

Deutsche Bundesbank · Postfach 10 06 02 · 60006 Frankfurt am Main

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Der Vorsitzende
Dr. Volker Wissing, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Zentrale

Wilhelm-Epstein-Straße 14
60431 Frankfurt am Main

Telefon: 069 9566-0
Telefax: 069 9566-3077

presse-information
@bundesbank.de
www.bundesbank.de

SWIFT MARK DE FF

14. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages 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), zu den „Eckpunkten für die Finanzmarktregulierung“ der Bundesregierung auf Ausschussdrucksache 17(7)46, sowie zu den Anträgen der Fraktion der DIE LINKE. „Die Banken sollen für die Krise zahlen“ (BT-Drs. 17/471) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Finanzumsatzsteuer auf EU-Ebene einführen“ (BT-Drs. 17/1422).

Bezug

Ihr Schreiben - PA 7 – 17/527; 17/518 - vom 22. April 2010

Sehr geehrter Herr Dr. Wissing,

wir danken für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss am 17. Mai d. J. zu den o. g. Anträgen sowie der Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme zu den Anträgen abgeben zu können. Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

I. Vorschläge zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer bzw. Finanzkrisenverantwortungsgebühr

1. Einordnung der Diskussion in die internationale Debatte über die Reformen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems

Die von den G 20 Staats- und Regierungschefs als Antwort auf die Finanzkrise beschlossene Agenda für regulatorische Reformen zielt darauf ab, das internationale Finanzsystem künftig widerstandsfähiger und stabiler zu machen. Wesentliche Bestandteile der Reformbemühungen sind eine höhere Kapitalunterlegung im Handelsbuch und bei abstrakten Verbriefungen sowie eine generelle Verbesserung der Eigenkapital- und Liquiditätsausstattung des Bankensystems. Diese Maßnahmen sollen durch Elemente begleitet werden, die die Stabilität des Finanzsystems über einen gesamten Zyklus hinweg stärken. Darüber hinaus werden im Auftrag der G 20 in den zuständigen internationalen Gremien, insbesondere dem Baseler Bankenausschuss und dem Financial Stability Board (FSB), derzeit unter anderem weitere regulatorische und aufsichtliche Schritte erörtert, um gerade auch die von systemisch relevanten Finanzinstituten ausgehenden Risiken für das Finanzsystem und die Volkswirtschaft insgesamt zu vermindern.

Die G 20 haben ferner den Internationalen Währungsfonds (IWF) um Prüfung von Vorschlägen gebeten, den Finanzsektor an den durch die Krise entstandenen Kosten beziehungsweise der Finanzierung künftiger Krisen zu beteiligen. Auf internationaler Ebene besteht in diesem Zusammenhang Einvernehmen, dass zwischen den diskutierten Maßnahmen zur Eindämmung systemischer Risiken und den Überlegungen für Abgaben, um den Finanzsektor an den finanziellen Lasten im Falle von Finanzkrisen angemessen zu beteiligen, ein enger Zusammenhang besteht. Beide Ansätze erhöhen grundsätzlich die Kosten der Finanzintermediation und belasten ceteris paribus die Ertragslage des Finanzsektors. Die zusätzlichen Kosten könnten in beiden Fällen nach Maßgabe der Wettbewerbslage über Veränderungen von Zinsmargen und Provisionen auf die Kunden überwälzt werden.

Vor diesem Hintergrund bedarf es eines insgesamt stimmigen Maßnahmenbündels, um die ins Auge gefassten Ziele, insbesondere die Schaffung eines widerstandsfähigen und stabilen internationalen Finanzsystems, zu erreichen. Bei der Diskussion einzelner Vorschläge müssen insoweit das Zusammenwirken sowie mögliche Wechselwirkungen verschiedener Maßnahmen analysiert werden, um eine übermäßige Belastung des Finanzsektors mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Kreditvergabe und damit verbundene Probleme für die Realwirtschaft zu vermeiden.

