

---

**POLICY PLATFORM** | Policy Letter

## Die Bankenabgabe in Deutschland

**Helmut Siekmann**  
Institute for Monetary and Financial Stability

**April 2011**

**Erschienen in: Der Betrieb, 2011, Standp. S. 29**

# Die Bankenabgabe in Deutschland

Prof. Dr.Dr.h.c. Helmut Siekmann

Frankfurt am Main

Die Diskussion von gesetzgeberischen Maßnahmen zur Bewältigung von Finanzkrisen und ihrer effektiven Bekämpfung kreist nicht zuletzt um die Auferlegung von finanziellen Lasten. Banken sollen an den Lasten, die durch die Bekämpfung der Krise entstanden sind, beteiligt werden. Es sind aber auch Abgaben als Mittel der Prävention und Intervention erörtert worden. Hinzu kommt die überfällige Reform der Einlagensicherung, die ebenfalls zu erhöhten (Beitrags-)Lasten für Kreditinstitute führen kann. Zu denken ist aber auch an die Wiedereinführung *unverzinslicher* Mindestreserven als Steuerungs- und Sicherungsmittel, die bisher noch außerhalb des Blickfeldes gelegen haben.

## VERHINDERUNG UND BEKÄMPFUNG VON FINANZKRISEN

Es besteht weitgehend Einigkeit, dass der Eintritt einer Situation, wie sie seit Sommer 2007 zu beobachten ist, verhindert werden muss. Es soll vor allem verhindert werden, dass ein *faktischer Zwang* für die Politik entsteht, Finanzmarktakteure, aber auch Staaten, vor dem finanziellen Zusammenbruch zu retten. Als nicht akzeptabel wird zudem die Übernahme von *Verlusten* aus risikoreichen Finanzmarktgeschäften durch die Allgemeinheit angesehen, während die *Gewinne* durch Private vereinnahmt werden.

Das neue Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz, das als Artikel 1 des Restrukturierungsgesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl I 1900) erlassen worden ist, versucht, diese Aufgaben zu erfüllen. Es sieht zu Recht von der Einführung eines Sonderinsolvenzverfahrens für Kreditinstitute ab. Entscheidend ist vielmehr die Schaffung ordnungsrechtlicher Eingriffsinstrumente zur Abwehr von Krisen, die in das Kreditwesengesetz aufgenommen worden sind. Voraussetzung für ihren Einsatz ist die drohende systemrelevante Schwierigkeit eines Instituts. Ihr Ziel ist die effektive Bekämpfung einer Gefahr, ohne die Verursacher der Gefahr (Störer) zu begünstigen. Darü-

ber hinaus ist als präventive Maßnahme eine Abgabe eingeführt worden, die von den Kreditinstituten zu entrichten ist.

Wenn über die Auferlegung einer Abgabe für den Finanzsektor nachgedacht wird, ist zunächst zu klären, ob die Erzielung von Einnahmen für die Staatshaushalte oder die Verhaltenslenkung im Vordergrund stehen sollen. Wenn die Einnahmen dazu dienen sollen, die Verursacher der Krise an den finanziellen Schäden, welche die *gegenwärtige* Krise hervorgerufen hat, zu beteiligen, ist die *Steuer* das geeignete Instrument. Wenn die Abgabe aber der Verhinderung *künftiger* Krisen dienen soll, ist an erster Stelle an die Einführung *nichtsteuerlicher Abgaben* zu denken. Entsprechendes gilt, wenn Mittel zur Krisenbekämpfung bereit stehen sollen. Die Schaffung von Einlagensicherungssystemen, die auch tatsächlich über die notwendigen Mittel verfügen, um ihre Aufgaben zu erfüllen, ist ebenfalls in die Zukunft gerichtet, dient aber eher der Folgenbekämpfung als der Prävention. Präventive Wirkung haben die Beiträge zu solchen Einrichtungen jedoch, wenn sie risikoorientiert bemessen sind.

