

# Der wirtschaftliche Nutzen Europas für Deutschland

Christian Dreger

Die wirtschaftliche Integration Europas hat die Entwicklung in Deutschland nachhaltig beeinflusst. Die wichtigsten Etappen auf diesem Weg waren die Schaffung des Europäischen Binnenmarkts mit seiner Osterweiterung sowie die Einführung der Europäischen Währungsunion. Auf diese Schritte konzentriert sich der folgende Beitrag, der auf der Grundlage bisheriger Studien die mutmaßlichen Effekte aus institutioneller und ökonomischer Sicht skizziert. Da auch die Beziehungen zu den Ländern an den EU-Grenzen die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland beeinflussen, wird die Rolle der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)<sup>1</sup> kurz beleuchtet.

## Europäischer Binnenmarkt

Der Europäische Binnenmarkt ist vor mehr als zwei Jahrzehnten eingeführt worden. Seit seiner Osterweiterung im Jahre 2004 ist er mit 500 Mio. Verbrauchern und einer Wirtschaftsleistung von 11 Bio. Euro der größte einheitliche Markt der Welt und rangiert knapp vor den Vereinigten Staaten. Derzeit gehen rund zwei Drittel der deutschen Exporte und Importe an Waren auf den Handel innerhalb der Europäischen Union und insbesondere mit den EU-Staaten zurück; 20 Jahre zuvor lagen die entsprechenden Werte noch bei 55 Prozent. Die wirtschaftliche Verflechtung hat zugenommen, was zum einen auf den Trend einer steigenden internationalen Arbeitsteilung zurückzuführen ist, zum anderen aber auch durch den Binnenmarkt begründet sein dürfte. Wird in Rechnung gestellt, dass der Exportanteil am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland ungefähr bei über 45 Prozent liegt, zeigt sich die hohe Bedeutung der europäischen Integration.

Die internen Grenzkontrollen zwischen den Gründungsmitgliedern sind zum 1. Januar 1993 abgeschafft worden. Das Fundament des Binnenmarkts besteht aus vier Grundfreiheiten; es sind dies der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Der Handel zwischen den Mitgliedern ist grundsätzlich keinen Beschränkungen unterworfen. Jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger hat das Recht, in jedem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, unter den gleichen Voraussetzungen eine Beschäftigung aufzunehmen und sich dort niederzulassen wie ein Angehöriger dieses Staates. Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr erlaubt den Transfer von Geldern und Wertpapieren in beliebiger Höhe zwischen den Mitgliedern und Drittländern. Die steigende wirtschaftliche Integration hat das Wirtschaftswachstum in den EU-Staaten angekurbelt, insbesondere dort, wo die Staaten eng miteinander verflochten sind und einen synchronen Konjunkturverlauf aufweisen.

---

1 Vgl. Katrin Böttger in diesem Buch.

Nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung<sup>2</sup> haben nicht alle Mitgliedsländer in gleicher Weise vom Binnenmarkt profitiert. Die geringsten Effekte sind in den Ländern Südeuropas sowie in Großbritannien zu verbuchen. Deutschland ist neben Dänemark der größte Profiteur des Binnenmarkts. Der Binnenmarkt hat die Wirtschaftsleistung hierzulande erheblich, nämlich um 37 Mrd. Euro gesteigert. Rechnerisch entspräche dies einem Einkommensgewinn von 450 Euro pro Einwohner und Jahr. Das Ergebnis beruht auf einem Integrationsindex, der sich auf verschiedene Komponenten stützt. Dazu zählen die Offenheit der Volkswirtschaft und die Symmetrie ihrer wirtschaftlichen Entwicklung relativ zu der des übrigen Wirtschaftsraumes. Entsprechend der Bertelsmann-Studie wäre das Wachstum in Deutschland ohne Integration um 0,5 Prozentpunkte niedriger ausgefallen. Henrekson/Torstenson/Torstensson finden für die gesamte Europäische Union etwas höhere Effekte.<sup>3</sup> Das langjährige Wachstum des BIP lag in Deutschland während der letzten beiden Jahrzehnten bei 1,4 Prozent. Rein rechnerisch hätte der Produktionszuwachs also nur 0,9 Prozent erreicht, wenn die Integration ausgeblieben wäre. Bei solchen Überlegungen ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die tatsächlichen Wachstumsimpulse nur mit einiger Unsicherheit abschätzen lassen und vom verwendeten Modellrahmen abhängig sind.<sup>4</sup> Allerdings weisen eine Reihe ökonomischer Argumente auf positive Effekte zumindest für die Mitgliedsländer hin.

Durch die Beseitigung von Handelshemmnissen werden Importe billiger. Das erhöht die Kaufkraft der privaten Haushalte, die zudem von einem vielfältigeren Produktangebot profitieren. Der steigende Wettbewerb mit Erzeugnissen aus heimischer Produktion reduziert Monopolgewinne und führt zu einer sinkenden Inflation. Der Binnenmarkt ermöglicht es Firmen, für einen größeren Markt zu produzieren. Dies führt zu steigenden Skalenerträgen, da sich die Vorteile der Massenproduktion besser nutzen lassen. Die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeit und Kapital bewirkt, dass die Produktionsfaktoren dort einsetzbar sind, wo sie die größte Wertschöpfung versprechen. Daneben werden die Mitgliedsländer als Standort für Investoren aus Drittstaaten attraktiver. Durch Gründung oder Übernahme von Unternehmen in einem Mitgliedsland ist man im ganzen Binnenmarkt präsent. Zudem beschleunigt der intensive Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten den technischen Fortschritt, indem er mehr Anreize für Innovationen setzt. Den potenziell positiven Effekten steht entgegen, dass Länder, die nicht am Binnenmarkt teilnehmen, potenziell diskriminiert werden, falls es zu einer Verdrängung von Investitionen und Handel kommt.

Abbildung 1 zeigt das Wachstum von Nachfragekomponenten im Binnenmarkt und in Deutschland. Bis zur weltweiten Finanzkrise war die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland schwächer als bei seinen EU-Partnern ausgeprägt, was vor allem beim privaten Verbrauch sichtbar ist. Dagegen zeigt Deutschland schon traditionell bei den Exporten eine stärkere Dynamik. Im Vergleich dazu sind die Investitionen eher schwach gewachsen. Zudem ist diese Nachfragekomponente stets stärkeren Schwankungen unterworfen.

---

2 Siehe Bertelsmann-Stiftung: 20 Jahre Binnenmarkt. Wachstumseffekte der zunehmenden europäischen Integration, Gütersloh 2014.

