



BVR · Schellingstraße 4 · 10785 Berlin

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

**Bundesverband der Deutschen
Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR**

Schellingstraße 4
10785 Berlin

Telefon (030) 20 21 - 0 · Durchwahl: 20 21 - 1600
Telefax (030) 20 21 - 191600
E-Mail: k.moeller@BVR.de
www.BVR.de

perE-Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

Berlin, 11. Mai 2010

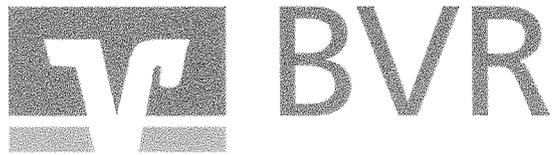
Ihre Zeichen PA 7 - 17/527; 17/518
Ihre Nachricht
Unsere Zeichen Se - jer
Aktenzeichen

Stellungnahme des BVR im Vorfeld der Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2010 zu dem Antrag der SPD-Fraktion (BT-Drs. 17/527 vom 26.01.2010), zu dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen (BT-Drs. 17/1422 vom 21.04.2010), zu den Anträgen der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 17/471 vom 20.01.2010 sowie 17/518 vom 26.01.2010) und zum Eckpunktepapier für die Finanzmarktregulierung der Bundesregierung (Ausschuss-Drs. 17(7)46)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Wissing,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2010 zu Anträgen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer sowie zum Eckpunktepapier für die Finanzmarktregulierung, welches am 31. März von der Bundesregierung veröffentlicht wurde, und der Möglichkeit im Vorfeld zu diesen Themen eine Stellungnahme abzugeben.

Unsere Positionen haben wir in der als **Anlage** diesem Schreiben beigefügten Stellungnahme zusammengefasst. Wir haben diese untergliedert in einen Abschnitt A) zum Eckpunktepapier



Stellungnahme zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 17. Mai 2010 zu dem Antrag der SPD-Fraktion (BT-Drs. 17/527 vom 26.01.2010), zu dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen (BT-Drs. 17/1422 vom 21.04.2010), zu den Anträgen der Fraktion Die Linke (BT-Drs. 17/471 vom 20.01.2010 sowie 17/518 vom 26.01.2010) und zum Eckpunktepapier für die Finanzmarktregulierung der Bundesregierung (Ausschuss-Drs. 17(7)46)

11. Mai 2010

A) Zum Eckpunktepapier der Bundesregierung

A.1) Erhebung einer risikoadjustierten Bankenabgabe und Errichtung eines Stabilitäts-Fonds

Vorbemerkung

Die Bundesregierung beabsichtigt mit der Einführung einer Bankenabgabe einen Stabilisierungs-Fonds aufzubauen, mit dem systemrelevante Banken zukünftig gestützt werden sollen. Im Lichte der Erfahrungen aus den staatlichen Rettungsmaßnahmen der letzten Jahre ist es vom Grundsatz her nachvollziehbar, dass die Bundesregierung nach Instrumenten sucht, um solche ad-hoc-Stabilisierungsmaßnahmen zu vermeiden bzw. in einem regulierten Rahmen abzubilden. Die Finanzierung dieser Stabilisierungsmaßnahmen der gesamten Kreditwirtschaft aufzuerlegen ist jedoch nicht sachgerecht.

Zurecht wird im Eckpunktepapier der Bundesregierung herausgestellt, dass der Stabilisierungs-Fonds für die „Finanzierung künftiger Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen bei systemrelevanten Banken“ bereitstehen soll. Diese Banken zeichnen sich regelmäßig auch dadurch aus, dass ihr Geschäftsmodell geprägt ist durch einen starken Fokus auf das Investmentbankinggeschäft. Dieses zeichnet sich durch eine hohe Schwankungsintensität aus und kann zu hohen Überschüssen führen, die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen jedoch auch, dass dieses Geschäftsmodell zu existenzbedrohenden Ergebnissen führen kann.

Derartige Geschäftsmodelle unterscheiden sich deutlich von denen der Institute des genossenschaftlichen Finanzverbundes, welche zudem auch nicht systemrelevant sind und auch keine staatlichen Unterstützungsleistungen in Anspruch genommen haben. Hierfür bestand auch zu keiner Zeit Bedarf. Die Mitglieder des genossenschaftlichen Finanzverbundes haben gezeigt, dass sie über ein funktionierendes Institutssicherungssystem verfügen und somit selbst in der größten Finanzkrise der letzten Jahrzehnte aus eigener Kraft die notwendigen Stabilisierungen im genossenschaftlichen Finanzverbund sicherstellen konnten. Mehr noch: Der genossenschaftliche Finanzverbund hat durch die Geschäftstätigkeit sogar stabilisierend auf den deutschen Finanzmarkt gewirkt. Es ist bekannt, dass insbesondere der genossenschaftliche Finanzverbund nicht nur die Folgen der Finanzmarktkrise bezogen auf das Finanzsystem, sondern auch bezogen auf die Realwirtschaft abmildert hat. So wird die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen sowie an Handwerker bis heute von den Genossenschaftsbanken ausgebaut.

