

Maastricht: Hemmnis für die monetäre Integration? Die EG vor dem Eintritt in die zweite Stufe der Währungsunion	745
Einkommensarmut in Ostdeutschland nimmt nicht mehr zu	750

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 51-52/93

Berlin

23. Dezember 1993

60. Jahrgang

Maastricht: Hemmnis für die monetäre Integration? Die EG vor dem Eintritt in die zweite Stufe der Währungsunion

Am 1. Januar 1994 tritt die Europäische Gemeinschaft in die zweite Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ein. Die vorbereitenden Arbeiten dazu sind abgeschlossen. Dazu zählt u.a. die Schaffung des Europäischen Währungsinstituts (EWI). Eine der wichtigsten Aufgaben des EWI wird es sein, auf eine Koordinierung der Geldpolitik hinzuwirken. Das Institut ist dabei nach dem Unionsvertrag dem prioritären Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Eigene geldpolitische Instrumente stehen ihm freilich noch nicht zur Verfügung; die nationalen Notenbanken bleiben in dieser Phase souverän. Das EWI ist folglich auf die Stärke seiner Argumente und die Überzeugungskraft seiner Führung angewiesen.

Neuartige Koordinierung stützt sich auf Stabilitätsziel

Die geldpolitische Koordinierung kann um so konfliktfreier sein, je besser die übrige Wirtschaftspolitik, insbesondere die Finanz- und die Lohnpolitik, darauf abgestimmt ist. Dies soll im Rahmen eines sogenannten multilateralen Überwachungsverfahrens gewährleistet werden. Den Referenzrahmen dafür bilden sogenannte Konvergenzprogramme sowie die von der Europäischen Kommission zu entwerfenden wirtschaftspolitischen Leitlinien, über die der Ministerrat nunmehr mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Freilich kann dabei von einer strengen Verpflichtung der Mitgliedstaaten noch keine Rede sein. Sie müssen sich in der zweiten Stufe lediglich bemühen, übermäßige Haushaltsdefizite zu vermeiden. Ein nicht konvergenzgerechtes Verhalten führt schärfstenfalls zu publik gemachten Empfehlungen. Dies gilt implizite auch für die Lohnpolitik sowie — nach der starken Erweiterung der

Bandbreiten — nun ebenfalls für die Wechselkurspolitik. In der dritten Stufe wird sich daran für die Lohnpolitik, für die in erster Linie die Tarifparteien zuständig sind, nichts ändern. Die Geldpolitik wird dann allerdings (bei der Europäischen Zentralbank, EZB) zentralisiert sein. Für die Währungspolitik, mit Ausnahme der Kursbewegungen innerhalb der EWS-Bandbreiten, ist dann der Rat unter Einbeziehung der EZB zuständig. Übermäßige Haushaltsdefizite sind in der dritten Stufe zu vermeiden; schärfere Sanktionsmechanismen als in der zweiten Stufe gelten allerdings nur für die Länder, die an der WWU teilnehmen.

Der Erfolg der Konvergenzbemühungen hängt in der zweiten Stufe vor allem davon ab,

- welche Priorität die Mitgliedstaaten der Preisstabilisierung und der Haushaltskonsolidierung geben und
- welche endogenen Widerstände dem jeweils entgegenstehen.

Gegenwärtig haben zwar alle westeuropäischen Volkswirtschaften ein starkes Interesse an der Wiederbelebung des wirtschaftlichen Wachstums, um der hohen und noch steigenden Arbeitslosigkeit zu begegnen. Bisher hat aber keines der EWS-Länder, die neben Deutschland bisher überhaupt als Kandidaten für einen vollen Eintritt in die dritte Stufe schon 1997 oder 1999 im Gespräch sind — also Frankreich, die Beneluxstaaten und Dänemark —, seinen neuen Handlungsspielraum nach der Bandbreitenerweiterung dazu genutzt, seine Leitzinsen an den binnenwirtschaftlichen Wachstumsbedürfnissen auszurichten. Sie würden dies zwar sofort und in dem Maße tun, wie Deutschland dabei voranschritte oder wie es gelänge, Deutschland zu einem gemeinsamen Zinssenkungsschritt zu bewegen.

Da aber die Deutsche Bundesbank bisher nur zögernd eingelenkt hat, haben die Partnerländer es überwiegend vorgezogen, den Zins noch auf relativ hohem, dem Wachstum abträglichen Niveau zu halten, um so den Wechselkurs ihrer Währungen gegenüber der D-Mark zu stützen. Wesentliches Motiv dafür kann nur sein, abwertungsbedingten Inflationsimport zu verhindern. Hier kommt auch ein gewandeltes Rollenverständnis einiger europäischer Notenbanken zum Ausdruck. Mit zunehmender Unabhängigkeit wächst ihr Interesse an der Durchsetzung stabiler Preise — wichtige Voraussetzung für einen Erfolg der Konvergenzbemühungen im Sinne des Maastrichter Vertrages.

Finanzpolitik im europapolitischen Dilemma

Der Maastrichter Vertrag mißt auch einer auf Ausgleich orientierten Haushaltspolitik einen außerordentlich hohen Stellenwert für die Stabilität des Geldwertes bei. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten deshalb zu einem soliden

Finanzgebaren, erkennbar an der Vermeidung „übermäßiger Defizite“.

Wachsende Budgetdefizite wirken aber nicht per se preistreibend. Sie tun es nur dann, wenn die Produktionskapazitäten annähernd ausgelastet sind und die Unternehmen zusätzliche Nachfrage zur Durchsetzung höherer Gewinnspannen nutzen. Von dieser Situation sind alle EGLänder mehr oder weniger weit entfernt. Im Gegenteil, bei der allgemein vorherrschenden Wachstumsschwäche wirkt der Verzicht auf rasche Haushaltskonsolidierung stabilisierend auf die Konjunktur und damit auch auf die Beschäftigung. Zugleich dämpft die Verlangsamung der Minderauslastung der Produktionsanlagen sogar den Kostendruck.