3 Vgl. Magnus Henrekson/Johan Torstensson/Rasha Torstensson R: Growth effects of European integration, in: European Economic Review 41/1997, S. 1537-1557.

4 Der Integrationsindex verändert sich kontinuierlich in der Zeit. Das ist ein Vorteil gegenüber der Spezifikation von Zustandsvariablen, die nur zwei Ausprägungen haben, etwa 0 vor und 1 nach der Einführung des Binnenmarkts. Auf der anderen Seite können die Ergebnisse durch Endogenität verzerrt werden.

Deutschland ist seit der Finanzkrise kräftiger als die übrige Europäische Union gewachsen. Dazu dürften auch strukturelle Reformen am Arbeitsmarkt und die Politik der mehrjährigen Lohnzurückhaltung beigetragen haben. Der hohe Beschäftigungsstand stabilisiert den privaten Verbrauch, der aktuell das Wachstum stützt und die Exportabhängigkeit der Konjunktur etwas mindert. Zudem ist die Lage der öffentlichen Finanzen robuster als in vielen anderen Ländern, sodass der fiskalische Konsolidierungskurs die wirtschaftliche Entwicklung weniger stark belastet.<sup>5</sup> Die Inflation der Konsumentenpreise lag in den letzten Jahren im Mittel bei weniger als 1 Prozent (siehe Abbildung 2).

Deutschland zeigte meist geringere, der übrige Binnenmarkt höhere Teuerungsraten (Abbildung 2).<sup>6</sup> Die moderate Preisentwicklung kommt nicht nur wegen eines intensiveren Wettbewerbs im Binnenmarkt zustande. Inflationsdämpfend dürfte vor allem die Integration von Schwellenländern in die Weltwirtschaft gewirkt haben.<sup>7</sup> Im Jahr 2014 sind die Inflationsraten sogar deutlich unter 1 Prozent gerutscht. Auch hier sind in erster Linie weltwirtschaftliche Ursachen, allen voran der Verfall der Rohstoffpreise, die Triebfedern dieser Entwicklung. Das unterschiedliche Inflationsniveau in Deutschland trägt dazu bei, dass die ‚ex post‘-Realzinssätze hierzulande meist klar über denen der Nachbarn liegen. Infolge der höheren Kreditkosten waren Investitionen in Deutschland oftmals weniger lohnend. Nach dem Beitritt zum Euroraum hatten sich die langfristigen Nominalzinssätze vielerorts an das Niveau Deutschlands angenähert. In diesem Sinne konnten andere Länder Stabilität importieren. Wegen der gleichzeitig höheren Inflation hatten sie zudem einen Wettbewerbsvorteil. Diese Entwicklung hat sich seit der Finanzkrise umgedreht, weil Investoren stärker zwischen Länderrisiken differenzieren. Seitdem sind sehr niedrige Realzinssätze in Deutschland zu beobachten, weil es aus der Sicht internationaler Anleger einen sicheren Hafen bietet.

Bei alledem ist jedoch auch zu konstatieren, dass die Europäische Union und Deutschland aus weltwirtschaftlicher Sicht eher Wachstumsbremsen sind. Darauf deuten die insgesamt recht geringen Zuwächse bei den Investitionen hin. Zudem expandiert die Produktion in vielen industrialisierten Ländern deutlich rascher. Dies deutet auf strukturelle Defizite hin, die bereits lange vor der Finanzkrise bestanden. Der Binnenmarkt hat die Probleme zwar gemindert, indem er den innereuropäischen Handel und die Arbeitsteilung angekurbelt hat, aber nicht gelöst. Die Zuflüsse an Direktinvestitionen von Drittstaaten in die Europäische Union erreichen aktuell die Hälfte des Vorkrisenniveaus, was ebenfalls nicht für hohe Wachstumserwartungen spricht.

---

5 Das Argument gilt vor allem gegenüber den Partnerstaaten im Euroraum. Eine steigende Staatsschuldenquote (Schuldenstand gemessen am BIP) reduziert das wirtschaftliche Wachstum in der Währungsunion. Interessanterweise gilt dieser Zusammenhang selbst dann, wenn die Staatsverschuldung auf ein tragbares Niveau zurückgefahren ist. Für andere Industrieländer ist dieser Effekt nicht zu beobachten. Vgl. Christian Dreger/Hans-Eggert Reimers: Does euro area membership affect the relation between GDP growth and debt?, in: *Journal of Macroeconomics* 38/2013, S. 481–486.

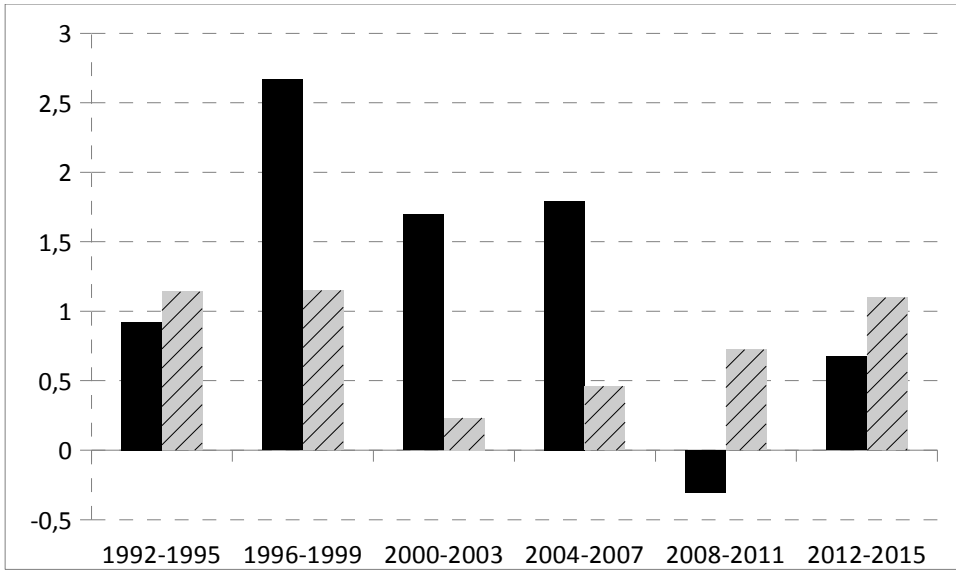
6 Am aktuellen Rand liegt die Inflationsrate in Deutschland etwas höher, weil die konjunkturelle Entwicklung hierzulande etwas stärker ist.

7 Vgl. Natalie Chen/Jean Imbs/Andrew Scott: Competition, globalization and the decline of inflation, CEPR Discussion Paper Nr. 4695, October 2004; Laurence Ball: Has globalization changed inflation?, NBER Working Paper Nr. 12687, November 2006.

