

Luhmann, Hans-Jochen

Article — Published Version

Die fast-konstitutionelle Krise: EU-Klimapolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Luhmann, Hans-Jochen (2013) : Die fast-konstitutionelle Krise: EU-Klimapolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 1, pp. 6-, <https://doi.org/10.1007/s10273-013-1470-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72180>

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.

Mietrechtsänderungsgesetz

Licht und Schatten

Am 13. Dezember 2012 hat der Bundestag gegen die Stimmen der Opposition das Mietrechtsänderungsgesetz 2013 beschlossen. Dieses bringt vor allem den Vermietern einige Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Recht, allerdings verbunden mit noch mehr Ankündigungs- und Aufklärungspflichten gegenüber ihren Mietern. Aber auch für die Mieter hält das Gesetz ein Bonbon bereit: die Senkung der sogenannten Kappungsgrenze von bisher 20% auf jetzt 15%, wenn auch nur in Gebieten mit sogenannter Wohnungsnot. Insgesamt enthält das Gesetz für beide Marktseiten Licht und Schatten. Einfacher wird die Rechtslage damit aber nicht. Es gibt jetzt noch mehr Sonderregelungen als zuvor, vor allem zugunsten der energetischen Sanierung. Damit setzt sich der ungute Trend, das Recht nicht mehr nach allgemeinen Grundsätzen, sondern nach tagespolitischen Opportunitäten weiterzuentwickeln, fort.

So kann der Mieter fortan die Miete drei Monate lang nicht mindern, wenn seine Wohnung energetisch saniert wird. Begründet wird der dreimonatige Minderungs Ausschluss damit, dass der Mieter ja später davon auch profitiere. Das gilt indessen für jede Modernisierung, und dies auch nur dann, wenn der Mieter noch hinreichend lange in der Wohnung wohnt. Zudem geht mit einer energetischen Modernisierung fast immer eine Instandsetzungs- bzw. Erhaltungsmaßnahme einher. Sinnvoller und praxisnäher wäre eine Regelung etwa der Art gewesen, dass der Mieter eine gewisse Beeinträchtigung generell hinzunehmen hat. Erst bei größeren Umbauarbeiten sollte er die Miete um einen festgelegten Betrag kürzen können, dann aber unabhängig von Art und Anlass der Sanierung. Pragmatisch könnte man hier die Dauer der Arbeiten, z.B. einen Monat pro Jahr, als Abgrenzung wählen. Das würde Rechtssicherheit auf beiden Seiten und sinnvolle Anreize schaffen.

Wenig sinnvoll ist auch die neue Begrenzung von Bestandsmieterhöhungen auf 15% pro Dreijahreszeitraum. In welchen Gebieten die dazu notwendige „Wohnungsnot“ herrscht, sollen dabei die Landesregierungen für jeweils fünf Jahre festlegen. Man kann sich leicht ausmalen, wie das im politischen Gezerre ablaufen wird. Herauskommen wird im Wesentlichen mehr Bürokratie, aber kaum größere Gerechtigkeit. In Düsseldorf darf dann unter Umständen die Miete nicht erhöht werden, direkt auf der anderen Rheinseite in Neuss aber doch. Wenigstens wurde der Forderung des Mieterbundes nicht entsprochen, nun auch noch für die Neuvermietung eine Höchstgrenze (von maximal 10% über dem Mietspiegel) vorzusehen. Hier greift ja weder das Schutzargument des bereits in der Wohnung lebenden und insoweit nur bedingt freien Mieters, noch gibt

der Mietspiegel das durchschnittliche Neuvermietungs niveau wieder.

Richtig ist die künftig mögliche Wohnungsräumung im Zuge einer einstweiligen Verfügung. Auf diesem Wege sollte man fortfahren, dann wird manche Privatwohnung wieder auf den Markt kommen, die aus Furcht vor Mietnomaden heute ungenutzt bleibt. Auch grundsätzlich hat für zahlungs unfähige Mieter der Sozialstaat zu sorgen, nicht aber der – möglicherweise dadurch selbst in den Ruin getriebene – Kleinvermieter.

