

Rudolph, Bernd

Article — Published Version

Bankenunion: Einheitliches Abwicklungsregime?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rudolph, Bernd (2014) : Bankenunion: Einheitliches Abwicklungsregime?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 1, pp. 4-, <https://doi.org/10.1007/s10273-014-1618-5>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/97822>

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.

Bankenunion

Einheitliches Abwicklungsregime?

Der EU-Ministerrat hat am 19. und 20. Dezember 2013 nach zähen Verhandlungen einem Vorschlag zugestimmt, der im Euroraum ein Abwicklungsregime (Single Resolution Mechanism SRM) für marode Großbanken einschließlich eines Abwicklungsfonds etablieren wird. Die Einigung auf den SRM (neben dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus und einem Einlagensicherungssystem der dritte Bestandteil der Bankenunion) ist von EU-Kommissar Barnier als „revolutionary change“ gefeiert worden. Man kann aber die Skepsis des Präsidenten des Europäischen Parlaments nachvollziehen, die sich auf die zu hohe Komplexität des Regelwerks bezieht. Der Vorschlag der Kommission umfasst in der deutschen Fassung vom 10. Juli 2013 immerhin 122 Textseiten, womit bereits ein erster Hinweis auf seine Komplexität gegeben ist.

Gravierender ist aber die jetzt im Ministerrat verabredete Zusammensetzung des Abwicklungsausschusses (SRM Board), der sich nach den vorliegenden Presseberichten aus Kommissionsvertretern, den EZB-Aufsichtsvertretern sowie den Repräsentanten aller nationalen Abwicklungsbehörden zusammensetzen soll, die in die Abwicklung (Resolution) der Bank einbezogen sind. Da dem SRM Board für die Abwicklungsentscheidung bislang aber die rechtliche Grundlage im EU-Vertragswerk fehlt, kann sein Abwicklungsprogramm nur umgesetzt werden, wenn ihm die Finanzminister, die in jedem Fall bei einer signifikanten Inanspruchnahme von Gemeinschaftsmitteln einbezogen werden müssen, nicht widersprechen. Die Eurostaaten können also letztendlich jede zuvor erarbeitete Lösung wieder in Frage stellen. Kann man da von einem „einheitlichen“ Abwicklungsmechanismus sprechen?

Wenn man die Ziele des Mechanismus ernst nimmt, müsste ein Verfahren gewählt werden, das das Abwicklungsprogramm zumindest in der Zeitspanne eines Wochenendes festzurren könnte, so dass die Märkte rechtzeitig beruhigt und für den Finanzmarkt relevante Transaktionen weitergeführt werden können. Man darf mit Fug und Recht bei dem gerade gefundenen Kompromiss an diesem Erfordernis zweifeln. Daher müssen noch gangbare Alternativen gefunden werden, die eine raschere Entscheidung ermöglichen. Ebenso wie die Einschätzung des Insolvenzrisikos eines Instituts von einem überschaubaren Aufsichtsgremium vorgenommen wird, muss die Verantwortung für die Abwicklungsentscheidung einem arbeitsfähigen europäischen SRM Board übertragen sein.

Das wesentliche Ziel des SRM besteht im Schutz der Steuerzahler vor einer zukünftigen Inanspruchnahme, sofern in

Zukunft wieder eine Bankenrettung oder -abwicklung notwendig werden sollte. Als weitere Schutzmaßnahme ist eine den Banken auferlegte sukzessive Auffüllung eines Abwicklungsfonds vorgesehen, der bis zum Jahr 2026 insgesamt 55 Mrd. Euro betragen soll. Er dient dazu, möglichst alle Verluste aufzufangen, die verbleiben, wenn die Eigentümer und die Bankgläubiger (soweit diese in Anspruch genommen werden) ihren Bail-in-Beitrag geleistet haben. Der Betrag klingt zunächst beachtlich, ist aber faktisch im Verhältnis zur Belastung der europäischen Steuerzahler durch Kapitalspritzen oder Garantien in der jetzigen Finanzkrise von über 1500 Mrd. Euro eher bescheiden. Auch aus dem Umstand, dass bislang keine Untergrenze für die Bail-in-fähigen Verbindlichkeiten der Banken vereinbart sind, folgt, dass der Fonds in seiner Endausstattung für Einzelinsolvenzen brauchbar ist, nicht aber für systemische Krisen. In der Übergangszeit bis 2026 muss die Unterstützung darüber hinaus durch nationale Mittel erfolgen, weshalb beispielsweise Deutschland auf ein Einspruchsrecht bei solchen Abwicklungsentscheidungen nicht verzichten möchte.

