

## Political polarization on the rise: the role of EU mandates

Like Greece, Italy, and parts of eastern Europe, several western countries have experienced a similar pattern in the past years: accumulating political tensions led to the appearance of extreme political movements, which quickly acquired traction on a large pool of voters. Either through political fragmentation or by capturing mainstream political parties, these movements became key in determining election outcomes and in some cases they have even managed to be elected to power. Political polarization was the unavoidable outcome of this process.

In a recent theoretical contribution,<sup>1</sup> we offer an explanation for the emergence of such political polarization. Our argument rests on the influence which extra-governmental institutions such as the United Nations, the International Monetary Fund, or the European Union exert on national policies.

The experience of Greece during the Eurozone crisis provides a typical example for the cases we envisage. In exchange for the bailout provided to Greece, the Troika, consisting of European Central Bank, International Monetary Fund, and European Union, demanded a set of highly unpopular economic reforms. As a result, the Greek political landscape changed profoundly. After the center-right Nea Demokratia party and the center-left Pasok had been the dominating forces of Greek politics for three decades, Syriza, a party located much farther to the left, ousted both parties from the center stage and took control of the government in January 2015. Thus, the ideological distance between the two dominant parties, Syriza on the left and Nea Demokratia on the right, increased substantially.

We explain this stylized fact using the 'citizen-candidate' model. In that framework, citizens choose whether to run for office or not, and voters elect the government among those who run. Provided that entering the race is not too costly, in the standard version of the model equilibria are possible where two

candidates run and propose policies arbitrarily close to the policy preferred by the median voter. This outcome resembles the experience, hitherto prevalent in most western democracies, that two political camps alternate in power but pursue similar, centrist policies.

We modify this model by assuming that the elected politician, instead of choosing his or her preferred policy, has to negotiate the terms of the policy to be implemented with an extra-governmental organization. The resulting final policy is a compromise between the ideal policies of the elected government and the outside power.

In this framework, we analyze contested elections with two candidates. We show that, irrespectively of entry costs, there is always a positive political distance between the two candidates. To see why, consider a country where the majority of the population and both candidates prefer policies to the left of the position of the outside influence. A more extreme government will pull the negotiation outcome farther to the left, that is, in the direction desired by both candidates and the majority of voters, than what a moderate government would achieve. Therefore, if the preferred policies of both candidates are similar, the moderate one would actually prefer the extreme one to win the election, and hence will withdraw from the race.

From a policy perspective, the conclusion we draw from the model is that the influence exerted by international institutions such as the European Union is likely to create policy divergence in the countries concerned, and to drive major political positions away from the center. Therefore, it should not come as a surprise when extreme political positions tend to become popular in countries which are subject to economic programs, or policy mandates such as a quota for accepting refugees, imposed by the European Union or other supra-national institutions. Whatever the merit of the proposed policies, we recommend that politicians and policy advisers take into account that imposing such measures from outside undermines centrist political positions.

<sup>1</sup> Aytimur, R. Emre, Aristotelis Boukouras, and Robert Schwager (2016): The citizen candidate model with imperfect policy control: Strategic delegation and polarization, Canadian Journal of Economics 43, 997–1015, 2016.

Refik-Emre Aytimur, Aristotelis Boukouras, Robert Schwager

Political polarization on the rise: the role of EU mandates.....	S. 1
Stromnetzausbau zwischen Föderalismus und Bürgerprotesten.....	S. 2
Diskussionsveranstaltung: Haushaltsüberschüsse – wohin mit dem vielen Geld?.....	S. 3
International Trade and Wage Inequality in China.....	S. 4

## Stromnetzausbau zwischen Föderalismus und Bürgerprotesten

Der Ausbau der deutschen Stromnetze ist ein zentraler Bestandteil der deutschen Energiewende. Ohne den Ausbau der Hochspannungsnetze ist eine Energiewende unter starker Einbeziehung von Offshore-Windenergie aus den windreichen Bundesländern im Norden kaum möglich.

