
Wirtschaftspolitische Reformen für mehr Stabilität in Europa

Prof. Dr. Christoph M. SCHMIDT¹
Vorsitzender des deutschen Sachverständigenrates
Christoph.Schmidt@rwi-essen.de

In Kürze: Das aktuelle Jahresgutachten 2016/17 des Sachverständigenrates arbeitet einen Dreiklang für die Neuausrichtung des Politikmix in Europa heraus. Die EZB sollte die Intensität ihrer geldpolitischen Expansion zurückfahren, bei der Fiskalpolitik sollten das Erreichen krisenfester Staatshaushalte im Vordergrund stehen, und die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten erheblich stärkere Anstrengungen unternehmen, um durch Strukturreformen das Wachstumspotenzial ihrer Volkswirtschaften zu stärken. Parallel sollte die Architektur des Euro-Raums durch weitere Reformen gefestigt werden. Schließlich sollte die Fortführung des europäischen Integrationsprozesses vom Prinzip der Subsidiarität geleitet werden: Nur solche Angelegenheiten, die durch hohe Ausstrahlungswirkungen auf andere Mitgliedstaaten gekennzeichnet sind, etwa die Klimaschutzpolitik, sollten europäisch geregelt sein, die Fiskal- und Wirtschaftspolitik sollte hingegen vorwiegend eine Angelegenheit der einzelnen EU-Mitgliedstaaten bleiben.

1 Expansive Geldpolitik der EZB mit starken Effekten

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat in den vergangenen Jahren eine äußerst expansive Geldpolitik betrieben². Im September 2014 verkündete sie das Ziel, die Bilanz des Euro-Systems von rund 2 Mrd. Euro wieder auf das im Jahr 2012 erreichte Niveau von 3,1 Mrd. Euro auszuweiten. Während die EZB zunächst vor allem einen negativen Einlagenzins, langfristige gezielte Refinanzierungsgeschäfte und Ankaufprogramme für gedeckte Schuldverschreibungen einsetzte, ist seit Januar 2015 der Ankauf von Staatsanleihen das wichtigste Element dieser Bemühungen.

Zunächst wurden monatlich Anleihen im Volumen von 60 Mrd. Euro und mit dem geplanten Programmende September 2016 aufgekauft, doch das Programm wurde im Dezember 2015 bis März 2017 verlängert und um die Refinanzierung der Tilgungserlöse erweitert sowie der Einlagenzins (auf -0,3 %) gesenkt. Im März 2016 wurden der Einlagenzins (auf -0,4 %) und der Hauptrefinanzierungszins (auf 0 %) weiter gesenkt und das Ankaufvolumen der Anleihen ab April 2016 auf 80 Mrd. Euro pro Monat gesteigert. Ab Juni 2016 wurden schließlich weitere gezielte Refinanzierungsgeschäfte aufgelegt.

¹ Christoph Schmidt ist Vorsitzender des deutschen Sachverständigenrates, Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung und Professor an der Ruhr Universität Bochum.

² Dieser Beitrag fasst die Ausführungen des aktuellen Jahresgutachtens des deutschen Sachverständigenrates zum Thema Europa zusammen, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016), Zeit für Reformen: Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden. Ein herzlicher Dank gilt Sebastian Breuer für seine Kommentare.

Auf diesem Wege wurden im Verlauf des Jahres 2015 negative Geldmarktzinsen durchgesetzt. Zudem liegen die Zinsen auf mehrjährige Staatsanleihen von einigen Euro-Mitgliedstaaten im negativen Bereich. Die Bilanzsumme der EZB wurde wie geplant stark ausgeweitet; sie dürfte bereits im März 2017 4 Mrd. Euro erreichen. Im Dezember 2016 hat die EZB beschlossen, das Ankaufprogramm erneut zu verlängern, nunmehr bis Ende 2017, und die Kriterien für erwerbbar Anleihen weiter zu lockern. Allerdings wird das monatliche Volumen der Anleihekäufe wieder auf 60 Mrd. Euro gesenkt.

Infolge dieser Politik ist der Euro-Wechselkurs kräftig gesunken, und die Preise von Aktien, Immobilien und anderen Vermögensgütern sind merklich gestiegen. So dürften die Verkäufer von Anleihen das neu geschaffene Notenbankgeld zu einer Umschichtung ihres Portfolios genutzt und Vermögenspreise auf breiter Basis gesteigert haben. Die Erwartung, dass die geldpolitische Expansion nunmehr lang anhalten werde, hat zudem die längerfristigen Anleihe- und Kreditzinsen gemindert und die Zinsstrukturkurve nach unten verschoben und damit wiederum die Kreditvergabe im Euro-Raum gefördert.

