

## EZB-Anleihenprogramme

## Argumentationsdefizit des BVerfG

Mit dem Abebben der Eurokrise ist auch das internationale Interesse an den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) deutlich zurückgegangen. Als 2014 das BVerfG über die Rechtmäßigkeit des „Outright Monetary Transaction“-Programms (OMT-Programms) der Europäischen Zentralbank (EZB) zu urteilen hatte, war die Spannung groß: Würde das Gericht die Europäische Währungsunion zurück in die Krise stoßen? Immerhin bestand unter Finanzmarktteilnehmern weitgehend Konsens, dass EZB-Präsident Mario Draghi im Sommer 2012 das Ende der Eurokrise einleitete, indem er versprach, die Notenbank werde „tun, was immer notwendig“ sei, um den Euro zu retten. OMT war die spätere Konkretisierung des Versprechens, und ein Verbot von OMT hätte die EZB vor große Schwierigkeiten gestellt. Damals hat das BVerfG die Rechtmäßigkeit des OMT-Programms zwar bezweifelt, am Ende aber die materielle Entscheidung dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) übertragen. Der EuGH zog in seiner folgenden Entscheidung dann zwar Grenzen für das OMT-Programm, bestätigte aber im Grundsatz die Rechtmäßigkeit.

Als nun im Juli 2017 das BVerfG über das „Public Sector Purchase Programme“ (PSPP) der EZB zu urteilen (jenem Teil des Quantitative Easing, mit dem bislang Staatsanleihen im Wert von von mehr als 1600 Mrd. Euro aufgekauft wurden) hatte, war die Spannung weit geringer – zu Recht, wie sich nun herausstellt: Erneut meldete das BVerfG zwar Zweifel an der Rechtmäßigkeit an, verwies die Frage aber wieder an den EuGH. Faktisch bedeutet das Urteil, dass ein Stopp des gerade in Deutschland höchst unpopulären Quantitative-Easing-Programms durch die Gerichte kaum mehr wahrscheinlich ist: Die EZB hat selbst angekündigt, dass sie das Programm 2018 auslaufen lassen wolle. Der EuGH wird kaum vor diesem Zeitpunkt über das PSPP urteilen. Das sind gute Nachrichten für die Eurozone, denn vieles deutet darauf hin, dass tatsächlich das Quantitative Easing zur Gesundung der europäischen Volkswirtschaften beigetragen hat.

Doch auch jenseits der pragmatischen Bewertung des Urteils muss man als Ökonom froh sein, dass das BVerfG am Ende nicht inhaltlich über das PSPP geurteilt hat, denn die ökonomischen Argumente der Richter lassen in beträchtlichen Teilen intellektuell zu wünschen übrig. Einer der Gründe, warum die Richter an der Rechtmäßigkeit des PSPP zweifeln, ist, dass aus ihrer Sicht das PSPP eigentlich Wirtschaftspolitik und nicht Geldpolitik sei. Aufgrund des Volumens und der Dauer des Programms beeinflussten die Aufkäufe die Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand in der Eurozone, wodurch diese mehr für öffentliche

Investitionen ausgeben könnte. Damit wirke die EZB-Politik „wirtschaftslenkend“. Weil die EZB aber nur das Mandat zur Geldpolitik, nicht aber zur Wirtschaftspolitik habe, sei dies eine mögliche Überschreitung der Kompetenzen der Notenbank. Aus Sicht moderner Makroökonomie ist diese gedankliche Trennung zwischen reiner Geldpolitik und „Wirtschaftslenkung“ absurd: Geldpolitik wirkt gerade dadurch, dass in Fällen extrem schwacher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage eine „Lenkung“ der Wirtschaft zu mehr Nachfrage stattfindet. Und natürlich gibt es dabei immer wieder klare und vorhersehbare Effekte auf die Finanzierungsbedingungen von Staaten. Geldpolitik ist und bleibt in der Natur der Sache ein Teil der Wirtschaftspolitik. Führt man die Argumentation des BVerfG logisch zu Ende, dürfte die EZB eigentlich keine deutlichen Zinsänderungen mehr vornehmen, weil sie damit Wirtschaftspolitik betreibt. So bleibt ein schaler Beigeschmack, dass die Verfassungsrichter dem Grundkonsens des deutschen Establishments folgen wollten, nach dem es bei dem massiven Aufkauf von Staatsanleihen durch die Notenbank ja nicht mit rechten Dingen zugehen könnte, gleichzeitig die Richter aber Schwierigkeiten hatten, eine ökonomisch schlüssige Argumentation zu finden. Eine solche Urteilsbegründung ist dem BVerfG eigentlich nicht würdig.

