

Finanzkrise, Governance und Ordnungspolitik

Nachdem die amerikanische Finanzkrise mittlerweile auch Europa erfasst hat, wird zunehmend vor der Gefahr einer Weltwirtschaftskrise gewarnt. Die Regierungen nahezu aller Industrieländer sehen sich gezwungen, durch massive staatliche Interventionen einen Zusammenbruch der Finanzsysteme zu verhindern. Indem das Vertrauen in einen sichernden Staat gestärkt wird, soll auch den Märkten wieder Vertrauen zufließen. Diese staatliche Einflussnahme kann jedoch an ordnungspolitischen Grundprinzipien rütteln – manche befürchten sogar systemische Veränderungen in Richtung einer Abkehr von marktwirtschaftlichen Grundprinzipien. Die jüngsten Äußerungen des französischen Staatspräsidenten Sarkozy mit der Forderung nach staatlichen Beteiligungen im Unternehmenssektor dokumentieren die Geschwindigkeit mit der sich die Tendenz zu Markteingriffen ausbreiten kann. Auch manche Globalisierungskritiker nutzen erneut die Gelegenheit, um Regulierungen des freien internationalen Kapitalverkehrs zu fordern, da er für die Übertragung der Krise auf die europäischen Finanzmärkte verantwortlich sei.

Doch welche Rolle sollte der Staat tatsächlich einnehmen? Auch sein Verhalten prägte schließlich die Entwicklung auf den Finanzmärkten, so dass zu fragen ist, ob die Finanzmarktkrise tatsächlich systemisches Marktversagen widerspiegelt oder ob es sich (nur?) um ein Governanceproblem handelt.

Governance beinhaltet die Summe der institutionellen Rahmenbedingungen ökonomischer, politischer und rechtlicher Interaktionen und Entscheidungen. Aus ökonomischer Sicht spielen dabei die formellen und informellen Regeln und Regulierungen (Anreizstrukturen) sowie deren Bedeutung für den Koordinationsprozess wirtschaftlicher Aktivitäten die entscheidende Rolle.

Vor diesem Hintergrund ist der Auslöser der Finanzmarktinstabilitäten zwar das Platzen der Immobilienpreisblase in den USA gewesen, und der freie internationale Kapitalverkehr führte zu einem zeitnahen Über-

schwappen auf Europa – doch die wirklichen Ursachen der globalen Finanzmarktkrise liegen in zunehmend problematischer gewordenen Governancestrukturen auf nahezu allen Finanzmärkten: Eine systematische Etablierung falscher Anreize, die zu Fehlallokationen und Preisverwerfungen führte und damit die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Finanzsysteme von innen aushöhlte. Verzerrte Preissignale vermittelten falsche Risikoeinschätzungen und ermunterten zu moral hazard.

Zu einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System gehört auch ein starker Staat, der Eigentumsrechte gewährleistet, den Wettbewerb sichert und bei Marktversagen ordnungspolitisch eingreift. Bekanntermaßen liegt Marktversagen im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern vor, bei externen Effekten und asymmetrischen Informationen. Genau diese Phänomene treffen auf den Finanzmärkten zu, sodass hier der Staat regulierend, aber nicht interventionistisch, eingreifen muss, um den Wirtschaftssubjekten die richtigen Anreize zu vermitteln. Geschieht dies nicht, so liegt Politikversagen vor!



Die aktuellen staatlichen Hilfspakete als Bailout-Maßnahme zur Stabilisierung des Bankensektors sind nun unumgänglich geworden. Sie müssen jedoch konditioniert und vor allem befristet bleiben! Die Staatsinterventionen müssen bald einem effizienteren, anreizkompatibleren Regulierungsrahmen weichen. Reformen sind hier insbesondere notwendig in Hinblick auf Verantwortung und Haftung der Entscheidungsträger, Ausgestaltung von Kreditderivaten, Einlagensicherheit und Transparenz.