Über vielfältige direkte und indirekte Wirkungskanäle hat die äußerst expansive Geldpolitik die Konsum- und Investitionsnachfrage angeregt sowie zu einem Anstieg der Nettoexporte beigetragen. So führen etwa steigende Vermögenspreise zu höherem privaten Konsum und niedrige Kreditzinsen zu mehr Investitionen. Empirische Hinweise legen nahe, dass die Wirtschaftsleistung und die Inflation im Euro-Raum in den vergangenen Jahren ohne die expansive Geldpolitik in der Tat geringer ausgefallen wären, das Wachstum wird zudem zunehmend von der Konsum- und Investitionsnachfrage getragen.

2 Wachsende Risiken aus der expansiven Geldpolitik der EZB

Getragen von der expansiven Geldpolitik hat die Kapazitätsauslastung im Euro-Raum merklich zugenommen. Die Inflationsdynamik aber blieb verhalten. Der für die geldpolitischen Entscheidungen der EZB maßgebliche Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) wuchs in den vergangenen zwei Jahren nur wenig mehr als 0 %. Dies lag vor allem an wiederholten Ölpreiseinbrüchen. Die Kerninflation, also die Inflation ohne Berücksichtigung der Nahrungsmittel- und Energiepreise, und die Preissteigerungsrate der im Euro-Raum produzierten Güter und Dienstleistungen lagen hingegen bei über 1 %.

Damit liegt insbesondere die Kerninflation nahe bei ihrem langfristigen Mittelwert. Zudem gibt es keine starken Hinweise darauf, dass die gesunkenen Energiekosten durch Zweitrundeneffekte zu niedrigeren Lohnabschlüssen geführt hätten. Und nicht zuletzt deuten Umfragen darauf hin, dass die langfristigen Inflationserwartungen weiterhin stabil bei unter, aber nahe 2 % liegen. Nach der Einschätzung des Sachverständigenrates hätte die EZB angesichts der mittelfristigen Ausrichtung ihrer Strategie somit gute Gründe dafür, die Entwicklung des HVPI mit mehr Gelassenheit zu betrachten.

Eine ähnliche Schlussfolgerung ergibt sich aus der Betrachtung des langfristigen Gleichgewichtszinses. Dabei handelt es sich um denjenigen Realzins, bei dem die Volkswirtschaft entlang ihres Potenzialpfads wächst und die Inflation stabil bleibt. Es liegt nahe, dass sich Zentralbanken bei ihren geldpolitischen Entscheidungen an Schätzungen dieses Zinses orientieren. Für den Euro-Raum dürfte der langfristige Gleichgewichtszins nach wie vor bei nahe 2 % liegen. Allerdings bleibt anhand der vorliegenden empirischen Studien aktuell unklar, ob nicht der mittelfristige Gleichgewichtszins gesunken sein könnte.

Doch bei der Berechnung der für die Bewertung der Geldpolitik relevanten Heuristiken, etwa der prominenten Taylor-Regel, ist vor allem der langfristige Gleichgewichtszins relevant. Dieser Ansatz ermittelt in Reaktion auf die aktuellen Abweichungen der Inflation von ihrem Zielwert und der Wirtschaftsleistung vom Potenzial einen Richtwert für das nominale Zinsniveau. Es zeigt sich bei einem Vergleich des tatsächlichen Leitzinses – also sogar ohne Berücksichtigung der unkonventionellen Maßnahmen – mit diesem Taylor-Zins, dass die aktuelle Geldpolitik bereits zu expansiv ist.

Die beschlossene Fortsetzung der geldpolitischen Lockerung ist somit nicht ohne weiteres zu rechtfertigen. Dies ist besonders bemerkenswert, weil ihrer stimulierenden Wirkung auf Wachstum und Inflation steigende Risiken gegenüberstehen. So setzt die ausgedehnte Niedrigzinsphase für viele Investoren Anreize, immer höhere Risiken einzugehen, und in den Bankbilanzen bauen sich steigende Zinsänderungsrisiken auf. Es droht eine „finanzielle Dominanz“, bei der die EZB aufgrund dieser Risiken für die Finanzmarktstabilität den rechtzeitigen Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik verpassen könnte.