In der Hochkonjunktur ist dies umgekehrt. Die Haushaltskonsolidierung muß also im Aufschwung angegangen werden, dann aber mit Entschiedenheit. Um sie allseits akzeptabel zu machen, müssen dabei zudem die Lasten ausgewogen verteilt werden. Die Mitgliedstaaten werden sich zur mittelfristigen Konsolidierung schon deshalb

Indikatoren zur nominellen Konvergenz¹⁾ in der EU

	Deutschland ³⁾	Frankreich	Italien	Großbritannien	Spanien	Niederlande	Belgien	Dänemark	Portugal	Griechenland	Irland	Luxemburg	EG
Verbraucherpreisanstieg in vH													
1991	3,5	3,2	6,3	5,9	6,0	4,0	3,2	2,4	10,9	19,5	3,1	3,1	5,0
1992	4,0	2,4	5,2	3,7	5,9	3,7	2,4	2,1	9,0	15,9	3,1	3,2	4,2
1993	4,0	2,0	4,5	2,0	4,5	2,0	2,5	1,0	6,5	15,0	1,5	3,5	3,4
Wechselkursänderung gegenüber der ECU in vH													
1991	0,0	0,9	0,7	-1,8	-0,7	0,4	-0,5	0,6	-1,3	11,9	0,0	-0,5	.
1992	-1,5	-1,7	3,8	5,0	3,0	-1,7	-1,5	-1,3	-2,2	9,6	-0,9	-1,5	.
1993 ²⁾	-3,8	-3,3	14,7	6,7	10,8	-4,2	-3,1	-3,0	6,0	7,7	4,9	-3,1	.
Staatlicher Finanzierungssaldo ⁴⁾ in vH des BIP													
1991	-3,2	-2,1	-10,2	-2,8	-5,0	-2,5	-6,6	-2,2	-6,4	-16,3	-2,3	-1,3	-4,7
1992	-2,8	-3,9	-9,5	-6,2	-4,5	-3,3	-6,9	-2,4	-5,4	-13,8	-2,4	-1,6	-5,1
1993	-4,6	-5,9	-10,4	-7,7	-4,7	-3,8	-7,0	-4,4	-5,7	-13,1	-3,4	-2,0	-6,3
Schulden des Staates ⁴⁾ in vH des BIP													
1991	41,8	48,6	104,0	35,4	49,3	76,6	133,9	60,7	67,5	96,3	96,7	.	.
1992	42,8	51,6	108,0	40,5	51,4	78,0	136,1	62,4	62,6	94,6	93,8	.	.
1993	46,2	57,1	114,0	47,3	57,4	80,6	141,6	66,2	67,6	98,4	92,1	.	.
Langfristiges Zinsniveau in % ⁵⁾													
1991	8,6	9,0	13,0	9,9	12,4	8,7	9,3	10,1	18,3	.	9,2	8,2	10,2
1992	8,0	8,6	13,7	9,1	12,2	8,1	8,6	10,1	15,4	.	9,1	7,9	9,8
1993 ²⁾	6,5	7,0	12,0	8,1	10,8	6,9	7,3	9,1	13,1	.	8,1	7,0	8,3
Kurzfristiges Zinsniveau in % ⁶⁾													
1991	9,2	9,6	12,2	11,5	13,2	9,3	9,4	9,9	17,7	22,7	10,4	.	10,8
1992	9,5	10,4	14,0	9,6	13,3	9,4	9,4	11,5	16,2	23,5	12,4	.	11,1
1993 ²⁾	7,6	9,2	10,6	6,1	12,5	7,1	8,2	11,8	.	23,9	10,2	.	8,9

1) Entsprechend den Vorgaben des Vertrages zur Europäischen Union; Jahreswerte 1993 geschätzt. — 2) Durchschnitt Januar-September. — 3) Verbraucherpreise nur Westdeutschland. — 4) Gesamtstaat. — 5) Rendite öffentlicher Anleihen. — 6) 3-Monats-Schatzwechsel.

Quellen: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 6/7 1993; OECD, Main Economic Indicators; OECD, Economic Outlook; DIW.

Indikatoren zur realen Konvergenz in der EU¹⁾

	Deutsch-land ²⁾	Frank-reich	Italien	Großbri-tannien	Spanien	Nieder-lande	Belgien	Däne-mark	Portu-gal	Grie-chenland	Irland	Luxem-burg	E G
Jährliches reales Wachstum des BIP in vH													
1991	4,5	0,7	1,3	-2,2	2,2	2,1	2,1	1,2	1,9	1,8	2,5	3,1	1,4
1992	2,1	1,4	0,9	-0,5	0,8	1,4	0,7	1,2	1,1	1,5	1,5	1,8	1,1
1993	-1,5	-1,0	-0,5	2,0	-1,0	-0,5	-1,5	-1,0	-1,0	-1,0	1,5	1,0	-0,6
Entwicklung der Lohnstückkosten ³⁾ in vH													
1991	7,3	4,1	7,8	7,5	7,1	3,5	4,1	1,5	15,5	12,5	3,7	5,7	6,1
1992	5,6	2,3	4,2	4,4	6,6	4,1	4,3	1,9	12,3	13,5	3,0	4,8	4,5
1993	3,5	3,0	5,0	1,0	5,0	3,0	5,5	2,0	8,5	13,0	2,0	5,8	3,5
Arbeitslosenquote in vH ⁴⁾													
1991	4,2	9,5	10,0	9,1	16,3	7,0	7,5	8,9	4,1	7,7	16,2	1,6	8,7
1992	7,5	10,0	10,2	10,8	18,0	6,7	8,2	9,5	4,8	7,7	17,8	1,9	10,1
1993	9,3	11,5	10,7	11,5	21,8	8,0	9,9	10,7	6,1	8,2	19,0	2,2	11,5
Kapazitätsauslastung in vH ⁵⁾													
1991	88,2	84,2	77,3	78,6	77,6	84,6	79,4	80,5	79,1	77,2	75,5	82,1	82,1
1992	84,8	82,5	76,4	77,9	76,6	83,5	77,4	79,2	77,3	78,3	77,1	79,8	80,4
1993	79,1	79,7	74,4	79,9	72,8	81,0	74,8	77,1	73,9	75,9	73,6	80,1	77,6