Sebastian Dullien

HTW Berlin und European Council on Foreign Relations

Sebastian.Dullien@htw-berlin.de

## Krankenversicherung

## Bye-bye Beihilfe?

Die Freie und Hansestadt Hamburg plant ein „Gesetz über die Einführung einer pauschalen Beihilfe zur Flexibilisierung der Krankheitsvorsorge“. Beamte der Hansestadt sollen ein einmaliges Wahlrecht zwischen einerseits dem jetzigen System der Beihilfe ergänzt um eine private Versicherung der nicht durch die Beihilfe abgedeckten Krankheitskosten und andererseits einem Zuschuss zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) oder zu einer Vollversicherung in der privaten Krankenversicherung (PKV) erhalten. Die neue Option ist vor allem für eine Versicherung in der GKV interessant. Die so versicherten Beamten erhielten einen Zuschuss in Höhe der Hälfte des einkommensabhängigen Versicherungsbeitrags der GKV und würden wie andere abhängig beschäftigte Mitglieder der GKV behandelt. Dadurch würden insbesondere Beamte entlastet, die über ein geringes Einkommen verfügen oder in deren Familie Vorerkrankungen oder Behinderungen bestehen. Sie müssen für sich und ihre Familienmitglieder im heutigen System mit relativ hohen Prämien für den nicht von der Beihilfe gedeckten Anteil rechnen, da die PKV risikoabhängige Prämien erhebt. Dies erklärt, warum gegenwärtig ca. 2400 von 40 000

Landesbeamten in der GKV versichert sind, obwohl sie trotz Beihilfeberechtigung den vollen GKV-Beitrag leisten. Durch den Zuschuss würden sie deutlich entlastet. Bei einer durch das geplante Gesetz ermöglichten Entscheidung dürften noch mehr Staatsbedienstete für die GKV optieren.

Die Entlastung von Beamten mit geringem Einkommen und gesundheitlichen Problemen ist ein ehrenwertes Ziel, die Einführung einer Optionslösung für alle Beamten allerdings problematisch. Der GKV-Spitzenverband hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Gefahr einer Optimierung zulasten der GKV besteht. Hamburg will dies dadurch verhindern, dass die Entscheidung zwischen Beihilfe und Zuschuss einmalig und unwiderruflich ist. Das Selektionsproblem zulasten der GKV besteht jedoch unabhängig von späteren Wechselmöglichkeiten. Da der GKV-Beitrag einkommensabhängig und vom Gesundheitszustand unabhängig ist, ist die GKV-Option für Staatsbedienstete mit geringen Einkommen und gesundheitlichen Problemen generell attraktiv. Einkommensstarke und gesunde Beamte dürften sich wie bisher für die Kombination von Beihilfe und PKV entscheiden. Die Hamburger Gesetzesinitiative läuft deshalb Gefahr, das GKV-System zusätzlich zu belasten. Dies kann die Stadt Hamburg vermeiden, indem sie die gesetzlichen Kassen durch Zahlungen an den Gesundheitsfonds dafür kompensiert, dass sie Beamte mit gesundheitlichen Problemen und geringem Einkommen nicht selbst über das Beihilfesystem versichert. Grundsatz wäre dabei, dass diese Zahlungen die Differenz der Beitragseinnahmen der gesetzlich versicherten Beamten und deren Ausgaben im GKV-System decken. Diese Differenz lässt sich mit Daten des Gesundheitsfonds und des morbiditätsorientierten Risikostrukturausgleichs berechnen. Aus Sicht der GKV wäre die Versicherung der Beamten damit beitragsatzneutral.

Grundsätzlich stellt sich jedoch die Frage, warum Beamte nicht einfach wie alle anderen abhängig Beschäftigten behandelt werden. Diese müssen bei einem Einkommen bis zur Versicherungspflichtgrenze in der GKV versichert sein. Der Arbeitgeber zahlt einen Arbeitgeberbeitrag von derzeit 7,3% des Einkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Das Selektionsproblem wäre damit gemindert. Im Vergleich zur obigen Lösung kann die GKV sogar mit höheren zusätzlichen Einnahmen als Ausgaben rechnen, weil unter den Beamten der durchschnittliche Gesundheitszustand besser sein dürfte als beim repräsentativen GKV-Mitglied. Die Folge wäre eine Beitragsentlastung aller GKV-Versicherten. Weitere Vorteile wären, dass das für den Staat aufwändige Prüfen von Arztrechnungen und Berechnen der Ansprüche im Beihilfesystem entfallen würde.