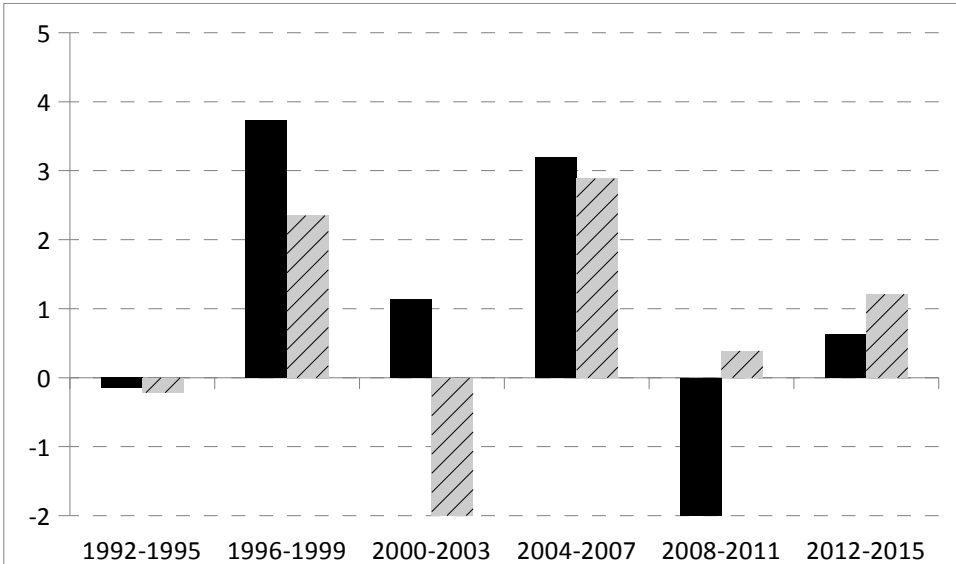
Abbildung 1: Nachfragekomponenten im Binnenmarkt und in Deutschland<sup>8</sup>

Dunkle Säule EU (EU-15 ohne Deutschland), gestreifte Säule Deutschland.

Privater Verbrauch

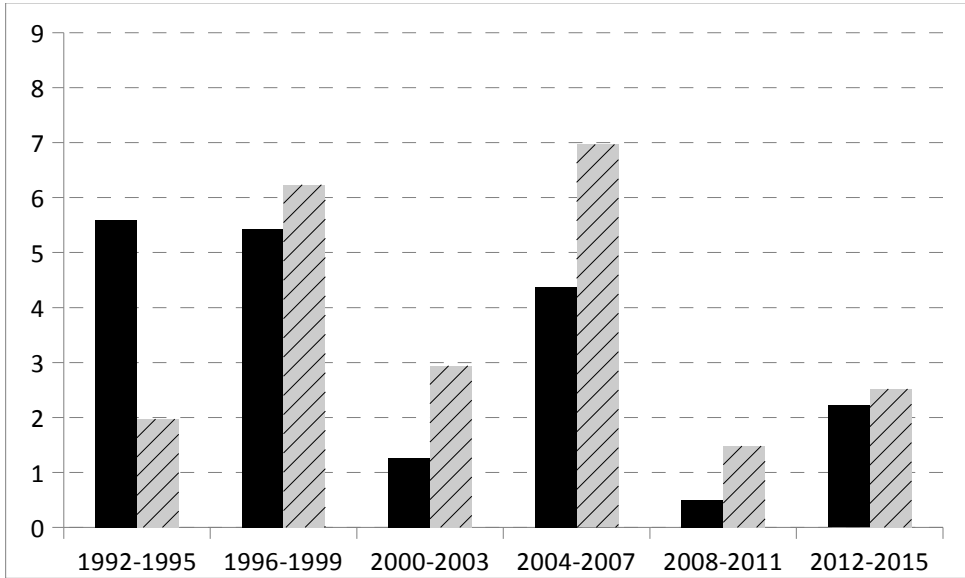


Anlageninvestitionen



8 Quelle: Europäische Kommission: Annual macro-economic database (AMECO), Durchschnittliche Wachstumsrate pro Jahr im angegebenen Zeitraum. Exporte enthalten innereuropäische Ausfuhren sowie Ausfuhren in den Rest der Welt.