1) 1993 geschätzt. — 2) Ab 1992 Deutschland insgesamt; Kapazitätsauslastung nur Westdeutschland. — 3) Einkommen aus unselbständiger Arbeit je Einheit des realen Bruttoinlandsprodukts. — 4) Zahl der Arbeitslosen bezogen auf die Zahl der zivilen Erwerbspersonen. — 5) Verarbeitendes Gewerbe.

Quellen: Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Nr. 6/7 1993 und Nr. 11; DIW.

gezwungen sehen, weil eine zunehmende Verschuldungsquote ihren künftigen finanzpolitischen Spielraum einengt. Auch haben sie von der zweiten Stufe der Währungsunion an keinen privilegierten Zugang zum Kapitalmarkt und anderen Finanzierungsquellen mehr, und auf ungedeckte Notenbankkredite kann künftig keine Regierung mehr zurückgreifen. In diesen Verbotsvorschriften liegt, neben dem Unabhängigkeitsstatus der Notenbanken, das eigentliche Verdienst des Unionsvertrages, was dessen „ersten Pfeiler“ betrifft.

Lohnpolitik zumeist stabilitätsgerecht

Für den Einfluß der Lohnpolitik auf die Preisentwicklung und damit auf die Konvergenzleistung in den einzelnen Ländern der Union ist die jeweilige Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten entscheidend. In der Gemeinschaft insgesamt ist der Lohnkostendruck seit 1991 ständig zurückgegangen. Besonders eindrucksvolle Stabilisierungsleistungen konnte dabei Großbritannien erzielen. Krasse Ausnahmen bilden noch Griechenland und Portugal, doch geht auch in Portugal der Trend eindeutig in Richtung auf Stabilisierung.

Im Jahre 1994 dürfte der Lohnkostendruck in der Gemeinschaft eher noch abnehmen. Auch der Preisanstieg wird in den meisten Fällen weiter nachlassen. Arbeitslosigkeit und Nachfrageschwäche entfalten ihre deflationären Kräfte. Das zentrale Konvergenzkriterium, ein hohes Maß

an Preisstabilität, wird, wenn auch zu hohen Kosten und bei verbleibenden Unterschieden von Land zu Land, besser erfüllt.

Fragwürdige Konvergenzkriterien

Dennoch ist die Europäische Währungsunion, selbst die im kleinen Kreise, in ungreifbare Ferne entrückt. Von 1997 als möglichem Beginn für die dritte Stufe spricht niemand mehr. Und mit Blick auf 1999 heißt es, die Einhaltung der Kriterien sei wichtiger als die Einhaltung des Termins. In Deutschland ist dies nicht mehr nur eine politische Priorität. Es ist seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht vielmehr rechtsverbindliche Vorgabe. Damit ist eine Fehlkonstruktion des Vertrages auf absehbare Zeit festgeschrieben. Sie besteht darin, daß die Kriterien zum großen Teil nicht geeignet sind, die Art und das Maß von Konvergenz zu benennen, worauf es für eine stabilitätsorientierte Währungsunion ankommt.

Eher zielkonträr ist die Bestimmung, daß ein WWU-Kandidat zwei Jahre lang im EWS keine Wechselkursprobleme gehabt haben darf und daß sein langfristiges Zinsniveau das Niveau der preisstabilsten Länder ebensolange nicht deutlich überstiegen haben darf. Angesichts des großen Umfangs und der hohen Volatilität internationaler Kapitalbewegungen kann beides zusammen unter Umständen selbst dann nicht gewährleistet sein, wenn die Preise des Landes stabil, die Leistungsbilanz und der Staatshaushalt ausgeglichen sind. Die Kursentwicklung beim französi-

schen Franc zeigte, daß diese „klassischen fundamentals“ dann keine Rolle spielen, wenn sich die Erwartungen der Marktteilnehmer von ihnen — zu Recht oder zu Unrecht — lösen. In diesem Falle waren sich potente Marktteilnehmer ihrer Kursgewinne aus „Einbahnstraßenspekulation“ hinreichend sicher. Zwar könnte sich der Ministerrat auf den Standpunkt stellen, daß mit dem Beschluß zur Erweiterung der EWS-Bandbreite nunmehr die Marge von 30 vH die „normale Bandbreite“ geworden sei, die es nach dem Vertrag (Art. 109j) einzuhalten gelte, wenn das Wechselkurskriterium erfüllt sein soll. Im Sinne des Bundesverfassungsgerichtsurteils verbindlich ist aber ohne Zweifel die Normalmarge von plus/minus 2,25 vH, die zur Zeit der Abfassung des Maastrichter Vertrages galt.

Lösen sich die Erwartungen von den makroökonomischen Grunddaten, so kann der Druck auf das Wechselkursgefüge (in Grenzen) nur über eine Zinsdifferenz gemildert werden. Das Zinskriterium wird so zum alternativen Hebel, mit dem die Finanzmärkte Einfluß auf die Zusammensetzung der Währungsunion nehmen können.

