

**BLOG POST** 27.06.2018

---

# Ein Haushalt für die Eurozone - was soll das?

**Lucas Guttenberg**

Wissenschaftler und stellv. Forschungsleiter am Jacques Delors Institut – Berlin



---

*Am Donnerstag und Freitag treffen sich die Staats- und Regierungschefs der EU in Brüssel zum Gipfel. Neben der alles überlagernden Frage der europäischen Migrationspolitik wird es vor allem um eine Frage gehen: Bekommt der französische Präsident Emmanuel Macron nun seinen Eurozonenhaushalt oder nicht? Dabei ist in der Debatte völlig unklar, was das eigentlich genau sein soll – ein Eurozonenhaushalt. Zeit für eine kurze Einführung in vier Fragen:*

# 1 Woher die Idee eines Eurozonenhaushalts kommt und warum das EU-Budget nicht ausreicht

Die Frage ob die Eurozone einen eigenen Haushalt oder eine Art gemeinsame Fiskalpolitik braucht, ist so alt wie der Euro selbst. Grob gesagt geht die Argumentation so: Staaten haben normalerweise eine eigene Währung mit einer einheitlichen Geldpolitik, die das Zinsniveau im Inland und den Wechselkurs gegenüber dem Ausland bestimmt. Dazu kommt ein zentraler Haushalt, mit dem staatliche Ausgaben (Sozialsysteme, öffentliche Infrastruktur, Verteidigung, usw.) bestritten werden. Daneben haben nationale Haushalte auch immer zwei zentrale Funktionen für die Volkswirtschaft:

- Zum einen unterstützt er die Geldpolitik, wenn es darum geht, die Folgen eines wirtschaftlichen Abschwungs im gesamten Staatsgebiet auszugleichen. Der Staat gibt in der Krise mehr aus, als er einnimmt (zum Beispiel über die Arbeitslosenversicherung) und gleicht so den Wegfall von privatem Konsum aus. („symmetrische Stabilisierung“)
- Zum anderen kann er für Stabilität in einzelnen Regionen sorgen: Wenn nur eine Region unter einem wirtschaftlichen Abschwung leidet (zum Beispiel bei einer großen Firmenpleite oder eine Flaute eines regional verankerten Wirtschaftssektors), fließen aus dieser Region weniger Steuereinnahmen in den Staatshaushalt. Gleichzeitig bleiben aber die Ausgaben in dieser Region konstant oder steigen sogar, zum Beispiel, wenn dort mehr Menschen Sozialleistungen beziehen müssen. Dadurch fließt Geld in diese Region – was sich allerdings umdreht, wenn sich diese Region wieder erholt und eine andere dafür in Schieflage gerät. („asymmetrische Stabilisierung“)

Auf der europäischen Ebene gibt es kein entsprechendes Instrument, das diese beiden Funktionen erfüllen würde: Wir haben die Geldpolitik aus guten Gründen bei der EZB zentralisiert. Gleichzeitig folgt der derzeitige EU-Haushalt (der für alle 28 Mitgliedsstaaten und nicht nur für die Eurozone gilt) einer gänzlich anderen Funktionslogik als der klassischer nationaler Haushalte: Über sieben Jahre werden Beiträge und Ausgaben im sogenannten Mehrjährigen Finanzrahmen größtenteils festgezurr, sodass der Haushalt nur minimal auf konjunkturelle Schwankungen reagieren kann. Das gilt sowohl für die Höhe der Gesamtausgaben, die momentan nicht mit der wirtschaftlichen Situation in Europa „atmen“ kann, als auch für die Beiträge der jeweiligen Mitgliedstaaten, die über den langen Zeitraum praktisch gleichbleiben – egal, ob das Land gerade in einer Krise steckt oder boomt.

Das bedeutet: Erstens steht die EZB momentan fast alleine da, wenn es darum geht, wirtschaftliche Schwankungen für die gesamte Eurozone abzufedern. Deshalb musste sie in den vergangenen Jahren zu weitreichenden Maßnahmen wie sehr niedrige Zinsen oder den Ankauf von Staatsanleihen greifen, die gerade in Deutschland mit sehr kritisch aufgenommen wurden. Zweitens ist jedes Land in der Eurozone auf sich gestellt, wenn es in eine regionale Krise rutscht, ohne dabei auf den Hebel der Geldpolitik zurückgreifen zu können – es sei denn, die wirtschaftliche Lage eines Landes ist so schlecht, dass es sogar den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten verliert. In diesem Fall kann es gegen strenge Auflagen einen Kredit vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bekommen.