Das marktwirtschaftliche System kann letztlich nur so gut sein, wie der ordnungspolitische Rahmen, der es begleitet. Nicht „mehr Staatsinterventionen und weniger Markt“ sollte daher die Devise sein, sondern es ist eine Rückbesinnung auf eine effiziente und richtungweisende Ordnungspolitik notwendig. Hier ist mehr denn je auch die Forschung gefragt, ihren Beitrag zu ordnungspolitischen Themen zu leisten.

Prof. Dr. Renate Ohr, *cege*

Finanzkrise, Governance und Ordnungspolitik.....	S. 1
Zur Diskussion: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland.....	S. 2
Zur Diskussion: Die vertragliche Austrittsoption: Neue Verhandlungsmacht?.....	S. 3
<i>cege</i> -Aktuell	S. 4

Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland



J-Prof. Dr. Carola Grün

Niedriglohnbeschäftigung hat in der öffentlichen Wahrnehmung viele Gesichter: Mini-, Midi- und Ein-Eurojobs, Saisonverträge, aber auch gering bezahlte Arbeit in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Manche niedrig entlohnte Tätigkeiten sind von den Sozialabgaben befreit oder werden durch Transferleistungen ergänzt, andere bilden die einzige Einkommensquelle. Die

Formen sind sehr unterschiedlich und somit kaum vergleichbar, so dass man nicht nur von einem, sondern von mehreren Niedriglohnsektoren sprechen könnte.

Wenn man nur die Gruppe der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, zu der in Deutschland ca. 80% aller Erwerbstätigen gehören, betrachtet, ist eine aussagekräftige Abgrenzung des Niedriglohnssektors durchaus möglich. Die Niedriglohnschwelle wird meist bei 67 Prozent des Medians der Bruttolohnverteilung aller Beschäftigten festgesetzt. Sofern für die Berechnung keine Stundenlöhne herangezogen werden können, muss Teilzeitarbeit von der Analyse ausgeschlossen werden.

Die Größe des Niedriglohnssektors gemäß dieser Definition schwankt etwas in Abhängigkeit der verwendeten Daten. Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung weisen für 2005 eine Quote von 17% aus, eine vor kurzem veröffentlichte und in der Öffentlichkeit stark beachtete Studie des Instituts Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen berechnet 22% für 2006. Hinsichtlich der Entwicklung über die Zeit und den von Niedriglohn Betroffenen herrscht hingegen Einigkeit. Niedriglohnbeschäftigung hat in den letzten 10 Jahren stetig zugenommen. Auch ist der relative Abstand zwischen (Niedrig)lohn und Niedriglohnschwelle kontinuierlich gestiegen, das heißt die Verteilung innerhalb des Niedriglohnssektors ist ungleicher geworden.

Deutschland hat damit eine andere Entwicklung genommen als beispielsweise Großbritannien. Während dort die Niedriglohnquote zwischen 1995-2005 relativ konstant ca.

20% betrug, hat sich die sogenannte Niedriglohnlücke verringert und den Werten für Deutschland angenähert (siehe Grafik).

Ein überdurchschnittliches Niedriglohnrisiko tragen in Deutschland Frauen, Beschäftigte in den neuen Bundesländern, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung, Beschäftigte in Kleinbetrieben und Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit. Niedriglohnjobs sind eher im Dienstleistungsbereich als in der Industrie zu finden, vor allem im Hotel- und Gaststättengewerbe, Einzelhandel und bei personenbezogenen Dienstleistungen (z. B. Haushaltsangestellte und Pflegekräfte).

