

**Haushaltsausschuss**  
**unkorrigiertes**  
**Stenografisches Protokoll**

**79. Sitzung**

**Montag, 23. Januar 2012, 11.30 bis 14.30 Uhr**

Sitzungsort: Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,

Anhörungssaal: 3.101

Vorsitz: Petra Merkel (Berlin), MdB

**TAGESORDNUNG:**

EINZIGER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Öffentliche Anhörung zum**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU  
und FDP

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur  
Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur  
Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites  
Finanzmarktstabilisierungsgesetz - 2. FMStG)**

BT-Drucksache 17/8343

dazu: Ausschussdrucksache 17(8)4272 (Anlage 1)

Ausschussdrucksache 17(8)zu4272 (Anlage 2)

Ausschussdrucksache 17(8) 4273 (Anlage 3)

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)**

Montag, 23. Januar 2012, 11:30 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Barthle, Norbert		Brand, Michael	.....
Brackmann, Norbert	.....	Brandl Dr., Reinhard	
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	.....	Brinkhaus, Ralph	
Frankenhauser, Herbert		Flosbach, Klaus-Peter	.....
Funk, Alexander	.....	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Herrmann, Jürgen		Kiesewetter, Roderich	
Kalb, Bartholomäus		Kudla, Bettina	.....
Karl, Alois		Maag, Karin	.....
Klein, Volkmar	.....	Meister Dr., Michael	
Kruse, Rüdiger		Michelbach Dr. h.c., Hans	.....
Luther Dr., Michael		Rupprecht (Weiden), Albert	.....
Mattfeldt, Andreas	.....	Schnieder, Patrick	.....
Rehberg, Eckhardt	.....	Stübgen, Michael	
Schirmbeck, Georg	.....	Tillmann, Antje	.....
Schulte-Drüggelte, Bernhard		Vogelsang, Stefanie	.....
Willsch, Klaus-Peter	.....	Weiß (Emmendingen), Peter	.....

Stand: 20. Januar 2012  
Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

Tagungsbüro

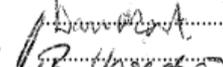
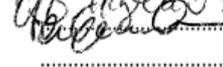
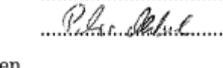
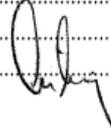
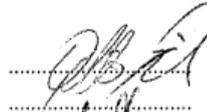
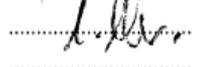
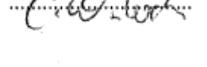
Seite 2

**Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)**

Montag, 23. Januar 2012, 11:30 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Brandner, Klaus		Arndt-Brauer, Ingrid	
Brinkmann (Hildesheim), Bernhard		Beckmeyer, Uwe	
Danckert Dr., Peter		Binding (Heidelberg), Lothar	
Hagedorn, Bettina		Bollmann, Gerd	
Hagemann, Klaus		Evers-Meyer, Karin	
Kahrs, Johannes		Hinz (Essen), Petra	
Merkel (Berlin), Petra		Poß, Joachim	
Schneider (Erfurt), Carsten		Roth (Heringen), Michael	
Schurer, Ewald		Scheelen, Bernd	
Schwanitz, Rolf		Sieling Dr., Carsten	
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Fricke, Otto		Ahrendt, Christian	
Haustein, Heinz-Peter		Link (Heilbronn), Michael	
Koppelin Dr. h.c., Jürgen		Piltz, Gisela	
Thomae, Stephan		Ruppert Dr., Stefan	
Toncar, Florian		Schnurr, Christoph	
Winterstein Dr., Claudia		Spatz, Joachim	

Stand: 20. Januar 2012  
Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

Tagungsbüro

Seite 3

---

**Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)**  
Montag, 23. Januar 2012, 11:30 Uhr

---

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

<b>Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</b>	<b>Unterschrift</b>
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Bartsch Dr., Dietmar	.....	Bluhm, Heidrun	.....
Bockhahn, Steffen	.....	Höll Dr., Barbara	.....
Claus, Roland	<i>[Handwritten Signature]</i>	Kipping, Katja	.....
Leutert, Michael	.....	Kunert, Katrin	.....
Lötzsch Dr., Gesine	.....	Sharma, Raju	.....
<b><u>BÜ90/GR</u></b>		<b><u>BÜ90/GR</u></b>	
Dörner, Katja	<i>[Handwritten Signature]</i>	Nouripour, Omid	.....
Hinz (Herborn), Priska	.....	Ostendorff, Friedrich	.....
Kindler, Sven-Christian	.....	Sarrazin, Manuel	.....
Lindner Dr., Tobias	.....	Schick Dr., Gerhard	<i>[Handwritten Signature]</i>

---

Stand: 20. Januar 2012  
Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

Anwesenheitsliste der Sachverständigen  
zur öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 23. Januar 2012  
– Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP eines Zweiten Gesetzes zur  
Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes  
(Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG),  
BT-Drucksache 17/8343 –

Sachverständige/r

Unterschrift

Prof. Dr. Claudia M. Buch  
Universität Tübingen



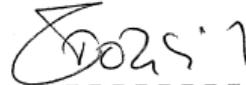
Dir BRH Horst Erb  
Bundesrechnungshof



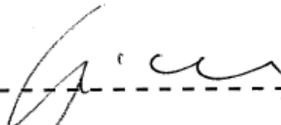
Raoul Didier  
DGB Bundesvorstand



Uwe Fröhlich  
Bundesverband der Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken



Prof. Dr. Ulrich Häde  
Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder



Thorsten Höche  
Bundesverband deutscher Banken



Sabine Lautenschläger  
Deutsche Bundesbank



Dr. Christopher Pleister  
Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung



Raimund Röseler  
Bundesanstalt für Finanzdienstlei  
Finanzdienstleistungsaufsicht



Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis  
Deutscher Sparkassen- und Giroverband



Prof. Dr. Helmut Siekmann  
Goethe-Universität Frankfurt am Main



(Beginn: 11.32 Uhr)

**Vorsitzende Petra Merkel:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner 78. Sitzung am 17. Januar dieses Jahres einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebrachten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes durchzuführen.

Ich freue mich, dass die Sitzung öffentlich ist, und bitte die Vertreterinnen und Vertreter der Medien, nach oben zu gehen. Wir hatten vereinbart, dass zu Anfang Aufnahmen von unten gemacht werden können und ansonsten nur von der Tribüne.

Ich begrüße Sie alle herzlich zur 79. Sitzung des Haushaltsausschusses.

Ich rufe den **einzigen Punkt der Tagesordnung** auf:

#### **Öffentliche Anhörung zum**

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz - 2. FMStG)**

- BT-Drucksache 17/8343 -

**Federführend:**  
Haushaltsausschuss

**Mitberatend:**  
Rechtsausschuss  
Finanzausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie  
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

**Berichterstatter:**  
Abg. Norbert Barthle (CDU/CSU)

**Mitberichterstatter/in:**  
Abg. Carsten Schneider (Erfurt) (SPD)  
Abg. Florian Toncar (FDP)  
Abg. Dr. Gesine Löttsch (DIE LINKE)  
Abg. Priska Hinz (Herborn) (BÜNDNIS 90/  
DIE GRÜNEN)

Mit dem Zweiten Finanzmarktstabilisierungsgesetz soll vorbeugend das Vertrauen der Marktteilnehmer und Bürger und Bürgerinnen in die Stabilität des Bank- und Finanzsystems bewahrt und die Finanzmarktstabilität gesichert werden. Für derartige präventive Maßnahmen ist das Restrukturierungsgesetz nicht anwendbar. Um einer möglichen Gefährdung des Finanzsystems präventiv bzw. bereits bei latenter Gefahr begegnen zu können, soll daher mit dem Zweiten Finanzmarktstabilisierungsgesetz befristet die Möglichkeit geschaffen werden, erneut Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz zu gewähren.

