

Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005

Details und Kritik

Irene Mozart, Bruno Rossmann

1. Einleitung

Nach monatelangen Verhandlungen stimmte der Europäische Rat im Frühjahr 2005 einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) zu, die die Spielräume für nationale Fiskalpolitik gegenüber dem bisherigen Vertrag erweitert. Eine Flexibilisierung des SWP entspricht grundsätzlich den Forderungen vieler ÖkonomInnen und Gewerkschaften.

Im Folgenden werden die Elemente der Reform im Detail dargestellt und anschließend einer kritischen Bewertung unterzogen, indem versucht wird, die Frage zu beantworten, ob die Erreichung allgemein anerkannter fiskalischer Ziele wie etwa Nachhaltigkeit, Wachstum und Konjunktur Stabilisierung durch die Reformen erleichtert wird. Während der SWP in der bislang geltenden Form (SWP Alt) fast ausschließlich das fiskalische Nachhaltigkeitsziel unterstützte, und dies in einer sehr rigiden Form, wird mit der Reform (SWP Neu) dem Wachstumsziel und auch dem Konjunktur Stabilisierungsziel etwas Rechnung getragen.

Zu kritisieren ist, dass ein zentrales finanzwissenschaftliches Prinzip, wonach Ausgaben für öffentliche Investitionen (bzw. sonstige wachstumsfördernde Ausgabekategorien) schuldenfinanziert werden sollten, da davon zukünftige Generationen profitieren, nicht beachtet wurde, d. h. die Inkompatibilität des SWP mit den Zielen von Lissabon bleibt aufrecht. Weiters fehlt ein sinnvoller fiskalischer Koordinierungsmechanismus zwischen den Ländern, der die Abfederung allfälliger asymmetrischer Schocks zum Ziel hat, die weit über die Wirkungen zyklischer Schwankungen auf Wachstum und Beschäftigung hinausgehen können.

2. Die Reform des SWP – Details

Die Stärkung des »präventiven Arms« des SWP

Der präventive Arm des SWP wird durch drei Elemente gestärkt: Das mittelfristige Haushaltsziel wurde neu definiert, wobei länderspezifische Unterschiede Berücksichtigung finden. Weiters wurden der Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel festgelegt sowie jene Tatbestände, die eine temporäre Abweichung von diesem Anpassungspfad zulassen.

Neufestlegung des mittelfristigen Haushaltsziels

Bei der Festlegung des mittelfristigen Haushaltsziels von »close to balance or in surplus« werden nun länderspezifische Unterschiede in der Höhe des Schuldenstandes,

des Wachstumspotenzials sowie in Bezug auf die fiskalische Nachhaltigkeit berücksichtigt. Als Ziel dieser Neufestlegung wurde festgehalten, dass bei Bedarf Spielräume für öffentliche Investitionen geschaffen werden, aber ein ausreichender Sicherheitsabstand zur 3%-Defizit-Grenze eingehalten wird, um fiskalische Nachhaltigkeit zu sichern.

In Ländern mit niedriger Schuldenquote und höherem Wachstumspotenzial soll das strukturelle Defizit ohne temporäre und Einmalmaßnahmen 1% nicht überschreiten, während Länder mit höherem Schuldenstand und niedrigem Wachstumspotenzial einen ausgeglichenen strukturellen Budgetsaldo bzw. sogar einen Überschuss aufweisen sollten¹. Weiters sollen bei der Definition des mittelfristigen Haushaltsziels implizite Verbindlichkeiten Berücksichtigung finden, die im Zusammenhang mit der Alterung der Bevölkerung zu steigenden fiskalischen Ausgaben führen und deren Höhe zwischen den EU-25 sehr heterogen ist. Eine Revision des mittelfristigen Haushaltsziels erfolgt nach jeder großen Reform, spätestens aber alle vier Jahre.

Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel

Der *Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel* sollte jährlich durchschnittlich (konjunkturbereinigt und ohne Einmalmaßnahmen) 0,5% des BIP betragen. In »wirtschaftlich guten Zeiten« sollte der Abbau der Budgetdefizite sogar noch rascher erfolgen. Unter »wirtschaftlich guten Zeiten« versteht der Rat Zeiten, in denen das Produktionsniveau das Potenzialniveau überschreitet, wobei Steuerelastizitäten berücksichtigt werden. Um eine prozyklische Politik zu vermeiden, sollten sich die Mitgliedstaaten in »wirtschaftlich guten Zeiten« durch eine aktive Konsolidierungspolitik zu mehr Budgetdisziplin bekennen. Dabei sollten unerwartete Einnahmen zur Reduktion von Defiziten und Schulden herangezogen werden.

Berücksichtigung von Strukturreformen

Größere strukturelle Reformen rechtfertigen ein temporäres Abweichen vom mittelfristigen Haushaltsziel (»close to balance or in surplus«), aber nur in jenen Ländern, die dieses Ziel bereits erreicht haben. Zudem muss der Sicherheitsabstand zur 3%-Grenze beim Defizit eingehalten werden.

Jene Länder, die das Ziel von »close to balance or in surplus« noch nicht erreicht haben, können Ausnahmen beim Anpassungspfad zum mittelfristigen Haushaltsziel (0,5% jährliche Reduktion des strukturellen Defizits) geltend machen, sofern sie größere strukturelle Reformen durchführen.

Unter größeren strukturellen Reformen werden solche verstanden, die – auch durch die Steigerung des Potenzialwachstums – direkte langfristige Kosteneinsparungseffekte und damit nachprüfbar Auswirkungen auf die fiskalische Nachhaltigkeit haben. Dabei werden insbesondere Pensionsreformen mit einem Umstieg auf ein Mehr-Säulen-System mit einer verpflichtenden, kapitalgedeckten Säule hervorgehoben, die in der Umstiegsphase das Defizit erhöhen, langfristig aber auch die fiskalische Nachhaltigkeit.

Verbesserung der Umsetzung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit

Leitprinzip bei der Anwendung des Verfahrens ist die umgehende Korrektur übermäßiger Defizite, das ist im Normalfall 1 Jahr. An den bisherigen Eckwerten des SWP von 3% bzw. 60% des BIP für Defizite bzw. Schulden wird nichts geändert.

Neue Definition eines schwerwiegenden wirtschaftlichen Abschwungs

Eine temporäre Überschreitung der Drei-Prozent-Grenze war bislang nur bei außergewöhnlichen Ereignissen und bei einem jährlichen Rückgang des realen Wirtschaftswachstums von mindestens 2% möglich (sowie in Ausnahmefällen darunter). Nunmehr ist eine Überschreitung der Defizitgrenze dann möglich, wenn das jährliche *Wirtschaftswachstum* negativ ist oder wenn das Defizit aus dem akkumulierten Produktionsverlust in Folge niedriger Wachstumsraten über einen längeren Zeitraum im Vergleich zum Potenzialwachstum resultiert.

Ausnahmetatbestände

Bei der Beurteilung eines übermäßigen Defizits eines Mitgliedstaates sind von der Europäischen Kommission auch »alle sonstigen einschlägigen Faktoren« zu berücksichtigen. Dazu zählen Maßnahmen zur Erfüllung der Lissabon Agenda sowie Budgetausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für Innovationen (»Qualität der öffentlichen Finanzen«). Weiters sollen budgetäre Anstrengungen zur Förderung der internationalen Solidarität und zur Erreichung von europäischen Zielen der Politik, insbesondere die Vereinigung von Europa berücksichtigt werden, sofern sie für einen Mitgliedstaat nachteilige Wachstumseffekte und budgetäre Belastungen mit sich bringen. Hierunter fallen möglicherweise nicht nur die Kosten für die deutsche Vereinigung, sondern auch die Umstellungskosten der osteuropäischen Volkswirtschaften.

Allerdings darf die Drei-Prozent-Grenze nur temporär überschritten werden und muss in der Nähe des Referenzwertes bleiben.