Selbstverständlich richtig ist, dass die Stützungsmaßnahmen des Staates für jene Kreditinstitute, die aufgrund ihrer risikobehafteten Geschäftsmodelle in Schieflage geraten sind, auch den Instituten des genossenschaftlichen Finanzverbundes indirekt in ihrer Eigenschaft als Investoren zugute gekommen sind. In diesem Punkt reihen sich die Mitglieder des genossenschaftli-

chen Finanzverbundes ein in die Reihe aller anderen Kapitalmarktteilnehmer – wie Versicherungen, Industrieunternehmen, Pensionsfonds etc. Sie sind im Hinblick auf den Nutzen aus staatlichen Stützungsmaßnahmen also eher vergleichbar mit anderen institutionellen Investoren als mit systemrelevanten Banken. Hieraus wird deutlich, dass eine allgemeine Bankenabgabe, mit der alle Kreditinstitute allein aufgrund ihrer Kreditinstitutseigenschaft zur Finanzierung des Stabilisierungs-Fonds verpflichtet werden, nicht sachgerecht sein kann.

Mit einem derart finanzierten Fonds werden nicht zuletzt Risiken von Banken mit völlig unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risikostrukturen zu einer Risikogemeinschaft verbunden, die nicht miteinander vereinbar sind. So verfügen Genossenschaftsbanken über eine Risikoüberwachung durch die Gemeinschaft des genossenschaftlichen Finanzverbundes. Eine vorbeugende Prävention sorgt dafür, dass in den über 70 Jahren seit Bestehen dieser Institutssicherung keine Genossenschaftsbank in Zahlungsschwierigkeiten geraten ist, die die Anleger oder den Kapitalmarkt insgesamt belastet haben. Dies ist einer der entscheidenden Faktoren, weshalb Genossenschaftsbanken auch die gegenwärtige Finanzmarktkrise ohne staatliche Hilfe überstanden haben und bei einer Fortführung dieser gruppeneigenen Risikoabsicherung auch in der Zukunft ihre Stabilität aus eigener Kraft sicherstellen können.

Die Einbeziehung in den Kreis der Zahlungspflichtigen einer allgemeinen Bankenabgabe würde jedoch genau diese krisenerprobte gruppeneigene Institutssicherung deutlich schwächen. Da eine Doppelbelastung mit Abgaben in zwei parallele Stabilisierungs-Fonds – zum einen in den staatlichen Fonds für (vom Grundsatz her nur) systemrelevante Banken und zum anderen in die genossenschaftliche Sicherungseinrichtung – nicht tragbar wäre, wäre als Konsequenz ein Mittelentzug über die Bankenabgabe zulasten der genossenschaftlichen Sicherungseinrichtung der Fall. Deren Finanzierungsbasis würde somit geschwächt. Die allgemeine Bankenabgabe würde somit kontraproduktiv auf das verbraucherschützende, in der Krise bewährte Sicherungssystem der genossenschaftlichen Bankengruppe wirken.

Bevor wir im Folgenden näher auf einzelne Argumente eingehen, ist ergänzend herauszustellen, dass eine nationale Bankenabgabe den Finanzplatz Deutschland im internationalen Standortwettbewerb zurückwerfen würde. So würde die Belastung ausschließlich in Deutschland ansässige Kreditinstitute treffen. Grenzüberschreitend tätige deutsche Institute könnten zudem ihre Belastungen durch eine solche Abgabe reduzieren, indem sie die relevanten Teile ihrer Geschäftsaktivitäten ins weniger regulierte Ausland verlagern.

Einzelanmerkungen

1. Risikogemeinschaft unterschiedlicher Geschäftsmodelle erhöht Gesamtrisiko

Eine von allen Kreditinstituten erhobene Bankenabgabe würde diese in Deutschland zwangsweise zu einer sehr heterogenen Risikogemeinschaft zusammenfassen. Regionale Institute, die sich auf das relativ risikoarme Geschäft der Versorgung breiter Bevölkerungsschichten und des Mittelstandes mit Finanzdienstleistungen konzentrieren, würden auch zur Abdeckung von Risiken von Wettbewerbern aus deren renditeorientierten und damit risikoreicheren Kapitalmarktgeschäften beziehungsweise Investmentbanking herangezogen, aus welchen erfahrungsgemäß mitunter hohe aber in der Regel sehr schwankungsinensive Ergebnisse erzielt werden.

Hierdurch wird eine Absicherungsmentalität erzeugt, welche eindeutig zu Lasten der Institute geht, die sich als konservativ und die Krise abfedernd bewiesen haben. So würde der geplante Stabilisierungs-Fonds die Eigenverantwortlichkeit von Banken schwächen und sogar zu einem höheren Risikoverhalten verleiten. Denn in der sicheren Annahme, dass eine konstruierte Risikogemeinschaft für die individuell eingegangenen Risiken entsteht, dürfte die Bereitschaft, höhere Geschäftsrisiken einzugehen, steigen. Somit besteht die Gefahr, dass ein solches Modell einer gruppenübergreifenden Risikogemeinschaft eher zu einem risikoreicheren Gesamtsystem führen wird, was nicht im nationalen oder internationalen Interesse liegen kann. Letztlich würde der „too-big-to-fail“-Ansatz institutionalisiert und gerade nicht entkräftet.