Ulrich van Suntum, Timo Zumbro
Universität Münster
vansuntum@insiwo.de

Europäische Arbeitslosenversicherung

Nur auf den ersten Blick charmant

Auf europäischer Ebene wird derzeit über eine stärkere Integration der Finanzpolitik gesprochen. Dabei spielen Transfers zwischen den Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle, um konjunkturelle Ungleichgewichte innerhalb des gemeinsamen Währungsraums dämpfen zu können. Neben Vorschlägen für regelgebundene Zahlungen aus Steuermitteln spielt das Konzept einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung in der Debatte eine wichtige Rolle. Einzelheiten sind zwar noch nicht klar, es ist aber erkennbar, dass eine europäische Arbeitslosenversicherung dazu dienen soll, asymmetrische, konjunkturell bedingte Divergenzen in der Arbeitslosigkeit zwischen den Eurostaaten abzufedern und die Währungsunion zu stabilisieren, indem Konjunkturverläufe stärker synchronisiert werden. Sie soll über Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in allen teilnehmenden Staaten finanziert werden. Auf der Leistungsseite würde dies eine zeitlich befristete Zahlung von Arbeitslosengeld als Basissicherung für kurzfristig Arbeitslose erlauben. Das gemeinschaftliche Element würde zum Teil bestehende nationale Sicherungssysteme ersetzen, gleichzeitig könnten die Mitgliedstaaten aber auch die Basissicherung durch einzelstaatliche Transferleistungen ergänzen.

Mit entsprechend fixierten Leistungsparametern könnte ein solches System als automatischer Stabilisator über Ländergrenzen hinweg funktionieren und zeitnah zu Auszahlungen bei steigender Arbeitslosigkeit führen, die dann überwiegend in den Konsum fließen würden. Damit ist prinzipiell eine Stabilisierung bei wirtschaftlichen, insbesondere konjunkturellen Ungleichgewichten möglich, da Staaten, die aktuell von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind, bei der Finanzierung der sozialen Absicherung entlastet werden.

Lebensversicherung

Bewertungsreserven neu geregelt

Staaten mit gutem Konjunkturverlauf und niedriger Arbeitslosigkeit würden hingegen zu Nettozahlern.

Dieser Vorschlag ist jedoch nur auf den ersten Blick charmant. Zunächst wirft er komplexe Probleme bei der Verzahnung mit den bestehenden nationalen Sicherungssystemen auf. Die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit wird ja bereits auf der Ebene der Mitgliedstaaten geregelt, ein zusätzliches europäisches Instrument ist insofern entbehrlich. Eine europäische Arbeitslosenversicherung müsste in jedem Fall hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen mit den bestehenden Systemen abgestimmt, diese mithin in wesentlichen Punkten harmonisiert werden. Weiterhin ist nicht per se klar, welche Effekte die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung auf die Großzügigkeit der jeweiligen nationalen Systeme haben wird. Die politische Logik bei der Anpassung der nationalen Systeme ist nicht leicht einzuschätzen, ebenso die Definition der Bedingungen für die Zahlungen aus dem gemeinschaftlichen Sicherungssystem. Unter Umständen könnte dies die Anreize zur Mobilität innerhalb der EU vermindern, die ja ihrerseits einen Beitrag zum effizienten Funktionieren des gemeinsamen Arbeitsmarktes leisten kann.

In jedem Fall mindert ein gemeinschaftliches Modell die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Schaffung funktionstüchtiger Arbeitsmärkte – solche Reformen zur Bedingung zu machen, ist politökonomisch nicht leicht durchsetzbar. Falls solche Reformen nicht gelingen, kann der Vorschlag dazu führen, dass sich strukturelle Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten verfestigen. Dies gilt vor allem für flankierende Reformen bei der Regulierung des Arbeitsmarktes und dem gezielten Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dahinter liegt schließlich die Schwierigkeit, zwischen strukturellen und konjunkturellen Ungleichgewichten bzw. Erklärungen für Arbeitslosigkeit zu unterscheiden. Auch ist „kurzfristige“ Arbeitslosigkeit nicht nur konjunkturell bedingt, sondern auch friktional und wird von Design und Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik und anderer Regeln auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst. Somit gibt es systembedingte, große Unterschiede bei der Dauer der Arbeitslosigkeit bzw. den Eintrittshäufigkeiten in die Arbeitslosigkeit jenseits von Konjunkturschwankungen. Damit würden automatisch Länder zu Nettozahlern, die sich um eine schnelle Eingliederung ihrer Arbeitslosen bemühen. Von daher ist der Vorschlag insgesamt kritisch zu bewerten. Knappe Ressourcen sollten, wenn die EU Interventionen in die nationalen Arbeitsmärkte erwägt, besser in Aktivierungsmaßnahmen, berufliche Qualifizierung und Mobilitätsförderung investiert werden.