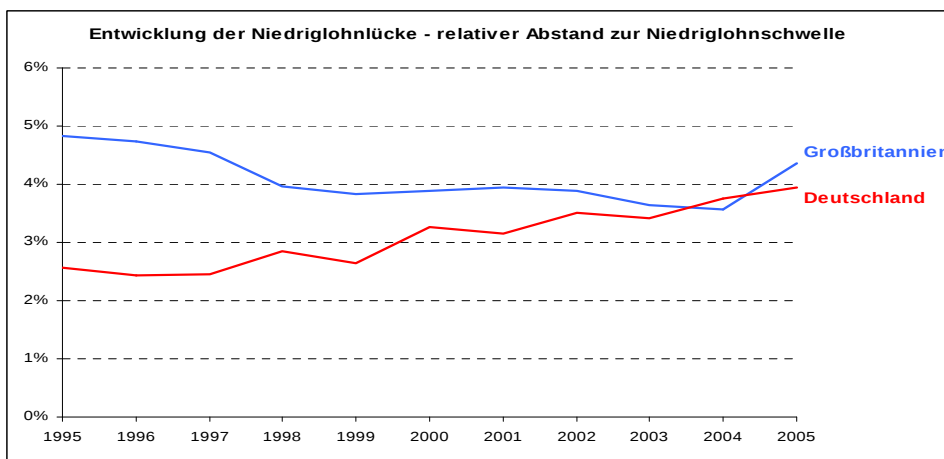
Klassische Teilzeitarbeit (Halbtagsjob im Büro) hat ein nur leicht erhöhtes Niedriglohnrisiko gegenüber Vollzeitbeschäftigung. Anders sieht es bei geringfügig Beschäftigten (z.B. Minijobber) aus: deren Entlohnung liegt überwiegend unterhalb der hier verwendeten Niedriglohngrenze, wobei zu berücksichtigen ist, dass sie von Sozialabgaben befreit sind. Ein-Eurojobs sind meist gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten und stellen somit kein normales Arbeitsverhältnis dar.

Wie steht es um die Aufstiegsmöglichkeiten aus dem Niedriglohnsektor? Auch hier weichen Untersuchungsergebnisse in Abhängigkeit der konkreten Vorgehensweise etwas voneinander ab: Basierend auf Haushaltsdaten des SOEP für die Jahre 1998-2003 wurde gezeigt, dass männliche Niedriglohnempfänger mit einer Wahrscheinlichkeit von ca. 45% im darauffolgenden Jahr eine besser entlohnte Tätigkeit gefunden haben. Administrative Datenquellen wie die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit weisen für den Zeitraum 1995-2000 eine deutlich geringere Aufwärtsmobilität aus.

Aber es gibt auch hier Übereinstimmungen. So zeigt sich bei beiden Studien ein beträchtliches Ausmaß an Pfadabhängigkeit, das heißt, allein die Tatsache, im Niedriglohnsektor beschäftigt zu sein, verringert die Wahrscheinlichkeit, in eine besser entlohnte Tätigkeit zu wechseln. Auch liegt die Wahrscheinlichkeit, im nächsten Jahr arbeitslos zu sein mit ungefähr 13% deutlich über der für Beschäftigte in besser bezahlten (und damit wohl stabileren) Jobs.

Im Vergleich zu Arbeitslosen haben Niedriglohnempfänger trotz allem bessere Aussichten, einen solchen Job zu finden. Der Niedriglohnsektor hat also durchaus auch eine Sprungbrettfunktion. Und vielleicht wissen Niedriglohnempfänger dies auch: Unterschiede in der Lebenszufriedenheit sind relativ stark ausgeprägt zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen, aber nicht signifikant zwischen Beschäftigten mit Löhnen unter- oder oberhalb der Niedriglohnschwelle.

Carola Grün, Juniorprofessur für Entwicklungsökonomik



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von SOEP und BHPS.

Die vertragliche Austrittsoption: Neue Verhandlungsmacht für die EU-Mitgliedsländer?

Seit fast einem Jahr befindet sich der Vertrag von Lissabon im Ratifikationsprozess, der durch das (un)erwartete Nein der irischen Bevölkerung verlängert wurde. Ob das Vertragswerk bereits 2009 in Kraft treten wird, ist vermutlich erst nach der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2008 abzuschätzen.