2. Ausweichreaktionen großer Kreditinstitute gehen zulasten regionaler Institute

Eine Bankenabgabe für alle in Deutschland ansässigen Kreditinstitute würde dazu führen, dass ein zusätzlicher Wettbewerbsnachteil zulasten der nationalen Institute im Vergleich zu den Niederlassungen ausländischer Kreditinstitute durch den deutschen Gesetzgeber erzeugt wird. Schließlich würden ausländische Wettbewerber deutscher Institute nicht dieser Zusatzbelastung ausgesetzt werden.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass staatlich unterstützte Kreditinstitute eine Abgabe mangels wirtschaftlicher Kraft auf absehbare Zeit nicht leisten könnten. Die Erfahrungen aus den bisherigen staatlichen Stützungsleistungen bekräftigen diese Befürchtung. So werden stille Einlagen des SoFFin bei Krisenbanken noch nicht einmal mit einem Besserungsschein für deren Verzinsung versehen. Damit wird auf Gegenleistungen für solche Stabilisierungsmaßnahmen im Umfang von über 1,5 Mrd. Euro pro Jahr verzichtet. Allein durch eine verursachergerechte Bepreisung solcher Stützungsmaßnahmen könnte folglich das zur Diskussion stehenden Jahresvolumen für den Stabilisierungs-Fonds erbracht werden, ohne solide wirtschaftende Institute staatlich zu schwächen.

Im Übrigen gilt gerade für solche – heute noch gestützten – Kreditinstitute, dass diese – wie auch andere große Banken – der Sonderabgabe durch Verlagerungen von Geschäfts-

aktivitäten ins Ausland ausweichen können, sobald sie wieder entsprechende Ergebnisse erzielen, die zu einer Abgabepflicht führen würden.

Wenn im praktischen Ergebnis lediglich diejenigen regional tätigen Finanzinstitute zur Bankenabgabe herangezogen würden, deren Geschäftsmodell sich als stabil erwiesen hat, würden Eigenverantwortlichkeit und konservatives Bankgeschäft zu Unrecht bestraft. Hier sehen wir die Gefahr einer Benachteiligung dezentraler Institute, die als wesentliche Säulen der deutschen Kreditwirtschaft zur Sicherstellung der Kreditversorgung der Wirtschaft – insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen sowie Handwerkern – beitragen.

3. Kreditvergabemöglichkeiten würden durch eine Sonderabgabe zusätzlich eingeschränkt

Bei den Diskussionen über eine zusätzliche Bankenabgabe ist zu berücksichtigen, dass die Abgabebeträge nicht mehr zur Eigenkapitalbildung der Banken zur Verfügung stehen. Somit entfällt letztlich das 12,5-fache des in den Stabilisierungs-Fonds einzustellenden Kapitals als jährlicher Kreditvergabenspielraum. Allein auf Basis der in der öffentlichen Diskussion genannten Jahresabgabe von rund 1,2 Mrd. Euro würde damit der Gesamtkreditwirtschaft ein Kreditvergabenspielraum von 15 Mrd. Euro entfallen. Bereits ohne diese Zusatzbelastungen ist die Kreditvergabe an nicht-finanzielle Unternehmen bundesweit im Jahr 2009 um rund 43 Mrd. Euro zurückgegangen. Kreditgenossenschaften und Sparkassen konnten im Jahr 2009 mit einer steigenden Kreditvergabe von 6,13 Mrd. Euro bzw. 4,36 Mrd. Euro diesen Trend zwar abmildern. Durch eine Belastung mit der Bankenabgabe würden jedoch gerade diese Institutsgruppen ordnungspolitisch geschwächt werden. Insgesamt würde die Bundesregierung folglich auf diesem Weg zu einer maßgeblichen Verknappung des Kreditangebotes beitragen.

4. Ausklammerung maßgeblicher Finanzmarktteilnehmer von der Beitragspflicht nicht sachgerecht

Gemäß dem Eckpunktepapier der Bundesregierung soll die Abgabe zum Stabilisierungs-Fonds auf deutsche Kreditinstitute beschränkt werden. Damit werden relevante Finanzmarktteilnehmer, die – wie beispielsweise Hedgefonds – maßgeblichen Einfluss auf die (In-)Stabilität des Finanzmarktes entfalten, bislang nicht in die Finanzierung einbezogen.

Sollte sich nicht die naheliegende Position durchsetzen, dass nur jene Institute zur Finanzierung des Stabilisierungs-Fonds herangezogen werden, die aufgrund ihrer Größe und Systemrelevanz im Falle einer Schieflage durch Mittel aus dem Fonds gestützt werden müssten, ergäbe sich im Umkehrschluss, dass alle Institutionen einbezogen werden müssten, die von einer Stabilisierung des Finanzmarktes insgesamt profitieren. Letztlich profitieren aber aufgrund der weltweiten Kapitalmarktverflechtungen alle am Finanzmarkt engagierten

Unternehmen – sowohl Finanzinstitute als auch große Wirtschaftsunternehmen mit Kapitalmarktfinanzierungen – von einer Stabilität des Finanzmarktes, die durch einen solchen Fonds erreicht werden soll. Eine Begrenzung allein auf deutsche Kreditinstitute wäre insofern nicht sachgerecht.

