

Bankenabgabe

Beruhigungsmittel, rezeptfrei

Weltweit haben die Regierungen zur Bekämpfung der schwersten ökonomischen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg Milliardensummen zur Verfügung gestellt – in einem Umfang, dass sogar die Insolvenz von Staaten nicht mehr nur theoretischer Natur ist. Obwohl auch Politikversagen einen erheblichen Anteil an der Entstehung der Krise trägt, kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Hauptursache im Versagen des Risikomanagements von Banken liegt. Insofern ist die Forderung, „die Banken“ müssten nun nach den ersten Anzeichen der Branchenerholung die öffentlichen Gelder peu à peu wieder zurückzahlen, auf den ersten Blick verständlich und vor allem populär. Dies gilt umso mehr, wenn das durch eine in Deutschland beschlossene und in Großbritannien und Frankreich angekündigte „Bankenabgabe“ eingenommene Geld zur Dotierung eines „Stabilisierungsfonds“ verwendet werden soll, aus dem Banken in Krisenzeiten Hilfszahlungen erhalten können. Die eventuellen Lasten einer nächsten Krise müsste dann nicht mehr der Staat tragen, der sich nicht länger zu Rettungsaktionen erpressen ließe.

Doch was – gerade in Wahlkampfzeiten – öffentlich „gut ankommt“, erweist sich schnell als ökonomisch wenig sinnvoll. Denn erstens würden die Belastungen einer solchen Abgabe ja eben nicht von „den Banken“, sondern deren Kunden getragen, auf die das Bankmanagement diese Zusatzkosten im Rahmen der Preiskalkulation überwälzen würde. Zweitens wird künftigen Krisen mit diesem Instrument keineswegs vorgebeugt – im Gegenteil: Ein im Zeitverlauf gut dotierter Fonds könnte das Moral-Hazard-Risiko eher steigern, zumal ein Bankmanagement mit großem „Risikoappetit“ sicher sein kann, dass Systemschäden vermieden werden. Und welcher Bank – mag sie auch noch so klein sein – wird man Rettungszahlungen aus dem Fonds verweigern können? Wenn aber Insolvenzen von Banken gleich welcher Art ausgeschlossen werden, wird die Kreditwirtschaft als Branche vollständig aus der Marktwirtschaft verabschiedet.

Größer jedoch dürfte – drittens – die Wahrscheinlichkeit dafür sein, dass der Umfang des Fonds eher viel zu gering ist, um akute Krisensituationen gerade bei systemrelevanten Banken zu beseitigen. Wenn bisherige Schätzungen von einer jährlichen Neudotierung von gut 1 Mrd. Euro zutreffen, müsste der Fonds mindestens ein Jahrzehnt bestehen, um einen erneuten „Fall“ IKB zu vermeiden, von den notwendigen Rettungssummen bei Landesbanken oder der HRE ganz zu schweigen. Zur Vermeidung von Systemgefahren müsste dann doch wieder der Steuerzahler als Lender of last resort einspringen. Im Übrigen wird damit

auch – viertens – die Frage nach der Bemessung der in den Fonds einzuzahlenden Abgabe aufgeworfen. Unmittelbar einsichtig ist, dass der bisherige Vorschlag, auf einen Promillesatz der Bilanzsumme (oder der Verbindlichkeiten) der Banken abzustellen, zwar einfach handhabbar, aber ökonomisch unbrauchbar ist, denn die durch gezielte Arbitragen in hohem Maße gestaltbare Bilanzsumme sagt kaum etwas über die wahre Risikolage eines Kreditinstituts aus (siehe erneut die IKB). Sachgerecht wäre eine Orientierung der Prämie am Systemrisiko der jeweiligen Bank. Hier ist die Wissenschaft jedoch noch nicht über erste grobe Ansätze (z.B. mit Hilfe von Verflechtungsmatrizen) hinausgekommen, dieses Krisenrisiko ex ante zu quantifizieren.