In Frankreich, Italien oder Portugal hat man lange auf diese Leerstelle in der Euro-Architektur hingewiesen und kritisiert, dass nationale Haushalte mit dieser Stabilisierung-Aufgabe überfordert sein würden. In Deutschland oder den Niederlanden hat man dagegen darauf gesetzt, dass eine vorsichtige, nachhaltige Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten genügen würde, um die notwendigen Spielräume für Krisen zu schaffen. Das heißt, dass ein Staat in guten Zeiten so viel spart, dass er in schlechten Zeiten auch ohne Verletzung der Verschuldungsregeln seine Staatsausgaben erhöhen kann.

Die Krise hat gezeigt: Beides stimmte, war aber nur ein Teil der Realität: Griechenland fuhr haushaltspolitisch tief im roten Bereich und flog folgerichtig aus dem Markt. Finnland war haushaltspolitisch vorsichtig und meisterte die eigene Nokia-Krise weitgehend alleine (mit freundlicher Unterstützung einer europaweit sehr lockeren Geldpolitik). Allerdings hatten Spanien und Irland in den Vorkrisenjahren eine vorbildliche Haushaltspolitik gefahren und wurden dennoch von der Krise überfordert. Dies führte zu massivem Sparen inmitten der Krise. Deshalb lässt sich festhalten: Eine vernünftige Haushaltspolitik ist eine notwendige Voraussetzung für eine funktionierende Währungsunion. Und trotzdem ist das alleine manchmal nicht genug: In diese Lücke stößt der Vorschlag für einen Haushalt für die Eurozone.

## 2 Wie der Eurozonenhaushalt aussehen soll

Die Ursprungsidee kommt aus Frankreich ist übrigens keine Idee von Emmanuel Macron – das französische Finanzministerium machte einen entsprechenden [Vorschlag](#) bereits unter seinem Vorgänger François Hollande. Nach französischer Vorstellung soll es einen „echten“ Haushalt geben für die Eurozone mit eigenen Einnahmen und Ausgaben geben: Er soll gemeinsame „öffentliche Güter“ finanzieren – also zum Beispiel europäischen Grenzschutz, eine europäische Armee oder aber europaweite Infrastruktur- und Forschungsprojekte. Insofern würde sich die Ausgabenseite eines solchen Haushaltes nicht wesentlich vom jetzigen EU-Haushalt unterscheiden, auch wenn dieser sehr viel stärker auf Hilfe für ärmere Mitgliedstaaten und auf Agrarzahlungen setzt.

Die Neuerung kommt in diesem Vorschlag auf der Einnahmenseite: Statt wie jetzt jedes Jahr einen immer gleich hohen Scheck nach Brüssel zu schicken, sollen die Beiträge aus den Mitgliedsstaaten mit der jeweiligen Konjunktur schwanken: Zum Beispiel über eine europäische Unternehmenssteuer. Damit würde die Funktion der regionalen („asymmetrischen“) Stabilisierung erfüllt, weil weniger Geld aus wirtschaftlich schwachen Regionen oder Ländern in den gemeinsamen Topf fließen würden, die Ausgaben aber konstant blieben. Und wenn dieser neue Haushalt die Möglichkeit hätte, sich im Unterschied zum jetzigen EU-Haushalt zu verschulden und so im Falle einer europaweiten Rezession die Ausgaben konstant zu halten, auch wenn die Einnahmen wegbrechen, hätte er auch eine europaweite („symmetrische“) Stabilisierungswirkung.

Johannes Hemker und ich haben [hier](#) erklärt warum ein solcher Vorschlag nicht nur ökonomisch sondern auch politisch sinnvoll sein könnte.

Wie könnte das in die Praxis umgesetzt werden? Zwei Möglichkeiten: Entweder man versucht den bestehenden EU-Haushalt entsprechend umzubauen und so zu gestalten, dass er stabilisierend wirken kann. Das würde aber fundamental die Logik des bisherigen Haushalts

brechen und wäre politisch extrem schwer durchzusetzen, nicht zuletzt weil einige Länder außerhalb des Euro sehr stark vom Haushalt in seiner jetzigen Form profitieren.

Die zweite Möglichkeit ist die eines parallelen Haushalts nur für die Eurozone. [Die deutsch-französische Einigung von Meseberg](#) beschreibt in Grundzügen genau diesen zweiten Weg. Laut der Vereinbarung soll es einen gemeinsamen Haushalt für die Eurozone mit eigenen Einnahmen und Ausgaben geben. Er soll zwar parallel zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU verhandelt, aber getrennt davon beschlossen werden soll (vom Europäischen Parlament, das beim klassischen EU-Budget wichtige Mitspracherechte hat, ist keine Rede). Die Ausgaben daraus sollen in „Investitionen in Innovationen und Humankapital“ fließen. Das entspricht der Idee, mehr Geld in europäische öffentliche Güter zu stecken, auch wenn nicht klar ist, wofür genau und in welchem Maße dieses Geld vor allem in ärmere Mitgliedsstaaten fließen soll. Die Einigung spricht auch davon, dass man so bestimmte nationale Ausgaben ersetzen könnte.

