

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sahra Wagenknecht, Dr. Barbara Höll, Harald Koch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/1330 –**

### **Bankenregulierung nach dem Verursacherprinzip**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Spätestens seit US-Präsident Barack Obama die Einführung einer speziellen Bankenabgabe angekündigt hat, wird über die Frage, wie die Finanzbranche an den Kosten bisheriger und möglicher künftiger Krisen beteiligt werden kann, auch in Deutschland intensiv diskutiert. Zwar ist unklar, wie hoch die Kosten der Krise am Ende ausfallen werden, mit einem dreistelligen Milliardenbetrag ist aber durchaus zu rechnen. Bisher haben die Banken 28 Mrd. Euro an direkten Hilfen über den Bankenrettungsfonds SoFFin angefordert (Frankfurter Rundschau, 23. März 2010). Darin sind die Hilfen der Länder für ihre Landesbanken allerdings ebenso wenig enthalten wie die Garantiezusagen des Bundes in Höhe von knapp 150 Mrd. Euro, von denen niemand weiß, ob und in welchem Umfang sie fällig werden.

Wie aus Berechnungen des Bundesministeriums der Finanzen hervorgeht, könnte eine nach dem US-amerikanischen Modell gestrickte Bankenabgabe in Deutschland bis zu 9 Mrd. Euro pro Jahr einspielen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. März 2010), die von 21 Banken und zehn Versicherungskonzernen (mit einer Bilanzsumme von mehr als 35 Mrd. Euro) gezahlt würden. Nach Berechnungen des Bankenexperten Konrad Becker könnten auf die Deutsche Bank Kosten von gut 2,2 Mrd. Euro pro Jahr, auf die Commerzbank von gut 1,2 Mrd. Euro jährlich zukommen, die größten Versicherer Allianz und Münchner Rück würden mit rund 900 Mio. Euro bzw. 300 Mio. Euro belastet (Reuters, 22. März 2010; DIE WELT, 23. März 2010). Inzwischen hat die Bundesregierung allerdings klargestellt, dass sie an einer derartigen Bankenabgabe mitnichten interessiert ist. Statt die von der Finanzkrise verursachten Schäden von den Verursachern bezahlen zu lassen, will die Bundesregierung eine Art Versicherungsgebühr einführen, die erst bei künftigen Krisen greifen würde. Die Bankenabgabe soll daher auch nicht dem allgemeinen Staatshaushalt zugute kommen, sondern – wie auch vom Bundesverband deutscher Banken (BdB) vorgeschlagen wurde – zur langfristigen Finanzierung des Bankenrettungsfonds SoFFin dienen, der zu einem staatlichen Stabilisierungs- und Abwicklungsfonds ausgebaut werden soll (FOCUS, 15. März 2010). Auch das geplante Aufkommen aus der Bankenabgabe ist mit geschätzten 1,2 Mrd. Euro jährlich – gemessen an den Kosten der Bankenrettung – viel zu niedrig angesetzt.

1. Verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Verursacher der Krise an den Kosten der Krise zu beteiligen, und falls ja, in welchem Umfang?
2. Wie soll dieses Verursacherprinzip konkret durchgesetzt werden?  
Wie will die Bundesregierung dabei sicherstellen, dass die Instrumente zur finanziellen Beteiligung der Krisenverursacher flexibel genug sind, um die Verursacher auch an den noch nicht bezifferbaren Kosten der Krise zu beteiligen?
3. Warum soll die von der Bundesregierung geplante „Bankenabgabe“ bzw. „Finanzmarktversicherungsprämie“ auch von Sparkassen und Genossenschaftsbanken erhoben werden, obwohl diese für die aktuelle Krise nicht verantwortlich sind?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammengefasst beantwortet.