Der bis zum Ende der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments zu verhandelnde Kompromiss zwischen den Finanzministern und dem Europäischen Parlament wird nicht leicht zu erreichen sein, zumal seine wichtigste Eigenschaft die der Glaubwürdigkeit des SRM sein müsste. Nur dann, wenn die Marktteilnehmer davon überzeugt sind, dass im Falle einer Bankinsolvenz eine Abwicklung nach transparenten und praktikablen Regeln erfolgt, werden sie ihr Verhalten anpassen und nicht weiterhin auf die bislang bestehende implizite „too big to fail“-Garantie für große Institute spekulieren.

Bernd Rudolph

Ludwig-Maximilians-Universität München
rudolph@bwl.lmu.de

Deutsche Post

Verkauf geboten

Seit dem 1. Januar 2014 kostet das Briefporto 60 Cent, das ist die zweite Preissteigerung in zwei Jahren. Zugleich ist die Umsatzrendite im Briefbereich bei der Deutschen Post AG (DPAG) seit über zehn Jahren im Vergleich zu den Renditen aus anderen Geschäftsfeldern des Konzerns weit überdurchschnittlich. Nötig wäre die Portoerhöhung insofern nicht. Trotzdem ziehen die hohen Renditen im Briefgeschäft keinen Markteintritt anderer Wettbewerber an – wie sonst auf wettbewerblichen Märkten üblich. Vielmehr ist der Briefbereich nach wie vor nahezu vollständig monopolisiert, die DPAG hat hier einen Marktanteil von

etwa 95%. Zahlreiche kleinere und größere Markteintrittsbarrieren, die der Staat künstlich geschaffen hat, schützen die Post vor Wettbewerb. Zu diesen vielen staatlichen Markteintrittsbarrieren gehören neben Steuerprivilegien und einem drohenden branchenspezifischen Mindestlohn in unbekannter Höhe auch die inadäquate regulatorische Aufsicht über die Monopolbereiche des Briefmarktes. Die Bundesnetzagentur hat im Postmarkt keine Aufsichts- und Eingriffsrechte, die etwa denen im Telekommunikationsbereich oder im Energiesektor vergleichbar wären. Obwohl der Marktanteil der Deutschen Telekom im Festnetz inzwischen auf gut 50% abgeschmolzen ist, unterliegt sie einer wesentlich strengeren behördlichen Aufsicht als die DPAG, die sich trotz ihres hohen Marktanteils einer recht laxen Aufsicht erfreut.

Der wesentliche Grund für die laxen Aufsicht über das Briefmonopol ist ein Interessenkonflikt innerhalb der Bundesregierung: Aus der haushaltspolitischen Sicht des Finanzministeriums sind Monopolgewinne staatlicher Unternehmen gern gesehen, ein tatsächlicher Wettbewerb würde diese Profite schmälern. Eine Reform des Postgesetzes hin zu mehr Wettbewerb ist daher unwahrscheinlich. Aufzulösen ist der Interessenkonflikt nur durch den konsequenten Verkauf der restlichen Staatsanteile: Erst wenn der Staat nicht gleichzeitig Schiedsrichter und Spieler ist, können faire Wettbewerbsbedingungen garantiert werden – die Rolle des Schiedsrichters reicht für den Staat aus.

Das oft gehörte Argument, dass nur ein staatliches Unternehmen den Universaldienst gewährleiste, zieht hier übrigens nicht. Schon heute unterliegt die DPAG keiner Universaldienstverpflichtung mehr. Sie erbringt diese Dienste freiwillig und bekommt dafür außerordentlich großzügige, aber nach außen wenig transparente Steuerprivilegien eingeräumt. Wie teuer das Briefauftragen an sechs statt fünf Tagen in der Woche genau ist und ob das dafür ausgegebene Geld nicht besser in Kitas, Universitäten, Breitbandinfrastruktur oder sonstige Dinge gesteckt werden sollte, weiß eigentlich niemand.

Genauso wie für die DPAG gilt für die Deutsche Telekom, dass der Staat als Garant fairer Wettbewerbsbedingungen einerseits und Anteilseigner an einem starken Unternehmen andererseits in einer Zwickmühle steckt. Ein Verkauf der restlichen Staatsanteile dieser beiden Unternehmen zur Finanzierung anderer Staatsaufgaben ist daher heute mehr als je geboten.

