

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

Herrn
Dr. Volker Wissing, MdB
Vorsitzender des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Name: Karl-Heinz Boos
Telefon: (0 30) 81 92 - 2 00
Telefax: (0 30) 81 92 - 2 09
E-Mail: karl-heinz.boos@voeb.de

11. Mai 2010

Öffentliche Anhörung am 17. Mai 2010 zu den Anträgen der Fraktionen der SPD „Die Lasten der Krise gerecht verteilen, Spekulation eindämmen – Internationale Finanztransaktionssteuer einführen“ (BT-Drs. 17/527) und DIE LINKE „Finanztransaktionssteuer international vorantreiben und national einführen“ (BT-Drs. 17/518) und zu den „Eckpunkten für die Finanzmarktregulierung“ der Bundesregierung auf Ausschussdrucksache 17(7)46 und der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“ (BT-Drs. 17/1422) sowie DIE LINKE „Die Banken sollen für die Krise zahlen“ (BT-Drs. 17/471)

Sehr geehrter Herr Dr. Wissing

für die Einladung zur Anhörung sowie zur Möglichkeit, zu den oben genannten Anträgen am 17. Mai 2010 Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen.

Gerne äußern wir uns mit der anliegenden Stellungnahme vorab. Wir haben diese für eine höhere Übersichtlichkeit in fünf Teile gegliedert:

- A. Finanztransaktionssteuer
- B. Bankenabgabe
- C. Restrukturierung und Reorganisation nach dem Eckpunktepapier
- D. Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene
- E. „Banken sollen für die Krise zahlen“.

Mit freundlichen Grüßen
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands

Anlage

gez. Karl-Heinz Boos

gez. Thomas Ihering

Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands

Stellungnahme des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB)

- A. Zu dem Antrag der SPD „Die Lasten der Krise gerecht verteilen. Spekulation eindämmen - Internationale Finanztransaktionssteuer einführen“ (BT-Drs. 17/527 vom 26.01.2010) sowie zu dem Antrag der Linken „Finanztransaktionssteuer international vorantreiben und national einführen“ (BT-Drs. 17/518 vom 26.01.2010)**
- B. Zur geplanten Einführung einer Bankenabgabe**
- C. Zu den Eckpunkten der Bundesregierung für die Finanzmarktregulierung auf Ausschussdrucksache 17(7)46 - Restrukturierung und Reorganisation -**
- D. Zu dem Antrag Bündnis 90/Die Grünen „Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“ (BT-Drs. 17/1422 vom 21.04.2010)**
- E. Zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Die Banken sollen für die Krise zahlen“ (BT-Drs. 17/471 vom 20.01.2010)**

A. Zu dem Antrag der SPD „Die Lasten der Krise gerecht verteilen. Spekulation eindämmen - Internationale Finanztransaktionssteuer einführen“ (BT-Drs. 17/527 vom 26.01.2010) sowie zu dem Antrag der Linken „Finanztransaktionssteuer international vorantreiben und national einführen“ (BT-Drs. 17/518 vom 26.01.2010)

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands lehnt die Einführung einer Finanztransaktionssteuer ab.

Eine Finanztransaktionssteuer ist nicht geeignet, die von ihren Befürwortern propagierten Ziele zu erfüllen. Sie wird ihrem Lenkungszweck nicht gerecht und kann damit weitreichende Erwartungen nicht einlösen: Die Finanztransaktionssteuer kann Spekulation nicht unterbinden. Sie leistet keinen Beitrag zur Verhinderung künftiger Finanzkrisen. Sie sorgt auch nicht für eine verursachergerechte Heranziehung der Auslöser der Welt- und Finanzkrise ab dem Jahr 2007. Sie schädigt die Finanzmärkte und verteuert Sicherungsgeschäfte.

Zudem sprechen praktische Erfordernisse gegen ihre Einführung. Eine effektive Finanztransaktionssteuer müsste weltweit eingeführt werden, um ohne Ausweichreaktionen wirksam zu sein. Ein internationaler Konsens dazu ist nicht ersichtlich. Eine notwendige Verständigung zur Aufteilung des Steueraufkommens zwischen den Staaten ist nicht zu prognostizieren.

Die Finanztransaktionssteuer widerspricht auch der Steuersystematik, indem sie einen Bruch des Leistungsfähigkeitsprinzips bedeutet. Eine Finanztransaktionssteuer ist ordnungspolitisch bedenklich, da nicht dem Staat, sondern dem Privatsektor ihre Verwaltung auferlegt würde. Sie bedeutete einen gravierenden Bürokratieaufbau.

Der Bundesverband Öffentlicher Banken plädiert stattdessen vielmehr für eine zielgenaue Identifizierung derjenigen Geschäfte, die als volkswirtschaftlich unerwünscht angesehen werden müssen. Diese Geschäfte gilt es, durch internationale Vereinbarungen von Börsenbedingungen und bankaufsichtlicher Regulierung gezielt einzudämmen.