Die Vorschrift, daß der öffentliche Schuldenstand nicht über 60 vH des nominalen Bruttoinlandsproduktes liegen darf, ist als Konvergenzkriterium zumindest fragwürdig. Die Summe früherer Verschuldung wirkt nicht direkt auf das Preisniveau. Der Schuldendienst engt zwar den finanzpolitischen Spielraum des Staates ein; von daher besteht die Gefahr, daß ein hochverschuldeter Staat ein starkes Interesse an einem niedrigen Zinsniveau — und damit im Zweifel an einer laxen Geldpolitik — hat. Auch wird ein hoher Schuldenstand gerade wegen des eingegengten Spielraums meist mit einer hohen Neuverschuldung einhergehen, die ihrerseits unter bestimmten Umständen inflationär wirkt. Dem Druck der Regierungen zur Lockerung der geldpolitischen Zügel auch dann, wenn es konjunkturpolitisch nicht akzeptabel ist, werden unabhängig gewordene Notenbanken aber weit mehr widerstehen als zuvor, und dem Ausmaß der Neuverschuldung ist ein eigenes Kriterium gewidmet.

Das Finanzierungsdefizit des laufenden Staatshaushalts ist neben der Inflationsrate eines von zwei sinnvollen Konvergenzkriterien. Der im Maastrichter Vertrag genannte Schwellenwert — 3 vH des BIP — darf dabei nicht als starrer Wert verstanden werden, er sollte eher als mit einem unvermeidbaren Maß an Willkür festgelegter Orientierungspunkt gelten. Die konjunkturelle Lage kann es durchaus in einigen Ländern auch unmittelbar vor einem Eintritt in die Währungsunion erfordern, ein höheres Defizit hinzunehmen. Im Maastrichter Vertrag sind in der Tat Ansätze zu einer flexiblen Handhabung des Defizit-Kriteriums enthalten: Eine Überschreitung des Referenzwertes gilt als weniger problematisch, wenn der Wert „nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwertes bleibt“ (Art. 104c (2) EGV). Berücksichtigt wird bei der Prüfung, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft, ... ferner alle sonstigen einschlägigen Fak-

toren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaates“ (Art. 104c (3) EGV).

Mit ihren z.T. redundanten oder fehlspezifizierten Konvergenzkriterien hat sich die Europäische Union selber unnötige Fesseln angelegt. Dies gleich in zweifacher Hinsicht:

- Sie macht es den Mitgliedstaaten, auch den „Kernstaaten“ unter ihnen, unmöglich, hic et nunc in die dritte Stufe der Währungsunion einzutreten, selbst wenn sie es wollten. Sie liefert zugleich den grundsätzlichen Gegnern einer Währungsunion den Vorwand für überzogenen Attentismus.
- Sie beschneidet sich selbst die Möglichkeiten für ihre Wachstumsinitiative, die die Europäische Kommission in Anbetracht der katastrophalen Lage und Aussicht an den Arbeitsmärkten der meisten Mitgliedstaaten zu Recht für geboten hält.

Stimmung arbeitet gegen die WWU

Genährt aus einer Serie von enttäuschten Erwartungen geht eine Welle von Europamüdigkeit über die Union. Sie hat zum Teil politische Ursachen (Unvermögen der Union, der Tragödie in Jugoslawien Einhalt zu gebieten). Aber auch auf wirtschaftlichem Gebiet mangelt es nicht an negativen Schlagzeilen: unkooperative Haltung Frankreichs in der GATT-Frage, enttäuschte Erwartungen bezüglich der „Cecchini-Effekte“ des Binnenmarktes, Unzufriedenheit der Unternehmen mit dem neuen Regime der indirekten Steuern, Wettbewerbsverzerrungen durch mangelhafte Subventionskontrolle, Ineffizienz bei der finanziell aufgeblähten Strukturpolitik der EU, wachsende Asymmetrien in der Haltung zu einem Beitritt ostmitteleuropäischer Länder. Diese aktuellen Erfahrungen der Mitgliedstaaten beeinträchtigen im Zweifel auch ihre allgemeine Konvergenzbereitschaft.

Hinzu kommt eine das Konvergenzproblem spezifisch betreffende Erschwernis: Die wirtschaftspolitischen Konflikte nehmen zu. Insbesondere wird in vielen Ländern die Arbeitslosigkeit selbst dann noch steigen, wenn der Aufschwung schon längst begonnen hat. Das Ausmaß des Vertrauens in die Kraft der politischen Entscheidungsträger, eine restriktive Geldpolitik und eine auf Konsolidierung gerichtete Budgetpolitik durchzuhalten, gehört zu den — allerdings nur wiederentdeckten — „new fundamentals“, die das Geschehen an den Devisenmärkten bestimmen. Dieses Vertrauen läßt sich aber auch mit einer konjunkturgerechten Budgetgestaltung vereinbaren, wenn in den öffentlichen Haushalten mit der vorübergehenden Hinnahme eines wachsenden Defizits zugleich das Gewicht der Subventionen zugunsten der Investitionen zurückgedrängt wird. So stände die Finanzpolitik auf einem solideren Fundament, ohne ihre Stabilisierungsaufgabe vernachlässigen zu müssen.

