

Hochwasserkatastrophe

Pflichtversicherung gegen Risiken?

Geschichte wiederholt sich: Alle fünf bis zehn Jahre kommt es in Deutschland an Oder, Elbe oder Donau zu einem „Jahrhunderthochwasser“ mit Schäden in Milliardenhöhe, Politikern in Gummistiefeln, die den Betroffenen unbürokratische Hilfe versprechen, und Appellen an die Spendenbereitschaft der Bevölkerung. Wenn sich das Hochwasser zurückgezogen hat, setzt eine Diskussion ein, was denn dieses Mal beim Hochwasserschutz schief gelaufen ist, und es werden Pläne entwickelt, was man in Zukunft besser machen kann. In diesem Zusammenhang wird dann regelmäßig eine Pflichtversicherung gegen Überschwemmungsrisiken vorgeschlagen und letztlich verworfen. Kurze Zeit später werden Ad-hoc-Hilfen geleistet und das Thema verschwindet aus den Medien, und es passiert wenig bis nichts – bis zum nächsten Hochwasser.

Mit einem planvollen Risikomanagement gegen Hochwasserrisiken hat dies nichts zu tun. Das ist fatal, weil Hochwasserrisiken im Vergleich zu anderen Naturkatastrophen besonders stark durch geeignete Präventionsmaßnahmen auf kollektiver Ebene wie beispielsweise die Schaffung von ausreichenden Überflutungsflächen oder auf individueller Ebene etwa durch rückläufige Bebauung in besonders exponierten Gebieten oder bauliche Maßnahmen wie die Verlagerung sensibler Anlagen in höhere Stockwerke verringert werden können. Warum aber wird nur unzureichend Prävention betrieben? Eine zentrale Voraussetzung für effiziente Prävention ist, dass die Risiken Eingang in die relevanten Preise finden, so dass die Wohnkosten die erwarteten Kosten für Überschwemmungen enthalten. Dies ist aber momentan aufgrund staatlicher und privater Ad-hoc-Hilfen nicht der Fall. Es ist vorhersehbar und politisch wohl auch unvermeidlich, dass im Falle einer Überschwemmungskatastrophe den Betroffenen Ad-hoc-Hilfen gewährt werden. Dadurch verringern sich ex ante erheblich die Anreize sowohl zur Schadenprävention als auch zum Abschluss einer Versicherung gegen Überschwemmungsrisiken. Dies erklärt auch die nach wie vor geringe Nachfrage nach entsprechenden Versicherungsdeckungen.

In einer solchen Konstellation, in der ein rationales Desinteresse an Prävention besteht, ist eine Pflichtversicherung grundsätzlich eine sinnvolle und in anderen Bereichen wie der Altersvorsorge oder der Krankenversicherung weitgehend akzeptierte Handlungsoption. Allerdings kommt es entscheidend auf die Ausgestaltung an. Eine Pflichtversicherung mit einheitlichen Prämien für alle Versicherten wäre eine denkbar schlechte Lösung, da dann jegliche Anreize zur Prävention verloren gingen. Die Kosten für Gebäude in exponierten Lagen würden die Risiken nicht reflektieren,

und es würde sich nicht lohnen, das Überschwemmungsrisiko durch entsprechende bauliche Maßnahmen zu verringern. Des Weiteren käme es zu einer Umverteilung von unten nach oben, da Wohnen in Wassernähe begehrt ist.

Eine Pflichtversicherung mit risikoäquivalenten Prämien wäre hingegen eine gute Lösung, da die Risiken dann in den relevanten Preisen enthalten wären. Die Versicherungsprämien würden das Überschwemmungsrisiko der Gebäude berücksichtigen, so dass sowohl die Wohnkosten in exponierten Lagen steigen als auch Anreize für bauliche Präventionsmaßnahmen bestehen würden. Das häufig vorgebrachte Gegenargument, dass risikogerechte Prämien für Überschwemmungsrisiken zu untragbaren Prämien für Gebäude in Hochrisikogebieten führen, ist nicht überzeugend, weil die Versicherungsprämien lediglich das tatsächliche Risiko reflektieren. Wenn daher die Wohnkosten durch risikogerechte Prämien so erhöht werden, dass niemand bereit ist, diese Kosten zu tragen, dann ist das Gebäude an dieser Stelle nicht sinnvoll. Dies wird durch risikogerechte Prämien transparent.

