

# Wettbewerbspolitik

JÜRGEN STEHN

Im Jahr 2001 hat ein Richtlinien-Vorschlag des Ministerrats der Europäischen Union (EU) ein steuerpolitisches Thema in das Blickfeld der Öffentlichkeit befördert, das von der EU seit jeher mehr unter Wettbewerbs- als unter Steuergesichtspunkten behandelt wurde: Die grenzüberschreitende Umsatzbesteuerung in der EU. Den Anlass hierfür gab das Steuermoratorium für den elektronischen Handel in den Vereinigten Staaten, das den U.S.-amerikanischen Internet-Anbietern einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren europäischen Konkurrenten gewährt, da sie von der Erhebung der Umsatzsteuer befreit sind, während in der EU der Steuersatz des Bestimmungslandes erhoben wird. Klagen europäischer Internet-Anbieter veranlassten daher den EU-Ministerrat, die Besteuerung des grenzüberschreitenden elektronischen Handels neu zu regeln.

## *Hintergrund*

Die Mitgliedstaaten der EU taten sich lange schwer, ein effizientes System zur Umsatzbesteuerung des grenzüberschreitenden elektronischen Handels zu entwerfen. Dies überrascht nicht, beruht doch das gegenwärtige System der Mehrwertsteuer auf dem Bestimmungslandprinzip in Kombination mit unterschiedlichen Steuersätzen in den EU-Mitgliedsländern (Tabelle 1). Die Anwendung des Bestimmungslandprinzips stellt sicher, und hierauf legten der EU-Ministerrat und die EU-Kommission seit jeher besonderen Wert, dass die Richtung und das Ausmaß des grenzüberschreitenden Handels von der unterschiedlichen Steuerbelastung in den Mitgliedsländern unberührt bleibt. Ein Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten ist ausgeschlossen. Ein solches System funktioniert nur dann reibungslos, wenn es nationale Steuergrenzen gibt, an denen die Steuerbelastung des Bestimmungslandes angepasst wird und an denen die korrekte Abwicklung dieses Verfahrens von den Steuerbehörden kontrolliert werden kann. Schon mit der Aufhebung der Grenzkontrollen im Zuge der Vollendung des Binnenmarkts 1993 schlägt sich die EU mit diesem Problem herum. Sie konnte es bisher – mit hohem administrativen Aufwand für Unternehmen und Steuerbehörden – durch eine fiktive Verlagerung der Steuergrenzen in die Lager der Importeure mehr schlecht als recht lösen. Beim Handel im grenzenlosen Cyberraum lässt sich jedoch selbst diese Fiktion aus zwei Gründen nicht mehr aufrecht erhalten.

Tabelle 1: Mehrwertsteuersätze in der EU 2002 (v.H.)

Mitgliedsland	Normalsteuersatz	Mitgliedsland	Normalsteuersatz
Dänemark	25,0	Griechenland	18,0
Schweden	25,0	Niederlande	17,5
Finnland	22,0	Vereinigtes	
Belgien	21,0	Königreich	17,5
Irland	21,0	Portugal	17,0
Frankreich	20,6	Deutschland	16,0
Italien	20,0	Spanien	16,0
Österreich	20,0	Luxemburg	15,0

Zum einen werden im grenzüberschreitenden E-Commerce grundsätzlich keine Importeure eingeschaltet: Der Konsument kauft in der Regel direkt beim ausländischen Anbieter (sog. B2C-Commerce), sodass eine Kontrolle der korrekten Steuerabwicklung beim Importeur nicht länger möglich ist. Zum anderen steht der ausländische Internet-Anbieter vor einem schwer lösbaren Identifikationsproblem: Um den Konsumenten mit dem Steuersatz des Bestimmungslandes zu belasten, muss er dessen nationale Herkunft identifizieren. Beim Kauf digitaler Online-Güter wie Software oder Musik, die digital an den PC des Konsumenten gesendet werden, kann der Empfänger seine Herkunft jedoch verschleiern. Denn selbst anhand der Zeichenfolge einer Rechneradresse kann das Zielland nicht immer eindeutig ermittelt werden. An einer solchen Verschleierung haben Konsumenten dann ein Interesse, wenn sie in einem Hochsteuerland wie etwa Schweden (Steuersatz: 25 %) leben und Güter in einem Niedrigsteuerland wie etwa den USA (Steuersatz gegenwärtig: 0%) bestellen, da sie so der hohen Mehrwertbesteuerung entgehen können.

#### *Der Richtlinien-Vorschlag des EU-Ministerrats*

Im Februar 2002 hat der EU-Ministerrat eine Richtlinie zur Besteuerung des elektronischen Handels in der EU vorgeschlagen, die auf einem Entwurf der EU-Kommission aus dem Jahr 2000 beruht.<sup>1</sup> Dieser Vorschlag, der noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Europäischen Parlaments steht, sieht insbesondere vor, die Wettbewerbsnachteile europäischer Internetanbieter gegenüber ihren U.S.-amerikanischen Konkurrenten zu vermindern.

