

Dullien, Sebastian; Schwarzer, Daniela

Research Report

Eurozone unter Hochspannung: Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden

SWP-Aktuell, No. 21/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Dullien, Sebastian; Schwarzer, Daniela (2005) : Eurozone unter Hochspannung: Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden, SWP-Aktuell, No. 21/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254548>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Eurozone unter Hochspannung

Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden

Sebastian Dullien / Daniela Schwarzer

In den Diskussionen um die Zukunft der EU wird die Eurozone regelmäßig als stabiler Kern bezeichnet, der einer vertieften Zusammenarbeit in weiteren Politikfeldern dienen könnte. Zweifelsohne haben die zwölf Mitgliedstaaten ein großes Interesse daran, die Europäische Währungsunion als Raum der Stabilität und des Wachstums zu erhalten und zu festigen. Um so alarmierender ist es, daß die Eurozone angesichts regionaler Konjunkturzyklen unter großen Spannungen steht. Das Potential für daraus resultierende politische Auseinandersetzungen ist hoch. Im Juni wird sich der Ministerrat damit beschäftigen, wie die Union auf dieses Problem reagieren sollte. Ein europäischer Transfermechanismus zur konjunkturellen Stabilisierung könnte die Gefahr eindämmen, daß die Währungsunion auseinanderbricht. Eine europäische Unternehmenssteuer oder eine europäische Arbeitslosenversicherung, jeweils als Ergänzung zu den nationalen Systemen, würde die gewünschte Wirkung bringen, ohne die Abgaben zu erhöhen. Europa erhielte so eine soziale Komponente, deren Fehlen in der Verfassungsdiskussion kritisiert wird.

Jüngste Wirtschaftsdaten zeigen: Die Eurozone funktioniert makroökonomisch deutlich schlechter, als vor Einführung des Euro prognostiziert wurde. Seit Beginn der wirtschaftlichen Erholung im Herbst 2003 zeichnet sich ein Auseinanderdriften der regionalen Konjunkturzyklen ab. Die Eurozone spaltet sich faktisch in Länder wie Spanien und Frankreich, die bei verhältnismäßig hoher Inflation schnell wachsen, und solche wie Deutschland und die Niederlande, die ein sehr geringes Wachstum bei niedrigen Preissteigerungsraten haben. Driften die Zyklen auseinander, ist der einheitliche Leitzins der Europäischen Zentral-

bank (EZB) für die Situation einiger Länder nicht mehr angemessen und verschärft deren wirtschaftliche Probleme.

Stagnation bei geringer Inflation

Für Deutschland ist der EZB-Zins derzeit zu hoch, er drückt das Wachstum weiter nach unten. Eine Abwärtsspirale hat eingesetzt: Die schwache Nachfrage und eine sehr gedämpfte Einkommensdynamik haben – rechnet man administrierte Preiserhöhungen durch indirekte Steuern oder die Gesundheitsreform heraus – zu einer Inflationsrate von nahe Null geführt. Für jene

Firmen, die vor allem für den deutschen Markt produzieren, sind deshalb die (vom EZB-Zins beeinflussten) Finanzierungskosten im Verhältnis zur Entwicklung ihrer Absatzpreise zu hoch. Dies wirkt Investitionen entgegen, führt zu neuen Entlassungen und schwächt die Konjunktur weiter. Die anhaltend niedrige Nachfrage setzt die Preise und Löhne zusätzlich unter Druck.

Dieses Argument gilt trotz der derzeit – im historischen Vergleich – niedrigen nominalen kurzfristigen Zinsen: In den vergangenen Jahren ist die Weltwirtschaft von einigen heftigen Schocks erschüttert worden (Börsencrash, 11. September 2001, Irak-Krieg, Ölpreishoch). Diese haben die Zentralbanken weltweit zu extremen Zinssenkungen veranlaßt. In den USA etwa lag der Zins für längere Zeit deutlich unter dem EZB-Zins. Angesichts der ungewöhnlichen globalen Umstände ist der EZB-Zins der vergangenen Jahre also nicht unbedingt als besonders niedrig anzusehen. Ökonometrische Schätzungen deuten zudem darauf hin, daß auch die Bundesbank aller Erfahrung nach bei der derzeitigen Inflations- und Konjunktorentwicklung in Deutschland die Zinsen weit stärker gesenkt hätte. Somit muß der Realzins für Deutschland immer noch als hoch gelten.