5. Abgabepflicht in neuen Fonds würde erfolgreiche, bestehende Sicherungssysteme schwächen

Für kein Wirtschaftsunternehmen ist es sinnvoll, zwei unterschiedliche Lieferanten für das gleiche Gut zu beauftragen und zu bezahlen, wenn das zu liefernde Produkt nur einmal benötigt wird. Eine doppelte Beitragsbelastung für einen neuen Stabilisierungs-Fonds und eine bestehende Institutssicherung wäre dementsprechend nicht nachvollziehbar.

Auch das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Verfahren zur Beitragspflicht zur Sicherungseinrichtung für Wertpapierdienstleister festgestellt, dass eine bereits bestehende Sicherungseinrichtung, die eine Insolvenz eines betroffenen Kreditinstituts ausschließt, ein zusätzliches Anlegerentschädigungssystem für diesen Bereich entbehrlich macht. Hieraus folgt, dass vor der Einführung einer Bankenabgabe unter anderem dargelegt werden müsste, dass der neu eingerichtete und mit der Bankenabgabe gespeiste Stabilisierungs-Fonds aufgrund seiner Größe oder seiner Funktion einen Schadenseintritt vermeiden könne, der mit den bereits bestehenden gruppeneigenen Systemen nicht vermieden werden kann. Der erforderliche Nachweis dürfte insbesondere gegen die Sicherungseinrichtung des BVR schwer zu führen sein.

6. Genossenschaftlicher Finanzverbund ohne Staatshilfe durch die bislang größte Finanzkrise

Der genossenschaftliche Finanzverbund hat die Belastungen aus der Finanzmarktkrise aus eigener Kraft getragen. Das Funktionieren des Prinzips der „Hilfe zur Selbsthilfe“ wurde in dem zurückliegenden größten anzunehmenden realen Stresstest unter Beweis gestellt. Kern dieses funktionierenden Systems ist die genossenschaftliche Sicherungseinrichtung, die alle Risiken – welche zweifellos auch in Bilanzen einiger Mitglieder des genossenschaftlichen Finanzverbundes festgestellt werden mussten – aus ihrem gruppeneigenen Fonds abdecken konnte. Dies unterstreicht die Solidität einer solchen gruppenbezogenen Sicherungseinrichtung und liefert den Beleg für eine differenzierte Berücksichtigung der Genossenschaftsbanken in der Diskussion um die Bankenabgabe.

Eine entsprechende Berücksichtigung der Beiträge der Genossenschaftsbanken in die gruppeneigene Institutssicherung als Abzugsposition bei der Ermittlung eines eventuellen Beitrags der Genossenschaftsbanken zu dem Stabilisierungs-Fonds ist daher erforderlich.

7. Aufbau eines Stabilisierungs-Fonds dient nicht der Ursachenbekämpfung

Ein von allen Kredit- bzw. Finanzinstituten gespeister Stabilisierungs-Fonds würde nicht die Ursachen von Fehlentwicklungen adressieren, wie zum Beispiel einen zu großen Risikoappetit mancher Marktteilnehmer, die im günstigen Fall hohe Gewinne für sich vereinnahmen, aber damit zugleich das System gefährden können. Im Zuge der Finanzkrise und die nicht vermeidbaren hohen Hilfen des Staates wurde die Marktdisziplin erheblich geschwächt. Nun sollten alle Anstrengungen unternommen werden, Eigenverantwortung und Marktdisziplin deutlich zu stärken, um Risiken für das Finanzsystem, aber auch für den Staat und die Allgemeinheit zu minimieren.

Deshalb sollte sich die Diskussion stärker auf die Lösung des „too-big-to-fail“-Problems konzentrieren, denn dies wird einer der wichtigsten Schlüssel sein, um künftige Krisen weniger wahrscheinlich und in ihren Auswirkungen milder zu machen. Institute, die aufgrund ihrer Größe und Vernetzung im Finanzsystem eine implizite Staatsgarantie genießen, schaffen nicht nur erhebliche Wettbewerbsverzerrungen, sondern können die Leistungsfähigkeit ganzer Länder auf eine ernste Probe stellen. Umso dringender sind glaubwürdige Ansätze, dass auch systemrelevante Institute aus dem Markt ausscheiden können, ohne allzu große Schockwellen auszulösen (siehe unsere Ausführungen unter A.2).

