

INTERN

Dr. Christina Boll neue Forschungsdirektorin

Dr. Christina Boll wurde am HWWI zur neuen Forschungsdirektorin berufen. Zusammen mit Prof. Dr. Michael Bräuninger ist sie für die Koordinierung der Forschungsarbeiten am HWWI verantwortlich. Boll studierte Volkswirtschaftslehre in Mainz und Kiel und leitet seit 2008 als Senior Economist das Themenfeld „Erwerbstätigkeit und Familie“ am HWWI. Seit 2001 ist sie außerdem als Hochschuldozentin, unter anderem an der Hamburg School of Business Administration (HSBA), tätig. Die Forscherinnen und Forscher des von Boll geleiteten Themenfeldes arbeiten vorwiegend empirisch zu unterschiedlichen Themen der angewandten Mikroökonomik und benachbarten sozioökonomischen Fragen. In laufenden Projekten beschäftigen sie sich beispielsweise mit dem Einfluss des familialen Kontextes auf die Ausbildungsadäquanz der Beschäftigung, den Determinanten von Geburtenentscheidungen sowie der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf. Ein weiterer Forschungsschwerpunkt liegt auf der Bedeutung von Elternhaus und schulischem Kontext für kindliche Bildungskarrieren. Zu den Auftrag- und Drittmittelgebern des Themenfeldes gehören Ministerien, Stiftungen, Kammern, private Unternehmen und die Europäische Kommission. Weitere Informationen finden Sie unter www.hwwi.org/themenfelder/erwerbstaetigkeit-und-familie/projekte.html.

IN DIESER AUSGABE

Der Weg in eine europäische Fiskalunion Seite 1/2

Die politische Ökonomie der US-amerikanischen Handels- und Zuwanderungspolitik Seite 3

Interdisziplinäres Projekt innogesi gestartet Seite 4

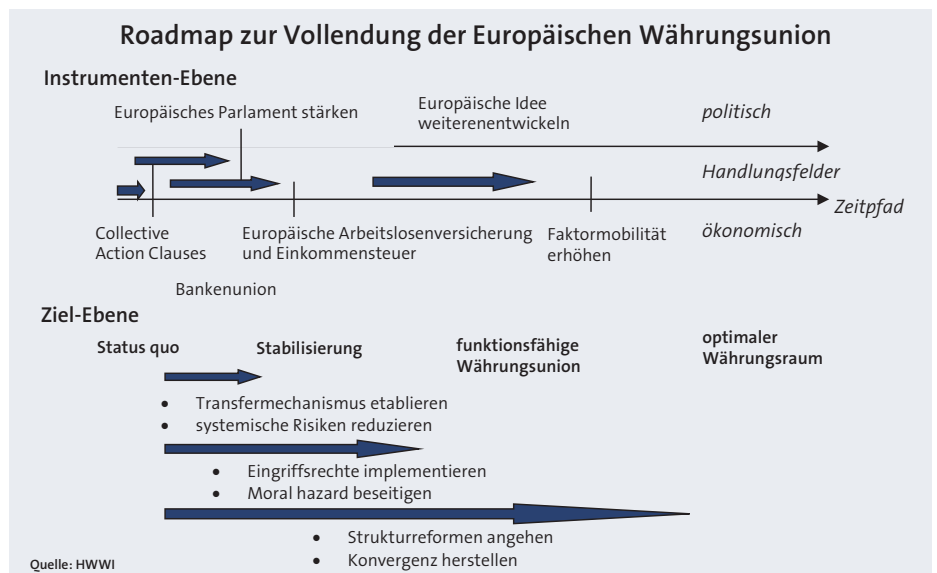
FISKALUNION

Der Weg in eine europäische Fiskalunion

Die bisherigen Maßnahmen der Politik konnten keine nachhaltige Stabilisierung der Euro-Zone bewirken. Allein die Europäische Zentralbank war hinreichend handlungsfähig und konnte zumindest kurzfristig durch ihre Interventionen und insbesondere ihre Ankündigung, im Notfall „alles Erforderliche zu tun“, um den Euro zu stabilisieren, die Märkte beruhigen. Die strukturellen Ursachen sind damit aber nicht beseitigt. Im Gegenteil: Eine fiskalpolitische Lösung muss dringend gefunden werden. Richtig konzipiert ist eine Fiskalunion die einzige Alternative zu einer „Schulden- und Inflationsunion“, wie eine Gemeinschaftsstudie von PwC und HWWI zeigt. Die Euro-Zone braucht einen konjunkturellen Ausgleichsmechanismus und einen strukturellen Konvergenzprozess. *Von Michael Bräuninger und Henning Vöpel*