Martin Nell

Universität Hamburg

martin.nell@wiso.uni-hamburg.de

Finanzaufsicht

Der eindimensionale Markt

Märkte, so lernen es Wirtschaftsstudenten in den Anfangsgründen ihres Studiums, koordinieren Angebot und Nachfrage im Rahmen eines wettbewerblich formierten Interessenausgleichs. Die Preise der angebotenen Produkte spiegeln insofern die Knappheitsrelation im Verhältnis von Angebot und Nachfrage wider. Marktteilnehmer agieren dabei im Paradigma des Homo Oeconomicus als Gewinn- (Unternehmen) oder Nutzenmaximierer (Verbraucher). Die – zumindest theoretische – Plausibilität dieses Modells beruht auf den Annahmen weitgehender Preis- und Qualitätstransparenz und der (annähernden) Gleichgewichtigkeit der von beiden Gruppen ausgehenden Marktkräfte. So weit, so gut. Da – zumindest auf den Konsumgütermärkten – das Wissen um die Qualität und Preiswürdigkeit des Angebots zulasten der Verbraucher asymmetrisch verteilt ist, bedarf es im Interesse der Chancengleichheit der rechtlichen Einhegung des Marktgeschehens, im Regelfall durch die Statuierung von Informationspflichten der Anbieterseite. Zugleich bedarf es normativer Vorkehrungen gegen den Missbrauch von Marktmacht. Diese finden sich im Kartellgesetz vorwiegend in den Bestimmungen der §§ 19 und 20 GWB. Dass die Kartellbehörden dabei auch den Schutz der Verbraucher im Blick haben, zeigt deren in der Vergangenheit ausgeübte und nun im Rahmen der 8. GWB-

Novelle im Kartellgesetz verortete Befugnis (§ 32 Abs. 2a GWB), (Energie-)Anbieter im Falle des Preismissbrauchs zu verpflichten, die überhöhten Entgelte den betroffenen Abnehmern zurückzugewähren.

Richtet man das Augenmerk auf die Finanzmärkte und das hier bestehende Aufsichtsregime seitens der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), so stellt sich die Sichtweise deutlich abweichend dar. Gemäß § 4 Abs. 4 des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes (FinDAG) nimmt die Aufsichtsbehörde „ihre Aufgaben und Befugnisse nur im öffentlichen Interesse wahr“. Zwar hatte der Bundesrat im Rahmen des jüngst verabschiedeten „Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzmarktaufsicht“ angeregt, den Verbraucherschutz im FinDAG zu verankern; doch war dies von der Bundesregierung mit dem Hinweis zurückgewiesen worden, eine solche Regelung komme aus „rechtssystematischen Gründen“ (sic!) nicht in Betracht. Mit der Ausrichtung des Gesetzes an der Solvenz der Institute und der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte gewährleiste man (bereits) einen Grundpfeiler des Anleger- und Verbraucherschutzes. Nun liegt sicherlich die Zahlungsfähigkeit der Banken im Interesse der Verbraucher, die Frage ist nur, ob diese allein genügt, die wettbewerbliche Steuerungs- und Lenkungsfunktion der Märkte sicherzustellen und die Verbraucher als gleichberechtigte Marktteilnehmer vor missbräuchlichen Vertriebsmethoden und verschleierten Gebühren zu schützen.

Betrachtet man die auch für die BaFin geltenden Vorgaben des Europäischen Finanzaufsichtssystems (ESFS), ergeben sich nicht nur an dem Regelungsansatz deutscher Provenienz, sondern auch an dessen Konformität mit dem Unionsrecht Zweifel. So betonen nicht nur der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und die Europäische Grundrechtecharta die Bedeutung eines funktionalen Verbraucherschutzes, auch die für das Europäische Finanzaufsichtssystem geltenden Verordnungen postulieren unisono „ein hohes Schutzniveau für Einleger und Anleger in der gesamten Union“. Zu diesem Zweck solle die Finanzaufsicht auf die Schutzbelange der Verbraucher ausgerichtet werden und die Befugnis erhalten, bestimmte Finanztätigkeiten vorübergehend oder auf Dauer zu beschränken oder zu verbieten. All dies hat in den Zielvorgaben der BaFin bisher kaum Niederschlag befunden. Für den deutschen Gesetzgeber sind Finanzmärkte eindimensionale Veranstaltungen unternehmerischer Akteure, für deren Funktionieren den Belangen der Konsumenten allenfalls randständige Bedeutung zukommt. Funktionsfähige Märkte ohne Verbraucher? Das ist nicht nur absurd, sondern unionsrechtswidrig.