8. Internationale Abstimmung erforderlich

Aktuell finden auf verschiedenen Ebenen Diskussionen darüber statt, wie die Stabilität der Finanzmärkte sichergestellt werden kann. Die G 20 stellen Aktionspläne vor, der IWF veröffentlicht Handlungsvorschläge, auf Ebene der EU wird über gemeinsame Maßnahmen beraten, teilweise erfolgen bilaterale Abstimmungen – wie zwischen Frankreich und Deutschland – es gibt aber auch zahlreiche Beispiele für individuelle nationale Aktivitäten europäischer und internationaler Staaten. Im Sinne einer Vermeidung nationaler Alleingänge und damit nationaler Insellösungen für entsprechende Stabilisierungsmaßnahmen, sind die politischen Entscheidungsträger gefordert, ihre Einflussmöglichkeiten in den Gremien der internationalen Gemeinschaft zu nutzen, um zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Nur so können länderspezifische Regelungen vermieden werden, die zu Wettbewerbsnachteilen für den jeweiligen Standort führen.

Die deutsche Bankenabgabe zum Aufbau eines nationalen Stabilisierungs-Fonds wäre ein Beispiel für eine derartige, ordnungspolitisch hervorgerufene, Schwächung des Finanzstandorts Deutschland im Wettbewerb mit Anbietern aus anderen Ländern. Eine international abgestimmte, möglicherweise stärker aufsichtsrechtlich orientierte, Lösung zur Stabilisierung der Finanzmärkte ist daher der Vorzug gegenüber einer nationalen Bankenabgabe zu geben.

A.2) An das Insolvenzplanverfahren angelehntes Reorganisationsverfahren für systemrelevante Banken

Im Hinblick auf die im Eckpunktepapier der Bundesregierung ausgeführten Planungen zu einem an das Insolvenzplanverfahren angelehnten Reorganisationsverfahren für systemrelevante Banken nehmen wir Bezug auf den vorliegenden Diskussionsentwurf der Bundesministerien der Justiz und der Finanzen. Dieser beinhaltet Regelungen zur Einführung von Verfahren zur Sanierung und Reorganisation systemrelevanter Kreditinstitute, die einem Insolvenzverfahren vorgelagert sein sollen. Damit wollen sie einen Beitrag leisten, um den Risiken begegnen zu können, die vom drohenden Zusammenbruch eines systemrelevanten Kreditinstituts für die Stabilität des gesamten Finanzsystems und der Gesamtwirtschaft ausgehen. Die Vorschläge sind grundsätzlich zu begrüßen. Sie tragen aus unserer Sicht dazu bei, wirtschaftliche Schwierigkeiten systemrelevanter Kreditinstitute zu einem Zeitpunkt, zu dem Auswirkungen auf andere Kreditinstitute und den Finanzmarkt noch nicht bestehen, mit dem Ziel ihrer Überwindung anzugehen. Derartige Sanierungs- oder Reorganisationsverfahren sind nicht zuletzt deshalb zu unterstützen, weil sie finanziellen Maßnahmen zur Stützung systemrelevanter Kreditinstitute vorzuziehen sind, die grundsätzlich mit nicht unerheblichen Wettbewerbsverzerrungen einhergehen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Sanierungs- und Reorganisationsverfahren sind darauf gerichtet, dass das Kreditinstitut zunächst aus eigenen Mitteln eine Sanierung versucht und sodann eine Sanierung unter Inanspruchnahme der Gläubiger, nicht aber der öffentlichen Hand oder sonstiger unbeteiligter Dritter, angestrebt wird.

Wir teilen die Auffassung, dass Maßnahmen zur Rettung systemrelevanter Kreditinstitute zunächst die Eigenverantwortung des betroffenen Instituts ansprechen und in einem zweiten Schritt die Gläubiger dieses Instituts in die Verantwortung nehmen sollten. Zu diesen Gläubigern zählen regelmäßig auch andere Kreditinstitute, die selbstverständlich ebenso ihren Beitrag im Zuge der Reorganisation des systemrelevanten Instituts zu erbringen haben. Zu beachten ist jedoch, dass die gesetzlichen Regelungen keine Beschränkungen vertraglicher Lösungsrechte beinhalten dürfen, die das Liquidationsnetting (close-out-netting) konterkarieren und somit die Vertragspartner des „sanierungsbedürftigen“ Instituts unangemessen benachteiligen. Beim Netting werden gegenläufige Positionen der Beteiligten saldiert, so dass nur die jeweilige Nettoposition auszugleichen ist. Beim Liquidationsnetting sorgen entsprechende Klauseln, basierend beispielsweise auf dem ISDA Master Agreement, dafür, dass bei Eintritt gewisser Ereignisse, die vor der Eröffnung des Insolvenzverfahrens liegen, eine Abrechnung der gegenseitigen Positionen erfolgt, so dass das Ausfallrisiko der Partner des insolventen Kreditinstitutes regelmäßig erheblich, nämlich auf die jeweilige Nettoposition, reduziert wird. Aus diesem Grunde können Forderungen, die in Vereinbarungen über ein Liquidationsnetting einbezogen sind, bankaufsichtsrechtlich mit einem geringeren Eigenkapital unterlegt werden als wenn sie in solche Vereinbarungen nicht einbezogen wären.

