ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zimmer, Daniel

Article — Published Version

Banken-Beihilfen: Für wettbewerbliche Lösungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmer, Daniel (2010) : Banken-Beihilfen: Für wettbewerbliche Lösungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 90, Iss. 3, pp. 140-, https://doi.org/10.1007/s10273-010-1050-4

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/66420

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-010-1050-4

Banken-Beihilfen

Für wettbewerbliche Lösungen

Die Europäische Kommission hat seit Herbst 2008 eine ungewöhnlich große Zahl von mitgliedstaatlichen Beihilfen an Banken in oft außerordentlichen Größenordnungen genehmigt. Die Entscheidungen ergingen in der Regel gegen Zusagen der Mitgliedstaaten, die beispielsweise die Veräußerung von Geschäftsbereichen oder eine Reduktion der Bilanzsumme des Beihilfeempfängers zum Gegenstand hatten. Oft wird in den Entscheidungen der Bezug solcher Zusagen zum Wettbewerbsziel nicht deutlich. Bilanzreduktionen wurden nicht auf Grundlage einer wettbewerblichen Analyse angeordnet, die spezifische Märkte mit wettbewerblichen Problemen identifiziert hätte. Die Kommission scheint vielmehr die betroffenen Märkte nach ihren wirtschaftspolitischen Vorstellungen zu gestalten. Ein Beispiel für dieses Vorgehen ist die zwangsweise Reduktion der Bilanzsumme der Commerzbank um 45%.

Die Kritik muss freilich die Hintergründe der Entscheidungen in die Betrachtung einbeziehen. Die Kommission hat vielfach mit Rücksicht auf die unabsehbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Bankinsolvenzen Beihilfen nicht vollständig untersagt. Sie hat damit von der Möglichkeit abgesehen, den Marktaustritt von unter Marktbedingungen nicht überlebensfähigen Unternehmen zu erzwingen. Eine Bilanzreduktion dient hier als Mittel, um die Marktsituation dem hypothetischen Zustand ohne Beihilfen anzunähern: Wenn ein Institut schon nicht aus dem Markt ausscheidet, soll es zumindest erheblich schrumpfen.

Ein weiterer Zweck der Bilanzreduktionen dürfte die Begrenzung des moralischen Risikos sein. Besonders Banken, die als „too big to fail“ erscheinen, könnten auf staatliche Unterstützung auch für den Fall künftiger Schwierigkeiten vertrauen und damit weiterhin zu riskantem Verhalten neigen. Den Entscheidungsträgern soll durch schmerzhafte Einschnitte verdeutlicht werden, dass Beihilfen nicht „umsonst“ zu haben sind. Der Wettbewerb wird hierdurch mittelbar geschützt, indem Anreize zu einer nachhaltigen Geschäftspolitik erhöht werden und damit die Wahrscheinlichkeit zukünftiger wettbewerbsverzerrender Beihilfen gesenkt wird. Zu dieser Kategorie des mittelbaren Wettbewerbsschutzes können weitere Maßnahmen gerechnet werden, die die Inanspruchnahme von Staatshilfen für die Zukunft unattraktiv erscheinen lassen und damit den Anreiz zum „moral hazard“ reduzieren könnten. Hierzu zählen Gehaltsbegrenzungen für Banken, die Rettungsmaßnahmen in Anspruch nehmen. Mit solchen Mitteln werden auch Anreize zu einer zeitnahen Rückführung staatlicher Hilfen gesetzt.

Im Ganzen bietet die Entscheidungspraxis bei näherer Betrachtung weniger Anlass zur Kritik, als es auf den ersten Blick scheinen mag. In der gegebenen Situationen bestand für Staaten vielfach wegen der unübersehbaren Folgen einer Systemkrise keine verantwortbare Alternative zur Ergreifung von Rettungsmaßnahmen, und die Europäische Kommission hat – mit oft recht „freihändig“ anmutenden Maßnahmen – versucht, marktwirtschaftliche Grundsätze nicht völlig preiszugeben. Wer für wettbewerbliche Lösungen eintritt, muss auf einer vorgelagerten Ebene ansetzen: Bei der Vermeidung von Situationen, in denen Staaten mit Rücksicht auf die unabsehbaren Folgen einer Bankeninsolvenz um Rettungsmaßnahmen nicht herum kommen. Ob dieses Ziel mit Größenbegrenzungen, einer Sonderregulierung für systemrelevante Banken und/oder Mitteln eines speziellen Bank-Insolvenzrechts gefördert werden kann, bedarf der weiteren Diskussion.