Das Kabinett hat am 31. März 2010 ein Eckpunktepapier zur Finanzmarktregulierung beschlossen. Die Bundesregierung plant, einen Stabilitätsfonds einzurichten, der von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet wird. Finanziert wird der Fonds durch die von allen Banken über eine Sonderabgabe vereinnahmten Mittel. Diese Mittel können bei Schieflagen systemrelevanter Banken über den Fonds eingesetzt werden. Die Abwehr von Gefahren kommt dabei der Stabilität des gesamten Bankensektors zugute. Dem geringeren Systemrisiko kleiner Banken wird durch die Beitragsgestaltung Rechnung getragen, indem die Abgabe risikoadjustiert ist und sich an Indikatoren wie dem systemischen Risiko und der Stärke der Vernetzung im Finanzmarkt orientiert.

4. Wie erklärt sich der Unterschied der erwarteten Steuereinnahmen einer Bankenabgabe von einerseits ca. 9 Mrd. Euro in den Berechnungen der Deutschen Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und andererseits ca. 1,2 Mrd. Euro in der derzeit von der Bundesregierung konzipierten Variante einer Bankenabgabe?
5. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass eine Bankenabgabe, die etwa 1,2 Mrd. Euro pro Jahr einspielt, zur Deckung der Kosten der Bankenrettung ausreichen wird?  
Falls nein, warum hält die Bundesregierung nicht an dem US-amerikanischen Modell einer Bankenabgabe fest, welches bis zu 9 Mrd. Euro jährlich erbringen kann?

Die Fragen 4 und 5 werden zusammengefasst beantwortet.

Die von der Deutschen Bundesbank und BaFin errechnete fiktive, theoretische Höhe von 9 Mrd. Euro bezieht sich auf das theoretische Aufkommen einer Verantwortlichkeitsabgabe nach US-Vorschlägen im deutschen Finanzsektor. Im Ergebnis ist die oben genannte Zahl im Hinblick auf die Umsetzbarkeit einer Abgabe nach US-Vorbild in Deutschland wenig aussagekräftig. Offen ist insbesondere, inwieweit die Erhebung einer Abgabe mit derartigen Eckwerten in Deutschland an verfassungsrechtliche Grenzen stieße. Hierbei ist unter anderem die wirtschaftliche Lage der einbezogenen Unternehmen zum Zeitpunkt der Erhebung der Abgabe zu berücksichtigen. Insbesondere die Berücksichtigung der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Kreditinstitute würde bei einer Umsetzung zu einem deutlich niedrigeren Aufkommen führen.

Die Bundesregierung plant die Erhebung einer risikoadjustierten Bankenabgabe zur Finanzierung zukünftiger Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen. Die Beitragsbemessung soll am systemischen Risiko ausgerichtet sein. Das systemische Risiko ist insbesondere anhand der Größe der eingegangenen Verpflichtungen eines Kreditinstitutes und seiner Vernetzung mit dem Finanzmarkt

zu bestimmen. Aufkommensschätzungen und Maßstäbe zur Bemessung der Abgabenlast einer solchen Abgabe sind daher im Ergebnis nicht mit der Schätzung eines theoretischen Aufkommens einer Verantwortlichkeitsabgabe nach US-Vorbild zu vergleichen.

6. Wird mit der von der Bundesregierung geplanten Bankenabgabe überhaupt das Ziel verfolgt, die Finanzwirtschaft an den Kosten der Krise zu beteiligen?

Falls ja, warum soll die Bankenabgabe dann nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließen und lediglich vor den Folgen möglicher künftiger Krisen schützen?

Die Bankenabgabe soll zur Finanzierung der Maßnahmen für künftige Restrukturierungsfälle im Bankensektor erhoben werden. Auf Grund verfassungsrechtlicher Vorgaben dürfen die Mittel der Sonderabgabe nicht in den allgemeinen Haushalt fließen, sondern müssen einem gesonderten Fonds zugeführt werden. Die Sonderabgabe muss einem besonderen, über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Zweck dienen und eine homogene, abgrenzbare Gruppe treffen. Ferner müssen die Mittel aus der Abgabe gruppennützig verwendet werden. Zu diesem Zweck wird – wie in der Beantwortung der Fragen 1 bis 3 angeführt – ein Stabilitätsfonds eingerichtet, der über die Bankenabgabe finanziert wird und letztendlich allen Banken nützt.

7. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass ein Finanzcrash durch eine strikte Regulierung verhindert werden kann?

Falls nein, warum nicht?

Nach ganz vorherrschender Ansicht von Experten kann die Wahrscheinlichkeit von Finanzcrashes zwar verringert, aber nicht unter allen Umständen ausgeschlossen werden. Ungeachtet dessen tritt die Bundesregierung für eine Überprüfung und Verbesserung der bestehenden Regularien ein. Die Bundesregierung setzt mit ihrer Finanzmarktgesetzgebung den ordnungspolitischen Rahmen für die Finanzmarktteilnehmer. In Auswertung von Lehren aus der weltweiten Finanzkrise hat Deutschland gemeinsam mit seinen Partnern auf internationaler Ebene und auf Ebene der Europäischen Union (EU) eine Vielzahl an Maßnahmen angestoßen, die sich gegenwärtig in der Umsetzungs- oder in der Abstimmungsphase befinden. Dies betrifft unter anderem die Eigenkapitalausstattung von Banken sowie generell den Umgang insbesondere großer Banken mit Risiken.

8. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass die Schaffung eines Fonds, aus dem die Kosten künftiger Krisen beglichen werden können, zu riskantem Verhalten der Banken verleiten könnte?

Es gibt keinen Anspruch der Banken auf Übernahme von Kosten künftiger Krisen, zumal über die Einstufung der Banken als systemrelevante Institute als Voraussetzung staatlich veranlasster Restrukturierungsmaßnahmen in jedem Einzelfall gesondert zu entscheiden ist. Im Übrigen leistet die risikoadjustierte Abgabe einen Beitrag für eine risikoadäquate Unternehmensführung bei den Kreditinstituten.

9. Vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass es nicht möglich ist, nach dem Verursacherprinzip die unterschiedlichen Wirkungen zu rekapitulieren, die zur Krise geführt haben, und verzichtet sie aus diesem Grund darauf, die Banken rückwirkend für die aktuelle Krise zur Kasse zu bitten?

Die Bundesregierung tritt bei Fragen der Beteiligung des Finanzsektors an Krisenkosten im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Banken für ein international abgestimmtes Vorgehen ein. Mit der Bankenabgabe hat die Bundesregierung ein europäisches Signal gesetzt, um den Abstimmungsprozess auf EU-Ebene zu beschleunigen. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 6.

10. Ist es zutreffend, dass die Banken zur Rettung der Hypo Real Estate Holding AG (HRE) keinerlei Beitrag geleistet haben, da die von den Banken gewährte Rückgarantie über 8,5 Mrd. Euro für Kredite an die HRE zum 31. Dezember 2009 ausgelaufen ist bzw. diese Rückgarantie seit Erlangung der 100-Prozent-Eigentümerschaft des Bundes an der HRE ohnehin wertlos war?

Nein

11. Ist es zutreffend, dass die Bundesregierung sich nicht für eine Verlängerung der von den Banken gewährten Rückgarantie über 8,5 Mrd. Euro eingesetzt hat, da sie für diese Rückgarantie „weiterhin eine Garantiegebühr an die Rückgaranten hätte zahlen müssen“ (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. vom 16. März 2010, Bundestagsdrucksache 17/1056)?

Falls ja, warum behauptet eine Mitarbeiterin des Bundesministeriums der Finanzen in einer E-Mail an den Journalisten Matthias Brendel vom 9. November 2009, dass der Bund/SoFFin für diese Rückgarantie keine Gebühren zahlt?