Während die binnenorientierten Unternehmen unter dieser Situation leiden, profitieren die Exportfirmen von ihr: Ihre Lohnkosten steigen langsamer als bei den ausländischen Konkurrenten, so daß sie sukzessive an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen. Zudem können sie in Auslandsmärkten bei einer kräftigeren Nachfrage leichter Preiserhöhungen durchsetzen. Damit sind ihre Finanzierungskosten weniger drückend. Wie in Deutschland seit Mitte 2003 zu beobachten ist, können diese Unternehmen deshalb ihre Marktanteile auf ausländischen Märkten (etwa im Rest der Eurozone) ausbauen. Die oben beschriebenen negativen Effekte werden dadurch teilweise ausgeglichen – allerdings nur so weit, wie der Staat wirtschaftlich in den Rest der Eurozone integriert ist. Nun ist Deutschland zwar stark von Exporten in

den gemeinsamen Währungsraum abhängig, aber bei weitem nicht in dem Maße wie kleinere Länder (etwa die Niederlande oder Belgien). Ein Großteil vor allem der mittelständischen Firmen produziert weiter ausschließlich für den deutschen Markt. Der Wachstumsimpuls durch die Auslandsnachfrage reicht daher nicht aus, um die vom Zins erdrückte Binnenkonjunktur in Schwung zu bringen.

Wachstum und Preisdruck

Konträr zur deutschen Situation ist die Lage in Ländern wie Spanien oder Frankreich. Dort liegen Lohnsteigerungen und Inflation deutlich höher als in Deutschland. Die von der EZB beeinflussten Finanzierungskosten der Firmen sind gemessen an den Absatzbedingungen im eigenen Markt äußerst günstig. Investitionen und Binnen- nachfrage sind folglich kräftiger, was wiederum Inflation und Lohnanstieg auf relativ hohem Niveau hält.

Dieser Mechanismus wird zudem durch einen Immobilienboom verstärkt. Weil deutliche Lohnsteigerungen und eine stärkere Inflation den Bürgern ein wachsendes verfügbares Einkommen verschaffen, erscheint der Erwerb eines Hauses oder einer Eigentumswohnung wegen der inflationsbereinigten niedrigen Finanzierungskosten attraktiv. Dies heizt die Nachfrage nach Immobilien und Bauleistungen an und treibt die Preise. Die Privathaushalte fühlen sich wegen ihrer gestiegenen Immobilienvermögen zunehmend reicher, können höhere Hypotheken aufnehmen, und sind eher bereit, Geld auszugeben. Dieser Mechanismus war in den vergangenen Jahren in Frankreich, Spanien und Irland ausschlaggebend für das kräftige Konsumwachstum. Der Export hingegen trug in diesen Ländern wenig zum Wachstum bei.

Lehrbuchmodelle versagen

Nach reiner ökonomischer Lehre müßten sich diese unterschiedlichen Zyklen in der Währungsunion mit der Zeit umkehren:

Wenn ein Land wie Spanien durch Preissteigerungen Wettbewerbsfähigkeit (und damit Anteile am Weltmarkt) verliert, wäre zu erwarten, daß mit einer gewissen Zeitverzögerung auch ein regionaler Konjunkturabschwung einsetzt und damit Inflation und Lohnsteigerung schwächer ausfallen als im Rest der Eurozone. Dann werden die Finanzierungskosten drückender, Konsum und Investitionen lahmen und die Arbeitslosigkeit steigt.

