

08.07.11

Antrag

der Länder Bayern, Rheinland-Pfalz

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

Punkt 46 der 885. Sitzung des Bundesrates am 08. Juli 2011

Der Bundesrat möge beschließen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zustimmen:

1. Zu § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Satz 3

In § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 ist Satz 3 wie folgt zu fassen:

"Die beitragserheblichen Passiva, die den Betrag von 300 Millionen Euro überschreiten (Freibetrag), aber den Betrag von 10 Milliarden Euro nicht überschreiten, sind mit 0,0002 zu multiplizieren."

Begründung:

Im Hinblick auf die für Sonderabgaben notwendige Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen ist eine Entlastung kleinerer Institute geboten. Insbesondere kleinere Institute mit einem geringen Interbankengeschäft sind weniger in die wechselseitigen Abhängigkeiten des Finanzmarktsystems einbezogen als andere Institute. Sie würden von den nach dem RStruktFG finanzierungsfähigen Maßnahmen lediglich indirekt profitieren.

Im österreichischen Recht gibt es im dortigen § 3 des sog. Stabilitätsgesetzes eine entsprechende Regelung. Dieses sieht wie das deutsche Recht eine anhand der Höhe der beitragsrelevanten Bilanzpositionen gestaffelte Beitragsbemessung vor, jedoch mit dem Unterschied, dass erst die Bilanzpositionen über 1 Milliarde Euro in die Gewichtung mit einbezogen werden. Eine vergleichbare Regelung schlägt der Bundesrat auch für das deutsche Recht vor.

Sie führt insgesamt zu mehr Beitragsgerechtigkeit, da sie zwar für alle Institute gleichermaßen gilt (Freibetrag), allerdings bei kleineren Instituten ungleich höhere Auswirkungen auf die Bemessungen entfaltet.

2. Zu § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 Satz 5 und Nummer 2

§ 1 Absatz 2 Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 1 ist Satz 5 wie folgt zu fassen:

"Beitragserhebliche Passiva, die den Betrag von 100 Milliarden Euro überschreiten, aber den Betrag von 200 Milliarden Euro nicht überschreiten, sind mit 0,0004 zu multiplizieren; beitrags erhebliche Passiva, die den Betrag von 200 Milliarden Euro überschreiten, aber den Betrag von 300 Milliarden Euro nicht überschreiten, sind mit 0,0005 zu multiplizieren; beitrags erhebliche Passiva, die den Betrag von 300 Milliarden Euro überschreiten, sind mit 0,0006 zu multiplizieren."

b) In Nummer 2 ist die Angabe "0,0000015" durch die Angabe "0,000003" zu ersetzen.

Begründung:

- a) Die mit der Progression des Jahresbeitrags nach § 1 Absatz 2 von der Bundesregierung intendierte "Lenkungswirkung hinsichtlich der Größe" (vgl. Besonderer Teil der Begründung der RStruktFV) soll verstärkt werden, um einen wirklich wirksamen Beitrag zur Lösung der sog. Too-Big-To-Fail-Problematik zu leisten. Zugleich könnte auf diese Weise das Aufkommen, das dem Restrukturierungsfonds jährlich zugeführt werden kann, in wünschenswerter Weise deutlich gesteigert werden.
- b) Die Bundesregierung begründet den Einbezug des Nominalvolumens an Derivate-Beständen zutreffend damit, dass "Derivate (...) sich in der Finanzmarktkrise (...) als ein weiterer, relevanter Ansteckungskanal erwiesen" haben (Besonderer Teil der Begründung). Doch ist die Höhe des veranschlagten Satzes mit 0,0000015 zu gering, um deutliche Lenkungseffekte auszulösen. Die vorgeschlagene Verdoppelung des Satzes erscheint vor diesen Hintergründen zielführender und noch immer vertretbar vor dem Hintergrund der Gefahr der Abwanderung von Finanzmarktaktivitäten in sog. Schattenbanken.

3. Zu § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 nach Satz 5

In § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 ist nach Satz 5 folgender Satz einzufügen:

"Beitragserhebliche Passiva, soweit sie unter der Position Passivposten 4 „Treuhandverbindlichkeiten“ ausgewiesen werden und es sich um Verbindlichkeiten des Kreditinstituts aus dem Förderkreditgeschäft handelt oder soweit sie unter der Position Passivposten 1 „Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten“ ausgewiesen sind und es sich um Verbindlichkeiten des Kreditinstituts aus dem Förderkreditgeschäft handelt, sind abweichend von den vorgenannten Abgabesätzen mit 0,0001 zu multiplizieren; auf den Freibetrag sind diese und die übrigen beitragserheblichen Passiva entsprechend ihrem Anteil am Gesamtbetrag der beitragserheblichen Passiva anzurechnen."