Der wünschenswerte Entwicklungspfad für die Europäische Währungsunion sieht eine Weiterentwicklung vom Status quo hin zu einem optimalen Währungsraum vor. Dies erfordert jedoch Zeit. Europa kann nicht vom derzeitigen Status quo in den Zustand eines optimalen Währungsraumes „springen“. Insofern gilt es, den Übergang politisch und institutionell zu gestalten. Dies ist die wesentliche Funktion einer Fiskalunion; sie muss übergangsweise den nicht-optimalen Währungsraum Euro-Zone fallweise stabilisieren und gleichzeitig den Konvergenzprozess vorantreiben.

Einige der hier vorgeschlagenen Instrumente sind nicht unmittelbar umzusetzen. Sie erfordern einen allmählichen, sequentiellen Prozess der Umsetzung, der sich auf der Ziel-Ebene in drei Phasen gliedert (siehe Abbildung). Zunächst wird ein wirksamer Mechanismus zur fallweisen Stabilisierung der Währungsunion benötigt. Da die Euro-Krise jederzeit wieder akut werden kann, muss dieser Mechanismus unverzüglich etabliert werden. Mittelfristig muss die technische Funktionsfähigkeit der Währungsunion als nicht-optimaler Währungsraum hergestellt werden. Lang-



fristig ist durch einen überwachten Prozess struktureller Konvergenz ein optimaler Währungsraum anzustreben.

Entscheidend für den Erfolg einer Fiskalunion ist, dass sie nicht aus unverbundenen Ad-hoc-Maßnahmen besteht, sondern auf einem konsistenten, regelbasierten und dadurch glaubwürdigen institutionellen Arrangement basiert. Die skizzierten Probleme können nicht durch Einzelmaßnahmen gelöst werden, sondern nur, indem die vielfältigen Interdependenzen und komplexen Anreizwirkungen durch das institutionelle Design der Fiskalunion berücksichtigt und gelöst werden. Die bisherigen Versuche der Politik, die Euro-Krise zu lösen, scheiterten im Wesentlichen an dem Versäumnis, eine umfassende Fiskalunion und eine politische Vorstellung über ihre Umsetzung zu entwickeln. Die hier skizzierte *Roadmap* soll das mit einem konkreten Vorschlag nachholen. Das ökonomisch Notwendige darf dabei das politisch Machbare nicht überfordern. Insoweit existieren neben den ökonomischen auch politische und verfassungsrechtliche Handlungsfelder vor allem in Bezug auf Akzeptanz und Legitimation. Einige der bislang politisch entschiedenen Maßnahmen standen lange unter verfassungsrechtlichem Vorbehalt. Mit dem Urteil vom 12. September 2012 hat das Bundesverfassungsgericht den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), gegen den eine Verfassungsklage erhoben wurde, für verfassungsgemäß erklärt. Juristische Bedenken wurden damit zerstreut, die Handlungsfähigkeit der Politik wiederhergestellt und der Weg in eine europäische Fiskalunion frei gemacht. Übersehen wurden von vielen jedoch die Auflagen, die das Bundesverfassungsgericht erteilte: Eine Haftungsobergrenze muss eingezogen werden und bei jeder Entscheidung ist zwingend das Parlament einzubeziehen. Diese beiden Fragen – die der Haftung und die der Legitimation – sind aber grundlegende Probleme, die bei der Umsetzung der Fiskalunion zu lösen sind. Ohne Haftung lässt sich das *Moral Hazard*-Problem nicht lösen, ohne Legitimation lassen sich Eingriffsrechte verfassungsrechtlich nicht durchsetzen.

