

Einleitung

Seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 durchlief die Europäische Union (EU) immer wieder Phasen der Anpassung, die die wirtschaftliche Integration innerhalb der Gemeinschaft vertieften und verbreiterten. Hemmnisse für den freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Kapital wurden abgebaut oder beseitigt und die Freizügigkeit für Personen eingeführt. Die Vergrößerung der Gemeinschaft seit den 1970er Jahren um nord- süd- und – nach dem Fall der Mauer – mittel- und osteuropäische Länder verlangte signifikante Änderungen gemeinschaftlicher Institutionen und Verfahren. Mit Einführung der gemeinsamen Währung Ende der 1990er Jahre wurde die Geldpolitik von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene übertragen und die finanz- und wirtschaftspolitische Koordinierung wurde verstärkt. Schließlich führte die 2008 einsetzende Finanz- und Schuldenkrise zur Einrichtung neuer gemeinschaftlicher Institutionen, Regeln und ökonomischer Überwachungsverfahren.

Insgesamt wurden während des wirtschaftlichen Integrationsprozesses der letzten Jahrzehnte die Aufgaben mit Regulierungszuständigkeiten auf der Ebene der EU stetig erweitert. Gemeinsamer Markt, gemeinsame Währung, finanzielle Programme der EU, Harmonisierungen nationaler Vorschriften und wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung sollen Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in der Europäischen Union steigern. Mehr noch: vertiefte wirtschafts- und währungspolitische Integration wurden häufig als Instrumente der Sicherung eines friedlich geeinten Europa politisch motiviert.

In der Tat vergrößert der Gemeinsame Markt das Wirtschaftspotenzial der EU-Mitglieder, und öffentliche Güter, die allen EU-Ländern zugute kommen, lassen sich am besten auf Gemeinschaftsebene bereitstellen, ebenso wie grenzüberschreitende externe Effekte dort zum Nutzen der Gemeinschaft am besten reguliert werden können. Regelungen und Aktivitäten der EU sind jedoch noch zu wenig auf Aufgabenbereiche konzentriert, in denen gemeinschaftliche Politik einen klaren Mehrwert gegenüber Entscheidungen auf Länderebene aufweisen. Wenn das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial in der EU angehoben und die Unterstützung der Öffentlichkeit für die europäische Integration dauerhaft gesichert werden sollen, so müssen EU-Aufgaben umorientiert werden, das Subsidiaritätsprinzip stärker zum Zuge kommen als in der Vergangenheit, und finanzielle Umverteilung über den EU-Haushalt muss an Effizienzgesichtspunkten und an Zielen orientiert werden, die Klientelpolitik minimieren.

Aktuelle Vorschläge zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration in der EU und im Eurogebiet setzen weitgehend auf zunehmende Vergemeinschaftung von Risiken und den Ausbau gemeinschaftlicher Transfers. Während Risikoteilung sinnvoll sein kann, laufen einige Vorschläge Gefahr, Anreize für eine nationale Politik regulatorischer Reformen zugunsten höherer ökonomischer Leistungsfähigkeit zu unterlaufen statt sie zu stärken. Ein zunehmend komplexes Geflecht an Bestimmungen und Transfers auf der Ebene der Gemeinschaft erhöht außerdem das Konfliktpotenzial zwischen den EU-Mitgliedsländern untereinander und mit EU-Institutionen.

Demgegenüber gibt es einen weiten Spielraum, die regulatorischen Rahmenbedingungen von EU und Eurogebiet in Richtung höherer Wirtschaftsdynamik und größerer Widerstandsfähigkeit der Ökonomie gegen negative Risiken zu verbessern. Dabei kommt der dezentralen Politik auf Länderebene eine wichtige Rolle zu – wobei der Zusammenhang zwischen Handlung und Haftung für deren Folgen erhalten bleiben muss. Dazu gehört auch, dass der EU-Regulierungsrahmen zur Sicherung einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik der Mitgliedsstaaten grundlegender Reform bedarf. Zu hinterfragen ist ferner der seit der Finanzkrise auf anhaltend hohe monetäre Expansion ausgerichtete geldpolitische Ansatz der Europäischen Zentralbank. Dessen Beitrag zur Erreichung von propagierten Inflationszielen war bescheiden, während er mit erheblichen negativen Risiken für das Wachstumspotenzial des Eurogebietes verbunden ist.

