

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Florian Toncar, Jens Ackermann,
Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/11810 –**

Bewertung der Reformvorschläge zum Finanzmarktstabilisierungsgesetz

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) sollte die Grundlage für eine nachhaltige Stabilisierung des deutschen Finanzsektors geschaffen werden. Die öffentliche Hand übernimmt dabei eine umfangreiche Verantwortung, Liquidität und Solvenz wirtschaftlich beeinträchtigter Finanzinstitute zu sichern. Am 27. Oktober 2008 hat der durch dieses Gesetz gegründete Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) seine operative Tätigkeit aufgenommen. Vor allem aus Kreisen der Bundesregierung und der Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und SPD wurden seitdem zahlreiche Reformvorschläge unterbreitet.

1. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung eine staatliche garantierte Clearing-Stelle für die Übernahme von Adressausfallrisiken bei Fremdmittelgewährungen im so genannten Interbankenmarkt, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Eine staatlich garantierte Clearingstelle am „Interbankenmarkt“ wäre als zentrale unabhängige Instanz Interbankengeschäften zwischengeschaltet. Typischerweise würde eine Clearingstelle gegenseitige Verbindlichkeiten von Banken anonymisiert untereinander verrechnen, sodass das Verlustrisiko nicht mehr die gesamte Forderung, sondern nur noch die Nettopositionen umfassen würde. Wenn sie außerdem als zentraler Vertragspartner die Erfüllung der so verrechneten Geschäfte garantiert, kann sie die Sicherheit solcher Transaktionen weiter erhöhen. Neben dem Zugriff auf die bei ihr unterhaltenen Konten bzw. hinterlegten Sicherheiten bräuchte sie ausreichend eigene Mittel zur Erfüllung der Garantie.

Wenn eine Clearingstelle das Ausfallrisiko für die einzelne Bank eliminiert, könnte dies die Kreditvergabe der Banken untereinander beleben. Dem muss

gegenübergestellt werden, dass eine so umfassende Garantie zu einer erheblichen Haushaltsbelastung führen könnte. Außerdem bestünde die Gefahr, dass der gesamte Interbankengeldmarkthandel dauerhaft über diese Clearingstelle abgewickelt würde; bereits bestehende marktmäßige Infrastrukturen am besicherten Geldmarkt würden verdrängt. Entscheidend ist schließlich, dass in der Eurozone angesichts der gemeinsamen Währung und des einheitlichen Geldmarktes eine Clearingstelle nicht auf einzelne Staaten begrenzt werden kann, da es sonst zu einer Segmentierung und Renationalisierung der Finanzmärkte käme.

2. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung eine Absenkung der Einlagenkonditionen bei den Zentralbanken, welchen Einfluss hat die deutsche Politik zur Umsetzung derartiger Maßnahmen, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Die deutsche Politik hat keinen Einfluss auf die Festsetzung der Höhe des Satzes der Einlagefazilität. Die Einlagefazilität gehört zu den geldpolitischen Instrumenten des Eurosystems und dieses ist im Hinblick auf seine geldpolitischen Entscheidungen vollkommen unabhängig. Alle geldpolitischen Maßnahmen (insbesondere die Änderung der Leitzinsen Hauptrefinanzierungssatz, Satz der Spitzenrefinanzierungsfazilität und Satz der Einlagefazilität) werden vom EZB-Rat mit dem Ziel getroffen, mittelfristig Preisstabilität im Euro-Währungsgebiet zu gewährleisten. In § 108 EG-Vertrag wird für alle durch den EG-Vertrag dem Europäischen System der Zentralbanken übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten die volle Unabhängigkeit sowohl der EZB als auch der nationalen Zentralbanken und der Mitglieder ihrer Beschlussorgane garantiert. Insbesondere verpflichten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten, nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer durch den Vertrag übertragenen Aufgaben zu beeinflussen.

3. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung eine zeitliche Verlängerung der Fristen bei der Gewährung von Garantien und der Veräußerung einzelner Aktivpositionen (Wertpapiere) an den SoFFin von drei auf fünf Jahre, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Die Möglichkeit, Garantien für einen längeren Zeitraum zu gewähren, könnte zu einer zeitlichen Verteilung des Refinanzierungsbedarfes führen. Auch der Effekt der möglichen Wettbewerbsverzerrung von nichtgarantierten Anleihen mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren durch von Mitgliedstaaten der EU garantierte Anleihen dürfte so abgemildert werden. Ob dann im Umfang des Volumens von garantierten Anleihen mit einer Laufzeit zwischen drei und fünf Jahren in diesem Laufzeitsegment Wettbewerbsverzerrungen gegenüber nichtgarantierten Anleihen entstehen, ist letztlich auch eine Frage der Gesamtgröße dieses Marktes und des Volumens dieser Anleihen. In anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind im Übrigen bereits Anleihen mit Garantien bis zu fünf Jahren möglich. Im Rahmen einer beihilferechtlichen Einzelfallgenehmigung der Europäischen Kommission gilt dies ebenfalls für von den Ländern Niedersachsen und Sachsen-Anhalt garantierte Anleihe der Norddeutschen Landesbank (NordLB). Die Bundesregierung wird die genannten Vor- und Nachteile gründlich abwägen.

4. Würde eine Ausweitung der Ankaufriszeiträume einzelner Aktivpositionen (Wertpapiere) von drei auf fünf Jahre per se zu einer bilanziellen Entlastung der veräußernden Finanzinstitutionen führen, oder ist vielmehr die auch nach fünf Jahren geltende Risikopartizipation dafür entscheidend, in welchem Umfang bilanzielle Risiken bei den veräußernden Institutionen verbleiben?

Weder § 8 FMStFG noch § 4 der Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung (FMStFV) enthalten Regelungen über die maximale Dauer für die Übernahme von Risikopositionen. Allerdings hat die ursprüngliche beihilferechtliche Genehmigung des FMStG (Kommissionsentscheidung N 512/2008 vom 27. Oktober 2008) einen Rückkauf oder Verlustausgleich nach spätestens drei Jahren verlangt. Mit der geänderten Genehmigung des FMStG (Kommissionsentscheidung N 625/2008 vom 12. Dezember 2008) sind jetzt grundsätzlich auch Risikoübernahmen über einen längeren Zeitraum als drei Jahre möglich. Die Konditionen der Risikoübernahme sind jedoch vorher bei der EU-Kommission zu notifizieren.

Eine zeitliche Verlängerung der Fristen führt nicht automatisch zu einer bilanziellen Entlastung. Entscheidend für die bilanzielle Entlastung ist vielmehr die Ausgestaltung der Risikoverteilung im konkreten Einzelfall.

5. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Gründung einer staatlich garantierten respektive – zumindest anfänglich – staatlich finanzierten Verwertungsgesellschaft für den Ankauf einzelner Aktivpositionen (Wertpapiere), und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?
6. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung in diesem Zusammenhang jeweils die Nutzung einer Sektorlösung, einer Säulenlösung (jede Säule mit eigener Verwertungsgesellschaft) und einer Institutslösung?
7. Wie beurteilt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Einführung einer branchenspezifischen Sonderabgabe für die Kreditwirtschaft zur Finanzierung möglicher endgültig realisierter Verluste im Rahmen von Veräußerungen einzelner Aktivpositionen (Wertpapiere) an eine Verwertungsgesellschaft (Albert Rupprecht; 12. Januar 2008, Magazin FOCUS, Seite 20)?
8. Wie beurteilt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Nutzung eines Instruments nach dem Modell der Ausgleichsforderung?

Die Fragen 5 bis 8 werden wegen des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Funktionsfähigkeit des deutschen Finanzsystems, das einen wichtigen Beitrag für das Funktionieren der gesamten Volkswirtschaft und damit für Wachstum und Beschäftigung in Deutschland leistet, leidet unter den Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzmarktkrise. Die Banken haben große Bestände an risikobehafteten Positionen, welche die Bankbilanzen durch Abschreibungsbedarf in erheblichem Ausmaß belasten. Abschreibungen bzw. die damit einhergehenden Ratingverschlechterungen führen zu steigenden Eigenmittelanforderungen. Zudem ist im Zuge der Kreditkrise mit ansteigenden Ausfällen – vor allem bei gewerblichen Immobilienkrediten und Firmenkrediten – zu rechnen, was wiederum zu einer Verschlechterung der Eigenkapitalbasis der Banken führt.