Daniel Zimmer
Universität Bonn und Monopolkommission
zimmer@jura.uni-bonn.de

Hartz-IV-Regelleistungen

Verfassungsgericht setzt Maßstäbe

Am 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht die derzeitigen Regelleistungen nach dem SGB II für unvereinbar mit dem grundgesetzlich gebotenen Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip erklärt (BVerfG, 1 BvL 1/09). Die ausführlich begründete Entscheidung betrifft nicht nur das Sozialgeld für Kinder und das Arbeitslosengeld II für Erwachsene, sondern auch die derzeitige Anpassung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts und das Fehlen einer „Öffnungsklausel“ für nicht nur einmalige Sonderbedarfe. Darüber hinaus wird auf das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip verwiesen, wonach die Festlegung der Höhe des menschenwürdigen Existenzminimums auf dem Verordnungswege nicht verfassungsgemäß ist und künftig durch ein Parlamentsgesetz erfolgen muss. Dies dürfte ebenso wie die Forderung nach einem nachvollziehbaren und realitätsgerechten Berechnungsprozess zu mehr Transparenz führen. Auch in anderen Passagen des Urteils finden sich konkrete Vorgaben, wobei die Frage, ob die Hartz-IV-Leistungen zu niedrig sind oder nicht, letztlich offen bleibt. Eine unmittelbare Antwort konnte freilich nicht erwartet werden, da sie dem parlamentarischen Gesetzgeber zukommt.

Das Statistikmodell wird aus verfassungsrechtlicher Perspektive nicht grundsätzlich beanstandet. Das Gericht sieht allerdings durchaus die Grenzen dieser Methode und hat dementsprechend einen Vorbehalt bezüglich ihrer Eignung formuliert. Diese könnte beispielsweise im Falle zunehmender Spreizung der Einkommensverteilung fraglich werden, so dass eine fundierte Beobachtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung notwendig ist. Ausgehend vom Statistikmodell hat das Bundesverfassungsgericht in bemerkenswerter Deutlichkeit eine Grenze zwischen gesetzgeberischem Gestaltungsspielraum und normativer Willkür gezogen. Künftig dürfen beispielsweise bildungsrelevante Ausgaben oder der überwiegende Teil der Verkehrsausgaben bei der Regelleistungsberechnung nicht mehr ausgeklammert werden, wenn eine anderweitige Deckung nicht nachgewiesen wird. Für die Berechnung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern fordert das Gericht gleichermaßen sorgfältige und nachvollziehbar begründete Berechnungen; die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Reform zum Juli 2009 vorgenommenen Datenauswertungen genügen nicht, da hier viele der gerügten methodischen Fehler wiederholt wurden.

Hinsichtlich der Referenzgruppe zur Abgrenzung unterer Einkommensgruppen, die für die Berechnung des Regelsatzes verwendet wird, finden sich in dem Urteil keine ähnlich klaren Aussagen. Einerseits beanstandet das Bundesverfassungsgericht die bisherige Verfahrensweise nicht, obwohl wegen des Problems der verdeckten Armut – neueste Schätzungen kommen zu hohen Betroffenenzahlen – die Gefahr von Zirkelschlüssen besteht. Andererseits wird dem Gesetzgeber auferlegt, künftig alle Haushalte aus der Referenzgruppe auszuschließen, die weniger Einkommen beziehen, als sie nach SGB II erhalten würden. Die Diskussion um eine adäquate Abgrenzung des relevanten Einkommensbereichs wird also weitergehen.

Dem Gesetzgeber verbleibt wenig Zeit für die eingeforderte Reform der Regelleistungen, was hoffentlich nicht zu Lasten einer sachlichen, ergebnisoffenen Auseinandersetzung mit der komplexen Materie unter Beteiligung von Sachverständigen und Verbänden geht. Angesichts des Umfangs der vorgelegten „Mängelliste“ ist es nicht nachvollziehbar und eine Missachtung des Gerichts, wenn von Teilen der Politik bereits eine „Kostenneutralität“ der Reform vorhergesagt oder gefordert wird.