Auch mit Steuern können Lenkungseffekte erzielt werden. Zielgenauer ist aber der Einsatz nichtsteuerlicher Abgaben. Auch können sie besser zur Bildung von finanziellen Reserven für den Notfall eingesetzt werden. Mit nichtsteuerlichen Abgaben können die negativen Auswirkungen von Systemrelevanz und das Eingehen von Risiken für die Gesamtwirtschaft den Verursachern angelastet werden. Diese *Internalisierung (negativer) externer Effekte* durch die Auferlegung derartiger Abgaben ist ein vielfach erprobtes Verfahren in anderen Rechtsgebieten, namentlich im Umweltrecht. Wenn es darum geht, negative externe Effekte von Finanzgeschäften zu internalisieren, muss entscheidend auf die *Systemrelevanz* abgestellt werden. Geschieht dies, ist auch der häufig vorgebrachte Einwand entkräftet, dass Institute, die wegen ihrer Solidität oder fehlenden Systemrelevanz niemals die Mittel einer Sicherungs- oder Rettungseinrichtung benötigten, mit Abgaben belastet würden.

Wenn eine Abgabe auf Systemrelevanz erhoben wird, kann sie als reine Abschöpfungsabgabe ausgestaltet sein. Sie wäre finanzverfassungsrechtlich unproblematisch. Der Einsatz einer Bankenabgabe, die Lenkungszwecke verfolgt, kann aber über die bloße Abschöpfung hinausgehen. In Betracht kommen vor allem die Finan-

zierung von *Wandelschuldverschreibung* (CoCos), bei denen der Staat Gläubiger ist, oder die Speisung eines *Rettungsfonds*. Bei Einsatz einer derartigen Wandelanleihe könnte der Staat in der Krise problemlos die Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital erzwingen, ohne den – möglicherweise schon funktionsgestörten – Kapitalmarkt in Anspruch nehmen zu müssen. Wenn das Aufkommen der Abgabe aber zur *Finanzierung eines Rettungsfonds* dienen soll, müssen die strengen verfassungsrechtlichen Anforderungen einer Finanzierungsabgabe erfüllt sein.

## EINORDNUNG DER DEUTSCHEN BANKENABGABE

Die Bankenabgabe nach dem Restrukturierungsgesetz besteht aus „Beiträgen“ zu einem „Restrukturierungsfonds für Kreditinstitute“. Sie haben zwei Komponenten: Jahresbeiträge und Sonderbeiträge. Beitragspflichtig sind alle Kreditinstitute, soweit sie nicht von der Körperschaftsteuer befreit sind. Aufgabe des Restrukturierungsfonds ist die Stabilisierung des Finanzmarkts. Es sollen Bestands- und Systemgefährdungen überwunden werden. Die Mittel des Fonds können für die Gründung von Brückeninstituten, den Erwerb von Anteilen an Kreditinstituten, die Gewährung von Garantien, die Rekapitalisierung von Kreditinstituten und „sonstige Maßnahmen“ verwendet werden. Wegen dieser generalklauselartigen Formulierung ist eine denkbar breite Verwendung möglich. Der Fonds wird durch die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltet, die auch die entsprechenden Abgabenbescheide zu erlassen hat.

Unter *Bestandsgefährdung* versteht das Gesetz die Gefahr eines insolvenzbedingten Zusammenbruchs eines Kreditinstituts für den Fall des Unterbleibens korrigierender Maßnahmen, § 48b Abs.1 Satz 1 KWG. Eine *Systemgefährdung* liegt vor, wenn zu besorgen ist, dass sich die Bestandsgefährdung des Kreditinstituts in erheblicher Weise negativ auf andere Unternehmen des Finanzsektors, auf die Finanzmärkte oder auf das allgemeine Vertrauen der Einleger und anderer Marktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems auswirkt, §48b Abs.2 Satz 2 KWG.