In Ländern mit Konjunkturproblemen wie Deutschland oder den Niederlanden sollte die Wettbewerbsfähigkeit hingegen nach einiger Zeit so weit verbessert sein, daß das Exportwachstum zur Wende auf dem Arbeitsmarkt führt. In der Folge würden die Lohnsumme steigen und der Konsum anspringen. Auch Nominallöhne und Inflation dürften wieder leicht anziehen. In dieser Situation würde das frühere Stagnationsland von verhältnismäßig günstigen Finanzierungskosten profitieren und die nationale Wirtschaft überdurchschnittlich wachsen.

So wollen es die Lehrbuchmodelle, die auch der Konstruktion der Europäischen Währungsunion zugrunde liegen. Sie berücksichtigen allerdings nicht alle schädlichen Folgen der extrem niedrigen (oder im Extremfall negativen) Inflationsraten und der schwachen Binnennachfrage und zeichnen deshalb – wie die Erfahrung der vergangenen Jahre gezeigt hat – ein übermäßig optimistisches Bild des Anpassungsprozesses.

Jede konjunkturelle Schwächephase geht mit Firmenpleiten einher, die mit Kreditausfällen verbunden sind, was wiederum die Eigenkapitalposition der Banken belastet. Dauert die Schwächephase – wie derzeit die der Binnenkonjunktur in Deutschland – außergewöhnlich lange, ist auch die Belastung der Banken durch Wertberichtigungen sehr hoch. Dies kann wiederum die konjunkturelle Erholung hemmen oder im ungünstigsten Fall blockieren: Denn ist die Eigenkapitalposition der Banken geschwächt, werden die Kreditinstitute im Aufschwung zunächst weiter ihre Bilanzen

konsolidieren, bevor sie neue Kredite vergeben. Im Extremfall ist sogar eine nationale Bankenkrise vorstellbar, wenn die Kreditausfälle im konjunkturellen Abwärtstrend so gravierend sind, daß eine oder mehrere der großen Banken eines Landes Solvenzprobleme bekommen. Die Klagen vieler deutscher Mittelständler über eine restriktive Kreditvergabe in den vergangenen Jahren und auch die Probleme der deutschen Banken mit dem Ausfall enormer Kreditsummen zeigen, daß sich die anhaltende konjunkturelle Schwäche in Deutschland und die Probleme im Bankensektor in den vergangenen Jahren gegenseitig verstärkt haben.

Langsame Anpassung der Zyklen

Unerwartet für Ökonomen ist, wie lange die regionalen Boom-and-Bust-Zyklen in der Eurozone tatsächlich dauern. In der Währungsunion schlägt sich die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (im Verhältnis zu den bremsenden Wirkungen der regional hohen Realzinsen) deutlich langsamer auf das Wirtschaftswachstum nieder als vorausgesehen.

Empirische Forschungen zeigen, daß es in den USA rund neun Jahre dauern kann, bis die Hälfte eines Inflationsdifferentials zwischen zwei US-Städten ausgeglichen ist. Kurzfristig wirkt dabei eine höhere Inflationsrate in einer Region stimulierend, erst nach drei oder vier Jahren beginnt die verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit durchzuschlagen.

In der Eurozone dürfte die Anpassung noch länger dauern, denn die Güter- und vor allem die Dienstleistungsmärkte in Europa sind weniger integriert und die Banken arbeiten bei ihrer Kreditvergabe immer noch vornehmlich national. Dies wurde bei der Gestaltung der Währungsunion Anfang der 1990er Jahre so nicht antizipiert.

Ein Grund dafür ist, daß das politische Ziel eines liberalisierten Binnenmarkts für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen (u.a. also auch für Arbeitskräfte) laut

der damals gültigen EU-Vertragsgrundlage, der Einheitlichen Europäischen Akte, bis Ende 1992 realisiert werden sollte. Anders als in den USA spannt sich aber über die Europäische Währungsunion heute immer noch kein einheitlicher europäischer Kapitalmarkt: Die Mehrzahl der Unternehmen verläßt sich auf ihre Hausbanken, die wiederum wegen ihrer oft regionalen Ausrichtung von einem regionalen Abschwung stark betroffen sind. Deshalb lockern sie womöglich gerade in der regionalen Boom-Phase ihre Kreditkriterien und verschärfen sie im Abschwung. Die regionalen Auf- und Abschwungphasen werden so verstärkt und verlängert.