Das Liquidationsnetting muss daher als Instrument der Reduzierung des Adressenausfallrisikos und eines effizienten Risikomanagements einsetzbar bleiben. Das aufsichtsrechtlich anerkannte Liquidationsnetting setzt voraus, dass sämtliche Einzelgeschäfte unter einem Rahmenvertrag von einer Vertragspartei einheitlich beendet werden können, sofern Ereignisse eintreten, die sich auf die Risikobewertung der Gegenpartei auswirken (vertraglicher Beendigungsgrund). Wird dieses Beendigungsrecht im Rahmen von Reorganisationsmaßnahmen untersagt, würde es an der Kernvoraussetzung für das Netting fehlen. Eine ermäßigte Anrechnung würde damit entfallen, d. h. die Transaktionen wären mit höherem Eigenkapital zu unterlegen. Aus demselben Grund muss zudem sichergestellt werden, dass Maßnahmen zur Teilübertragung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten es nicht erlauben, die Einheitlichkeit aller Einzelgeschäfte unter einem Rahmenvertrag aufzuheben.

B) Anträge zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat es erforderlich gemacht, viele als systemrelevant eingestufte Finanzinstitute zu unterstützen, um größeren Schaden für die Volkswirtschaften abzuwenden. Als Instrument zur Eindämmung der Ursachen dieser Krise, die in einer überhitzten Spekulation und einer daraus folgenden übermäßigen Volatilität der Finanzmärkte gesehen werden und zur Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten der Finanzkrise wird in den zur Diskussion stehenden Anträgen eine möglichst breite Besteuerung von börslichen und außerbörslichen Transaktionen von Wertpapieren, Anleihen, Derivaten und Devisentransaktionen verlangt. Hierbei werden die Begriffe Börsenumsatzsteuer, Finanztransaktionssteuer und Finanzumsatzsteuer verwendet.

B.1) Zu Drucksache 17/527: „Die Lasten der Krise gerecht verteilen, Spekulation eindämmen – Internationale Finanztransaktionssteuer einführen“

Mit diesem Antrag soll die Bundesregierung durch Beschluss des Deutschen Bundestages aufgefordert werden, sich auf allen Ebenen für die Einführung einer internationalen Finanztransaktionssteuer einzusetzen und falls dies nicht zum Erfolg führen sollte, sich zumindest für die Einführung einer europäischen Finanztransaktionssteuer einzusetzen. Sollte auch dies nicht konsensfähig sein, soll in Deutschland eine nationale Börsenumsatzsteuer eingeführt werden.

Von einem internationalen Konsens in der Frage der Einführung einer internationalen Finanztransaktionssteuer ist die Staatengemeinschaft weit entfernt. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Einführung einer internationalen Finanztransaktionssteuer nur noch von sehr wenigen Staaten favorisiert wird. Ebenso rät der im Antrag angesprochene und durch die G-20 in Auftrag gegebene Zwischenbericht des IWF (A fair and substantial contribution by the financial sector – interim report for the G-20 vom 16. April 2010) von einer internationalen Finanztransaktionssteuer ab.

Sofern sich vor diesem Hintergrund überhaupt eine internationale Einigung erzielen ließe, stünde die Staatengemeinschaft vor dem Problem einen allgemein akzeptierten Schlüssel zur Verteilung des Steueraufkommens zu finden, da die Finanztransaktionssteuer im Wesentlichen nur an wenigen Finanzhandelsplätzen der Welt anfiel. So hätte beispielsweise Luxemburg ein hohes Steueraufkommen, weil dieser Finanzplatz einen bedeutenden Fondshandelsplatz darstellt. Es ist jedoch mehr als unwahrscheinlich, dass es zu einer Verständigung über einen weltweit abgestimmten Verteilungsschlüssel kommt, der sicherstellen würde, dass nicht nur Länder mit starken Finanzplätzen von der Steuer profitieren.

Neben den Schwierigkeiten, zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer eine internationale Übereinkunft erzielen zu müssen, sprechen jedoch auch andere gewichtige Gründe gegen die Einführung einer solchen Steuer – erst recht auf rein nationaler Ebene:

Von einer Finanztransaktionssteuer werden unterschiedslos alle Teilnehmer des Finanzmarktes erfasst. Neben Kreditinstituten wären auch institutionelle Anleger wie Fonds, Versicherungen, Unternehmen und unmittelbar private Anleger zu nennen. Eine Steuer auf Finanztransaktionen ist technisch gesehen eine Verkehrssteuer. Faktisch wird sie wie eine Verbrauchssteuer wirken, d.h. sie wird den „Endverbraucher“ belasten. Insofern setzt sich der BVR nachhaltig dafür ein, dass keine neue Steuer eingeführt wird, die die Wirtschaft bei der Unternehmensfinanzierung und die Bürger – insbesondere auch im Bereich der privaten Altersvorsorge – zusätzlich belasten würde.

Sofern die Finanztransaktionssteuer neben der Einnahmeerzielung dazu dienen soll, Spekulationen am Finanzmarkt einzudämmen, muss darauf verwiesen werden, dass Spekulation im ökonomischen Sinn nur bedeutet, Preisunterschiede zwischen zwei Zeitpunkten zu nutzen. Grundsätzlich kann nicht zwischen „guten“ und „schlechten“ Spekulationen unterschieden werden. Demgegenüber wird im Antrag generell die Schädlichkeit von Spekulationen behauptet, nicht aber begründet. Gesamtwirtschaftlich betrachtet leistet Spekulation einen wesentlichen Beitrag zur Anpassung von Preisen an neue Marktlagen und sorgt auch für eine bessere Informationseffizienz der Märkte.