Die Bankenabgabe ist *keine Steuer*, da sie nicht voraussetzungslos erhoben wird und ihr Ertrag nicht zur Deckung des „allgemeinen Finanzbedarfs“ dient („Gemein-

last“). Es handelt sich mangels „Ausgleichsfunktion“ auch *nicht* um eine *Vorzugslast* (Gebühr oder Beitrag). Die Bankenabgabe ist keine Gegenleistung für öffentliche Leistungen, die den Abgabepflichtigen individuell zurechenbar sind, und dient auch nicht der Deckung spezieller Kosten der Verwaltung. Es dürfte sich auch *nicht* um eine *Ausgleichsabgabe eigener Art* handeln, da sie nicht als Ausgleich für die Nichterfüllung einer Primärverpflichtung dient. Im Ergebnis handelt es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck, vergleichbar den Beiträgen zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds (BVerfGE 110, 370 [389]), zum Solidarfonds-Abfallrückführung (BVerfGE 113, 128 [149]), und zum Holzabsatzfonds (BVerfGE 123, 132 [141]).

## VERFASSUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT

Für Sonderabgaben *mit Finanzierungsfunktion*, die ähnlich den Steuern „voraussetzungslos“ erhoben werden, hat das Bundesverfassungsgericht die allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Begrenzungen für nichtsteuerliche Abgaben in besonders strenger Form präzisiert (BVerfGE 124, 235 [244] – Umlage zur Finanzierung der BaFin; 124, 348 [365] – Jahresbeiträge zu Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungseinrichtungen). Sie bedürfen der Rechtfertigung durch die Verfolgung eines besonderen Sachzwecks, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Es muss sich um die Belastung einer abgrenzbaren, „homogenen“ gesellschaftlichen Gruppe handeln. Diese Gruppe muss eine spezifische Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck (Sachnähe, Sachverantwortung) haben, die zu einer besonderen „Finanzierungsverantwortung“ führt. Das Aufkommen aus der Abgabe muss „gruppennützig“ verwendet werden und sie muss haushaltsrechtlich vollständig dokumentiert sein.

Sachzweck der Beiträge zum Bankenrestrukturierungsfonds ist die Internalisierung negativer externer Effekt von Systemrelevanz und die risikoadäquate Bepreisung von Finanzgeschäften. Zudem sollen für künftige Maßnahmen zur Abwehr von Krisen hinreichende finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, ohne allgemeine Steuermittel in Anspruch nehmen zu müssen. Durch die im Gesetz vorgegebene Ausrichtung der Höhe der Jahresbeiträge an Parametern für Systemrelevanz (Größe und Vernetztheit des jeweiligen Instituts) und eingegangenen Risiken (offene Termingeschäfte) (§12

Abs.10 Satz 7 RStruktFG) wird die Verfolgung dieser Sachzwecke hinreichend deutlich.

Der Kreis der Abgabeschuldner ist mit den Kreditinstituten im Sinne von §1 Abs.1 KWG sachlich vorgegeben, da unmittelbar an die Tätigkeit bestimmter Unternehmen auf den Finanzmärkten angeknüpft wird, ohne dass er für die Zwecke der Abgabenerhebung gebildet wird. Diese Vorgehensweise ist in anderem Zusammenhang bereits vom Bundesverfassungsgericht gebilligt worden (BVerfGE 124, 348 [365] – Jahresbeiträge zu Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungseinrichtungen). Die Gruppe der erfassten Kreditinstitute ist auch hinreichend homogen, da sie alle die Erlaubnis haben, die potentiell System destabilisierenden Geschäfte zu tätigen.

Die abgabepflichtigen Kreditinstitute haben eine spezifische Beziehung zur Stabilität der Finanzmärkte, auch wenn diese ein öffentliches Gut ist. Für die besondere „Finanzierungsverantwortung“ ist nicht erforderlich, dass die abgabepflichtigen Institute dem verfolgten Ziel der Finanzmarktstabilisierung und Bankenrettung ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel „evident“ näher stehen als die Allgemeinheit. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung ausdrücklich klargestellt (BVerfGE 124, 348 [372] – Jahresbeiträge zu Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungseinrichtungen). Durch ihr Verhalten können die abgabepflichtigen Institute maßgebend Entstehung und Verlauf von Finanzmarktkrisen beeinflussen; auch soweit sie sich als Staatsschuldenkrisen darstellen. Sachnähe und Finanzierungsverantwortung aller Banken werden auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Inpflichtnahme aller Banken in der Sache eine „Verantwortungszurechnung“ für „die Folgen fremden Fehlverhaltens“ (BVerfGE 124, 348 [378] – Jahresbeiträge zu Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungseinrichtungen) bedeuten kann.