Dieser Vertrag beinhaltet im Vergleich zur bestehenden Rechtslage des Vertrages von Nizza Änderungen und Neuerungen, die die EU für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts institutionell und politisch stärken sollen. Ein Novum ist die explizite Austrittsoption (Art. 50), die es jedem Mitgliedsland ermöglicht, freiwillig und ohne Angabe von Gründen, den Staatenverbund zu verlassen. In der Betrachtung des bisherigen Integrationsprozesses kann festgestellt werden, dass seit der Gründung kein Staat die EU verlassen hat, so dass sich zwei berechnete Fragen stellen: Weshalb sollte ein Austritt vertraglich verankert werden, und welche Relevanz besitzt eine rechtlich geregelte Austrittsoption tatsächlich?

Die institutionelle Verankerung des Austrittsrechtes birgt eine Vielzahl von Chancen als auch Risiken: Einerseits werden durch die Austrittsoption zum Beispiel übermäßige Zentralisierungstendenzen der EU begrenzt und damit dem Prinzip der Subsidiarität Ausdruck verliehen. Der Vorwurf, die EU sei ein starres Gefüge, ist damit nicht mehr haltbar: Vielmehr wird dem Umstand Rechnung getragen, dass optimale Integrationsräume wie die EU eine systemimmanente Dynamik beinhalten, auf die nun flexibel – etwa durch einen Austritt – reagiert werden kann. Andererseits widerspricht die Austrittsmöglichkeit dem Konzept einer immer enger werdenden, dauerhaft angelegten Union. Die weitere Verflechtung der Mitgliedsländer untereinander und deren Solidarität zueinander könnte beeinträchtigt werden: Der Anreiz, etwa gemeinsame Leistungen zu erbringen, die in Form von öffentlichen Gütern bereit gestellt werden, sinkt, und die Notwendigkeit bei unterschiedlichen Präferenzen zu kooperieren entfällt, da die Mitgliedsländer nun im Sinne von Hirschman anstelle der Voice-Option auch die Exit-Option wahrnehmen können. Trotz der Risiken wurde die Austrittsmöglichkeit in den Vertrag aufgenommen, da es politisch nicht wünschenswert sei, einem Staat, der keine weitere Teilhabe am Integrationsprojekt EU wünscht, den Austritt zu verwehren.

Hinsichtlich der Relevanz der Austrittsoption könnten die jüngsten Entwicklungen im Ratifikationsprozess ein Bild davon vermitteln, welchen Stellenwert ein Austrittsrecht einnehmen könnte: Das (bisherige) Nein der Iren zum Reformvertrag und auch die kritische Haltung Polens und Tschechiens haben Ausschlag für Diskussionen gegeben, deren Spektrum vom Ausschluss der reformunwilligen Staaten bis hin zur Neugründung der Europäischen Union ohne die Blockierer reicht. Die Option des Austritts könnte hierbei eine ernstzunehmende Alternative zum Verbleib in der EU darstellen, etwa wenn exogene bzw. endogene Faktoren zu einer Modifizierung des bisherigen Kosten-Nutzen-Kalküls der EU-Mitgliedschaft führen. Ein Faktor sind beispielsweise die letzten Erweiterungen, die

dazu führten, dass die Mitgliedsländer in ihrer Zusammensetzung und ihren Präferenzen wesentlich heterogener geworden sind, was sich unter anderem in erschwerten Entscheidungsfindungsprozessen widerspiegelt. Auch der Vertrag von Lissabon birgt Konfliktpotential: Durch die darin verankerte Aufwertung der Mehrheitsentscheidungen besteht die Gefahr, dass bei zukünftigen Entscheidungen Mitgliedsländer verstärkt überstimmt werden und dadurch ihre bisherige Kosten-Nutzen-Bilanz der EU-Mitgliedschaft außer Balance gerät. Das Austrittsrecht als demokratisches Mittel erhält somit für die Mitgliedsländer praktische Relevanz: Sie können es als potentiell Drohinstrument nutzen, um von der EU Zugeständnisse zu erwirken und damit die eigene Nutzenposition zu verbessern. Erhalten somit möglicherweise die Mitgliedsländer durch die Austrittsoption Verhandlungsmacht im Sinne eines Vetorechtes bei Mehrheitsentscheidungen (zurück)?

