

EU-Einlagensicherung

Vorhandene Elemente verbessern

Zur Vollendung der Bankenunion hat die Europäische Kommission einen Entwurf für ein Europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS) vorgelegt. Danach wären die Einlagen der Sparer künftig auf Euroraumebene abgesichert, denn die Bankenunion formen zurzeit nur die 19 Eurostaaten. Zuständig für die gemeinsame Einlagensicherung ist der britische Kommissar für Finanzmarktstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion Lord Hill, obwohl Großbritannien weder der gemeinsamen Währung noch der Bankenunion angehört. Über den Kommissionsentwurf stimmen im Rat der Finanzminister ECOFIN alle 28 EU-Staaten ab, und nicht nur die betroffenen 19 Eurostaaten.

Die Einlagen von ausschließlich regional tätigen Banken müssen nicht zwingend EU-weit abgesichert werden. Das Subsidiaritätsprinzip würde eher nahelegen, dass es bei einer regionalen Absicherung bleiben sollte. Anders verhält es sich bei den systemrelevanten, grenzüberschreitend tätigen Megabanken mit Bilanzsummen, die das Bruttoinlandsprodukt von vielen EU-Staaten um ein Mehrfaches überschreiten. Nationale Depositensicherungssysteme sind bei der Schieflage einer solchen Bank schnell überstrapaziert, wenn ein entsprechend großer Teil der Bilanzsumme durch die Einlagen von Sparern finanziert ist. Es ist zweifelhaft, ob für Megabanken überhaupt ein praktikabler Abwicklungsmechanismus existiert. Auch das in der Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) festgelegte Bail-in kann diese Zweifel nicht zerstreuen. Eigen- und Nachrangkapital sowie weitere geeignete Verbindlichkeiten müssen zwar bis zu 8% der Bilanzsumme an den Verlusten der Bank teilnehmen. Aber es ist leicht ausrechenbar, dass das Bail-in bei Megabanken mehrstellige Milliardenverluste bedeuten kann und eine Systemkrise die Folge ist, insbesondere weil Banken auch gegenseitig in Bail-in-geeignetes Kapital investieren. Dann bleibt die staatliche Rettung, meist in Form von Eigenkapitaleinschüssen, ohnehin das Mittel der Wahl. Ein Rückgriff auf die Depositensicherung wäre vermutlich überflüssig.

Bei den bereits beschlossenen Elementen der Bankenunion gibt es noch viele Fragezeichen, bei einer neuen Baustelle droht Überforderung. Vielmehr sollte die einheitliche Bankenaufsicht weiter gestärkt und in deren Glaubwürdigkeit investiert werden. Erstens müssen die Kompetenzen von European Banking Authority (EBA) und EZB-Aufsicht klarer voneinander abgegrenzt werden, um Doppelarbeiten, aber auch blinde Flecken der Aufsicht zu vermeiden. Zweitens müssen die verschiedenen Rollen der EZB überzeugender voneinander getrennt werden. Die EZB bestimmt unabhängig, also ohne dass es der Zustimmung eines Parlaments

bedarf, über die Geldpolitik im Euroraum. Sie entscheidet des Weiteren durch Hereinnahme von Wertpapiersicherheiten, Wertpapierankauf und Nothilfe-Liquidität allein über die Liquiditätssituation der Banken im Euroraum. Ob Banken liquide gehalten werden oder nicht, hat jedoch erhebliche verteilungspolitische Implikationen und sollte einer starken parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Dafür ist im Spannungsfeld zwischen Regierungen der Eurozone und EU-Parlament bislang noch kein überzeugendes Rezept gefunden.

Die verschiedenen Funktionen der EZB beschwören auch Interessenkonflikte herauf. So lässt sich über eigene Aufsichtsfehler lange Zeit hinwegtäuschen, wenn auch die Entscheidung über die Liquiditätssituation der betreffenden Bank in der eigenen Hand liegt. Es ist deshalb wichtiger an einer überzeugenden institutionellen Trennung der unterschiedlichen Rollen der EZB zu arbeiten als an einer gemeinsamen Einlagensicherung. Das Augenmerk sollte zunächst auf einem abgestimmten Fahrplan zur Angleichung der jeweiligen nationalen Einlagensicherungssysteme liegen. Hier ist noch sehr viel zu tun. EDIS kommt zu früh.