Exporte



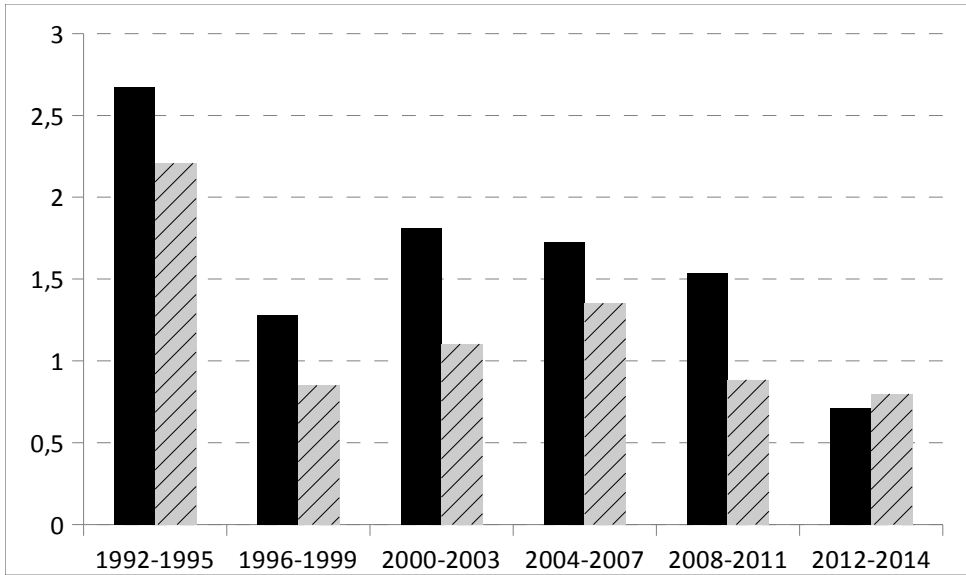
Bruttoinlandsprodukt



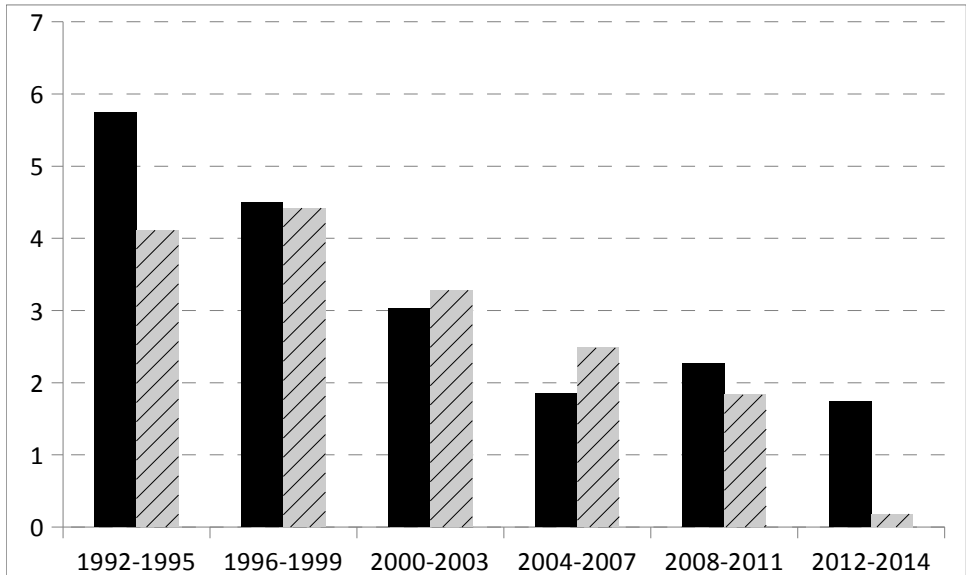
Abbildung 2: Inflation und Realzinssätze im Binnenmarkt und in Deutschland<sup>9</sup>

Dunkle Säule EU (EU-15 ohne Deutschland), gestreifte Säule Deutschland.

Inflation der Konsumentenpreise



Langfristiger Realzinssatz



9 Quelle: Europäische Kommission: AMECO, Durchschnittliche Inflation und Realzinssatz pro Jahr im angegebenen Zeitraum.

Dabei können aus der europäischen Integration noch weitere Impulse erwartet werden. Während der gemeinsame Markt für Güter recht gut funktioniert, besteht bei Dienstleistungen noch ein erhebliches Nachholpotenzial. Obwohl Dienstleistungen 70 Prozent der Produktion und Beschäftigung in der Europäischen Union ausmachen, liegt ihr Anteil am grenzüberschreitenden Handel nur bei 20 Prozent. Die im Jahr 2006 verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie zielt auf den Abbau von Bürokratie und Verwaltungsvorschriften, die einem einheitlichen Markt für Dienstleistungen mutmaßlich entgegen stehen.<sup>10</sup> Gemäß der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten unter anderem einheitliche Ansprechpartner einrichten, die als zentrale Kontaktstellen für Dienstleister fungieren und alle Verfahren und Formalitäten aus einer Hand erledigen. Davon könnten vor allem kleine und mittelständische Firmen profitieren, die nicht über die entsprechenden Kapazitäten verfügen. Nur eine kleine Minderheit dieser Unternehmen ist bisher international aufgestellt. Auch die Arbeitskräftemobilität lässt sich noch verbessern, etwa durch eine einfachere Anerkennung der im Heimatland erworbenen Qualifikationen und durch eine leichtere Mitnahme von Ansprüchen in der Sozialversicherung. Die Mobilität des Faktors Arbeit ist eine wichtige Voraussetzung, um regionale Ungleichgewichte nach asymmetrischen Schocks abzubauen.

Die Wahrscheinlichkeit für Schocks, wie sie durch die Finanzkrise ausgelöst wurden, kann sich mit steigender Integration erhöhen, wenn sich die Arbeitsteilung im Binnenmarkt intensiviert und die Regionen stärker differenzierte industrielle Strukturen aufweisen.<sup>11</sup>

### **Osterweiterung des Binnenmarkts**

Deutschland hat aufgrund seiner geographischen Nähe und bereits etablierter Handelsbeziehungen in besonders hohem Maße von der EU-Osterweiterung profitiert, die am 1. Mai 2004 in Kraft trat und den Binnenmarkt ausgedehnt hat. Nach Volksabstimmungen sind zunächst zehn Länder Mittel- und Osteuropas beigetreten, die die Kopenhagener Kriterien erfüllen. Dazu zählen stabile Institutionen, die eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Einhaltung der Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten garantieren. Ferner wird eine funktionierende Marktwirtschaft vorausgesetzt. Der *Acquis communautaire*, also die Gesamtheit des EU-Rechts, war vor dem Beitritt zum Binnenmarkt zu übernehmen. Durch die Erweiterung hat sich die Bevölkerung der Europäischen Union um 20 Prozent und die Wirtschaftsleistung um 5 Prozent erhöht. Die Pro-Kopf-Einkommen in den Ländern Mittel- und Osteuropas liegen deutlich unter denen der alten Europäischen Union, sodass sich das Wohlstandsgefälle im Binnenmarkt ausgedehnt hat. Seitdem sind drei weitere Länder aufgenommen worden. Beitrittsverhandlungen werden gegenwärtig mit Staaten der Westbalkan-Region geführt.

Die Osterweiterung hat das Wachstum im Binnenmarkt insgesamt gefördert. Dies gilt in erster Linie für die neuen Mitglieder, die nach dem Beitritt deutlich höhere Zuwächse des BIP verzeichnen konnten. Die Integration hat einen Wachstumsschub ausgelöst, der auch die Konjunktur in den alten Ländern angeregt hat. Allerdings sind diese Übertragungseffekte aufgrund des geringen Gewichts der Beitrittsländer nicht allzu hoch zu veranschlagen.<sup>12</sup> Darüber hinaus sind die Effekte geographisch uneinheitlich verteilt. Während die Mitgliedsländer im Süden Europas kaum profitieren konnten, zeigen sich für andere

---

10 Vgl. Ulrich Stelkens/Wolfgang Weiß/Michael Mirschberger: The implementation of the EU services directive. Transposition, problems and strategies, Den Haag 2012.

11 Vgl. Paul Krugman: Geography and trade, Cambridge 1993.

Staaten, insbesondere für Deutschland als Exportnation, positive Wirkungen.<sup>13</sup> Derzeit gehen 15 Prozent der deutschen Warenausfuhren nach Mittel- und Osteuropa. Mittlerweile stellt die Region einen größeren Absatzmarkt dar als die Vereinigten Staaten, für die der Exportanteil knapp unter 10 Prozent liegt. Die Länder befinden sich in einem wirtschaftlichen Aufholprozess, der noch viele Jahre anhalten dürfte und insbesondere den Investitionsgüterherstellern, etwa Unternehmen aus dem Maschinenbau, entgegenkommt. Aber auch andere Branchen wie die Automobilindustrie haben von den neuen Märkten profitiert.

