Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union Ausschussdrucksache 17(21)1374

Stellungnahme

für den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestags

für die öffentlichen Anhörung zur Zukunft der Europäischen Union am Montag, dem 10. Dezember 2012

Prof. Dr. Hans Peter Grüner ¹, ²

7. Dezember 2012

_

¹ Universität Mannheim und Centre for Economic Policy Research, London. Der Verfasser dieser Stellungnahme ist zur Zeit auch Research Fellow des Directorate General for Economic and Financial Affairs der Europäischen Kommission. Dieser Text ist eine rein persönliche Stellungnahme des Verfassers.

² Ich danke Prof. Dr. Klaus Adam, Benjamin Balzer, Prof. Dr. Pierre Boyer, Prof. Dr. Falko Fecht, Prof. Dr. Eckhard Janeba, Felix Jarman, Christoph Siemroth, Prof. Michele Tertilt, Ph.D., Dr. Evgenia Winschel und Philipp Zahn für anregende Diskussionen über einzelne der hier behandelten Themen.

1. Einleitung

Der van Rompuy Zwischenbericht (Europäischer Rat, 2012) enthält im Wesentlichen drei Bestandteile: 1. Vorschläge für eine Bankenunion, 2. Vorschläge zur Schaffung einer "Fiskalischen Kapazität", die genutzt wird um automatische fiskalische Transfers zu finanzieren, die zur Glättung nationaler Konjunkturzyklen dienen sollen, und 3. die Einrichtung einer fiskalischen Kapazität zur Finanzierung von Anreizen für Reformen in EU-Mitgliedsländern.

2. Bankenunion

2.1. Aufsicht

2.1.1. Vorteile einer europäischen Bankenaufsicht

Eine vom Staat abhängige nationale Bankenaufsicht kann von der Regierung eines Landes gedrängt werden, die Staatsfinanzierung erleichtern. So können nationale Klumpenrisiken in den Bankbilanzen entstehen. Außerdem kann die Aufsicht von der nationalen Regierung oder nationalen Banken dazu gedrängt werden, bei erwarteten Verlusten nationaler Banken nicht strikt einzugreifen, in der Hoffnung, dass sich diese Verluste später doch nicht realisieren. Beides spricht für eine bessere direkte Kontrolle der nationalen Aufsicht durch die EBA oder für eine gänzlich europäische Aufsicht.

Für eine europäische Aufsicht spricht auch, dass sie die Marktanreize in der Staatsfinanzierung wieder besser zur Geltung bringen kann. Gelingt es der Aufsicht nämlich, Risiken aus Staatsanleihen über Finanzinstitute in vielen Ländern gleichmäßiger zu verteilen, dann ist ein staatlicher Schuldenschnitt eher möglich, weil insgesamt mehr Eigenkapital von Bankeigentümern zur Haftung herangezogen werden kann. Das spricht dafür, dass eine europäische Regulierung Obergrenzen für nationale Staatsanleihen auf einzelnen Bankbilanzen festsetzt oder aber durch entsprechende Risikovorsorgebestimmungen dafür sorgt, dass es nicht zu einer solchen Konzentration einzelner Risiken kommt.

2.1.2. Sollte die Finanzaufsicht Teil der EZB werden?

Zur Frage, ob Geldpolitik und Bankenaufsicht institutionell getrennt sein sollten gibt es unter Wirtschaftswissenschaftlern leider keinen Konsens (einen Überblick gibt Gersbach, 2010).

Beide Institutionen setzen ihnen eigene Instrumente (z.B. Kapitalanforderungen und Leitzinsen) ein, um zwei unterschiedliche Ziele – Preisstabilität und Finanzsystemstabilität - zu verfolgen. Für eine Zusammenlegung von Finanzaufsicht und Zentralbank spricht, dass die Instrumente sich jeweils auch auf die andere Zielgröße auswirken. Außerdem verfügen beide Institutionen über Informationen, die für die jeweils andere Institution wichtig sind. Bei einem schlecht abgestimmten Verhalten beider Institutionen kann es deshalb zu Wohlfahrtsverlusten kommen.