Folgeänderung:

In § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 ist in dem ursprünglichen Satz 6 die Angabe "Sätzen 2 bis 4" durch die Angabe "Sätzen 3 bis 6" zu ersetzen.

Begründung:

Die ausschließlich an der Passivseite ausgerichtete Beitragsbemessung führt gerade im Bereich der Förderdarlehen zu ungerechtfertigten mehrfachen Belastungen der am Vergabeleitweg beteiligten Institute.

Verbindlichkeiten aus dem Förderkreditgeschäft sind nach § 12 RStruktFG i. V. m. § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 RStruktFV als beitragserhebliche Passiva in die Bemessung des Jahresbeitrages mit einzubeziehen. Dies wird dem wirtschaftspolitischen Zweck der Förderdarlehen aus Sicht des Bundesrates nicht gerecht. Blicke es bei den bisher vorgesehenen Bestimmungen, würden alle bereits gewährten und in Zukunft noch zu gewährenden Förderdarlehen und -kredite nicht nur die Bemessungsgrundlage und damit auch den Jahresbeitrag zum Restrukturierungsfonds erhöhen, sondern im zweistufigen Bankenleitweg der Verbundgruppen sowohl beim Durchleitungsinstitut als auch bei der Hausbank und damit doppelt belastet. Dies hätte zur Folge, dass die Förderintensität der Förderkredite gemindert würde, weil für die Durchleitungsinstitute Anreize verringert würden, das Förderkreditgeschäft zu betreiben.

Da diese Maßnahmen aber öffentlich durch Darlehen und Kredite der Bundes- oder Landesförderinstitute zu zinsgünstigeren als marktüblichen Konditionen gefördert werden, würde die Einbeziehung in die Bemessungsgrundlage zum Jahresbeitrag zum Restrukturierungsfonds insoweit die mit den Förderdarlehen und -krediten verfolgten öffentlichen Förderziele erheblich konterkarieren, insbesondere beim (energetischen) Wohnungsbau und der Sanierung des Wohnungsbestands, im Umweltschutz, der Mittelstandsförderung und -entwicklung, bei Maßnahmen zur Steigerung der betrieblichen Energieeffizienz und der Energieeinsparung, bei der Förderung von Existenzgründungen und kommunalen Infrastrukturvorhaben. Die besondere Stellung der Förderinstitute und ihrer Tätigkeit hat der Bundesgesetzgeber mit der Befreiung dieser

Institute von der Beitragspflicht zum Restrukturierungsfonds im Restrukturierungsfondsgesetz hervorgehoben.

Daher ist es geboten, Förderkredite mit einem deutlich geringeren Beitragssatz zu belegen.

4. Zu § 1 Absatz 4 Satz 2 und 3

§ 1 Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:

a) In Satz 2 sind nach dem Wort "Jahresbeitrags," die Wörter "der Zumutbarkeits- und der Belastungsobergrenze," einzufügen.

b) Satz 3 ist zu streichen.

Begründung:

Nach § 2 Satz 2 des Restrukturierungsfondsgesetzes sind Kreditinstitute im Sinne des § 5 Absatz 1 Nummer 5 des Körperschaftsteuergesetzes - also die Förderbanken des Bundes und der Länder - von der Beitragspflicht befreit. Einige Förderbanken sind allerdings nicht rechtlich selbstständig, sondern als unselbstständiger Teil von Landesbanken organisiert. Sowohl die Vermögenswerte als auch das Jahresergebnis sind daher Bestandteil des Jahresabschlusses der Landesbanken.

Der Jahresabschluss der Landesbanken ist infolgedessen zu bereinigen, weil diese insgesamt der Beitragspflicht unterliegen. Diese Bereinigung nimmt die Verordnung bei der Ermittlung der Zumutbarkeits- und Belastungsobergrenze allerdings nicht vor, weil es andernfalls - so die Begründung - zu einer Ungleichbehandlung im Verhältnis zu anderen Instituten käme, die sich Erfolgsbeiträge nicht beitragspflichtiger Unternehmen zurechnen lassen müssten.