Das Problem der auseinanderdriftenden regionalen Konjunkturzyklen wird zunehmend auch in der Europäischen Kommission und in der Europäischen Zentralbank wahrgenommen. In ihrem Monatsbericht vom Mai 2005 etwa kommt die EZB zu dem Ergebnis, daß die Unterschiede in den nationalen Inflationsraten innerhalb der Eurozone auch im Vergleich mit den USA äußerst beständig sind.

Konstruktionsmängel der Währungsunion beseitigen

Daß einzelne Euro-Länder wie etwa Deutschland unter den Zinsbedingungen der EZB mit den beschriebenen Problemen zu kämpfen haben, bedeutet nicht, daß ein Ausstieg aus der Eurozone in ihrem Interesse wäre – im Gegenteil. Die jüngste Dollarabwertung hätte in früheren Zeiten zu Verwerfungen der Wechselkurse innerhalb Europas geführt, was die deutsche Exportindustrie mit ihrem Anteil von 40 Prozent am BIP stark getroffen hätte.

Für die südeuropäischen Länder, die dank eines boomenden Häusermarkts und hoher Inflation derzeit extrem expansive geldpolitische Bedingungen erleben, könnte ein Auseinanderbrechen der Eurozone eine Umkehr der monetären Konvergenz und damit ein Ansteigen der langfristigen Inflationserwartungen nach sich ziehen. Die langfristigen Zinsen dürften rapide stei-

gen, der realwirtschaftliche Aufholprozeß könnte zum Erliegen kommen. Für jeden Mitgliedstaat wären darüber hinaus die Kosten einer Restituierung des nationalen Geldwesens sehr hoch. Also kann kein Land ein Interesse daran haben, die Eurozone zu verlassen oder sie insgesamt aufzulösen.

Sehr viel zweckmäßiger, als über Ausstiegsszenarien zu spekulieren, ist daher die Analyse der ökonomischen Konstruktionsmängel der Währungsunion. Es muß darüber diskutiert werden, welche Prozesse und Institutionen die Währungsunion braucht, um makroökonomisch besser zu funktionieren. Diese Debatte ist kein Einverständnis eines Scheiterns, sondern ein sinnvolles Nachjustieren eines historisch einmaligen Integrationsschritts. Die Europäische Währungsunion wurde vor rund 15 Jahren auf dem Papier beschlossen. Nicht alle der damaligen Einschätzungen haben sich bewahrheitet. Daher ist es sechs Jahre nach ihrer effektiven Gründung legitim und notwendig, ihr unter den nun bekannten Rahmenbedingungen zum vollen Erfolg zu verhelfen.

Wirtschaftliche Integration vorantreiben

Ein Hebel, um das Auseinanderklaffen der Konjunkturen zu begrenzen, bestünde darin, die wirtschaftliche Integration in Europa voranzutreiben. Wenn es gelingt, auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten mehr Wettbewerb zwischen nationalen Anbietern und Konkurrenten aus dem Rest des Euro-Raums zu schaffen, würde sich eine Veränderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit schneller auf das (nationale) Wirtschaftswachstum niederschlagen. Maßnahmen wie Rechtsangleichungen und die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen und Zulassungen (wie mit der Dienstleistungsrichtlinie geplant) dürften deshalb auch das Funktionieren der Währungsunion verbessern. Daher gehen unter anderem die Ziele der Lissabon-Agenda, alle Binnenmarkttrichtlinien umzusetzen und gemeinsame Bildungs-, Forschungs- und

Entwicklungsprogramme aufzulegen, ebenso wie die laufenden Förderprogramme einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Unternehmen in der EU in die richtige Richtung.