Zum einen sollen EU-Anbieter von Online-Gütern und -Dienstleistungen nicht länger verpflichtet werden, ihre Exporte in Länder außerhalb der EU mit dem Umsatzsteuersatz des Ursprungslandes zu belasten. Zwar garantierte der bestehende Grenzausgleich, dass Verkäufe an Importeure außerhalb der EU letztendlich mit dem Steuersatz des Bestimmungslandes belastet werden; für Direktverkäufe an nicht umsatzsteuerpflichtige Konsumenten (B2C-Handel) ist jedoch ein Grenzausgleich grundsätzlich nicht möglich. Zum anderen sollen zukünftig auch Anbieter außerhalb der EU Direktverkäufe an EU-Konsumenten mit der Mehrwertsteuer des Bestimmungslandes belasten. Bisher galt hier das Ursprungslandprinzip, was zur

Folge hatte, dass Online-Güter und -Dienstleistungen U.S.-amerikanischer Produzenten aufgrund des dort geltenden Steueramnistiegesetzes für den elektronischen Handel steuerfrei waren. Eine Belastung mit dem Steuersatz des Bestimmungslandes soll dadurch erreicht werden, dass alle ausländischen Anbieter gezwungen werden, sich in einem EU-Mitgliedstaat ihrer Wahl steuerlich registrieren zu lassen. Bei Direktverkäufen an Konsumenten innerhalb der EU haben sie dann den Mehrwertsteuersatz des Bestimmungslandes zu berechnen.

Der Richtlinienentwurf des EU-Ministerrats wird den umsatzsteuerlichen Wettbewerbsnachteil von EU-Anbietern gegenüber Anbietern in Drittländern tendenziell verringern. Er ist aber nicht in der Lage, das grundsätzliche Identifikationsproblem im elektronischen Handel, vor dem jedes auf dem Bestimmungslandprinzip basierende Steuersystem steht, zu vermindern. Denn eine Belastung der Direktverkäufe mit dem Steuersatz des Bestimmungslandes ist auch im Rahmen des neuen Richtlinienentwurfs nur möglich, wenn Anbieter aus Drittländern die nationale Herkunft ihrer Konsumenten eindeutig bestimmen können. Konsumenten aus Hochsteuerländern haben jedoch in diesem System keinen Anreiz, ihre tatsächliche nationale Identität zu offenbaren, da sie im Zweifelsfall lediglich mit dem niedrigsten in der EU existierenden Steuersatz belastet würden. Der Richtlinienentwurf des EU-Ministerrats ist daher nicht geeignet, die grundsätzliche Problematik der Umsatzbesteuerung digitaler Güter und Dienstleistungen zu lösen.

#### *Ein Alternativvorschlag*

Will man das Bestimmungslandprinzip auch bei der Umsatzbesteuerung digitaler Online-Güter und -Dienstleistungen erhalten und so einen Steuerwettbewerb und eine Benachteiligung europäischer Internet-Anbieter vermeiden, so lassen sich die skizzierten Kontroll- und Identifikationsprobleme nur bei einer Kombination des so genannten Gemeinschaftsprinzips mit einer Quellensteuer vermeiden.<sup>2</sup>

Im Rahmen des Gemeinschaftsprinzips<sup>1</sup> wird die in allen EU-Mitgliedsländern im innerstaatlichen Handel bevorzugte Vorsteuerabzugsmethode auch auf den grenzüberschreitenden Handel angewendet. Dies hat zur Folge, dass Exporte mit dem Steuersatz des Ursprungslandes belastet werden und Importe steuerfrei bleiben. Der Importeur kann die im Wert seiner Bezüge enthaltene ausländische Umsatzsteuer von seiner Steuerschuld abziehen. Verkauft er das importierte Gut mit oder ohne Verarbeitung weiter, so wird es mit dem Mehrwertsteuersatz des Bestimmungslandes belastet. Für die Besteuerung des grenzüberschreitenden Handels zwischen steuerpflichtigen, vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmen wird auf diese Weise eine regionale Steuerinzidenz nach dem Bestimmungslandprinzip gewährleistet. Allerdings weicht die resultierende regionale Steuerverteilung von der des Bestimmungslandprinzips ab, denn der Importeur erhält eine Steuergutschrift von den inländischen Finanzbehörden für die vom Exporteur an die Finanzverwaltung des Auslands abgeführte Umsatzsteuer. Eine Einführung des Gemeinschaftsprinzips hat daher zur Folge, dass sowohl Nettoexportländer als auch Hochsteuerländer im Vergleich zum Bestimmungslandprinzip eine Erhöhung ihres Umsatzsteuerauf-

kommens realisieren, während Nettoimportländer und Niedrigsteuereuländer einen Verlust zu tragen haben. Durch die Einführung eines Clearingsystems auf EU-Ebene kann die dem Gemeinschaftsprinzip zugrundeliegende regionale Steuerverteilung der des Bestimmungslandprinzips angeglichen werden.

