

An den Vorsitzenden des  
Finanzausschusses im Deutschen Bundestag  
Herrn Dr. Volker Wissing, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Per E-Mail:  
volker.wissing@bundestag.de;  
finanzausschuss@bundestag.de

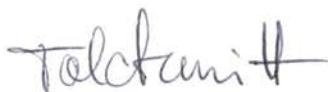
Berlin, 12. Mai 2010

### Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 17.05.2010

Sehr geehrter Herr Dr. Wissing,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 17.05.2010 und für die Gelegenheit, zu den im Rahmen dieser Anhörung eingebrachten Anträgen der SPD-Fraktion, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Fraktion DIE LINKE sowie zu den "Eckpunkten für die Finanzmarktregulierung" der Bundesregierung Stellung nehmen zu können. Unsere Stellungnahme haben wir als **Anlage** beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen



Jens Tolckmitt



Dr. Christian Marburger

**Anlage**

**Stellungnahme des  
vdp**

**zur Ausschussdrucksache „Eckpunkte für die Finanzmarktregulierung“  
(BT-FA-Drs. 17(7)46 vom 30.03.2010)**

**zu dem Antrag der SPD-Fraktion  
„Die Lasten der Krise gerecht verteilen, Spekulation eindämmen - Internationale  
Finanztransaktionssteuer einführen“ (BT-Drs. 17/527 vom 26.01.2010)**

**zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN  
„Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“ (BT-Drs. 17/1422 vom 21.04.2010)**

**sowie zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE  
„Die Banken sollen für die Krise zahlen“ (BT-Drs. 17/471 vom 20.01.2010) und  
„Finanztransaktionssteuer international vorantreiben und national einführen“  
(BT-Drs. 17/518 vom 26.01.2010)**

### **I. Finanztransaktionssteuer vs „Bankenabgabe“**

Die o.g. Anträge der Fraktionen zielen überwiegend auf die Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Sinne einer „erweiterten“ Tobin-Tax. Diese wird als taugliches Instrument gesehen, um die in den vergangenen Jahren stattgefundene Expansion der Finanzmärkte zurückzuführen und die Profitabilität kurzfristiger und häufig spekulativer Finanzgeschäfte zu senken. Durch die Erfassung aller börslichen und außerbörslichen Transaktionen von Wertpapieren, Anleihen und Derivaten sowie aller Devisengeschäfte soll eine flächendeckende Eindämmung spekulativer Geschäfte erfolgen.

Hingegen spricht sich das Bundeskabinett in seinem am 30.03.2010 beschlossene Eckpunkte-Papier dafür aus, den Finanzsektor an der Bekämpfung künftiger Krisen und an der Restrukturierung von systemrelevanten Finanzinstituten über einen Sonderfonds und eine hierfür zu entrichtende Abgabe finanziell zu beteiligen.

Wichtig erscheint uns der Hinweis, dass beide Instrumente sich in der Tat nachhaltig in ihrer Wirkung unterscheiden und deshalb eigentlich nicht als Substitute zur Erreichung ein und desselben Ziels – einer monetären Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten von Finanzkrisen - diskutiert werden können. Eine Abgabe des Finanzsektors entfaltet vor allem fiskalische Wirkung im Hinblick auf die Errichtung und finanzielle Ausstattung eines Rettungsfonds für die Bewältigung zukünftiger Krisen. Eine Besteuerung von Finanztransaktionen über eine erweiterte Tobin Tax geht deutlich hierüber hinaus: Neben der zwangsläufigen fiskalischen Wirkung jeder Steuer stehen hier die Lenkungswirkungen klar im Vordergrund. Nach unserem Verständnis konzentriert sich jedoch die aktuelle Diskussion, die auch Gegenstand der Anhörung des Finanzausschusses sein soll, darauf, wie der Finanzsektor adäquat an den möglichen Kosten künftiger Krisen beteiligt werden kann. Um dieses politisch offenbar gewünschte Ziel zu erreichen, wäre aus unserer Sicht und vor dem Hintergrund des zuvor Gesagten eine Bankenabgabe gegenüber der Einführung einer Finanztransaktionssteuer das geeignetere Instrument.