Bei der Einnahmenseite haben sich Deutschland und Frankreich dafür ausgesprochen, dass diese sich aus nationalen Beiträgen (wie bisher der EU-Haushalt), einer Zuweisung bisher nationaler Steuern (inklusive nationaler Körperschaftsteuern) und eigener neuer EU-Mittel speisen sollten. [Der Text der beiden Finanzminister](#) beschreibt zudem einen möglichen Mechanismus, nach dem die nationalen Beiträge einzelner Mitgliedsstaaten zeitweise vom ESM bezahlt werden könnten; die Länder würden dies in guten Zeiten wieder zurückzahlen. Ob der deutsch-französische Vorschlag nun zu mehr Stabilisierung in der Eurozone führen würde, entscheidet sich genau hier: So es zu einem solchen Eurozonenhaushalt kommt, wird es darauf ankommen, ob und wie stark die verschiedenen Einnahmequellen auf konjunkturelle Schwankungen reagieren.

### 3 Wer für den Eurozonenhaushalt zahlen würde

Im Modell von Meseberg zahlen alle Mitgliedsstaaten, und möglichst nach ihrer konjunktureller Lage – das heißt, ob es ihnen gerade überdurchschnittlich gut geht oder sie in einer Rezession stecken. Die Geschichte des Euro über die letzten 20 Jahre hat gezeigt, dass es jedem Mitgliedsland mal schlechter und mal besser als dem Durchschnitt geht. Deutschland hätte beispielsweise Anfang der 2000er in erheblichem Umfang von einem solchen Haushalt profitiert. Natürlich müsste man genau darauf achten, dass aus so einem Eurozonenhaushalt keine falschen Anreize für nationale Wirtschaftspolitiken entstehen. Allerdings sollte man auch dieses Argument nicht zu weit treiben: Es ist nicht klar, warum ein zusätzlicher Haushalt auf europäischer Ebene zum Beispiel dazu führen würde, dass Länder die Fiskalregeln national nicht einhalten. Eher umgekehrt wird ein Schuh daraus: Gerade wenn es für die Mitgliedstaaten einen zusätzlichen stabilisierenden Faktor aus Europa gibt, können sie es sich eher leisten, national vorsichtige Haushaltspolitik zu machen.

## 4 Warum der Haushalt kein Kriseninstrument ist und was das mit der Arbeitslosenversicherung zu tun hat

Ein Eurozonenhaushalt ist für manche ein Schreckgespenst, weil sie befürchten, dass damit schlechtes Wirtschaften honoriert oder kaschiert werden soll. Deshalb muss man auch klar sagen, was der Eurozonenhaushalt (zumindest in der Version von Meseberg) nicht ist: Er ist kein Instrument zur Rettung von Staaten, die den Zugang zu den Finanzmärkten verloren haben – oder kurz davor sind, ihn zu verlieren. Dafür ist weiterhin der ESM zuständig, und der gibt Finanzhilfen in der Regel nur im Austausch für Strukturreformen. Deutschland und Frankreich haben in Meseberg auch Vorschläge zur Reform des ESM gemacht, eine Übersicht findet sich [hier](#).

In der Erklärung von Meseberg haben Deutschland und Frankreich außerdem vorgeschlagen, eine europäische Rückversicherung für nationale Arbeitslosenversicherungen zu prüfen. Diese könnten sich dann bei einem europäischen Fonds Geld leihen, wenn sie in einer Krise in finanzielle Schieflage geraten und müssten nicht zusätzlich von den nationalen Haushalten gestützt werden. Dadurch könnte zum Beispiel verhindert werden, dass öffentliche Investitionen zurückgefahren werden müssen. Der Prüfauftrag ist hier sehr explizit: Es soll nicht um Transfers gehen, sondern um Kredite, die in jedem Fall zurückgezahlt werden müssten. Eine Rückversicherung wäre ein zusätzliches („asymmetrisches“) stabilisierendes Element für die Eurozone: Mit einem Eurozonen-Haushalt hätte es aber nicht direkt zu tun.

*Die Publikation ist Teil des Forschungsprojekts „Repair and Prepare“ der Bertelsmann Stiftung und des Jacques Delors Instituts – Berlin. Weitere Projektinformationen finden Sie unter [www.strengthentheeuro.eu](http://www.strengthentheeuro.eu)*

**Repair and Prepare** ||||| Strengthen the euro

Bild: Marco Verch, Top view three spoons with colorful sprinkles on yellow background / Flickr - CC BY 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>

BLOG POST  
27.06.2018

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Endertlein. Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder. Alle Rechte vorbehalten.  
Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.  
Originalfassung © Jacques Delors Institut – Berlin, 2018.

NOTRE  
EUROPE  
JACQUES DELORS INSTITUTE |||||

Hertie School  
of Governance  
|||