Dorothea Schäfer

DIW Berlin und Jönköping University

dschaefer@diw.de

WTO-Konferenz

Politik der kleinen Schritte

Der Welthandel wächst seit drei Jahren nur noch im gleichen (langsamen) Tempo wie das globale Sozialprodukt. Im ersten Halbjahr 2015 ist der Außenhandel sogar geschrumpft, während die Inlandsproduktion weiter angestiegen ist. Von 1990 bis 2014 war dagegen das Handelswachstum im jährlichen Durchschnitt ca. dreimal so schnell wie das Produktionswachstum. Vor diesem düsteren Horizont könnte die Welthandelsorganisation WTO auf ihrer Ministerkonferenz vom 15. bis 18. Dezember in Kenia ein Zeichen setzen und ihre Schrittmacherrolle für den Welthandel wahrnehmen. Es ist die 10. Zusammenkunft dieser Art in der jetzt 20-jährigen WTO-Geschichte und die erste auf afrikanischem Boden. Die 162 Mitgliedsländer der WTO, zu denen in Nairobi noch Afghanistan und Liberia hinzukommen werden, repräsentieren nahezu den gesamten internationalen Handel mit Waren und Dienstleistungen.

Die unmittelbare Nähe der WTO-Tagung zur Weltklimakonferenz in Paris ist nicht nur zeitlicher Art. Auch inhaltlich besteht ein Zusammenhang: eine klimafreundliche Handelspolitik kann zur Eindämmung der Erderwärmung beitragen, z.B. durch die Beseitigung tarifärer und nichttarifärer Schranken beim Austausch von Umweltgütern und da-

HSH Nordbank

Großes Risiko, kleine Chancen

rin enthaltener Technologie. Seit Mitte letzten Jahres wird in der WTO über ein solches Umweltgüterabkommen zur Förderung von „grünem Wachstum“ verhandelt. Diese Verhandlungen, die derzeit von der EU und 16 weiteren WTO-Mitgliedern (darunter die USA, China und Japan) geführt werden, sollten in Nairobi hinsichtlich der Zahl der Teilnehmer und des Spektrums der erfassten Güter und Dienste verstärkt werden.

Die Umweltgüterinitiative spiegelt eine wachsende Tendenz zu sektoralen und singulären handelspolitischen Lösungen wider, innerhalb und außerhalb der WTO, multilateral und plurilateral. Den Auftakt machte bereits 1995 das plurilaterale WTO-Abkommen zur Öffnung des öffentlichen Auftragswesens. Es ist im Unterschied zum geplanten Umweltgütervertrag ein Fremdkörper in der WTO, da es gegen den Meistbegünstigungsgrundsatz verstößt; es ist jedoch ebenfalls ein „lebendes Abkommen“ mit steigender Mitgliederzahl und fortlaufender thematischer Verbreiterung und Vertiefung. Ähnliches gilt für das Abkommen über den Handel mit Informationstechnologie von 1996, bei dem außerdem die Meistbegünstigung gewahrt bleibt. Die erste multilaterale Vereinbarung dieser Art ist die vor zwei Jahren bei der WTO-Konferenz auf Bali erzielte Übereinkunft über Handelserleichterungen (Trade Facilitation Agreement), d.h. Senkung der Handelskosten. Im Dienstleistungssektor sind die seit März 2013 laufenden plurilateralen TISA (Trade in Services Agreement)-Verhandlungen der richtige Weg, um das multilaterale GATS (General Agreement on Trade in Services) zu erneuern. Auch bei ausländischen Direktinvestitionen wäre ein plurilateraler Ansatz erfolgversprechend. Hier könnte ein Vertrag zwischen den wichtigsten Stamm- und Gastländern Wegbereiter für ein multilaterales Regelwerk zu den Aktivitäten transnationaler Unternehmen sein.

Die WTO-Staaten sollten in Nairobi die handelspolitische Entwicklung hin zu offenen Klubs, Koalitionen der „Willigen“, „Vorreiterallianzen“ etc. aufnehmen und in einer Politik der kleinen Schritte Regelungen für einzelne Segmente des internationalen Handels etablieren. Vorrang sollten dabei die Interessen der Entwicklungsländer haben. Ein radikaler Abbau der Baumwollsubventionen in Industriestaaten z.B. würde den „Cotton Four“ (Benin, Burkina Faso, Mali und Tschad) dabei helfen, ihre komparativen Vorteile in diesem Sektor auch tatsächlich zu nutzen. Die Zeit der großen Entwürfe und der WTO als Single Undertaking, bei dem alle Vereinbarungen für alle verbindlich sind und nichts beschlossen ist, solange nicht alles beschlossen ist, ist vorbei. Mehr Vielfalt in der Handelspolitik könnte auch dem lahmen Welthandel neuen Schwung verleihen.

