

Bericht*

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu der Verordnung der Bundesregierung – Drucksachen 17/4977, 17/5122 Nr. 2 –

Verordnung über die Erhebung der Beiträge zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute (Restrukturierungsfonds-Verordnung – RStruktFV)

Bericht der Abgeordneten Ralph Brinkhaus, Manfred Zöllmer, Björn Sänger, Dr. Barbara Höll
und Dr. Gerhard Schick

I. Überweisung

Die Verordnung auf **Drucksache 17/4977** wurde am 18. März 2011 gemäß § 92 der Geschäftsordnung an den Finanzausschuss zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen (Drucksache 17/5122 Nr. 2).

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Mit Inkrafttreten des Restrukturierungsfondsgesetzes (RStruktFG) vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1900, 1921) wurde ein Restrukturierungsfonds als Sondervermögen des Bundes errichtet, der von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (FMSA) verwaltet wird. Die in dem Fonds angesammelten Mittel sollen zur Finanzierung künftiger Restrukturierungs- und Abwicklungsmaßnahmen bei systemrelevanten Banken bereitstehen. Das Gesetz sieht vor, den Fonds durch Beiträge der Kreditinstitute zu finanzieren. Das Restrukturierungsfondsgesetz regelt die wesentlichen Eckdaten für die Erhebung der Beiträge.

Mit der vorliegenden Verordnung über die Erhebung der Beiträge zum Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute füllt die Bundesregierung die Rechtsverordnungsermächtigung § 12 Absatz 10 RStruktFG aus. Die Mitwirkungsbefugnisse bei Erlass der Verordnung werden durch Artikel 6 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW-IV-Umsetzungsgesetz – OGAW-IV-UmsG) noch einmal neu geordnet.

Die Verordnung konkretisiert die Vorgaben für die Erhebung von Jahres- und Sonderbeiträgen bei den beitragspflichtigen Kreditinstituten und bestimmt die Einzelheiten des Erhebungsverfahrens. Sie enthält unter anderem folgende Bestimmungen:

- Der Beitrag eines Kreditinstituts zur Bankenabgabe orientiert sich am Systemrisiko des jeweiligen Instituts, insbesondere an dessen Größe und Vernetztheit (Lenkungswirkung). Deshalb setzt sich der Jahresbeitrag aus

* Die Beschlussempfehlung wurde gesondert auf Drucksache 17/5401 verteilt.

der Anwendung bestimmter Prozentsätze auf die Komponenten „Passiva“ und „Derivate“ zusammen.

- Zur Ermittlung der Beitragskomponente „Passiva“ wird als Indikator für die Größe die Bilanzsumme und als Indikator für die Vernetztheit die Passivseite, vermindert um bestimmte Passivposten, herangezogen. Diese Bemessungsgrundlage sei gewählt worden, weil die Ansteckung in einer Krise im Wesentlichen über die Fremdfinanzierung (Verbindlichkeiten) erfolge. Bei der Bestimmung des Abgabesatzes soll ein progressiver Stufentarif gelten, um den Lenkungseffekt zu verstärken.
- Auf die zweite Beitragskomponente „Derivate“, die sich in der Krise als weiterer, relevanter Ansteckungskanal erwiesen hätten, wird ein fester Satz angewendet.
- Die FMSA kann nach § 12 Absatz 2 RStruktFG zusätzlich zu den Jahresbeiträgen Sonderbeiträge erheben. Die Verordnung regelt das Verfahren, die Informationspflicht der FMSA und die Befreiung von der Zahlungspflicht.
- Alle Beiträge der Kreditinstitute zum Restrukturierungsfonds stellen eine Sonderabgabe dar und müssen aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben verhältnismäßig sein. Deshalb gelten drei Obergrenzen:
 - Die Jahresbeiträge dürfen höchstens 15 Prozent des zuletzt bilanzierten, gegebenenfalls korrigierten Jahresergebnisses betragen (Zumutbarkeitsgrenze).
 - Die Sonderbeiträge dürfen nach § 12 Absatz 4 Satz 3 und 4 RStruktFG maximal das Dreifache des Durchschnitts der letzten drei Jahresbeiträge umfassen.
 - Die kumulierten Jahres-, Sonder- und Nacherhebungsbeiträge dürfen in einem Beitragsjahr 50 Prozent des Durchschnitts der letzten drei Jahresergebnisse nicht übersteigen (Belastungsobergrenze).
- Die Kreditinstitute müssen einen Mindestbeitrag leisten. Dieser beträgt fünf Prozent des rechnerischen Jahresbeitrags, auch wenn diese Beitragshöhe über der Zumutbarkeitsgrenze liegt.
- Wenn der Jahresbeitrag wegen der Zumutbarkeitsgrenze nicht in voller Höhe erhoben wurde, ist die rechnerische Differenz zwischen dem ohne Zumutbarkeitsgrenze errechneten Jahresbeitrags und dem tatsächlich gezahlten (Mindest-)Beitrag in den folgenden Jahren nachzuerheben und dem Jahresbeitrag hinzuzurechnen. Dabei darf die Summe des in dem aktuellen Beitragsjahr zu leistenden Jahresbeitrags und der nachzuerhebenden Beiträge aus den Vorjahren die Zumutbarkeitsgrenze nicht überschreiten. Dadurch sollen die jährlich zu leistenden Beiträge der Institute verstetigt werden, deren Jahresergebnisse hohe Schwankungen aufweisen.
- Des Weiteren werden die Informationspflichten der Institute gegenüber der FMSA festgelegt. Dabei soll Doppelungen der Strukturen und einer Doppelbelastung der Institute vorgebeugt werden.
- Soweit der Fonds Mittel in Höhe von mehr als 70 Mrd. Euro angesammelt hat, entstehen bestimmte Berichtspflichten für die FMSA.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Rechtsausschuss** hat die Verordnung auf Drucksache 17/4977 in seiner 41. Sitzung am 23. März 2011 und abschließend in seiner 44. Sitzung am 6. April 2011 beraten.