Die Vorsteuerethode des Gemeinschaftsprinzips ist allerdings grundsätzlich nur auf den Handel zwischen umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen anwendbar, da der jeweilige Importeur für den „Grenzausgleich“ der Steuersätze verantwortlich ist. Der für den digitalen Online-Handel charakteristische Direktverkauf an Konsumenten kann bei dieser Methode nur dann erfasst werden, wenn den privaten Konsumenten die Pflicht zur Abführung der Mehrwertsteuer auferlegt wird. Da jedoch die korrekte Steuerabwicklung aufgrund der Vielzahl der Einzelfälle nicht kontrollierbar wäre, müssten die Konsumenten einen Anreiz bekommen, sich steuererhlich zu verhalten. Ein solcher Anreiz könnte durch die Einführung einer EU-weiten Quellensteuer auf alle digitalen Online-Verkäufe gesetzt werden. Diese Steuer würde von den Internet-Anbietern einheitlich bei allen Verkäufen an in- und ausländische Konsumenten erhoben werden. Eine Herkunftsidentifikation der Konsumenten wäre daher nicht notwendig. Um die gewünschten Anreizwirkungen zu erhalten, müsste der Quellensteuersatz mindestens dem höchsten Mehrwertsteuersatz aller teilnehmenden Länder entsprechen. Da der Quellensteuersatz grundsätzlich über dem nationalen Mehrwertsteuersatz liegen würde, hätten die Konsumenten einen Anreiz, digitale Online-Käufe ihrem Finanzamt zu melden, um eine Rückzahlung in Höhe der Steuersatzdifferenz zu erhalten. Eine solche Meldung könnte etwa im Rahmen der jährlichen Einkommenssteuererklärung erfolgen.

### Anmerkungen

1. Vgl. European Commission: Proposal for a Council Directive amending Directive 77/388/EC as regards the value added tax arrangements applicable to certain services by electronic means, Brussels 2000.
2. Vgl. Stehn, J.: Leviathan in Cyberspace: How to Tax E-Commerce, Kiel Institute for World Economics, Kiel Discussion Papers 384, Kiel 2002.
3. Vgl. zum Gemeinschaftsprinzip vor allem Biehl, O.: Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrlandprinzip und Gemeinsamer-Markt-Prinzip, Köln 1969, der als „Entdecker“ dieses Besteuerungssystems anzusehen ist und hier vom „Gemeinsamer-Markt-Prinzip“ spricht, das an anderer Stelle auch als „Mischsystem“ oder wie in dieser Arbeit als „Gemeinschaftsprinzip“ bezeichnet wird.

### Weiterführende Literatur

- Sinn, H.-W. (1990): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, *European Economic Review* 34 (2/3), S. 389-505.
- Stehn, J. (1996): Alternativen der künftigen Umsatzbesteuerung im Binnenmarkt. *Die Weltwirtschaft* (4), S. 430-444.
- Stehn, J. (2002): Leviathan in Cyberspace: How to Tax E-Commerce. Kiel Discussion Papers 384, Kiel Institute for World Economics.

# Wirtschaftspolitik

ROLAND DÖHRN / WIM KÖSTERS

Die Konjunktur in der Europäischen Union (EU) kühlte sich im Verlauf des Jahres 2001 spürbar ab; im letzten Quartal ging die Wirtschaftsleistung sogar leicht zurück. Im Jahresdurchschnitt nahm das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) lediglich um 1,7% zu, nach 3,3% im Jahr zuvor. Am kräftigsten wuchsen die Wirtschaften Irlands (6,8%), Luxemburgs (5,1%) und Griechenlands (4,1%); die geringsten Zuwächse wurden in Deutschland (0,6%) und Finnland (0,7%) erzielt. Ausgangspunkt der Abschwächung war die ungünstigere Weltkonjunktur. Die Ausfuhren der EU waren 2000 noch um 12,3% gewachsen; 2001 waren es gerade einmal 2%, in vielen Ländern gingen sie sogar zurück. Zwar verlangsamte sich der Anstieg der Importe noch weitaus stärker, sodass der Außenbeitrag zum BIP dessen ungeachtet größer wurde; allerdings zog der schwache Außenhandel einen Einbruch bei den Investitionen nach sich. Die Ausrüstungsinvestitionen schrumpften im Jahresdurchschnitt um 1,0%; in 2000 waren sie noch um 7,2% ausgeweitet worden. Zur Schwäche neigte in einigen Ländern auch der private Verbrauch. Zwar waren die Konsumenten fast überall am Jahresanfang 2001 durch Steuerreformen entlastet worden, doch führten die überraschend hohen Preissteigerungen und die im weiteren Verlauf des Jahres ungünstigeren Beschäftigungsaussichten zu einer wachsenden Kaufzurückhaltung. Gegen Ende 2001 wuchsen die Konsumausgaben kaum noch, im ersten Quartal 2002 gingen sie sogar saisonbereinigt zurück.