Mit Blick auf das gesamte Reformpaket verdienen aus Sicht der Bundesbank vor allem die Vorschläge Priorität, die dazu beitragen, die Finanzstabilität zu erhöhen und das Finanzsystem krisenresistenter zu machen. Dies kann grundsätzlich besser über Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen erreicht werden als über Abgaben- oder Steuerlösungen. Für die Stabilität des Finanzsystems ist es vorteilhaft, vordringlich die Eigenkapitalbasis der Finanzinstitute zu stärken, die als Puffer im Falle von Verlusten zur Verfügung steht. Dabei soll nicht in Abrede gestellt werden, dass eine Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten von Finanzkrisen politisch grundsätzlich legitim ist, die Ausgestaltung von Abgaben im Detail sollte sich dann aber vordringlich am Ziel der Finanzstabilität orientieren.

2. Zur Diskussion über eine Finanztransaktionssteuer

In ihren Anträgen haben die Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die **Einführung einer Finanztransaktionssteuer bzw. Finanzumsatzsteuer sowie einer Finanzkrisenverantwortungsgebühr** zur Diskussion gestellt. Dabei werden zum Teil unterschiedliche Zielsetzungen verfolgt: Einerseits zielen Vorschläge auf die Generierung von Staatseinnahmen zur Deckung von mit Finanzkrisen verbundenen fiskalischen Kosten ab (**fiskalisches Motiv**), wobei dies sowohl vorsorgend als auch zur Deckung bereits entstandener Kosten möglich ist. Andere Vorschläge bezwecken die Eindämmung spekulativer Geschäfte oder die Begrenzung der Größe des Finanzsektors. Durch eine Finanztransaktionssteuer soll demnach stabilitätskonformes Verhalten von Marktteilnehmern gefördert bzw. die von Finanzinstituten ausgehenden externen Effekte internalisiert werden (**Lenkungsmotiv**).

Unabhängig von der jeweiligen Zielsetzung ist die Wirksamkeit einer Finanztransaktionssteuer zunächst grundsätzlich davon abhängig, ob die Steuer möglichst weltweit beziehungsweise zumindest an den wichtigsten Finanzplätzen eingeführt wird. Falls eine globale Umsetzung nicht gelingt, ist von Ausweichreaktionen der Marktteilnehmer, also von Verlagerung von Geschäftstransaktionen, und damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen zwischen nationalen Finanzplätzen auszugehen.

Im Hinblick auf die jeweiligen Zielsetzungen ergeben sich folgende weitere Probleme bei der Einführung einer Finanztransaktionssteuer.

Gegen die durch die Steuer erzielten Staatseinnahmen sind die über mehrere Kanäle entstehenden **volkswirtschaftlichen Kosten**, die durch die Erhebung einer Finanztransaktionssteuer verursacht werden, abzuwägen. So verteuert die Steuer Finanzgeschäfte im Allgemeinen und damit folglich auch Investitionen in Sachkapital sowie Transaktionen mit realwirtschaftlichem Hintergrund. Die Steuer trifft damit auch Geschäfte, auf die sie eigentlich nicht abzielt, und ist daher wenig zielgenau. So würden viele Transaktionen verteuert, die eigentlich wohl nicht getroffen werden sollen, wie traditionelle Anlageformen von privaten Haushalten und Unternehmen, aber auch von Versicherungsunternehmen und Investmentfonds (im Rahmen von Kapitalanlagen) sowie von Banken, denen Absicherungsmotive zugrunde liegen.

Darüber hinaus kann es zu gesamtwirtschaftlich wohlfahrtsmindernden Verzerrungen in der Kapitalallokation kommen, wenn es nicht gelingt, alle relevanten Produkte gleichmäßig zu besteuern. Schwierig, wenn nicht unmöglich wäre es jedoch insbesondere, eine Erfassung bilateraler Finanztransaktionen (OTC, Telefonhandel) zu erreichen. Zudem ist davon auszugehen, dass die besteuerten Institute die Kosten zumindest teilweise auf ihre Kunden und damit letztlich die Realwirtschaft abwälzen und mithin der Finanzsektor nicht Träger der Steuerlast ist. Die

Inzidenz der Transaktionssteuer ist damit schwer zu bestimmen. Zielgenauer als eine Steuer sind Maßnahmen, die Kapitalgeber direkt an den Kosten für Stützungsmaßnahmen von Finanzinstituten beteiligen, sowie die Erhebung angemessener Gebühren für staatliche Garantien und Kredite.