Zudem soll die BaFin unter bestimmten Voraussetzungen höhere Eigenmittelanforderungen an Institute festsetzen und die Vorlage von Plänen zur Erreichung einer solchen höheren Eigenmittelausstattung verlangen können.

Ich bin mir sicher, dass wir auch über die Frage der Parlamentsbeteiligung noch beraten werden.

Mein herzlicher Dank gilt allen Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, uns heute zur Verfügung stehen und schriftliche Stellungnahmen vorbereitet haben. Wir entschuldigen uns dafür, dass das wieder in sehr kurzer Zeit zu geschehen hatte. Den Aufruf der Sachverständigen möchte ich mit kurzen Hinweisen verbinden: Frau Professor Dr. Claudia M. Buch, Universität Tübingen - sie hat mir signalisiert, dass sie um 14.15 Uhr wieder zurück muss -; Herr Erb, Direktor des Bundesrechnungshofes; Herr Didier, DGB Bundesvorstand; Uwe Fröhlich, Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken; Herr Professor Dr. Häde von der Europa-Universität Viadrina; Thorsten Höche, Geschäftsführer des Bundesverbandes deutscher Banken; Sabine Lautenschläger, Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank; Herr Dr. Christopher Pleister, Sprecher des Leitungsausschusses - Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung; Raimund Röseler, Exekutivdirektor Bankenaufsicht - Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht; Herr Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis, geschäftsführendes Vorstandsmitglied beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband; und Herr Professor Dr. Helmut Siekmann, Direktor des Institute for Monetary and Financial Stability, Goethe-Universität Frankfurt am Main - Ihnen allen gilt mein herzliches

Willkommen. Herzlich willkommen sind ausdrücklich auch alle Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse des Deutschen Bundestages.

Bevor wir mit den Fragen beginnen, will ich noch einige organisatorische Bemerkungen machen.

Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen wurden in der Ausschussdrucksache 4272 zusammengefasst und vor dem Sitzungssaal ausgelegt. Die Stellungnahmen sind zudem im Internet abrufbar, also auch öffentlich. Daneben ist unter der Ausschussdrucksache 4273 eine weitere Stellungnahme eines nicht eingeladenen Verbandes ausgelegt, nämlich vom Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands.

Von der heutigen Sitzung wird ein Stenografisches Protokoll angefertigt. Die Sitzung wird live im Parlamentsfernsehen des Bundestages übertragen und wird danach auch im Video-Archiv abrufbar sein.

Eingangsstatements der Sachverständigen sind nicht vorgesehen. Ich bitte die Sachverständigen auch darum, keine Diskussionen untereinander zu führen. Wir möchten gerne ihren Sachverstand so gut wie möglich für uns nutzen.

Wir beginnen gleich mit der ersten Frageunde. In dieser Fragerunde kommen zunächst die haushaltspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen als Berichterstatter zu Wort.

Gemäß unserer bewährten Praxis kann auch in den weiteren Fragerunden jede Fraktion einmal das Fragerecht ausüben. Ich bitte die Obleute bzw. die haushaltspolitischen Sprecherinnen und Sprecher, die Wortmeldungen aus ihren Fraktionen zu koordinieren und mir die nächsten Fragestellerinnen und Fragesteller, auch diejenigen aus den mitberatenden Ausschüssen, zu melden.

Last, but not least: Auch in dieser Anhörung gilt unsere bewährte Regel, dass man entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder jeweils eine Frage an zwei Sachverständige stellen darf. Weitere Fragen können dann in der nächsten Runde gestellt werden.

**Norbert Barthle** (CDU/CSU): Ich will mich zunächst dem Dank unserer Vorsitzenden an die Sachverständigen anschließen. Ich heiße Sie herzlich willkommen und freue mich auf ein interessantes Gespräch mit

Ihnen. Ich will sofort ohne lange Vorreden einsteigen.

Das anstehende Gesetzgebungsverfahren zur Finanzmarktstabilisierung geht einmal zurück auf die insbesondere im Oktober und Dezember vergangenen Jahres gefassten Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs. Diese waren darauf ausgerichtet, die europäischen Finanzinstitute resistenter gegen krisenhafte Entwicklungen zu machen. Es geht weiterhin darauf zurück, dass im Zuge des EBA-Stresstestes höhere Eigenkapitalanforderungen an die Banken gestellt wurden.

Meine erste Frage richtet sich an Frau Lautenschläger von der Deutschen Bundesbank und an Herrn Röseler von der BaFin: Wie schätzen Sie die Auswirkungen dieses Gesetzesvorhabens auf das gegenwärtige Marktumfeld und auf die Finanzmarktstabilität ein? Also, wie beurteilen Sie die Inhalte dieses Gesetzentwurfes ganz allgemein?

**Sachverständige Sabine Lautenschläger** (Deutsche Bundesbank): Ich begrüße dieses Gesetzgebungsvorhaben ganz ausdrücklich, und zwar nicht nur, weil wir uns auf europäischer Ebene dazu verpflichtet haben, sogenannte Backstop Measures zu erlassen, um notfalls Banken rekapitalisieren zu können, die nach dem EBA-Rekapitalisierungstest eine Kapitallücke aufgewiesen haben und es womöglich bis zum 30. Juni nicht aus eigener Kraft schaffen, diese Lücke zu schließen, sondern ich halte das auch für eine Maßnahme, die geeignet ist, das Vertrauen im Markt wiederherzustellen. Allerdings wird man nicht allein dadurch, dass die systemrelevanten Institute die EBA-Rekapitalisierungsanforderungen erfüllen, Vertrauen am Markt schaffen und den Interbankenmarkt verbessern, sondern es gilt letztendlich auch, die Dinge grundsätzlich anzugehen und die Staatsschuldenkrise, die ja der Grund für die Probleme ist, zu beseitigen.

In derartig kritischen Zeiten wie zurzeit ist natürlich eine ausreichende Kapitalisierung für die Institute überlebensnotwendig. Nur so können sie ausreichend Vertrauen bei den Marktteilnehmern erzeugen. Das allein reicht aber nicht aus und ist nur einer von vielen Faktoren. Wir hoffen jedoch, dass die Liquiditätsgarantien, die in dem vorliegenden Gesetzentwurf dargelegt sind, dazu beitragen, die Furcht vor Liquiditätsengpässen zu be-

seitigen, sodass der Markt zusätzliches Vertrauen fassen kann.

**Sachverständiger Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Ich stimme Frau Lautenschläger völlig zu; auch ich begrüße dieses Gesetz. Dieses Gesetz ist ein Instrument, um präventiv zu wirken und Stabilität auf dem Finanzmarkt zu sichern. Es ist kein Instrument, um die Ursache der Krise zu beheben.

Dieses Gesetz kann auch ein Instrument sein, um Verkrustungen, die wir aktuell im Funding-Markt der Banken beobachten können, aufzulösen und damit im Zweifelsfall auch einer Kreditklemme, die ich allerdings im Moment noch nicht sehe, vorzubeugen.

**Bettina Hagedorn** (SPD): Grundsätzlich begrüßen auch wir von der SPD dieses Instrument und halten es für erforderlich. Aus unserer Sicht ist schwerpunktmäßig zu prüfen, ob die veränderten Rahmenbedingungen insbesondere im Hinblick auf unser Verfassungsrecht, auf die parlamentarische Beteiligung und auf die Einführung der Schuldenbremse im vorliegenden Gesetzentwurf ausreichend abgebildet sind.