Damit ist der zweite Politikbereich angesprochen, bei dem sich die Europäische Union selber Steine in den Weg

gelegt hat. Die Wachstumsinitiative der Union, die auf dem Gipfeltreffen von Edinburgh eingeleitet worden ist und mit dem Weißbuch der Kommission über „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ fortgesetzt wird, steht mit ihrem ausgabenorientierten Teil nicht im Einklang mit den WWU-Plänen. Während diese uneingeschränkt die Haushaltskonsolidierung fordern, orientiert sich die Kommission gegenwärtig vorrangig an der Rezession und empfiehlt, über sechs Jahre verteilt, die Auflage von Euro-Anleihen in der Größenordnung von 80 Mrd. DM zur Finanzierung des Ausbaus transeuropäischer Netze¹. Ungeachtet seiner derzeitigen wachstumspolitischen Opportunität wirkt dieses Vorhaben wie ein Trick, mit dem in Wirklichkeit nur die nationale Mehrverschuldung, die verhindert werden soll, auf die Unionsebene verlagert wird, die in dieser Hinsicht bisher nicht auffällig war. Den Zinsendienst werden wiederum die Mitgliedstaaten über ihre Finanzbeiträge aufbringen müssen. Wenn diese also ohnehin die Lasten einer expansiven Strategie zu tragen haben, sollten sich die europäischen Gremien zwar offen zu einer konjunkturgerechten, kurzfristig expansiven Budgetpolitik bekennen, deren Umsetzung aber mangels eigener Kompetenzen den Mitgliedstaaten überlassen. Dies entspricht auch der beschränkten Zuweisung von Kompetenzen an die Union im Bereich transeuropäischer Netze nach dem neuen Titel XII des EG-Vertrages.

Als ordnungspolitisch bedenklich interpretiert wurde in der deutschen Öffentlichkeit der — mittlerweile zurückgezogene — Hinweis der Kommission, die Gemeinschaft könne durch Abwertung ihrer Währungen gegenüber Drittstaaten ihre internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Der Vorwurf träfe indes nur, wenn die Kommission hier eine „Strategie der kompetitiven Abwertung“ empfohlen haben würde. Es wäre in der Tat widersprüchlich, im Außenverhältnis auf Maßnahmen zurückzugreifen, die im Innenverhältnis aus wettbewerbs- wie stabilitätspolitischen Gründen verworfen werden. In Wirklichkeit hat die Kommission aber lediglich die Konsequenzen einer in ihren Augen aus binnenwirtschaftlichen Gründen gebotenen Zinssenkungsrunde in der Gemeinschaft beschrieben. Diese hätte automatisch den Wechselkurs der europäischen Währungen gegenüber Dollar und Yen gedrückt und so die Exporte in diese Währungsräume preislich stimuliert. Bundesbank und Bundesregierung spürten — bei aller Beteuerung der Kommission, es handle sich nicht um eine Empfehlung — die implizierte Kritik und reagierten entsprechend empfindlich.

Blick auf das Realistische und Notwendige richten

Wenn nicht oder nur zu extrem hohen realwirtschaftlichen Kosten erfüllbare nominelle Kriterien die Währungsunion à la Maastricht vorerst selbst für eine kleine Ländergruppe unwahrscheinlich machen, sollten Kommission wie Mitgliedstaaten aus dieser Erkenntnis neue Handlungsfreiräume gewinnen. Die Kommission sollte die auch konjunkturpolitisch richtigen Empfehlungen nicht mehr scheuen: Weitere Leitzinssenkung durch die Deutsche Bundesbank

und eine aktivere, nicht durch starren Blick auf das Haushaltsdefizit blockierte Ausgabengestaltung der öffentlichen Hand in den meisten Mitgliedstaaten. Sie sollte zugleich ihren Versuch, mit Hilfe der Euro-Anleihen weitere finanzwirtschaftliche Kompetenzen an sich zu ziehen, beenden und so integrationspolitische Bedenken (Unvereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip) zerstreuen; Grundlage eines forcierten Ausbaus der transeuropäischen Netze wäre dann im wesentlichen die zwischenstaatliche Kooperation. Dies entspräche in Deutschland der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Maastrichter Vertrag.

Gelingt es so, das Wachstum in Europa zu beschleunigen, sollten die Länder ohne fundamentale realwirtschaftliche Konvergenzprobleme — also Deutschland, Frankreich, die Benelux-Länder und Dänemark — sich bald entschließen, zu den engen Bandbreiten im EWS zurückzukehren. Diese Kern-Gruppe könnte der Gravitationsnukleus einer sich organisch entwickelnden, späteren Währungsunion nach den Kriterien optimaler Währungsräume sein.

Die Rückkehr zu engen Bandbreiten ist nicht ohne eine zusätzliche Absicherung möglich. Es entspräche der traditionellen deutsch-französischen Rolle als Integrationsmotor, wenn gerade diese beiden Länder dafür die Initiative ergreifen und ein belastungsfähiges Instrumentarium entwickeln würden. Denkbar wäre eine Kombination aus mehreren Elementen: mehr geld- und finanzpolitische Koordination bei hoher Selbstverpflichtung, pretiale — d.h. auf direkte Eingriffe verzichtende — Steuerung hochvolatiler Kapitalströme und effektive Intervention der Zentralbanken an den Devisenmärkten. Für Frankreich läge ein solches Vorgehen auf der Linie seiner schon vor Jahren vollzogenen Wende in der wirtschaftspolitischen Grundorientierung. Deutschland würde sich dem Verdacht entziehen, seine Partner wirtschaftlich dominieren zu wollen. Die Gefahr der Herausbildung eines Anpassungsstaus und damit eines Bedarfs an Realignment wäre in einem solchen System gering. Großbritannien und die übrigen Länder der Union blieben eingeladen, sich zu gegebener Zeit den Vorreiterländern anzuschließen. Ein wiederbelebtes und besser abgesichertes Kern-EWS ist für Neumitglieder aus dem Kreis der Beitrittsländer prinzipiell offen. Es hätte sich dabei im wesentlichen an der Preisentwicklung und deren wirtschaftspolitischer Fundierung im Bewerberland zu orientieren.

Mit einer solchen Lösung wäre Europa und damit auch Deutschland mehr gedient als mit dem hehren, aber auf lange Zeit noch irrealen Wunschbild einer umfassenden Europäischen Währungsunion.