Systemische Pensionsreformen

Bei der Beurteilung eines übermäßigen Defizits darf zusätzlich die Drei-Prozentgrenze vorübergehend überschritten werden, wenn ein Mitgliedsland *systemische Pensionsreformen* durchführt, d. h. Pensionsreformen mit einem Umstieg auf ein Mehr-Säulen-System mit einer verpflichtenden, voll kapitalgedeckten Säule. Die Nettokosten der Reform können fünf Jahre lang (regressiv, d. h. jährlich um 20% sinkend) berücksichtigt werden.

Neue Fristen bei der Korrektur von übermäßigen Defiziten

Die Frist zur Korrektur von übermäßigen Defiziten wurde in besonderen Umständen auf drei Jahre ab der Entstehung eines übermäßigen Defizits verlängert. Tritt jedoch eine unerwartete Verschlechterung der Wirtschaftslage mit negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ein, dann kann diese Frist noch weiter verlängert werden.

Stärkere Berücksichtigung der Schuldenquote

Der *Schuldenquote* sowie der Nachhaltigkeit soll verstärkt Augenmerk geschenkt werden. Hinsichtlich der Schuldenquote wird nunmehr eine qualitative Formulierung vorgeschlagen. Sie soll *hinreichend rückläufig* sein und den Referenzwert von *60% des BIP in absehbarer Zeit erreichen*. Dabei werden die makroökonomische Situation, die Primärüberschüsse sowie die Strategie des Schuldenmanagements berücksichtigt. Länder mit hohen Schuldenquoten sollen verstärkte Anstrengungen zum Abbau der Schulden unternehmen.

3. Kritik

Um zu einer Einschätzung dieser Reformen für die Wirtschaftspolitik zu gelangen, ist es nützlich, sich die Ziele von Fiskalpolitik in Erinnerung zu rufen, und zu untersuchen, welchen Beitrag die Fiskalpolitik unter dem neuen Regelwerk zu deren Erreichung leisten kann.

Die Ziele von Fiskalpolitik sind:

- a) die Sicherstellung der fiskalischen Nachhaltigkeit,
- b) die Stabilisierung der Konjunktorentwicklung,
- c) die Förderung des Wachstums,
- d) die Bereitstellung eines ausreichenden Niveaus öffentlicher Investitionen,
- e) die Herstellung von (inter- und intragenerationaler) Verteilungsgerechtigkeit, und
- f) die Verringerung der Arbeitslosigkeit (insbesondere durch Abfederung asymmetrischer Schocks in einer Währungsunion).

Von den hier aufgelisteten Zielen hat der Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) konzeptionell einzig dem Ziel fiskalischer Nachhaltigkeit (a) Rechnung getragen, und zwar einer sehr strikten Variante von Nachhaltigkeit (Vgl. Angelo et al. 2004, Mozart und Rossmann 2005). Das Ziel der fiskalischen Solidität hätte nämlich lediglich bedurft, die Verschuldungsquote mittelfristig auf einem gesellschaftlich akzeptierten Niveau konstant zu halten (etwa auf dem im Maastrichter Vertrag festgelegten Niveau von 60%). Ein Nulldefizit impliziert ja bei einem positiven Zins- Wachstumsdifferential, dass die Schuldenquote langfristig gegen Null tendiert. Die Stabilisierung der Konjunkturentwicklung (b) wurde im SWP wesentlich auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren beschränkt, wenn etwa im Konjunkturabschwung die Arbeitslosengelder steigen. Der konjunkturstabilisierende Effekt der automatischen Stabilisatoren ist jedoch gering. Vielmehr sind diskretionäre Eingriffe vonnöten, um zyklische Schwankungen essentiell abzuschwächen und um gegen asymmetrische Schocks (f) abzusichern.

Die Erhöhung der Budgetdefizite in der EU seit 2001 ist primär auf die Wirkung automatischer Stabilisatoren zurückzuführen. Aktive, diskretionäre Maßnahmen, wie etwa Steuersenkungen wurden nur in einigen Ländern durchgeführt, die aber aufgrund der ungünstigen Erwartungen von Unternehmen und Konsumenten und sinkenden Lohnquoten kaum zu höherer Konsum- und Investitionsnachfrage, sondern primär zu einem Anstieg der Sparquoten führten. Der SWP hat somit (in Kombination mit einer zu langsamen und moderaten Zinssenkungspolitik der EZB) zu Ausmaß und Dauer der wirtschaftlichen Stagnation wesentlich beigetragen.