Die gruppennützige Verwendung der Mittel ist durch die Schaffung einer separaten Vermögensmasse, die zudem von einer rechtsfähigen Anstalt verwaltet wird, gewährleistet. Die Zwecke, für welche die Mittel des Fonds verwendet werden dürfen, kommen der Gesamtheit der Abgabepflichtigen zugute. Wegen der Vernetzung der Kreditinstitute ist die Stabilität der Finanzmärkte für alle ein positives externes Gut.

Auch die Regeln für die Bemessung der individuellen Abgabenhöhe müssen den verfassungsrechtlichen Anforderungen für nichtsteuerliche Abgaben genügen. Das gilt vor allem für die zentrale Zulässigkeitsanforderung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. „Die Finanzierungsverantwortung der zur Leistung einer Sonderabgabe Verpflichteten kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke“ (BVerfGE 108, 1 [17] – Studiengebühren; 110, 370 [390 f.] - Klärschlamm-Entschädigungsfonds; 124, 235 [249] – Umlage zur Finanzierung der BaFin).

Die individuelle Beitragshöhe ist zutreffend an der Systemrelevanz und dem Risikoexposure der abgabepflichtigen Institute ausgerichtet, § 12 Abs.10 Satz 7, 8 RFStruktFG. Der vorgeschriebene progressive Verlauf der Abgabensätze (§ 12 Abs.10 Satz 9 RFStruktFG) entspricht besonders gut dem verfolgten Sachzweck. Im Einzelnen sind die Regeln für die Jahresbeiträge, die Sonderbeiträge und die Freigrenzen genau darauf ausgerichtet, dass die verfassungsrechtlich vorgegebenen Zumutbarkeitsgrenzen für das einzelne Institut nicht überschritten werden.

Die Beiträge zum Restrukturierungsfonds sind auch strikt an die Deckung der (voraussichtlich) entstehenden Kosten orientiert. Deshalb ist auch eine Pflicht zur Herabsetzung und Rückzahlung von Beiträgen vorgesehen, soweit sie sich als nicht erforderlich erweisen sollten, § 12 Abs.2, 5 RStruktFG. Mit diesen Regeln ist vor allem den Bedenken des Bundesverfassungsgericht aus der Bemessung der Abfallausführabgabe Rechnung getragen (BVerfGE 113, 128 [150f.]). Auch die Erhebung von Mindestbeiträgen (§12 Abs.10 Satz 10 RFStruktFG) ist von der Rechtsprechung gebilligt (BVerfGE 124, 235 [249] – Umlage zur Finanzierung der BaFin).

## ZWECKERFÜLLUNG

Wenn die Bankenabgabe ihren Zweck erfüllen soll, muss sie hinreichend fühlbar sein. Auch muss das Volumen des Fonds groß genug sein, um die ihm übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Insoweit sind im Hinblick auf die deutsche Regelung Bedenken anzumelden. Problematisch ist vor allem aber, dass eine Zielgröße von 70 Mrd. Euro für den Fonds vorgegeben ist, §12 Abs.10 Satz 1 RStruktFG. Auch ist zu

bezweifeln, dass die individuellen Beiträge hoch genug sind, um den angestrebten Lenkungseffekt zu erzielen und um schnell genug hinreichende finanzielle Ressourcen für Rettungsaktionen zu schaffen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Möglichkeit der Kreditaufnahme eingeräumt worden ist, § 12 Abs.6 RStruktFG. Zumindest der schrittweise, also schonende Übergang zu höheren Beiträgen, hätte die Dominanz des Lenkungszweckes deutlicher hervortreten lassen.

Ein weitgehend ungelöstes Problem ist aber die zweckgerechte Anlage der Fondsmittel. Sie müssen absolut sicher angelegt sein und jederzeit zur Verfügung stehen, vor allem auch in Zeiten nicht funktionierender Finanzmärkte. Die Finanzierung von Wandelanleihen durch die Abgabe hätte wohl Vorteile, die Effizienz und Verhältnismäßigkeit der Fondslösung fraglich erscheinen lassen können.