1. Die Finanztransaktionssteuer leistet keinen Beitrag zur Finanzmarktstabilität

Zentrales Argument für die Einführung der Steuer ist die *Stabilisierung des Finanzmarktes*. Ein solcher Effekt lässt sich indes nach ökonomischen Studien nicht prognostizieren: Durch die Finanztransaktionssteuer wird die Finanztransaktion verteuert. Die beabsichtigte Reduktion des Handelsvolumens führt zu einer rückläufigen Liquidität. Für die Volatilität der gehandelten Papiere bedeutet dies, dass jede einzelne Transaktion höhere Kursschwankungen auslösen kann, da ihr Gewicht in Relation zum niedrigeren Handelsvolumen steigt.

Mithin ist durch die steigende Volatilität ein gegenteiliger Effekt zu erwarten: eine Destabilisierung des Finanzmarktes könnte die Folge sein. Die freie Preisbildung an Märkten wird erschwert und somit die Informationseffizienz der Finanzmärkte behindert. Die auf Tobin zurückgeführte These, dass erhöhte Transaktionskosten eine erhöhte Stabilität der Preise bewirken könne, ist durch empirische Studien mittlerweile als widerlegt zu betrachten.

Ein negativer Effekt einer Finanztransaktionssteuer wäre zudem, dass die Risikoabsicherung von Geschäften eingeschränkt wird. Für Unternehmen, die von Preisen für Währungen und Rohstoffe abhängig sind, ist es überlebenswichtig, sich gegen Preisschwankungen abzusichern. Speziell für die Landwirtschaft, vor allem in Entwicklungsländern, ist die Absicherung gegen Risiken durch Preis- aber auch Klimaschwankungen entscheidend für die nachhaltige Entwicklung.

2. Die Finanztransaktionssteuer unterbindet Spekulation nicht

Zu hinterfragen ist der Ansatz der Befürworter einer Finanztransaktionssteuer, Spekulation eindämmen zu wollen, wobei deren Schädlichkeit vorausgesetzt, aber nicht begründet wird. Es ist aber zu fragen, ob kurzfristige Investitionen nicht einen wesentlichen Bestandteil von funktionierenden Märkten bilden und damit eine Unterscheidung zwischen „schlechter“ Spekulation und „guter“ Langfristinvestition unmöglich ist. Die Spekulation leistet einen wesentlichen Beitrag zur Anpassung von Preisen an neue Informationen und sorgt daher für eine verbesserte Informationseffizienz der Märkte. Dies sorgt für eine verbesserte Allokation von volkswirtschaftlichen Ressourcen. Akzeptiert man diese Funktion des spekulativen Geschäfts kann aber nicht gleichzeitig eine angeblich trendverstärkende Wirkung durch Spekulation beklagt werden, die eine Blasenbildung begünstigt.

Eine negative moralische Bewertung der Spekulation als angeblich „leistungsloses Einkommen“ verkennt das eingegangene Risiko und die Leistungen der Informations- und Kapitalbeschaffung des Geschäftes. Eine überzeugende Definition von Spekulation ist bislang nicht gelungen. Die letztlich gescheiterten Versuche einer Abgrenzung nach verschiedenen Wirtschaftsgütern und Haltefristen im deutschen Steuerrecht geben davon Zeugnis. Eine akzeptierte Definition der Spekulation wäre aber unabdingbare Voraussetzung, um die richtige Höhe des Steuersatzes zu bestimmen und nicht zuletzt die Wirksamkeit der Steuer überprüfen zu können. Das Konzept einer krisenverursachenden Spekulation erweist sich damit im Ergebnis als nicht tragfähig.

Es ist vielmehr zu befürchten, dass auch nach Einführung einer Finanztransaktionssteuer etwa nur geringe Investitionen des Anlegers erfordernde Geschäfte mit hohen Gewinnchancen bei relativ geringem Satz der Finanztransaktionssteuer an Attraktivität nur wenig einbüßen. Gerade an solchen mit einem „großen Hebel“ versehenen Geschäften entzündet sich aktuelle Kritik.

Andere gerade als unbedenkliche geltende Geschäfte dagegen würden ohne volkswirtschaftlichen Nutzen behindert werden.

3. Die Finanztransaktionssteuer leistet keinen Beitrag zur Verhinderung künftiger Finanzkrisen

Das Argument höherer Finanzmarktstabilität muss sich an den Befunden zu den Auslösern der internationalen Finanzmarktkrise 2008/2009 messen lassen. Demnach hätte auch eine Finanztransaktionssteuer keinen Beitrag zur Bewältigung oder Vermeidung dieser Krise leisten können. So werden als ihre Ursachen das Zusammenspiel von unzureichender Regulierung bei Bankaufsicht, Bilanzierung und Risikocontrolling, dem verfehlten Rating strukturierter Produkte, einer extensiven Politik des billigen Geldes der Notenbanken sowie kollusives Zusammenwirken von Hypothekenschuldnern und -Gläubigern genannt. Der Erhöhung von Transaktionskosten ist kein Beitrag zur Minderung dieser Krise beizumessen. Die Finanzkrise entzündete sich gerade mit der amerikanischen Immobilienblase an einem unregulierten Markt für Wohnimmobilien, der sich im Vergleich zum Handel mit Wertpapieren schon heute durch besonders hohe Transaktionskosten auszeichnet.