Diese Überlegung ist unzutreffend. Nach den Landesgesetzen zur Errichtung der Förderbanken dürfen die Erträge aus dem Bereich der Förderbanken ausschließlich für Förderzwecke eingesetzt werden (Beispiel: § 16 des Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen-Gesetzes vom 18. Dezember 2006). Anders als bei anderen Instituten steht den Landesbanken dieser Erfolgsbeitrag von Gesetzes wegen nur zweckgebunden zur Verfügung. Die in der Begründung beschriebene Vergleichbarkeit ist daher unzutreffend.

Vor diesem Hintergrund muss der bereinigte Jahresabschluss auch bei der Ermittlung der Zumutbarkeits- und Belastungsobergrenze maßgeblich sein. Der Anwendungsausschluss in § 1 Absatz 4 Satz 3 ist daher zu streichen.

5. Zu § 3 Absatz 1 Satz 1

In § 3 Absatz 1 Satz 1 ist die Angabe "15 Prozent" durch die Angabe "20 Prozent" zu ersetzen.

Begründung:

Die Verordnung sieht bei der Beitragserhebung eine Zumutbarkeitsgrenze von 15 Prozent des aus der Gewinn- und Verlustrechnung ersichtlichen Jahresergebnisses zuzüglich des Aufwands für Gewinnabführungen vor. Eine solche deckelnde Zumutbarkeitsgrenze verringert die im Restrukturierungsfondsgesetz vorgegebene Ausrichtung der Beitragserhebung am systemischen Risiko. International tätige Großbanken mit ihren hohen Renditeerwartungen werden nicht in der erforderlichen Weise zur Beitragserhebung herangezogen. Im Interesse einer stärkeren Risikoorientierung der Beitragserhebung soll deshalb die Zumutbarkeitsgrenze angehoben werden.

6. Zu § 3 Absatz 1 Satz 1

§ 3 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 sind nach dem Wort „Gewinne“ folgende Wörter einzufügen:

„und abzüglich des Ertrags aus Gewinnen, die dem Kreditinstitut von einem anderen beitragspflichtigen Kreditinstitut aufgrund einer Gewinngemeinschaft, eines Gewinn-abführungs- oder eines Teilgewinnabführungsvertrages zugeflossen sind“

b) Nach Satz 1 sind folgende Sätze einzufügen:

„Der Abzug des Ertrags der zugeflossenen Gewinne nach Satz 1 ist nur soweit zulässig, als die Gesamtbelastung für den Konzern nicht geringer ist als die Summe der Belastungen der Einzelinstitute. Der Ertragsabzug kommt weiterhin nur zur Anwendung, wenn die Geschäftsleitung an Eides Statt versichert, dass die Voraussetzungen für den Abzug vorliegen.“

Folgeänderung; redaktionelle Änderung:

§ 3 Absatz 4 ist wie folgt zu ändern:

a) In Absatz 4 Satz 1 und 2 sind jeweils nach der Angabe „Absatz 1“ die Wörter „Satz 1 bis 3“ zu streichen.

b) Folgender Satz ist anzufügen:

„Bei Kreditinstituten, bei denen in den letzten drei Jahren vor Beginn des Beitragsjahres keine Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz bestand, ist die Belastungsobergrenze auf der Grundlage des Durchschnitts der nach Absatz 1 ermittelten Jahresergebnisse der Jahre zu berechnen, in denen eine Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz vorlag.“

§ 4 Absatz 2 Satz 4 ist wie folgt zu ändern:

In Satz 4 ist die Angabe "§ 3 Absatz 1 Satz 2" durch die Angabe "§ 3 Absatz 1 Satz 4" zu ersetzen.

Begründung:

Die Zumutbarkeitsgrenze zielt vor allem darauf ab, die Belastung der Institute auf das ihnen verfassungsrechtlich zumutbare Maß zu begrenzen. Die Verordnung knüpft daher zu Recht am Jahresergebnis an. Durch die Hinzurechnung des Aufwands der auf Grund einer Gewinngemeinschaft, eines Gewinnabführungs- oder Teilgewinnabführungsvertrags abgeführten Gewinne wird verhindert, dass Kreditinstitute Erträge an Nicht-Kreditinstitute weiterleiten und damit die Zumutbarkeitsgrenze zu Lasten des Beitragsaufkommens senken. Diese Überlegungen sind ausdrücklich zu unterstützen.