¹ Hinzu kämen rd. 88 Mrd. DM Darlehen und Bürgschaften der Europäischen Investitionsbank sowie rd. 40 Mrd. DM einschlägige Ausgaben aus dem Gemeinschaftshaushalt. Vgl. Commission of the European Communities, Growth, Competitiveness, Employment — The Challenges and Ways Forward Into the 21st Century. White Paper. COM (93)700 final, Brussels, 5 December 1993, S. 35 f.

Einkommensarmut in Ostdeutschland nimmt nicht mehr zu

Die Einkommen der privaten Haushalte in Ostdeutschland sind seit der deutschen Vereinigung ständig gestiegen. Die weit höheren Einkommen in Westdeutschland haben im selben Zeitraum nur geringfügig zugenommen. Der nominale Abstand der bedarfsgewichteten Durchschnittseinkommen zwischen Ost und West hat sich im Zeitraum 1990 bis 1993 von 54 vH auf 29 vH verringert¹. Für die Bewertung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland ist nicht nur die Entwicklung der Durchschnittseinkommen, sondern auch der untere Bereich der Einkommensverteilung wichtig. Angesichts des nun schon drei Jahre andauernden starken Abbaus der Beschäftigung wird vielfach erwartet, daß die Ungleichheit der Einkommen steigt und die „Verarmung“ breiter Bevölkerungskreise zunimmt².

Armutsraten

Die Berechnung des Armutsumfanges stützt sich auf die Definition der Europäischen Union. Als verarmt gelten danach „Personen, Familien oder Personengruppen, die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum anwendbar ist“³. Armut wird demnach nicht mehr länger als ein absolutes Phänomen betrachtet, das die physischen Existenzgrundlagen betrifft und hauptsächlich noch in wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten mit geringen Volkseinkommen oder extrem ungleichen Einkommensverteilungen verbreitet ist. Armut bezeichnet nach dieser Definition ein sozio-kulturelles Existenzminimum, gemessen als relativer Abstand zu den im Land herrschenden Lebensbedingungen. Üblicherweise werden 50 vH der landesspezifischen Durchschnittseinkommen als Armutsschwellenwert angesehen. Wer in einem Haushalt lebt, dessen Einkommen nicht mehr als die Hälfte des mittleren Einkommens aller privaten Haushalte beträgt, gilt demnach als arm. Ergänzend dazu werden im allgemeinen 40 vH der Durchschnittseinkommen als Schwellenwert zur Kennzeichnung strenger Armut und 60 vH der Durchschnittseinkommen zur Abgrenzung eines Niedrigeinkommensbereichs ausgewiesen⁴.

Nach dieser Berechnungsweise ergeben sich für Westdeutschland im mehrjährigen Vergleich Armutsraten von 10 vH bis 12 vH (vgl. auch Tabelle 1)⁵. Allein 4 bis 5 vH der Bevölkerung leben in strenger Armut. Insgesamt verfügen 18 bis 21 vH der westdeutschen Bevölkerung über Einkommen im Niedrigeinkommensbereich⁶.

Die oben genannte Armutsdefinition unterstellt, daß das Durchschnittseinkommen ein Referenzniveau des Wohlstandes bildet, das für alle Bewohner eines Landes glei-

Tabelle 1

Relative Einkommensarmut in westdeutschen Privathaushalten in vH der Bevölkerung

	1990	1991	1992
40 vH-Schwelle ¹⁾	3,9	4,3	4,4
50 vH-Schwelle	10,5	10,0	10,0
60 vH-Schwelle	18,5	18,0	18,6

¹⁾ Armutsschwellenwert in vH des bedarfsgewichteten Durchschnittseinkommens. Die Bedarfsgewichte werden herangezogen, um die Einkommen unterschiedlicher Haushaltsgrößen zu vergleichen. Sie sind abgeleitet aus den aktualisierten Regelsatzproportionen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) vom Juli 1990.

Quelle: SOEP 1990-1992.

chermaßen als Orientierung dient. Für Ostdeutschland ergeben sich unterschiedliche Armutsraten je nachdem, ob ostdeutsche oder westdeutsche Durchschnittseinkommen der Armutsberechnung zugrunde gelegt werden. Bei einer westdeutschen Betrachtungsweise errechnen sich aufgrund des kräftigen Einkommensanstiegs in Ostdeutschland bis 1993 sinkende Armutsraten. Zum Zeitpunkt der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war mehr als ein Viertel der Ostdeutschen als einkommensarm zu bezeichnen, im Frühjahr 1993 waren es nur noch 15 vH (vgl. den oberen Block in Tabelle 2). Die Auswirkungen des Beschäftigungsrückganges auf die Einkommensvertei-

¹ Um der unterschiedlichen Haushaltsgröße Rechnung zu tragen, sind alle Einkommensangaben bedarfsgewichtet nach den aktualisierten Regelsatzproportionen des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) vom Juli 1990. Vgl. Einkommensungleichheit im vereinten Deutschland. Bearb.: Johannes Schwarze. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 49/1993.

² Vgl. z. B. Einkommensverteilung und Einkommenszufriedenheit in ostdeutschen Privathaushalten. Bearb.: Joachim Frick, Richard Hauser, Klaus Müller und Gert Wagner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 6/1993.

³ Die Europäische Gemeinschaft im Kampf gegen Armut. In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 9, 1987.

⁴ Vgl. Richard Hauser, Helga Cremer-Schäfer und Udo Nouvertne, Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung, Frankfurt am Main, New York, Campus, 1981; sowie Richard Hauser, Werner Hübing, Arme unter uns, Freiburg im Breisgau, Lambertus, 1993.

⁵ Datenbasis ist das sozio-oekonomische Panel (SOEP). Die Befragung findet immer im Frühjahr eines jeden Jahres statt (vgl. Projektgruppe Panel, Zehn Jahre Sozio-oekonomisches Panel (SOEP). In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1-2/1993, S. 27-42.).