4. Die Finanztransaktionssteuer leistet keinen Beitrag einer verursachergerechten Heranziehung der Auslöser der Finanzkrise

Betroffene der Finanztransaktionssteuer wären unterschiedslos alle Teilnehmer des Finanzmarktes. Es sind neben Banken institutionelle Anleger wie Fonds, Versicherungen, Unternehmen sowie private Anleger zu nennen. Der Bankensektor wäre nur ein Steuerpflichtiger unter vielen, eine eventuell besonders ihm zugeordnete Belastungswirkung würde also verfehlt. Belastet werden in hohem Ausmaß Bürger, die dem staatlich propagierten Aufruf zur privaten Vorsorge durch direkte Anlagen auf den Kapitalmärkten Folge leisten wie auch indirekte Investitionen durch kollektive Anlagen in Versicherungen und Pensionskassen tätigen.

5. Die Finanztransaktionssteuer erschwert die Fremdfinanzierung und Eigenkapitalausstattung

Höhere Kapitalbeschaffungskosten der Kreditinstitute auf den Märkten durch die Finanztransaktionssteuer werden an die Kreditnehmer weitergegeben werden müssen. Weil Konkurrenten aus Ländern ohne Finanztransaktionssteuer sich zu günstigeren Konditionen fremdfinanzieren können, droht gerade bei finanzierungsintensiven Geschäften wie Unternehmensübernahmen oder -zusammenschlüssen eine Wettbewerbsschieflage.

Zudem schränkte die Finanztransaktionssteuer die Beschaffung von Eigenkapital an der Börse zusätzlich ein. Damit wird Unternehmen wie Banken der Zugang zu einem der wichtigsten Instrumente im Risikomanagement erschwert

– nämlich adäquate Eigenkapitalausstattung zur Reduzierung des finanziellen Risikos. Damit würde die Finanztransaktionssteuer, entgegen dem gesetzten Ziel, die Finanzstabilisierung erschweren.

6. Die weltweite Finanztransaktionssteuer erscheint nicht durchsetzbar

Die politische Debatte geht zurzeit dahin, eine weltweite Finanztransaktionssteuer zu befürworten. Von der national isolierten Einführung ist wegen der Ausweichreaktionen abzuraten.

Zu bedenken ist, dass die Erhebung der Steuer wohl an den Börsenplätzen ansetzen würde und damit weltweit nur sehr wenige Staaten, nämlich vor allem das Vereinigte Königreich, die USA, die Schweiz, Japan, China und Singapur einen Großteil der Einnahmen zu verwalten hätten. Einen allgemein akzeptierten Aufteilungs- und Abführungsmechanismus zu finden und durchzusetzen erscheint kaum realistisch. Allein ein einziger Staat, der sich einem internationalen Konsens entzöge, könnte das gesamte Modell scheitern lassen.

7. Die Finanztransaktionssteuer ist paradox: ist sie wirksam, sinken die Einnahmen

Bei der Schätzung ihrer möglichen Einnahmen ist das Paradoxon jedweder Lenkungssteuer zu bedenken: erfüllt sie ihr Ziel der Bestimmung zu einem gewünschten Verhalten der Steuerpflichtigen, sinkt der Ertrag der Steuer insgesamt. Der Versuch der Hochrechnung von Steuereinnahmen vergangener Börsenumsätze ist kritisch zu betrachten.

8. Die Finanztransaktionssteuer ist steuersystematisch und ordnungspolitisch verfehlt

Eine Finanztransaktionssteuer wäre steuersystematisch eine spezielle Verkehrssteuer, da sie an eine wirtschaftliche Transaktionen anknüpft. Sie würde den das Steuerrecht als Prinzip beherrschenden Leistungsfähigkeitsgrundsatz durchbrechen: Allein das Auftreten am Markt ist kein Indiz für persönliche Leistungsfähigkeit, da erst nach dem Verkauf ein Verlust oder Gewinn möglich ist. Gewinne werden bereits durch die direkten Steuern der Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer belastet. Eine höhere Effizienz hätte die schlichte allgemeine Erhöhung der bestehenden direkten Steuern.

Die Finanztransaktionssteuer würde von Börsen und Kreditinstituten einbehalten und verwaltet werden müssen. Damit wäre eine weitere Inanspruchnahme privater Dritter für eine hoheitliche Aufgabe vorgesehen. Der damit verbundene Bürokratieaufbau widerspricht politischen Absichtserklärungen aller politischen Parteien, dem Koalitionsvertrag und nicht zuletzt wirtschaftlich dringenden Erfordernissen.