Werner Eichhorst

IZA – Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit

Eichhorst@iza.org

Der Bundestag hat im November 2012 Maßnahmen zur Stärkung der Risikotragfähigkeit der deutschen Lebensversicherung beschlossen. Kernelement ist eine Neuregelung im Versicherungsaufsichtsgesetz, nach der die Versicherer einen geringeren Teil ihrer Reserven an die Kunden ausschütten müssen als bisher. Der Bundesrat hat zu dieser Neuregelung am 14. Dezember den Vermittlungsausschuss angerufen, da befürchtet wird, dass diese die Versicherungsnehmer benachteiligen könnte. Was ist der Hintergrund der geplanten Neureglung? Seit 2008 haben alle Versicherungsnehmer bei Vertragsende einen Anspruch auf 50% der sogenannten Bewertungsreserven. Bewertungsreserven treten auf, wenn der Marktwert von Wertpapieren deren Buchwert übersteigt. Künftig sollen die Kunden nur noch an den Bewertungsreserven aus Aktien und ähnlichen Wertpapieren zu 50% beteiligt werden, nicht dagegen mehr an den Bewertungsreserven auf festverzinsliche Wertpapiere. Diese können dann ganz oder teilweise entfallen.

Diese geplante Neuregelung ist besonders relevant, da die Lebensversicherer aktuell bis zu 90% ihres Anlagevolumens in festverzinsliche Wertpapiere anlegen. Inhaltlich ist die Neuregelung durchaus nachvollziehbar, denn die derzeitige Beteiligungsregelung kann zu der ungünstigen Situation führen, dass ein Versicherer hochverzinsten Wertpapiere verkaufen muss, um Bewertungsreserven zu realisieren. Die Restmittel werden dann in niedriger verzinsten Anlagen reinvestiert. Die Branche argumentiert also, dass die Vertragskündigung eines Kunden zu vorzeitigen Anlageverkäufen und somit zu Nachteilen für Bestandskunden führen kann. Dieses Geld kann nun weiter zum Aufbau von Reserven genutzt werden und bildet einen zusätzlichen Sicherheitspuffer in einem schwierigen Marktumfeld. Schon seit Jahren kämpfen die Lebensversicherer mit Image- und Absatzproblemen sowie mit dem anhaltenden Niedrigzinsumfeld. Gegner der Neuregelung argumentieren, dass der Aufbau des Sicherheitspuffers zu Lasten der Kunden geht, die eine geringe Ablaufleistung erwarten müssen.

Im Kern geht es in der Diskussion damit um die faire Aufteilung von Rendite und Risiko auf Eigentümer und Versicherungsnehmer der Lebensversicherung. Die Eigentümer werden ihr Geld anderweitig investieren, wenn sie in der Lebensversicherung keine faire Verzinsung des eingesetzten Kapitals erwarten können. So ist es bereits in einigen Konzernen geschehen, die ihr Neugeschäft zumindest vorübergehend eingestellt haben. Zu diesen zählen die Ergo-Tochter Victoria Leben oder die Bayerische Beamten Lebensversicherung. Lebensversicherer sind hoch regulierte Institutionen, d.h., der Staat redet bei der Verteilung der

Gewinne maßgeblich mit. Wie soll der Staat also reagieren, wenn die Lebensversicherer ihr Neugeschäft einstellen?

Ohne Zweifel stellt die Neuregelung der Bewertungsreserven einen Schritt zur Stützung der Lebensversicherer und ihrer Bestandskunden dar. Die Neuregelung ist nachvollziehbar, denn die bisherige Regelung kann dazu führen, dass aussteigende Kunden zu Lasten der Bestandskunden bevorteilt werden. Die Lebensversicherung ist ein langfristiges Anlageprodukt und sollte auch als solches vom Kunden verstanden werden. Dementsprechend sollten die Versicherer nicht durch eine Regulierung zu vorzeitigen Anlageverkäufen gedrängt werden. Allerdings sind auch die Versicherungsnehmer zu schützen, die gewollt oder ungewollt vorzeitig aussteigen müssen. Die Verteilung von Rendite und Risiko zwischen Eigentümer und Versicherungsnehmer ist damit schwierig zu balancieren. Sie wird auch in Zukunft kritisch diskutiert werden. Ein neuer Aspekt in der Diskussion ist die Differenzierung zwischen den Bestandskunden, die bleiben, und den aussteigenden Kunden und die Ansprüche aus den in der Zwischenzeit entstandenen stillen Reserven. Wie die endgültige Regelung nun aussehen wird, bleibt abzuwarten.