Neben dem fiskalischen Motiv stellen Befürworter einer Finanztransaktionssteuer auf die Eindämmung spekulativer Transaktionen an den Finanzmärkten ab (**Lenkungsfunktion**). So wird häufig darauf verwiesen, dass insbesondere kurzfristige Transaktionen von der Steuer betroffen wären und es dementsprechend zu weniger spekulativen Geschäften ohne realwirtschaftlichen Hintergrund kommen würde. Bei dieser Argumentation wird aber übersehen, dass auch kurzfristige Transaktionen durchaus gesamtwirtschaftlich sinnvoll und notwendig sein können, so zum Beispiel die Absicherung von Zins- und Wechselkursrisiken. Außerdem führt eine allgemeine Finanztransaktionssteuer insgesamt zu weniger Transaktionen und damit einer verminderten Marktliquidität. Dies wiederum verteuert jede einzelne Transaktion und behindert folglich insbesondere die auf geringen Margen basierende Preisausgleichsfunktion der Arbitrage. Nicht zuletzt deuten empirische Untersuchungen darauf hin, dass höhere Transaktionskosten und niedrigere Marktliquidität zu volatileren Finanzmärkten führen können, was nicht zuletzt aus dem Blickwinkel der Finanzstabilität nicht wünschenswert erscheint.

Eine Finanztransaktionssteuer würde nicht die Kernursachen von Finanzkrisen wirksam zurückzudrängen. Um eine exzessive Risikoaufnahme im Finanzsektor zu unterbinden, gilt es vielmehr, Risiken in vollem Umfang kalkulierbar und transparent zu machen und dafür Sorge zu tragen, dass sie in die Berechnungen der Vertragspartner eingehen. Zentral sind an dieser Stelle eine adäquate Erfassung der relevanten Risiken und strengere quantitative und qualitative Anforderungen an die Kapitalunterlegung der Banken. Mit den geplanten Änderungen der Baseler Eigenkapitalregeln wird zudem angestrebt, Anreize zur Nutzung sog. zentraler Gegenparteien (CCPs) und damit größere **Transparenz** der Finanzmärkte zu schaffen. Eine Transaktionssteuer würde jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit eher einen Anreiz zur Vermeidung solcher Clearingstellen und offizieller Handelsplätze schaffen und stünde somit dem wichtigen Ziel größerer Transparenz der internationalen Finanzmärkte entgegen. Ungeachtet der im Gefolge der Finanzkrise verstärkten Diskussion sind die Erfolgsaussichten bezüglich der Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf globaler Ebene bzw. in wichtigen Ländern als gering einzuschätzen. Vor diesem Hintergrund wird als Alternative die (Wieder) Einführung einer **Börsenumsatzsteuer** diskutiert, die in einigen Ländern erhoben wird.¹

Das Zusammenwachsen der Märkte und das Fallen von Schutzzäunen hatten die nationalen Finanzmärkte in den achtziger Jahren neuen Formen des Wettbewerbs ausgesetzt. Hinzu ka-

¹ Einen Überblick über Erfahrungen mit Börsenumsatzsteuern findet sich in Deutscher Bundestag, Drucksache 16/12571, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage zur Einführung einer Börsenumsatzsteuer in Deutschland.

men damals die im Rahmen der europäischen Integration beschlossene Schaffung eines europäischen Binnenmarktes und das Ziel einer Wirtschafts- und Währungsunion. Ein internationaler attraktiver Finanzplatz wurde – und wird – vor diesem Hintergrund als Basis für die kostengünstige Bewältigung vielfältiger Finanzierungsaufgaben angesehen. Die in Deutschland erhobene Börsenumsatzsteuer benachteiligte den heimischen Finanzplatz und führte zu Wettbewerbsverzerrungen: Hierauf hat unter anderem der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in mehreren Gutachten hingewiesen.²