Meine erste Frage richtet sich an Professor Siekmann. Das parlamentarische Kontrollgremium zum SoFFin ist ja bisher ein reines Informationsgremium gewesen. Im vorliegenden Gesetzentwurf werden nun die Kompetenzen des BMF mithilfe verschiedener Stellschrauben gestärkt, aber es erfolgt keine Stärkung der parlamentarischen Beteiligung bzw. der Zuständigkeiten des SoFFin-Gremiums. Bitte verbinden Sie in Ihrer Antwort die Frage nach den Kompetenzen des SoFFin-Gremiums auch mit dem Aspekt, dass nach unserer Bewertung das Funktionieren der Schuldenbremse erheblich davon abhängt, welche Instrumente eingesetzt werden. Grundsatzentscheidungen, also ob zum Beispiel Aktien erworben werden oder man sich hybrider Instrumente bedient, sollen demzufolge, wie es jetzt geplant ist, außerparlamentarisch erfolgen, und das Parlament soll nur an der Entscheidung über einen möglichen Tilgungsplan beteiligt werden.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Die Frage nach der parlamentarischen Mitbestimmung ist vor dem Hintergrund der

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Griechenland-Hilfen und zu dem allgemeinen Rettungsschirm sicher brisanter geworden.

In der Vergangenheit gab es immer Instrumente, durch die ein staatlicher Träger innerhalb Deutschlands weitgehend unbegrenzt und unbedingt für Einrichtungen der mittelbaren Verwaltung haftete. Ich nenne als Beispiele die Landesbanken, aber auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Solche traditionellen Instrumente hatten unter den Voraussetzungen auch einen guten Sinn, dass sie sehr engen gesetzlichen Grenzen unterlagen, dass die Einhaltung dieser Grenzen wirklich effektiv vom staatlichen Träger kontrolliert wurde - das war im Prinzip zunächst einmal immer Aufgabe der Exekutive und nicht der Parlamente - und dass eine effektive Rechnungshofkontrolle beim Vollzug stattfand. Die letzte Voraussetzung war lange umstritten, wurde aber mittlerweile in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anerkannt. Noch jüngst hat der Verfassungsgerichtshof von Nordrhein-Westfalen in seiner Entscheidung bezüglich der NRW.BANK, einer rechtlich selbstständigen Einrichtung des Landes, bei der auch eine unbegrenzte und unbedingte Haftung des Landes gesetzlich vorgesehen war, klar zum Ausdruck gebracht, dass in jedem Fall eine Rechnungshofkontrolle stattfinden muss.

Die Frage der parlamentarischen Kontrolle hat das Gericht nur mittelbar behandelt, weil ein entsprechender Antrag aus dem Parlament in entsprechenden Gerichtsverfahren zuvor als unzulässig zurückgewiesen worden war.

Wir haben hier also nichts Ungewöhnliches. Dieser Bereich war bisher verfassungsrechtlich nämlich nicht klar umgrenzt. Ein Weg ist selbstverständlich die Beteiligung des Haushaltsausschusses. Diese ist möglich, aber ob verfassungsrechtlich vorgeschrieben, ist nicht sicher, auch nicht vor dem Hintergrund der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Allerdings finden sich dort Andeutungen, dass Garantien übernehmen und vor allen Dingen Kreditermächtigungen im Verhältnis zur Gesamtleistungsfähigkeit, zum Gesamtbudget des jeweiligen Trägers stehen müssen. Insoweit bewegen wir uns hier in einer Grauzone. Ich würde aber noch nicht so weit gehen, zu sagen, dass eine parlamentarische Beteiligung verfassungsrechtlich erforderlich wäre.

Sie hatten dann ja die Frage des Erwerbs von Aktien thematisiert. Wenn Aktien werthaltig sind, sind damit zumindest Vermögenswerte verbunden. Somit handelt es sich dann um einen Vermögenstausch, der, wenn überhaupt, nur in geringem Umfang das parlamentarische Budgetrecht belastet. Es ist allerdings daran zu denken, dass die Aktien, die erworben werden, auch tatsächlich realistisch bewertet sind. Das ist der entscheidende Punkt. Ansonsten handelte es sich um eine Belastung für die Zukunft, die finanzverfassungsrechtlich bedenklich wäre.

**Florian Toncar (FDP):** Gewissermaßen in Form eines Vertrauensvorschusses darf ich mich auch schon einmal für die Bereitstellung Ihres Sachverständigen bedanken. Ich möchte eine Frage an Frau Professor Buch und eine Frage an Herrn Dr. Pleister richten.

Frau Professor Buch, Sie haben in Ihrer Stellungnahme das Thema „Fairer Wettbewerb“ angesprochen. Auch vor dem Hintergrund, dass gelegentlich gesagt wird, hier gehe es um Stabilität und nicht um fairen Wettbewerb, möchte ich Sie bitten, noch einmal Ausführungen dazu zu machen, inwieweit beides miteinander zusammenhängt. Sind das Gegensätze, oder gehört das nicht vielmehr zusammen? Welche Rolle spielt der faire Wettbewerb im Kontext staatlicher Eingriffe in den Finanzmarkt?

Die Frage an Herrn Dr. Pleister bezieht sich auf die Einordnung dieses Gesetzentwurfes - SoFFin II - in die Systematik bestehender Regelungen. Es gibt daneben ja weiterhin das Restrukturierungsgesetz. Ich darf Sie als jemand, der der Behörde vorsteht, die beides anzuwenden hat, bitten, uns noch einmal darzulegen, wie die Anwendungsfälle Restrukturierungsgesetz und SoFFin II voneinander abgegrenzt werden können, für welche Situation welches Gesetz gemacht ist. Insbesondere möchte ich wissen, ob ein Institut, das den SoFFin in Anspruch genommen hat, überhaupt noch in das Anwendungsgebiet des Restrukturierungsgesetzes fällt, also ob 0 gegen Restrukturierungsgesetz immunisiert, und, wenn nein, ob das für den Steuerzahler nicht ein Schuss ins Knie wäre.

**Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Universität Tübingen): Aus meiner kurzen Stellungnahme geht ja hervor, dass ich durchaus die positive Einschätzung die-

ses Gesetzes teile, die wir gerade gehört haben, und zwar in dem Sinne, dass es ermöglicht, in Krisensituationen Eigenkapital auch staatlicherseits zuzuschießen, wenn andere Möglichkeiten ausgeschöpft sind. Das ist sicherlich sinnvoll. Die derzeitige Situation auf den Märkten - sie wurde von Frau Lautenschläger beschrieben - ist ja sehr krisenhaft, es gibt große Spannungen auf den Interbankenmärkten. Die ganze Last der Anpassung kann sicherlich nicht alleine über die Notenbanken und über die Bereitstellung von Liquidität gehen.

Wenn staatlicherseits in einer Krisensituation Eigenkapitalhilfe gemäß dem in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Verfahren zur Verfügung gestellt wird, ergibt sich allerdings eine Situation, die man langfristig strukturell nicht haben möchte, nämlich dass der Staat an Banken beteiligt ist. Das heißt, man muss bei der Anwendung des Gesetzes im Blick haben, dass sich aus der kurzfristig entstehenden Notwendigkeit, staatlicherseits Kapital zuzuführen, eine Verzerrung der langfristigen Marktstrukturen in dem Sinne ergeben kann, dass Banken, an deren Eigenkapital der Staat in signifikanter Weise beteiligt ist, günstigere Refinanzierungsbedingungen auf den Märkten haben. Hier ist eine entsprechende Abwägung vorzunehmen.