Der Ausbau der Stromnetze schreitet aber bei weitem nicht in dem Tempo voran, das der Gesetzgeber, die Netzbetreiber, die Energiekonzerne und die Bundesnetzagentur (BNetzA) vorgesehen haben. Dafür lassen sich zwei Gründe identifizieren.

Erstens ist der föderale Aufbau Deutschlands mit einem zentral geplanten Stromnetzausbau nur schwer vereinbar. Dies zeigt sich an mehreren Stellen des Planungsprozesses. Die Planung des Bedarfs für Stromnetze beginnt mit dem Szenariorahmen; hier geben die Bundesländer an, wie viel Strom sie aus welchen Quellen produzieren werden. Auf Basis dieser Annahmen erstellen die Übertragungsnetzbetreiber den Netzentwicklungsplan für ein bedarfsgerechtes Stromnetz. Dies erzeugt für die Bundesländer aber den Anreiz, ihre Ausbauzahlen für erneuerbare Energien im Zweifel etwas höher anzusetzen, um später nicht zu riskieren, einen Überschuss an erneuerbaren Energien zu haben, der nicht abtransportiert werden kann. Somit entstehen Szenariorahmen, in denen sich die Bundesländer ein Rennen um Ausbauzahlen erneuerbarer Energien liefern, und die von der BNetzA milde als „Grenzfall einer als wahrscheinlich zu bezeichnenden Entwicklung“ gerügt werden. Die BNetzA greift jedoch kaum in die Ausbauzahlen der Bundesländer ein, sondern übernimmt sie in den Szenariorahmen. Eine zentrale Steuerung fehlt, stattdessen stehen die Bundesländer im Wettbewerb. Die Folgen sind ambivalent. Einerseits ist der Wettbewerb für den Zubau erneuerbarer Energien förderlich; andererseits kann so keine kohärente Energiewende entstehen.

Ein weiterer Aspekt des Föderalismus betrifft die Anreizlage der Bundesländer beim Bau von Stromtrassen. Die windreichen Bundesländer im Norden haben ein großes Interesse am Bau von Stromleitungen, um Windstrom auf den deutschen und europäischen Strommarkt zu bringen. Andere Bundesländer wie Thüringen dagegen sind reine Transitländer, die die gesellschaftlichen Kosten (wie Bürgerproteste) von Stromleitungen tragen, ohne dass dies durch ökonomische Profite aufgewogen würde. Unsere Forschung hat gezeigt, dass sich diese Anreizstruktur direkt in Parteipräferenzen der Landesparteien übersetzt. Während die deutschen Parteien auf Bundesebene einen weitgehenden Konsens für einen Ausbau der Stromnetze haben, folgen die Präferenzen der Landesparteien der Frage, ob sie von der Energiewende profitieren. Kurz: Fast alle Parteien Schleswig-Holsteins befürworten den Netzausbau; fast alle Parteien Thüringens lehnen ihn ab. Da große Planungskompetenzen für Stromleitungen (vor allem in der Raumordnung und dem Planfeststellungsverfahren)

bei den Ländern verbleiben, sieht sich der Bund einer gespaltenen Front von Bundesländern gegenüber, deren Positionen sich vermutlich auch bei Regierungswechseln nicht ändern werden.

Das zweite große Problem des Netzausbaus sind die Bürgerproteste. Widerstand und Klagen gegen Stromleitungen können einzelne Projekte um Jahre verzögern. Hier folgt der deutsche Gesetzgeber der häufig postulierten Logik, dass Beteiligung so früh wie möglich ansetzen soll. Das deutsche Konsultationsregime geht weit über europäische Vorgaben hinaus und bindet schon bei der Bedarfsplanung die Bürgerinnen und Bürger in drei Konsultationen ein. Unsere Forschung lässt allerdings Skepsis aufkommen, ob diese umfangreichen Beteiligungsverfahren die Konflikte um Stromleitungen wirklich befrieden. Eine quantitative und qualitative Auswertung der Konsultationseingaben und der Reaktionen legt nahe, dass es sich um die Institutionalisierung eines Missverständnisses handelt. Die konsultierenden Stromnetzbetreiber stellen bei der Bedarfsplanung einen Bedarfsplan zu Diskussion, der angibt, zwischen welchen Punkten in Deutschland Stromleitungen benötigt werden. Bürgerinnen und Bürger, die zwischen den beiden Punkten wohnen, wenden sich in ihren Stellungnahmen meist gegen konkrete Trassenführungen, die aber noch nicht Gegenstand der Planungsphase sind. Resultat ist beidseitige Frustration: Die Netzbetreiber beanstanden in ihren Konsultationsdokumenten, dass zahlreiche Stellungnahmen sich nicht auf die eigentliche Frage beziehen; Bürgerinnen und Bürger beklagen, dass ihre Einwände nicht berücksichtigt werden.