Damit entpuppt sich die geplante Bankenabgabe als gefährliches, rezeptfreies Beruhigungsmittel für die Öffentlichkeit: gefährlich, weil wie schon im Falle der Einlagensicherung suggeriert wird, auf eigene Disziplinierungsaktivitäten verzichten zu können; rezeptfrei, weil dieses Instrument in keiner Weise in ein integriertes Konzept der staatlichen Bankenaufsicht und -rettung eingebettet ist. Statt weiter leichtfertig „Opium fürs Volk“ zu verteilen, sollte sich die Politik besser auf den mühsamen und wenig öffentlichkeitswirksamen Weg machen, die bestehenden Aufsichtsregeln und -institutionen insbesondere in den Säulen 2 und 3 des Basler Normenpakets (proaktive Kontrolle des Risikomanagements, Transparenz über die Risiken einer Bank) sachgerecht weiterzuentwickeln.

Stephan Paul
Ruhr-Universität Bochum
paul@ikf.rub.de

Wachstumsstrategie 2020

Europäische Wirtschaftsregierung?

Die Europäische Kommission hat Anfang März Vorschläge für eine Wachstumsstrategie bis 2020 vorgestellt, nachdem die Lissabonstrategie 2010 zwar nicht ihr Ziel, aber ihr Endjahr erreicht hat. Der Entwurf sieht Vorgaben für fünf sogenannte „EU-Kernziele“ vor: 75% der Menschen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren sollen in Arbeit stehen; 3% des BIP der EU soll in Forschung und Entwicklung investiert werden; die „20/20/20“-Klima- und Energieziele sollen verwirklicht werden; der Anteil der Schulabbrecher soll weniger als 10% betragen und der Anteil der Hochschulabsolventen am jeweiligen Altersjahrgang 40%; außerdem sollen 20 Mio. Menschen weniger als bisher von Armut bedroht sein. Ende März haben die europäischen Regierungschefs den Entwurf beraten und einige Änderungen an den Zielvorgaben eingefordert. Angestrebt wird, die neue Wachstumsstrategie im Juni im Rat zu beschließen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise um die Staatsfinanzen Griechenlands und deren weitreichenden Implikationen für die Währungsunion hat die neue Wachstumsstrategie für wenig Wirbel gesorgt. Dies ist bedauerlich, denn die Zusammenhänge mit den zukünftigen Problemen in der Währungsunion sind viel enger, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Der Vorschlag der Kommission beinhaltet nicht nur die oben genannten Ziele; er sieht auch eine laufende Berichterstattung über die Umsetzung der Strategie vor, die aus „Kohärenzgründen“ gleichzeitig mit der Berichterstattung über die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erfolgen soll. Schon an dieser Stelle sollte man hellhörig werden. Es besteht die Gefahr einer weiteren Schwächung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, wenn etwa in den Berichten mit Rücksicht auf die unbefriedigende Wachstumsperformance eines Landes eine expansive Fiskalpolitik gefordert würde, obschon die Stabilitätskriterien verletzt sind.

Zwar mag man einwenden, dass die vorgeschlagene Wachstumsstrategie relativ wenig Ansatzpunkte für eine expansive Fiskalpolitik beinhaltet. Auch die Kommission behauptet, dass es keinen Konflikt zwischen dem Anliegen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und der Wachstumsstrategie gäbe, im Gegenteil: Staaten mit schwacher Wachstumsperformance könnten von der Kommission frühzeitig angehalten werden, Maßnahmen zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu ergreifen. Schließlich seien Probleme mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt vor allem auf eine mangelnde Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen. Ob allerdings die „EU-Kernziele“ der Wachstumsstrategie dazu geeignet sind, die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes entscheidend zu beeinflussen, darf man getrost verneinen. Dreh- und Angelpunkt für die Wettbewerbsfähigkeit sind die nationalen Lohnstückkosten. Dass diese wettbewerbsfähig sind, hat jedes Land über geeignete wirtschaftspolitische Entscheidungen und Mechanismen der Lohnfindung nach der bisherigen Architektur der Währungsunion selbst sicherzustellen. Könnte es nicht sein, dass die vorgesehene Berichterstattung sich nicht nur auf das Monitoring der oben genannten „Kernziele“ beschränken, sondern sich auch auf die Lohnfindung erstrecken würde, und dass sich dann Empfehlungen durchsetzen, die folgendermaßen lauten: Länder mit niedriger Wettbewerbsfähigkeit sollten zwar Lohnzurückhaltung üben, solche mit hoher Wettbewerbsfähigkeit hingegen eine expansive Lohnpolitik verfolgen? Dem von nicht wenigen Mitgliedsländern angestrebten Ziel, eine europäische Wirtschaftregierung zu etablieren, die genau diesem Muster folgt und die die bisherige Architektur der Währungsunion außer Kraft setzt, wäre man ein gutes Stück näher gekommen.