In Ihrer Frage wurde auch der Zusammenhang zwischen Rekapitalisierung bzw. den anderen Maßnahmen, über die wir hier sprechen, und der Stabilität im Bankensektor angesprochen. Staatliche Hilfe sollte man, wie gesagt, nur dann als Lösung wählen, wenn es für die Banken keine andere Möglichkeit gibt, sich zu rekapitalisieren. Von dieser Möglichkeit hängt ja auch sehr stark die Wettbewerbssituation ab - das wird in der Diskussion ja auch immer wieder gesagt -, sprich, welche Margen und Gewinne die Banken auf den Märkten erzielen können. Von daher muss man den ganzen Themenkomplex auch in dem Kontext sehen, dass wir einen sehr starken Wettbewerb auf dem deutschen Bankenmarkt haben. Das hat sicherlich positive Aspekte für die Kunden, aber schränkt natürlich die Möglichkeiten der Banken ein, sich selber eine ausreichende Kapitalbasis durch einbehaltene Gewinne zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund muss man das Zusammenspiel von Stabilität und Wettbewerb sehen.

**Sachverständiger Dr. Christopher Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung Leitungsausschuss): Der vorliegende Gesetzentwurf stellt nach Auffassung der FMSA gerade in der gegenwärtigen Situation eine sinnvolle Ergänzung ihres Instrumentenkastens dar. Die Regelungen sind ja auch befristet bis zum 31.12.2012. Wenn sich in dieser Zeitspanne die Situation für Banken krisenbedingt zuspitzt, kann der Einsatz von Mitteln aus dem Finanzmarktstabilisierungsfonds dazu dienen, diese krisenhafte Zuspitzung abzufedern und für eine Finanzmarktstabilisierung zu sorgen.

Die Instrumente des vorliegenden Gesetzentwurfes stehen in Ergänzung zu denen des Restrukturierungsgesetzes zur Verfügung. Letzteres ist ja ein dauerhaftes Gesetz und für eine Bank gedacht, die kein zukunftsfähiges Geschäftsmodell mehr hat, deren Eigentümer nicht in der Lage sind, ihr über die individuelle Krise hinwegzuhelfen, und die auch durch die Sicherungseinrichtungen nicht mehr gestützt werden kann, was ja ein länger andauernder Prozess ist. In diesem Fall hat die BaFin die Möglichkeit, über eine Anordnung diese Bank auf eine Brückenbank zu übertragen, die dann von der FMSA betrieben würde. Das ist ein langer bankenindividueller Vorgang, der sehr genau geprüft wird, der aber im Fall einer krisenhaften Zuspitzung letztlich nur zum Teil, wenn überhaupt, greift. Um in einer solchen Situation helfen zu können, ist es absolut sinnvoll, den Instrumentenkasten der FMSA zur Finanzmarktstabilisierung wieder aufzumachen.

Wir müssen auch zwischen den Instrumenten unterscheiden. Wir dürfen Banken, die in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, weil beispielsweise die Märkte absolut dicht sind, nicht auf eine Brückenbank übertragen, wenn ansonsten das Geschäftsmodell funktioniert. Eine der Voraussetzungen für Rekapitalisierungen gemäß Finanzmarktstabilisierungsgesetz ist ja gerade, dass das Geschäftsmodell der Bank als solches nachhaltig und zukunftsträchtig ist. Das muss geprüft werden. Wenn diese Prüfung negativ ausgeht, werden wir uns auch mit der BaFin ins Benehmen setzen müssen, inwieweit nicht doch die Anwendung des Restrukturierungsgesetzes der richtigere Weg ist.

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf handelt es sich also um eine sinnvolle Ergänzung in Zeiten der Krise. Man muss leider

feststellen, dass die krisenhafte Zuspitzung der Situation an den Finanzmärkten noch keineswegs überwunden ist.

**Roland Claus** (DIE LINKE): Ich möchte für die Fraktion Die Linke ebenfalls herzlich dafür danken, dass wir die Möglichkeit haben, die Anregungen der Sachverständigen entgegenzunehmen. Ich kritisiere aber zugleich die Absicht der Koalition, bereits am Donnerstag das Gesetz im Plenum abschließend zu lesen. Das schränkt unsere Möglichkeiten als federführender Haushaltsausschuss erheblich ein, mit den Anregungen, die wir hier erwarten und sicherlich bekommen werden, vernünftig umzugehen.

Ich habe zwei Fragen an den Vertreter des DSGVO, also Herrn Schackmann-Fallis:

Zum SoFFin I haben Sie ja eine Reihe kritischer Einwendungen vorgetragen, die im Gesetzgebungsverfahren zum Teil auch beachtet wurden. Wie bewerten Sie generell die Notwendigkeit eines zweiten SoFFin-Gesetzes, insbesondere vor dem Hintergrund, dass ein sehr großes Institut, dem sicherlich Systemrelevanz zukommt, gegenwärtig erklärt, alles tun zu wollen, um zu verhindern, dass es jemals wieder zur Finanzmarktstabilisierungsanstalt gehen muss?

Die zweite Frage bezieht sich auf die von Ihnen aufgestellten Forderungen: Warum sollen stabilisierten Instituten Vorschriften für ihr Einlagengeschäft gemacht werden? Warum sollen die gesetzlichen Regelungen ausdrücklich nur für systemrelevante Banken Anwendung finden? Ich möchte nur daran erinnern, dass schon vor SoFFin I mit der IKB eine Bank stabilisiert wurde, die relativ klein ist.

**Sachverständiger Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis** (Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.): Unsere Positionen haben wir ausführlich in der schriftlichen Stellungnahme dargelegt. Das, was wir dort niedergelegt haben, möchte ich nicht wiederholen.

Grundsätzlich teilen wir die in der Einleitung zum Gesetzentwurf formulierte Einschätzung, dass gegenwärtig kein Instrumentarium zur Verfügung steht, das kurzfristig und präventiv im Falle einer Gefährdung des Finanzmarktes durch systemrelevante Kreditinstitute eingesetzt werden könnte. Gleichzeitig halten wir das dort formulierte politische Ziel, zusätzliche Maßnahmen zur

Verfügung zu stellen, grundsätzlich für nachvollziehbar. Wir sind jedoch der Auffassung, dass einige darüber hinausgehende Aspekte berücksichtigt werden sollten.

Das betrifft, wie Herr Claus schon sagte, zum einen die Vorschriften zum Einlagengeschäft und zum Zweiten die Eingrenzung auf systemrelevante Institute. Es gab im Rahmen von SoFFin I mehrfach Diskussionen über Wettbewerbsverzerrungen durch Stabilisierungsmaßnahmen. Ich will in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass ein Institut, das gestützt wurde, zeitgleich Kunden für eine Kontoeröffnung eine erhebliche Prämie gezahlt hat und sehr hohe, über dem marktüblichen Niveau liegende Einlagenzinsen geboten hat. Das können wir zum Teil sogar noch heute beobachten.

Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 FMStFV müssen Banken, die Stabilisierungsmaßnahmen in Anspruch nehmen, bei „Kreditvergabe oder Kapitalanlagen dem Kreditbedarf der inländischen Wirtschaft, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen, durch marktübliche Konditionen Rechnung“ tragen. Diese Vorschrift bezieht sich aber nur auf das Kreditgeschäft. Man sollte verhindern, dass entsprechende Wettbewerbsverzerrungen beim Einlagengeschäft möglich werden. Deshalb ist eine analoge Regelung mit Verweis auf marktübliche Konditionen im Einlagengeschäft notwendig. Mit der Verpflichtung, keine über dem Marktniveau liegende Einlagenkonditionen zu gewähren, würde sichergestellt - Frau Professorin Buch hat darauf hingewiesen -, dass eine hinreichende Zinsmarge erzielt wird und damit auch tatsächlich Zinsen für die Staatshilfen gezahlt werden können. Das ist ja bisher in dem einen Fall für die stillen Einlagen nicht geschehen. Wir glauben deshalb, dass eine solche Regelung eingebaut werden sollte.