Die Alternative ist, beide Institutionen zusammenzulegen, um so eine abgestimmte Politik zu erreichen. Es können dann allerdings Probleme moralischen Risikos entstehen, z.B. wenn Aufseher geneigt sind zu lax zu kontrollieren. Wenn Bankenaufsicht und Geldpolitik bei einer Institution liegen, dann kann die Geldpolitik zum Ausbügeln von Fehlern der Aufsicht genutzt werden.

Es ist schwer, eine Erfolgskontrolle durchzuführen und klare Anreize zu geben, wenn eine Institution mehrere Ziele verfolgen soll. Auch das spricht dafür, wenigstens zwei Institutionen zu haben.

Boyer und Ponce (2012) argumentieren sogar, dass selbst die Aufsichtsfunktionen nochmals institutionell aufgeteilt werden sollten. Sie schlagen eine Trennung von mikro- und makroprudentieller Aufsicht vor. Grundsätzlich ist es denkbar, als eine Kompromisslösung die makroprudentielle Aufsicht der EZB zuzuweisen und die mikroprudentielle Aufsicht davon getrennt zu organisieren.

Ich halte eine Struktur, in der der Informationsaustausch zwischen Zentralbank und Aufsicht zwingend vorgeschrieben und im Detail geregelt ist, beide Institutionen aber vollständig getrennt bleiben, vor diesem Hintergrund für eine sinnvolle Lösung.

2.2. Zentrale Rekapitalisierung von Banken oder ESM?

Eine Bankenkrise, eine Staatsschuldenkrise und eine Konjunkturkrise können einander gegenseitig begünstigen und verstärken. Ein externer Geldgeber (die Länder der Eurozone), der den Default eines Landes und einen möglichen damit verbundenen Bank Run verhindern will, kann in einer solchen Situation entweder dem betroffenen Staat Geld leihen, damit dieser u.a. selbst seine Banken rekapitalisiert oder er kann selbst direkt die Banken rekapitalisieren. Die zentrale Abwicklung oder

Rekapitalisierung von Banken ist also eine Alternative zum ESM Kredit an Staaten, wenn die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen.³

Die direkte Rekapitalisierung hat aus Sicht der externen Geldgeber Vor- und Nachteile gegenüber der indirekten Rekapitalisierung – sowohl bei einer Bankenkrise als auch bei einer Staatsschuldenkrise.

Sofern in einem Regime direkter Rekapitalisierung die externen Geldgeber dauerhaft bei Verlusten die systemrelevanten Banken rekapitalisieren, bleibt es bei einer einmaligen Beteiligung der Eigentümer der Banken an den Abschreibungen. Alle weiteren Verluste der Banken trägt der externe Geldgeber. Das ist bei der indirekten Variante anders. Dort führen nach einer ersten Rekapitalisierung weitere Abschreibungen in den Banken zu Staatsschulden des Krisenlandes bei dem externen Geldgeber. Allerdings kann es auch bei dieser Variante für den Geldgeber zu Verlusten kommen, die er nicht alleine bestimmen kann.

Vorteile einer direkten Rekapitalisierung sind:

- Bei der indirekten Variante bleibt die Entwicklung der Schuldenstandsquote des Krisenlandes an die Bankbilanzen geknüpft. Damit bleibt die Lage des Landes unsicher. Grundsätzlich ist allerdings bei beiden Varianten (zwischenstaatlichen Transfers und direkter Rekapitalisierung) eine Versicherungslösung denkbar, die das Risiko aus dem Krisenland nimmt.
- Eine externe Kontrolle der Banken im Zuge einer Rekapitalisierung kann bewirken, dass die Märkte darauf vertrauen, dass die Risiken der Banken nicht wegen innenpolitischer Erwägungen kaschiert werden.
- 3. Schuldenschnitte im Rahmen einer Bankenunion kosten andere Länder nicht so viel wie ein Bail-Out, weil nur die Verluste mancher europäischer Banken aber nicht die Verluste von Privatpersonen oder nicht-europäischen Gläubigern mit getragen werden. Sind die Staatsanleihen einzelner Länder gut über die Banken in Europa verteilt, so kann eine zentrale Abwicklungsstelle bei relativ geringen Netto-Rekapitalisierungskosten eine Rekapitalisierung des Bankensektors in Europa vornehmen. Mit einer zentralen Rekapitalisierung ist es deshalb eher denkbar, dass wenigstens einzelne, kleinere Länder einen Schuldenschnitt

4

³ Die dritte Alternative ist, dauerhaft auf jeden Sicherungsmechanismus zu verzichten. Es hat sich mittlerweile jedoch herausgestellt, dass in der Notsituation der Jahre 2010 und 2011 dann Sicherungsmechanismen recht schnell zusammengebaut wurden.