B. Stellungnahme zur geplanten Einführung einer Bankenabgabe gemäß den Eckpunkten der Bundesregierung für die Finanzmarktregulierung auf Ausschussdrucksache 17(7)46

Das Bundeskabinett hat Ende März die Einführung einer Sonderabgabe für Banken beschlossen. Laut Eckpunktepapier der Bundesregierung verfolgt diese in Verbindung mit der Errichtung eines Stabilitätsfonds bei der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung das Ziel, finanzielle Mittel zur Bekämpfung künftiger Krisen und zur Restrukturierung systemrelevanter Banken bereitzustellen. Die Mittel aus der Abgabe sind zweckgebunden und sollen nur für die Bewältigung künftiger Bankschieflogen verwendet werden, also nicht in den Bundeshaushalt einfließen. Einen entsprechenden Gesetzesvorschlag hat die Bundesregierung für Juni 2010 angekündigt.

Ungeachtet des politischen Grundsatzbeschlusses über die Einführung einer Bankenabgabe sind deren präzise Ausgestaltung, die Bemessungsgrundlage sowie die zu berücksichtigenden Abzugspositionen noch völlig offen. In der Diskussion steht gegenwärtig offenbar auch ein Modell des Internationalen Währungsfonds, das eine Steuer auf Finanzaktivitäten einschließlich einer Besteuerung auf Bankengewinne und Bonuszahlungen vorsieht.

Eine inhaltliche Stellungnahme hierzu ist, da bisher über die Eckpunkte des Bundeskabinetts hinaus kein Entwurf oder Diskussionspapier vorliegt, nicht möglich.

Gleichwohl bitten wird darum, folgende Gesichtspunkte bei den weiteren Erwägungen zu berücksichtigen:

1. Ausnahme für Förderbanken

Die Förderbanken des Bundes und der Länder haben einen gesetzlich klar umrissenen Auftrag, der sie, insoweit im EU-Beihilferecht abgesichert, auf Kernbereiche des Fördergeschäfts beschränkt. Sie unterscheiden sich damit fundamental von Geschäftsmodell und -tätigkeit der Geschäftsbanken. Die Förderbanken genießen in diesem Rahmen staatliche Gewährleistungen ihrer Eigentümer und stellen, da sie durch Anstaltslast und Gewährträgerhaftung staatlich abgesichert sind, keinerlei Risiko für das Bankensystem dar. Sie fallen mithin schon von daher aus dem Regelungsspektrum einer Bankenabgabe heraus.

Als Spezialkreditinstitute mit einem beschränktem, auf Gemeinnützigkeit ausgerichteten Geschäftszweck sind die Förderbanken institutionell steuerbefreit. Die Einführung der Bankenabgabe stünde somit im Widerspruch zur Steuerbefreiung der Förderbanken. Sie würde unmittelbar auf Haushaltsmittel der Bundesländer zugreifen. Dies würde gegen den Grundsatz der Finanzautonomie der Bundesländer verstoßen.

Durch die Einbeziehung der Förderbanken in die Bankenabgabe würde das ihnen zur Verfügung stehende Fördervolumen stark gemindert. Sie könnten ihren gesetzlichen Förderauftrag nicht mehr im politisch gewünschten und ökonomisch notwendigen Umfang durchführen. Wichtige Programme zur Risikoentlastung von Unternehmen, zur Finanzierung von Kommunal-, Klima- und Umweltschutzmaßnahmen ebenso wie die Wohnungsbauförderung könnten nicht mehr im erforderlichen Umfang durchgeführt werden. Letztlich würde dies der konjunkturellen Entwicklung Deutschlands schaden. Die Bundesländer als Eigentümer und „Auftraggeber“ der Förderbanken können mit diesem Eingriff in ihre wirtschaftspolitische Gestaltungshoheit nicht einverstanden sein. Daher sollte auch mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren von einer Einbeziehung der Förderbanken abgesehen werden.

Die Heranziehung der Förderbanken des Bundes und der Länder zu einer Bankenabgabe wäre auch sachlich nicht gerechtfertigt, da sie keinen Anteil an der Entstehung der Banken- und Finanzmarktkrise hatten. Im Gegenteil: Sie haben erheblich dazu beigetragen, die schlimmsten Folgen der Krise abzumildern und deren Übergreifen auf die Realwirtschaft weitgehend zu verhindern. Sie haben über Globaldarlehen und Eigenkapitalprogramme die Finanzierung der Unternehmen und des Mittelstandes sichergestellt. Und sie stellen aufgrund ihrer Geschäftsmodelle, ihres klaren gesetzlichen Auftrages und ihrer staatlichen Gewährleistungen auch für mögliche künftige Krisen keinerlei systemisches Risiko dar.