Die ungünstigere Konjunktur machte sich auf dem Arbeitsmarkt erst mit Verzögerung bemerkbar. Im Jahresverlauf wurde die Beschäftigung aber zunehmend schwächer ausgeweitet und die Arbeitslosigkeit kaum noch abgebaut. Im Jahresdurchschnitt sank die Arbeitslosenquote von 8,1% in 2000 auf 7,6% in 2001, im Jahresverlauf blieb sie nahezu unverändert, in einigen Ländern, so in Deutschland, stieg sie wieder. Zwischen den EU-Ländern blieben die Unterschiede groß. Während in den Niederlanden, Irland und Österreich weniger als 4% der Erwerbspersonen arbeitslos waren, also nahezu Vollbeschäftigung herrschte, waren es in Griechenland und Spanien nach wie vor mehr als 10%, wobei Spanien allerdings den stärksten Rückgang der Quote verzeichnete. Im EU-Vergleich überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten weisen auch die großen Mitgliedsländer Deutschland, Frankreich und Italien auf.

Seit der Jahreswende 2001/2002 belebt sich die Weltwirtschaft und die EU erhält wieder vermehrt Impulse von außen. Privater Verbrauch und Investitionen wachsen aber bislang nur verhalten und der Aufschwung ist moderat. Dadurch verbessert sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt erst allmählich.

### *Wachsende Inflationsdifferenzen*

Das Jahr 2001 brachte eine unerwartete Beschleunigung der Inflation. Wichtigste Ursachen waren außenwirtschaftliche Faktoren, nämlich höhere Importpreise für Rohöl und Sonderfaktoren, genauer gesagt steigende Nahrungsmittelpreise aufgrund der im Frühjahr aufgetretenen Tierseuchen. In den Ländern der Währungsunion lag der harmonisierte Verbraucherpreisindex dadurch zeitweise über 3%, seinen höchsten Wert erreichte er Mitte 2001 mit 3,4%. Allerdings stieg auch die um die genannten Einflüsse bereinigte Kerninflationsrate in der EWU im Jahresverlauf spürbar, von etwa 1,5% zu Jahresanfang auf 2,4% am Ende des Jahres. Anscheinend wurden durch die Sonderfaktoren, in einigen Ländern auch die durch höhere Steuern ausgelösten Kostensteigerungen nach und nach in den Güterpreisen weiter gegeben.

Die Unterschiede zwischen den Inflationsraten der einzelnen Länder nahmen dabei beträchtlich zu. In den Niederlanden kletterte sie auf über 5%. Hier ist zum einen die Lage auf dem Arbeitsmarkt sehr angespannt, zum anderen führte eine Steuerreform, bei der Einkommensteuern gesenkt und Verbrauchsteuern angehoben wurden, zu höheren Preisen. Zu einer Inflationsbeschleunigung kam es auch in Portugal und Griechenland, während sich in Irland der Preisanstieg verlangsamte, mit 4,0% aber immer noch überdurchschnittlich hoch war. In nunmehr fünf Ländern liegt die Inflation über 3% und damit weit oberhalb dessen, was die EZB als mit dem Ziel der Preisniveaustabilität vereinbar ansieht. Dass die Preissteigerungen in der Währungsunion, aber auch in der EU insgesamt nicht noch stärker aus dem Ruder liefen, liegt vor allem daran, dass in den großen Mitgliedsländern Frankreich, Italien, Deutschland und Großbritannien die Inflationsraten relativ niedrig waren und im Jahresverlauf wieder sanken.

Zu Jahresbeginn 2002 beschleunigte sich in der Währungsunion die Inflation vorübergehend wieder. Da dies in der Öffentlichkeit mit der Einführung des Euro-Bargeldes in Verbindung gebracht wurde, kam es in einigen Ländern zu wirtschaftspolitischen Kontroversen. Die Politik hatte zwar versucht, Preiserhöhungen im Zusammenhang mit der Währungsumstellung entgegen zu wirken; in einigen Ländern durch ein vorübergehendes Verbot von Preiserhöhungen und entsprechende Kontrollen, in anderen mittels Selbstverpflichtungen des Handels. Gleichwohl sprang die Inflationsrate im Januar 2002 nach oben, was vielfach als Beleg für die preistreibenden Wirkungen der Euro-Einführung angesehen wurde. Analysen von EUROSTAT ergaben allerdings, dass die Umstellung der Preise auf den Euro allenfalls begrenzte Wirkungen auf die gemessene Inflation ausübte. Errechnet wurde ein Einfluss von höchstens 0,16 Prozentpunkten. Wichtigste Ursachen der wieder höheren Inflation waren vielmehr Steuererhöhungen in einigen Ländern, so in Deutschland, Österreich und Spanien, witterungsbedingt höhere Preise für Nahrungsmittel pflanzlichen Ursprungs und ein erneutes Anziehen der Rohölpreise, die gegen Ende 2001 gesunken waren. Da sich die Preissteigerungen aber auf Güter des täglichen Bedarfs konzentrierten, waren sie für den Konsumenten besonders spürbar.

### Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder

	Reales Wirtschaftswachstum <sup>1</sup>			Anstieg der Verbraucherpreise <sup>2</sup>			Arbeitslosenquote <sup>3</sup>			Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts <sup>4</sup>		
Belgien	2,7	4,0	1,0	1,2	2,7	2,4	8,6	6,9	6,6	-0,7	0,1	0,2
Dänemark	2,1	2,9	0,9	2,0	2,7	2,3	4,8	4,3	4,4	3,1	2,5	3,1
Deutschland	1,6	3,0	0,6	0,6	2,1	2,4	8,6	7,9	7,9	-1,6	1,2	-2,7
Finnland	4,2	5,7	0,7	1,3	3,0	2,7	10,2	9,8	9,1	1,8	7,0	4,9
Frankreich	2,9	3,3	2,0	0,5	1,8	1,8	10,7	9,3	8,6	-1,6	-1,3	-1,4
Griechenland	3,4	4,1	4,1	2,2	2,9	3,7	11,6	10,9	10,2	-1,8	-0,8	0,1
Großbritannien	2,3	3,0	2,1	1,3	0,8	1,2	5,9	5,4	5,1	1,1	4,1	0,9
Irland	9,8	10,5	6,8	2,5	5,3	4,0	5,6	4,2	3,8	2,1	4,5	1,7
Italien	1,6	2,9	1,8	1,7	2,6	2,3	11,2	10,4	9,5	-1,8	-0,5	-1,4
Luxemburg	7,6	8,5	5,1	1,0	3,8	2,4	2,4	2,4	2,4	3,8	5,8	5,0
Niederlande	3,9	3,9	1,1	2,0	2,3	5,1	3,2	2,8	2,4	1,0	2,2	0,2
Österreich	2,8	3,2	1,0	0,5	2,0	2,3	3,9	3,7	3,6	-2,1	-1,5	0,1
Portugal	3,3	3,3	1,8	2,1	2,8	4,4	4,5	4,1	4,1	-2,1	-1,5	-2,7
Schweden	4,1	3,6	1,2	0,5	1,3	2,7	7,2	5,9	5,1	1,8	3,7	4,8
Spanien	4,0	4,1	2,8	2,2	3,5	3,2	15,7	14,0	13,0	-1,2	-0,3	0,0
<b>EU insgesamt</b>	2,5	3,4	1,7	1,2	2,1	2,3	9,0	8,1	7,6	-0,7	1,1	-0,6
EWU	2,7	3,5	1,5	1,2	2,6	2,5	9,5	8,5	8,0	-1,2	0,2	-1,3
<b>Zum Vergleich</b>												
Vereinigte Staaten	4,1	3,8	0,3	2,2	3,4	2,8	4,2	4,0	4,8	0,9	1,7	0,5
Japan	2,7	1,5	-0,5	-0,3	-0,7	-0,3	4,7	4,7	5,1	-7,0	-7,4	-6,9

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von EUROSTAT und nationalen Quellen.

1. Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP.

2. EU: Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI)

3. Standardisierte Arbeitslosenquote nach EUROSTAT, Jahresdurchschnitt

4. In % des BIP.

### *Gelockerte Geldpolitik*

Die Geldpolitik in der EU schwenkte im Laufe des Jahres 2001 auf einen expansiveren Kurs ein. Die EZB senkte ihre Zinsen insgesamt vier Mal. Der erste Zinsschritt erfolgte im Mai 2001, ein weiterer im August. Nach den Terroranschlägen vom 11. September und den kräftigen Zinssenkungen, die die amerikanische Notenbank als Reaktion darauf vornahm, reduzierte die EZB den Hauptrefinanzierungssatz weiter. Seit November 2001 liegt er unverändert bei 3,25% und damit um 1,5 Prozentpunkte unter dem vom Jahresanfang. Auch die Bank von England senkte ihre Zinsen bereits in der ersten Jahreshälfte 2001 und schloss sich dann den amerikanischen Zinsschritten vom Herbst an.

Der EZB fiel es auch im vergangenen Jahr nicht leicht, ihren geldpolitischen Kurs zu vermitteln. Sie verfolgt bekanntlich eine Zwei-Säulen-Strategie: Die erste Säule ist die Entwicklung der Geldmenge M3. Diese expandierte insbesondere gegen Ende des Jahres 2001 außerordentlich stark, was die EZB an sich zu einem restriktiveren Kurs hätte veranlassen müssen. Allerdings kamen in dem starken nominalen Geldmengenwachstum vorwiegend Sonderfaktoren zum Ausdruck; real fiel es wegen der höheren Inflation ohnehin geringe aus. Da die Aktienkurse im Jahresverlauf sanken, schichteten viele Anleger ihr Portfolio um, indem sie Aktien verkauften und ihr Vermögen in Termingeldern anlegten. Während Aktiendepots nicht zur Geldmenge M3 zählen, sind Termineinlagen darin enthalten, sodass in erster Linie Änderungen im Anlageverhalten und nicht ein Zuwachs der Liquidität zu dem hohen Wachstum von M3 führten. Andere Indikatoren, z.B. die Kreditvergabe, deuten hingegen darauf hin, dass sich der Zuwachs an Liquidität im Jahresverlauf sogar verlangsamte. Insofern bestand für die EZB von dieser Seite her kein Anlass, die Zinsen anzuheben.