Die Frage, wie demokratisch legitimierte Entscheidungsprozesse in 17 Ländern der Eurozone beziehungsweise 27 Ländern der Europäischen Union organisiert werden können und wie mit nationalen Verfassungsvorbehalten beziehungsweise anhängigen Verfahren umzugehen ist, stellt sich als zentrales Problem einer nationalstaatlich verfassten Eurozone. Insoweit setzt jedes Eingriffsrecht ein hohes Maß an Akzeptanz und Legitimation voraus. Das Vertrauen der Märkte in den Euro lässt sich aber ohne Akzeptanz der Stabilisierungsmaßnahmen nicht wieder herstellen.

Zentrale Eingriffsrechte sind auf absehbare Zeit nicht realistisch. Derweil muss das *Moral Hazard*-Problem auf andere Weise gelöst werden, zum Beispiel durch einen Währungskommissar, der zumindest ein Vetorecht gegen nationale Haushaltspläne ausüben kann. Insbesondere sind in der Übergangsphase aber die Ansteckungseffekte und die systemischen Risiken zu reduzieren. Dies kann etwa durch eine Bankenunion und durch ein Staatsinsolvenzrecht geschehen, das ein geordnetes Verfahren und die verpflichtende Einführung von „*collective action clauses*“ vorsieht.

Das Kernstück der hier vorgeschlagenen Fiskalunion sieht eine europäische Einkommenssteuer und eine europäische Arbeitslosenversicherung vor. Eine darüber hinausgehende steuersystematische Harmonisierung der verschiedenen Fiskalsysteme bietet zwar den Vorteil, dass sie Transparenz und Vergleichbarkeit in Bezug auf Inzidenz und Aufkommen herstellen würde, notwendig ist sie zur Stabilisierung der Eurozone jedoch nicht. Unterschiedliche Steuertarife können sogar nützlich sein, um nationale Besonderheiten besser berücksichtigen oder asymmetrische Schocks effektiver absorbieren zu können.

Eine europäische Einkommensteuer und eine europäische Arbeitslosenversicherung sind geeignet, sowohl einen Ausgleichsmechanismus zu schaffen als auch Konvergenz herzustellen. Eine europäische Einkommensteuer ist ein Transferinstru-

ment, um Konvergenzmaßnahmen zu finanzieren. Die Verwendung der Steuereinnahmen kann entweder national oder zentral über ein „europäisches Budget“ erfolgen. Zur Vermeidung von *Moral Hazard* muss zumindest ein Veto-Recht etabliert werden, um zu vermeiden, dass nationale Ausgaben für Strukturreformen durch europäisch finanzierte Maßnahmen substituiert werden. Eine europäische Arbeitslosenversicherung ist geeignet, um die Last asymmetrischer Schocks gleichmäßiger auf die Länder der Euro-Zone zu verteilen. Damit wird ein zur einheitlichen Geldpolitik komplementärer Ausgleichsmechanismus zur Absorption asymmetrischer Schocks bereitgestellt. Weitere und darüber hinausgehende Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und zur Erhöhung der grenzüberschreitenden und sektoralen Faktormobilität sind aber in jedem Fall notwendig. Arbeitsmobilität kann zum Beispiel durch Bildung, Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen und durch eine Harmonisierung von Sozialversicherungssystemen erreicht werden. Das Problem vieler unterschiedlicher Sprachen in Europa, das die Arbeitsmobilität – eine der wesentlichen Bedingung für einen optimalen Währungsraum – innerhalb Europas bislang maßgeblich begrenzt, dürfte dagegen mit den nachkommenden Generationen aufgrund besserer Sprachkenntnisse in der Tendenz an Bedeutung verlieren. Insoweit ist Europa „virtuell“ vielleicht schon viel weiter auf dem Weg zu einem optimalen Währungsraum vorangeschritten, was nur unterstreicht, dass es sinnvoll sein kann, mit der Fiskalunion den nächsten Schritt einer vertieften wirtschaftlichen und politischen Integration in Europa zu wagen.