Justus Haucap

DICE, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

haucap@dice.hhu.de

Arbeitsmarkt

Berufsausbildung vernachlässigt

Gut ausgebildete Fachkräfte sind das Geheimnis der deutschen Wettbewerbsfähigkeit. Mittlerweile haben mehr als 90% der Stammbeslegschaften der Unternehmen einen beruflichen oder akademischen Abschluss. Das unterscheidet deutsche von US-amerikanischen, britischen oder französischen Betrieben. Diese sind mit ihren hohen Anteilen von Un- und Angelernten deutlich inflexibler, da ihre Beschäftigten nicht so vielseitig einsetzbar sind. Die deutsche Automobilindustrie kann z.B. bei einem Modellwechsel eine alte Produktionslinie schließen und die neue ohne Qualitätsprobleme zügig hochfahren, da sie nicht viel Zeit auf das Anlernen verschwenden muss.

Viele Untersuchungen zeigen zudem, dass die duale Berufsausbildung die Integration Jugendlicher ins Erwerbsleben erleichtert, weshalb die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland im internationalen Vergleich so gering ist. Die Auszubildenden lernen unter realen Arbeitsbedingungen und sind nach ihrer Ausbildung sofort voll produktiv. Diese Vorteile der deutschen Berufsausbildung werden auch im Ausland erkannt und man versucht zunehmend, das duale System zu kopieren.

Die deutsche Wirtschaft schaut optimistisch in die nächsten Jahre und kämpft in einigen Berufen und Regionen schon mit Fachkräftemangel. In einer solchen Situation sollten eigentlich die Ausbildungsinvestitionen ansteigen, umso mehr als in den nächsten Jahren die Zahl der Jugendlichen knapp wird und bis 2025 fast die Hälfte der Fachkräfte ausscheidet. Stattdessen meldete die Bundesagentur für Arbeit für 2013 einen Rückgang der neuen Ausbildungsverträge. Besonders bestürzend ist der Rückgang in mehreren industriellen Kernberufen. An mangelnden schulischen Voraussetzungen und abnehmenden Bewerberzahlen kann es nicht liegen. Wegen der doppelten Abiturjahrgänge ist die Zahl der Bewerber 2013 sogar gestiegen. Auch die schulische Ausbildung ist heute besser als früher. In Nordrhein-Westfalen haben z.B. zwei Drittel der Unversorgten einen Realschulabschluss oder sogar eine Studienberechtigung.

Derzeit herrscht die seltsame Situation, dass fast alle Akteure der deutschen Wirtschaft stolz auf das duale System sind, das aber aufgrund eines immer kurzfristigeren betrieblichen Denkens seit 30 Jahren permanent in der Krise ist. So ist die Ausbildungsquote in Aktiengesellschaften, die sich oft an Vierteljahreszahlen orientieren, signifikant niedriger als in Familienbetrieben mit einem längeren Planungshorizont. Eine hohe Ausbildungsbereitschaft kann nur noch durch Kraftakte der Politik und der

Sozialpartner gesichert werden. Die abnehmende Tarifbindung zeigt aber, dass die Unternehmen nicht mehr in gleichem Maße moralisch zur Ausbildung verpflichtet werden können, wie noch vor 30 Jahren. Die Versprechungen in den Ausbildungspakten sind daher auch immer vager geworden. Die Bildungspolitiker jeder politischen Couleur schauen zudem fast nur noch auf die Universitäten und haben die Berufsausbildung in den letzten Jahren sträflich vernachlässigt.

Der Rückgang der Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen ist standortgefährdend. Wenn es nicht gelingt, die Verpflichtungsfähigkeit der Sozialpartner über die neuen Instrumente Mindestlohn und leichtere Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen wieder zu stärken, bietet sich eine Ausbildungsplatzabgabe an, mit der man im Bauhauptgewerbe gute Erfahrung gemacht hat. Die Trittbrettfahrer werden an den Kosten des Allgemeinguts „Berufsausbildung“ beteiligt. Die auszubildenden Betriebe werden entlastet, was die Ausbildungsbereitschaft erhöht.