Daher steht der Netzausbau in Deutschland vor zwei komplexen Problemen, die auch in Zukunft für Konflikte sorgen werden. Erstens wird es weiterhin Widerstand seitens der Bundesländer geben, die vom Ausbau nicht profitieren. Zweitens wehren sich auch weiterhin die Bürgerinnen und Bürger, da frühzeitige Bürgerbeteiligung kein Allheilmittel ist, sondern Frustrationen unter Umständen sogar verstärkt.

Prof. Dr. Simon Fink

- Fink, S. und Ruffing, E. (im Erscheinen) Legitimation durch Kopplung legitimatorischer Arenen. In Thiele, A. (ed.), Legitimität in unsicheren Zeiten - Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise?
- Fink, S. und Ruffing, E. (2017) The differentiated implementation of European participation rules in energy infrastructure planning. Why does the German participation regime exceed European requirements? *European Policy Analysis* 3(2): 274-94.
- Fink, S. und Koch, F. J. (2016) Agiert die Bundesnetzagentur beim Netzausbau als Agent oder als Treuhänder? *dms - der moderne staat* 9(2): 277-88.

## Diskussionsveranstaltung: Haushaltsüberschüsse – wohin mit dem vielen Geld?

Am 1. Februar 2018 fand die cege-Diskussionsveranstaltung zum Thema „Haushaltsüberschüsse: Wohin mit dem Geld?“ statt. Deutschland befindet sich seit Jahren in einem ununterbrochenen Aufschwung, die Steuereinnahmen fließen zuverlässig in die Kassen von Bund, Ländern und Gemeinden. Bund und Ländern gelingt es, die Neuverschuldung zu senken oder gar Überschüsse zu erwirtschaften. Dies wirft die Frage auf, wie man am besten auf diese außergewöhnliche Situation reagieren sollte: Steuern senken, Verschuldung abbauen, Investitionen oder Konsum steigern? Und stimmt die Diagnose der rosigen Ausgangslage überhaupt für alle staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Gemeinden?

Das cege hat kompetente Referenten gewinnen können, um diese Fragen durchaus kontrovers zu diskutieren. Es diskutierten Prof. Dr. Thiess Büttner (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg), Dr. Florian Buck (Bundesministerium der Finanzen), Bernhard Reuter (Landrat des Landkreises Göttingen, SPD) und Stefan Wenzel (MdL, Sprecher für Haushalt und Finanzen, Bündnis 90/Die Grünen). Die Veranstaltung wurde moderiert durch Prof. Dr. Robert Schwager

In einem Eingangsstatement problematisierte Thiess Büttner den Begriff des Spielraumes. Letztlich sei es ja das Geld der Bürger, über das hier verfügt werde. Die ökonomische Situation sei derzeit sehr gut, dies müsse sich auch in der Entlastung der Steuerzahler widerspiegeln. Hierbei müsse man freilich unterscheiden zwischen der strukturellen Situation und konjunkturellen Effekten. Erforderlich sei eine Anpassung des Steuersystems, was sowohl den Steuertarif angeht als auch die Aufteilung der Einnahmen auf Bund und Länder. Der Solidaritätszuschlag habe seine Grundlage so viele Jahre nach der deutschen Einheit verloren, so dass insbesondere bei der derzeitigen Haushaltslage hierüber eine Entlastung der Bürger erreicht werden könne.