2. Abgabe nur auf Gewinn einer Bank erheben

Infolge der Finanzmarktkrise durchlaufen derzeit zahlreiche Banken schwierige Restrukturierungsprozesse, die voraussichtlich noch einige Jahre andauern werden. Sie haben die letzten Geschäftsjahre mit teilweise erheblichen Verlusten abgeschlossen. In dieser Situation würde eine Bankenabgabe doppelt belastend wirken.

Eine Bank, die derzeit keine Gewinne ausweist, mit einer Bankenabgabe zu belegen bedeutet, dass deren Verluste weiter ansteigen. Damit wird die Bankenabgabe in ihr Gegenteil gewendet: Anstatt künftigen Schieflogen vorzubeugen, trägt sie dazu bei, die bei einzelnen Banken bestehenden Schwierigkeiten zu verschärfen. Dieser Aspekt sollte zumindest bei der Bemessung der Abgabe berücksichtigt werden. In der Konsequenz sollten Banken, die sich gegenwärtig in der Verlustzone befinden, z. B. durch die Möglichkeit der zeitweisen Aussetzung der Abgabe, so lange hiervon ausgenommen werden, bis sie wieder einen Gewinn ausweisen.

3. Vermeidung nationaler Alleingänge

Angesichts der bereits getroffenen politischen Festlegung auf die Einführung einer Bankenabgabe in Deutschland fordern wir die Einführung vergleichbarer Instrumente in allen wesentlichen Industriestaaten und insbesondere in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Anderenfalls droht auch hier eine einseitige Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil deutscher Banken. Sofern eine entsprechende internationale Übereinkunft nicht erzielt werden kann, sollte das Projekt auch in Deutschland kritisch überdacht und gegebenenfalls aufgegeben werden. Nationale Alleingänge in der Bankenregulierung sind gerade auch als Lehre aus der Finanzmarktkrise nicht angebracht.

C. Zu den Eckpunkten der Bundesregierung für die Finanzmarktregulierung auf Ausschussdrucksache 17(7)46 - Restrukturierung und Reorganisation -

1. Gestufte Interventionsoptionen sind zu begrüßen

Das Ziel, frühzeitig systemischen Krisen entgegenzuwirken, ist zu begrüßen. Die vorgesehenen gestuften Interventionsoptionen (frühzeitiges Eingreifen, Restrukturierung und Reorganisation) sind im Grundsatz richtig. Ziel muss es sein, „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 derselben alle wesentlichen Schlüsselkriterien berücksichtigt werden. Auch gilt es, etwaige, für eine Sanierung erforderliche flankierende staatliche Interventionen bzw. Unterstützungsmaßnahmen auf ein Mindestmaß zu beschränken – in erster Linie sind stets die Eigentümer gefragt. Diese sollten auch nicht von etwaigen im öffentlichen Interesse (Finanzmarktstabilität) vorgenommenen staatlichen Stützungsmaßnahmen profitieren können.

2. Eigenverantwortliche Sanierung ermöglichen

Bei der Ausgestaltung ist zu berücksichtigen, dass sich nicht nur bei Kreditinstituten, sondern auch bei anderen Wirtschaftsunternehmen in „Schieflagen“ gezeigt hat, dass Sanierungsmaßnahmen insbesondere dann erfolgreich waren,

- wenn sie *autonom veranlasst*, d. h. vom betroffenen Unternehmen selbst initiiert wurden,
- die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen *im Einvernehmen mit den größten Gläubigern/Gläubigergruppen*
- *rasch* und
- *ohne größere Publizität* umgesetzt wurden.

Wir befürworten daher, dass einem in der Krise befindlichen Kreditinstitut ein rechtlicher Rahmen zur Verfügung gestellt wird, in dem es in einem geordneten Verfahren *frühzeitig eigenverantwortlich eine außerinsolvenzliche Sanierung* durchführen kann. Lassen sich die Probleme auf diesem Wege nicht beheben, sollte erst in einem weiteren Schritt die erste Interventionsoption „Frühzeitiges Eingreifen der Aufsichtsbehörden“ zum Zuge kommen. Sinnvoll erscheint es auch, dass diese Maßnahmen auf europäischer Ebene abgestimmt werden.

3. Anforderungen an das Sanierungsverfahren

Aus unserer Sicht sollten Verfahren zur Sanierung von Kreditinstituten insbesondere die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Die *Eingriffsvoraussetzungen* müssen möglichst klar definiert werden. Sie sollten im Rahmen der bisherigen bankaufsichtsrechtlichen Eingriffsschwellen z.B. beim Eigenkapital oder der Liquidität angesiedelt werden, um ein Eingreifen im Vorfeld der geltenden aufsichtsbehördlichen Eingriffsbefugnisse zu ermöglichen. Als Beispiel sei das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht genannt, welches der Bankenaufsicht bereits Eingriffsmöglichkeiten einräumt, die über die Regelungen des Art. 136 Bankenrichtlinie (CRD) hinausgehen, da sie schon im Vorfeld zu den in Art. 136 CRD genannten Voraussetzungen Anordnungen treffen kann.
- Der Einsatz von Restrukturierungs- und Reorganisationsinstrumenten muss an geeignete Schwellen oder Schwellenwerte anknüpfen. Automatisierte Auslöser für die Intervention sind unserer Auffassung nach ungeeignet und daher abzulehnen. Die Realität ist zu komplex, als dass mittels Indikatoren Maßnahmen ausgelöst und Krisen hierdurch abgewendet werden könnten. Stattdessen können Indikatoren jedoch zur Lagebeurteilung herangezogen werden.