Inwieweit helfen die Reformen des SWP, die oben aufgelisteten Ziele von Fiskalpolitik vor dem Hintergrund der lang anhaltenden Wachstumsschwäche in den EU-Ländern zu erreichen?

Ad a) Während der SWP Alt mit einem mittelfristig einzuhaltenden Nulldefizit eine rigide Variante von fiskalischer Nachhaltigkeit angestrebt hat, lassen die Neudefinition des mittelfristigen Haushaltsziels, die Ausnahmetatbestände bei der Beurteilung, ob ein Land den Defizitwert von 3% überschreitet, die Ausnahmen, die im Falle von Wirtschaftsabschwüngen gelten, sowie die Verlängerung der Fristen bei der Korrektur von übermäßigen Defiziten auf drei Jahre eine weniger rigide Interpretation von

fiskalischer Nachhaltigkeit zu, da ja Defizite, zumindest temporär, erlaubt sind. Das Ziel der fiskalischen Nachhaltigkeit ist jedoch nach wie vor prioritär und Wachstumszielen übergeordnet. So könnten nur jene Länder, deren Schuldenquote niedrig ist und das Wachstumspotenzial hoch, strukturelle Defizite in der Höhe von 1% machen, während die Länder mit hoher Schuldenquote und niedrigem Wachstumspotenzial einen ausgeglichenen strukturellen Budgetsaldo bzw. sogar einen Überschuss aufweisen müssen. Die Vorrangigkeit des Nachhaltigkeitsziels wird auch bei der Festlegung des Anpassungspfads zum mittelfristigen Haushaltsziel sichtbar. Demnach müssen die Länder, deren Budgetsaldo noch nicht ausgeglichen ist, jährlich um 0,5% strukturell konsolidieren. Temporär gesetzte strukturelle Reformen, die so definiert sind, dass sie einen unmittelbar positiven Wachstumseffekt haben müssen, gelten als Ausnahmen von diesem rigiden Anpassungspfad.

Ad b) Das Regelwerk von ›SWP Neu‹ enthält weiterhin keine wirkungsvollen Mechanismen zur antizyklischen diskretionären Fiskalpolitik. Die neue adäquatere Definition eines schwerwiegenden wirtschaftlichen Abschwungs erlaubt zwar nun eine Überschreitung der 3% Defizitgrenze, wenn das jährliche Wirtschaftswachstum negativ ist. Aufgrund der Wirkungsverzögerung fiskalischer Maßnahmen ist jedoch eine fiskalische Reaktion im Abschwungjahr oft zu spät. Im Idealfall müsste ein Land im Falle einer prognostizierten Wachstumsabschwächung mit Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen reagieren und nicht erst dann, wenn diese schon länger andauert.

Ad c und d) Bei der Konzeption des ›SWP Neu‹ wurde dem Wachstumsziel verstärkt Rechnung getragen, allerdings in einer unzureichenden Form. Öffentliche Investitionen und strukturelle Reformen spielen in mehrfacher Hinsicht bei der Reform des SWP eine bedeutende Rolle: Bei der Festlegung des *mittelfristigen Haushaltsziels* sind temporäre Abweichungen von »close to balance or in surplus« möglich, wodurch ein budgetpolitischer Spielraum insbesondere für öffentliche Investitionen geschaffen wird. Allerdings muss ein ausreichender Sicherheitsabstand zur 3-Prozent Grenze des Defizits eingehalten werden. Auch können nur jene Länder diese Ausnahme in Anspruch nehmen, die bereits das mittelfristige Haushaltsziel von »close to balance or in surplus« erreicht haben.