Er hat Kenntnisnahme der Verordnung empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Finanzausschuss** hat die Verordnung auf Drucksache 17/4977 in seiner 46. Sitzung am 23. März 2011 und abschließend in seiner 47. Sitzung am 6. April 2011 beraten.

Der **Finanzausschuss** empfiehlt einvernehmlich, die Verordnung auf Drucksache 17/4977 zur Kenntnis zu nehmen und keine Änderungen vorzunehmen.

Die **Faktionen der CDU/CSU und FDP** haben sich in der abschließenden Beratung dafür ausgesprochen, die Verordnung ohne Änderungen zur Kenntnis zu nehmen. Damit sei die Konkretisierung des Restrukturierungsfondsgesetzes zunächst einmal auf den Weg gebracht und die Möglichkeit zum Beginn des Fondsaufbaus geschaffen worden. Anders als beispielsweise zu den Eigenkapitalanforderungen nach Basel III lägen noch keine Studien über die Auswirkungen (impact studies) der Abgabe, der Zumutbarkeitsgrenze und der Nacherhebung der Beiträge vor. Deshalb seien diese Auswirkungen sorgfältig zu beobachten und gegebenenfalls Evaluierungen sowie daraus möglicherweise folgende Anpassungen vorzunehmen. Es sei klar, dass der Fonds für die Rettung von multinational tätigen Banken nicht ausreiche. Deshalb haben die Koalitionsfraktionen die Ankündigung der Europäischen Kommission zur Schaffung eines Krisenmechanismus für systemrelevante Banken begrüßt. Deutschland habe Maßstäbe gesetzt und unterstütze die Einführung eines Netzwerks von 27 nationalen Fonds in Europa.

Die **Fraktion der SPD** hat kritisiert, dass die Bundeskanzlerin ihre gegebenen Versprechen nicht eingehalten habe: Weder zahlten die Banken für die Krise noch werde der Steuerzahler entlastet. Der Fonds, der nun gegründet werde, verfüge erst nach sehr langer Zeit über ausreichende Mittel und erfülle den angekündigten politischen Zweck nicht.

Die **Fraktion DIE LINKE** hat daran erinnert, dass sie bereits dem Restrukturierungsfondsgesetz nicht zugestimmt habe. Der Fonds sei nicht geeignet, um für zukünftige Krisen vorzusorgen. Der Fonds hätte deutlich größer und breiter angelegt werden müssen. Über die Kosten der aktuellen Krise wurde hingegen bisher nicht geredet. Darüber hinaus sei die Einbeziehung aller in die Finanzierung, auch der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die über eigene Institutssicherungssysteme verfügten, ungerecht. Es wäre daher logisch, die Privatbanken in einen Haftungsverbund zu zwingen. Dazu fehle aber offenbar der politische Wille.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hat festgehalten, dass das Restrukturierungsfondsgesetz einen engen Rahmen für den Ordnungsgeber gesetzt habe. Bei der Verordnung gehe es im Wesentlichen um Tarifgestaltung und um Informationsrechte. Es stelle sich deshalb die Frage nach der Höhe des eingehenden Geldes und des Zeitpunkts des Erreichens der Zielgröße. Es bestehe die Gefahr eines zu geringen Aufwachsens der Summe. Ziel müsse es auch

sein, durch die Beiträge die marktwirtschaftswidrigen Erträge der Institute abzuschöpfen, die über eine Staatsgarantie verfügen.