Die zweite Säule der Geldpolitik der EZB bildet ein Bündel realwirtschaftlicher Indikatoren, die künftige Inflationsrisiken signalisieren sowie die Inflationsrate selbst. Die allgemeine Preissteigerung war – wie dargestellt – im vergangenen Jahr relativ hoch, höher jedenfalls als die von der EZB mit dem Ziel der Preisniveaustabilität als kompatibel erachtete Rate von 2%. Auch dies wäre für sich genommen Anlass für Zinsanhebungen gewesen. Zum einen verwies die EZB in diesem Zusammenhang aber zu recht darauf, dass die höhere Inflation zum Teil auf Sonderfaktoren – die höheren Energie- und Nahrungsmittelpreise – zurückzuführen war. Zum anderen stellte sie heraus, dass eine nachlassende Konjunktur die Preiserhöhungsspielräume einschränkt und damit also geringe Inflationserwartungen bestehen. Insofern beließ sie die Zinsen auch in der ersten Jahreshälfte 2002 auf niedrigem Niveau. Angesichts der im Verlauf von 2001 gestiegenen und 2002 bisher nicht gesunkenen Kerninflation bewegt sie sich allerdings auf einem schmalen Grat.

### *Fiskalpolitik wieder stärker auf Konsolidierungskurs*

Die Finanzpolitik war 2001 ausgesprochen expansiv ausgerichtet. Nahezu alle Länder hatten Einkommenssteuern für Privatpersonen und Unternehmen gesenkt,



einige auch die Ausgaben gesteigert. Vergleichsweise kräftige Steuersenkungen gab es in Deutschland, Irland, Frankreich und Schweden; hohe Ausgabenzuwächse in Irland und den Niederlanden. In der EU insgesamt machte der expansive Impuls der Finanzpolitik 0,9% des BIP aus, davon 0,7% aufgrund von Steuersenkungen. Die öffentlichen Haushalte in der EU hatten 2000 insgesamt gesehen einen Überschuss von 1,1% des BIP aufgewiesen, von dem aber ein großer Teil aus Einnahmen aus der Vergabe von UMTS-Lizenzen stammte; ohne diesen Sondereffekt hätte es ein Defizit von 0,1% des BIP gegeben. 2001 vergrößerte es sich wieder auf 0,6%. In Deutschland und Portugal näherte sich das Defizit bedrohlich der im Vertrag von Maastricht festgelegten Obergrenze von 3,0%.

In den Mitgliedsländern der EWU überwachen die Europäische Kommission und der Europäische Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) die Einhaltung der Defizitgrenzen des Maastrichter Vertrags. Der Ecofin-Rat sprach 2001 zum ersten Mal eine Warnung aus, namentlich an Irland. Dort wies der Staatshaushalt zwar einen deutlichen Überschuss auf, verstieß also keineswegs gegen das Defizitkriterium, jedoch war die Wirtschaftspolitik trotz bereits hohen Wachstums, eines angespannten Arbeitsmarkts und steigender Inflation ausgesprochen expansiv ausgerichtet. Wie erwähnt wurden in Irland die Steuern gesenkt und die Staatsausgaben kräftig erhöht. Anfang 2002 drohte Deutschland und Portugal eine haushaltspolitische Frühwarnung, diesmal weil die nationalen Stabilitätsprogramme nicht eingehalten wurden und sich das Defizit bedrohlich der Grenze von 3% des BIP näherte. Die Regierungen beider Länder konnten die Frühwarnung nur verhindern, indem sie sich zur strikten Einhaltung der Defizitgrenze und einer sparsamen Haushaltsführung verpflichteten und zusagten, 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Portugal nahm daraufhin beträchtliche Ausgabenkürzungen vor und erhöhte die Mehrwertsteuer. In Deutschland, wo zu Jahresbeginn 2002 ohnehin bereits die Tabak-, Versicherungs- und Ökosteuer angehoben worden waren, wurde der Ausgabenzuwachs eingedämmt, insbesondere einige Bundesländer erließen Haushaltssperren. Außerdem wurde im Finanzplanungsrat vereinbart, das Ausgabenwachstum von Bund und Ländern 2003 und 2004 noch stärker zu begrenzen, als dies die bisherigen Haushaltsplanungen vorsehen.

Alles in allem dürfte damit die Finanzpolitik 2002 weniger expansiv ausgerichtet sein als 2001, bei allerdings wachsenden Unterschieden zwischen den Ländern. In Belgien, Frankreich, Italien, Finnland und Schweden kommt es zu neuerlichen Steuersenkungen; in Irland, Griechenland und den Niederlanden werden auch die Ausgaben deutlich ausgeweitet. In Deutschland, Spanien und Portugal steigt dagegen per saldo die Steuerbelastung, in Österreich werden Ausgaben gesenkt. Insgesamt dürfte sich der expansive Impuls von – wie erwähnt – 0,9% des BIP im Vorjahr auf nunmehr 0,5% in diesem verringern.

#### *Unterschiede bei den Lohnzuwächsen werden zwischen den EWU-Ländern größer*

Der Lohnanstieg in den EU-Ländern war seit der Mitte der neunziger Jahre im Vergleich zu früheren Zeiten moderat; dies setzte sich insgesamt gesehen 2001 fort.