Mathias Kifmann  
Universität Hamburg  
Mathias.Kifmann@wiso.uni-hamburg.de

## Insolvenz von Air Berlin

### Wettbewerb bleibt auf der Strecke?

Noch fliegt Air Berlin, aber das Ende ist abzusehen. Unklar ist jedoch, was genau aus Air Berlin wird. Der Bundesverkehrsminister scheint eine Zerlegung der Fluggesellschaft zu bevorzugen, vor allem um die Position der Lufthansa weiter zu stärken. Aus ihr soll ein National Champion werden, der im Heimatmarkt – anders als heute – möglichst wenig Wettbewerb ausgesetzt ist, so die Überlegungen des Ministers und einiger anderer Politiker. Leidtragende einer solchen Politik wären zweifelsohne die Passagiere. Bei einer Übernahme durch die Lufthansa-Gruppe würde – sofern es nicht zu kartellrechtlichen Auflagen kommt – auf fast allen wichtigen innerdeutschen Strecken ein Monopol entstehen. Allein auf der Strecke von Berlin nach Köln verbliebe mit Ryanair ein Konkurrent. Auch auf zahlreichen Flugverbindungen in die Schweiz und nach Österreich käme es zu einer erheblichen Konzentration. Wie Erfahrungen – etwa aus der Übernahme von Austrian Airlines durch die Lufthansa im Jahr 2009 oder aus internationalen Fusionsfällen – zeigen, drohen insbesondere auf Strecken, auf denen der Wettbewerb eliminiert wird, deutliche Preissteigerungen.

Daher ist auch kaum vorstellbar, dass die Europäische Kommission eine vollständige Übernahme von Air Berlin durch die Lufthansa-Gruppe überhaupt genehmigen würde. Die geplante Übernahme von Aer Lingus durch Ryanair etwa wurde 2013 ganz untersagt, ebenso die geplante Fusion von Olympic Air und Aegean Airlines in Griechenland zwei Jahre zuvor. In zahlreichen anderen Verfahren wurden die Fluggesellschaften veranlasst, Start- und Landerechte auf kritischen Routen abzugeben, um so neue Markteintritte zu ermöglichen. Dies wäre auch für die Lufthansa zu erwarten. Eine vollständige Übernahme von Air Berlin durch die Lufthansa ist kartellrechtlich eigentlich ausgeschlossen. Die Abgabe von kritischen Start- und Landerechten wird die Mindestanforderung sein. Selbst eine Abgabe von Start- und Landerechten an kritischen Flughäfen wie Frankfurt, München, Düsseldorf, Hamburg und Berlin-Tegel an verschiedene Konkurrenten wie etwa Ryanair, Easyjet oder auch andere Gesellschaften, wäre jedoch nur eine zweitbeste Lösung. Kann die Lufthansa nämlich entscheiden, wem sie die erforderlichen Start- und Landerechte übergibt, wird sie möglichst wenig aggressive Wettbewerber auswählen und die Rechte zersplittert verteilen, sodass kein großer zweiter Anbieter im innerdeutschen Luftverkehr entsteht. Für den Wettbewerb wäre es jedoch besser, wenn gleich ein anderer Interessent Air Berlin übernehmen würde. Dabei kann das Ferienfliegergeschäft und selbst der internationale Flugverkehr durchaus abgespalten werden. Für den Wettbewerb im innerdeutschen Luftverkehr wäre es jedoch gut,

wenn ein Anbieter sämtliche Slots von Air Berlin für den Luftverkehr innerhalb Deutschlands übernehmen könnte, sodass ein zweiter starker Konkurrent zur Lufthansa entsteht, der sich gegebenenfalls auch in eine mit der Star Alliance konkurrierende internationale Allianz einbringt und der hinreichende Größenvorteile realisieren kann. Die Lufthansa vor einem solchen Wettbewerber schützen zu wollen, ist dagegen eine wirklich schlechte Idee.

Mit der Idee eines National Champions im Luftverkehr haben sich bereits viele Nationen die Finger verbrannt. Der Schutz vor heimischem Wettbewerb macht Unternehmen nicht fit für die internationale Konkurrenz, sondern teuer und lethargisch. Die Verbraucher sind regelmäßig die Leidtragenden. Ein besonderes Schutzbedürfnis ist bei der Lufthansa nach dem Rekordgewinn von 1,75 Mrd. Euro im Jahr 2016 ohnehin nicht auszumachen, zumal für 2017 schon der nächste Rekordgewinn von über 2 Mrd. Euro prognostiziert wird. Dass ein Vertreter der Lufthansa nun mit im Gläubigerausschuss der Air Berlin sitzt, ist für den Wettbewerb in hohem Maße problematisch. Wenn sich die Politik schon einmischt, sollte sie nicht der Lufthansa auch noch den Rücken in ihrem Vorhaben stärken, den Wettbewerb auszubremsen, sondern vielmehr dafür Sorge tragen, dass auch in Zukunft am deutschen Fliegerhimmel wirksamer Wettbewerb besteht.