- durchführen, ohne dass das zu einer Wirtschaftskrise führt. Damit könnte man den ESM verkleinern. Zugleich können Marktanreize für einige Staaten wieder besser wirken.⁴
- 4. Eine zentrale Abwicklungs- und Rekapitalisierungsinstanz ist auch dann nützlich, wenn es viele Banken gibt, die über Ländergrenzen hinweg aktiv sind. In diesem Fall wäre bei einzelstaatlicher Aufsicht die Verhandlung über die Abwicklung umständlich.

2.4. Fragen der Ausgestaltung der Rekapitalisierungsinstanz

Eine stärkere Kontrolle durch eine zentrale Aufsicht wirft die Frage nach einer größeren zentralen Beteiligung an der Rekapitalisierung von Banken auf. Unter Anreizgesichtspunkten wäre es problematisch, wenn die zentrale Instanz, die über eine Rekapitalisierung entscheidet, diese Rekapitalisierung alleine aus Mitteln der beteiligten Länder finanzieren würde.

Es ist allerdings kaum möglich, eine Obergrenze für aggregierte Verluste des europäischen Bankensektors in zukünftigen Finanzkrisen anzugeben. Solche Verluste hängen von der wirtschaftlichen Entwicklung, den Entscheidungen der Banken und von der Qualität der Finanzaufsicht ab. Daher eignen sich historische Verluste nur bedingt zur Abschätzung. Deshalb stellt sich die Frage, was passiert, wenn die Mittel der Autoritäten, die die Rekapitalisierung finanzieren sollen, erschöpft sind. Diese Frage stellt sich bei einer Bankenunion ganz ähnlich wie beim ESM.

In beiden Systemen ist es u.a. denkbar, dass die EZB zuletzt einspringt. Diese Frage sollte bei Einrichtung einer Bankenunion unbedingt vorab geklärt werden. Ebenso wäre es wichtig, die Rolle der EZB bei den Sekundärmarktkäufen, die den ESM entlasten, deutlicher als bisher zu klären.

2.5. Spanien und die Übergangsphase zur Bankenunion

Eine Lösung der aktuellen spanischen Probleme erfordert vielleicht Maßnahmen, bevor eine brauchbare Architektur für eine Bankenunion entsteht. Die Rekapitalisierung spanischer Banken kann direkt oder indirekt durch den ESM erfolgen. Sofern der ESM Banken direkt rekapitalisiert, könnten die aufsichtsrechtlichen Fragen in einer solchen Situation mit einer vertraglichen Zwischenlösung geregelt würden. Denkbar wäre zum Beispiel, dass man die Aufsicht über die jeweilige Bank direkt bei der EBA anordnet. Für alle anderen Banken könnte es bei der nationalen Aufsicht bleiben.

⁴ Die Vorteile einer Rekapitalisierungslösung werden ausführlich von Hau und Lucke (2011) dargestellt. Ich halte Schuldenschnitte mehrerer Länder bei einer generell hohen Verschuldung in der Eurozone allerdings für sehr riskant.

Wichtig ist, dass im Zuge einer solchen Rekapitalisierung die jeweilige Bank Eigentum des ESM wird.

Wenn eine gemeinsame Instanz zur Rekapitalisierung geschaffen wird, während Banken sehr ungleiche Risiken auf der Bilanz haben, hat das umverteilende Wirkung. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012, S. 188ff) hat ein Modell einer Qualifizierungsphase für eine Bankenunion entwickelt, das die Verluste von Ländern mit relativ soliden Banken bei der Schaffung einer Bankenunion begrenzen soll.