Allerdings erhöhten sich die Löhne je Arbeitnehmer um 3,2% etwas stärker als im Vorjahr (3,0%) und auch als im Durchschnitt der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (2,8%). Den Durchschnitt nach unten zogen aber vor allem Deutschland und Frankreich, während sich in einigen Ländern der Lohnanstieg deutlich beschleunigte; in Irland, Großbritannien und den Niederlanden vor allem aufgrund der recht angespannten Arbeitsmärkte; aber auch in Griechenland und Spanien trotz der dort relativ hohen Arbeitslosigkeit. Die Reallöhne stiegen 2001 um 1,1% und damit ebenso rasch wie 2000, bei allerdings beträchtlichen Unterschieden: In Deutschland kam es zu einem leichten Rückgang, in Irland erhöhten sie sich um 4,5%, in Großbritannien um 3,7%. Allerdings hielt das Produktivitätswachstum nicht mit dem Lohnanstieg Schritt, wodurch die Lohnstückkosten rascher stiegen und damit auch der Kostendruck auf die Wirtschaft zunahm. Dabei handelt es sich jedoch eher um ein konjunkturelles Phänomen, da sich in Abschwüngen die Produktivitätszuwächse stets verringern.

Wie gesagt, es waren insbesondere Frankreich und Deutschland, die den Lohnanstieg in der EU dämpften, sowohl direkt aufgrund ihres hohen Gewichts in der Gemeinschaft, als auch indirekt, da sich die Tarifparteien in kleineren Länder – z.B. in Belgien und Österreich – erfahrungsgemäß an den Lohnabschlüssen bei ihren großen Nachbarn orientieren. Die niedrigen Abschlüsse in Frankreich kamen u.a. deshalb zu Stande, weil die 35-Stunden-Woche eingeführt wurde. Hier ist in Zukunft wieder mit etwas größeren Lohnsteigerungen zu rechnen. Auch in Deutschland kam es 2002 wieder zu höheren Abschlüssen. Da sich im Aufschwung aber auch das Produktivitätswachstum beschleunigt, gehen davon keine unmittelbaren Stabilitätsrisiken aus; wohl aber dürften sie das Beschäftigungswachstum dämpfen.

### *Grundsätzliche wirtschaftspolitische Fragen*

Im vergangenen Jahr wurde an dieser Stelle auf den durch Binnenmarkt und EWU geänderten Rahmen für die Wirtschaftspolitik hingewiesen, dessen politische Notwendigkeit häufig damit begründet wurde, ihn als Hebel für national nicht durchsetzbare, wirtschaftspolitisch aber dringend benötigte Reformen vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt, Alterssicherung und Sozialwesen zu nutzen. Als wichtigen Prüfstein für den politischen Willen, diesen neuen Rahmen dauerhaft zu akzeptieren, wurde auf die Notwendigkeit der Einhaltung des Stabilitätspakts verwiesen, da nur so verhindert werden könne, dass zum einen negative Wirkungen unterlassener Reformen in den genannten Bereichen kurzfristig überdeckt würden und zum anderen aufgrund der höheren Verschuldung der politische Druck auf die EZB zunähme, einen weicheren Kurs zu verfolgen. Auch würde die Glaubwürdigkeit des Euro Schaden nehmen. Im letzten Jahr gab es bereits erste Anzeichen einer Aufweichung des Stabilitätspakts, und in den letzten Monaten häuften sich die Verstöße gegen Geist und Buchstaben dieser zentralen Abmachung.

Um frühzeitig auf eine drohende Verfehlung der Ziele des Stabilitätspakts hinweisen zu können, erstellt die Europäische Kommission bereits dann einen Bericht, wenn das geplante öffentliche Haushaltsdefizit eines Landes die 3%-Marke zu

überschreiten droht. Als Grundlage dienen die von den EWU-Ländern jährlich vorzulegenden Stabilitätsprogramme, in denen die geplanten Defizite sowie das Jahr, in dem ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden soll, ausgewiesen werden. Dieses Frühwarnsystem zeigte im Januar 2002 an, dass Deutschland das im Stabilitätsvertrag avisierte Ziel beim Defizitabbau zu verfehlen drohte. Es hatte für 2001 ein Defizit von 1,5% und für 2002 eines von 1,0% des BIP geplant und für 2004 einen ausgeglichenen Haushalt angekündigt. Anfang 2002 stellte sich aber heraus, dass sich das deutsche Defizit in 2001 auf 2,7% belief und zudem die Regierung – entgegen ihrer früheren Erklärung – für 2002 ein Defizit von 2,8% und einen Haushaltsausgleich erst für 2006 plante. Ähnlich große Diskrepanzen zwischen Stabilitätsprogramm und Haushaltsvollzug wurden in Portugal sichtbar. In ihrem Bericht empfahl die EU-Kommission dem Ministerrat, Deutschland und Portugal eine haushaltspolitische Frühwarnung („blauen Brief“) zu erteilen.