Die Börsenumsatzsteuer wurde 1990 durch das Finanzmarktförderungsgesetz abgeschafft; sie entfiel zum 1. Januar 1991.³ Die Deutsche Bundesbank begrüßte es, dass mit ihrem Fortfall ein bei bestimmten Wertpapiertransaktionen nicht unerheblicher Kostennachteil gegenüber ausländischen Börsenplätzen beseitigt wurde.⁴ Die Wiedereinführung der Börsenumsatzsteuer – zumal im nationalen Alleingang – würde den Finanzplatz Deutschland im internationalen Wettbewerb belasten und zu einer Verlagerung von Transaktionen an ausländische Börsen oder in den nichtbesteuerten außerbörslichen Bereich führen. Die Finanzmärkte würden durch die Umgehungsmaßnahmen intransparenter. Es ist zu vermuten, dass eine Börsenumsatzsteuer, die eine spezielle Form einer Finanztransaktionssteuer darstellt, die Marktliquidität eher reduzieren würde; dies würde sich in einer weniger effizienten Kursbildung und in einer verzerrten Kapitalallokation niederschlagen. Die Maßnahme wäre zudem nicht geeignet, das systemische Risiko zu reduzieren oder Moral-Hazard-Problemen zu begegnen.

3. Diskussionsstand auf internationaler Ebene und Zwischenbericht des IWF zur Beteiligung des Finanzsektors an den Krisenkosten⁵

Die G20-Staats- und Regierungschefs hatten auf ihrem Gipfel in Pittsburgh im September 2009 den IWF beauftragt, mögliche Optionen einer Lastenteilung mit dem Finanzsektor zu prüfen und bis Juni 2010 darüber zu berichten. Im April 2010 legte der IWF anlässlich der Frühjahrskonferenz den G20 Finanzministern und Notenbankgouverneuren einen Zwischenbericht vor. Hierin wird eine internationale Finanztransaktionssteuer vom IWF insgesamt als nicht geeignet

² Vgl. z. B. SVR, JG 1988/89, Zf. 277 sowie JG 1985/86, S. 248.

³ Der Börsenumsatzsteuer unterfielen sog. Anschaffungsgeschäfte über Wertpapiere, d. h. primär entgeltliche Verträge, die auf den Erwerb von Wertpapieren gerichtet waren, sowie Geschäfte, die das Einbringen oder die Überweisung aus Gesellschaftsvermögen von Wertpapieren zum Gegenstand hatten. Ausgenommen von der Börsenumsatzsteuer waren insbesondere grundsätzlich sog. Händlergeschäfte, d. h. beispielsweise Interbankengeschäfte, und der Ersterwerb eines Wertpapiers vom Emittenten. Bemessungsgrundlage der Steuer war der Preis, subsidiär der Wert des Wertpapiers. Der Steuersatz betrug zwischen 1 und 2,5 vom Tausend je nach Gegenstand des Anschaffungsgeschäfts.

⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht für das Jahr 1989, S. 53.

⁵ IWF, A fair and substantial contribution by the financial sector – Interim Report for the G 20, 16. April 2010.

eingestuft, um zur Erreichung des in der G 20 Reformagenda angestrebten Ziels eines stabileren und widerstandsfähigeren Finanzsystems beizutragen. Folglich spricht sich der IWF gegen die Einführung einer solchen Transaktionssteuer aus.

Der IWF schlägt stattdessen zwei Arten von Beiträgen des Finanzsektors vor:

Eine **Finanzstabilitätsabgabe (Financial Stability Contribution, FSC)**, die von allen Finanzinstituten erhoben wird, soll zur Vermeidung exzessiver Risikoaufnahme beitragen und der Deckung fiskalischer Kosten dienen, die durch die Insolvenz von Finanzinstituten entstehen. Die FSC bepreist somit ex ante, d.h. vor Eintritt einer Krise, eine etwaige staatliche Unterstützung von Finanzinstituten in Krisenzeiten. Um zu verdeutlichen, dass die durch die Abgabe generierten Mittel nicht zur ungerechtfertigten Stützung von am Markt gescheiterten Instituten zulasten wettbewerbsfähiger Institute verwendet werden, schlägt der IWF vor, die FSC in den Rahmen eines glaubwürdigen und effektiven Restrukturierungsverfahrens für insolvente Institute einzubetten. Die Einnahmen sollen entweder einen Fonds speisen oder sie direkt dem Staatshaushalt zukommen. Nach Vorstellungen des IWF soll anfangs ein einheitlicher Steuersatz erhoben werden, der später in Abhängigkeit des systemischen Risikos eines Instituts angepasst wird. Das systemische Risiko leitet sich hierbei aus den Faktoren Größe, Vernetztheit und Substituierbarkeit eines Finanzinstituts ab. Durch diese Risikoorientierung könnten die von systemisch wichtigen Finanzinstituten ausgehenden negativen gesamtwirtschaftlichen Externalitäten internalisiert werden.