Die politische Entscheidung, auch den Banken in Deutschland Möglichkeiten zur Bilanzentlastung bzw. Bilanzsäuberung mit Unterstützung des Staates anzubieten, setzt – nicht zuletzt aufgrund der Risiken für den Steuerzahler – eine fundierte Prüfung der verschiedenen Modelle voraus. Dabei stehen nicht nur die Fragen der praktischen Umsetzbarkeit und Wirksamkeit auf den Markt im Vordergrund, sondern es müssen insbesondere auch die haushalterischen Implikationen bewertet werden.

Bei allen genannten Modellen und Varianten (staatlicher Ankauf, Einzelinstitutslösung versus Sektorlösung, Ausgleichsforderung) stellen sich eine Vielzahl von hochkomplexen Fragen zur Bilanzierung, rechtlicher und steuerrechtlicher Natur oder der Strukturierung, die beantwortet werden müssen, bevor eine abschließende Bewertung der Vor- und Nachteile einzelner Modelle erfolgen kann.

Die Bundesregierung hat diesen Prüfungsprozess begonnen, er ist aber angesichts der Komplexität der Materie noch nicht so weit gediehen, dass belastbare Aussagen zu einzelnen Modellen getroffen werden können.

9. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung eine Erhöhung der bislang für den SoFFin geltenden Volumendeckelung für die Übernahme von einzelnen Aktivposten (Wertpapiere) je Institut, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Gemäß § 4 Absatz 2 Nummer 6 FMStFV kann der Lenkungsausschuss beschließen, im Einzelfall Risikopositionen in Höhe von über 5 Mrd. Euro von Unternehmen des Finanzsektors zu übernehmen. Insofern besteht also keine generelle Deckelung des für Risikoübernahmen zugelassenen Volumens. Allein die Gesamtkreditermächtigung für alle Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen ist auf insgesamt 70 Mrd. Euro begrenzt.

10. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung eine Erweiterung der Annahmefristen von Anträgen über den 31. Dezember 2009 hinaus, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Eine Erweiterung der Annahmefristen für Anträge auf Stabilisierungsmaßnahmen ist derzeit nicht in der Diskussion.

11. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung die Erhöhung der Mindestkapitalanforderungen für Unternehmen die dem Gesetz über das Kreditwesen unterliegen, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Grundsätzlich ist eine höhere Kapitalausstattung vorteilhaft für die Stabilität des Finanzsektors, da diese als Puffer gegen Verluste wirkt. Andererseits würden höhere Kapitalanforderungen aber auch das mögliche Kreditvergabevolumen beschränken und/oder die Kreditversorgung verteuern. Allerdings wird die tatsächlich erforderliche Kapitalausstattung von Kreditinstituten weniger von den aufsichtlichen Mindestanforderungen als vielmehr von den Erwartungen des Marktes bestimmt. Diese übersteigen vor dem aktuellen Hintergrund der Finanzmarktkrise die aufsichtlichen Mindestanforderungen beträchtlich. Die Möglichkeit, die Kapitalausstattung von Kreditinstituten durch Kapitalzuführungen zu verbessern, stellt daher aus Sicht der Bundesregierung ein wesentliches Instrument des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes dar.

12. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung eine gesetzlich vorgegebene Beteiligungspflicht des SoFFin (Eigenmittel), wenn bestimmte Eigenmittelgrenzen bei Unternehmen, die dem Gesetz über das Kreditwesen unterliegen, unterschritten werden, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Durch eine Pflicht zur Inanspruchnahme von Rekapitalisierungsmaßnahmen könnte ein Mindesteigenmittelniveau im deutschen Bankensektor gesichert werden. Damit könnte das Vertrauen von Einlegern und anderen Gläubigern in die Solvenz des jeweiligen Kreditinstituts gestärkt werden. Dem stehen allerdings zahlreiche Nachteile gegenüber: Insbesondere werden die gegenwärtig für notwendig erachteten Eigenmittelquoten aufgrund bestehender Unsicherheiten vorrangig von den Erwartungen der Kapitalmärkte und Ratingagenturen beeinflusst. In Abhängigkeit der weiteren Entwicklungen an den Märkten könnte so unter Umständen ein enormer Kapitalbedarf ausgelöst werden, nicht zuletzt auch begünstigt durch Moral-Hazard-Effekte. Eine gesetzlich vorgegebene Beteiligungspflicht stellt schließlich einen massiven Eingriff in die Freiheit der unternehmerischen Selbstbestimmung dar. Insgesamt überwiegen nach Ansicht der Bundesregierung aus heutiger Sicht die genannten Nachteile die erwähnten Vorteile.

13. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile hat aus Sicht der Bundesregierung die Erhöhung der Beteiligungsgrenze des SoFFin über die aktuell geltenden 33 Prozent, und wie bewertet die Bundesregierung diese Option im Kontext der gegenwärtigen Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen?

Gemäß § 3 Absatz 1, 2 von Artikel 2 des FMStG („Gesetzlich genehmigtes Kapital“) kann der Vorstand einer Gesellschaft mit Zustimmung des Aufsichtsrates das Grundkapital gegen Einlagen an den Finanzmarktstabilisierungsfonds um bis zu 50 Prozent erhöhen, ohne dass es einer Zustimmung der Hauptversammlung bedarf. Wird hiervon bei einem seit Inkrafttreten des FMStG unveränderten Grundkapital in voller Höhe Gebrauch gemacht, würde der Finanzmarktstabilisierungsfonds nach der Maßnahme über ein Drittel des Grundkapitals verfügen. Für Maßnahmen unter Beteiligung der Hauptversammlung gilt diese Begrenzung nicht; es gelten die normalen Regelungen des Aktienrechts. Insofern besteht auch keine Deckelung der Beteiligungsgrenze auf ein Drittel.

14. Ist aus Sicht der Bundesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Ausweitung des Finanzrahmens des SoFFin vorteilhaft, und wenn ja, welche Instrumente sind aus welchem Grund in welchem Umfang davon betroffen?

Der maximale Rahmen für die Gewährung von Garantien beträgt gemäß § 6 FMStFG 400 Mrd. Euro. Da derzeit weniger als ein Drittel ausgeschöpft ist, erscheint aus heutiger Sicht eine Ausweitung dieses Rahmens nicht erforderlich.

Für die Gewährung von Maßnahmen nach § 7 FMStFG (Rekapitalisierung) und § 8 FMStFG (Risikoübernahme) dürfen Kredite in Höhe von 70 Mrd. Euro, mit Einwilligung des Haushaltsausschusses 80 Mrd. Euro, aufgenommen werden. Bisher wurde eine Rekapitalisierung über 8,2 Mrd. Euro durchgeführt und eine weitere Rekapitalisierung über 10 Mrd. Euro grundsätzlich bewilligt. Risikoübernahmen wurden bislang nicht gewährt. Der Finanzrahmen erscheint daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt als ausreichend.

15. Wie viele Personen sind seit Einsetzung des Lenkungsausschusses des SoFFin bislang wieder aus diesem ausgeschieden beziehungsweise von wie vielen ist bekannt, dass sie in den kommenden Monaten ausscheiden?

Der Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen Jörg Asmussen hat Anfang Februar 2009 den Vorsitz des Lenkungsausschusses vom Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen Dr. Axel Nawrath übernommen. Weitere Veränderungen gab es bisher nicht und sind derzeit auch nicht absehbar.

16. Wie hoch sind die bislang kumulierten Zahlungseingänge (Erträge) des SoFFin aus den bislang gewährten Stabilisierungsmaßnahmen?

Zum Stichtag 26. Januar 2009 hat der Finanzmarktstabilisierungsfonds aus gewährten Garantierahmenverträgen Provisionen in Höhe von rund 76 Mio. Euro vereinnahmt.