Die Fraktion der SPD hat während der Beratung die Frage gestellt, was und wie viel als Förderdarlehen erfasst werde und wie der Diskussionsstand in dieser Angelegenheit mit den Ländern sei. Es gebe Hinweise, dass Bayern und Hessen Probleme mit der Verordnung hätten.

Die **Bundesregierung** hat erwidert, dass sich die Förderkredite nach den Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen, basierend auf dem Jahr 2006, auf ein Volumen von 135 Mio. Euro summierten. Das sei weit über 10 Prozent der für dieses Jahr taxierten Bankenabgabe und somit quantitativ bedeutend. Im parlamentarischen Verfahren zum Restrukturierungsgesetz sei abgewogen worden, welche Posten von der bilanziellen Bemessungsgrundlage Passiva zum Abzug gebracht werden sollten. Die Förderkredite sollten demnach nicht darunter gefasst werden. Die Bemessungsgrundlage könne durch die Rechtsverordnung nicht modifiziert oder revidiert werden. Diese Auffassung sei in der Bundesregierung geprüft worden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich nach den Auswirkungen der Rückstellungen erkundigt. Diese könnten entstehen, wenn die Institute aufgrund der Zumutbarkeitsgrenze nicht den vollen Beitrag entrichteten, aber später nachzahlen müssten. Die Rückstellungen, so habe die Bundesregierung selbst mitgeteilt, könnten ein erhebliches Volumen erreichen.

Die Bundesregierung hat klargestellt, dass auch für die Nacherhebung immer die Zumutbarkeitsgrenze von 15 Prozent des aktuellen Jahresergebnisses gelte. Es gebe somit aufgrund der Nacherhebung und der Bildung von Rückstellungen keine wirtschaftliche Erdrosselung. Die Institute würden jedoch in der Auslastung näher an die 15 Prozent Zumutbarkeit gebracht. Das sei aber nach Auffassung der Bundesregierung vom System her konsequent und hinnehmbar.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich darüber hinaus im Vorfeld der abschließenden Sitzung erkundigt, welchen Anteil die Derivatekomponente bei der jährlich zu entrichtenden Bankenabgabe ausmache.

Die Bundesregierung hat dazu ausgeführt, dass nach den Berechnungen der Deutschen Bundesbank der Anteil der Derivate-Komponente am regulären Jahresbeitrag 2006 bei 6 Prozent und der Anteil am regulären Jahresbeitrag 2009 bei 7 Prozent gelegen hätte. Angaben für weitere Jahre habe die Deutsche Bundesbank kurzfristig nicht vorlegen können. Bei den Kreditbanken schlage die Derivatekomponente am stärksten durch: Der Anteil der Derivatekomponente am regulären Jahresbeitrag der Gruppe der Kreditbanken stieg von 10 Prozent des Jahres 2006 auf 12 Prozent im Jahr 2009. Bei den Landesbanken liege der Anteil der Derivatekomponente am regulären Jahresbeitrag in den Jahren 2006 und 2009 jeweils bei rund 3 Prozent. Kaum betroffen seien Sparkassen, Kreditgenossenschaften und Bausparkassen: Der Derivate-Anteil liege jeweils unter 1 Prozent.

Zur abschließenden Sitzung des Finanzausschusses haben die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Änderungsanträge vorgelegt.

Die Fraktion der SPD hat beantragt, die Zumutbarkeitsgrenze auf 25 Prozent des Jahresergebnisses anzuheben. Der von der Bundesregierung gewählte Satz bevorzuge Institute mit hochvolatilen Geschäftsmodellen und entsprechend starken Ergebnisschwankungen. Gerade international tätige Großbanken mit ihren hohen Renditeerwartungen würden somit nicht in der erforderlichen Weise zur Beitragserhebung herangezogen. Mit einer deutlichen Anhebung der Zumutbarkeitsgrenze sei eine stärkere Risikoorientierung der Beitragserhebung möglich.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN forderte in ihrem Änderungsantrag die Anhebung der Zumutbarkeitsgrenze auf 20 Prozent des Jahresüberschusses. Damit könne der Fonds schneller gespeist werden. Darüber hinaus sei dies Anhebung verfassungsrechtlich vertretbar.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben sich gegen eine Anhebung der Zumutbarkeitsgrenze ausgesprochen. Der Fonds habe das Ziel, Vorsorge für eine Finanzkrise zu treffen. Es würden aber bereits jetzt viele finanziellen Anforderungen an das Finanzsystem gestellt. So solle das Finanzsystem durch die Finanztransaktionssteuer einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten und aufgrund der Regeln von Basel III erhöhtes Eigenkapital aufbauen. Eine Belastung bis zu Maximalposition könne deshalb nicht erfolgen, auch deshalb, um die Möglichkeit der Gewinnerzielung der Banken nicht weiter zu schmälern. Mit einer Erhöhung der Zumutbarkeitsgrenze könne der notwendige Ausgleich zwischen dem Ziel des Fonds, Vorsorge für eine Krise zu treffen, und der ausreichenden Kreditversorgung des Mittelstandes nicht gewährleistet werden. Die Koalitionsfraktionen haben an die Bundesregierung appelliert, Doppelbelastungen von im Ausland tätigen Banken entgegenzuwirken.