Des Weiteren erlaubt die Integration mittel- und osteuropäischer Unternehmen in internationale Fertigungsabläufe effizientere Herstellungsverfahren, die dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Arbeitsplätze im Land zu sichern. Bereits vor der Osterweiterung sind lohnintensive Produktionen nach Mittel- und Osteuropa abgewandert, um Kostenvorteile auszunutzen. Der Zufluss von Investitionen in die neuen Länder erhöht den Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz und beschleunigt die Produktivitätsentwicklung, was eine allmähliche Konvergenz von Löhnen und Einkommen nach sich zieht.<sup>14</sup> Die wirtschaftliche Angleichung wird auch durch die Instrumente der EU-Regionalförderung unterstützt, obgleich auch Ineffizienzen der Mitteleinsätze zu erwarten sind. Zum Beispiel erhöhen sich nach den Ergebnissen von Becker/Egger/Ehrlich die Pro-Kopf-Einkommen in den Zielregionen.<sup>15</sup> Dagegen lassen sich positive Beschäftigungseffekte kaum ausmachen. Daneben entstehen Opportunitätskosten, da Ressourcen aus anderen Verwendungszwecken abgezogen werden, um die Förderung zu finanzieren.<sup>16</sup> Die Ausdehnung des Binnenmarkts hat den Wettbewerb an den Güter- und Faktormärkten verschärft, was unter anderem an einer zunehmenden Angleichung der Preise von Konsumgütern festgemacht werden kann.<sup>17</sup> Im Zuge der wirtschaftlichen Transformation sind auch Arbeitsplätze in Deutschland verdrängt worden, besonders im Segment unterer Qualifikationsprofile. Das hat die Lohn- und Einkommensspreizung im Land tendenziell vergrößert.

Seit der Erweiterung dürfen Selbständige aus den Beitrittsländern infolge der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit ihre Leistungen im Binnenmarkt anbieten. Davon haben vor allem Handwerker Gebrauch gemacht. Bis 2011 galten länderspezifische Übergangsregelungen, die den Zuzug von Arbeitnehmern beschränkten. So wurde speziell in Deutschland ein Zustrom von gering Qualifizierten und Lohndumping befürchtet. Die

- 
- 12 Vgl. beispielsweise Richard E. Baldwin/Joseph F. Francois/Richard Portes: The costs and benefits of Eastern enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: *Economic Policy* 24/1997, S. 127-176; Fritz Breuss: Benefits and dangers of EU enlargement, in: *Empirica* 29/2009, S. 245-274.
  - 13 Die Südländer haben relative Kostenvorteile eingebüßt, weil das Lohnniveau in Mittel- und Osteuropa niedriger ist. Damit haben sich Direktinvestitionen verlagert, die darauf abzielen, Produktionskosten zu senken. Außerdem hat sich der Schwerpunkt der EU-Regionalförderung verschoben, weil die mittel- und osteuropäischen Regionen geringere Pro-Kopf-Einkommen haben. Vgl. auch Wilhelm Kohler: Eastern enlargement of the EU: A comprehensive welfare assessment, HWWA Working Paper Nr. 260, December 2004.
  - 14 Der wirtschaftliche Aufholprozess kann sich schneller gestalten, wenn ein Mangel an Sachkapital, aber nicht an Humankapital vorliegt. Diese Implikation ergibt sich etwa aus dem Lucas-Uzawa-Modell. Vgl. auch Philippe Aghion/Peter W. Howitt: *Endogenous growth theory*, Cambridge 1997.
  - 15 Vgl. Sascha O. Becker/Peter H. Egger/Maximilian von Ehrlich: Going NUTS: The effect of EU structural funds on regional performance, in: *Journal of Public Economics* 94/2010, S. 578-590.
  - 16 Vgl. Jan in't Veld: The potential impact of the fiscal transfers under the EU cohesion policy programme, *European Economy, Economic Papers* Nr. 283, June 2007.
  - 17 Vgl. Christian Dreger/Konstantin A. Kholodilin/Kirsten Lommatzsch/Jirka Slacalek/Przemyslaw Wozniak: Price convergence in the enlarged internal market, in: *Eastern European Economics* 46/2008, S. 57-68.



Erfahrung in anderen Ländern, die die Freizügigkeit unmittelbar nach Beitritt einführten, hat allerdings gezeigt, dass die Befürchtungen unbegründet waren. Vielmehr haben die Restriktionen wohl auch die Standortverlagerungen deutscher Unternehmen nach Mittel- und Osteuropa beschleunigt. Abgesehen davon wurde auf den Zuzug hochqualifizierter Arbeitnehmer verzichtet.

Durch die weltweite Finanzkrise hat sich die Entwicklung in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas abgeschwächt. Dabei wirken sich vor allem die engen wirtschaftlichen Verflechtungen zu den alten Staaten aus, die in eine Rezession abgerutscht waren und seither meist nur ein bescheidenes Wachstum zeigen.<sup>18</sup> Zugleich ist das Risikobewusstsein internationaler Investoren geschärft worden, die eine höhere öffentliche Verschuldung und Defizite im Außenhandel mittlerweile kritischer bewerten. Während einige Schwellenländer den Einbruch ihrer Kapitalzuflüsse stoppen oder sogar überkompensieren konnten, sind die Direktinvestitionen in den Beitrittsländern noch klar unter dem Vorkrisenniveau. Daneben sind weitere Risiken beachtenswert. So sind viele private Haushalte und Unternehmen in den neuen Ländern in Euro verschuldet. Eine Abwertung der nationalen Währungen könnte die Belastungen vergrößern. Der Bankensektor wird von europäischen Instituten dominiert, die die Kreditvergabe stärker an den Bedingungen in ihrer Heimat orientieren könnten.<sup>19</sup> Eine Einführung des Euro wäre in vielen neuen Ländern in der Bevölkerung nicht unumstritten, was sich in Umfragen des Eurobarometers der Europäischen Kommission zeigt. Hier spielt wohl auch eine Rolle, dass das Wachstum im Euroraum durch die Schuldenkrise auf absehbare Zeit belastet wird.