Deutschland konnte eine förmliche Abmahnung durch den Ministerrat nur durch eine massive Intervention des Bundeskanzlers und dadurch verhindern, dass sich der Bundesfinanzminister gegenüber dem Ecofin-Rat verpflichtete, ungeachtet der ungünstigeren Ausgangslage am Ziel eines nahezu ausgeglichenen öffentlichen Haushalts bis 2004 festzuhalten. Er knüpfte seine Zusage jedoch an die Bedingung, dass in 2003 und 2004 in Deutschland eine Wachstumsrate von 2,5% erreicht werde. Auch die Regierung Portugals ergriff Maßnahmen zur Defizitbegrenzung. Ende Juni 2002 stellte sich jedoch heraus, dass der Fehlbetrag – mit zunächst vermutet 3,9%, später korrigiert auf 4,1% – bereits in 2001 das Kriterium des Maastrichter Vertrags kräftig überschritten hatte. Daraufhin leitete die Europäische Kommission erstmals ein entsprechendes Verfahren gegen Portugal ein. Sie arbeitet nun Vorschläge aus, wie weitere Fehlbeträge in diesem und im kommenden Jahr vermieden werden können. Auf dieser Grundlage richtet der Ecofin-Rat Empfehlungen an den ‚Sünder‘. Sollte Portugal diesen Empfehlungen nicht nachkommen, drohen Geldbußen.

Anfang Juli wurde deutlich, dass auch Frankreich und Italien ihre in den Stabilitätsprogrammen genannten Haushaltsziele nicht würden erreichen können. So konnte Frankreich auf dem EU-Gipfel in Sevilla erst nach heftigem Drängen dazu bewegt werden, eine Einhaltung der Defizitgrenze und einen Haushaltsausgleich bis 2004 zuzusichern. Allerdings knüpfte Frankreich – ähnlich wie zuvor Deutschland – seine Zusage an die Bedingung, dass in den kommenden beiden Jahren ein Wachstum von 3% erreicht wird. Ob Frankreich und Italien eine Vorwarnung erhalten werden, macht die Europäische Kommission u.a. auch von der Prüfung der ihr übermittelten Daten abhängig, da die Zuverlässigkeit der nationalen Berechnungen von Budgetsalden in der Vergangenheit häufig zu wünschen übrig ließ. Das zeigte sich nicht nur im Falle Portugals, sondern auch Italiens, für das Eurostat die für 2001 gemeldete Defizitquote von 1,6% auf 2,2% des BIP korrigieren musste, da die italienische Regierung künftige Einnahmen aus der staatlichen Lotterie und aus Immobilienverkäufen an eine externe Gesellschaft verkaufte, was einer versteckten Kreditaufnahme gleichkommt.

## DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Dies alles macht deutlich, dass der Stabilitätspakt gegenwärtig in großer Gefahr ist, erheblich aufgeweicht zu werden und sogar zu scheitern. Gerade die großen EWU-Länder hatten seine Ziele in der Vergangenheit nur unzureichend beachtet und kommen deshalb bei ungünstigerer Konjunktur rasch in die Gefahr, ihn zu verletzen. Daher befindet sich die Finanzpolitik in der EWU gegenwärtig in einer schwierigen Lage: Verabschiedet sie sich de facto vom Stabilitätspakt, würden die Währungsunion und der Euro unabsehbaren Schaden nehmen. Hält sie die Stabilitätsprogramme ungeachtet der ungünstigen Konjunktur rigide ein, besteht zum einen die Gefahr, dass der konjunkturelle Abschwung verstärkt wird, und zum anderen, dass Einschnitte dort vorgenommen werden, wo sie politisch leichter durchzusetzen sind, z.B. bei öffentlichen Investitionen, und nicht dort wo sie notwendig erscheinen, also bei konsumtiven Ausgaben. Dadurch würde das Wachstum in der EWU längerfristig beeinträchtigt.

Es besteht also Anlass über eine Reform des Stabilitätspakts nachzudenken, um ihn mit Blick auf die Erreichung seiner Ziele effizienter zu gestalten. Besonders problematisch ist seine derzeit einseitige Orientierung an Haushaltsdefiziten; erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Erfahrungen der Vereinigten Staaten. Dort scheiterte in den achtziger Jahren der Versuch eines Abbaus der Neuverschuldung des Staats mittels Defizitzielen, während Ausgabenziele in den neunziger Jahren erfolgreich waren. Vor einer Aufweichung des Stabilitätspakts muss aber gewarnt werden. Die Art und Weise wie der „blaue Brief“ an Deutschland verhindert wurde, könnte sich bei einer Reform als Belastung erweisen. Schließlich waren es seinerzeit nur Deutschland und die Niederlande, die ihn wirklich wollten, während die Zustimmung der anderen Länder eher halbherzig erfolgte.

### Weiterführende Literatur

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Weltwirtschaft im Aufschwung – aber Risiken gewachsen, in: RWI-Konjunkturberichte, Jahrgang 53 (2002), S. 9-27.
- European Commission (ed.): Economic Forecasts Spring 2002, in: European Economy, No.2 (2001).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Beschäftigung in Europa 2001. Herbst-Update, Brüssel 2001.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Empfehlungen der Kommission über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002, ECFIN/210/02-DE.
- Europäische Zentralbank (Hrsg.): Jahresbericht 2002, Frankfurt a.M. 2002.