Zusätzlich zur FSC schlägt der IWF die Erhebung einer Steuer vor, einer sog. **Financial Activities Tax (FAT)**, die auf den Gewinn und die Vergütung von Finanzinstituten erhoben wird. Obwohl die Bezeichnung eine Besteuerung von Transaktionen nahelegt, handelt es sich somit um eine Gewinnbesteuerung. Diese soll der Einholung von Krisenkosten dienen, indem übermäßige Gewinne abgeschöpft werden und direkt in den Staatshaushalt fließen. Je nach konkreter Ausgestaltung der FAT könnte das Instrument nach Vorstellung des IWF auch anderen Zielsetzungen dienen. So könnte nicht nur die Expansion des Finanzsektors begrenzt, sondern auch das Eingehen exzessiver Risiken vermindert werden (Lenkungsfunktion).

Zahlreiche Einzelheiten dieser Vorschläge sind noch klärungsbedürftig, so zum Beispiel die relevanten Bemessungsgrundlagen der Abgaben sowie die Höhe und ggf. Progression der Steuersätze. Zudem ist insbesondere im Zusammenhang mit der FAT unklar, wie eine „normale“ bzw. „übermäßige“ Ertragslage bzw. Größe des Finanzsektors objektiv bestimmt werden kann.

In den Diskussionen innerhalb der G20 konnte bislang kein Konsens erzielt werden, ob und ggf. auf welche Weise der Finanzsektor zur Deckung der Lasten der Krise herangezogen werden sollte. Auch über die Frage, ob die Maßnahmen einer Deckung der durch etwaige Krisen verursachten Kosten (Ex-post-Finanzierung), oder der Akkumulation von Finanzierungsmitteln zur Deckung künftige Krisenkosten (Ex-ante-Finanzierung) dienen sollen, bestehen unterschiedliche Positionen in einzelnen Ländern. Unter Berücksichtigung der in der internationalen Debatte vorgebrachten Argumente wird der IWF seinen Zwischenbericht bis zum Gipfel der G 20 Staats- und Regierungschefs Ende Juni überarbeiten. Auf Basis der dann vorgelegten Vorschläge wird die Debatte auf internationaler Ebene fortgesetzt werden. Derzeit ist nicht abzusehen, ob und ggf. wann eine Einigung auf eine gemeinsame Vorgehensweise oder zumindest auf abgestimmte Grundsätze erreicht werden kann.

II. Eckpunkte für die Finanzmarktregulierung zur Errichtung eines Stabilitäts-Fonds zur Finanzierung künftiger Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen bei Banken

1. Zur Diskussion über die Einführung aufsichtsrechtlicher Instrumente und Verfahren zur Restrukturierung systemrelevanter Banken

Zu dem in der Anlage 3 „Eckpunkte für die Finanzmarktregulierung“ genannten Aspekt „Einführung aufsichtsrechtlicher Instrumente und Verfahren zur Restrukturierung systemrelevanter Banken“ geben wir folgendes zu bedenken:

Das vorhandene rechtliche Instrumentarium zur Lösung systemischer Banken Krisen enthält keine umfassenden geschäftspolitischen Gestaltungsoptionen für staatliche Institutionen. Die Finanzkrise hat jedoch gezeigt, dass solche Befugnisse nützlich und im Einzelfall erforderlich sein können. Eine gesetzliche Änderung für eine Reorganisation bzw. geordnete Abwicklung systemrelevanter Banken mit weitgehenden staatlichen Befugnissen zur Geschäftsübernahme wird daher von uns unterstützt.