Irene Becker
Empirische Verteilungsforschung
i-h.becker@t-online.de

Gemeindefinanzreform

Der kreative Kommunalkredit

„Quickborn pumpt seine Bürger an“. So heißt es Anfang März 2010 schon zum zweiten Mal. Im Sommer 2009 hatte die Kleinstadt nördlich von Hamburg kurz entschlossen mit einer Reihe von Einwohnern direkte Darlehensverträge geschlossen und so 4 Mio. Euro aufgenommen. Seinerzeit schritt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ein und untersagte der Stadt für die Zukunft weitere „Kreditgeschäfte ohne Banklizenz“. Im zweiten Anlauf schaltet Quickborn eine Wiesbadener Peer-to-Peer-Bank dazwischen, erfüllt damit offenbar die Bedingungen des Kreditwesengesetzes und fragt seine Bürger um weitere 2 Mio. Euro Kredit.

Gehört es sich für eine kleine Stadt, wenn sie Kredit will, nicht mehr wie gewohnt zur Bank zu gehen, sondern sich an ihre Bürger zu wenden? Ja, das ist legitim. Eine zentrale Forderung aller Reformbemühungen für die Kommunalfinanzen ist es, die dezentrale Merklichkeit und Partizipation zu verbessern. Wenn die Rahmenbedingungen stimmen – d.h. vor allem dem Sparsamkeitsgebot genügende, wettbewerbsfähige Konditionen –, gelingt dies über Bürgerdarlehen im Zweifelsfalle besser als über den herkömmlichen Bankkredit. Der Vorteil liegt aber nicht darin, dass der als undurchschaubar und auch bedrohlich empfundene Finanzmarkt – Stichwort: HRE-Depfa – umgangen wird. Es ist nicht die lokalpatriotische Heimeligkeit der Schuldaufnahme beim eigenen Bürger, welche die Quickborner Initiative interessant macht. Der Vorteil ist, so paradox es klingen mag, dass man sich die Konflikte der kommunalen Verschuldung direkt in den Gemeinderat und in die Bürgerversammlung holt. Dort gehören sie hin. Das Bürgerdarlehen trägt zur Bündelung der politischen Verantwortung für finanziell belastende Entscheidungen auf dezentraler Ebene bei.

Die Bundesregierung hat just eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt. Wieder einmal. Diese Reformdiskussion folgt, grob gesprochen, den Einnahmen aus der Gewerbesteuer, d.h. dem Konjunkturzyklus. Im Konjunkturtal ist die kommunale Finanznot groß, die Kassenkredite schwellen enorm an, und die Finanzreform steht ganz hoch auf der politischen Agenda. In sonnigeren Zeiten dagegen – erinnert sich noch jemand an die ordentlichen kommunalen Einnahmenüberschüsse der Jahre 2006 bis 2008? – schweigt man stille und erklärt allenfalls die Gewerbesteuer für sakrosankt. Wieder einmal. Doch Regelmäßigkeit ist keine Gesetzmäßigkeit; eine reale Chance zur Reform besteht. Vielleicht gelingt es ja dieses Mal, den Kom-

munen eine kontinuierlich verlässliche Steuerbasis zu verschaffen, auf die sie auch per Hebesatz Einfluss nehmen können. Vorschläge gibt es wahrlich genug.

Hier muss auch ein Modus gefunden werden, die Kommunen in die grundgesetzliche Schuldenbremse einzubinden. Kommunalhaushalte dürfen nicht zum Schuldenschlupfloch werden. Weder dürfen sie von den Ländern dahin gedrängt werden, noch dürfen sie selbst mehr Freiheiten haben als Bund und Länder. In dem Maße, in dem in dieser Konstellation kommunale Darlehen überhaupt noch sinnvoll sind, kann die Kreditaufnahme beim eigenen Bürger eine restringierende Wirkung haben. Der öffentliche Kredit ist ein intergeneratives Umverteilungsinstrument. Er bringt keine zusätzlichen Finanzmittel, er verschiebt die Steuererhebung nur auf morgen und übermorgen. Dies wird sehr augenfällig, wenn das Geld beide Male – sei es als Kredit, sei es als Steuer – aus den gleichen Portemonnaies kommt.