Georg Koopmann

Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

koopmann@hwwi.org

Die HSH Nordbank ist wieder in den Medien. Nach einer EU-Intervention soll sie aufgepöppelt, umstrukturiert und anschließend möglichst erfolgreich privatisiert werden. Das alles soll bis 2018 stattfinden. Der Erfolg dieser Maßnahme lässt sich nur scheinbar in dem dann zu erzielenden Verkaufspreis des bislang hartnäckig als angeschlagen geltenden Geldhauses messen. Schon jetzt hat diese Bank sehr viel Geld verschlungen – Steuergeld. Dabei fing alles so vielversprechend an. Das 2003 durch Fusion der Landesbank Schleswig-Holstein und der Hamburgischen Landesbank gegründete neue Institut sollte schon bald an die Börse. Das angesichts des Wegfalls von Anstaltshaftung und Gewährträgerhaftung waghalsige Vorhaben platzte im Zuge der internationalen und europäischen Finanzkrise. Das Institut geriet in eine anhaltende Notlage – massive Rettungsmaßnahmen waren notwendig. Infolgedessen mussten auch die Haftungszusagen der Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein ausgeweitet werden. Das rief die EU-Wettbewerbschüter auf den Plan.

Jetzt wird ein neues Kapitel dieser wenig ruhmreichen Geschichte aufgeschlagen. Den Bundesländern Hamburg und Schleswig-Holstein werden mit Einverständnis der EU-Kommission ein großer Teil der bekannten „schlechten“ Kredite übertragen. Misst man die Managementkompetenz des Vorstandes an den „schlechten Krediten“, dann dürfte wohl von beachtlicher, jahrelanger Inkompetenz ausgegangen werden. Entsprechend häufig wechselten die Personen auf den verantwortungsvollen Posten. Dem aktuellen Team muss jedoch nicht nur beachtlicher Mut, sondern auch eine erhebliche Verhandlungskompetenz zugeschrieben werden. Das könnte dem immer noch als Sanierungsfall geltenden Institut helfen. Immerhin darf die Bank nach den Verhandlungen mit der EU-Kommission in einer ersten Runde „schlechte“ Kredite in einer Größenordnung von 6,2 Mrd. Euro auf die beiden Bundesländer überwälzen. Zum Verhandlungsergebnis gehört auch, dass die beiden Bundesländer mit dieser Rolle einverstanden sind. Das muss man erst einmal schaffen!

Befreit von diesen sogenannten Altlasten soll dann ein renditeorientiertes Institut marktfähig gemacht werden. Wenn entsprechend bestimmte Lasten herausgenommen werden, dann hat das Institut rechnerisch in den ersten neun Monaten des Jahres schwarze Zahlen geschrieben – so heißt es in den Medien. Solche vordergründigen Erfolgsgeschichten sind notwendig, um positive Pressearbeit für das zukünftig zu privatisierende Institut zu leisten. Denn eigentlich gibt es keinen Grund derzeit eine sanierte

Landesbank zu kaufen. Das traditionelle Geschäftsmodell der Landesbanken – als Finanzier der öffentlichen Haushalte – hat mit der Schuldenbremse ausgedient. Als Kapitalsammelstelle wird heute keine einzige Bank mehr gebraucht – das geht anders. Dazu kommt, dass das Kreditgeschäft in der aktuellen Niedrigzinsphase ziemlich unattraktiv ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die Politik auf Sanierung und Privatisierung und nicht auf Schließung der HSH Nordbank setzt. Die Antwort ist einfach – der jetzt eingeschlagene Weg birgt zwar unstrittig erhebliche Risiken für die Zukunft. In der Gegenwart aber lassen sich Hoffnungsschimmer verkaufen. Die Kosten der Hoffnung werden erst später budgetrelevant. Das neue Kapitel in der Geschichte dieser Bank bleibt spannend; die Mitarbeiterzahl wurde bereits drastisch reduziert. Dieser Prozess dürfte sich fortsetzen. Viel Geld ist bereits verloren – Geld, das eigentlich dringend für andere wirklich zukunftsweisende Projekte gebraucht wird. Der vernachlässigte öffentliche Wohnungsbau und der Investitionsstau im öffentlichen Sektor seien hier nur beispielhaft genannt.