## II. Finanztransaktionssteuer

Erlauben Sie uns dennoch einige Ausführungen zu den Strukturmerkmalen, die bei Einführung einer Finanztransaktionssteuer zu beachten wären. Die zu diskutierenden Anträge der Fraktionen gehen jenseits des bloßen Rufs nach der Einführung einer solchen Steuer wenig auf Details ihrer Ausgestaltung ein:

- Eine Einführung einer Finanztransaktionssteuer scheint nur im globalen Rahmen sinnvoll. Eine unilaterale Einführung in Deutschland oder auch Europa würde das angestrebte Ziel, Spekulation einzudämmen, schlicht verfehlen, und unmittelbar Ausweichreaktionen der Adressaten auslösen. Internationale Einigkeit nicht nur über die Einführung eines solchen Instruments sondern auch die Ausgestaltungsdetails ist deshalb Voraussetzung für die Wirksamkeit.
- Bestimmt werden muss, wer genau von einer Transaktionssteuer erfasst werden soll, wer also Steuersubjekt sein soll. Die einzige Lösung wäre aus unserer Sicht, alle Marktteilnehmer unterschiedslos in die Besteuerung einzubeziehen (also nicht zwischen Finanzindustrie und anderen Sektoren bei der Erhebung der Steuer zu unterscheiden). Nur so lassen sich auch in diesem Bereich Ausweichreaktionen vermeiden. Gleichzeitig werden aber dann auch praktisch zwangsläufig viele Akteure von der Steuer getroffen, die politisch nicht als Auslöser der gegenwärtigen Finanzkrise oder als Profiteure des vorherigen liberalen Finanzsystems wahrgenommen werden.
- Zentral ist zudem die Frage, ob alle Arten von Transaktionen in allen Arten von Finanzinstrumenten unterschiedslos gleich behandelt werden sollen. Wenn es um das Ziel der Eindämmung von Spekulation gehen soll, ist konkret zu klären, ob unterschiedliche Finanzinstrumente z.B. aufgrund ihres unterschiedlichen Risikogehalts nicht unterschiedlich behandelt werden sollten oder gar müssten. Vieles spricht hierfür. Gleiches gilt für die Frage, ob die Art der Transaktion eine Bedeutung für die Anwendbarkeit und die Bemessung der Steuer haben sollte, ob also z.B. reine Absicherungstransaktionen in Derivaten oder die Emission von Schuldverschreibungen zu Refinanzierungszwecken anders zu behandeln wären als spekulative Geschäfte.

Neben diesen eher grundsätzlichen Fragen sind bislang auch die Details einer solchen Besteuerung in Deutschland nicht geklärt. Es fehlen Vorschläge zur Höhe der Steuer, dem genauen Adressatenkreis (Welche Marktseite soll steuerpflichtig sein – Käufer, Verkäufer oder beide?) und zu Maßnahmen, mit denen eine Überwälzung der Steuerlast auf unbeteiligte Dritte vermieden werden könnte.

Wir sehen vor diesem Hintergrund eine Finanztransaktionssteuer auch im Hinblick auf eine zeitnahe Realisierung nicht als Alternative zu einer Abgabe des Finanzsektors.

## III. „Bankenabgabe“

Aber auch die Ausgestaltung der Bankenabgabe bedarf der Präzisierung. Nach den Ausführungen des Eckpunkte-Papiers sollen alle Kreditinstitute an der Abgabe beteiligt werden. Die konkrete Beitragsbemessung soll am systemischen Risiko ausgerichtet sein. Dieses soll anhand der Größe der eingegangenen Verbindlichkeiten eines Kreditinstituts und seiner Vernetzung im Finanzmarkt, gegebenenfalls unter Heranziehung weiterer Indikatoren bestimmt werden. Durch die Abgabe soll auf eine risikoadäquate Unternehmensführung hingewirkt werden (Lenkungsfunction). Liquiditätsrisiken, die aus der Fristentransformation zwischen bestimmten als risikoarm wahrgenommenen kurzfristigen Refinanzierungsformen und der Ausreicherung langfristiger Kredite auf dieser Basis resultieren, sollen nach unserem Verständnis des Papiers demgegenüber nicht adressiert werden.

Folgende Anmerkungen erlauben wir uns hierzu:

- Unter dem Blickwinkel des systemischen Risikos ist unseres Erachtens der Adressatenkreis für die in Rede stehende Abgabe zu eingeschränkt und sollte grundsätzlich auf alle Finanzinstitute ausgeweitet werden – idealerweise auch solche, die keiner Regulierung unterliegen. Dies würde auch dem Anspruch gerecht, die möglichen Verursacher zukünftiger Finanzkrisen, die mutmaßlich nicht nur im Bankensektor zu finden sein werden, in deren Bewältigung mit einzubeziehen.
- Als sachgerechte Bemessungsgrundlage für die Bestimmung der Höhe der Abgabe könnte in der Tat die Bilanzsumme herangezogen werden, wie dies bereits diskutiert wird.
- Die zentrale Stellschraube der Bankenabgabe sehen wir jedoch insbesondere in einer differenzierten Betrachtung der Refinanzierungsinstrumente. Nicht unberücksichtigt bleiben darf bei der Bemessung der Abgabe, dass unterschiedliche Refinanzierungsinstrumente und das ihnen gegenüberstehende Aktivgeschäft ein deutlich unterschiedliches Potenzial bergen, zum Auslöser einer Finanzkrise oder einer isolierten Schieflage eines Instituts zu werden. Eine Gewichtung muss deshalb dahingehend erfolgen, dass insbesondere solche Aktivitäten und Instrumente der Abgabe unterworfen werden, die wegen ihres hohen Risikogehalts als potenzielle Auslöser einer Krise (und der späteren Bankenrettung) gelten dürfen.
- Für sachgerecht halten wir deshalb auch, dass nach unseren Informationen Spareinlagen im Rahmen der Bemessung der Bankenabgabe bevorzugt behandelt werden sollen. Ausgewogenheit in der Ausgestaltung der Abgabe wird allerdings nur dann erreicht, wenn risikomäßig Vergleichbares auch vergleichbar behandelt wird. Kapitalmarktorientierung allein sagt über den Risikogehalt eines Instruments wenig aus, wie der Pfandbrief als traditionelles Refinanzierungsinstrument unserer Institute auch in der Finanzkrise nachdrücklich bewiesen hat.