Konrad Lammers
Europa-Kolleg Hamburg
k-lammers@europa-kolleg-hamburg.de

Gesundheitsreform in den USA

Im Grundsatz kein Strukturwandel

Nach einem Jahr intensiver politischer Auseinandersetzungen hat der US-Kongress im März 2010 ein Gesetz zur Reform des Krankenversicherungsbereichs verabschiedet. Die in der Bevölkerung heftig umstrittene Reform ist die umfangreichste Sozialgesetzgebung in den USA seit der Einführung von Medicare (Krankenversicherung für Rentner) und Medicaid (Krankenversicherung für Bedürftige) in den 1960er Jahren. Auch wenn keine parteipolitische Einigkeit über die Ausgestaltung der Reform herrschte, über die Notwendigkeit zu einer Reform des Gesundheitswesens bestand ein breiter Konsens. Die USA geben pro Kopf der Bevölkerung mehr für Gesundheit aus als alle anderen OECD-Staaten; und die Versicherungsprämien für Familien und Individuen sind in den letzten Jahren exorbitant angestiegen. Zugleich sind momentan annähernd 40 Mio. US-Bürger ohne einen Versicherungsschutz im Krankheitsfall. Viele US-Bürger haben keinen ausreichenden Versicherungsschutz, weil die Versicherungen bestehende Krankheiten (preexisting conditions) nicht abdecken und auch die Eigenbeteiligung im Krankheitsfall extrem hoch ist. Krankheit gehört in den USA damit zu den höchsten Armutsrisiken.

Mit der verabschiedeten Reform sollen der Kostenanstieg gebremst, damit das extrem hohe Haushaltsdefizit reduziert und zugleich nach Berechnungen des Congressional Budget Office (CBO) 30 Mio. US-Bürger zusätzlich krankenversichert werden. Um dies zu erreichen, werden in den Bundesstaaten 50 von den jeweiligen Regierungen regulierte neue Versicherungsmärkte (exchanges) geschaffen, in denen kleine Unternehmen und Individuen ohne Krankenversicherungen zu moderaten Preisen eine Krankenversicherung erwerben können. Zugleich soll die Krankenversicherung für Bedürftige (Medicaid) ausgeweitet werden, so dass Personen mit Einkommen von bis zu 133% der Armutsgrenze berücksichtigt werden. Das bestehende System der Gesundheitsvorsorge über den Arbeitsplatz – etwa 160 Mio. US-Bürger sind so versichert – bleibt in den Grundstrukturen erhalten, die hier angebotenen Versicherungen werden jedoch stärker öffentlich reguliert. Zu den Kernneuerungen gehört, dass Versicherungsgesellschaften eine Krankenversicherung nicht mehr aufgrund von Vorerkrankungen ablehnen können. Auch die Höhe der Eigenbeteiligung der Versicherten wird gedeckelt. Die Implementierung der Reform geschieht schrittweise bis zum Jahre 2018.

Die Kosten für die Reform belaufen sich auf rund 938 Mrd. US-\$ über die kommenden zehn Jahre, führen aber nach Berechnungen des CBO zu einer Reduzierung des Haushaltsdefizits um 214 Mrd. US-\$ im gleichen Zeitraum. Fi-

nanziert werden soll die Reform durch Kosteneinsparungen im Gesundheitsbereich insgesamt und insbesondere durch eine Drosselung des Kostenanstiegs bei Medicare. Hinzu kommen zahlreiche Gebühren und zusätzliche Steuern.

Mit der Reform ist kein grundsätzlicher Strukturwandel des Gesundheitsbereichs vollzogen worden, wie dies vor allem progressive Demokraten mit der Einführung einer öffentlichen Krankenversicherung (public option) erreichen wollten. Zu den Kernneuerungen gehören die bereits angesprochene verstärkte Regulierung der Versicherungsprogramme und die Einführung einer individuellen Versicherungspflicht, die in den USA bislang nicht besteht. Davon profitieren auch die Versicherungsunternehmen, die nun annähernd 30 Mio. neue Kunden versichern können.

Christian Lammert

John F. Kennedy-Institut FU Berlin
christian.lammert@fu-berlin.de

Ölpreisbindung

Bewegt sich der Gasmarkt?