Mechthild Schrooten
Hochschule Bremen

Mechthild.Schrooten@hs-bremen.de

Pflegestärkungsgesetz II

Was lange währt, wird endlich teuer

Bereits als das Bundesgesundheitsministerium 2006 einen Beirat zur „Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs“ eingesetzt hatte, war allen Experten klar, dass der „Pflegebedürftigkeitsbegriff“ der Pflegeversicherung, der den Anspruch auf Versicherungsleistungen regelt, zu eng ist, da er nur auf körperliche Einschränkungen abstellt, kognitive Einschränkungen aber nicht entsprechend würdigt. Im Ergebnis erhalten insbesondere Menschen mit Demenz im Vergleich zu körperlich beeinträchtigten Personen zu geringe Leistungen der Pflegeversicherung. In dem im November 2015 beschlossenen Zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II) ist nun vorgesehen, diesen Zustand endgültig zu beenden und einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff zum 1.1.2017 einzuführen: endlich. Dass von der Einsetzung des Beirats bis zum Inkrafttreten des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mehr als ein Jahrzehnt vergangen sein wird, ist nicht gerade Ausweis besonderer Reformfreudigkeit. Im vorliegenden Fall ist der lange Weg zur Reform darauf zurückzuführen, dass dieses Thema in der gesamten letzten Legislaturperiode praktisch verschlafen wurde.

Gleichzeitig hat der langwierige Prozess aber auch Auswirkungen auf die Reform selbst. Um das Ausbleiben der Strukturreform zu kompensieren, wurden mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz 2008 und dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2013 jeweils rechtzeitig zur Wahl Leistungsverbesserungen insbesondere für Menschen mit Demenz beschlossen. Obwohl etwa die Leistungsverbesserungen des Pflege-Neuausrichtungsgesetzes ausdrücklich als „Übergangsregelung“ bezeichnet wurden, fehlte bei der Konzeption des PSG II der Mut, diese Zusatzleistungen wieder zurückzunehmen. Vielmehr werden sie jetzt dauerhaft gewährt, und zwar für alle Pflegebedürftigen, nicht nur für die ursprüngliche Zielgruppe der im Begutachtungsverfahren Benachteiligten. Das PSG II erweist sich daher in mehrfacher Hinsicht als unerwartet großzügig. Durch eine Veränderung des Begutachtungsassessments gegenüber den Beiratsempfehlungen sowie großzügige Überleitungsregelungen und Leistungshöhen für die neuen Pflegegrade werden 95% der Pflegebedürftigen in häuslicher Pflege besser- und niemand schlechter gestellt. Als gewogener Mittelwert bezüglich der derzeitigen Leistungsempfängerstruktur ergeben sich Leistungsverbesserungen von 50% für Pflegesachleistungsempfänger und 40% für Pflegegeldempfänger. Für den eigentlichen Zweck der Reform – den Ausgleich der Benachteiligung insbesondere von Menschen mit Demenz – ist dies zu teuer und zu unspezifisch, da auch rein körperlich Beeinträchtigte in erheblichem Umfang profitieren. Allerdings muss hierbei mitbedacht werden, dass die nominalen Leistungen der Pflegeversicherung von 1994 bis 2008 überhaupt nicht angepasst wurden und seitdem eine Anpassung allenfalls in Inflationshöhe erfolgte. Der reale Wert der Pflegeversicherungsleistungen liegt heute daher etwa ein Fünftel niedriger als bei Einführung der Versicherung und die Reform wirkt hier – über ihr eigentliches Ziel hinaus – kompensatorisch.

Während es bei ambulanter Versorgung zu Leistungsausweitungen im Umfang von 3 Mrd. bis 4 Mrd. Euro kommt und auch die Bewohner von Pflegeheimen (bzw. der jeweilige Sozialhilfeträger) in Milliardenhöhe entlastet werden, ändert sich für die Heimbetreiber nichts. Ihre Einnahmen aus Pflegesätzen bleiben durch die Reform zunächst unverändert. Daher wird diese Reform auch nicht zu einer Verbesserung der Personalschlüssel führen, die aber notwendig ist, soll das neue, breitere Verständnis von Pflegebedürftigkeit auch Einzug in den stationären Pflegealltag finden. Hier zeichnen sich damit die zentralen Konflikte bei der Implementation des PSG II und der Bedarf für Nachsteuerung im Rahmen eines PSG III bereits deutlich ab.

Heinz Rothgang
Universität Bremen
rothgang@uni-bremen.de