Dabei kann das Über- oder Unterschreiten eines Schwellenwertes eine noch intensivere Beaufsichtigung eines Instituts auslösen. Dabei sollten keine neuen Schwellenwerte verordnet werden. Vielmehr bietet es sich an, die Schwellenwerte anhand der Risikotragfähigkeit des Instituts (ICAAP) spezifisch zu definieren. Keinesfalls sollten hieraus automatisch Maßnahmen abgeleitet und ohne weitere Prüfung verhängt werden. Das Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht bietet hier bereits geeignete Ansatzpunkte, indem es der Aufsicht Eingriffsbefugnisse vor Erreichen aufsichtlicher Schwellenwerte bei Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen ermöglicht. Derartige Auslöseschwellen und Aufsichtsbefugnisse müssen aus unserer Sicht EU-weit harmonisiert werden, um Aufsichtsarbitrage zu vermeiden, nationale Wahlrechte zu eliminieren und somit für international tätige Banken Rechtssicherheit zu schaffen. Die Aufseher sollten über Maßnahmen im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungsprozesses gemeinsam entscheiden. Hierzu sind makroökonomische Faktoren und Marktspezifika in die Bewertung zu integrieren.

- Eine Restrukturierung und Reorganisation von Instituten muss zur Vermeidung negativer Effekte *rasch durchführbar* sein. Verwaltungsintensive und rechtmittellastige Verfahren sind deshalb weniger geeignet.

- Die *Anteilseigner* sind in das Verfahren mit einzubinden. Erforderliche (Rekapitalisierungs-)Maßnahmen sollten kurzfristig ergriffen werden können, ohne dass die Möglichkeit dazu von den Anteilseignern durch das Zugeständnis wirtschaftlich ungerechtfertigter Vorteile erlangt werden muss.
- Das Verfahren sollte eine *Gleichbehandlung aller Gläubiger einer Gesellschaft innerhalb desselben Rangs* gewährleisten.
- Die Möglichkeit der raschen und unkomplizierten *Ausgliederung von systemrelevanten Teilen* eines Instituts zum Zwecke der Sanierung (sog. Good Bank-Modell) sollte als sinnvolles Instrument vorgesehen werden.
- *Beschränkungen vertraglicher Lösungsrechte*, die das Liquidationsnetting (close-out Netting) konterkarieren und die Vertragspartner des „sanierungsbedürftigen“ Instituts unangemessen benachteiligen, *müssen unterbleiben. Das close-out netting muss als Instrument der Reduzierung des Adressenausfallrisikos und eines effizienten Risikomanagements einsetzbar bleiben.* Das aufsichtsrechtlich anerkannte Netting 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 entfallen, die Transaktionen wären mit höherem Eigenkapital zu unterlegen. Aus dem selben Grund muss zudem sichergestellt werden, dass *Maßnahmen zur Teilübertragungen von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten es nicht erlauben, die Einheitlichkeit aller Einzelgeschäfte unter einem Rahmenvertrag aufzuheben.*
- Soweit grenzüberschreitend tätige Institute betroffen sind, muss der *Informationsaustausch und die getroffenen bzw. zu treffenden Maßnahmen der nationalen Behörden* besser koordiniert werden. Etwaige Konflikte müssen bereits im Vorfeld ausgeräumt werden; die Grenzen der internationalen Zusammenarbeit müssen klar bestimmt sein. Außerdem muss der *Informationsaustausch zwischen den Insolvenzverwaltern verschiedener insolventer Gruppeneinheiten* über Landesgrenzen hinweg besser koordiniert werden.

