

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Axel Troost, Roland Claus, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/1725 –**

Bankenabgabe – Verfassungsmäßigkeit des Mindestbeitrags

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Aufkommen der Bankenabgabe ist bisher mit 600 Mio. Euro jährlich weit hinter den ursprünglich erwarteten 1,3 Mrd. Euro zurückgeblieben. Das Ergebnis ist deswegen so enttäuschend, weil ein Großteil der Abgabe zunächst gestundet wird und später verfällt. Die gestundeten Beträge belaufen sich mit ca. 1,3 Mrd. Euro pro Jahr bisher regelmäßig auf gut das Doppelte der tatsächlich geleisteten Bankenabgabe. Bisher wurden pro Jahr weniger als 2 Prozent der gestundeten Beiträge tatsächlich nacherhoben. Endgültig verfallen sind bisher Beiträge in Höhe von 1,3 Mrd. Euro (siehe dazu Bundestagsdrucksache 18/424).

Der wesentliche Grund hierfür ist die Zumutbarkeitsgrenze: Die Bankenabgabe darf maximal 20 Prozent des Jahresgewinns betragen. Dieser Beschränkung wird durch den Mindestbeitrag entgegengewirkt: Die Bankenabgabe muss mindestens 5 Prozent des errechneten Jahresbeitrags betragen, auch wenn dies die Zumutbarkeitsgrenze übersteigt. Banken, die für einige Zeit Verluste oder nur geringe Gewinne erzielen, erhalten somit 95 Prozent der Abgabe erlassen.

Ein von der vorherigen Bundesregierung bestelltes Rechtsgutachten erhebt ernsthafte Bedenken hinsichtlich der Höhe des Mindestbeitrags („Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bewertung einer Bankenabgabe nach dem Regierungsentwurf eines Restrukturierungsgesetzes“, Max-Planck-Institut für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, München, 12. Oktober 2010, S. 96 ff.): Verlustreiche Institute, von denen eine besondere Bestands- und Systemgefährdung ausgeht, leisteten durch den geringen Mindestbeitrag nur einen symbolischen Beitrag zum Abwicklungsfonds, was im Widerspruch zur Gruppenverantwortlichkeit stünde. Doch ein endgültiges Urteil könne erst anhand tatsächlich geleisteter Beiträge getroffen werden.

Ein Blick auf die bisher gezahlten Einzelbeiträge scheint dieses Bild zu bestätigen. Für eine Beurteilung sind jedoch weitere, möglichst veröffentlichtbare Daten notwendig.

Wegen der geringen Systemgefährdung leisten kleine Banken keine Beiträge zur Bankenabgabe. Daher kann der Vergleich auf die Gruppe der systemrelevanten (oder der potenziell systemgefährdenden) Banken beschränkt werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fraktion DIE LINKE. hat am 11. Juni 2014 die Kleine Anfrage „Bankenabgabe – Verfassungsmäßigkeit des Mindestbeitrags“ (Bundestagsdrucksache 18/1725) gestellt. Einleitend wird u. a. auf ein angeblich „von der vorherigen Bundesregierung bestelltes“ Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Schön („Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Bewertung einer Bankenabgabe nach dem Regierungsentwurf eines Restrukturierungsgesetzes“) verwiesen. Richtigzustellen ist, dass dieses Gutachten nicht von der vorherigen Bundesregierung, sondern von der Deutschen Bank AG in Auftrag gegeben wurde.

1. Wie viele beitragspflichtige Banken haben in den vergangenen drei Jahren aufgrund ihrer geringen Größe (Freibetrag von 300 Mio. Euro) keine Beiträge zum Restrukturierungsfonds geleistet (bitte in absoluten und relativen Zahlen angeben)?

Beitragsjahr	2011	2012	2013
beitragspflichtige Kreditinstitute	1 883	1 858	1 832
Nullzahler	720	711	703
Nullzahler in %	38,2 %	38,3 %	38,4 %

2. Wie viele Banken werden von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) derzeit als systemrelevant und wie viele als potentiell systemgefährdend eingestuft?

Bei den potenziell systemgefährdenden Instituten wird differenziert zwischen systemrelevanten Instituten (Gruppe I) und sonstigen potenziell systemgefährdenden Instituten (Gruppe II).¹ Die Zahl der von der BaFin derzeit in die Gruppe I eingestuften Einheiten beläuft sich auf 21. Dies betrifft 19 Institute sowie zwei Einheiten, jeweils aus zwei Instituten bestehend. 55 Einheiten sind der Gruppe II zugeordnet, darin enthalten sind 54 Einzelinstitute sowie ein Institut mit einer Tochtergesellschaft.