GEMEINSCHAFTSSTUDIE

Bräuninger, M; Straubhaar, T.; Vöpel, H.; Wilke, C.; Winkeljohann, (2013): Chancen und Risiken einer Fiskalunion, herausgegeben von PwC in Kooperation mit HWWI, Frankfurt am Main.

Die Studie kann bestellt werden unter: <http://www.pwc.de/de/offentliche-unternehmen/die-euro-zone-braucht-eine-fiskalunion.jhtml>

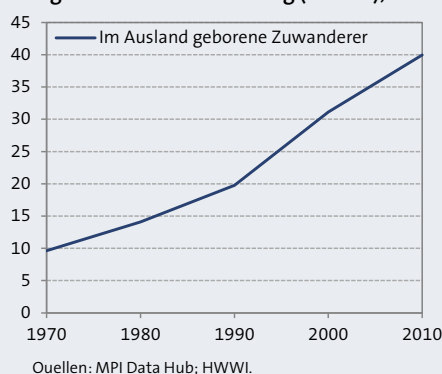
Die politische Ökonomie der US-amerikanischen Handels- und Zuwanderungspolitik

Bei den jüngsten Präsidentschaftswahlen in den USA hat das Thema Einwanderung erneut eine prominente Rolle gespielt. Während Barack Obama aktiv für eine liberale Zuwanderungspolitik warb, stellte sein republikanischer Widersacher Mitt Romney lange die Bekämpfung der illegalen Zuwanderung in den Mittelpunkt. Obwohl der Außenhandel ähnliche Auswirkungen auf den einheimischen Arbeitsmarkt haben kann wie Zuwanderung, vertreten die Republikaner auf diesem Feld – im Gegensatz zu den Demokraten – seit vielen Jahren eine sehr liberale Position. Eine neue Forschungsstudie greift die skizzierten Unterschiede zwischen Republikanern und Demokraten auf und analysiert die Außenhandels- und Zuwanderungspolitik der USA aus politökonomischer Perspektive. Von Paola Conconi, Giovanni Facchini, Max F. Steinhardt und Maurizio Zanardi

Für die Analyse der Handels- und Zuwanderungspolitik, die untern anderem als HWWI Research Paper (siehe Kasten) erschienen ist, wurde eine umfangreiche Untersuchung des Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten des U.S. Repräsentantenhauses durchgeführt. Die empirische Untersuchung stützt sich auf ein modifiziertes Heckscher-Ohlin Modell (zwei Länder, zwei Güter, zwei Produktionsfaktoren), in dem das Inland in Wahldistrikte eingeteilt ist, die unterschiedlich mit qualifizierter und unqualifizierter Arbeit ausgestattet sind. Jeder Distrikt wird von einem wohlfahrtsmaximierenden Abgeordneten repräsentiert. Es werden zwei politische Optionen modelliert: eine Liberalisierung der Handelsbeziehungen mit dem Ausland, oder eine Liberalisierung der Zuwanderung von unqualifizierten Arbeitskräften. Die Hauptaussage des Modells ist: Je höher der Anteil an hochqualifizierten Arbeitskräften in einem Distrikt, desto eher votiert dessen Abgeordneter für eine Liberalisierung von Handel und Zuwanderung.

Für die empirische Analyse wurden in einem ersten Schritt die zentralen Handels- und Zuwanderungsgesetze identifiziert und klassifiziert, die zwischen 1970 und 2006 im U.S. Repräsentantenhaus zur Abstimmung standen. Die Studie fokussiert sich somit auf einen Zeitraum, in dem die Internationalisierung der USA stark zugenommen hat (siehe Abbildung). Neben einem stetigen Anstieg der internationalen Güterströme verzeichneten die USA ebenfalls einen starken Anstieg der Zuwanderung. In einem zweiten Schritt wurde eine Datenbank erstellt, die für die jeweiligen

Zugewanderte Bevölkerung (in Mio.), USA



Gesetze alle namentlichen Abstimmungsergebnisse (sogenannte *roll call votes*) erfasst. Anhand dieser Daten kann für jede(n) Abgeordnete(n) im Repräsentantenhaus beobachtet werden, wie er beziehungsweise sie über ein bestimmtes Gesetz abgestimmt hat. In einem dritten Schritt haben die Autoren aus verschiedenen Datenquellen, wie dem U.S. Census, Informationen über den Distrikt und den jeweiligen Abgeordneten gesammelt.