Wichtig ist auch, echte grenzüberschreitende Kapitalmärkte zu schaffen. Vor allem müssen die (bislang häufig noch regional oder national operierenden) Kreditinstitute dazu gebracht werden, ihre Kreditportfolios stärker über die gesamte Währungsunion hinweg zu diversifizieren. Hierzu könnten auch Fusionen zwischen Kreditinstituten hilfreich sein. So könnte der Effekt verringert werden, daß die Kreditinstitute aufgrund ihrer regionalen Ausrichtung die regionalen Konjunkturzyklen verstärken. Das im April 2005 veröffentlichte Grünbuch und das für Ende 2005 geplante Weißbuch der EU-Kommission sind weitere wichtige Meilensteine auf diesem Weg. Das Grünbuch erörtert die drängendsten Probleme und Handlungsbedarfe, vor allem im Privatkundenbereich, wo Transparenz und verlässliche Regeln noch fehlen. Alle Empfehlungen der Kommission, die die Integration der Finanzmärkte voranbringen, sollten daher von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Transfermechanismus nötig

Die Erfahrungen anderer föderaler Systeme mit einer gemeinsamen Währung (allen voran die der USA, aber auch Kanadas, Brasiliens oder der Bundesrepublik Deutschland) zeigen aber, daß auch ein sehr hoher Grad der Integration nicht ausreicht, um das Problem regionaler Boom-and-Bust-Zyklen ganz in den Griff zu bekommen. Die Vereinigten Staaten gehen dabei einen erfolgreichen, von der ökonomischen Theorie geforderten Weg: Sie stabilisieren die regionalen Konjunkturzyklen über die nationalen Einkommensteuern und Staatsausgaben sowie über die Beiträge und Auszahlungen zur Arbeitslosenversicherung.

Boomt ein Bundesstaat, fließen mehr Steuereinnahmen aus diesem ins Zentralbudget. Schwächelt die regionale Wirt-

schaft, so wird Arbeitslosenunterstützung ausgezahlt. Empirisch werden so 15 bis 20 Prozent der regionalen Konjunkturschwankungen ausgeglichen. Der Erfolg des US-Währungsraums einerseits und die beschriebenen Probleme der Eurozone andererseits, legen nahe, daß auch für die Eurozone ein ähnlicher Stabilisierungsmechanismus sinnvoll sein könnte.

Die Regional- und die Strukturpolitik in der EU leisten einen solchen Ausgleich per Definition nicht, weil die Mittelverteilung ebenso wie die Beiträge zum EU-Haushalt über Jahre hinweg im voraus festgelegt sind und anderen Zielen folgen. Sie reagieren daher nicht auf konjunkturelle Schwankungen.

Auch das finanzpolitische Gegensteuern auf nationaler Ebene ist keine Lösung, um das Nachfrageproblem in den Griff zu bekommen. Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt verschafft zwar Ländern mit einer prekären konjunkturellen Lage wie etwa Deutschland mehr Möglichkeiten, finanzpolitisch einzugreifen. Indem nun eine schnelle Budgetkonsolidierung stärker von der konjunkturellen Lage abhängig ist, haben die betroffenen Länder einen größeren Spielraum, um der Abwärtsspirale mit Steuersenkungen oder höheren Staatsausgaben in Phasen niedriger Inflation entgegenzuwirken.

Allerdings wachsen die Zweifel, ob Währungsunionenländer den nationalen Abwärtstrend in einer Bust-Phase überhaupt noch allein durch nationale Fiskalpolitik stoppen können. In vielen Ländern sind Staatsschulden und Defizite so groß und die aktuelle Wachstumsdynamik so gedämpft, daß es fraglich ist, ob fiskalische Maßnahmen im nationalen Alleingang noch einen ausreichend großen Impuls bringen können. Das deutsche Defizit lag 2004 ohne weitere Maßnahmen zur Konjunkturstützung bei deutlich über drei Prozent des BIP. Geht man derzeit von kaum noch steigenden Preisen (etwa 0,5 Prozent im Jahresvergleich) und einem Trendwachstum von 1,5 Prozent aus, würde allein ein Defizit von 3,0 Prozent des BIP bedeuten,

daß sich der Schuldenstand erst bei 150 Prozent des BIP stabilisiert – ein Wert, der dem Gebot der nachhaltigen Finanzpolitik offensichtlich nicht mehr genügt. Jede Ausweitung des nationalen Defizits würde das Land weiter vom Pfad der Nachhaltigkeit abbringen. Jüngste Erfahrungen aus den USA zeigen, daß eine keynesianische Nachfragepolitik die Konjunktur tatsächlich wirkungsvoll ankurbelt. Dennoch kann ab einem bestimmten Defizit- und Schuldenstand nicht ausgeschlossen werden, daß eine weitere Ausweitung des Budgetdefizits das Vertrauen von Verbrauchern und Unternehmern so weit belastet, daß nur ein geringer konjunktureller Impuls übrigbleibt.