3. Fiscal Capacity

Der Vorschlag der Gruppe um den europäischen Ratspräsidenten zur Schaffung einer fiskalischen Kapazität für die Eurozone hat zwei Teile. Zum Ersten wird angeregt, automatische zwischenstaatliche Transfers zur Glättung nationaler Konjunkturzyklen einzurichten. Auf diesem Wege sollen die Auswirkungen nationaler konjunktureller Schocks begrenzt werden. Zum Zweiten wird geplant, dass die Einnahmen aus einer zusätzlichen Finanzierungsquelle der europäischen Kommission genutzt werden sollten, um einzelnen Ländern auf vertraglicher Basis Anreize für wirtschaftspolitische Reformen zu geben.

3.1. Sind automatische fiskalische Transfers sinnvoll?

Die europäische Währungsunion hat eine Reihe institutioneller Neuerungen geschaffen, die fiskalische Handlungsspielräume der Länder bei der möglicherweise einschränken können. Dazu gehört zum Einen das Six-Pack von fünf Verordnungen und einer Regulierung, die dazu führen werden, dass Abweichungen von den vereinbarten Vorgaben über die Defizite und Schuldenstandsquote mit einer höheren Wahrscheinlichkeit zu einer – wenn auch immer noch recht kleinen - Sanktion führen. Zum Zweiten ist zu erwarten, dass durch die Verankerung von Schuldenobergrenzen in den nationalen Verfassungen der Spielraum der einzelnen Länder begrenzt wird. Schließlich gilt für Länder, die sich in einer Übergangsphase (hin zu niedrigeren Schuldenstandsquoten) befinden, dass ihre Ausgaben über eine strenge internationale Kontrolle begrenzt werden. Deshalb stellt sich die Frage, ob diese Länder noch auf länderspezifische Konjunkturschwankungen mit antizyklischer Fiskalpolitik reagieren können.

Auch das Six-Pack erlaubt es den nationalen Regierungen, grundsätzlich antizyklisch zu agieren, wenn sie im Durchschnitt eine niedrige Schuldenstandsquote haben und wenn sie im Zeitverlauf im Durchschnitt einen niedrigen Anteil der Neuverschuldung am Bruttoinlandsprodukt aufweisen. In der

langen Frist ist das Six-Pack also durchaus mit antizyklischer nationaler Fiskalpolitik kompatibel. Dasselbe gilt für den Fiscal Compact.

Problematischer ist die Lage wenn man die Übergangsphase in einer ganzen Reihe von Ländern betrachtet. Allerdings besteht für die Europäische Kommission und den Europäischen Rat jederzeit die Möglichkeit, die Vorgaben an ein Land so zu fassen, dass es auch auf länderspezifische Schocks reagieren kann.

Zusammengefasst erscheint es mir unplausibel, dass die nun beschlossenen Regeln eine defizitfinanzierte, antizyklische Fiskalpolitik langfristig unmöglich machen. Auch für die Übergangsphase erscheint es nicht notwendig, die Anpassungsprogramme durch automatische Fiskaltransfers zu begleiten.

Allenfalls könnte man hier einwenden, dass die Schuldenaufnahme zur Finanzierung antizyklischer Fiskalpolitik die Länder etwas kostet, die gleich zu Beginn einem adversen Schock auf ihre Wirtschaftsaktivität ausgesetzt sind. Allerdings erscheint es fragwürdig, zur Absicherung gegen dieses einmalige Risiko einen dauerhaften Transfermechanismus zu installieren, der erhebliche Probleme moralischen Risikos mit sich bringt.

Zu diesem Problem des moralischen Risikos ist das Folgende zu sagen. Ein Mechanismus für automatische fiskalische Transfers könnte sich an den gemessenen oder prognostizierten Wachstumsraten oder Arbeitslosenraten einer Volkswirtschaft orientieren. Alternativ bestünde die Möglichkeit Produktivitätsgrößen und deren Veränderung als Grundlage für die Berechnung von Transfers zu nehmen. Alle diese Größen werden allerdings durch strukturelle wirtschaftspolitische Maßnahmen maßgeblich beeinflusst. Sofern also ein substantieller Transfer an Veränderungen dieser Größen gebunden ist, sollte die Reformbereitschaft in Bevölkerung und Politik durch ein automatisches Transfersystem sinken.