Im Antrag wird ferner argumentiert, dass auch eine Vielzahl von Organisationen eine „Veränderung der Regeln auf den Finanzmärkten“ wolle. Auch wir sind daran interessiert, dass Regeln für verlässliche Märkte international abgestimmt werden, damit Krisen wie die Weltfinanzkrise künftig vermieden werden können. Als BVR stehen wir gerne zur Verfügung, gemeinsam die Lehren aus der Finanzmarktkrise zu ziehen und nachhaltige Regulierungen mitzutragen. Wir sind aber der Ansicht, dass dieses Anliegen mit einer Finanztransaktionssteuer in keiner Weise erreicht werden kann, ihre unbedachte Einführung vielmehr sogar zur Destabilisierung der Finanzmärkte beitragen kann.

So hätte die Einführung einer Finanztransaktionssteuer den Effekt, die Preisbildung an den Märkten zu verändern und damit die Informationseffizienz der Finanzmärkte zu beeinträchtigen. Auch die auf Tobin zurück zuführende These, erhöhte Finanztransaktionskosten könnten eine erhöhte Stabilität der Preise bewirken, ist durch empirische Studien mittlerweile eindeutig widerlegt. Daher kann nach unserer Ansicht eine Finanztransaktionssteuer nicht zu einer effizienten und wirksamen Regulierung der internationalen Finanzmärkte beitragen.

Auch die in den Anträgen in Aussicht gestellten Steuereinnahmen werden in der Realität nicht erzielt werden können. Die Finanztransaktionssteuer stellt eine Lenkungssteuer dar, die durch

gezielte Steuerbelastung ein bestimmtes Gemeinwohlverhalten des Steuerpflichtigen – in diesem Falle der Marktteilnehmer – stimulieren soll. Lenkungssteuern unterliegen jedoch dem Paradoxon, dass sie mit der Erfüllung ihres Ziels, den Steuerpflichtigen zu einem gewünschten Verhalten (hier: Eindämmung spekulativen Verhaltens) zu bewegen, ihren eigenen Steuerertrag senken. Daher sind auch die Versuche einer Hochrechnung von Steuereinnahmen nur bedingt geeignet, die sich aus einer Finanztransaktionssteuer ergebenden Einnahmen vorauszu- sehen. Hinzu kommt, dass bei mangelnder internationaler Abstimmung ein Ausweichen der Akteure auf andere Märkte ohne Belastung mit einer Finanztransaktionssteuer die rationale Folge ist und schon deswegen das Steueraufkommen in der beschriebenen Höhe nicht gene- riert werden kann. Das Ausweichen der Akteure schadet aber wiederum dem Finanzplatz Deutschland und führt zum Abwandern in weniger regulierte Finanzplätze. Im Hinblick auf die von den Antragstellern verfolgten Ziele eines „beherrschbaren Kapitalmarktes“ würde also das genaue Gegenteil erreicht.

Sofern darauf verwiesen wird, dass andere Staaten Börsenumsatzsteuern erheben, dürfen wir darauf hinweisen, dass es in diesen Ländern zahlreiche Ausnahmeregelungen für Produkte und Anleger gibt. So nimmt beispielsweise die im Antrag erwähnte britische „stamp duty“ Finanzprodukte wie Renten, Derivate und ausländische Aktien aus dem Anwendungsbereich aus und lässt sich oft durch Einschaltung von Vermittlern umgehen. Sofern mit der Steuer in diesen Ländern auch bestimmte außerbörsliche Geschäfte erfasst werden sollen, wie bei- spielsweise der Erwerb von Immobilien, wird darauf verwiesen, dass diese in Deutschland be- reits durch die Grunderwerbsteuer erfasst werden. Die vorstehenden Beispiele zeigen, dass auch die Bestimmung einer normgerechten Bemessungsgrundlage mit erheblichen Schwierig- keiten verbunden ist. Dabei müssten zugleich schädliche kumulative Wirkungen (Kaskadeneffekte) vermieden werden.

Die im Antrag angesprochene deutsche Börsenumsatzsteuer (die sich nur auf an deutschen Börsen gehandelte Papiere bezog) wurde durch das Finanzmarktförderungsgesetz ab dem Jahr 1991 abgeschafft. Damals war der Gesetzgeber von den Beweggründen geleitet worden, die auch in der aktuellen Diskussion gegen eine (Wieder-)Einführung der Börsenumsatzsteuer sprechen und die hier bereits ausführlich dargestellt wurden. Wir sehen daher in dem Ansin- nen, in Deutschland wieder eine Börsenumsatzsteuer einzuführen, keinen geeigneten Weg, die Kosten der Krise auf deren Verursacher überzuwälzen bzw. eine künftige Krise zu vermeiden.