Daher wäre es wünschenswert, einen größeren Teil der konjunkturbedingten regionalen Stabilisierung auf europäischer Ebene zu organisieren. Dabei sind Maßnahmen denkbar, die für Europa nicht nur ökonomisch höchst sinnvoll wären, sondern zudem den Vorteil hätten, nach einem Scheitern des französischen Referendums jene Kritiker des Europäischen Verfassungsvertrags zu besänftigen, die sich ein »sozialeres Europa« wünschen. Zwei Ideen stehen heraus: eine europäische Unternehmenssteuer und eine europäische Arbeitslosenversicherung. Beide sollten im Kreise der Euro-Gruppe und in der EU-25 diskutiert werden. Das Treffen der Euro-Gruppe am 6. Juni, zu dem die Europäische Kommission einen Bericht über die Spannungen in der Eurozone vorlegen soll, ist die erste wichtige Gelegenheit dazu.

Für eine europäische Unternehmenssteuer

Bei einer europäischen Unternehmensbesteuerung könnte die EU einen Steuersatz von etwa zehn Prozent auf alle Gewinne in der Union einziehen. Mit den Einnahmen könnte der EU-Haushalt finanziert werden. Im Gegenzug müßten die Einzelstaaten den Brüsseler Etat nicht länger aus den nationalen Haushalten bestreiten. Der genaue Steuersatz sollte dabei so festgelegt

werden, daß die Erträge aus der Steuer etwa dem heutigen EU-Budget entsprechen. Jedes einzelne Land hätte darüber hinaus – wie in den USA die Bundesstaaten – die Möglichkeit, zusätzliche Steuern auf die Unternehmensgewinne zu erheben. Einige Länder würden auf diese Option ganz verzichten, andere einen Aufschlag erheben, der für die Unternehmen auf eine Steuerbelastung ähnlich der aktuellen hinausliefe. Weil die nationalen Budgets gleichzeitig an anderer Stelle entlastet würden, gäbe es keinen Grund, mit einer insgesamt höheren Steuerbelastung der Unternehmen zu rechnen.

Auf diese Weise würde einerseits ein Mindestmaß an Unternehmensbesteuerung in der EU festgeschrieben und andererseits ein Steuerwettbewerb nicht verhindert. Da eine EU-Besteuerung nur mit einer einheitlichen Bemessungsgrundlage sinnvoll wäre, gäbe es zudem einen Gewinn an Transparenz für die Unternehmen.

Der wichtigste Effekt wäre, daß sich über die Einnahmeseite eine gewisse regionale Konjunkturstabilisierung einstellen würde: Gewinne sind üblicherweise in Boomzeiten besonders hoch. In dieser Phase würde ein Land besonders viel zum EU-Haushalt beitragen. Dafür würden die Steuereinnahmen der nationalen Regierung weniger kräftig sprudeln, was die Politiker von prozyklischen Ausgabenerhöhungen oder Steuerensenkungen abhalten dürfte. In Schwächephase dagegen fallen gewöhnlich auch die Gewinne sehr schwach aus, die Überweisungen nach Brüssel würden entsprechend zurückgehen. In dieser Situation würden die nationalen Haushalte weniger als bisher belastet, prozyklische Einsparungen würden unwahrscheinlich.