Jürgen Keßler

Hochschule für Technik und Wirtschaft – HTW Berlin
Juergen.Kessler@htw-berlin.de

EU-Bankenunion

Der Abwicklungsmechanismus

Ende Juni 2013 haben sich die Finanzminister auf EU-weit einheitliche Regeln für die Sanierung und Abwicklung von Banken geeinigt. Diese Regeln sind nun Gegenstand der Trilog-Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und EU-Parlament. Die Regeln zur Bankenabwicklung (Single Resolution Mechanism – SRM) sind eine von drei Säulen der Bankenunion. Die beiden anderen Elemente sind die einheitliche Bankenaufsicht, die künftig für große Kreditinstitute durch die EZB erfolgt, sowie eine europaweit harmonisierte Einlagensicherung. Vorschläge hierzu liegen zwar schon seit mehreren Jahren auf dem Tisch, die Bemühungen sind aber ins Stocken geraten.

Mit den Regeln zur Bankenabwicklung soll vermieden werden, was in der Finanzmarktkrise manche Staaten in große Schwierigkeiten gebracht hat: dass die Steuerzahler für die Verluste der Banken haften müssen. Stattdessen sollen neben den Eigentümern auch Fremdkapitalgeber und Sparer mit einem Guthaben von mehr als 100 000 Euro an den Verlusten beteiligt werden (Bail-in). Sind diese Maßnahmen erschöpft, übernimmt ein nationaler Abwicklungsfonds, der aus Beiträgen der Banken gespeist und 0,8% der gedeckten Einlagen betragen soll, die weiteren finanziellen Lasten. Während in Deutschland ein solcher Fonds bereits seit einigen Jahren aufgebaut wird, müssen andere Länder erst noch die Voraussetzungen dafür schaffen. In der Zwischenzeit soll der ESM diese Aufgabe wahrnehmen, hierfür werden bis zu 60 Mrd. Euro bereitgestellt. Während über die Zielsetzung eines Abwicklungsmechanismus weitgehende Einigkeit bestand, wurde über das Ausmaß, in dem die Fremdkapitalgeber in Anspruch genommen werden, bis zuletzt gestritten. Unter anderem Deutschland pochte auf eine weitgehende Beteiligung der Gläubiger, Frankreich dagegen plädierte für möglichst viel Spielraum, um die Gläubiger bei Bedarf schonen zu können. Großbritannien wiederum möchte keinen nationalen Abwicklungsfonds aufbauen, sondern die erforderlichen Mittel durch Umlagen einsammeln, Schweden schließlich hält einen Fonds, der 3% der gedeckten Einlagen umfasst, vor und darf dafür die Regeln flexibler anwenden.

Die Position Frankreichs erklärt sich aus der Sorge, dass eine zu starke Beteiligung der Gläubiger an den Verlusten die Refinanzierung der Banken erschwert. Deutschland wiederum befürchtet, dass der ESM, der auch von Deutschland finanziert wird, vorschnell in Anspruch genommen wird und das eigentliche Ziel, nämlich den Steuerzahler von der (Zwangs-)Haftung für Bankrisiken zu befreien, verwässert wird. Die Refinanzierungsmöglichkeiten einer Bank hängen in hohem Maße von dem Vertrauen der Gläubiger

in deren Solvenz ab. Werden Gläubiger künftig stärker als bisher in die Haftung genommen, so werden sie Gelder nur noch zögerlicher bei den Banken anlegen, für die Banken wird die Refinanzierung schwieriger, vor allem aber auch teurer. Andererseits entspricht es marktwirtschaftlichen Prinzipien, dass Gläubiger das Risiko eingehen, ihr Kapital bei Insolvenz des Kreditnehmers ganz oder teilweise zu verlieren. Jede Ausnahme von dieser Regel bedarf einer triftigen Begründung. Für Sparer mit geringen Anlagebeträgen mögen Ausnahmen sinnvoll sein, weil diese Gläubiger kaum in der Lage sind, sich selbst wirkungsvoll zu schützen. Das gilt aber nicht für institutionelle Anleger. Diese werden künftig genauer hinschauen, welcher Bank sie ihre Gelder anvertrauen. Dieser Effekt ist aber durchaus erwünscht: Eine schärfere Kontrolle der Banken durch die Geldgeber hat eine disziplinierende Wirkung und hilft, die Stabilität des Finanzsystems zu erhöhen.