Gerhard Bosch
Universität Duisburg-Essen
gerhard.bosch@uni-due.de

EEG-Umlage

Im Visier der EU

Wie erwartet hat die Europäische Kommission am 18. Dezember 2013 eine beihilferechtliche Prüfung von Teilaspekten der deutschen Förderung erneuerbarer Energien eingeleitet. Dabei geht es zum einen darum, festzustellen, ob die den als stromintensiv definierten Unternehmen auf der Grundlage des aktuellen EEG gewährte Befreiung von der EEG-Umlage (die „besondere Ausgleichsregelung“) mit den EU-Beihilfavorschriften vereinbar ist. Zudem wird die Befreiung von der EEG-Umlage geprüft, die dann gewährt wird, wenn mindestens 50% Grünstrom aus inländischen Kraftwerken bezogen wird (das „Grünstromprivileg“), da dies ausländische Kraftwerke benachteiligt.

Ihren Ursprung hat diese Kritik der Kommission in der umfassenden Novellierung des EEG im Jahr 2012. Demnach wurde die Förderung der Erzeugung erneuerbaren Stroms mit der Finanzierung durch staatlich kontrollierte Mittel derart modifiziert, dass sie eine staatliche Beihilfe im Sinne der EU-Vorschriften darstellt. Die aktuelle Überprüfung ist also auf den Zeitraum ab 1. Januar 2012 begrenzt. Es geht zudem keinesfalls um ein grundsätzliches Infragestellen der deutschen Förderung erneuerbarer Energien, sondern ganz spezifisch um die besondere Ausgleichsregelung und das Grünstromprivileg.

Die Bedeutung macht die Zahl der teilweise von der Zahlung der EEG-Umlage befreiten Unternehmen deutlich. So haben für 2014 insgesamt 2379 Unternehmen eine entsprechende Befreiung beantragt. Für das Jahr 2013 wurden 2055 Unternehmen von der Umlage befreit, während es 2012 lediglich 813 Unternehmen waren. Auch unabhängig von den aktuellen beihilferechtlichen Bedenken ist dies eine Situation, die im Rahmen der anstehenden Weiterentwicklung des EEG dringend zu überprüfen ist. Denn sie liegt vor allem darin begründet, dass mit der letzten Novelle des EEG der für eine Sonderbehandlung notwendige Grenzwert beispielsweise für den Stromverbrauch – also die Definition eines stromintensiven Unternehmens – von zehn auf eine Gigawattstunde pro Jahr gesenkt wurde.

Klar ist jedoch auch, dass die Einleitung des Prüfverfahrens keinerlei Rückschlüsse auf das Ergebnis der Untersuchung zulässt. Nun besteht für die neue Bundesregierung zunächst einmal die Gelegenheit, sich hierzu zu äußern. Im Koalitionsvertrag steht zu diesen Aspekten beispielsweise, dass die Koalition die besondere Ausgleichsregelung „erhalten und zukunftsfähig weiterentwickeln“ will. Der dort ebenfalls gewünschten europarechtlichen Absicherung wird mit dem aktuellen Verfahren nun ohnehin nachgegangen. Dies deckt sich auch mit der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Überprüfung der Privilegierung in den einzelnen Branchen „vorrangig anhand objektiver, europarechtskonformer Kriterien“.

Gleichwohl empörten sich beispielsweise Angela Merkel und Sigmar Gabriel sofort in Richtung Kommission, da man Deutschland als starken Industriestandort und entsprechende Arbeitsplätze bedroht sieht. Der neue Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – Rainer Baake – hingegen hat sich, noch in seiner Rolle als Direktor von Agora Energiewende, im Oktober 2013 in einem Konzept für ein EEG 2.0 zurecht dafür ausgesprochen, die mit dem EEG 2012 übermäßig ausgeweiteten Ausnahmen wieder auf die Sektoren zu begrenzen, die einen hohen Energiekostenanteil haben und die im internationalen Wettbewerb stehen. Zudem sollten die bisher befreiten Unternehmen demnach mit einem Mindestbeitrag an der EEG-Umlage beteiligt werden, da sie im Rahmen des Merit-Order-Effekts von den durch die erneuerbaren Energien für sie deutlich gesunkenen Stromkosten profitieren. Es ist also durchaus spannend, wie die Bundesregierung nun binnen Monatsfrist Stellung nehmen wird, um die deutsche Position gegenüber der Kommission zu erläutern.

Markus Groth
Climate Service Center (CSC) am Helmholtz-Zentrum Geesthacht
Markus.Groth@hzg.de