Aus unserer Sicht sollten in einem solchen Gesetz u. a. folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- 1) Es sollte um eine **Lösung aus einer Hand** gehen: Restrukturierungsbehörde, subsidiäre Einlagensicherung und Restrukturierungsfonds sollten in einer Behörde zusammengefasst werden. Diese Funktionen sollten aber nicht der Aufsicht zugeordnet werden, weil die Aufsicht die Institute mit Hilfe von Erlaubnissen und Verboten beaufsichtigt. Bei einer Restrukturierungsverwaltung, ggf. auch unter Einsatz öffentlicher Gelder, könnte es zu Interessenkonflikten kommen, da die Aufsicht durch die Übernahme geschäftspolitischer Kompetenzen und die Vorbereitung des Einsatzes möglicher öffentlicher Mittel in den Wett-

bewerb auf dem Bankenmarkt massiv eingreifen würde. Es erscheint zweckmäßiger hiermit eine andere Behörde, wie etwa die **Finanzmarktstabilisierungsanstalt (SoFFin)**, zu betrauen.

- 2) Die Festlegung der Bedingungen des Einsatzes staatlicher Gelder. Hierfür muss vorab ein Verfahren geschaffen werden, um im Krisenfall unter Einschaltung der **politisch notwendigen Instanzen schnelle Entscheidungen** treffen zu können.
- 3) Wegen der Moral-Hazard-Problematik sollte **keine ex-ante-Festlegung** auf systemrelevante Institute erfolgen.
- 4) Das Instrument einer so genannten „**Bridge Bank**“, auf die das Vermögen und die Verbindlichkeiten des krisenbetroffenen Instituts übertragen werden können, könnte nützlich sein. Als ebenfalls nützliche Maßnahme sollte ein so genannter Debt-Equity-Swap vorgesehen werden. Danach könnte vorgesehen werden, dass Forderungen von Gläubigern in Gesellschaftsanteile umgewandelt werden.
- 5) Voraussetzung für jede tragfähige Lösung ist eine **internationale (vor allem die USA und UK einbindende) Regelung** der „event of default“-Problematik.

2. Zur Diskussion über die Erhebung einer risikoadjustierten Bankenabgabe im Rahmen eines Restrukturierungs- und Stabilitätsfonds

Zum Vorschlag der Erhebung einer risikoadjustierten Bankenabgabe zur Errichtung eines Stabilitäts-Fonds zur Finanzierung künftiger Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen bei Banken möchten wir auf folgendes hinweisen:

a) Generelle Überlegungen

Die Überlegungen zur Erhebung einer risikoadjustierten Bankenabgabe sind nach unserem Kenntnisstand derzeit hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung noch nicht hinreichend konkretisiert. Dies betrifft die Abgrenzung einer beitragsrelevanten Bemessungsgrundlage, die Höhe eines Abgabesatzes, den potenziellen Adressatenkreis der Abgabe sowie die daraus abzuleitende Frage der Tragfähigkeit aus der Ertragssituation der zur Bankenabgabe heranzuziehenden Institute. Insgesamt könnte eine solche Abgabe noch in Einklang mit dem Ziel der Finanzstabilität gebracht werden, wenn auch der Weg über strengere Kapitalanforderungen vorzuziehen ist.

Wir vermögen nicht einzuschätzen, inwieweit eine konkretisierte Bankenabgabe rechtsbezogene bzw. abgabenrechtliche Probleme aufwerfen könnte. Des Weiteren können wir nicht dazu Stellung nehmen, ob eine wie für Deutschland definierte Bankenabgabe international konsensfähig sein könnte. Grundsätzlich möchten wir jedoch anmerken, dass eine wie auch immer definierten Bankenabgabe immer am erwirtschafteten Ertrag einer Bank gemessen werden muss, um Solvenz, Kapitalpuffer und Risikotragfähigkeit einer Bank nicht übermäßig zu belasten. Eine vom Ertrag unabhängige oder nicht am Ertrag begrenzte Abgabe (Substanzabgabe) könnte sich eher krisenverschärfend als stabilisierend auswirken.

b) Bemessungsgrundlage

Nach den uns bekannt gewordenen Überlegungen wird diskutiert, dass für die Bemessungsgrundlage und Ausgestaltung der Abgabensätze ein möglichst **einfaches und robustes Maß** gefunden werden sol. Diskutiert wird als wesentliches Kriterium für die Systemrelevanz und die Vernetzung bei der Abhängigkeit für die Refinanzierung die Größe eines Instituts. Hierauf beziehen sich die folgenden Anmerkungen:

1. Die Bemessung einer Bankenabgabe an der **Summe der Passiva abzüglich des Eigenkapitals sowie abzüglich der Verbindlichkeiten gegenüber Kunden** (wegen der grundsätzlichen Berücksichtigung im Rahmen der Einlagensicherung) erscheint als insgesamt sachgerechter sehr einfacher Maßstab, um Elemente wie Größe und Risikorelevanz eines Instituts sowie die Vernetzung im Finanzmarkt zu berücksichtigen.
2. Sachgerecht wäre auch, die **offenen Vorsorgereserven** der Banken gemäß § 340 g HGB, die bankaufsichtliches Kernkapital darstellen, analog dem bilanziellen Eigenkapital von der Bemessungsgrundlage abzuziehen. Die Dotierung dieses Fonds dient der Risikovorsorge für geschäftszweigspezifische Risiken des Bankgeschäfts und ist bankaufsichtlich erwünscht.
3. Umgekehrt erscheint es sachgerecht, **Risiken aus bilanzunwirksamen Geschäften zu berücksichtigen**. Eine entsprechende Erweiterung der Bemessungsgrundlage würde Institute mit einem vergleichsweise geringen Derivategeschäft nicht zusätzlich belasten.
4. Soweit Abzugspositionen von der Bemessungsgrundlage vorgesehen werden, sprechen wir uns dafür aus, auch **Pfandbriefe i. S. des PfandbG** als traditionelles und bewährtes Finanzierungsinstrument von der Bemessung für eine Bankenabgabe auszunehmen. Sie können unter Risikogesichtspunkten wegen der stabilen Absicherung durch einen strengen Maßstäben genügenden Deckungsstock von der Bemessungsgrundlage ausgenommen werden.

5. Durch die Bezugnahme auf den Begriff einer Bankenabgabe ist vordefiniert, dass Kreditinstitute Adressaten der Abgabe sein sollen. Wir halten einen Bezug auf alle **Kreditinstitute gem. § 1 Abs. 1 KWG** für sachbezogen. Der Kreis der für eine Bankenabgabe in Frage kommende Unternehmen wäre in diesem Fall deckungsgleich mit den Finanzinstituten, die Zugang zu den Instrumenten des SoFFin haben.

c) Fazit

Eine Einschätzung darüber, welche Höhe einer Sonderabgabe nach Umfang und Tragfähigkeit bezogen auf bestimmte Bankengruppen oder systemrelevante Kreditinstitute angemessen sein könnte, kann durch die Bundesbank zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erfolgen. Fraglich sind auch die Interdependenzen mit weiteren möglichen Belastungswirkungen, die die Ertragslage der Kreditinstitute kumuliert betreffen, wenn weitere Lasten aus dem Ertrag als Folge etwa der Finanzkrise, möglicher Veränderungen bei den Anforderungen aus der gesetzlichen Einlegerentschädigung oder sonstigen Stützlasten oder weiteren regulatorischen Eigenmittelanforderungen, denen in aufsichtssystematischer Hinsicht der Vorzug zu geben wäre, auftreten würden. Des Weiteren zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das gesamtwirtschaftliche Interesse an der Vermeidung von angebotsseitigen Kreditrestriktionen.

Eine Doppelbelastung bestimmter Institute im Rahmen einer einheitlichen Bankenabgabe und einer spezifischen „Finanzkrisen-Verantwortungsgebühr“ ist abzulehnen.

Im Hinblick auf einen möglichen internationalen Konsens ist ferner zu beachten, dass sich aus unserer Sicht ein international abgestimmtes Vorgehen hinsichtlich einer Bankenabgabe nicht abzeichnet.

In diesem Sinne sind für die Bundesbank solche Ansätze zielführender, die mit einer Stärkung des Eigenkapitals der Banken verbunden sind. Entsprechende Bemühungen sind unterwegs und gewährleisten in dieser Form ein international abgestimmtes Vorgehen.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHE BUNDESBANK



Loeper



Dr. Bischofberger