### **Europäische Währungsunion**

Die Europäische Währungsunion vertieft die wirtschaftliche Integration durch die Verwendung des Euro als gemeinsame Währung. Theoretisch könnte die Währungsunion den ganzen Binnenmarkt umfassen. Allerdings haben drei der alten EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien, Dänemark und Schweden) de jure oder de facto die Option, auf den Euro zu verzichten. Alle anderen Mitglieder sind verpflichtet, die gemeinsame Währung einzuführen. Der Zeitplan wird individuell geprüft. Dabei spielen die Konvergenzkriterien eine wichtige Rolle, die im Vertrag von Maastricht vereinbart sind und Regelungen zur Zins- und Inflationsentwicklung, zum Schuldenstand des Staates und dem öffentlichen Budgetdefizit umfassen. Gegenwärtig setzt sich der Euroraum aus zwölf alten EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Portugal, Irland, Finnland, Österreich und Griechenland) und sieben neuen Mitgliedsländern (Slowenien, Slowakei, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern) zusammen. Ein Austritt von Staaten aus der Währungsunion, wie er seit der Griechenlandkrise diskutiert wird, ist vertraglich nicht vorgesehen. Der Euroraum besteht seit 1999, der Euro ist seit 2002 alleiniges Zahlungsmittel in den Mitgliedstaaten.

Die Mitgliedstaaten verlieren wichtige Instrumente ihrer Stabilisierungspolitik. Die Anpassung ihrer Wechselkurse ist seit dem Beitritt zum Euroraum nicht mehr möglich. Dabei war es insbesondere für Deutschland wichtig, die währungspolitische Integration weiter voranzubringen. Nominale Abwertungen, meist gegenüber der D-Mark, wurden

---

18 Vgl. Agata Wierzbowska: Transmission of euro area shocks to Central and Eastern European countries. Implications for monetary autonomy problem and business cycles synchronization, in: *Japanese Journal of Monetary and Financial Economics* 3/2015, S. 1-29.

19 Vgl. Ralph De Haas/Iman van Lelyveld: Foreign banks and credit stability in Central and Eastern Europe: A panel data analysis, in: *Journal of Banking and Finance* 30/2006, S. 1927-1952.

früher öfters vorgenommen, um preislich wettbewerbsfähig zu werden. Deutsche Wettbewerbsvorteile, die auch durch Lohnzurückhaltung erwirtschaftet wurden, gingen so wieder verloren. Die fehlende feste Bindung der Wechselkurse hat in der Folge die Lohnerhöhungen gedämpft und eine stärkere Zunahme des privaten Konsums verhindert. Das Kostenargument ist inzwischen weniger relevant, da im Zuge der Globalisierung die Nachfrage nach deutschen Exporten gestiegen ist, die zu einem hohen Teil aus weniger preissensitiven Investitionsgütern bestehen. Daher können Kostensteigerungen heute besser verkraftet werden, sodass die Rolle des Wechselkurses für die Exporte eher rückläufig ist.

Darüber hinaus verzichten die Staaten auf eine nationale Geldpolitik. Diese wird fortan von der Europäischen Zentralbank (EZB) durchgeführt. Die EZB orientiert sich am Mittelwert der Euroländer, unter anderem wird ein Inflationsziel von knapp unter 2 Prozent angestrebt. Damit wirkt die Geldpolitik in Ländern mit überdurchschnittlicher Inflation expansiv, in Ländern mit unterdurchschnittlicher Inflation eher kontraktiv auf die realwirtschaftliche Entwicklung. Weil es im Zuge der Einführung des Euroraums zu einer raschen Konvergenz nicht nur der kurzfristigen, sondern auch der langfristigen nominalen Zinssätze der Mitgliedsstaaten kam, hatte Deutschland als Niedriginflationsland höhere reale Zinssätze als die übrigen Länder zu verkraften. Dies hat nicht unerheblich zum schwachen Wachstum der ersten Jahre der Währungsunion beigetragen.

Die Geldpolitik sollte generell umso störungsfreier wirken, je stärker die Konjunktur der Mitglieder synchronisiert ist. Deutliche Divergenzen machen die einheitliche Geldpolitik weniger passgenau. Tatsächlich zeigt sich zumindest bis zur Finanzkrise eine stärkere Annäherung der nationalen Konjunkturzyklen.<sup>20</sup> Umstritten ist hingegen, ob die Einführung des Euro ein Faktor war, der dazu beigetragen hat.<sup>21</sup> Die Synchronisierung könnte beispielsweise auch durch den Binnenmarkt befördert worden sein. Seit der Finanzkrise dürfte die Heterogenität indes wieder zugenommen haben, da die Mitgliedsländer unterschiedliche Bedingungen für die Konsolidierung ihrer Finanzen haben. Während Deutschland insgesamt relativ solide Staatsfinanzen aufweist, wird dies in vielen anderen Ländern noch nicht erfüllt.

Im Gegensatz zur Geldpolitik bleibt die Fiskalpolitik zunächst in nationaler Verantwortung. Einschränkungen resultieren aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der 1997 festgeschrieben wurde und von den Eurostaaten in wirtschaftlich normalen Zeiten einen annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt fordert, um in ungünstigen Zeiten Spielraum zu haben, gegebenenfalls durch eine Erhöhung der Staatsausgaben die Wirtschaft aufzufangen beziehungsweise die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen, also temporär sinkende Steuereinnahmen und höhere Ausgaben hinzunehmen. Im SWP sind Maximalgrenzen für das öffentliche Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung vereinbart. Damit sollte ein übermäßiges Verschuldungsverhalten einzelner Länder verhindert werden, dass das Wachstum im Euroraum reduzieren könnte. Hohe staatliche Defizite können eine übermäßige Nachfrage und einen steigenden Inflationsdruck nach sich ziehen und die Geldpolitik dazu zwingen, die kurzfristigen Zinsen auf einem höheren Niveau zu halten, als dies sonst erforderlich wäre. Die Finanzpolitik kann das Vertrauen in eine stabilitätsorientierte Geldpolitik untergraben, wenn die privaten Akteure erwarten, dass eine übermäßige Kreditaufnahme des Staates von der EZB alimentiert wird. Eine

---

20 Vgl. Michael Massmann/James Mitchell: Reconsidering the evidence: are Eurozone business cycles converging?, in: *Journal of Business Cycle Measurement and Analysis* 3/2004, S. 275-307.

21 Vgl. Maximo Camacho/Gabriel Perez-Quirós/Lorena Saiz: Are European business cycles close enough to be just one?, in: *Journal of Economics Dynamics and Control* 30/2006, S. 1687-1706.

stärkere Konsolidierung der Staatsausgaben ist nicht zuletzt angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung erforderlich, um der stärkeren Belastung der sozialen Sicherungssysteme entgegenzuwirken.