Florian Buck stellte in Frage, dass es überhaupt so viel Geld zu verteilen gebe. Zwar sei die ökonomische Lage tatsächlich außergewöhnlich gut, Deutschland befinde sich im längsten Aufschwung seit den 1980er Jahren, aber müsse man auch an die Zukunft denken. Beispielsweise das Problem des Fachkräftemangels könnte den Aufschwung bald bremsen. Darüber hinaus gebe es zwar in vielen Bereichen erheblichen Investitionsbedarf, allerdings fließen auch etliche vom Bund bereitgestellte Mittel nicht ab, sodass die Überschüsse sich auch aus eigentlich notwendigen Investitionen speisten. Haushaltsspielräume entstünden auch nur aus strukturellen Verbesserungen der wirtschaftlichen Lage, nicht aber aus lediglich konjunkturellen.

Auch Bernhard Reuter stellte die These in Frage, dass es pauschal Überschüsse gäbe. Er verwies auf die enorme Höhe der Kassenkredite, die die Landkreise

aufgenommen hätten. Nur in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg seien die Haushalte auch der Landkreise in Ordnung. Insofern gebe es ein strukturelles Problem in der Aufteilung der Finanzmittel im deutschen Föderalismus. Insbesondere die Sozialausgaben belasteten Kommunen und Landkreise. Die verschleppten Investitionen seien eine Form der versteckten Verschuldung. Wenn man überhaupt Steuern senken wolle, dann eher über eine Erhöhung des Grundfreibetrages als über eine Senkung des Spitzensteuersatzes.

Stefan Wenzel zeigte sich ebenfalls erstaunt über die Ausgangsthese der Veranstaltung, dass es Überschüsse gäbe. Für die Zukunft seien bereits erhebliche Belastungen absehbar. Dies sind etwa die erforderlichen Investitionen für den Breitbandausbau oder die Sanierung der Straßen. Auch der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU werde für Deutschland zu erheblichen Belastungen führen. Auch führe auch die Bekämpfung von Fluchtursachen zu finanziellen Belastungen. Schließlich müssten noch Altlasten aus der Finanzkrise bewältigt werden, etwa die finanziellen Altlasten der Hypo Real Estate. Insofern gebe es „nichts zu verteilen“.

In der anschließenden Diskussion bestätigte Thiess Büttner, dass es durch den Föderalismus ein Problem mit den öffentlichen Finanzen gebe. Durch die Trennung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung sei ein System der „organisierten Verantwortungslosigkeit“ entstanden. Daher müsse man die Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen für Einnahmen und Ausgaben neugestalten.

Im Gespräch mit dem Publikum wurden unter der Moderation von Robert Schwager einzelne Inhalte noch einmal vertieft. So fiel auf, dass abgesehen von Thiess Büttner alle Referenten kaum Möglichkeiten für Entlastungen sehen. Die Frage blieb im Raum, wann denn dann Spielräume bestehen sollten, wenn nicht jetzt. Es wurde die Frage thematisiert, ob angesichts der geschilderten Lage die staatlichen Finanzen denn überhaupt auf die Aufgaben der Zukunft vorbereitet seien.

Darüber hinaus wurde die Frage vertieft, ob die finanziellen Mittel adäquat auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt sind. Es wurde deutlich, dass ein unerwartetes Einbrechen der konjunkturellen Lage schnell neue finanzielle Herausforderungen mit sich bringen würde.

Im Anschluss an die Veranstaltung hatten alle Teilnehmer Gelegenheit, in informellen Gesprächen bei Sekt, Orangensaft und Laugengebäck einzelne Inhalte gezielt zu vertiefen und den Abend ausklingen zu lassen.

Dr. Laura Birg

## International Trade and Wage Inequality in China

Many developing countries have been more integrated with the world economy over the past three decades thanks to comprehensive trade liberalization reforms; at the same time, they have also witnessed an increasing degree of wage inequality. A rising number of studies have tried to explain how international trade has contributed to the rise in wage inequality by exploring trade liberalization episodes in individual countries, such as Colombia, Mexico, India, etc. While it is less doubtful that changes in a country's exposure to international trade affect wages of workers with different characteristics differently, whether the effect is positive or negative is far from conclusive as trade can be associated with wage inequality through various channels.