Für die nachfolgenden Auswertungen bezüglich der geleisteten Jahresbeiträge konnten fünf der vorgenannten Institute nicht einbezogen werden, da sie gemäß § 2 Satz 2 des Restrukturierungsfondsgesetzes (RStruktFG) nicht beitragspflichtig sind. Somit erfolgt die Beantwortung der nachfolgenden Fragen auf der Grundlage von 22 systemrelevanten Einzelinstituten und von 52 als potenziell systemgefährdend einzustufenden Einzelinstituten.

¹ Während bei den Instituten der Gruppe I die Bestandsgefährdung unabhängig von der Marktsituation mit negativen externen Effekten für das Finanzsystem und die Realwirtschaft verbunden ist, bestehen bei den Instituten der Gruppe II die negativen externen Effekte lediglich in Abhängigkeit von der Marktsituation.

3. Wie viele Banken, die nicht als potentiell systemgefährdend eingestuft wurden, haben in den vergangenen drei Jahren Beiträge zum Restrukturierungsfonds geleistet?

Insgesamt 1 181 Institute, die derzeit nicht als systemrelevant oder potenziell systemgefährdend eingestuft wurden, haben in den vergangenen drei Jahren Beiträge zum Restrukturierungsfonds geleistet.

4. Wie hoch waren die Beiträge, die in den vergangenen drei Jahren von nicht als potentiell systemgefährdend eingestuften Banken an den Restrukturierungsfonds geleistet wurden?

In den Beitragsjahren 2011 bis 2013 zahlten die derzeit als nicht potenziell systemgefährdend oder systemrelevant eingestuften Institute insgesamt 246 Mio. Euro.

5. Wie hoch waren die Beiträge, die in den vergangenen drei Jahren von potentiell systemgefährdenden, aber nicht systemrelevanten Banken (Gruppe II) an den Restrukturierungsfonds geleistet wurden?

Die derzeit als potenziell systemgefährdend eingestuften Banken (Gruppe II) zahlten in den vergangenen Beitragsjahren insgesamt 113 Mio. Euro.

6. Wie hoch waren die Beiträge, die in den vergangenen drei Jahren von systemrelevanten Banken (Gruppe I) an den Restrukturierungsfonds geleistet wurden?

Die derzeit als systemrelevant eingestuften Banken (Gruppe I) zahlten in den vergangenen drei Beitragsjahren insgesamt 1 443 Mio. Euro.

7. Wie hoch wären in den letzten drei Jahren die Beiträge der systemrelevanten Banken ohne Anwendung der Zumutbarkeitsgrenze und der Belastungsobergrenze ausgefallen?

Die Bankenabgabe ist eine Sonderabgabe und richtet sich an finanzverfassungsrechtlichen Kriterien aus. Diesbezüglich hat der Verordnungsgeber mit Zustimmung des Bundesrates die Zumutbarkeitsgrenze des § 3 Absatz 1 der Restrukturierungsfonds-Verordnung (RStruktFV) eingeführt und sich hierbei an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen im Kontext der Erhebung von Sonderabgaben orientiert. Ein Wegfall der Kappungsgrenzen hätte in der Gruppe I zu Einnahmen bei der Bankenabgabe von rein rechnerisch weiteren 1 254 Mio. Euro im Jahr 2011, rein rechnerisch weiteren 1 187 Mio. Euro im Jahr 2012 und von rein rechnerisch weiteren 1 155 Mio. Euro im Jahr 2013 geführt.

8. Wie hoch wären in den letzten drei Jahren die Beiträge derjenigen systemrelevanten Banken, die nur den Mindestbeitrag geleistet haben, ohne Anwendung der Zumutbarkeitsgrenze und der Belastungsobergrenze ausgefallen?

Von den derzeit als systemrelevant eingestuften Banken (Gruppe I), die in ein, zwei oder drei Beitragsjahren nur den Mindestbeitrag geleistet haben, hätten ohne die Anwendung der Zumutbarkeitsgrenze bzw. der Belastungsobergrenze Beiträge in Höhe von insgesamt 1 158 Mio. Euro erhoben werden können.

9. Welche der systemrelevanten Banken haben in den vergangenen drei Jahren lediglich den Mindestbeitrag geleistet (bitte danach aufschlüsseln, ob sie in einem, in zweien oder in allen drei Jahren nur den Mindestbeitrag geleistet haben)?

Die Veröffentlichung dieser Daten könnte die Wettbewerbsposition der betroffenen Institute beeinflussen. Die Beantwortung erfolgt daher über die Geheimchutzstelle des Deutschen Bundestages.