Nach den Regeln des SWP darf das laufende Budgetdefizit des Staates nicht 3 Prozent und sein Schuldenbestand nicht 60 Prozent des BIP überschreiten. Andernfalls können Strafzahlungen verhängt werden. Außerdem sollen die betreffenden Länder Konsolidierungspläne vorlegen, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wieder herzustellen. Tatsächlich hatten Deutschland und Frankreich die Vorgaben des SWP wiederholt verletzt, ohne dass Defizitverfahren eingeleitet wurden. Dies hatte 2005 zu einer ersten Reform des SWP geführt.

Im Wesentlichen durften die Regeln flexibler interpretiert werden. Defizitverfahren wurden nicht automatisch eingeleitet, sondern erforderten eine Einzelfallprüfung. So konnte von Sanktionen abgesehen werden, wenn in den betreffenden Ländern gleichzeitig ein Abschwung oder eine längere Phase schwachen Wachstums vorlag. Bis zur Finanzkrise hatte sich die Debatte entschärft, da die Euroländer durch den weltwirtschaftlichen Aufschwung den Abbau ihrer Defizite leichter angehen konnten.

Die europäische Schuldenkrise hat im Jahr 2011 auf Drängen der Bundesregierung zu einer deutlichen Verschärfung des SWP geführt. Der Pakt umfasst seither eine korrektive und präventive Komponente. Diese Reform soll die Glaubwürdigkeit der Institutionen auch gegenüber den Finanzmärkten fördern. Sofern Mitglieder, gegen die ein Defizitverfahren eröffnet ist, gegen Auflagen verstoßen, treten automatische Sanktionen in Kraft. Diese können nur von einer qualifizierten Mehrheit im EU-Ministerrat gekippt werden. Darüber hinaus können EU-Mittel in größerem Umfang entzogen werden, sodass diese Ressourcen an eine nachhaltige Fiskalpolitik gebunden sind. Präventiv gelten für jedes Mitgliedsland mittelfristige Haushaltsziele, um die jährliche Erhöhung der öffentlichen Ausgaben zu begrenzen. In Staaten, die ihr Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, expandieren die Ausgaben schwächer. Mitgliedstaaten, gegen die kein Defizitverfahren läuft, müssen seit 2012 im Rahmen des Europäischen Semesters die Einhaltung der Bestimmungen des präventiven Teils in ihren Stabilitäts- oder Konvergenzprogrammen nachweisen. Die Mitgliedstaaten mit Defizitverfahren müssen die Anforderungen nach Korrektur ihres übermäßigen Defizits erfüllen. Erste Untersuchungen zur Wirksamkeit des Europäischen Semesters weisen darauf hin, dass die Prognosen, die den nationalen Haushaltsplanungen zugrunde liegen, etwas realistischer geworden sind.<sup>22</sup> Damit sind auch die Planungen von Haushalten und Unternehmen auf eine bessere Grundlage gestellt worden, da die Wahrscheinlichkeit nicht erwarteter Steuererhöhungen sinkt. Davor wurde das wirtschaftliche Wachstum eher überschätzt, was höhere geplante Einnahmen und geringere Ausgaben implizierte und einen stärkeren Defizitabbau vermuten ließ, als er dann tatsächlich eintrat. Derzeit erfüllen die meisten Staaten im Euroraum die Regeln des reformierten SWP nicht, sodass weitere Konsolidierungsanstrengungen auf der Tagesordnung stehen.

Zur Krisenbewältigung sind weitere institutionelle Reformen angegangen worden. Diese sollen den Binnenmarkt und den Euroraum resistenter gegenüber künftigen Krisen machen und Ansteckungsgefahren über Ländergrenzen hinweg abbauen. Neben der fiskalischen Konsolidierungspolitik sind neue Instrumente implementiert, insbesondere die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), die seit 2012 durch den Europäischen Stabi-

---

22 Vgl. Peter Claeys/Christian Dreger: European dimension in the National Reform and Stability Programs, European Parliament, Study, September 2013, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131105ATT73932/20131105ATT73932EN.pdf> (letzter Zugriff: 20.4.2016).

litätsmechanismus (ESM) als Dauereinrichtung ersetzt wird. Länder die am Kapitalmarkt ihre Schulden nicht mehr zu vertretbaren Konditionen refinanzieren können, erhalten aus den Rettungsschirmen Hilfen, sofern sie den von Deutschland initiierten Fiskalvertrag ratifizieren und nationale Schuldenbremsen implementieren. Die Auszahlung von Krediten ist an wirtschaftspolitische Auflagen gekoppelt, etwa an die Umsetzung von Strukturreformen zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit. Dazu zählen insbesondere verstärkte Anstrengungen zur Privatisierung von öffentlichen Unternehmen.

Darüber hinaus ist die Geldpolitik erheblich ausgeweitet worden. Bei Zinssätzen, die schnell auf die Nullgrenze abgesenkt wurden und fortan als geldpolitisches Instrument ausfielen, sind die Zentralbanken weltweit zu unkonventionellen Maßnahmen übergegangen. Die EZB hat aktuell ein mehr als eine Bio. Euro schweres Programm zum Ankauf von Staatspapieren und anderer Wertpapiere aufgelegt. Die damit verbundene Geldschwemme soll dazu beitragen, Deflationsrisiken zu vermindern, die durch die schwache Nachfrage, vor allem aber aus dem Verfall der Rohstoffpreise resultieren. Während in den USA die Geldpolitik allmählich weniger expansiv wird, dürfte die Nullzinspolitik im Euroraum noch längere Zeit aufrecht erhalten werden. Daher steht der Euro unter Abwertungsdruck. Davon profitieren in erster Linie die Exporte von denjenigen deutschen Unternehmen, deren Ausfuhren auf preissensitive Güter basieren. Allerdings wird dieser Konjunkturschub auf dem Rücken außereuropäischer Länder erzielt, deren Währungen entsprechend aufwerten. Während die niedrigen Zinsen den Konsum der privaten Haushalte anregen, werden Sparer benachteiligt. Dies macht auch die Altersvorsorge immer schwieriger. Da sich herkömmliche Anlageformen wie Lebensversicherungen oder Spareinlagen nicht mehr lohnen, werden Anleger vermehrt in risikoreichere Alternativen gedrängt. Dabei wächst die Gefahr von spekulativen Preisblasen, etwa an den Aktienmärkten, deren Platzen erhebliche realwirtschaftliche Verwerfungen nach sich ziehen können. Außerdem besteht die latente Gefahr, dass Strukturreformen unterbleiben, sollte die EZB faktisch zu einer Staatsfinanzierung übergehen. Eine Deflation könnte unter anderem zu geringeren nominalen Wachstumsraten des BIP führen. In der Folge steigen die Schuldenquoten, was die Konsolidierung der Staatsfinanzen zunehmend schwieriger macht.