⁶ Zur Armutsentwicklung in Westdeutschland vor 1990 vgl. Roland Habich und Peter Krause, Niedrigeinkommen und Armut. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 1992, 1992.

Tabelle 2

**Relative Einkommensarmut
in ostdeutschen Privathaushalten
in vH der Bevölkerung**

	1990	1991	1992	1993 ¹⁾
nach dem westdeutschen Durchschnittseinkommen (kaufkraftbereinigt) ²⁾				
40 vH-Schwelle	9,9	8,3	7,9	6,0
50 vH-Schwelle	26,7	20,5	17,6	14,7
60 vH-Schwelle	45,6	38,2	31,7	26,0
nach dem ostdeutschen Durchschnittseinkommen				
40 vH-Schwelle	0,8	2,4	2,3	2,9
50 vH-Schwelle	3,5	4,3	6,1	5,9
60 vH-Schwelle	8,6	9,4	10,8	11,7
nach dem subjektiv erwarteten Durchschnittseinkommen ³⁾ in Ostdeutschland				
40 vH-Schwelle	1,2	3,4	4,1	3,7
50 vH-Schwelle	3,9	6,5	8,4	8,2
60 vH-Schwelle	10,7	16,0	17,2	16,3

1) Die Anteilswerte beruhen noch auf einem vorläufigen Hochrechnungsrahmen. Der Durchschnittswert für Westdeutschland wurde geschätzt (vgl. Wochenbericht des DIW, Nr. 49/1993). — 2) Die Kaufkraftparitäten wurden auf der Grundlage der ermittelten Kaufkraftunterschiede im 1. Quartal 1991 berechnet (vgl. Wochenbericht des DIW, Nr. 29/1991). Die ausgewiesenen Kaufkraftunterschiede für die Erhebungsperiode des SOEP ergeben sich durch Fortschreibung dieses Wertes mittels unterschiedlicher Preissteigerungsraten der Lebenshaltungskosten in Ost- und Westdeutschland, bezogen auf den Jahresdurchschnitt 1991 (vgl. Peter Krause, Einkommensarmut im vereinigten Deutschland, Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 93-9, Bochum 1993). — 3) Die durchschnittliche Zufriedenheitsbewertung der Einkommen lag in Westdeutschland vor der Vereinigung konstant bei 6,5. Die subjektiv erwarteten Durchschnittseinkommen in Ostdeutschland sind die Einkommenswerte, die dieser durchschnittlichen Zufriedenheitsbewertung entsprechen.

Quelle: SOEP 1990-1993.

zugrunde gelegt, so sind die Armutsraten nach der Vereinigung stark gestiegen; der arme Teil der Bevölkerung ist aber erheblich kleiner als bei Verwendung westdeutscher Maßstäbe. Allerdings sollte in dieser Betrachtung beachtet werden, daß die Einkommensarmut im Jahre 1993 kaum noch zugenommen hat.

Angleichung der Bewertungsmaßstäbe

Zusätzlich zu diesen Berechnungen läßt sich anhand der Befragungsdaten des SOEP prüfen, wie sich der Bewertungsmaßstab der Einkommen in Ostdeutschland entwickelt hat. So ist es möglich, den sich verändernden Lebensumständen in den neuen Bundesländern angemessene Armutsraten zu berechnen.

Wie sich die ökonomischen Bewertungsmaßstäbe in Ostdeutschland seit der Vereinigung schrittweise an das westdeutsche Niveau anpassen, geht aus Schaubild 1 hervor. Hier sind im mehrjährigen Verlauf jeweils sechs Einkommenslinien abgetragen, die die durchschnittlichen Haushaltseinkommen zeigen, die von Personen mit unterschiedlich hoher Zufriedenheit mit dem Einkommen angegeben werden. Die unterste Einkommenslinie steht für Personen, die mit ihrem Haushaltseinkommen ganz und gar unzufrieden sind. Die oberste Einkommenslinie repräsentiert die Einkommen der ganz und gar Zufriedenen. Die Befragten geben auf einer Skala, die von Null (ganz und gar unzufrieden) bis zehn (ganz und gar zufrieden) reicht, ihre Bewertung ihres Haushalts-Nettoeinkommens an⁷. Die untersten drei Linien zusammengenommen (Einkommenszufriedenheit zwischen 0 und 4) repräsentieren unzureichende Einkommensniveaus.

Der linke Teil des Schaubildes zeigt, daß die westdeutschen Einkommensmuster im unteren Bereich weitgehend stabil sind, im mittleren und höheren Bewertungsbereich ist in der Beobachtungsperiode eine Zunahme der Einkommen zu verzeichnen.

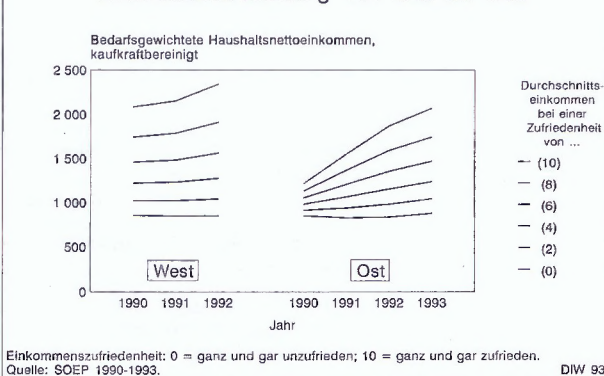
Deutlich zeigt sich im rechten Teil der Grafik, wie sich die Einkommensbewertung in Ostdeutschland von 1990 bis

⁷ Vgl. dazu „Einkommensverteilung und Einkommenszufriedenheit in ostdeutschen Privathaushalten“, a.a.O.

lung der privaten Haushalte in Ostdeutschland werden in dieser Betrachtung durch den starken Anstieg der Durchschnittseinkommen überkompensiert. Geht man hingegen ausschließlich vom ostdeutschen Einkommensdurchschnitt aus, so ergeben sich im Zeitraum 1990 bis 1992 von 3,5 vH auf 6,1 vH steigende Armutsraten (vgl. den mittleren Block in Tabelle 2).