Als nach dem jüngsten Urteil des Bundesgerichtshofs die Ölpreisbindung in den Medien für hinfällig erklärt wurde, war dies etwas voreilig. Zwar dürfen Lieferanten im Endkundengeschäft die Erdgaspreise nicht mehr nur mit Hinweis auf die Heizölpreise erhöhen, allerdings ändert dies nichts an der Vertragsgestaltung beim Import. Hier ist gemäß den langfristigen Verträgen nach wie vor die Ölpreisbindung wirksam.

Grundsätzlich ist eine Preiskopplung an einen zweckmäßigen Index sinnvoll, solange kein funktionierender Weltmarkt und damit kein einheitlicher Preis existiert. Dies ist nach wie vor der Fall, denn Gas kann nur über ein kostenintensives und daher in der Reichweite begrenztes Leitungsnetz transportiert und auch nur begrenzt gespeichert werden. Die sich gegenwärtig entwickelnde Technologie des Seetransports von verflüssigtem Erdgas (LNG) ändert daran zunächst nichts, da sie immer noch relativ teuer ist und erst bei Entfernungen ab 3000 km mit Pipelines konkurrieren kann. Die Bedeutung von Flüssiggas wird zunehmen, dennoch wird sich hieraus erst langfristig eine preislich disziplinierende Wirkung auf die Anbieter von Pipelinegas ergeben. Die Preisbindung an Heizöl ist daher eine

sinnvolle Maßnahme, um einen funktionierenden Markt zu etablieren. Ohne diese Preisgarantie wären sowohl die ausländischen Exporteure als auch die importierenden Unternehmen nicht bereit, die neuen Pipelines Nord Stream und Nabucco zu bauen. Beide Parteien müssten nach den getätigten Investitionen befürchten, bei der Preisgestaltung vom jeweils anderen übervorteilt zu werden.

Grundsätzlich ist die Annahme, dass sich mit Beendigung der Ölpreisbindung Gas dauerhaft verbilligt, zu hinterfragen. Aufgrund der stetig steigenden Nachfrage und der wenigen Anbieter ist auch vorstellbar, dass der Preis steigt. Zumindes wären angesichts der meist witterungsbedingt fluktuierenden Nachfrage deutlich stärkere Schwankungen sehr wahrscheinlich. Insofern geht die Diskussion um niedrigere Gaspreise fehl, wenn sie sich nur um die Ölpreisbindung dreht. Allerdings ist zu fragen, ob Öl als Index geeignet ist. Es wäre beispielsweise denkbar, Kohle zu bevorzugen, weil Kohle ein stärkeres Substitut für Gas ist als Öl. Da es sich bei den Verträgen zwischen den Importeuren und den ausländischen Anbietern aber um privatrechtliche Vereinbarungen handelt, ist diese Diskussion theoretisch.

Selbst bei der Schaffung eines funktionierenden weltweiten Marktes ist es fraglich, ob der Preis von Gas in Deutschland langfristig deutlich fallen würde. Sinkende Preise wären zwar möglich, weil einerseits zusätzliche Lieferregionen hinzukämen und andererseits Arbitragegeschäfte getätigt werden könnten. Allerdings sind auch Marktentwicklungen vorstellbar, die eher zu steigenden Preisen führen: So würden durch kostengünstigen Transport von Gas nicht nur neue Lieferanten, sondern auch neue Abnehmer hinzukommen. Generell wird sich die Nachfrage nach Gas auch weiter erhöhen, was nicht zuletzt am verhältnismäßig geringen Kohlenstoffanteil von Gas liegt. Mit steigenden Preisen für CO₂-Emissionen wird es daher in Ländern, die sich an einem Emissionshandelssystem beteiligen, zu einer Substitution von Kohle und Öl durch Gas kommen. Wettbewerb auf dem Gasmarkt lässt sich nicht durch die bloße Abschaffung der Ölpreisbindung herstellen. Vielmehr sollte sich das Augenmerk eher auf die Diversifizierung der Bezugsquellen auf der Importstufe richten. Die gegenwärtig immer noch zu geringe europäische Integration in Verbindung mit der hohen Anbieterkonzentration wirkt nicht sehr wettbewerbsfördernd.

Sebastian Schröer

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut
schroer@hwwi.org

Literatur und Links zu diesen und anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen finden Sie auf der Website der ZBW unter ECONIS Select www.zbw.eu/kataloge/econis_select.htm