Im Rahmen einer Analyse von Lechner/Ohr (2008)* wurde dieser Fragestellung nachgegangen: Die EU trifft eine Entscheidung, die der Mehrheit ihrer Mitglieder zugute kommt. Ein Mitgliedsland erfährt durch die Entscheidung jedoch einen Nutzenverlust, für den es eine Kompensation fordert, an die bei Nichtgewährung der Austritt geknüpft ist. Es werden drei Abstimmungsszenarien betrachtet: Abstimmung mit Einstimmigkeit, Mehrheitsentscheidung ohne Austrittsoption und Mehrheitsentscheidung mit Austrittsoption. Mit Hilfe eines spieltheoretischen Ansatzes konnte aufgezeigt werden, dass im Falle der Abstimmung mit Einstimmigkeit höhere Kompensationszahlungen vonseiten der EU zu erwarten sind als etwa bei Mehrheitsabstimmungen mit der Austrittsoption. Marginale Kompensationszahlungen gehen mit der Austrittsoption ohne Austrittsmöglichkeit einher. Werden jedoch die Ergebnisse spieltheoretischer Experimente zugrunde gelegt, so kann der Transfer der EU im Falle einer Mehrheitsentscheidung mit Austrittsoption dem maximalen Transfer, den es bei Einstimmigkeit dem Mitgliedsland anbieten würde, entsprechen. Die Mitgliedsländer erhalten daher durch die Austrittsoption Verhandlungsmacht zurück, die sich in der Höhe des Transfers äußert, den die EU bereit ist, dem Mitgliedsland für seinen Verbleib zu zahlen: Indem es die Glaubwürdigkeit seiner Austrittsdrohung durch „Cheap Talk“ erhöht, kann das Mitgliedsland unter Umständen die Kompensationssumme nach oben treiben.

Mit der vertraglich geregelten Austrittsoption erhalten die Mitgliedsländer neue Verhandlungsmacht, die – im Angesicht der derzeitigen politischen Entwicklungen auf europäischer Ebene – den weiteren Integrationsprozess maßgeblich prägen kann.

Susanne Lechner, M.A., Mitarbeiterin des cege

*cege- Diskussionspapier No. 77.



Susanne Lechner

cege-Forschungskolloquium im Wintersemester 2008/2009

16. Oktober 2008 - **Matthias Stürmer** (ETH Zürich): „Incentives and costs in implementing Private – Collective Innovation: A case study“

23. Oktober 2008 - **Prof. Dr. Matthias Blonski** (Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt): „Excess Returns of Companies with a Distinguished Player“

30. Oktober 2008 - **Prof. Dr. Hans Fehr** (Julius-Maximilians-Universität Würzburg): „Private Retirement Savings in Germany: The Structure of Tax Incentives and Annuitization“

6. November 2008 - MComm (Economics) **Dieter Von Fintel** (University of Stellenbosch, Südafrika): „Inequality in a pre-industrial society: evidence from early Cape Colony tax records“

13. November 2008 - **Dr. Melanie Arntz** (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim): „Reforming Consumer Directed Care in Germany: A Woodwork Effect?“

4. Dezember 2008 - **Dr. Heike Hennig-Schmidt** (BonnEconLab, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): „Physicians' Provision Behavior under Different Payment Systems – An Experimental Investigation“

8. Januar 2009 - **Prof. Lars-Erik Borge** (Norwegian University of Science and Technology, Norwegen): „Local adjustment to temporary matching grant programs: A dynamic analysis“

