

Anmerkungen zum Entwurf eines Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetzes (FMStErgG)

Rettungsübernahmegesetz

Privateigentum und Vertragsfreiheit sind konstitutive Merkmale der sozialen Marktwirtschaft. Eigentum ist deshalb ein hohes, auch grundgesetzlich geschütztes Gut. Staatliche Eingriffe in Eigentumsrechte können die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft beschädigen und falsche Signale hinsichtlich der Qualität und der Vertrauenswürdigkeit des Investitionsstandortes Deutschland senden.

Nachdrückliches und umfassendes staatliches Handeln war und ist in der Finanzmarktkrise alternativlos, um die Stabilität der Märkte zu sichern. Der Staat muss deshalb die Möglichkeit haben, den Erfolg von Stabilisierungsmaßnahmen notfalls auch durch die vollständige Übernahme eines Kreditinstituts zu sichern. Hierzu stehen bereits Instrumente (vertraglicher Kauf, Kapitalerhöhung des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung [SoFFin], Übernahmeangebot) zur Verfügung, die zunächst zu prüfen sind. Zudem ist zu begrüßen, dass das Bundesministerium der Justiz und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie derzeit noch nach alternativen, neuen Lösungsansätzen suchen.

Scheitern andere Möglichkeiten einer Übernahme zu Stabilisierungszwecken, sollte als ultima ratio im Interesse der Finanzmarktstabilität auch die Enteignung von Aktionären nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Dabei sollte die Übernahme eines Unternehmens durch den Staat aber grundsätzlich nur befristet erfolgen. Eine auf längere Frist angelegte staatliche Unternehmenstätigkeit wäre wegen der damit verbundenen Risiken nicht im Interesse der Steuerzahler und aus ordnungspolitischen Erwägungen abzulehnen, da sie den Wettbewerb dauerhaft verzerre. Ein definitiver Rückzug des Staates muss deshalb für den Zeitpunkt vorbereitet werden, zu dem die Voraussetzungen für das staatliche Engagement nicht mehr gegeben sind.

Erhalt von Verlustvorträgen bei Anteilsübertragungen und Umstrukturierungsmaßnahmen

Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (FMStG) statuiert für Maßnahmen des SoFFin u. a. eine Ausnahme von den steuerlichen Vorschriften der §§ 8c KStG, 10a GewStG. Diese Regelungen, die im Zuge des Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008 eingeführt wurden, bestimmen, dass steuerliche Verlustvorträge bei Übernahme von Beteiligungen in Höhe von 25 % bis 50 % nur anteilig übergehen und bei Übernahme einer Beteiligung von über 50 % vollständig untergehen. Die Vorschriften waren von der Wirtschaft als rein fiskalische Regelungen zur Kappung von Verlustvorträgen aus Altverlusten massiv kritisiert worden. Für die Anwendung des FMStG war die Aussetzung der §§ 8c KStG, 10a GewStG richtig, nicht zuletzt, weil nicht einsehbar ist, wieso bei Übernahme von Beteiligungen durch den SoFFin nur wegen des befristeten Einstiegs des Staates Verlustvorträge (die letztlich für die Bewertung der Beteiligung eine wichtige Rolle spielen) verloren gehen sollen.

Der Entwurf des FMStErgG enthält zurzeit noch keine steuerlichen Regelungen. Gemäß der Stellungnahme des Bundesrats vom 6. März 2009 (BR-Drs. 160/09 - Beschluss) sollen Übertragungen bzw. Auslagerungen von Beteiligungen und deren Rückübertragung im öffentlich-rechtlichen Bereich, namentlich bei den Landesbanken, ebenfalls von den schädlichen Folgen der genannten Regelungen freigestellt werden. So heißt es in Ziff. 2 der Stellungnahme, dass die §§ 8c KStG, 10a GewStG auch ausgesetzt werden sollen für „den Erwerb von Stabilisierungselementen oder deren Rückübertragung durch eine andere inländische Gebietskörperschaft oder einer von ihr errichteten, mit dem Fonds (*Anm.: dem SoFFin*) vergleichbaren Einrichtung.“

In der Bundesratsstellungnahme wird ferner unter Ziff. 12 angeregt, den Erhalt von Verlustvorträgen auch bei Umstrukturierungsmaßnahmen i. S. des Umwandlungssteuergesetzes sicherzustellen. Dies soll gelten für „Unternehmen des Finanzsektors bei Umstrukturierungen i. S. des Umwandlungssteuergesetzes, sofern diese eine notwendige Vorbereitung von Stabilisierungsmaßnahmen i. S. der §§ 6 bis 8 des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes darstellen“. In der Begründung wird allerdings vor allem auf die Problematik bei Landesbanken hingewiesen. Daher besteht die Befürchtung, dass die Initiative nur auf Landesbanken beschränkt wird.