Es ist auch für die Öffentlichkeit schwer nachvollziehbar, dass Institute einerseits mit Steuergeldern gestützt werden, sie aber andererseits mit Konditionen aufwarten, die über dem Marktniveau liegen und der Wettbewerbssituation nicht entsprechen. Ich will hinzufügen, dass dies durchaus auch eine operationalisierbare Regelung ist, aber an dieser Stelle jetzt nicht die Details ausführen.

Zum zweiten Teil der Frage. Wir sprechen uns dafür aus, dass die Anwendung des Gesetzes auf systemrelevante Banken beschränkt wird, wie im Einleitungsteil des Gesetzentwurfs formuliert. Gerade das Merkmal

der Systemrelevanz - negative externe Effekte im Fall des ungeordneten Marktaustrittes - rechtfertigt eine Stützung durch den Staat; nur von den systemrelevanten Banken gehen überhaupt Gefahren für die Stabilität des Finanzmarktes aus.

Kleine und mittlere Banken - Sparkassen, Genossenschaftsbanken, aber auch die zahlreichen kleinen Privatbanken - sind ganz klar nicht systemrelevant. Geraten sie in eine Schieflage, treten keine gesamtwirtschaftlichen Verwerfungen auf. Genossenschaften und Sparkassen haben in diesem Fall ohnehin das Instrument der Institutssicherung zur Verfügung, das einen plötzlichen Marktaustritt unmöglich macht. Das hat sich in der zurückliegenden Finanzkrise bewährt. Ich bedanke mich für die Worte, die in der vorausgehenden Debatte dazu gesagt worden sind.

Laut Gesetzestext sollen Institute und Institutsgruppen bereits dann aufgefordert werden können, höhere Eigenmittelanforderungen zu erfüllen, wenn eine Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes oder eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität vorliegt. Im Gesetzestext wird aber nicht konkretisiert, auf welche Institute das Gesetz Anwendung findet. Es wird also nicht konkretisiert, was im Einleitungsteil als Anspruch formuliert wird. Nach unserem Dafürhalten und unserer Interpretation kann dies aber nur auf systemrelevante Institute Anwendung finden. Wir halten deshalb eine Klarstellung für notwendig, dass die ergänzenden Bestimmungen in § 10 Abs. 1 b Satz 2 KWG-E bei den kleinen und mittleren Instituten, also bei den Instituten ohne Systemrelevanz, nicht angewendet werden.

Dem wird manchmal entgegengehalten, dass eine Abgrenzung zwischen systemrelevanten und nicht systemrelevanten Instituten nicht möglich sei. Man könnte eine solche Abgrenzung allerdings dadurch deutlich machen, dass man in den Gesetzentwurf einen Verweis auf § 48 b Abs. 2 KWG aufnimmt. Dort heißt es bereits:

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 Anleger und anderen Marktteilnehmer in die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems auswirkt.

Im Übrigen hat auf der internationalen Ebene eine Debatte stattgefunden, in der anhand von operationalisierbaren Kriterien festgelegt worden ist, welche Institute global systemrelevant sind. Für diese Institute sollen bereits abgestufte Kapitalaufschläge gelten.

Die systemrelevanten Institute, die gleichzeitig als „too big to fail“ gelten, profitieren infolge der impliziten Staatshaftung von geringeren Refinanzierungskosten. Das ist eine der Verzerrungen, die dadurch produziert werden. Wir glauben, dass das „too big to fail“-Problem zunächst grundsätzlich, also vor der Durchführung notwendiger Stützungsmaßnahmen, gelöst werden muss. Dabei sind verschiedene Maßnahmen vorstellbar. Im Falle der Stützung könnte man das „too big to fail“-Problem mit geschäftspolitischen Vorgaben unmittelbar angehen. Zu diesen Vorgaben gehört unter anderem, dass keine über dem Marktniveau liegenden Einlagezinsen gezahlt werden, dazu gehören organisatorische Trennungen und einiges mehr.

Wenn diese Vorschläge im Gesetzentwurf Berücksichtigung finden, sind wir der Auffassung, dass er den formulierten Zielsetzungen entsprechen könnte.

**Priska Hinz** (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe zwei Fragen an den Direktor des Bundesrechnungshofes, an Herrn Erb.

Ich bitte Sie, nach den Einlassungen von Herrn Siekmann Ihre rechtliche Einschätzung der Parlamentsbeteiligung abzugeben. Bezieht sich Ihre Forderung nach einer Parlamentsbeteiligung allein auf Kapitalhilfen oder auch auf Garantiehilfen?

Wenn dieser Gesetzentwurf verabschiedet wird, werden §§ 65 bis 69 BHO außer Kraft gesetzt werden. Auch wenn der Bundesrechnungshof weiterhin Informations- und Prüfungsrechte hätte, wäre der entscheidende Passus dadurch außer Kraft gesetzt, dass sich der Bund einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, sichert, wobei die Aufsichtsorgane vor allem die Interessen des Bundes berücksichtigen sollen. Wie schätzen Sie ein, dass §§ 65 bis 69 BHO bei der Bankenrettung außer Kraft gesetzt werden? Wie sollte der Gesetzgeber - wir, der Bundesgesetzgeber, könnten Einfluss nehmen - darauf reagieren?

**Sachverständiger Horst Erb** (Bundesrechnungshof): Der Vorschlag in unserer Stellungnahme angesichts des im Raum stehenden Kreditermächtigungsvolumens - ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers liegt es bei 90 Milliarden Euro, mit Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers bei 100 Milliarden Euro - wurde im Lichte der Begrenzungen durch die neue Schuldenregel im Kernhaushalt gemacht; hier bewegen wir uns auf dem Anpassungspfad in einer Größenordnung zwischen 38 Milliarden Euro und 25 Milliarden Euro im Jahr 2015.

Aus unserer Sicht besteht ein Missverhältnis, wenn man bei der Verabschiedung dieses Gesetzentwurfes überjährig und letzten Endes nicht begrenzt einmalig über 90 Milliarden Euro entscheiden würde und der Haushaltsgesetzgeber danach gar nicht mehr daran beteiligt wäre, wenn diese Ermächtigung in den kommenden Jahren von der Exekutive selbstständig in Anspruch genommen würde. Hier sehen wir auch im Lichte der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vom letzten Jahr Anlass, darüber nachzudenken - hier greife ich die Ausführungen von Herrn Professor Dr. Siekmann auf -, die Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers an der Disposition über diesen Ermächtigungsrahmen zu stärken. Wie gesagt, 100 Milliarden Euro bzw. 90 Milliarden Euro stehen in Relation zu dem durch die Schuldenbremse festgelegten Pfad des Abbaus der Schulden in einer Größenordnung von 33 Milliarden Euro. Das dargestellte Missverhältnis eröffnet meiner Ansicht nach die Notwendigkeit, über die Verankerung einer stärkeren Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers in diesem Gesetz nachzudenken.

Was eine Differenzierung im Hinblick darauf, wie diese Kreditermächtigung und wie Garantien in Anspruch genommen werden, angeht: Die Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers sollte sich auf die Kreditermächtigungen konzentrieren. Bei den Garantien gibt es eine gewisse nachträgliche Informationspflicht der Exekutive. Sicherlich muss man hinsichtlich des Volumens von 400 Milliarden Euro, gekoppelt an die Verpflichtungen, die wir zur Stabilisierung des Euro eingegangen sind, darüber nachdenken, ob die langfristigen Verpflichtungen, die daraus eventuell erwachsen, etwa Zahlungsverpflichtungen, eine stärkere Einbindung

des Haushaltsgesetzgebers notwendig machen.