Dauerhaft niedrige Zinsen hemmen zudem tendenziell die Fortsetzung der Konsolidierungs- und Reformpolitik in den Mitgliedstaaten. Die Bemühungen um eine fiskalische Konsolidierung haben im Euro-Raum in den vergangenen Jahren bereits deutlich nachgelassen, die staatlichen Ausgaben dürften höher ausgefallen sein, als es bei einem höheren Zinsniveau der Fall gewesen wäre. Es droht demnach auch eine „fiskalische Dominanz“, bei der die EZB ebenfalls den rechtzeitigen Ausstieg aus der Niedrigzinspolitik aufgrund der Risiken für die Schuldentragfähigkeit der Mitgliedstaaten verpassen könnte.

3 Für einen alternativen Politikmix im Euro-Raum

Der Sachverständigenrat kommt in seinem aktuellen Jahresgutachten zu dem Schluss, dass die EZB ihre Anleihekäufe verlangsamen und früher als geplant beenden sollte. So erhalte nicht zuletzt das Finanzsystem hinreichend Zeit dafür, sich an ein schrittweise steigendes Zinsniveau anzupassen. Und die Regierungen der Mitgliedstaaten erhielten ein starkes Signal, dass sie ernsthafter an der Konsolidierung der Haushalte und der Umsetzung marktorientierter Strukturreformen arbeiten müssen. Bislang wurden die diesbezüglichen Appelle u.a. von Präsident Draghi nicht hinreichend gehört.

Dabei fällt unter den Begriff der Strukturreformen ein weites Spektrum von Eingriffen und Weichenstellungen auf den Faktor- und Gütermärkten, die im Prinzip dazu geeignet sein könnten, das Potenzialwachstum einer Volkswirtschaft zu erhöhen. Sie beschränken sich keineswegs auf die Deregulierung des Arbeitsmarkts und die Verbesserung des Marktzugangs für neue Unternehmen. Die umfassende geldpolitische Stützung durch die EZB hat die Spielräume dafür geschaffen, derartige Reformen ohne weitere Verzögerung umzusetzen, es gibt keine stichhaltige Ausrede dafür, dass sie unterbleiben.

Die Verantwortung dafür, die richtigen Weichen für die eigene Volkswirtschaft zu stellen und so vorhandene Wachstumsbremsen zu lösen, liegt dabei in erster Linie bei den Regierungen der Mitgliedstaaten. Denn nur sie sind letztlich dazu in der Lage, die Schwachstellen ihrer Wirtschaftsstrukturen zu identifizieren und entsprechende Reformen zu entwerfen. Aufgrund der ihnen im demokratischen Prozess zugewiesenen Verantwortung sind sie es auch, die ihren Bürgern die Notwendigkeit der Reformen vermitteln und die meist unvermeidlichen Einschnitte in vorhandene Privilegien erläutern müssen.

Im Hinblick auf ihre Haushaltspolitik sollten die Mitgliedstaaten anstreben, durch eine Rückführung ihrer Schuldenstandsquoten wieder fiskalische Spielräume zu gewinnen, die für die Bewältigung künftiger Rezession zur Verfügung stünden. Der Europäischen Kommission käme dabei die Rolle zu, im Rahmen der Überwachung des Stabilitäts- und Wachstumspakts endlich mehr Regeltreue einzufordern. Durch die Nachsicht, die sie immer wieder gegenüber Verstößen zeigt, ist in der langen Frist nichts gewonnen: Wie in anderen Lebensbereichen ersetzt hier die gute Absicht nicht die gute Tat.

Die Antwort auf die Probleme einzelner Mitgliedstaaten, zu einem ansprechenden Wachstumspfad zu gelangen, liegt demnach vor allem bei deren Regierungen. In die falsche Richtung zeigen hingegen Forderungen, in einzelnen Mitgliedstaaten statt einer Rückführung der Schuldenstandsquoten die Staatsausgaben zu erhöhen, um so positive Ausstrahlungseffekte auf die anderen Mitgliedstaaten zu erzielen. Solche Vorstellungen über die Nutzung „fiskalischer Spielräume“ äußerte bspw. die Europäische Kommission, dabei hatte sie wohl vor allem die gute fiskalische Lage in Deutschland im Sinn.

Doch die deutsche Volkswirtschaft ist aktuell bereits voll ausgelastet. Eine solidarische Verpflichtung zur Selbstbeschädigung gibt es für Mitgliedstaaten aber nicht. Vielmehr ist zu gewährleisten, dass die Anpassungsmechanismen jenseits des politischen Handelns funktionieren, etwa durch intensive grenzüberschreitende Unternehmensbeteiligungen und hohe Mobilität der Arbeitnehmer in Europa. Zudem zeigen modellgestützte Berechnungen des Sachverständigenrates, dass ein diskretionärer fiskalischer Impuls in Deutschland für die anderen Mitgliedstaaten nur geringe Spillover-Wirkungen erzeugt.