Durch die pauschale Hinzurechnung dieser Aufwandsposten werden aber auch Kreditinstitute belastet, die in Konzernstrukturen tätig sind. Sie zahlen durch die Hinzurechnung sowohl bei dem Institut, das den Aufwand aus dem Gewinnabführungsvertrag hat, als auch bei dem, dessen Jahresergebnis den spiegelbildlichen Ertrag beinhaltet.

Kreditinstitute sind heute vielfach nicht mehr unter einem Dach organisiert, sondern haben ihre Geschäftsfelder in verschiedene Teilsegmente aufgeteilt. Die Gründe dafür sind vielfältiger wirtschaftlicher Art. Hinzu kommt, dass Kreditinstitute einzelne Geschäftsbereiche - wie das Bauspargeschäft - nach dem BausparG nur mit bestimmten Bankgeschäften gleichzeitig ausüben dürfen. In diesem Fall sind Kreditinstitute verpflichtet, mehrere Organisationseinheiten zu gründen, um allen Bankgeschäften nachgehen zu können.

Vor diesem Hintergrund kann man Kreditinstituten, die als Konzern organisiert sind, - anders als das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg in seinem Urteil vom 18. November 2009 (Az. 1 B 24.08, Rz. 92) - nicht den Vorwurf machen, die nicht optimale Nutzung der Zumutbarkeitsgrenze sei auf die selbst gestalteten Konzernverhältnisse zurückzuführen. Die Kappungsgrenze hat daher die Konzernverhältnisse von Kreditinstituten zu berücksichtigen, soweit die beteiligten Kreditinstitute beitragspflichtig sind.

Der neue Satz 2 begrenzt die nach Satz 1 vorgesehene Minderung des Jahresergebnisses um die Erträge der auf Grund einer Gewinngemeinschaft, eines Gewinnabführungs- oder Teilgewinnabführungsvertrags zugerechneten Gewinne. Die Minderung darf nur so weit gehen, dass Kreditinstitute denselben Jahresbeitrag zahlen, unabhängig davon, ob sie als Konzern strukturiert sind oder nicht.

Ohne den neuen Satz 2 könnten Kreditinstitute mit Konzernstruktur ihre Geschäftsfelder auf kleine Tochterinstitute verteilen und damit von der Progression des Beitragssatzes - im Vergleich zu Instituten ohne Konzernstruktur - über Gebühr profitieren. Die Tochterinstitute müssten auf Grund der Progression geringere Beiträge zahlen, während beim Kreditinstitut selbst auf Grund der Minderung des Jahresergebnisses weitergehende Beiträge unzumutbar wären. Diese Gestaltungen gilt es auszuschließen.

7. Zu § 3 Absatz 3

§ 3 Absatz 3 ist wie folgt zu ändern:

a) In Satz 1 ist nach dem Wort "folgenden" das Wort "fünf" einzufügen.

b) Folgender Satz ist anzufügen:

"Beträge, die nicht innerhalb der folgenden fünf Beitragsjahre nacherhoben werden, sind danach nicht mehr zu erheben."

Begründung:

Da die Befürchtung besteht, dass nachzuerhebende Beiträge in eine Höhe anwachsen können, die die Begleichung extrem unwahrscheinlich werden lässt, soll eine Nacherhebung von Beiträgen nur in den folgenden fünf Beitragsjahren zulässig sein.

8. Zu §§ 4, 8

a) In § 4 Absatz 3 Satz 2 sind die Wörter "dem Beitragsjahr jeweils folgenden Jahres" durch das Wort "Beitragsjahres" zu ersetzen.

b) In § 8 Absatz 1 Nummer 2 ist die Angabe "5. September 2011" durch die Angabe "15. September 2011" zu ersetzen.

c) Dem § 8 ist folgender Absatz anzufügen:

"(3) Abweichend von § 3 Absatz 3 kann in den Beitragsjahren 2011 bis 2019 die rechnerische Differenz zwischen dem festgesetzten und dem nach § 1 Absatz 2 errechneten Jahresbeitrag nur in den folgenden zwei Beitragsjahren nacherhoben werden. Beträge, die nicht innerhalb der folgenden zwei Beitragsjahre nacherhoben werden, sind danach nicht mehr zu erheben."