Wie beurteilen wir die Eliminierung der §§ 65 bis 69 BHO durch die Verabschiedung dieses Gesetzentwurfes? Ich darf darauf hinweisen, dass dies nichts Neues ist, da es schon zuvor gesetzlich geregelt war. §§ 65 bis 69 BHO regeln den Normalfall: die Beteiligung des Staates an privaten Unternehmen. Das sind Fälle, wie es sie heute noch bei der Post, bei der Telekom, bei Hafengesellschaften oder auch bei der Gästehaus Petersberg GmbH gibt. Dort erfüllt der Staat unter den Kautelen des § 65 BHO bestimmte öffentliche Aufgaben, indem er sich an privaten Unternehmen beteiligt.

Ich glaube, hier haben wir eine andere Situation: Der Staat wird mehr oder weniger gezwungen, sich zu beteiligen. Er hat deshalb mit dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz bestimmte Instrumentarien der Kontrolle geschaffen. Eines dieser Instrumentarien ist, die Gewährung von Stabilisierungsmaßnahmen mit Auflagen zu versehen. Diese Auflagen müssen vom Wirtschaftsprüfer kontrolliert werden. Er kann dazu aufgefordert werden, Stellungnahmen abzugeben, ob die Auflagen eingehalten werden. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung hat sowohl die Möglichkeit, sich berichten zu lassen, als auch die Möglichkeit, sich selber vor Ort über die Erfüllung der Auflagen zu informieren.

Last, but not least möchte ich darauf hinweisen, dass der Bundesrechnungshof nach § 5 Abs. 6 FMStFV uneingeschränkte Rechte zur Prüfung sowohl der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung als auch des Restrukturierungsfonds hat. Es ist geregelt, dass überall dort, wo Stabilisierungsmaßnahmen gewährt werden, sich das zu stabilisierende Institut verpflichten muss, Prüfungen durch den Bundesrechnungshof zu akzeptieren. Wir, der Bundesrechnungshof, sind auf diesem Feld seit 2009 prüferisch tätig. Es hat bisher auch bei namhaften börsennotierten Instituten, bei denen der Bundesrechnungshof das Recht auf Prüfung und Zugang zu Informationen über die Umsetzung von Stabilisierungsmaßnahmen hat, keine Probleme gegeben.

**Norbert Brackmann (CDU/CSU):** Zunächst eine Nachfrage an Herrn Professor Siekmann. In Ihrer Stellungnahme schreiben Sie den schönen Satz:

Ob die Voraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG aber tatsächlich erfüllt sind, ist indes fraglich.

Das heißt, fraglich ist, ob hier Kredite zur Verfügung gestellt werden können, denen die definierten Tatbestände „Naturkatastrophe“ und „Notsituation“ vorausgehen. Dass das fraglich ist, ist nachvollziehbar. Mich interessiert, aus welchen Gründen Sie das so sehen.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Häde, der zu einer anderen Bewertung kommt. Vielleicht hat es einen formellen Grund - die entsprechende Formulierung findet sich in einem Absatz -: Schwankungsbreiten über das Kontrollkonto festzustellen, zieht er mit als Möglichkeit heran, Kredite zu gewähren, die auch strukturell höher sind, als es nach der Verfassung eigentlich vorgesehen ist. Herr Professor Häde, wenn man dieser Argumentation folgen würde, müsste dann nicht daraus geschlossen werden, dass die Rückführung aus dem Kontrollkonto eigentlich vor der Erfüllung eines Tilgungsplans, wie er hier vorgesehen ist, erfolgen müsste?

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 115 Abs. 2 GG ist nicht so eindeutig zu beurteilen, weil es sich um etwas handelt, was meines Erachtens im Gesetzgebungsverfahren bei der Schaffung des neuen Art. 115 Abs. 2 GG nicht in dieser Schärfe bedacht worden ist, nämlich um eine Kreditaufnahmeermächtigung, die sich über mehrere Jahre hinzieht und bei der vor allen Dingen noch nicht absehbar ist, in welchem Umfang sie wirklich in Anspruch genommen wird. Wir bewegen uns also in einem Bereich, der nicht unmittelbar vom Wortlaut des Art. 115 Abs. 2 GG erfasst ist.

Man muss unterscheiden zwischen der regulären Kreditaufnahmegrenze - maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes -, den konjunkturell bedingten Überschreitungen dieser Grenze und der Sonderbehandlung von reinen Finanzvorgängen, beispielsweise bei einem Aktivtausch von Vermögensgegenständen. Diese drei Punkte zusammen lassen sich als eine Art Plangrenze aus der Verfassung ableiten. Da über diese Grenze im Haushaltsvollzug möglicherweise hinausgegangen werden muss, hat man

pragmatischerweise zusätzlich eine Regelung in den Gesetzentwurf aufgenommen.

Unabhängig davon hat man in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG eine Ausnahmeklausel für Naturkatastrophen und sonstige besondere Ereignisse eingefügt. Nun ist es schwer, vorauszusagen, wie sich die Kreditermächtigung im einzelnen Haushaltsjahr auswirken wird: Bleibt sie noch im Rahmen der Regelgrenzen, oder geht sie darüber hinaus? In diesem Zusammenhang bliebe als Möglichkeit nur der Rückgriff auf die „Naturkatastrophenklausel“. Aber bei diesem Punkt hätte ich Bedenken, ob sie in dem Fall, dass man Kredite aufnimmt, die die anderen Grenzen überschreiten, greifen könnte. Sie ist fast wortgleich mit der entsprechenden Regelung in Art. 122 Abs. 2 des AEUV auf europäischer Ebene; von dort hat man sie übernommen. Es ist zwischen Europarechtlern allerdings heftig umstritten, ob die Maßnahmen in Notsituationen gemäß Art. 122 Abs. 2 erfolgen. Ich tendiere eher dazu, dass die Voraussetzungen wohl nicht erfüllt werden. Deswegen habe ich das als fraglich angesehen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder): Der Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG wird durch diese Regelung aus meiner Sicht nicht ausgeschlossen. Wenn es eine Situation gibt, in der man sie in Anspruch nehmen will, dann muss der Bundestag mit absoluter Mehrheit zustimmen. Diese Zustimmung wird nicht im Vorhinein durch § 9 FMStFG gegeben. Einer solchen Situation muss man sich zum gegebenen Zeitpunkt stellen.

Ich verstehe die Regelung für die Kreditermächtigung so, dass es, wie Herr Siekmann schon sagte, eine nicht planbare und deshalb sich erst im Haushaltsvollzug ergebende Kreditaufnahme sein wird, die grundsätzlich der Regelung des Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG unterfällt, die, wie gerade ausgeführt wurde, auf den Haushaltsvollzug Rücksicht nimmt und deutlich zum Ausdruck bringt, dass ein Überschreiten der 0,35-Prozent-Grenze - plus oder minus Konjunkturzuschlag bzw. -abschlag - nicht etwa ein Überschreiten der verfassungsrechtlich vorgegebenen Schuldengrenze ist, sondern dass einkalkuliert wird - das hat der verfassungsändernde Gesetzgeber so entschieden; ob man das gut findet oder nicht -, dass darüber hinaus Kredite im Rahmen des

Haushaltsvollzugs aufgenommen werden können. Für diese gilt, dass sie erst ab Erreichen des Schwellenwerts von 1,5 Prozent vom Bruttoinlandsprodukt zurückgeführt werden müssen.