Die Fraktion der SPD hat hingegen argumentiert, dass die Finanztransaktionssteuer von allen Marktteilnehmern getragen werde. Es sei zudem davon auszugehen, dass das angestrebte Volumen von 2 Mrd. Euro nicht erreicht werde.

Die Fraktion DIE LINKE. ist zu der Bewertung gekommen, dass den Finanzinstituten bei einer Zumutbarkeitsgrenze von 15 Prozent genug Möglichkeiten zur Gewinnerzielung blieben. Das gelte auch bei der von den Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Erhöhung auf 25 bzw. 20 Prozent. Sie werde sich aber bei den Forderungen nach Erhöhung auf diese Größenordnungen enthalten, weil sie immer noch zu gering seien.

Der Finanzausschuss hat den Änderungsantrag der Fraktion der SPD mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Finanzausschuss hat den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen SPD und DIE LINKE. abgelehnt.

In einem weiteren Änderungsantrag führte die der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus, dass der auf die Beitragskomponente „Derivate“ anzuwendende Satz verzehnfacht werden müsse. Sie teile die Auffassung der Bundesregierung, dass in den Derivaten eine erhebliche Anstie-

ckungsgefahr in einer Finanzkrise stecke, allerdings könne nur eine Erhöhung des Satzes die gewünschte Lenkungswirkung erzielen. Gleichzeitig sei dieser erhöhte Satz vor dem Hintergrund der Gefahr der Abwanderung von Finanzmarktaktivitäten in sogenannte Schattenbanken immer noch vertretbar. Die von der Bundesregierung vorgelegten Zahlen, die die Fraktion noch genau prüfen wolle, bezeugten den kleinen Anteil der Beitragskomponente. Auch wenn es sich bei der Bemessungsgrundlage um das Nominalvolumen handele, seien die Größenordnungen bei den Derivaten bei den Rettungsbemühungen von Banken ein großes Problem. Deshalb sei eine stärkere Bepreisung erforderlich.

Der Finanzausschuss hat den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich in einem Änderungsantrag außerdem für die Änderung der Berichtspflichten der FMSA ausgesprochen. So solle die FMSA mindestens jährlich und nicht erst bei Erreichen eines Fondsvolumens von 70 Mrd. Euro über die Anlagepolitik, die Höhe der jährlich kassenwirksam eingesammelten Mittel und eine eventuelle Anpassung der Höhe des Jahresbeitrags berichten. Als Adressat soll immer der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages einbezogen werden.

Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben sich dagegen verwahrt, dass das Parlament nicht ausreichend beteiligt werde. Dessen Informations- und Änderungsrechte seien unbenommen, sowohl im parlamentarischen Kontrollgremium gemäß § 10a des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes als auch im Finanzausschuss. Die Verordnung könne geändert oder zurückgenommen werden. Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben noch einmal eine enge Beglei-

tung der Verordnung, auch in Gesprächen mit Banken und Verbänden angekündigt. Zudem sei davon auszugehen, dass Fehlentwicklungen auch von der Branche kommuniziert würden.

Die Fraktion DIE LINKE. hat sich aus Gründen der Transparenz ausdrücklich der Forderung nach der Einbeziehung des Deutschen Bundestages angeschlossen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich erstaunt über die Argumentation der Koalitionsfraktionen gezeigt. Auf Reaktionen der Branche zu warten, könne nicht zu objektiven Urteilen führen. Eine regelmäßige Information, auch über die Anlagepolitik, sei notwendig. Sie gebe zu bedenken, dass die Finanzmittel im Krisenfall auch zur Verfügung stehen müssten.

Der Finanzausschuss hat den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Ein weiterer Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich auf die Progression des Jahresbeitrags bezogen. Sie forderte eine Steigerung der Progression auch bei beitragserheblichen Passiva über 100 Mrd. Euro. Nur so könne ein wirksamer Beitrag zur Lösung der Too-big-to-fail-Problematik geleistet werden. Zugleich steige das Aufkommen für den Fonds in wünschenswerter Weise deutlich.

Der Finanzausschuss hat den Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Berlin, den 6. April 2011

Ralph Brinkhaus
Berichtersteller

Manfred Zöllmer
Berichtersteller

Björn Säger
Berichtersteller

Dr. Barbara Höll
Berichterstellerin

Dr. Gerhard Schick
Berichtersteller