Ausnahmen gelten auch beim *Anpassungspfad zu diesem Ziel* (0,5% Reduktion des strukturellen Defizits jährlich), sofern größere strukturelle Reformen durchgeführt werden. Auch bei der Beurteilung eines übermäßigen Defizits eines Mitgliedsstaates ist von der Europäischen Kommission (EK) zu berücksichtigen, ob die Überschreitung der 3%-Grenze durch strukturelle Reformen (Qualität der öffentlichen Finanzen) zustande gekommen ist, ebenso gelten eine Reihe von Ausnahmetatbeständen, wie etwa die Kosten für die deutsche Vereinigung. Interessant ist, dass explizit die Umstellung des Pensionssystems auf ein kapitalgedecktes System eine temporäre Überschreitung der 3%-Grenze für immerhin fünf Jahre erlaubt. Der besondere Hinweis auf die Umstellungskosten auf ein kapitalgedecktes Pensionssystem als Ausnahmetatbestand ist angesichts der negativen Erfahrungen der letzten Jahre, die zeigten, dass diese Systeme keineswegs fiskalische Nachhaltigkeit sicherstellen², nicht nachvollziehbar und verweist auf die ideologische Stoßrichtung dieser Ausnahme.

Diese Reformen stellen einen Versuch dar, die oft beklagte Unvereinbarkeit der Ziele von Lissabon mit einer einzig auf fiskalischer Nachhaltigkeit orientierten fiskalischen Regel abzuschwächen. Die festgelegten Ausnahmen sind ein Schritt in die

richtige Richtung, allerdings kein Ersatz für eine so genannte »goldene Finanzierungsregel«, die eine Schuldenfinanzierung öffentlicher Investitionen oder wachstumsfördernder budgetärer Ausgabenkategorien generell zulässt.

Ad e) Eng damit in Zusammenhang steht das Ziel der *intergenerationalen Verteilungsgerechtigkeit*, die durch die teilweise Schuldenfinanzierung struktureller Reformen nun etwas stärker berücksichtigt wird. Der »SWP Alt« mit seiner inhärenten Tendenz zum völligen Abbau der Schuldenquoten belastete konzeptionell die gegenwärtige Generation zugunsten zukünftiger Generationen. Die *intragenerationale Verteilungsgerechtigkeit* wird durch den SWP nicht direkt tangiert, da ja die budgetäre Einnahmen- und Ausgabenstruktur von den Ländern autonom gestaltet werden kann. Allerdings zeigt sich eine Tendenz zur Senkung der Abgabenquoten, die auch begünstigt wird durch einen nicht reglementierten Steuersenkungswettbewerb im Unternehmens- und Kapitalsteuerbereich, und zum im Zusammenhang mit der Erreichung der Ziele von Lissabon als notwendig erachteten Ausbau wachstumsfördernder Ausgabenkategorien. Dies führt letztlich zwingend zur Reduktion der Sozialausgaben, was der Bevölkerung als Unfinanzierbarkeit des Sozialstaats verkauft wird. Allerdings ist dieser Effekt aufgrund diverser Ausnahmen, die Defizite zulassen, nicht mehr so drastisch wie beim »SWP Alt«.

Ad f) Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in einer Währungsunion gerade der nationalen Fiskalpolitik eine eminent wichtige Bedeutung zukommt, allfällige *asymmetrische Schocks* abzufedern, die über die Wirkungen zyklischer Schwankungen auf Wachstum und Beschäftigung erheblich hinausgehen können, ist eine Regel, die ein Nettodefizit beschränkt, mit hohen Kosten in Form von Arbeitslosigkeit verbunden, weil sie generell den Zielen b bis f zuwiderläuft. Die im »SWP Neu« erfolgten Flexibilisierungsbestimmungen sind hier zu wenig weitreichend. So wäre höherer nationaler fiskalischer Handlungsspielraum notwendig, um beispielsweise die unterschiedlichen Effekte der einheitlichen Geldpolitik auf die Länder abzuschwächen. Der als Realzins-effekt beschriebene Mechanismus bezeichnet die Tatsache, dass in Ländern mit einer relativ niedrigen Inflationsrate wie etwa in Deutschland die Realzinsen relativ hoch sind und wachstumshemmend wirken, wodurch es zu persistenten Wachstumsdifferenzen zwischen den Ländern mit niedriger und jenen mit hoher Inflationsrate kommen kann.³ Sinnvoll wäre fiskalische Expansion in schwach wachsenden Ländern mit niedriger Inflationsrate und vice versa. Die Stoßrichtung der Reform geht eher in die umgekehrte Richtung. Stark wachsende Länder mit niedrigerer Schuldenquote erhalten mehr Spielräume. Hier wird die Dominanz des fiskalischen Nachhaltigkeitsziels deutlich. Eine Ausnahme besteht allerdings in einer Situation des Wirtschaftsabschwungs, die mit der Reform neu definiert wurde: bereits negative Wachstumsraten bzw. kumulative Abweichungen der Produktionsniveaus vom -potenzial erlauben eine Überschreitung der 3-Prozent Defizitgrenze.