Die neue Regelung in § 9 FMStFG sieht eine Kreditaufnahme vor, die dieser Regelung unterfällt und die normalerweise erst dann, wenn sie zusammen mit den anderen auf dem Kontrollkonto aufgehäuften Schulden die 1,5 Prozent des BIP überschritte, zurückgeführt werden müsste. Insofern geht diese Regelung unter bestimmten Konstellationen über das in der Verfassung Vorgesehene hinaus; denn sie sieht eine sofortige Tilgung, das heißt nach dem Ablauf des Haushaltsjahres in Verbindung mit der Feststellung des übernächsten Haushaltsgesetzes, vor. Von daher liegt keine Überschreitung der laut Grundgesetz zulässigen Kreditaufnahme vor; vielmehr wird eine Möglichkeit in Anspruch genommen, die der verfassungsändernde Gesetzgeber so vorgesehen hat. Deshalb ist es immer noch verfassungsgemäß. Für die Rückführung gilt die besondere Tilgungsregelung.

Herr Brackmann, Sie hatten gefragt, welchen Zusammenhang es zwischen dem Tilgungsplan und der Rückführung aus dem Kontrollkonto gibt. Wenn der Saldo auf dem Kontrollkonto aufgrund einer Kreditaufnahme die 1,5-Prozent-Grenze überstiege, müsste gemäß Grundgesetz und gemäß Artikel 115-Gesetz zurückgeführt werden. Die neue Regelung in § 9 Abs. 6 FMStFG geht insoweit darüber hinaus, als unabhängig davon, ob die 1,5-Prozent-Grenze überschritten worden ist oder nicht, schon dann zurückgeführt werden muss, wenn von dieser Kreditaufnahmeermächtigung Gebrauch gemacht wird.

**Prof. Dr. Peter Danckert** (SPD): Allmählich nähern wir uns dem eigentlichen verfassungsrechtlichen Problem. Es darf nicht der Wunsch, sondern es muss das, was die Verfassung vorschreibt, Maßstab sein.

Meine Frage richtet sich an Herrn Erb und an Frau Buch. Ist die vorgesehene Neuregelung - die möglicherweise nur marginal ist, aber immerhin reden wir über zig Milliarden Euro; hier sehe ich auch einen Widerspruch zwischen Ihren mündlichen und Ihren schriftlichen Ausführungen, Herr Erb - mit der neuen Schuldenregelung gemäß Art. 115 wirklich vereinbar? Sie haben das eben skiz-

ziert: Anpassungspfad in einer Größenordnung von 25 bis 38 Milliarden Euro gemäß der Schuldenregelung - so ähnlich haben Sie sich ausgedrückt - und Kreditermächtigungsvolumen von 90 bis 100 Milliarden Euro. Ich sehe da eine erhebliche Diskrepanz. Ich kann auch Herrn Häde überhaupt nicht folgen, wenn er sagt, dass das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz in der vorgesehenen Fassung keine verfassungsrechtlichen Probleme aufwirft.

Der Art. 115 GG ist Maßstab, auch in den einzelnen Abschnitten, beispielsweise in Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG. Das lässt sich nicht wegdiskutieren. Man kann nicht, nur weil man sich das anders wünscht, sozusagen eine wohlfeile Interpretation anbieten. Die knallharte Frage ist: Verträgt sich das neue Gesetz, in dem ein überjähriger Kreditermächtigungsrahmen entwickelt wird, tatsächlich mit unserer Verfassung? Ich bitte den Vertreter des Bundesrechnungshofs und Frau Buch um eine präzise Aussage: entweder ja oder nein. Natürlich können Sie nicht vorwegnehmen, was das Verfassungsgericht möglicherweise dazu sagt, aber ich hätte zumindest gerne eine klare Einschätzung.

**Sachverständiger Horst Erb** (Bundesrechnungshof): Diese Frage ist sicherlich die schwierigste, die in diesem Kontext zu diskutieren ist. Wir haben uns mit diesem Thema in der kurzen Vorbereitungszeit zu dieser Anhörung sehr ausführlich beschäftigt. Bei Durchsicht der Gesetzesmaterialien stellt man fest - Herr Professor Siekmann und Herr Professor Häde haben das bereits angesprochen -, dass durch den Wegfall von Abs. 2 des Art. 115 GG alter Fassung nach Meinung vieler Kommentatoren und Betrachter die Möglichkeit entfallen ist, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung überhaupt noch zuzulassen. Das geht zum Teil auch aus der Stellungnahme der Föderalismuskommission hervor.

Durch die Gesetzesbegründung zum Art. 115 (neu) ergeben sich allerdings differenzierte Einschätzungen. Zum einen heißt es in der Begründung zur Übergangsregelung in Art. 143 d GG, dass damit die Möglichkeit wegfällt, Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung zu schaffen. In der Gesetzesbegründung zum Art. 115 (neu) heißt es aber, dass damit - das genau bringt der alte Abs. 2 zum Ausdruck - die Begrenzung von Abs. 1 des Art. 115 GG alter Fas-

sung, also die Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme auf die Investitionsausgaben, für Sondervermögen eine Ausnahme erfährt. Im Umkehrschluss heißt das: Wenn ich die Ausnahme wegfallen lasse, dann habe ich nicht abschließend geklärt, ob Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung noch zulässig sind.

Die Genese des Gesetzgebungsvorgangs gibt keine eindeutige Auskunft. Auch die Kommentatoren geben unterschiedliche Einschätzungen ab. Wir haben uns deshalb nicht auf diese Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit konzentriert; es ist auch nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes, dazu eine belastbare abschließende Aussage zu treffen. Wir haben uns in unserer Stellungnahme darauf konzentriert, zu klären, ob vor dem Hintergrund der dargelegten sachlichen Notwendigkeiten die Schuldenregelung ihrem Sinne nach und insbesondere auch im Haushaltsvollzug streng beachtet wird. Wir haben konzediert, dass die Einhaltung der Schuldenregelung sowohl in der Planung als auch im Haushaltsvollzug nach dem, was in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, nicht etatreif festgelegt werden kann. Man weiß nicht, in welchem Umfang man von dieser Kreditermächtigung tatsächlich Gebrauch machen muss. Man müsste wissen, wie viel Eigenkapitalhilfen erforderlich sind, wie viel Anteilserwerbe oder - im Kern - wie viele Stützungsmaßnahmen für Anstalten oder aber welche Übernahme von Garantiefällen erforderlich wären.

Wenn man die Begründung als sachlich richtig und als gegeben annimmt, dann bleibt nur die Möglichkeit, sich auf den Haushaltsvollzug zu konzentrieren. Da kann ich eigentlich nur bestätigen, was dazu schon gesagt worden ist: Die Regelung hinsichtlich dessen, was an Kreditaufnahmen zum Beispiel im Jahre 2012 notwendig wird, mit einer Tilgungsregelung gesetzlich zu verbinden, entspricht dem Grundgedanken der Einhaltung der Schuldenregel im Haushaltsvollzug.

**Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Universität Tübingen): Meine Antwort kann relativ kurz ausfallen; denn ich kann die Frage in der spezifischen Form, wie Sie sie gestellt haben, nicht beantworten. Ich habe mich in der Kürze der Zeit nicht mit der juristischen Prüfung dieser Thematik beschäfti-

gen können. Als Volkswirtin sehe ich mich auch nicht ernsthaft als kompetent.