Für eine europäische Arbeitslosenversicherung

Die zweite Säule des Stabilisierungsmechanismus wäre eine europäische Arbeitslosenversicherung. Zwar unterscheiden sich die Systeme zur Absicherung von Arbeitslosigkeit in den einzelnen Euro-Staaten, die

Mehrheit aber erhebt Sozialabgaben auf die Löhne, aus denen bei Arbeitslosigkeit Leistungen bezahlt werden. Ein Teil dieser Versicherung könnte auf die europäische Ebene gehoben werden.

Das Problem unterschiedlicher Leistungshöhen zwischen den einzelnen Ländern ist dabei deutlich geringer, als es auf den ersten Blick erscheint: Natürlich wäre es wenig sinnvoll, wenn etwa ein portugiesischer Arbeitsloser das Arbeitslosengeld eines deutschen Facharbeiters bekäme, das über dem gängigen Lohn in Portugal liegt. Wie in nationalen Arbeitslosenversicherungen sollte sich die Auszahlung nach dem zuvor erzielten Einkommen richten. Um zu verhindern, daß einzelne Staaten unpopuläre Reformen unterlassen, die die nationale Arbeitslosigkeit senken würden, und die Sozialkosten so auf die europäische Arbeitslosenversicherung abwälzen, sollte zudem die maximale Dauer der Unterstützung aus dem europäischen System auf ein Jahr begrenzt werden.

Wie auch bei der Unternehmenssteuer würde die Arbeitslosenversicherung auf EU-Ebene nicht für alle Länder gleiche Standards bedeuten. Statt dessen würde lediglich ein Mindestniveau der Absicherung geschaffen. Jeder einzelne Staat könnte über ein zusätzliches nationales System eine großzügigere Absicherung vorsehen.

Das System könnte auch in Form einer Rückversicherung der nationalen Arbeitslosenversicherungen organisiert sein: Die nationalen Versicherungen würden dabei einen bestimmten Anteil der nationalen Lohnsumme an die europäische Institution abführen, bei Arbeitslosigkeit der Versicherten würde die nationale Versicherung dann aus Brüssel alimentiert. Den nationalen Regierungen bliebe es damit erspart, im Konjunkturabschwung die Beiträge erhöhen zu müssen oder die nationale Arbeitslosenversicherung aus dem allgemeinen Staatsbudget zu alimentieren. Im Boom würde nationale Kaufkraft abgeschöpft und über die europäische Versicherung an jene Länder ausgeschüttet, die gerade nur langsam wachsen.

Realisierungschancen und Szenarien

Ähnlich wie die Unternehmenssteuer würde ein solches System Europa nicht nur wirtschaftlich stabilisieren; es würde der EU auch eine »sozialere« Komponente verleihen, die die Attraktivität der europäischen Integration in den Augen der Bürger erhöhen könnte. Gleichzeitig würden weder der Umfang der finanziellen Verfügungsmacht der EU-Kommission noch die Belastungen der nationalen Staatsbudgets vergrößert werden. Diese Vorschläge sind daher – trotz ihrer politischen Reichweite – nicht zum Scheitern verurteilt.

Beide Ideen können alternativ für die EU-25 oder für die zwölf Mitglieder der Währungsunion verwirklicht werden. Für die europäische Arbeitslosenversicherung würde es keine Rolle spielen, ob der Mitgliederkreis mit den Unionspartnern identisch ist oder nicht, da sie vollkommen unabhängig von den bestehenden EU-Institutionen funktionieren könnte. Bei der europäischen Unternehmenssteuer wäre eine Einführung einzig für die Euro-Länder etwas komplizierter: Hier müßte für die Euro-Staaten die Sonderregelung getroffen werden, daß diese ihren Anteil am EU-Budget aus der Unternehmenssteuer der Währungsunion begleichen und dafür die einzelnen Nationalstaaten entsprechend weniger aus den nationalen Budgets zum Gemeinschaftshaushalt beitragen.