Mit anderen Worten: Wird Armut in Ostdeutschland ausschließlich am Durchschnittseinkommen in Westdeutschland gemessen, so sind die Armutsraten in Ostdeutschland nach der Vereinigung gesunken. Wird hingegen unterstellt, daß die Bevölkerung allein die Verhältnisse in den neuen Bundesländern im Blick hat und bei der Berechnung der Armutsraten allein die ostdeutsche Einkommensverteilung

**Schaubild 1
Einkommensbewertung von 1990 bis 1993**



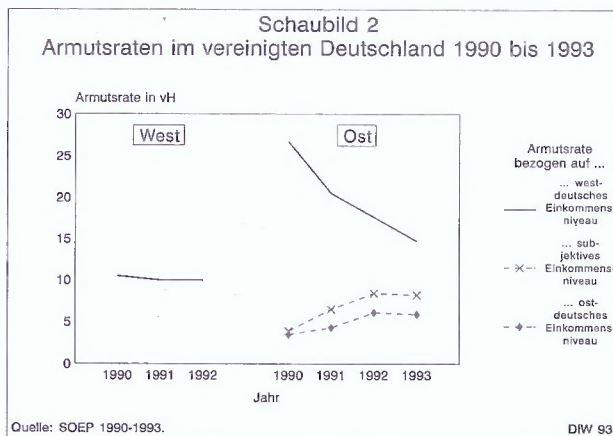
1993 schrittweise hin zum westdeutschen Niveau entwickelt hat. Im Jahr 1993 werden in Ostdeutschland bereits dieselben niedrigen Einkommensniveaus als unzureichend betrachtet wie in Westdeutschland in den Jahren zuvor. Unterschiede im Bewertungsmaßstab zwischen Ost und West bestehen nur noch bei den mittleren und vor allem bei den höheren Einkommen. Die Angleichung des Bewertungsmaßstabes zur Beurteilung von Einkommen erfolgt somit nicht für alle Einkommensschichten gleichzeitig, sondern nach sozialer Dringlichkeit im Niedrigeinkommensbereich zuerst.

Legt man zur Ableitung der Armutsgrenzen in Ostdeutschland anstelle des ostdeutschen Durchschnittseinkommens das Einkommensniveau zugrunde, das der langjährigen mittleren Bewertung der Einkommen in Westdeutschland entspricht⁸, so erhält man den Armutsumfang in Ostdeutschland, der in der subjektiven Wahrnehmung der Bevölkerung am ehesten mit den westdeutschen Armutsraten vergleichbar ist. Hierbei ergibt sich ein Anstieg der Armutsraten von 3,9 vH im Jahre 1990 auf 8,4 vH im Jahre 1992 (vgl. den unteren Block in Tabelle 2). Bis 1993 nimmt auch nach dieser Berechnungsweise der Armutsumfang nicht weiter zu.

Fazit

Die Armutsentwicklungen lassen sich im vereinten Deutschland wie folgt zusammenfassen (vgl. Schaubild 2). In Westdeutschland lebten von 1990 bis 1992 etwa 10 vH der Bevölkerung in Haushalten mit verfügbarem Einkommen unterhalb der Armutsschwelle von 50 vH des bedarfsgewichteten Durchschnittseinkommens.

In Ostdeutschland muß bei der Bestimmung der Armutsraten danach unterschieden werden, ob sich die Berechnung am ostdeutschen Durchschnittseinkommen, am westdeutschen Durchschnittseinkommen oder an dem subjektiv erwarteten Durchschnittseinkommen orientiert.



Die Armutsrate setzt sich 1993 in Ostdeutschland demnach wie folgt zusammen: 5,9 vH-Punkte der ostdeutschen Einkommensarmut gehen auf die Ungleichheit der Einkommensverteilung in Ostdeutschland zurück; weitere 2,3 vH der Bevölkerung leben in Armut aufgrund des veränderten Anspruchsniveaus (dies entspricht der vertikalen Differenzierung zwischen den unteren Linien im rechten Teil von Schaubild 2). Der subjektiv wahrgenommene Armutsumfang in Ostdeutschland liegt somit im Jahr 1993 bei 8,2 vH (vgl. Tabelle 2) und hat nahezu dasselbe Niveau wie in Westdeutschland. Weitere 6,5 vH der Bevölkerung leben in Einkommensverhältnissen, die, gemessen an westdeutschen Standards, als arm zu bezeichnen sind. Der Armutsumfang liegt damit insgesamt in Ostdeutschland 1993 bei 14,7 vH der Bevölkerung in Privathaushalten.

⁸ Die Mittelwerte der Einkommenszufriedenheit lagen in Westdeutschland vor der Vereinigung konstant bei 6,5 (0 = ganz und gar unzufrieden; 10 = ganz und gar zufrieden). Nach der Vereinigung hat sich die durchschnittliche Einkommenszufriedenheit etwas erhöht (1990: 6,7; 1991: 6,9; 1992: 6,7). Zur Berechnungsweise vgl. Peter Krause, Einkommensarmut im vereinigten Deutschland, Diskussionspapier aus der Fakultät für Sozialwissenschaften der Ruhr-Universität Bochum, Nr. 93-9, Bochum 1993.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Maastricht: *Hemmnis für die monetäre Integration?* Bearbeitet von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. —
Einkommensarmut in Ostdeutschland nimmt nicht mehr zu. Bearbeitet von Peter Krause.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304