Als Fazit bleibt festzuhalten: Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf internati- onaler oder nationaler Ebene wird die beabsichtigte Wirkung nicht erzielen

B.2) Zu Drucksache 17/518: „Finanztransaktionssteuer international vorantreiben und national einführen“

Mit diesem Antrag soll die Bundesregierung durch Beschluss des Deutschen Bundestages aufgefordert werden, sich auf allen Ebenen für die Einführung einer internationalen Finanztransaktionssteuer mit einem Steuersatz von mindestens 0,05 Prozent einzusetzen. Parallel zu den internationalen Verhandlungen soll eine nationale Finanztransaktionssteuer auf alle börslichen und außerbörslichen Wertpapier-, Derivate- und Devisenumsätze mit einem Mindestumsatz von 0,01 Prozent ab 01. Juli 2010 eingeführt werden.

Um Wiederholungen zu vermeiden dürfen wir auf unsere Ausführungen unter B.1) zu Drucksache 17/527 verweisen.

B.3) Zu Drucksache 17/1422: „Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“

Mit diesem Antrag soll die Bundesregierung durch Beschluss des Deutschen Bundestages aufgefordert werden, sich für die Einführung einer Finanzumsatzsteuer auf europäischer Ebene einzusetzen. In einem ersten Schritt soll die Europäische Kommission aufgefordert werden, einen entsprechenden Legislativvorschlag vorzulegen, der dann vom EU-Ministerrat zu beschließen wäre. Auf internationaler Ebene soll die Bundesregierung die Einführung einer weltweiten Finanzumsatzsteuer fordern und einen globalen Umsetzungsplan vorschlagen.

Um Wiederholungen zu vermeiden dürfen wir zunächst auf unsere Ausführungen unter B.1) zu Drucksache 17/527 verweisen.

Im Antrag unter Drucksache 17/1422 wird der Begriff Finanzumsatzsteuer verwendet und offenbar eine „Besteuerungslücke“ darin gesehen, dass Finanzdienstleistungen bisher von der Mehrwertbesteuerung ausgenommen sind. Die Umsatzsteuer in Deutschland ist auf die europaweit harmonisierte Mehrwertbesteuerung der Europäischen Union zurückzuführen. Der Grund für die heutige Umsatzsteuerbefreiung von Finanzumsätzen nach nationalem wie europäischem Recht liegt in der Schwierigkeit der Ermittlung ihrer Bemessungsgrundlage. Zudem ist die Behauptung nicht zutreffend, dass von der Mehrwertsteuerbefreiung insbesondere an den Kapitalmärkten aktive Akteure und wenige Finanzplätze profitierten. Die Umsatzsteuerfreiheit der Finanzdienstleistungen wurde gerade auch unter sozialen Aspekten eingeführt. Den Endverbrauchern sollte der Zugang zu Finanzdienstleistungen nicht durch eine Besteuerung erschwert werden.

Eine Finanzumsatzsteuer im Sinne der Drucksache 17/1422 kann daher keine Sonderform der Umsatzsteuer im Sinne der durch die Mehrwertsteuersystemrichtlinie europäisch harmonisier-

ten Mehrwertsteuer darstellen. Die Mehrwertsteuer nach europäischem Modell belastet nur Konsumausgaben und soll keine Lenkungswirkungen erzielen. Eine Finanzumsatzsteuer im Sinne einer Börsenumsatzsteuer, die wohl eine Verkehrssteuer darstellt, hat damit steuersystematisch mit der allgemeinen Mehrwertsteuer nichts gemein. Sie erfasst zwar den Umsatz im Sinne eines Transaktionsumschlages an Börsenplätzen, sie ist aber nach ihrer Ausgestaltung nicht mit der Mehrwertsteuer vergleichbar. Bei der Mehrwertsteuer handelt es sich um eine Allphasen-Netto-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug. Dabei wird auf der jeweiligen Leistungsstufe nur die Wertschöpfung, also der von einem Unternehmen erwirtschaftete Mehrwert, mit Umsatzsteuer belastet. Der Endverbraucher hingegen muss die Umsatzsteuer in voller Höhe tragen. Die Verwendung des Wortes „Umsatzsteuer“ ist daher missverständlich. In ihrem Kern handelt es sich bei der in der Drucksache 17/1422 angesprochenen Steuer nicht um eine Finanzumsatzsteuer, sondern eine EU-weite Finanztransaktionssteuer.

Selbst wenn diese europaweit eingeführt werden sollte, wird sie zu Ausweichreaktionen an außereuropäische Finanzplätze ohne eine entsprechende Regulierung führen. Wie in den Anträgen selbst zum Ausdruck kommt, wird ein Großteil der Finanzumsätze heute nur noch in elektronischer Form abgewickelt und ist daher nicht an bestimmte Finanzplätze gebunden.

Gegen die Einführung einer Finanzumsatzsteuer sprechen damit im Ergebnis dieselben Argumente, die gegen die Einführung einer Finanztransaktionssteuer geltend gemacht werden.

der Bundesregierung und einen Abschnitt B) zu den Anträgen zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband der Deutschen
Volksbanken und Raiffeisenbanken · BVR



Gerhard Hofmann

i. V.



Dr. Klaus Möller

Anlage