Die Bundesregierung ist bei der Beantwortung von Fragen aus dem Parlament verfassungsrechtlich verpflichtet, die Grundrechte der von diesen Fragen betroffenen Banken und deren Tochtergesellschaften zu wahren. Dies sind vor allem die nach Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG), im Übrigen nach Artikel 2 Absatz 1 GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Kreditinstitute. „Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“ (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE 115, 205/230 zum Schutz aus Artikel 12 GG). Die Angabe der von einzelnen Instituten zu entrichtenden Bankenabgabe ist nicht offenkundig, da sie teilweise auf nichtöffentlichen Daten beruht (insbesondere Angaben zum Derivatevolumen und Förderkreditgeschäft). Die jeweiligen Institute haben auch ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung ihrer Abgabelast, da diese Informationen geeignet wären, Rückschlüsse auf interne Geschäftsdaten eines Institutes zu ermöglichen. Wettbewerber könnten hieraus Rückschlüsse auf die konkrete Geschäftssituation einer Bank ziehen.

Vor diesem Hintergrund kann eine Antwort zu der Frage 9 nach sorgfältiger Abwägung des Informationsinteresses der Abgeordneten des Deutschen Bundestages einerseits und der angesprochenen Geheimchutzinteressen andererseits nicht in der für Kleine Anfragen einzelner Mitglieder des Deutschen Bundestages gemäß § 104 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen, sondern geschieht mit entsprechender VS-Einstufung und Hinterlegung in der Geheimchutzstelle des Deutschen Bundestages.*

10. Wie viele der systemrelevanten Banken haben in den vergangenen drei Jahren lediglich den Mindestbeitrag geleistet (bitte in relativen und absoluten Zahlen und danach aufschlüsseln, ob sie in einem, in zweien oder in allen drei Jahren nur den Mindestbeitrag geleistet haben)?

	Anzahl der Banken Gruppe I (nur gezahlter Mindestbeitrag)		
	in einem Beitragsjahr	in zwei Beitragsjahren	in drei Beitragsjahren
Anzahl der Banken	2	3	2
prozentualer Anteil an den 22 Instituten, die der Gruppe I zugeordnet sind (in %)	9,1	13,6	9,1

* Das Bundesministerium der Finanzen hat die Antwort als „VS – Vertraulich“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimchutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimchutzordnung eingesehen werden.

11. Wie hoch waren in den vergangenen drei Jahren jeweils die Beiträge der Banken, die als systemrelevant eingestuft sind und lediglich den Mindestbeitrag geleistet haben (absolut und relativ zur von den systemrelevanten Banken geleisteten Bankenabgabe)?

Beitragsjahr	Banken Gruppe I Mindestbeitrag		
	Bankenabgabe in Mio. Euro	Bankenabgabe, die von den systemrelevanten Banken insgesamt von 2011 bis 2013 gezahlt wurde, in Mio. Euro	Prozentualer Anteil an der von den systemrelevanten Banken insgesamt von 2011 bis 2013 gezahlten Bankenabgabe (in %)
2011	108	466	23,2
2012	42	566	7,4
2013	64	411	15,6

12. Wie hoch waren in den vergangenen drei Jahren insgesamt die Beiträge der Banken, die als systemrelevant eingestuft sind und in zwei der drei Jahre lediglich den Mindestbeitrag geleistet haben (absolut und relativ zur von den systemrelevanten Banken geleisteten Bankenabgabe)?
13. Wie hoch waren in den vergangenen drei Jahren insgesamt die Beiträge der Banken, die als systemrelevant eingestuft sind und in allen drei Jahren lediglich den Mindestbeitrag geleistet haben (absolut und relativ zur von den systemrelevanten Banken geleisteten Bankenabgabe)?

Die Fragen 12 und 13 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

	Banken Gruppe I Mindestbeitrag	
	in zwei Beitragsjahren	in drei Beitragsjahren
Bankenabgabe in Mio. Euro	118	10
prozentualer Anteil an der von den systemrelevanten Banken insgesamt von 2011 bis 2013 gezahlten Bankenabgabe (in %)	8,2	0,7

14. Ändern sich die Relationen aus den Antworten zu den Fragen 7 bis 13, wenn statt der Gruppe der systemrelevanten Banken die Gruppe der potentiell systemgefährdenden Banken betrachtet wird (wenn ja, bitte mit Angabe der Daten)?

Zu Frage 7

Ohne Kappung durch Zumutbarkeitsgrenze bzw. Belastungsobergrenze wären von den derzeit als potenziell systemgefährdend eingestuften Banken (Gruppe II) in den vergangenen drei Jahren Beiträge in Höhe von insgesamt 193 Mio. Euro erhoben worden.

Zu Frage 8

Von den derzeit als potenziell systemgefährdend eingestuften Banken (Gruppe II), die in ein, zwei oder drei Beitragsjahren nur den Mindestbeitrag leisteten, hätten ohne die Anwendung der Zumutbarkeitsgrenze und der Belastungsobergrenze Beiträge in Höhe von insgesamt 60 Mio. Euro erhoben werden können.

Zu Frage 9

Die Veröffentlichung dieser Daten könnte die Wettbewerbsposition der betroffenen Institute beeinflussen. Die Beantwortung erfolgt daher über die Geheimschutzstelle.