Man könnte noch einen Schritt weitergehen und die Länder Europas nicht nur gegen asymmetrische sondern auch gegen symmetrische Schocks zentral absichern. In diesem Fall müsste der Europäischen Union die Möglichkeit gegeben werden, Defizite zu fahren. Grundsätzlich spräche für ein solches Vorgehen, dass eine antizyklische Fiskalpolitik positive externe Effekte in anderen europäischen Ländern haben kann. Damit wäre in einem Gleichgewicht mit einer zu geringen antizyklischen Fiskalpolitik in den Einzelstaaten zu rechnen und eine internationale Koordination erschiene sinnvoll. Allerdings ist mit der Europäischen Zentralbank bereits eine Institution in der

Lage, für die gesamte Eurozone antizyklisch zu agieren. Deshalb ist nicht klar, warum man einen entsprechenden zentralen Mechanismus braucht.

Insgesamt birgt die Nutzung einer fiskalischen Kapazität für automatische fiskalische Transfers ein Problem moralischen Risikos in sich und sie schafft nur einen geringen zusätzlichen Nutzen⁵. Von einer entsprechenden Einrichtung rate ich daher allen europäischen Ländern nachdrücklich ab.

3.2. Eine fiskalische Kapazität zur Förderung struktureller Reformen

3.2.1 Reformen ohne positive Externalitäten für andere Länder

Einige Reformen schaffen langfristige Wohlstandsgewinne und kurzfristige Verluste. Für die Regierung eines Landes, das sich in einer fiskalischen Krisensituationen befindet, kann es schwer sein, sich intern die nötige politische Zustimmung zu erkaufen, da es teuer oder unmöglich ist, dies per Kreditaufnahme vorzufinanzieren. Zahlungen anderer europäischer Länder zur Förderungen von Reformen könnten dieses Problem lösen. Allerdings ließe sich dieses Problem auch durch eine Erlaubnis zur Ausweitung der Verschuldung im bestehenden Rahmen des ESM lösen. Daher sehe ich keinen Handlungsbedarf, wenn keine positiven Externalitäten aus Reformen für andere Länder vorliegen.

3.2.2. Reformen mit positiven Externalitäten für andere Länder

Manche effizienzfördernden strukturellen Reformen in Einzelstaaten schaffen positive Externalitäten für die gesamte Eurozone. Das gilt umso mehr als sich die Eurozonenstaaten nun in diversen Rettungsmaßnahmen engagiert haben. Die erwarteten Kosten dieser Maßnahmen sinken, je beherzter strukturelle Reformen in den Einzelstaaten, die in Hilfsprogrammen gefördert werden, ergriffen werden. In solchen Fällen ist es grundsätzlich sinnvoll, wenn vertragliche Lösungen im Interesse aller Länder gefunden werden, die Transfers beinhalten. Das Ausland würde dann etwas für eine Reform bezahlen.

Es gibt bereits Anreizmechanismen in Europa. Der EU Vertrag und das Six-Pack sehen eine Reihe von Sanktionen für fiskalisches Fehlverhalten vor. Die Europäische Kommission und der Europäische Rat haben im Rahmen des Six-Pack auch die Möglichkeit, Sanktionen auszusetzen, wenn ein Land sich bei

8

⁵ Bargain et. al. (2012) machen deutlich, dass automatische europäische Transfers die Konjunkturzyklen europäischer Staaten durchaus glätten könnten.

Strukturreformen besonders anstrengt. Deshalb erscheint eine Belohnung von Reformen in diesem Sinne durchaus auch jetzt schon möglich⁶.

Die Sanktionszahlungen, die bereits vertraglich geregelt sind, sollten aber reformiert werden. Zum einen sind die Zahlungen recht niedrig. Zum anderen wird eine Regierung, die eine Sanktion bezahlen muss, dies möglicherweise nur durch zusätzliche Neuverschuldung erreichen können. Damit ist es in Konflikt stehenden Interessengruppen möglich, politische Kosten für die Regierung zu schaffen, indem sie sich einer Einigung verweigern. Besser wäre es, wenn die Interessengruppen selbst von der Sanktion betroffen sind. Eine Möglichkeit wäre in diesem Zusammenhang, der Europäischen Kommission das Recht zu geben, die Mehrwertsteuer in einem Land um bis zu einen Prozentpunkt zu erhöhen.