Thomas Hartmann-Wendels
Universität zu Köln
hartmann-wendels@wiso.uni-koeln.de

Familienpolitik

Etikettenschwindel

200,3 Mrd. Euro wurden in Deutschland 2010 für ehe- und familienbezogene Leistungen ausgegeben, davon sind 125,5 Mrd. allein familienbezogen. Mit diesen Maßnahmen soll ein Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen sowie zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl erreicht werden. Die 148 verschiedenen Leistungen werden vom Familienministerium in Familienlastenausgleich (52,9 Mrd. Euro), Familienförderung (55,4 Mrd.) und Sicherstellung des Grundbedarfs von Kindern (17,5 Mrd.) unterteilt. Als Familienlastenausgleich wird dabei der (verfassungsrechtlich gebotene) Ausgleich der besonderen Belastungen von Eltern bezeichnet, worunter Steuerfreibeträge sowie die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Sozialversicherung gezählt werden. Hier stellt sich zunächst die Frage, inwieweit dieser „Familienlastenausgleich“ wie auch die Grundsicherungsleistungen für Kinder überhaupt als Familienpolitik bezeichnet werden können. Die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums ist nach allgemeinen sozialstaatlichen Prinzipien geboten und stellt keine spezielle Leistung für Familien dar. Insbesondere die Steuerfreibeträge für Kinder gleichen keine kindbedingten Lasten der Eltern aus, sondern sie verhindern nur – entsprechend dem unserem Steuersystem zugrunde liegenden Leistungsfähigkeitsprinzip – die Besteuerung eines

Einkommens, das den Eltern nicht zur freien Verfügung steht, da sie es für den Unterhalt ihrer Kinder einzusetzen haben.

Sieht man nun als Familienförderung im eigentlichen Sinn nur Leistungen außerhalb der Sicherung des Existenzminimums an – wie es in der Einteilung des Familienministeriums wohl intendiert ist – so trifft dies nicht für alle dort verbuchten Leistungen zu. Monetäre Transfers werden im Sozialrecht grundsätzlich als anzurechnendes Einkommen gewertet. So werden insbesondere Kindergeld, Betreuungsgeld und Teile des Elterngeldes bei Bezug von Leistungen nach dem SGB II angerechnet und müssen daher zur Existenzsicherung eingesetzt werden. Dies ist aus sozialrechtlicher Sicht stimmig und auch verfassungsgemäß – als Familienförderung im eigentlichen Sinne lassen sich diese Leistungen dann allerdings nicht ansehen. Insbesondere bei Alleinerziehenden dient der sogenannte Förderanteil des Kindergeldes in der überwiegenden Mehrheit ganz oder teilweise der Existenzsicherung des Kindes. Faktisch stellt sich somit der als Familienförderung im eigentlichen Sinne anzusehende Teil der Ausgaben für Familien als deutlich geringer dar.

Damit stellt sich die Frage, ob und wie weit nun die familienpolitischen Ziele erreicht werden. Der letzte Armuts- und Reichtumsbericht zeigt, dass sich die Armutsgefährdung durch Sozialtransfers bei Kindern besonders stark reduziert. Zwischen Familien und Kinderlosen findet somit ein nicht unerheblicher Ausgleich statt. Dies gilt allerdings nicht für alle Familien in gleichem Maße. Alleinerziehende sowie Familien mit drei und mehr Kindern sind auch nach Sozialtransfers deutlich häufiger armutsgefährdet. Ursache ist die geringere Erwerbsbeteiligung in diesen Familien, die sich allein mit Maßnahmen, die überwiegend der Grundsicherung der Kinder dienen, nicht kompensieren lässt. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurde allerdings erst in jüngerer Zeit als familienpolitisches Ziel entdeckt (Leistungen: 16,2 Mrd. Euro für Kinderbetreuungseinrichtungen). Nur unzureichend wird auch der generative Beitrag der Kindererziehenden zur Rentenversicherung berücksichtigt. Personen, die wegen der Kindererziehung ihre Erwerbstätigkeit einschränken, haben aufgrund der geringeren monetären Beiträge später auch geringere Renten. So liegt die Rente von Frauen im Durchschnitt um fast 60% unter der der Männer. Die bislang gewährten Zahlungen für Kindererziehungszeiten, die etwa 6 Mrd. Euro ausmachen, können dies bei Weitem nicht ausgleichen. Eine grundlegende Reform ist hier längst überfällig.

Notburga Ott
Ruhr-Universität Bochum
notburga.ott@rub.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