Die Bundesregierung ist bei der Beantwortung von Fragen aus dem Parlament verfassungsrechtlich verpflichtet, die Grundrechte der von diesen Fragen betroffenen Banken und deren Tochtergesellschaften zu wahren. Dies sind vor allem die nach Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 GG, im Übrigen nach Artikel 2 Absatz 1 GG geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Kreditinstitute. „Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“ (BVerfGE 115, 205/230 zum Schutz aus Artikel 12 GG). Die Angabe der von einzelnen Instituten zu entrichtenden Bankenabgabe ist nicht offenkundig, da sie teilweise auf nichtöffentlichen Daten beruht (insbesondere Angaben zum Derivatevolumen und Förderkreditgeschäft). Die jeweiligen Institute haben auch ein berechtigtes Interesse an der Nichtverbreitung ihrer Abgabelast, da diese Informationen geeignet wären, Rückschlüsse auf interne Geschäftsdaten eines Institutes zu ermöglichen. Wettbewerber könnten hieraus Rückschlüsse auf die konkrete Geschäftssituation einer Bank ziehen.

Vor diesem Hintergrund kann eine Beantwortung der Frage 9 nach sorgfältiger Abwägung des Informationsinteresses der Abgeordneten des Deutschen Bundestages einerseits und der angesprochenen Geheimschutzinteressen andererseits nicht in der für Kleine Anfragen einzelner Mitglieder des Deutschen Bundestages gemäß § 104 GO-BT vorgesehenen, zur Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache bestimmten Weise erfolgen, sondern geschieht mit entsprechender VS-Einstufung und Hinterlegung in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages.*

* Das Bundesministerium der Finanzen hat die Antwort als „VS – Vertraulich“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

Zu Frage 10

	Anzahl der Banken Gruppe II (nur gezahlter Mindestbeitrag)		
	in einem Beitragsjahr	in zwei Beitragsjahren	in drei Beitragsjahren
Anzahl der Banken	2	1	6
Prozentualer Anteil an den 52 Instituten, die der Gruppe II zugeordnet sind (in %)	3,9	1,9	11,5

Zu Frage 11

Beitragsjahr	Banken Gruppe II Mindestbeitrag in einem Beitragsjahr		
	Bankenabgabe in Mio. Euro	Bankenabgabe, die von den systemrelevanten Banken insgesamt von 2011 bis 2013 gezahlt wurde, in Mio. Euro	Prozentualer Anteil an der von den potentiell systemgefährdend eingestuften Banken insgesamt von 2011 bis 2013 gezahlten Bankenabgabe (in %)
2011	1,6	40	4,0
2012	1,0	38	2,6
2013	4,0	35	11,4

Zu den Fragen 12 und 13

	Banken Gruppe II Mindestbeitrag	
	in zwei Beitragsjahren	in drei Beitragsjahren
Bankenabgabe in Mio. Euro	4,0	2,2
Prozentualer Anteil an der von den potentiell systemgefährdenden Banken insgesamt in 2011 bis 2013 gezahlten Bankenabgabe (in %)	3,5	1,9

15. Gab es bisher Klagen gegen die Bankenabgabe, und wenn ja, mit welcher Begründung, und mit welchem Verfahrenstand?

Bislang wurden insgesamt vier Klageverfahren angestrengt, von denen derzeit drei Verfahren zweitinstanzlich anhängig sind und ein Verfahren erstinstanzlich anhängig ist.

Die genannten Klageverfahren betreffen folgende Rechtsfragen:

- Beitragspflicht gemäß § 2 RStruktFG: Streitig ist, ob insolvente Kreditinstitute zur Zahlung der Bankenabgabe verpflichtet sind.
- Mindestbeitrag § 3 Absatz 2 RStruktFV: Streitig ist, ob ein Mindestbeitrag gemäß § 3 Absatz 2 RStruktFV auch dann festzusetzen ist, wenn dieser oberhalb der Belastungsobergrenze des § 3 Absatz 4 Satz 1 RStruktFV liegt oder ob die Belastungsobergrenze eine absolute Beitragsobergrenze darstellt.

- Berechnung der Zumutbarkeitsgrenze nach § 3 Absatz 1 Satz 1 RStruktFV: Streitig ist, ob im Rahmen der Berechnung der Zumutbarkeitsgrenze die vom Jahresergebnis abzuziehenden Erträge aus Gewinnen aufgrund einer Gewinngemeinschaft, eines Gewinnabführungs- oder eines Teilgewinnabführungsvertrags entsprechend ihrem Ausweis in der Gewinn- und Verlustrechnung zu ermitteln sind.

16. Hält die Bundesregierung den Mindestbeitrag angesichts der bisher erhobenen Beiträge noch für verfassungsgemäß?

Ja.