Darüber hinaus ignoriert eine rein saldenmechanische Argumentation, die darauf abhebt, dass im Mittel das Ziel doch erreicht wird, wenn Abweichungen nach oben und nach unten einander rechnerisch ausgleichen, dass Abweichungen vom Potenzialpfad für eine Volkswirtschaft in beide Richtungen Wohlfahrtsverluste in sich bergen. Ebenso ignoriert sie die mögliche Rückwirkung von Handlungen in einem Mitgliedstaat auf die Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten: Letztlich dürften doch die geringen Anstrengungen in den wachstumsschwächeren Ländern auf diese Weise zementiert werden.

4 Die Architektur des Euro-Raums vervollständigen

Trotz der Fortschritte der vergangenen Jahre bleibt noch einiges zu tun, um die Architektur des Euro-Raums endgültig zu festigen. So ist insbesondere der Finanzsektor nach wie vor nicht hinreichend widerstandsfähig gegenüber Schocks, trotz einer mittlerweile deutlich erhöhten Eigenkapitalbasis der europäischen Banken. Der Sachverständigenrat schlägt erneut vor, die angestrebte Quote für das ungewichtete Eigenkapital („Leverage Ratio“) von 3 % auf mindestens 5 % anzuheben und für systemrelevante Banken noch anspruchsvoller („makroprudenziell“) zu gestalten als für andere Institute.

Vor allem in den ehemaligen Krisenländern belasten hohe Bestände an notleidenden Krediten das Vertrauen in die Banken. Hier ist die Politik in der Pflicht, die Rahmenbedingungen für deren Verwertung zu verbessern. Zudem sollte sie eine Vereinfachung der Regulierung anstreben, statt dieselbe immer komplizierter auszugestalten und von der Einführung einer Finanztransaktionsteuer absehen. Andererseits sollte die Politik dort dem Werben der Banken nicht folgen, die Regulierung nicht weiter zu verschärfen oder gar zurückzudrehen, wo dies der Wahrung der Systemstabilität zuwiderliefe.

Die Gründung der Bankenunion stellt einen wesentlichen Schritt in Richtung einer stabileren europäischen Architektur dar. Allerdings fehlt es den zu Beginn des Jahres 2016 eingeführten europäischen Abwicklungsregeln unter dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) noch an Glaubwürdigkeit. Denn bislang kam es immer wieder zu Diskussionen über die mögliche Rettung einzelner Banken. Es wäre vermutlich besser gewesen, schlicht die Anforderungen an das Eigenkapital zu erhöhen, statt so sehr auf Schuldtitel zu setzen, welche im Krisenfall die Gläubiger in die Pflicht nehmen.

Während das neue Abwicklungsregime die Risikoübertragung von Banken auf Staaten abmildert, wird der Übertragung von Risiken von Staaten auf Banken bislang kein vergleichbarer Einhalt geboten. Im Bankensektor werden typischerweise vergleichsweise viele einheimische staatliche Forderungen gehalten. Der Sachverständigenrat hatte zur Lösung dieses Problems bereits einen Vorschlag entwickelt, wie bei der Bankenregulierung die Forderungen gegenüber Staaten entprivilegiert und dadurch zum Schutz der Finanzstabilität Klumpenrisiken in den Bankbilanzen abgebaut werden könnten.

Zwei in der aktuellen europäischen Debatte prominenten Vorschlägen steht der Sachverständigenrat skeptisch gegenüber. Erstens mahnt er an, dass der Vorschlag zur Schaffung europäischer sicherer Wertpapiere (ESBies) nur dann in Betracht gezogen werden sollte, wenn er mit einer Entprivilegierung der Forderungen gegenüber Staaten verbunden wird. Zweitens lehnt er insbesondere angesichts der bestehenden Risiken im Bankensystem und des noch unvollständigen SRM den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung (EDIS) ab.

Darüber hinaus sieht der Sachverständigenrat in mehreren Bereichen Handlungsbedarf zur Stärkung der Wirksamkeit der makroprudenziellen Regulierung und Aufsicht. Neben Verbesserungsbedarf bei der Organisationsstruktur sieht er beim makroprudenziellen Instrumentenkasten vor allem die Gefahr einer übermäßigen Feinsteuerung. Insgesamt plädiert der Sachverständigenrat weiterhin für eine gemeinsame mikro- und makroprudenzielle Allfinanzaufsicht außerhalb der Zentralbank, idealerweise auf EU-Ebene, selbst wenn dafür wohl eine Änderung der europäischen Verträge erforderlich sein würde.