4. Zusammenfassung

Die Reformen des SWP sind vorsichtig positiv zu bewerten, weil sie die fiskalpolitische Flexibilität der Länder erhöhen. Allerdings sind sie kein Ersatz für eine diskretionäre antizyklische Fiskalpolitik, die aufgrund der Wirkungsverzögerungen bereits zu einem Zeitpunkt gesetzt werden sollten, wenn der Abschwung prognostiziert wird und nicht erst dann, wenn dieser schon länger andauert. Weiters fehlt nach wie vor

ein sinnvoller Koordinierungsmechanismus zwischen den Ländern, der die frühzeitige flexible Reaktion der Länder auf asymmetrische Schocks erlaubt. Auch bleibt die Inkompatibilität des SWP mit den Zielen von Lissabon teilweise bestehen, da die Schuldenfinanzierung von wachstumsfördernden Ausgaben nur in geringem Umfang möglich ist (goldene Finanzierungsregel). Die Komplexität des Regelwerks sowie die fehlende Präzision der Ausnahmetatbestände lässt für die Zukunft ein behäbiges Entscheidungsprozedere erwarten, das nur begrenzt geeignet scheint, die hohe und steigende Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Literatur

- Angelo, Silvia/ Markus Marterbauer/ Irene Mozart/ Bruno Rossmann/ Margit Schratzenstaller/ Norbert Templ (2004) Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt. Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 91.
- Council of the European Union (2005) Improving the implementation of the Stability and Growth Pact, ECOFIN Council Report to the European Council, Brussels 21 March, 7423/05.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordination der Wirtschaftspolitiken, Brüssel, KOM(2005) 154 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Brüssel, KOM(2005) 155 endgültig.
- Mozart, Irene/ Bruno Rossmann (2005) Ein neues fiskalisches Regime in Europa. In: Vranitzky, F. und R. Weinzierl (Hrsg.), Europa braucht wieder Politik. Wien 2005.

Anmerkungen

- 1 Aus dem Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission zur Umsetzung der Einigung geht hervor, dass für jeden Mitgliedstaat mittelfristige Ziele für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt bzw. Haushaltsüberschuss festgelegt werden sollen. Die in der Einigung des Rates angegebene Bandbreite wird daher in der rechtlichen Umsetzung nicht festgeschrieben.
- 2 Dies insbesondere deshalb, weil die private Pensionsvorsorge durch staatliche Förderung hoch subventioniert wurde. Weiters hat in jenen Ländern, in denen das Kapitaldeckungssystem eine große Bedeutung hat, wie etwa in Großbritannien, der Aktienkurseinbruch nach dem Frühjahr 2000 zu beträchtlichen Verlusten der Pensionsansprüche geführt.
- 3 Empirisch gibt es Anhaltspunkte dafür, dass dieser Realzinseffekt den realen Wechselkurseffekt kompensiert. Letzterer besteht darin, dass die Länder mit einer niedrigeren Inflationsrate an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen sollten und sich somit Wachstumsdifferenzen ebnen. Dies ist einer der Gründe, warum die Wachstumsdifferenzen zwischen den Ländern der Währungsunion relativ persistent sind.