4. Notfallplanung intensivieren

Ein zusätzliches und bislang noch nicht berücksichtigtes Instrument zur Krisenprävention könnte das Vorhalten von sog. Auslaufplänen („living wills“) sein. Eine allgemeingültige Definition des Begriffs hat sich bislang noch nicht herausgebildet. Als ein tragfähiges Konzept könnten „living wills“ jedenfalls als Notfallpläne verstanden werden. Zweck dieser Pläne sollte es sein, dass Institute ein Höchstmaß an Transparenz herstellen, um im Krisenfall die relevanten Daten zügig zur Verfügung stellen zu können. Von daher ist es denkbar, die in Säule 2 des Baseler Akkords verankerte Notfallplanung im Hinblick auf mögliche Krisenszenarien zu verbessern und für Stressereignisse im Finanzsystem zu sensibilisieren. Die Angemessenheit der Planung kann im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungsprozesses evaluiert werden. Der Baseler Ausschuss hat hierzu bereits einen Vorschlag in einem Konsultationspapier veröffentlicht.¹

Notfallpläne sollen im Krisenfall eine Geschäftsfortführung und eine Wiederherstellung des Normalbetriebs gewährleisten. An große und komplexe Banken werden hier – entsprechend dem in Säule 2 inhärenten Proportionalitätsprinzip – höhere Anforderungen gestellt. Intention ist es, die geschäftskritischen Prozesse abzusichern, zu denen z. B. auch die Refinanzierung zählt.

Um in Krisensituationen schnell handeln zu können, sollte das Institut daher Transparenz über Konzernstruktur, Geschäftsprozesse, Exposures, Konzentrationsrisiken sowie die Funktionsweise von Zahlungs- und Clearingsystemen besitzen und über diese Informationen möglichst umfassende Notfallpläne erstellen. Darin sollten auch Informationen enthalten sein, wie zusätzliches Kapital oder Liquidität beschafft werden kann. Statt jedoch Listen von Gläubigern, Vermögensgegenständen, Kunden etc. vorzuhalten, die regelmäßig aktualisiert werden müssten, sollten in der Notfallplanung geeignete Prozesse definiert werden, wie im Krisenfall die für die Behörden maßgeblichen Informationen schnell generiert werden können.

Die Notfallplanung wird umso effektiver, je stärker ein intensiver Austausch mit den relevanten Aufsehern durchgeführt wird. Damit die Zusammenarbeit mit den Behörden im Krisenfall reibungslos funktioniert, sollte die Bankenaufsicht ihre Kenntnisse über Gruppenstrukturen, Infrastruktur und die jeweiligen gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen kontinuierlich verbessern.

5. Europäische Mechanismen mit nationalen verzahnen

Sollte es zu einer Harmonisierung auf europäischer Ebene kommen, ist darauf hinzuwirken, dass die national zu schaffenden Bewältigungsmechanismen

¹ Vgl. Empfehlung 6 des „Report and Recommendation of the Cross-border Bank Resolution Group“ des Basel Committee of Banking Supervision.

auch in einem europäischen Restrukturierungs- und Abwicklungssystem anwendbar bleiben und berücksichtigt werden. Andernfalls können z.B. die gesetzlich geschützten Interessen bevorzogter Gläubiger beeinträchtigt werden. So muss etwa die Geltung der Regelungen des Pfandbriefgesetzes zum Schutz der Pfandbriefgläubiger und zur Abtrennung und besonderen Behandlung der Deckungsmassen in der Insolvenz der Bank sowie der des Bauspar Kassengesetzes sichergestellt werden.

D. Zu dem Antrag Bündnis 90/Die Grünen „Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“ (BT-Drs. 17/1422 vom 21.04.2010)

1. Eine Finanzumsatzsteuer erreicht ihre Ziele nicht

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) spricht sich gegen die Einführung einer Finanzumsatzsteuer gemäß Drucksache 17/1422 aus. Die Gründe, die bereits gegen die Einführung einer Finanztransaktionssteuer sprechen, gelten auch für eine europaweite Finanzumsatzsteuer. Zur Vermeidung von Wiederholungen nehmen wir auf unsere oben gemachten Ausführungen zur Finanztransaktionssteuer (Text A dieser Stellungnahme) Bezug.

Wir teilen nicht den in der Drucksache 17/1422 dargelegten Befund, dass eine höhere Finanzmarktstabilität durch die Dämpfung von Liquidität zu erreichen wäre. Eine hohe Liquidität des Finanzmarktes führt nach allgemeiner Erkenntnis zu einer geringeren Volatilität und ist daher zu begrüßen und nicht etwa durch gesetzgeberische Maßnahmen einzudämmen.

Eine europäische Finanzumsatzsteuer würde zu einem originären Erhebungsrecht der Europäischen Union führen. Es erscheint fraglich, ob die Debatte um eine Finanztransaktionssteuer noch zusätzlich mit dieser für die Mitgliedstaaten sehr sensiblen Thematik der Finanzierung der EU belastet werden sollte.

Unter Verteilungsaspekten ist zudem bedenklich, dass besonders Mitgliedstaaten der EU mit einem großen Teil von Wertschöpfung im Finanzdienstleistungssektor einen höheren Anteil der Finanzierung dieses gemeinsamen EU-Budgets tragen sollen. Ein hoher Anteil des Finanzsektors in einem Mitgliedstaat am Bruttoinlandsprodukt bedeutet noch keine überlegene Wirtschaftskraft.

2. Keine Gerechtigkeitslücke bei der Besteuerung von Finanztransaktionen

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass im Vergleich zu anderen Dienstleistungen, die bereits durch die Umsatzsteuer nach der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU besteuert werden, keine „Gerechtigkeitslücke“ in Bezug auf umsatzsteuerbefreite Finanzumsätze vorliegt.