Aktuelle Publikationen von cege-Mitgliedern

- **Bizer, K.** / Hein, O. / Spiwoks, M. (2008), Informational Cascades: A Mirage?, in: Journal of Economic Behaviour and Organization, Vol. 67.
- **Dreher, A.** / Bjørnskov, Ch. / Fischer, J.A.V. (2008), On Decentralization and Life Satisfaction, in: Economics Letters 99, (1).
- **Dreher, A.** / Bjørnskov, Ch. / Fischer, J.A.V. (2008), Cross-Country Determinants of Life Satisfaction: Exploring Different Determinants Across Groups in Society, in: Social Choice and Welfare 30, (1).
- **Dreher, A.** / Gassebner, M. (2008), Does political proximity to the U.S. cause terror?, in: Economics Letters 99, (1).
- **Dreher, A.** / Gaston, N. (2008), Has Globalisation Increased Inequality?, in: Review of International Economics 16, (3).
- **Dreher, A.** / Sturm, J.-E. / Ursprung, H.W. (2008), The Impact of Globalization on the Composition of Government Expenditures. Evidence from Panel Data, in: Public Choice 134, (3-4).

- **Dreher, A.** / Krieger, T. (2008), Do gasoline prices converge in a unified with non-harmonized tax rates?, in: Energy Journal 29.
- **Grosse, M.** / Harttgen, K. / **Klasen, S.** (2008), Measuring Pro-Poor Growth using Non-Income Indicators, in: World Development 36, (6).
- **Herzer, D.** / **Klasen, S.** / **Nowak-Lehmann D., F.** (2008), In search of FDI-led growth in developing countries, in: Economic Modelling 25, (5).
- **Klasen, S.** (2008), Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement Issues in Income and Non-Income Dimensions, in: World Development 36, (3).
- **Klasen, S.** (2008), The Efficiency of Equity, in: Review of Political Economy 20, (2).
- **Klasen, S.** (2008), Poverty, undernutrition, and child mortality: Some inter-regional puzzles and their implications for research and policy, in: Journal of Economic Inequality, 6, (1).
- **Schwager, R.** (2008), Public universities, tuition and competition: a Tiebout model, in: Journal of Business Economics, special issue 1.

cege-Symposium am 8. Mai 2009 Call for Papers

Vor dem Hintergrund des jüngsten irischen Referendums und seiner Auswirkungen auf die Ratifikation des Vertrags von Lissabon plant das **cege** am **8. Mai 2009** ein Symposium mit Wissenschaftlern aus den Bereichen Ökonomie, Rechtswissenschaften und Politikwissenschaften. Das Rahmenthema lautet „**Bedeutung von Referenden für den Europäischen Integrationsprozess**“. Vortragsvorschläge sind bitte mit einem kurzen Abstract bis spätestens 31. Januar 2009 zu senden an renate.ohr@wiwi.uni-goettingen.de.

cege-Diskussionspapiere

Auf der **cege**-Homepage stehen neue **cege**-Diskussionspapiere als Download zur Verfügung.

- Beitrag 74: **Nowak-Lehmann D., Felicitas / Vollmer, Sebastian / Martínez-Zarzoso, Inmaculada**: „Does Comparative Advantage Make Countries Competitive? A Comparison of China and Mexico.“
- Beitrag 75: **Höhenberger, Nicole / Schmiedeberg, Claudia**: „Structural Convergence of European Countries.“
- Beitrag 76: **Kühl, Michael**: „Strong comovements of exchange rates: Theoretical and empirical cases when currencies become the same asset.“
- Beitrag 77: **Lechner, Susanne / Ohr, Renate**: „The right of withdrawal in the Treaty of Lisbon: A game theoretic reflection on different decision processes in the EU.“

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 70 91, **Fax** 0551 / 39 70 93, **Internet:** <http://www.cege.uni-goettingen.de>, **Geschäftsführende Direktorin:** Prof. Dr. Renate Ohr, **Redaktion / Layout:** Prof. Dr. Renate Ohr, Susanne Lechner, **Druck:** GWDG, Göttingen