Derartige Ausnahmeregelungen wären wettbewerbspolitisch höchst problematisch und verfassungsrechtlich nicht haltbar. Für Regelungen zum Erhalt von Verlustvorträgen besteht in gleicher Weise auch ein Bedürfnis für privatrechtliche Kreditinstitute und sonstige gewerbliche Unternehmen. Eine Beschränkung nur auf Landesbanken würde zu eklatanten Wettbewerbsverzerrungen führen. Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich positiv zu werten, dass in der Stellungnahme unter Ziff. 8 eine Ergänzung vorgeschlagen wird. Danach soll in Sanierungsfällen unter näher beschriebenen Voraussetzungen generell der Verlustvortrag erhalten bleiben. Maßgebliche Voraussetzung soll sein, dass der Erwerber dem Unternehmen im Zusammenhang mit dem Erwerb der Beteiligung wesentliches Betriebsvermögen (mindestens 25 % des Aktiv-

vermögens vor der Sanierungsmaßnahme) zufführt und die Erhöhung geeignet ist, die Sanierung herbeizufführen. Diese Voraussetzungen zum Erhalt von Verlustvorträgen sind jedoch sehr viel restriktiver als die für den öffentlich-rechtlichen Bereich vorgeschlagenen Regelungen. Zudem enthalten sie eine ganze Reihe von Unklarheiten.

Die erwähnten wettbewerbpolitischen und verfassungsrechtlichen Bedenken können daher durch die unter Ziff. 8 vorgeschlagenen Ergänzungen nicht ausgeräumt werden. Die schädlichen und krisenverschärfenden steuerlichen Regelungen der §§ 8c KStG, 10a GewStG und des Umwandlungssteuergesetzes, die zum Wegfall oder zur Einschränkung von Verlustvorträgen führen, sollten deshalb ganz allgemein und uneingeschränkt für alle Unternehmen zumindest bei notwendigen Rettungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen ausgesetzt bzw. modifiziert und dies nicht allein auf Landesbanken bzw. öffentlich-rechtliche Kreditinstitute beschränkt werden.

Laufzeit der Garantien

Die wesentliche, in Artikel 1 FMStErgG vorgesehene Änderung des FMStG betrifft das Instrument der Garantieübernahme und sieht eine Verlängerung der möglichen Laufzeit der abzusichernden Verbindlichkeiten von 36 auf 60 Monate vor. Diese Änderung setzt eine von der Europäischen Kommission in ihrer zweiten Entscheidung zum deutschen Stabilisierungspaket vom 12. Dezember 2008 bereits geschaffene Möglichkeit um.

Da die Forderungsgarantien im Vergleich zur Rekapitalisierungshilfe das bislang mit Abstand am stärksten genutzte Element des FMStG sind, halten die privaten Banken eine Verbesserung dieses Instruments und eine Verlängerung der maximalen Garantiedauer auf fünf Jahre für unverzichtbar.

Mit der geplanten Änderung wird eine Differenzierung der Laufzeiten staatlich garantierter Emissionen ermöglicht. Damit ergibt sich auch eine zeitliche Differenzierung des Anschlussfinanzierungsbedarfs der betreffenden Institute, und es wird der Gefahr entgegengewirkt, dass es nach 36 Monaten möglicherweise zu einer erneuten übermäßigen Belastung der Kapitalmärkte und eventuell zu Schwierigkeiten in der Kreditversorgung der Wirtschaft, namentlich des Mittelstands, kommt.

Die von Seiten der Pfandbriefbanken an der Garantieverlängerung geäußerte Kritik greift zu kurz. Bei der Genehmigung der von den EU-Mitgliedstaaten zur Stabilisierung der Finanzmärkte aufgelegten Maßnahmenpakete verfolgt die Kommission die Ziele, Wettbewerbsverzerrungen möglichst gering zu halten und einen Subventionswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern. Dies bedeutet, dass sie entsprechend ihrer zweiten Entscheidung zum deutschen Stabilisierungspaket auch in anderen EU-Staaten Garantielaufzeiten von bis zu fünf Jahren erlauben wird. In Deutschland hat sie dies für ein Garantieprogramm der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt für Emissionen der NordLB bereits getan. Ein Verzicht auf eine Garantieverlängerung im FMStErgG würde damit lediglich zu einer Benachteiligung deutscher (privater) Kreditinstitute führen, ohne die Wettbewerbssituation für die Pfandbriefbanken zu verbessern.

Im Übrigen hat die Bundesregierung die Belange der Pfandbriefbanken durchaus im Auge. So erfolgen die umfangreichen Stützungsmaßnahmen bei der Hypo Real Estate in erster Linie unter dem Aspekt der Sicherung des Pfandbriefes. Damit verfügen die Pfandbriefbanken bzw. der Pfandbrief praktisch über eine implizite Staatsgarantie.

Die Bundesregierung hat in der Begründung zum FMStG außerdem ausdrücklich zugesichert, kurzfristig weitere gesetzliche Maßnahmen zur Gewährleistung von deutschen Pfandbriefen zu ergreifen, soweit es die Funktionsfähigkeit des Pfandbriefmarktes erfordert.

Auch die Investoren sehen ungeachtet der bislang staatlich garantierten Anleihen offensichtlich die besondere Sicherheit des Pfandbriefs. So spricht der Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) in einer Pressemitteilung vom 16. Februar 2009 von „Anzeichen für eine durchgreifende Erholung“ am Pfandbriefmarkt.