Die Ergebnisse der ökonomischen Schätzungen stehen im Einklang mit dem postulierten Zusammenhang des theoretischen Modells: Die Wahrscheinlichkeit, dass Abgeordnete für eine Liberalisierung von Zuwanderung und Handel stimmen, steigt mit dem Anteil der hochqualifizierten Bevölkerung des jeweiligen Distrikts. Darüber hinaus zeigen die Schätzungen, dass Wohlfahrtsaspekte und nicht-ökonomische Faktoren, wie ethnische Netzwerke, eine wichtige Rolle bei Entscheidungen über Zuwanderung spielen, während diese bei Handelsfragen keine Bedeutung für das Abstimmungsverhalten von Politikern haben. Schließlich finden die Autoren signifi-

Im- und Exporte (in % des BIP), USA



kante ideologische Differenzen, die im Einklang mit der anekdotischen Evidenz aus dem letzten U.S. Wahlkampf stehen: Demokratische Kongressmitglieder votieren mit einer größeren Wahrscheinlichkeit für eine Liberalisierung der Zuwanderung als Republikaner. Beim Thema Handel ist der Zusammenhang genau umgekehrt.

Mit der Studie kann somit zum ersten Mal empirisch belegt werden, dass es neben einer Reihe von Unterschieden auch substantielle Gemeinsamkeiten bei politischen Entscheidungsprozessen über Zuwanderung und Handel gibt. Das zentrale Ergebnis aus ökonomischer Sicht ist, dass Arbeitsmarktfaktoren sowohl in der Zuwanderungs- als auch in der Handelspolitik einen signifikanten und substantiellen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten von Politikern haben.

HWWI RESEARCH PAPER

Conconi, P.; Facchini, G.; Steinhardt, M.; Zanardi, M. (2012): The political economy of trade and migration: Evidence from the U.S. Congress, *HWWI Research Paper 136*. Download des Papers unter: www.hwwi.org (Publikationen, Research).

Interdisziplinäres Projekt innogesi gestartet

Jüngste Ereignisse wie der Hurricane Sandy im Oktober 2012 und der Stromausfall in München im November 2012 führen uns die Abhängigkeit unseres Wirtschaftens von der Funktionsfähigkeit kritischer Infrastruktur vor Augen. Forschung mit dem Ziel einer vergrößerten Versorgungssicherheit muss in einem umfassenden Rahmen erfolgen, der technische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte vereint. Vor diesem Hintergrund versucht das Forschungsprojekt innogesi neue Geschäftskonzepte im Bereich Sicherheit aus einer solchen interdisziplinären Sicht heraus zu entwickeln. *Von André Wolf*

innogesi steht für „Innovative Geschäftsmodelle für Netzversorgungsinfrastrukturen“. Am Beispiel von Netzversorgungsunternehmen im Bereich Energie soll aufgezeigt werden, wie durch eine umfassende Einbindung relevanter Institutionen (Versicherungen, Kapitalmärkte und Regulierungsbehörden) innovative und gleichzeitig wirtschaftlich tragfähige Sicherheitskonzepte erarbeitet werden können. Dies geschieht auf Grundlage dreier Fallszenarien, die hinsichtlich ihrer räumlichen Dimensionierung in die Kategorien regional, national und international untergliedert sind. Auf diese Weise soll der omnipräsenten des Themas Sicherheit auf allen wirtschaftlichen und politischen Ebenen Rechnung getragen werden. Ein Verwertungsziel besteht dabei darin, die erarbeiteten Konzepte über den Weg der Normierung erfolgreich am Markt zu etablieren. Gleichzeitig besteht die Hauptzielsetzung mit Blick auf gesellschaftliche Interessen in der Erzielung eines Effizienzgewinns im Bereich der allgemeinen Versorgungssicherheit. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Verbesserungen im Risikomanagement von Großkatastrophen.