Die Bundesregierung hat sich nicht für eine Verlängerung der von den Bankenverbänden gewährten Rückgarantie eingesetzt, da diese zu diesem Zeitpunkt wirtschaftlich für den Bund wertlos geworden war. Da der Bund für diese unter Risikogesichtspunkten nicht mehr erforderliche Rückgarantie weiterhin eine Garantiegebühr an die Rückgaranten hätte zahlen müssen, wurde von einer Verlängerung abgesehen. Die Gebühren fielen zu keinem Zeitpunkt dem Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (FMS) zulasten.

12. Ist der Bundesregierung bekannt, um welchen Betrag sich die Gesamtverschuldung von Bund und Ländern aufgrund der Bankenrettung bis zum jetzigen Zeitpunkt erhöht hat?

Falls ja, wie hoch ist dieser Betrag?

Falls nein, warum hat die Bundesregierung hierzu noch keine Berechnungen angestellt?

Die Gesamtverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich aufgrund der Bankenrettung bis Ende 2009 um knapp 98,6 Mrd. Euro erhöht. Hierin sind neben den durch die Finanzmarktstabilisierungsanstalt durchgeführten Maßnahmen auch die der Länder zugunsten ihrer Landesbanken sowie die auf neu errichtete Gesellschaften zur Entlastung der Landesbanken übertragenen Verbindlichkeiten, die durch die jeweiligen Länder besichert werden, berücksichtigt. Gleichzeitig sind aber auch Aktiva im Wert von insgesamt 91,9 Mrd. Euro erworben worden, die das Finanzvermögen des Staates erhöht haben. Da der

Schuldenstand eine Bruttogröße ist, zählen allein die aufgenommenen Verbindlichkeiten, während das zusätzliche Vermögen des Staates dort unberücksichtigt bleibt.

13. Ist der Bundesregierung bekannt, wie hoch die Kapitalkosten für die zusätzlichen Schulden sind, die Bund und Länder aufgenommen haben, um die Bankenrettung finanzieren zu können?

Falls ja, wie hoch sind die Kapitalkosten

- a) bis zum jetzigen Zeitpunkt,
- b) schätzungsweise bis Ende 2011,
- c) bis Ende 2015,
- d) bis Ende 2020?

Falls nein, warum hat die Bundesregierung hierzu noch keine Berechnungen angestellt?

Wie hoch sind die Gebühren, die die Banken bislang insgesamt für Garantien und Eigenkapitalhilfen an den Staat gezahlt haben?

Die Zinsausgaben des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (FMS) aus der Mittelaufnahme betragen für die Jahre 2008 und 2009 im Rahmen der im Europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren verwendeten Abgrenzung (Maastricht-Rechnung) rund 415 Mio. Euro. Die Zinsausgaben der Länder beliefen sich in dieser Abgrenzung im gleichen Zeitraum auf insgesamt rund 778 Mio. Euro.

Für künftige Zeitpunkte kann die Frage nicht konkret beantwortet werden. Die Kosten hängen außer von der Zinsentwicklung auch von der sich – durch eventuell zusätzliche Maßnahmen oder Rückzahlungen – entwickelnden Höhe der Kapitalmaßnahmen ab.

An Gebühren für Garantien und Eigenkapitalhilfen haben die den FMS stabilisierten Banken bis Ende 2009 insgesamt rund 703 Mio. Euro gezahlt. Die durch die Länder gestützten Banken zahlten im vergangenen Jahr Gebühren in Höhe von rund 464 Mio. Euro.

14. Wie erklärt sich die Bundesregierung, dass die privaten Großbanken in den Jahren 2000 bis 2008 lediglich 4,9 Mrd. Euro an Steuern gezahlt haben – im Vergleich zu 17,85 Mrd. Euro an Steuern, die von den Sparkassen und 9,5 Mrd. Euro Steuern, die von den Kreditgenossenschaften gezahlt wurden?

15. Hält es die Bundesregierung für gerecht, dass die öffentlichen Banken (d. h. Sparkassen und Landesbanken) fast die Hälfte aller Steuerzahlungen des Kreditgewerbes leisten, während der Anteil der privaten Großbanken an diesen Steuerzahlungen nur rund 10 Prozent beträgt?