### **Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)**

Die ENP<sup>23</sup> ist im Zuge der EU-Osterweiterung eingeführt worden. Damit sollte vor allem auch im Interesse Deutschlands das Entstehen neuer Grenzen verhindert und die politische und wirtschaftliche Stabilität bei den Nachbarn gefördert werden. Mit der ENP bietet die Europäische Union den Staaten privilegierte Beziehungen an, insbesondere einen erleichterten Zugang zum Binnenmarkt. Im Austausch bekennen sich die Partner zu gemeinsamen Werten, die unter anderem Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, marktwirtschaftliche Prinzipien, den Schutz von Minderheiten, gute Regierungsführung und nachhaltige Entwicklung umfassen. Kernelemente der ENP sind bilaterale Aktionspläne, die eine Agenda mit politischen, wirtschaftlichen und sozialen Reformen setzen, an deren Implementierung die EU-Förderung gebunden ist. Länder, die bei Reformen besser vorankommen, werden stärker unterstützt.

Die Östliche Partnerschaft hat zwar einige Erfolge gezeigt, ist mit der gegenwärtigen Krise in der Ukraine jedoch infrage gestellt worden. Im Südosten gestalten sich die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Türkei immer schwieriger. Auf dem

---

23 Vgl. Böttger in diesem Buch.

westlichen Balkan verlaufen die Beitrittsverhandlungen mit einigen Ländern schleppender als vorgesehen. Dabei ist das hohe Ausmaß an Korruption ein gemeinsames Problem der Beitrittskandidaten. Die Entwicklungen in vielen nordafrikanischen Staaten im Nachgang des Arabischen Frühlings haben die Voraussetzungen für eine weitere Annäherung der Region zunächst verschlechtert. Obwohl die Nachbarregionen grundsätzlich ein enormes wirtschaftliches Potenzial aufweisen, werden Wachstumschancen bei weitem nicht genutzt. Daher ist auch aus deutscher Sicht eine Bestandsaufnahme der ENP und ihrer Instrumente vordringlich, die auch zu einer Neugestaltung führen kann.

### **Ausblick und Wachstumsperspektiven in Deutschland**

Private Haushalte und Unternehmen in Deutschland haben per Saldo von der europäischen Integration profitiert. Allerdings sind die wirtschaftlichen Nutzen wohl hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückgeblieben. So sind der Binnenmarkt und der Euroraum aus weltwirtschaftlicher Sicht eher Regionen eines relativ niedrigen Wachstums. Trotz der zunehmenden Integration entwickeln sich insbesondere die Binnenkomponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, also Konsum und Investitionen, eher verhalten. Die gute Konsumkonjunktur speziell in Deutschland, die in den letzten Jahren zu verzeichnen war, ist auch durch Sondereffekte wie der Niedrigzinspolitik der EZB und Ölpreise verzerrt. Die deutschen Unternehmen haben vor allem durch neue Absatzmärkte und den Einsatz effizienterer Produktionsweisen gewonnen. Außerdem sind Wechselkursausschläge mindestens im Euroraum ausgeschlossen, die potenziell den Handel hemmen können. Die Haushalte verfügen über eine größere Auswahl; durch den Euro sind die Preise verschiedener Anbieter direkt vergleichbar. Die niedrigen Preissteigerungen erhöhen die Kaufkraft der Währung. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Inflation in Deutschland bereits recht niedrig war.

Darüber hinaus erscheint die eingeschlagene Strategie der Krisenlösung suboptimal. Die einseitige Betonung der Austeritätspolitik hat in vielen Ländern die Produktionseinbrüche verstärkt und kann noch lange auf der Entwicklung lasten. Tatsächlich können konsolidierte Staatsfinanzen das Wachstum fördern, beispielsweise weil sie künftige Finanzpolitik für Unternehmen und Haushalte kalkulierbarer macht.<sup>24</sup> Das ist jedoch eher ein langfristiger Effekt, der im Übrigen von den makroökonomischen Rahmenbedingungen abhängt. Der gleiche Schuldenstand kann tolerabel sein oder auch nicht, je nachdem, wie die Wachstumserwartungen und Zinsbelastungen in den betreffenden Ländern ausgeprägt sind. Die Arbeitslosigkeit hat vielerorts deutlich zugenommen, vor allem in den Krisenstaaten Südeuropas und in einigen neuen EU-Mitgliedstaaten. Durch die langsame konjunkturelle Erholung steigt das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Herausforderung für die politischen Entscheidungsträger besteht darin, die wirtschaftliche Erholung trotz der Schuldenkrise zu meistern und gleichzeitig den Reformkurs voranzutreiben.

Dazu scheint indes ein koordinierter Ansatz erforderlich zu sein, an dem alle Mitgliedsländer partizipieren. Tatsächlich haben sich die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen mit dem Beitritt zum Binnenmarkt und zur Währungsunion für alle Staaten nachhaltig verändert. Infolgedessen steht auch eine Diskussion der vorherrschenden Wachstumsmodelle zur Debatte. Konkret geht es um Maßnahmen, die nachhaltig ein höheres Wachstum im Wirtschaftsraum fördern. Dies könnte auch durch eine Investitionsoffen-

---

24 Vgl. Hans U. Brautzsch/Christian Dreger: Die Entwicklung der Unternehmensinvestitionen in Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 219/1999, S. 284-297.

sive erreicht werden, die vordringlich von den Überschussländern getragen werden sollte.<sup>25</sup> So können steigende öffentliche Investitionen höhere private Investitionen nach sich ziehen, wenn sie die Bedingungen für privates Engagement verbessern. Angesichts historisch niedriger Zinsen könnten Ausgaben relativ leicht geschultert werden.

Eine solche Strategie könnte helfen, die EZB von einer drohenden Überhäufung ihrer Aufgaben zu entlasten und dazu beitragen, die hohe Abhängigkeit des Euroraums vom weltwirtschaftlichen Umfeld zu mindern. Tatsächlich war es ein auch von Deutschland verfolgtes Leitmotiv des Binnenmarkts wie auch der Währungsunion, das interne Wachstum zu stärken, um weniger von globalen Schocks abhängig zu sein. Ferner gilt es, die wirtschaftliche Entwicklung in den Nachbarländer der Europäischen Union zu stimulieren – sicher mit stärker differenzierten und innovativeren Ansätzen als bisher, die auch die Realitäten in den Zielregionen besser berücksichtigen. Dies könnte die Wachstumsperspektiven für Deutschland deutlich erhöhen.

---

25 Vgl. Christian Dreger/Hans-Eggert Reimers: On the relationship between public and private investment in the euro area, DIW Discussion Paper Nr. 1365, Berlin 2014.