An dem über drei Jahre laufenden Verbundprojekt sind neben dem HWWI fünf weitere Institutionen aus den Forschungsbereichen Versicherungswirtschaft, Soziologie, Projektfinanzierung und Innovationsforschung beteiligt. Ferner sind mit der Netzgesellschaft Berlin-Brandenburg auch Partner aus der Praxis ein direkter Teil des Forschungsprozesses. Weitere Praxispartner aus den Bereichen Versicherung und Energie sind über den Projektbeirat in

den Fortlauf eingebunden. Das Projekt wird durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ gefördert. Das Projekt untergliedert sich in fünf Arbeitspakete, die das Thema Sicherheit in verschiedenen inhaltlichen Dimensionen analysieren. Dabei soll eine enge Verzahnung der Forschungspläne einen kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen den Arbeitspaketen gewährleisten. Das HWWI ist dabei mit dem Arbeitspaket „Makroökonomie“ vertreten.

Dieses Arbeitspaket beschäftigt sich mit der gesamtwirtschaftlichen Bewertung von Sicherheitsrisiken. Die Analyse wird dabei ausgehend von zwei unterschiedlichen Perspektiven vorgenommen. Zunächst soll vom Standpunkt eines in Sicherheit investierenden Unternehmens untersucht werden, welche Faktoren die Investitionsneigung in Bezug auf Sicherheitsverbesserungen beeinflussen. Dabei wird besonders auf die Rolle der Marktsituation einerseits und des existierenden regulativen Rahmens andererseits einzugehen sein. Als Fallszenario wird hierbei eine aktuell diskutierte Umstrukturierung im Bereich der Gasversorgung im Raum Berlin-Brandenburg betrachtet. Konkret soll die Einrichtung eines gemeinsamen Entstördienstes durch die regionalen Netzbetreiber einer verhaltensökonomischen Analyse unterzogen werden. Dabei steht die Frage im Zentrum, ob das gegenwärtige Rahmenwerk die Akteure hin zu einem gesellschaftlich optimalen Maß an Versorgungssicherheit lenken kann. Darauf aufbauend sollen Möglichkeiten aufgezeigt

werden, wie durch ordnungspolitische Eingriffe ein Abbau möglicher Fehlanreize erzielt werden könnte. Auf methodischer Ebene werden hierzu aktuelle Ansätze aus dem Bereich der Spieltheorie sowie der mikroökonomischen Modellierung der Energiemärkte zur Anwendung kommen.

Im zweiten Teil des Arbeitspaketes wird dann aus einer makroökonomischen Perspektive heraus der Versuch unternommen, ein Maß für die Gesamtheit möglicher Schäden aus einem temporären Versorgungsausfall (zum Beispiel im Zuge von Großkatastrophen) zu gewinnen. Über die Berücksichtigung intersektoraler Handelsbeziehungen wird dabei nicht nur der Schädigung der unmittelbar vom Ausfall betroffenen Sektoren Rechnung getragen, sondern auch den indirekten Schädigungen von Unternehmen aus in Zuliefererbeziehungen stehenden Wirtschaftsbereichen. Zur Abschätzung der Bedeutung dieser Kaskadeneffekte in vernetzten Systemen soll das Fallbeispiel DESERTEC herangezogen werden. Dazu werden die wesentlichen Sicherheitsaspekte dieses Großvorhabens einer makroökonomischen Risikoanalyse unterzogen. Methodisch greift dieser Teil des Arbeitspaketes auf aktuellen Adaptionen der Input-Output/CGE-Methodik für die Evaluation von kritischer Infrastruktur zurück.

innogesi im Internet

Offizielle Projekt-Website:

<http://www.innogesi.net>

Projekt-Website des HWWI:

<http://www.hwwi.org/themenfelder/energie-und-rohstoffmaerkte/projekte/endenergie/innogesi.html>