Justus Haucap

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
justus.haucap@dice.uni-duesseldorf.de

## Bitcoin

### Höhenflug Grund zur Besorgnis?

Die virtuelle Währung Bitcoin hat kürzlich erstmals den Kurswert von 4000 US-\$ übersprungen. Damit hatte sich der Kurs seit Beginn des Jahres vervierfacht. Dies wirft Fragen nach den Ursachen für diesen rasanten Kursanstieg auf. Marktbeobachter sehen eine mögliche Begründung in der jüngsten Gabelung von Bitcoin in die bisherige Bitcoin (BTC) Blockchain einerseits und eine neue, parallele Bitcoin Cash (BCH) Blockchain andererseits. Hintergrund der Spaltung ist die Diskussion darüber, wie man das Bitcoin-System am besten skalieren kann. Denn in der jüngeren Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die bestehende Architektur bei steigenden Nutzerzahlen und Volumina zu einer Verlangsamung der Transaktionsabwicklung führt. Die Entwickler von Bitcoin Cash haben zum 1.8.2017 eine zur bisherigen Bitcoin-Plattform parallel verlaufende Blockchain mit einer größeren Blockgröße gestartet. Es ist noch zu früh, die Erfolgchancen von Bitcoin Cash einzuschätzen. Doch die von manchen Analysten angeführte Begründung,

die Abspaltung von Bitcoin Cash habe für die erforderliche Klarheit bei Bitcoin-Investoren gesorgt und somit das Kursfeuerwerk ausgelöst, ist kaum nachvollziehbar. Im Gegenteil: Die Unsicherheit über die Zukunft von Kryptowährungen im Allgemeinen und von Bitcoin im Besonderen ist nach diesen doch im Wesentlichen intransparenten Vorgängen um die Abspaltung der ältesten Kunstwährung größer denn je, zeigt sie doch, wie anfällig ein dezentrales, anonymisiertes Netzwerk ist, wenn sich Teile der Community eine Veränderung des Systems wünschen. Dies wäre in etwa so, als könnten bei klassischen Währungen wie dem Euro Teile des Finanzsektors die Einführung einer Parallelwährung beschließen und zwar ohne offenzulegen, wer sich dies aus welchen Gründen wünscht und wer davon profitiert.

Andere Erklärungen sehen die Ursache in der steigenden Akzeptanz von Bitcoin als Zahlungsmittel in Ländern wie Japan. Dieser Effekt ist jedoch quantitativ viel zu gering, als dass er ein nennenswerter Kurstreiber sein könnte. Denn die Verwendung von Bitcoin ist im Vergleich zu anderen Zahlungsmitteln immer noch vernachlässigbar. Bei der ungewöhnlichen Kurssteigerung könnte es sich auch um eine spekulative Blase handeln, die von sich selbst erfüllenden Erwartungen oder auch gezielten Manipulationen von großen Marktteilnehmern gestützt wird. Woher kommt also der plötzliche Kursanstieg? Letztlich wissen dies weder die (wenigen) Bitcoin-Analysten und schon gar nicht die Aufsichtsbehörden, die es für die Kryptowährungen bisher nicht gibt – und das ist ein Grund zur Besorgnis. Denn fundamentale Daten, die Kursbewegungen von klassischen Währungen erklären können, wie z.B. Zinsdifferenzen oder unterschiedliche Inflations- bzw. Wachstumserwartungen, fallen als Erklärungsfaktoren weg. Man weiß weder, wer letztlich aus welchen Gründen in diese Währungen investiert, noch gibt es eine funktionierende Kontrolle darüber, ob es Insiderhandel bei Kryptowährungen gibt oder ob sie als Vehikel von Geldwäsche im Darknet fungieren.

In jedem Fall ist der plötzliche Preisanstieg ein weiterer Beleg dafür, dass sich die internationale Finanzaufsicht des Themas „Kryptowährungen“ verstärkt annehmen muss. Zwar hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht mit dem jüngsten Verbot der Geschäftstätigkeit von OneCoin (Dubai) in Deutschland bewiesen, dass sie die Entwicklungen von Geschäften mit Kryptowährungen sehr aufmerksam verfolgt. Aber auf internationaler Ebene ist dieser Markt bislang weitgehend unreguliert, intransparent und unbeaufsichtigt. Dies muss sich rasch ändern, denn mittlerweile liegt der Marktwert der fünf größten Kryptowährungen bei mehr als 120 Mrd. US-\$.

Volker Brühl

Goethe-Universität Frankfurt am Main  
bruehl@ifk-cfs.de