Es ist möglich, die Einnahmen aus diesem Aufschlag auf die Mehrwertsteuer nur dafür zu nutzen, an anderer Stelle Anreize für konkrete nationale Reformen zu geben. Dies könnte über die Senkung einer nationalen Mehrwertsteuer oder auch über direkte Transfers an Mitgliedsstaaten zur Finanzierung von Reformen geschehen.

Bei diesen Vorschlägen ist die demokratische Legitimität des Handelns der Europäischen Union von großer Bedeutung. Durch das Belohnen einzelner politischer Maßnahmen wird stärker in das Handeln nationaler Regierungen eingegriffen, als wenn man Zahlungen auf makroökonomische (z.B. Produktivitätsentwicklung, durchschnittliche Lebensarbeitszeit, Participation Rate) fiskalpolitische Aggregate (Schuldenstandsquote, Defizitquote) konditioniert.

Auch müssen geeignete Vorkehrungen getroffen werden, Mitnahmeeffekten vorzubeugen oder diese abzumildern – was allerdings durchaus mit geeigneten Mechanismen (zum Beispiel einem wettbewerblichen Bietverfahren) möglich ist.

Es ist auch möglich, die demokratische Legitimität solcher Vertraglösungen zu steigern. Dazu würde z.B. gehören, dass beim Aushandeln von Verträgen den jeweiligen Ländern ein Vorschlagsrecht zusteht. Das ist im ersten Entwurf der Europäischen Kommission (Europäische Kommission, 2012) so

⁶ Ökonomisch sollte es keinen Unterschied machen, ob ein Anreiz durch eine Strafzahlung oder durch eine Belohnung geschaffen wird. Politisch mag es aber durchaus einen Unterschied geben. Eine Bestrafung, die zu einem Geldabfluss an die Europäische Union führt, scheint mir politisch sichtbarer zu sein als eine Belohnung.

vorgesehen. Darüber hinaus können der Europäische Rat oder das Europäische Parlament in die entsprechenden Entscheidungen eingebunden werden.

Anders als bei automatischen fiskalischen Transfers ist die Schaffung einer fiskalischen Kapazität zur Belohnung von Reformanstrengungen eher positiv einzuschätzen. Ziel einer solchen Institution sollte es sein, den europäischen Staaten durch vertraglich vereinbarte Zahlungen die Möglichkeit zu geben, die Lage aller beteiligten Länder zu verbessern. So konstruiert können Reformprozesse in einzelnen Ländern so ausgestaltet werden, dass sich keine allzu großen, durch die Verteilungswirkungen der Reformen motivierten, Widerstände ergeben. Dies ist besonders vor dem Hintergrund wichtig, dass mit der Etablierung von ESM und Sekundärmarktkäufen wieder weniger Anlass für nationale Reformen besteht.

Literatur

Boyer, Pierre and Jorge Ponce (2012), "Regulatory capture and banking supervision reform", *Journal of Financial Stability*, 8 (3): 206-217.

Bargain, Olivier, Mathias Dolls, Clemens Fuest, Dirk Neumann, Andreas Peichl, Nico Pestel, Sebastian Siegloch (2012), "Fiscal Union in Europe? Redistributive and Stabilising Effects of a European Tax-Benefit System and Fiscal Equalisation Mechanism", IZA Discussion Paper No. 6585.

Europäischer Rat, der Präsident (2012), "Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion" Ratsdokumentennummer SN 3962/12 (Anlage 1).

European Commission (2012), "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union Launching a European Debate", COM(2012) 777 final.

Gersbach, Hans (2010), "Double targeting for Central Banks with two instruments: Interest rates and aggregate bank equity", VOX EU, http://www.voxeu.org/article/framework-central-banks-and-bank-supervision.

Hau, Harald und Bernd Lucke (2011), "Die Alternative zum Rettungsschirm. Zwangs-Rekapitalisierung gefährdeter Banken", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 September.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2012), "Stabile Architektur für Europa - Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13", Wiesbaden.