Insgesamt wiegt natürlich für die Zwölfergruppe das ökonomische Argument für einen derartigen Integrationsschritt ungleich schwerer. Auch die politische Motivation dürfte höher sein. Schließlich sind die Länder in einer Schicksalsgemeinschaft Währungsunion verbunden und haben in ihr seit 1999 viel von- und miteinander gelernt. Heute gibt es in der Euro-Gruppe so etwas wie eine politik-ökonomische Diskussionskultur, einen gemeinsamen Analyse-rahmen und eine realistisches Bewußtsein der gegenseitigen Abhängigkeit. Daher sind die Realisierungschancen dieser Vorschläge im Rahmen der Eurozone heute besser als die vergleichbarer Initiativen in der Vergangenheit. Denn ganz neu ist die Grundidee

nicht: der Gedanke eines Transfersystems findet sich bereits im Werner-Plan von 1970, dem ersten Entwurf einer Europäischen Währungsunion, und in der Forderung einer politischen Union als Komplement zur Währungsunion in den 1990er Jahren durch den damaligen Bundesbankpräsidenten Hans Tietmeyer.

Scheitert der Europäische Verfassungsvertrag Ende Mai in Frankreich, könnte eine derartige gemeinsame Initiative das zunächst entstehende politische Vakuum politisch überzeugend und ökonomisch sinnvoll füllen. Aber auch unabhängig vom Verfassungsvertrag müssen in jedem Fall die Konsequenzen des Nicht-Handelns bedacht werden. Jüngste Daten deuten darauf hin, daß auch die unter der Lissabon-Agenda angestrebten Liberalisierungsschritte und die Erweiterung des Handlungsspielraums für nationale Haushaltspolitik nicht ausreichen werden, um Problemländer wie Deutschland oder die Niederlande wieder auf einen Wachstumskurs zu bringen.

Die Folge wäre unter anderem eine weiter steigende Arbeitslosigkeit in den Bust-Ländern. Aber auch die anderen Partner der Währungsunion müßten wegen der gegenseitigen Verflechtung mit negativen Auswirkungen auf Wachstum und Arbeitslosigkeit rechnen, wenn einige (große) EU-Mitglieder nicht auf einen robusten Wachstumskurs zurückfinden.

Der Blick in die Geschichte Europas zeigt, daß Gesellschaften in wirtschaftlich schlechten Lagen dazu tendieren, Populisten, Protektionisten oder gar Nationalisten Einfluß zu gewähren. Solche Schreckensszenarien mögen noch in weiter Ferne sein. Es besteht gleichwohl die Gefahr, daß sich die öffentliche Stimmung angesichts steigender Arbeitslosigkeit gegen eine weitere – oder gar die bereits erreichte – Integration wendet. Ansätze dazu haben sich, in gemäßigter Form, in jüngster Zeit unter anderem bei der Diskussion um die Liberalisierung des Dienstleistungssektors (Bolkestein-Richtlinie) gezeigt.

Mit der Umsetzung des vorgeschlagenen Transfersystems wären hingegen keine Risi-

ken verbunden. Sollte sich herausstellen, daß das Problem auseinanderlaufender regionaler Konjunkturzyklen langfristig weniger gravierend ist, als es sich heute darstellt, so wäre im Falle der europäischen Unternehmenssteuer einzig die Finanzierungsquelle des EU-Haushalts verändert, nicht aber dessen Größe oder die finanzielle Belastung europäischer Bürger und Unternehmen. Bewegten sich die nationalen Konjunkturzyklen innerhalb der Währungsunion im Gleichschritt, käme es innerhalb der europäischen Arbeitslosenversicherung zu keinerlei Ausgleich zwischen den Nationalstaaten.

Zudem sind beide Vorschläge vollkommen neutral für die Staatsquote und die öffentlichen Defizite in der Eurozone. Anders als es einige Ökonomen bei der Reform des Stabilitätspakts befürchteten, ist daher auch nicht zu erwarten, daß die Finanzmärkte durch die Veränderungen verunsichert werden könnten. Im Gegenteil: Da mit dem neuen Integrationsschritt die Nachhaltigkeit der Währungsunion gestärkt und damit ihr Auseinanderbrechen unwahrscheinlicher würde, könnten sogar die Risikoprämien auf Euro-Wertpapiere weiter sinken. Dies würde zu niedrigeren langfristigen Zinsen führen, was das Wachstum in Europa tendenziell stützen sollte.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364