Martin Eling
Universität St. Gallen
martin.eling@unisg.ch

EU-Klimapolitik

Die fast-konstitutionelle Krise

Die Dominanz der Finanzkrise der EU verdeckt den grundsätzlichen Charakter der klimapolitischen Krise, in der sich die EU zeitgleich befindet. Die EU-Institutionen haben sie bislang schamvoll beschwiegen. Dem hat das Europäische Parlament nun ein Ende gesetzt. In seiner Resolution zu Doha vom 22. November 2012 heißt es: Es „drückt sein Bedauern darüber aus, dass die informelle Praxis, auf einen Konsens unter allen Ratsdelegationen zu warten, zu Verzögerungen bei dringenden Klimaschutzmaßnahmen führt, und fordert den Rat daher ... auf, im Einklang mit den Verträgen jederzeit auf der Grundlage der qualifizierten Mehrheit zu entscheiden“.

Worum geht es? Die Klimapolitik der EU ist seit 20 Jahren ein Markenzeichen dieses Staatenbundes. Die EU war sich schon vor dem Earth Summit in Rio 1992 einig, die neu auf-

kommende Herausforderung als Chance zu nutzen, ihre Vorreiterrolle in wirtschaftlicher Innovationspolitik zu demonstrieren und nicht (erneut) den US-Amerikanern nachzulaufen. Die Europäer setzten Kyoto für sich im Als-ob-Modus in Kraft und erreichten damit, dass es in der Folge wirklich Rechtskraft erhielt. Und schließlich war es im Vorfeld zu den Verhandlungen um ein Post-2012-Regime die EU, die mit einer selbstverpflichtenden Interpretation von Art. 2 UNFCCC das 2°C-Ziel als eine anspruchsvolle Messlatte auflegte – damit kam sie völkerrechtlich auch „durch“ und etablierte einen Maßstab für Mitigationsverpflichtungen, der sie ihrerseits unter Zugzwang setzte.

Vor diesem Hintergrund verpflichtete sich die EU im Vorfeld zu COP 15 in Kopenhagen im sogenannten 20-20-20-Paket im Januar 2008 zu einer Minderung ihrer Treibhausgasemissionen um 20% (unkonditioniert) bzw. um 30% (konditioniert). Das war vor Ausbruch der Finanzkrise vorbereitet und kalkuliert worden. Nun kam es jedoch zur Krise: Es trat eine völlig andere Wirtschaftsentwicklung ein, als im Beschluss zugrundegelegt war. Die Konsequenzen waren: Das 20%-Ziel ist bereits erreicht. Nun ist ein 30%-Ziel anzustreben, soll der ursprünglichen Ambition von 2007/2008 entsprochen werden. Also musste die EU auf den Beschluss von 2007/2008 zurückkommen. Bei unverändertem Konsens unter den Mitgliedstaaten wäre eine solche Nachbesserung leicht erreichbar. Die Korrektur auf das 30%-Ziel wuchs sich jedoch zu einer veritablen institutionellen Krise aus – mit allen Einschränkungen, die das für die Einflussmöglichkeit der EU auf UN-Ebene mit sich bringen musste. Der EU gelang es in zwei Anläufen nicht, diese Anpassung auch nur im Rat als Bitte an die Kommission um einen entsprechenden Gesetzesvorschlag durchzubringen. Beide Male war es ein einziger Mitgliedstaat, der seine Zustimmung verweigerte: Polen. Und das unkonditioniert. Polen formulierte keine Verhandlungsposition hinsichtlich nationaler Interessen. Polen blockierte prinzipiell und hebelte damit einen über 20 Jahre etablierten Politikstrang der EU einfach aus. Obwohl die Klimapolitik dem Mehrheitsprinzip unterliegt, billigte der Rat Polen eine Veto-Position zu. Das Parlament fordert ein, damit aufzuhören, der Konstitution der EU in einer für die Geopolitik der EU äußerst wichtigen Frage vielmehr zur Anwendung zu verhelfen. Recht hat es, kann man dazu nur sagen.

Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut
jochen.luhmann@wupperinst.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