In welchem Umfang die Europäische Union auch in Zukunft ihre Rolle als Frieden- und Wohlstand schaffende Gemeinschaft spielen kann, hängt von vielen Einflüssen und Mechanismen ab, von denen sich wiederum viele außerhalb der Sphäre der Ökonomie befinden. Aber es ist klar, dass die ökonomische Verfassung ein Dreh- und Angelpunkt für die Funktionsfähigkeit der EU ist und weiter sein wird. Die Politik ist gefordert, für stimmige ökonomische Rahmenbedingungen zu sorgen.

Das Buch behandelt grundlegende ökonomische Zusammenhänge und Instrumente der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und diskutiert deren Wirkung und möglichen Reformbedarf. Nach einem kurzen Überblick über wichtige Stationen des ökonomischen Integrationsprozesses und institutioneller Merkmale der EU (Kapitel I) betrachten die folgenden Kapitel (II bis XI) Pfeiler und theoretische Grundlagen der wirtschaftlichen und währungspolitischen Integration sowie wesentliche Bestandteile der Ausgaben- und Kohäsionspolitik der EU. In Kapitel XII bis XV geht es um die in Reaktion auf die Finanzkrise eingerichtete Bankenunion und die Verminderung systemischer Risiken im Bankensektor, die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte, sowie um Vorschläge zur Einrichtung makroökonomischer Stabilisierungsmechanismen. Schließlich widmen sich die Kapitel XVI und XVII der Staatsverschuldung und der Sicherung einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik der EU-Länder, und die Kapitel XVIII und XIX der Geldpolitik.

Das Buch richtet sich an Studierende der Volkswirtschaftslehre und anderer Fachrichtungen, die sich mit Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion befassen, aber

darüber hinaus auch an einen breiteren Kreis von Lesern, die sich für die ökonomischen Zusammenhänge der europäischen Integration interessieren. Einen Teil des Inhalts habe ich in Vorlesungen zu ökonomischen Gesichtspunkten der europäischen Integration an den Universitäten Konstanz und Göttingen verwendet.

Ich bin vielen für anregende Diskussionen zu Dank verpflichtet, nicht zuletzt früheren Kollegen bei der OECD. Besonders erwähnen möchte ich ferner Günter Franke, Jürgen von Hagen, Paul Maeser und Sebastian Schich. Besonderer Dank geht ebenfalls an Uwe Fliegauß vom Kohlhammer-Verlag für die hervorragende Betreuung des Projektes und an den Herausgeber der Buchreihe, Stefan Kooths. Irrtümer verbleiben in meiner Verantwortung.

Berlin, Juli 2019
Eckhard Wurzel

Eckhard Wurzel, Europäische Integration wohin? – Zu Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik sowie Reformen der EU, Kohlhammer, Stuttgart 2019.

Introduction and Contents

Introduction

Since the founding of the European Economic Community in 1957, the European Union (EU) repeatedly went through phases of adjustment that have deepened and widened economic integration within the Community. Barriers to the free movement of goods, services and capital were reduced or eliminated and the right for free movement of persons was established. The enlargement of the Community since the 1970s to include northern, southern, and – after the fall of the Wall – central and eastern European countries required significant changes in Community institutions and procedures. With the introduction of the common currency in the late 1990s, monetary policy was transferred from the national to the Community level, and fiscal and economic policy coordination was strengthened. Finally, the 2008 financial and debt crisis led to the creation of new common institutions, rules and economic monitoring procedures.

Overall, during the economic integration process of recent decades, the tasks with regulatory responsibilities at EU level have steadily expanded. A common market, common currency, EU financial programmes, harmonisation of national rules and economic and fiscal coordination aim to increase growth, employment and prosperity in the European Union. Moreover, deeper economic and monetary integration was often politically motivated as an instrument for securing a peacefully united Europe.

Indeed, the common market increases the economic potential of EU members, and public goods that benefit all EU countries are best provided at the Community level, just as cross-border externalities can be regulated best at this level, for the common benefit. However, EU regulation and activities are still not focused enough on fields of tasks where Community policies have a clear added value over country-level decisions. If the growth and employment potential in the EU is to be raised and public support for European integration to be secured in the long term, EU tasks must be reoriented, the subsidiarity principle applied more effectively than in the past, and financial redistribution via the EU Budget needs to be oriented towards efficiency aspects and goals that minimise clientele politics.