Schließlich wirbt der Sachverständigenrat dafür, den Krisenmechanismus ESM durch die Einführung eines Insolvenzmechanismus für Staaten weiter zu stärken, um für ein möglicherweise erneutes Aufflammen der Krise im Euro-Raum gewappnet zu sein. Da die Umsetzung der europäischen Fiskalregeln mangelhaft abläuft und nicht erwartet werden kann, dass die Euro-Mitgliedstaaten ihre Schuldenstandsquoten hinreichend reduzieren werden, könnte der ESM nur dann effektiven Krisenbeistand leisten, wenn geeignete Vorkehrungen für die Umschuldungen staatlicher Kredite getroffen wurden.

5 Subsidiarität als Kernprinzip der europäischen Integration

Das aktuelle Jahresgutachten stand nicht zuletzt unter dem Eindruck der Volksbefragung im Vereinigten Königreich, das die Weichen für dessen Austritt aus der EU gestellt hat. Dies wäre nicht nur wirtschaftlich, sondern vor allem politisch ein großer Verlust. Es wäre deshalb am besten, wenn ein Brexit in den anstehenden Verhandlungen doch noch abgewendet werden könnte. Doch auch in vielen anderen Mitgliedstaaten gewinnen Parteien mit europakritischen Positionen zunehmend an Zustimmung. Es gilt daher, die richtige Antwort auf die wachsenden Fliehkräfte in der EU zu finden.

Dabei ist es mehr als fraglich, ob eine Vertiefung der europäischen Integration den richtigen Weg darstellt, um die Unterstützung für den Integrationsprozess wieder zu festigen. Der Sachverständigenrat warnt jedenfalls vor übereilten Integrationsschritten, etwa einer europäischen Arbeitslosenversicherung oder einer gemeinsamen Fiskalkapazität. Sie würden unverzichtbar voraussetzen, dass Haftung und Kontrolle jeweils auf der gleichen Ebene angesiedelt bleiben. Dies würde die Übertragung nationaler Souveränität für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene erfordern.

Stattdessen wirbt der Sachverständigenrat dafür, das Subsidiaritätsprinzip in der EU zu stärken. In einigen Bereichen sollte mehr nationale Verantwortung eingeräumt und damit mehr Systemwettbewerb zugelassen, aber in anderen wie der Sicherstellung eines funktionsfähigen Binnenmarkts mehr gemeinschaftliche Verantwortung geübt werden. Die EU würde in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht vollständig und sie auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können.

Die Außenhandelspolitik der EU ist solch eine ureigene Gemeinschaftsaufgabe. Insbesondere sollten die Freihandelsabkommen CETA und TTIP als Teil eines leistungsfähigen Ordnungsrahmens für die global integrierte Weltwirtschaft weiterverfolgt werden. Ein weiteres Beispiel ist die Klimapolitik. Im Idealfall beruht diese auf einem globalen Zertifikathandelssystem, das alle Länder und Sektoren umfasst. Bis zum erfolgreichen Schmieden einer globalen Allianz wäre ein EU-weites Vorgehen klar den isolierten, nationalen Ansätzen vorzuziehen, die auf die internationale Arbeitsteilung verzichten.

Im Bereich der inneren Sicherheit sollten die bestehenden Strukturen wie Frontex und Europol gestärkt werden, ohne den daraus entstehenden Finanzbedarf als Vorwand für Ausnahmen von den Fiskalregeln zu missbrauchen. Nationale Entscheidungen im Bereich der Asyl- und Zuwanderungspolitik können schwerwiegende Wirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben, sodass ebenfalls stattdessen ein gemeinschaftliches Handeln angezeigt ist. Schließlich erfordert die Freizügigkeit in der EU, dass auch der effektive Schutz der Außengrenzen eine Gemeinschaftsaufgabe darstellt.

Bei all dem sind Einschränkungen der vier Grundfreiheiten – des freien Verkehrs von Waren, Dienstleistungen und Kapital sowie Arbeitnehmern – höchst problematisch. Eine Begrenzung der Migration von EU-Bürgern innerhalb der EU wäre nicht mit einem funktionsfähigen Binnenmarkt vereinbar. Allerdings ist nach Einschätzung des Sachverständigenrates ein gradueller Übergang der Sozialansprüche von Migranten aus EU-Mitgliedstaaten vom Herkunfts- auf das Wohnsitzland mit der Personenfreizügigkeit durchaus vereinbar, denn bei dieser geht es ausschließlich um die Migration in die Arbeitsmärkte.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda für Österreich entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