#### **IV. Restrukturierung und Reorganisation systemrelevanter Banken**

Wir unterstützen das Ziel, frühzeitig systemischen Krisen entgegen zu wirken. Die dafür vorgesehenen gestuften Interventionsoptionen (frühzeitiges Eingreifen, Restrukturierung und Reorganisation) sind im Grundsatz richtig. Letztlich geht es darum, „Ansteckungseffekte“ im Falle einer Krise weitestgehend zu vermeiden. Der angekündigte Rechtsrahmen konzentriert sich auf Reorganisations- und Restrukturierungsmaßnahmen für systemrelevante Institute. Hierbei ist darauf zu achten, dass zur Bestimmung der Systemrelevanz alle wesentlichen Schlüsselkriterien berücksichtigt werden. Auch gilt es, etwaige, für eine Sanierung erforderliche flankierende staatliche Interventionen bzw. Unterstützungsmaßnahmen auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Mit Datum vom 19.01.2010 hat der ZKA gegenüber der Europäischen Kommission, DG Binnenmarkt, und nachrichtlich gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen zu einem EU-Rahmenwerk für ein grenzüberschreitendes Krisenmanagement im Bankensektor Stellung genommen. Um Wiederholungen zu vermeiden, möchten wir an dieser Stelle abschließend die besonderen, die Pfandbriefbanken betreffenden Gesichtspunkte noch einmal gesondert hervorheben:

Sowohl im Rahmen eines nationalen wie auch eines etwaigen europäischen Restrukturierungs- und Abwicklungssystems ist darauf zu achten, dass besondere nationale gesetzliche Mechanismen zur Bankenrestrukturierung bzw. -abwicklung anwendbar bleiben und berücksichtigt werden. Andernfalls können z.B. die gesetzlich geschützten Interessen bevorzogter Gläubiger beeinträchtigt werden.

Das Pfandbriefgesetz sieht bereits umfassende Regelungen für die Behandlung der Pfandbriefforderungen und Deckungsmassen im Sinne eines living will und einer fortführenden Restrukturierung in den §§ 30 ff. PfandBG vor. Danach können z.B. Deckungsmassen einer insolventen Pfandbriefbank insgesamt oder teilweise auf eine andere Pfandbriefbank übertragen werden. Die Regelungen eines Reorganisationsgesetzes sollten daher bei Pfandbriefbanken nur insoweit anwendbar sein, als sie die in das Deckungsregister eingetragenen Werte und zugehörigen Pfandbriefforderungen in ihrer Zuordnung nicht berühren. Nach dem Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der geänderten Bankenrichtlinie und der geänderten Kapitaladäquanzrichtlinie wird die Zuordnung dieser Vermögenswerte als "Pfandbriefbank mit beschränkter Geschäftstätigkeit" noch verstärkt (Art. 3 Nr. 14). Es muss sichergestellt sein, dass nicht auf der Grundlage des Reorganisationsgesetzes in diese Zuordnung eingegriffen werden darf. Dies würde die Regelungen für die Deckungsmassen der Pfandbriefe erheblich beeinträchtigen.

So würde beispielsweise durch einen Transfer von Deckungswerten maßgeblich in die Rechte der Pfandbriefgläubiger eingegriffen, wenn die aufnehmende Gesellschaft keine Pfandbrieflizenz hätte. Ein Kreditinstitut ohne Pfandbrieflizenz wäre rechtlich nicht in der Lage, die Forderungen der Pfandbriefgläubiger als bevorrechtigt anzuerkennen. Ebenso wenig wäre sichergestellt, dass die Deckungswerte von den übrigen Vermögenswerten des Kreditinstituts separiert werden. Bestünde daher die Gefahr, dass im Vorfeld der Insolvenz einer Pfandbriefbank Deckungswerte auf Kreditinstitute ohne Pfandbrieflizenz übertragen werden könnten, hätte dies einen massiven Vertrauensverlust in die Sicherheit des Pfandbriefs und damit des Pfandbriefsystems zur Folge.