Current proposals to deepen economic integration in the EU and the euro area are largely based on increasing communisation of risks and the expansion of common transfers. While risk sharing can be useful, some proposals run the risk of undermining rather than strengthening incentives for national policies of regulatory reform in favour of greater economic performance. An increasingly complex network of provisions and transfers at Community level also increases the potential for conflict between EU member countries and with EU institutions.

By contrast, there is much scope for improving the regulatory framework of the EU and the euro area towards greater economic dynamism and greater resilience of the economy to negative

risks. Decentralised policy at country level has an important role to play in this context – whereby the link between action and its consequences must be preserved. This includes that the EU regulatory framework for securing a stability-oriented fiscal policy of the member states requires fundamental reform. Also to be questioned is the monetary policy approach of the European Central Bank, which has been geared towards sustained high monetary expansion since the financial crisis. Its contribution to achieving announced inflation targets was modest, while the policy is associated with considerable negative risks to the growth potential of the euro area.

The degree to which the European Union can continue to play its role as a community creating peace and prosperity depends on many factors and mechanisms, many of which are outside the sphere of economics. But it is clear that the economic constitution is and will be a linchpin for the functioning of the EU. Politics are required to set appropriate economic framework conditions.

The book considers fundamental economic mechanisms and instruments of the European Economic and Monetary Union and discusses their impact and possible need for reform. After a brief overview of important stages of the EU's economic integration process and institutional features (Chapter I), the following chapters (II to XI) consider pillars and theoretical foundations of economic and monetary integration as well as key elements of the EU's spending and cohesion policies. Chapters XII to XV deal with the Banking Union, established in response to the financial crisis, and the reduction of systemic risks in the banking sector, the monitoring of macroeconomic imbalances, and proposals for setting up macroeconomic stabilisation mechanisms. Finally, chapters XVI and XVII deal with government debt and ensuring a stability-oriented fiscal policy of EU countries, and chapters XVIII and XIX with monetary policy.

The book is aimed at students of economics and other disciplines dealing with issues of Economic and Monetary Union, but also at a broader circle of readers interested in the economic context of European integration. I have used some part of the contents in lectures on economic aspects of European integration at the Universities of Konstanz and Göttingen.

I am grateful to many for stimulating discussions, not least former colleagues at the OECD. Particularly, I would like to mention Günter Franke, Jürgen von Hagen, Paul Maeser and Sebastian Schich. Special thanks also go to Uwe Fliegauf of Kohlhammer Publishing for the excellent support of the project and to the publisher of the book series, Stefan Kooths. Errors remain my responsibility.

Berlin, July 2019

Eckhard Wurzel

Contents

I As a starter: integration, institutions and tasks.....	17
1 Stages of integration: a short overview.....	18
2 Law-making.....	26
3 Assignment of tasks, proportionality and subsidiarity.....	28
References to chapter I.....	33
II Free movement of goods and services.....	35

1	Free trade and customs union.....	35
2	Value added chains.....	41
	References to chapter II.....	46
	III Labour mobility – efficiency, income and integration.....	47
1	Static welfare effects and economic dynamics.....	47
2	Migration, qualification and integration.....	55
	References to chapter III.....	66
	IV Capital mobility, technological progress and growth.....	68
1	Investment and convergence.....	68
2	Technological progress and productivity growth.....	70
3	Productivity growth and regulatory framework conditions.....	74
	References to chapter IV.....	80
	V Pros and cons of a monetary union.....	82
1	Real exchange rates, terms of trade and Impossible Trinity.....	82
2	Exchange rate stabilisation but loss of an adjustment mechanism.....	85
3	Before the euro: the European Monetary System.....	90
	References to chapter V	93
	VI Single Market – Framework conditions for competition.....	94
1	Competition policy.....	94
1.1	Anti-competitive agreements.....	94
1.2	Abuse of dominant market positions.....	99
1.3	Misuse of market power of mergers.....	100
1.4	Subsidies.....	104
2	Standardisation and mutual recognition.....	105
2.1	Standardisation.....	105
2.2	Mutual recognition.....	107
3	Public procurement.....	108
4	Tax harmonisation – value added tax.....	111
4.1	Principles.....	112
4.2	Problems and reform intentions.....	113
	References to chapter VI.....	116
	VII External economic relations.....	119
1	EU Trade Policy.....	122
1.1	The EU within the World Trade Organisation.....	122