China presents an ideal case to revisit the question: how does exposure to international trade affect wage inequality? Following China's accession to the WTO, the average tariff rates dropped substantially from over 20% in 1995 to only 7% in 2010. In the meantime, total trade values surged from around USD 2.81 trillion to more than 30 trillion. During this fast episode of globalization, workers saw a dramatic rise in their earnings. For example, the average level of annual wages for the manufacturing sector was RMB 5,000 (approx. USD 620) in 1995 while it rose to RMB 30,916 (adjusted to the 1995 price level, approx. USD 4,570) in 2010. At the same time, however, the Gini coefficient in China consistently exceeded the international warning line of 0.40 and even increased to 0.49 in 2009. This implies that individuals may benefit quite differently from trade openness and such difference may be intensified over time.

In theory, workers' wages differ due to various factors, such as age, working experience, education attainment, etc. But even workers with exactly the same individual characteristics may earn very different levels of income in different industries. For example, based on data for 2008, we find that an individual working in the leather and footwear industry would earn on average RMB 530 (approx. USD 76) lower monthly wages had the same person worked in mining. In general, agriculture, hunting, forestry and fishing, wood and wood products, and paper products are among the industries paying lowest wages, while electricity, gas and water supply, water transport and real estate are paying the highest average wages, conditional on individual and workplace characteristics. This suggests that an individual's industry affiliation matters in determining earning differentials and such inter-industry wage differentials might be resulting from the differential exposure to international trade.

To check the potential link between trade and wage disparities across industries, we first estimate a wage premium for each industry using household survey data from 2003-2010 and then relate it with industry-level measures of trade openness. However, we find no significant impact of exposure to overall trade, imports

and exports on inter-industry wage differentials. One potential explanation is that overall trade openness hides the impact of trade that operates through more disaggregated channels. By distinguishing between trade in intermediate and final goods, we find evidence that it is mainly the greater exposure to trade in final goods (imports and exports) that drives up industry wage differentials, while the impact of intermediate imports and exports is less important. More specifically, individuals working in industries that are exposed to higher imports in final goods tend to earn lower average wages, which is consistent with a disciplining effect of import competition. In contrast, industries that export more final goods tend to pay higher wages on average. This is in line with a selection effect according to which only highly productive firms self-select into exporting and paying higher wages.

One important dimension of trade openness is the share of exports to high-income destinations. It can be linked with the wage inequality between skilled and unskilled workers through a quality upgrading mechanism. That is, consumers in rich countries demand more high-quality products whereas the production of high-quality products requires more skilled workers and these workers must be paid higher wages. Consequently, industries that export more to high-income destinations produce higher-quality goods, which pushes up their demand for more skilled labour and therefore the skill premium within the industry.

To measure skill premium within industries, we rely on manufacturing industry-level data from 1995-2008, and find a positive relationship between average export destination income and the within-industry skill premium. This implies that a larger export share to high-income countries is associated with a higher relative wage for skilled workers than for unskilled workers. One crucial feature of China's exports is the high share of processing exports. Considering that processing production often requires little skills, we distinguish between processing and ordinary exports, and find that ordinary exports to high-income markets are related to a higher skill premium whereas processing exports have a negative impact on the skill premium. This highlights the importance of trade regimes when identifying wage effects of high-income destination exports.

In sum, we find evidence that trade openness can explain the rising wage inequality in China. However, one needs to be cautious of specific measures of trade openness as different types of trade may affect wages in opposite directions.

Feicheng Wang

### Impressum

**Herausgeber:** Centrum für Europa-, Governance- und Entwicklungsforschung (cege), Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, **E-Mail:** cege@uni-goettingen.de, **Tel.** 0551 / 39 46 02, **Fax** 0551 / 39 19 55 8, **Internet:** <http://www.cege.uni-goettingen.de>,  
**Geschäftsführender Direktor:** Prof. Dr. Kilian Bizer, **Redaktion / Layout:** Prof. Dr. Kilian Bizer, Laura Birg.