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. Das Entgelt für Bankdienstleistungen wird häufig nicht offen in Form von Provisionen oder Gebühren ausgewiesen, sondern liegt in einer Mar-

ge. Es gibt bei Bankdienstleistungen oftmals damit kein Entgelt, auf das Umsatzsteuer ausgewiesen werden könnte.

Nicht alle von Kreditinstituten getätigten Umsätze umsatzsteuerbefreit. Banken erbringen auch heute schon umsatzsteuerpflichtige Leistungen. Umsatzsteuerfrei sind die Umsätze mit Wertpapieren. Die Umsätze an Börsenplätzen sowie außerhalb von organisierten Märkten stattfindende Handelsumsätze sind daher steuerfrei. Diese Steuerfreiheit vieler Bankdienstleistungen stellt im Übrigen keine Privilegierung der Kreditinstitute dar. Wirtschaftlich belastet die Umsatzsteuer nur den privaten Endverbraucher, nicht aber den Unternehmer.

Damit stellt eine Finanzumsatzsteuer der Drucksache 17/1422 keine Sonderform der Umsatzsteuer im Sinne der europäisch harmonisierten Mehrwertsteuer dar, sondern eine Steuer eigener Art. Die Mehrwertsteuer nach europäischem Modell belastet nur Konsumausgaben und ist wirtschaftlich nicht als Verkehrs- sondern als Verbrauchssteuer zu klassifizieren. Eine Finanzumsatzsteuer im Sinne einer Verkehrssteuer hat steuersystematisch mit der allgemeinen Mehrwertsteuer nichts gemein. Die Finanzumsatzsteuer erfasst den Umsatz im Sinne einer Transaktion mit Wertpapieren. Ihr wohnt aber nicht das Prinzip der Mehrwertsteuer als Allphasen-Netto-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug inne. Dabei wird nur die Wertschöpfung, also der von einer Unternehmung erwirtschaftete Mehrwert, mit Umsatzsteuer belastet. Der Endverbraucher hingegen muss die Umsatzsteuer in voller Höhe bezahlen.

E. Zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Die Banken sollen für die Krise zahlen“ (BT-Drs. 17/471 vom 20.01.2010)

Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands VÖB wird sich einer systemgerechten und risikoadjustierten Beteiligung von Kreditinstituten für die Sicherung künftiger Finanzstabilität nicht verschließen. Entscheidend dabei ist, dass das Gesamtpaket von nationaler wie internationaler Gesetzgebung eine maßvolle und für die Kreditinstitute verkraftbare Belastung darstellt. Abzustimmen sind jedwede Maßnahmen insbesondere auf die Belastungen durch künftige Verschärfung der Anforderungen an das regulatorische Eigenkapital von Banken. Zudem muss die Gesetzgebung international abgestimmt sein, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Daher ist von national isolierter Gesetzgebung abzuraten. Bezüglich unserer Vorstellungen für die Ausgestaltung einer Bankenabgabe verweisen wir auf Teil B dieser Stellungnahme.

Wir stehen sehr kritisch dem Eindruck der pauschalen Stigmatisierung der gesamten Bankenbranche als Verursacher der Finanzmarktkrise gegenüber wie sie nicht zuletzt durch die Wahl „Finanzkrisen-Verantwortungsgebühr“ ersichtlich wird. Derartige Vergrößerungen sind der ernstesten Diskussion nicht sachdienlich.

Die Heranziehung von Kreditinstituten für die Defizite des allgemeinen Staatshaushalts lehnen wir entschieden ab. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe hierfür sind einzuhalten. Demnach kann eine Sonderabgabe nur zeitlich befristet einer einheitlichen Gruppe für die Finanzierung eines Sonderzwecks, der auch dieser Gruppe wieder zu Gute kommen muss, eingeführt werden. Dies wäre bei einer der Abgabe gemäß Drucksache 17/471 - unerheblich von ihrer Benennung - nicht gewährleistet.

Nicht für zielführend halten wir indes eine Belastung nach der Drucksache 17/471, die solche Kreditinstitute treffen soll, die direkt oder indirekt von Staatshilfe profitiert haben. Damit wären neu gegründete Kreditinstitute von der Abgabe befreit.

Die Berechnung mit einem Satz von 0,15 Prozent an der Höhe der Verbindlichkeiten pauschal zu berechnen wird schließlich dem Gedanken einer risikoadjustierten Berechnung nicht gerecht.

Zweifel an der Beständigkeit einer Abgabe gemäß der Drucksache 17/471 vor dem Verfassungsrecht dürften schließlich hinsichtlich einer willkürlich erscheinenden Ausnahme von Finanzkonzernen mit einer aggregierten Summe der Aktiva von weniger als 30 Mrd. Euro bestehen.