1.2	Logic and issues of regional free trade agreements.....	125
2	The European Economic Area.....	128
3	Brexit.....	130
3.1	Separation and linkage.....	130
3.2	Market access and welfare losses.....	133
	References to chapter VII.....	139
	VIII Production potential, structural unemployment and output gaps.....	142
	References to chapter VIII.....	147
	IX The financial and debt crisis.....	148
1	Credit boom, current account deficits and debt.....	148
2	Accumulation of risks, crisis and crisis amplifiers.....	157
	References to chapter IX.....	166
	X Catch-up and institutions.....	168
1	Income convergence between countries and regions.....	169
2	Agglomeration, innovation leaders and external effects.....	178
	References to chapter X.....	181
	XI Spending Policy.....	183
1	The EU budget – planning, priorities and common pool problem.....	183
2	Cohesion Policy – Instruments, focussing and regional strengths.....	189
2.1	Instruments.....	190
2.2	On costs and benefits of assistance.....	193
3	Common agricultural policy – failed income, structural and environmental policy.....	196
3.1	Price support and direct payments.....	197
3.2	Organisation and effect.....	199
	References to chapter XI.....	204
	XII Banking Union – on rules and incentives.....	208
1	Pivotal point capital endowment.....	209
1.1	Regulatory capital.....	211
1.2	Macro-prudential regulation, capital and liquidity buffers.....	214
1.3	Risk weighting, individual and social costs.....	216
1.4	Regulatory privilege for public debt despite crisis amplification.....	219
2	Single Supervisory Mechanism.....	222
3	Single recovery and resolution mechanism.....	226
3.1	Recovery and resolution.....	228

3.2	Bail-in, available liabilities and complex rules.....	230
3.3	Other tools for recovery and resolution.....	233
4	Financial safety net.....	234
4.1	Harmonised deposit insurance, Single Resolution Fund and European Stability Mechanism.....	234
4.2	Further communisation of risks?.....	236
4.3	Non-performing loans and their consequences.....	238
5	Bank resolution: Three concrete cases and their open questions.....	240
	References to chapter XII.....	244
XIII	»Safe« assets, Eurobonds and bonds-backed securities.....	249
1	Eurobonds.....	250
2	Bonds-backed securities (SBBS) or reforms?.....	251
	References to chapter XIII.....	244
XIV	Surveillance of macroeconomic imbalances and reform coordination.....	258
1	The European Semester.....	258
2	A "fiscal capacity" for reforms?.....	267
	References to chapter XIV.....	271
XV	Macroeconomic stabilisation – transfers and the capital market.....	273
1	Federal fiscal relations and territorial income stabilisation.....	274
2	Counter-cyclical transfers to stabilise investment?.....	280
3	Stabilisation via joint unemployment insurance?.....	283
	References to chapter XV.....	287
XVI	High government debt - repercussions and challenges.....	289
1	Structural and cyclical government budget.....	289
2	Government debt and economic activity in the integrated economic area.....	294
3	Increasing challenges for the restoration of public finances.....	302
	References to chapter XV	287
XVII	Fiscal policy – surveillance and market mechanism.....	312
1	Fiscal governance	312
1.1	Medium-term Budgetary Objective and Preventive Arm.....	315
1.2	Corrective Arm.....	317
2	Complex rules, low credibility and need for reform	319
3	Market mechanism and no-bail-out	323
3.1	Price formation, collective debt restructuring and insolvency procedures.....	324
3.2	European Stability Mechanism - strict requirements and moral hazard.....	329

References to chapter XVII.....	332
XVIII The European Monetary Union.....	336
1 Accession criteria.....	336
2 The Eurosystem and its mandate.....	340
References to chapter XVIII.....	342
XIX Monetary policy – between stabilisation and disincentives.....	344
1 Monetary policy instruments and monetary transmission.....	344
1.1 Steering bank liquidity.....	344
1.2 Standing facilities, open market operations and bond purchases.....	348
1.3 Influencing expectations.....	354
1.4 Minimum reserves.....	356
2 Episodes and programmes.....	357
2.1 Liquidity-creating measures to back the credit system.....	357
2.2 Bond purchases to stimulate credit.....	359
2.3 Accelerated stimulation and quantitative easing at low inflation rates.....	361
3 Impact.....	365
4 Risks.....	369
4.1 Monetary policy normalisation and inflation risk.....	369
4.2 Inefficient credit allocation.....	371
4.3 Financing government debt.....	374
References to chapter XIX.....	379
Index.....	383