mit dem ein in Finanzierungsschwierigkeiten geratenes Euroland durch bedingte Kreditgewährung temporär unterstützt werden könnte. Ein politisches Argument dafür ist das Fernhalten des IWF aus der Eurozone, damit auch in Krisenzeiten die Wirtschaftspolitik nicht von außen mitbestimmt wird. Der EWF würde sich wesentlich von jenem Konzept unterscheiden, das in den 1970er Jahren zur Diskussion stand, weil damals mit ihm auch noch Zentralbankfunktionen verbunden gewesen wären, die mittlerweile von der EZB abgedeckt werden. Die neue Version eines EWF könnte auf Basis der Bestimmungen über die **Verstärkte Zusammenarbeit (Art 329 AEUV)** errichtet werden. Vorteile aus einem Verfahren beim EWF hätten nicht nur die betroffenen Staaten, sondern auch die sie finanzierenden Finanzinstitute.
- Folgt man dem Konzept von Gros – Mayer (2010), dann handelt es sich im Wesentlichen um einen Stabilisierungsfonds für Krisenzeiten. Ein **unabhängiger EWF** hätte die Aufgabe, einem in Finanzierungsschwierigkeiten geratenen Euroland durch Kredite auszuweichen. Damit könnte das Instrumentarium, das derzeit mit Art 126 AEUV und dem SWP existiert, gestärkt werden. Er dürfte Kredite nur bei drohender Zahlungsunfähigkeit gewähren, wenn das betroffene Land keinen Zugang mehr zum Kapitalmarkt hat, und zwar nur unter strengen Auflagen für Budget- und Strukturreformen und zu Konditionen, die über den Marktzinsen liegen. Aber: Wie und mit welchen Instrumenten muss der EWF organisiert werden, dass über ihn mehr fiskalische Disziplin zu erreichen ist als über den SWP?
- Gros – Mayer sehen im EWF nicht nur ein Instrument der Anpassungshilfen sondern auch zur geordneten Abwicklung eines **Insolvenzverfahrens** gegen ein Euroland. Für viele Beobachter aus Wissenschaft und Politik mangelt es derzeit ohnehin an einer rechtlichen Möglichkeit, ein Mitgliedsland, das seine Verpflichtungen aus dem SWP permanent missachtet, aus der Eurozone **auszuschließen**.
- Die **Finanzierung** des EWF würde nach dem Verursacherprinzip überwiegend durch Beiträge jener Mitglieder der Eurozone erfolgen, die die Maastricht-Kriterien verletzen. Darüber hinaus müsste der EWF für ergänzende Mittel auch Zugang zum Kapitalmarkt haben.
- Mit der Errichtung einer Hilfeeinrichtung (à la EWF) ist stets auch ein **Moral-Hazard-Problem** verbunden. *Marzinotto – Pisani-Ferry – Sapir* (2010) meinen, dass es durch eine entsprechende Ausgestaltung der Finanzierungsinstrumente und der Konditionalität ausgeschlossen werden.
- Für *De Grauwe* (2010) liegt das entscheidende Manko der Eurozone im **Fehlen einer politischen Integration**, die mit einer zentralen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik verbunden wäre. Die Kommission arbeitet daher an Vorschlägen zur schrittweisen Verwirklichung einer Art "**Wirtschaftsregierung**", über die die Wirtschaftspolitik in der

Gemeinschaft besser koordiniert werden kann. Die Basis hierfür liefern die neuen Bestimmungen des **Art 136 AEUV**. Dort sind für die Mitglieder der Eurozone Maßnahmen vorgesehen, um "die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken". Dies soll Kriseninterventionen gestatten, doch sollen sie für die Mitglieder möglichst unattraktiv sein.

- In einer Währungsunion müssen unterschiedlichen Entwicklungen in der Wettbewerbsfähigkeit entweder durch interne Reformen oder europaweite Koordination zum Konvergieren gebracht werden. Reicht dies nicht, muss letztlich über ein **EU-Transfersystem** zum Ausgleich der Einkommensunterschiede oder über Maßnahmen zur Erleichterung der Arbeits- und Kapitalmobilität nachgedacht werden. Mit zunehmender Arbeitsmobilität stellen sich allerdings für die **Regionalpolitik** neue Fragen (Entvölkerung schwacher Gebiete etc.).

Literaturhinweise

- De Grauwe, P. (2010), "Crisis in the eurozone and how to deal with it", Centre for European Policy Studies (CEPS), Policy Brief 204, February.
- Gros, D., Mayer, T. (2010), "How to deal with sovereign default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund", Centre for European Policy Studies (CEPS), Policy Brief 202, February.
- Marzinotto, B., Pisani-Ferry, J., Sapir, A. (2010), "Two crises, two responses", Bruegel, Policy Brief 2010/01, March.