Falls nein, was gedenkt die Bundesregierung zu tun, damit die privaten Großbanken künftig über höhere Steuern zu einer stärkeren Finanzierung öffentlicher Aufgaben beitragen?

Die Fragen 14 bis 15 werden zusammengefasst beantwortet.

Das deutsche Unternehmenssteuerrecht wird unter anderem durch das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geprägt. Dies hält die Bundesregierung auch für sachgerecht. Vor diesem Hintergrund ist der Umfang des Steueraufkommens der Sparkassen und der Genossenschaftsbanken auch Ausdruck ihrer stabilen wirtschaftlichen Verfassung.

Nach Untersuchungen der Deutschen Bundesbank waren Sparkassen und Genossenschaftsbanken im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2008 die profitabelsten Bankengruppen. Die Profitabilität der privaten Großbanken lag hingegen deutlich unter dem Durchschnitt aller Bankengruppen. Die Gruppe der privaten Großbanken insgesamt wird vermehrt zum Steueraufkommen beitragen, wenn es diesen gelingt, ihre Profitabilität zu steigern.

16. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass ungedeckte Leerverkäufe verboten werden müssen, und falls ja, warum hat die Bundesregierung das bis zum 1. Februar 2010 geltende Verbot von Leerverkäufen wieder aufgehoben?

Ungedeckte Leerverkäufe können in besonders hohem Maße destabilisierend auf Finanzmärkte wirken und die ordnungsmäßige Funktionsweise von Finanzmärkten beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium der Finanzen am 3. März 2010 ein Eckpunktepapier für das geplante Gesetz zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes veröffentlicht, welches unter anderem einerseits ein Verbot ungedeckter Leerverkäufe und andererseits Transparenzvorschriften für gedeckte Leerverkäufe enthalten soll. Das Verbot ungedeckter Leerverkäufe dient dazu, der Gefahr einer Destabilisierung von Finanzmärkten entgegen zu wirken und die Integrität der Finanzmärkte sicherzustellen.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hatte ungedeckte Leerverkäufe im September 2008 untersagt. Dieses Verbot ist auf der Grundlage von § 4 Absatz 1 des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG) zur Beseitigung und Verhinderung von Missständen erlassen worden. Es betraf Aktien von elf wichtigen Unternehmen des Finanzsektors und war zeitlich befristet. Angesichts der Verbesserung der Lage an den Finanzmärkten wurde diese zur Bekämpfung von Missständen erlassene, einschneidende Einzelfallmaßnahme nicht weiter verlängert und lief am 31. Januar 2010 aus.

Das nun geplante gesetzliche Verbot ungedeckter Leerverkäufe soll nicht nur Aktien wichtiger Unternehmen der Finanzbranche, sondern sämtliche an regulierten Märkten gehandelte Aktien erfassen. Damit gilt das Verbot generell, also unabhängig davon, ob ein Missstand droht oder besteht. Insofern soll es nicht nur in den Fällen gelten, in denen Anordnungen gemäß § 4 Absatz 1 WpHG getroffen werden können.

17. Wird sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer einsetzen?  
Falls nein, warum hält die Bundesregierung die Einführung einer solchen Steuer nicht für notwendig?

Die Bundesregierung hält das Instrument der Finanztransaktionssteuer nur dann für sinnvoll, wenn es international umgesetzt wird. Ein nationaler Alleingang würde einseitig die deutsche Finanzbranche zusätzlich belasten und damit unzumutbare Wettbewerbsnachteile bedeuten. Gegenwärtig prüft der Internationale Währungsfonds im Auftrag der G20-Staaten die Möglichkeiten der Beteiligung des Finanzsektors an Krisenkosten. Der Abschlussbericht, der für Juni 2010 geplant ist, wird eine wertvolle Grundlage für die internationale Diskussion bieten. Dann wird sich auch zeigen, ob bzw. inwieweit ein internationaler Konsens für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer denkbar ist.