Michael Thöne
Universität zu Köln
thoene@fifo-koeln.de

Öffentlicher Dienst

Moderater Tarifabschluss

Von der ursprünglichen 5%-Forderung, mit der die Gewerkschaften in die Tarifverhandlungen mit dem Bund und den Kommunen hineingegangen waren, ist nicht viel übrig geblieben. Die Entgelte werden in drei Stufen, gestreckt über 26 Monate, um insgesamt 2,3% angehoben. Einschließlich der Anfang 2011 je Arbeitnehmer fälligen Einmalzahlung in Höhe von 240 Euro beläuft sich die kalenderjährliche Belastung 2010 auf weniger als 1%, 2011 sind es rund 1,5%. Angesichts der kommunalen Finanzmisere wäre eine Nullrunde angebrachter gewesen. Letztlich sind die Beschäftigten im öffentlichen Dienst aber auch nicht dafür verantwortlich, dass die Gemeinden durch ihre starke finanzielle Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Abschwung besonders leiden.

Der hohen öffentlichen Verschuldung wurde lange Zeit durch Lohnzurückhaltung Rechnung getragen. In den letzten drei Jahren gab es im Öffentlichen Dienst aber überdurchschnittliche Abschlüsse. Dadurch hat sich die Lohnschere zum gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt geschlossen: Zwischen 2000 und 2009 stiegen die monatlichen Tarifverdienste im Schnitt aller Branchen um 17,8%, im öffentlichen Dienst waren es 17,9%. Dass es für den Staat immer schwieriger wird, qualifiziertes Personal anzulocken, liegt weniger an der Lohndynamik als an der Lohnstruktur. Im unteren Qualifikationsbereich verdienen „Staatsdiener“ deutlich besser als in der Privatwirtschaft, während höher qualifizierte Arbeitnehmer beim Staat vergleichsweise schlecht entlohnt werden. Das ist tarifpolitisch auch so gewollt. Wandeln sich die beruflichen Anforderungsprofile aber auch in der öffentlichen Verwaltung hin zu anspruchsvolleren Tätigkeiten, wird die solidarische Lohnpolitik zum Problem: Der Staat braucht mehr Akademiker und weniger einfaches Personal, zahlt den Höherqualifizierten aber zu wenig, um genügend anlocken zu können. Dieses strukturelle Problem wurde weder durch die 2005 beschlossene große Tarifrechtsreform noch mit dem neuen Abschluss angegangen. Im Gegenteil: Mit der Pauschalzahlung werden die unteren Einkommen im Sinne der solidarischen Lohnpolitik überdurchschnittlich begünstigt. Dafür wird der Anteil der im Zuge der Tarifrechtsreform eingeführten leistungsbezogenen Bezahlung schrittweise von 1% auf 2% erhöht – gestreckt über einen Zeithorizont von drei Jahren.

Ein weiterer Baustein des Tarifabschlusses ist eine arbeitgeberfinanzierte Verlängerung der Altersteilzeit. Für 2,5% der Tarifbeschäftigten wurde ein Rechtsanspruch eingeführt. Da es keine gesetzliche Förderung mehr gibt, wurden die Leistungen und die Altersteilzeitdauer abgesenkt. Die Höhe der Belastung wurde nicht offiziell beziffert, dürfte sich aber auf 0,5% der Entgeltsumme belaufen. Damit geht der öffentliche Dienst keinen Sonderweg. Auch andere Branchen haben neue Tarifvereinbarungen zur Altersteilzeit getroffen. In der Chemieindustrie werden ab 2010 arbeitgeberfinanzierte betriebliche „Demografiefonds“ eingerichtet, aus denen auch Altersteilzeitverhältnisse finanziert werden können. In der Metallindustrie wurden ein allgemeiner und ein besonderer Anspruch auf Altersteilzeit eingeführt. Die Summe der Ansprüche ist auf 4% der Beschäftigten eines Betriebes begrenzt. Die Kosten von rund 0,8% der Entgeltsumme tragen je zur Hälfte Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Letztere verzichten zwischen Januar und April 2010 auf jeweils 0,4% ihres Monatsentgelts.

Hagen Lesch
Institut der deutschen Wirtschaft Köln
lesch@iwkoeln.de

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