Ich möchte eine Anmerkung aus ökonomischer Sicht machen, die zwar über das hinausgeht, was Sie gefragt haben, die mir aber in diesem Kontext wichtig erscheint. Grundsätzlich ist die Einhaltung der neuen Schuldenregel sinnvoll; dafür haben wir uns auch immer ausgesprochen. Da sie längerfristig geplant ist, ist es auch sinnvoll, sie im europäischen Kontext zu sehen. Wir beschäftigen uns hier mit einer Thematik, die auch in anderen europäischen Ländern greifen soll. Wir müssen schon zur Kenntnis nehmen - wie gesagt, ich antworte jetzt nicht auf der Grundlage einer juristischen Prüfung der Kompatibilität mit anderen Schuldenregelungen -, dass andere europäische Länder ökonomisch gesehen durchaus größere Schwierigkeiten haben, Mittel zur Rekapitalisierung der Banken, sollte dies nötig sein, bereitzustellen. Aber das ist eine Antwort, die vermutlich weit über das hinausgeht, was Ihre Frage intendierte. Deswegen möchte ich es dabei auch belassen.

**Dr. h. c. Jürgen Koppelin (FDP):** Ich habe zwei Fragen an Herrn Erb vom Bundesrechnungshof. Im vorliegenden Gesetzentwurf soll der § 9 FMStFG um den Abs. 6 erweitert werden, was nicht ganz unwichtig ist.

Meine erste Frage: Sie haben zum Thema Tilgung Stellung genommen. Im Gesetzentwurf heißt es: „Die Tilgung hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.“ Welche Möglichkeiten sehen Sie, dass wir eine konkrete Formulierung finden können? Sie haben in Ihrer Stellungnahme unter anderem von Zeitraum und Abbaustufen gesprochen. Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie insgesamt zu dem neuen Abs. 6 des § 9 FMStFG noch einmal Stellung nehmen würden.

Meine zweite Frage: Sie sind in Ihrer Stellungnahme sehr deutlich auf die Einbindung des Haushaltsgesetzgebers eingegangen. Dort heißt es unter II.2:

Nach Auffassung des BRH trägt die fehlende Einflussmöglichkeit des Haushaltsgesetzgebers der vom Bundesverfassungsgericht unlängst betonten hohen Bedeutung des parlamentarischen Budgetrechts bisher nicht angemessen Rechnung.

Darf ich Sie fragen, in welcher Form Sie sich eine Einbindung vorstellen können? Sie haben in Ihrer Stellungnahme immer von der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Bundestages geschrieben. Reicht das aus Ihrer Sicht?

**Sachverständiger Horst Erb (Bundesrechnungshof):** Bei unserem Hinweis, die Tilgungsregel zu konkretisieren, hatten wir die Befürchtung im Hinterkopf, dass die Tilgung der notwendig werdenden schuldenregelrelevanten Kredite im Jahr 2012 auf einen sehr langen Zeitraum verteilt würde. Das wäre unserer Ansicht nach nicht mit Sinn und Zweck der Tilgungsregel vereinbar, und man würde materiell einen gewissen Interpretationsspielraum bieten, der genutzt werden könnte, um auf diese Art und Weise vielleicht die strengen Kautelen der Schuldenregelung etwas zu mildern.

Unsere Vorstellung wäre, bereits im Gesetz beispielsweise einen bestimmten Prozentsatz für einen bislang nicht bestimmbareren Betrag festzulegen. Dieser Betrag müsste dann im übernächsten Haushaltsjahr festgestellt und auf das Schuldenkonto 2012 zurückgerechnet werden und würde so die Basis für die Tilgung bieten. Alternativ könnte man eine zeitliche Vorgabe machen - beispielsweise fünf Jahre oder zehn Jahre -, in der die Tilgung zu erfolgen hat.

Im Zusammenhang mit der Frage, wie § 9 Abs. 6 des Gesetzentwurfs insgesamt zu sehen ist, muss man berücksichtigen, dass die Risiken, dass auf dem Schuldenkonto 2012 in der Rückbetrachtung ein allzu hoher Betrag anfallen wird, eher begrenzt sind. Wenn man sich die zur Verfügung stehenden neuen Stabilisierungsmaßnahmen anschaut, dann stellt man fest, dass sich ein Großteil dieser Maßnahmen auf Rekapitalisierung, auf Anteilserwerbe und im gewissen Sinne auf Risikoübernahmen konzentriert.

Tatsächlich strukturell schuldenrelevant werden unserer Meinung nach eigentlich nur Kreditaufnahmen, die dazu benötigt werden, um etwa Unterdeckungen der Abwicklungsanstalten oder aber Garantiefälle zu finanzieren. In diesen Fällen hätte man es mit einem strukturellen Verschuldungsbetrag zu tun. In den anderen zuvor genannten Fällen, also bei Kapitalverstärkungsmaßnahmen, handelt es sich um Beträge, die über die Herausrechnung von Transaktionsausgaben und -einnahmen zustande kommen. Diese

Beträge, die bei dem gerade geschilderten Instrumentenmix tatsächliche strukturelle Ausgabenkomponenten darstellten, wären also auf 2012 zurückzurechnen. Sie sollten aus unserer Sicht mit einer kalkulierbaren Tilgungskomponente im Gesetz versehen werden.

In diesem Zusammenhang gibt es ein verfassungsrechtliches Problem: Art. 115 GG und auch das entsprechende Ausführungsgesetz schreiben vor, dass Tilgungen nur in den Jahren getätigt werden können oder sollen - ich weiß das jetzt nicht genau, ich glaube aber: sollen -, in denen die Produktionslücke, die sozusagen ein Abbild der konjunkturellen Entwicklung ist, geringer wird. Das heißt: Eine Tilgung sollte möglichst nur in den Jahren erfolgen, in denen es konjunkturell zu verkräften ist. Dieser Punkt muss bei den Überlegungen berücksichtigt werden. Man kann Tilgungen in bestimmten Jahren ausschließen; gleichwohl muss man aber einen überschaubaren Zeitraum für die Tilgung der aufgelaufenen Beträge ab 2012 im Gesetz festlegen.

Im Hinblick auf die Beteiligung ist zu sagen: Wir haben uns in unserer Empfehlung zunächst auf den Haushaltsausschuss konzentriert. Ob das im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich ausreicht, kann ich abschließend nicht sagen.

Einen Punkt möchte ich noch herausstellen: Es wäre wichtig, dass man diesen großen Kreditemächtigungsrahmen regelmäßig überprüft. Man muss sich vor Augen halten, dass nach dem jetzigen Gesetzentwurf Anträge auf Stabilisierungsmaßnahmen nur bis Ende 2012 möglich sind. Danach gibt es die Möglichkeit, dort, wo Stabilisierungsmaßnahmen getätigt worden sind, nachzulegen, um es einmal vereinfacht zu sagen. Derzeit ist aber nicht abzusehen, dass man einen Kreditemächtigungsrahmen in einer Größenordnung von 80, 90 bis zu 100 Milliarden Euro auf unbegrenzte Zeit benötigt. Deshalb wäre unsere Empfehlung: Spätestens bei der Haushaltsaufstellung 2014 sollte man prüfen, ob man diesen Ermächtigungsrahmen tatsächlich benötigt und ob es eventuell eine Verlängerung der Antragsfrist geben sollte. Wenn die Antragsfrist nicht verlängert wird, dann sollte eine Bewertung unter Berücksichtigung des Volumens erfolgen.

**Roland Claus** (DIE LINKE): Meine Fragen richten sich an Herrn Röseler von der BaFin und Herrn Didier vom DGB.

Zunächst meine Frage an die BaFin: Ausgangspunkt war die europäische Bankenaufsicht. Ich kann sicherlich davon ausgehen, dass die Abarbeitung der Auffassungen in einem Zusammenspiel von EBA und nationalen Aufsichten erfolgt. Zum einen interessiert mich der substanzielle Vergleich von verschiedenen Maßnahmen auf europäischer Ebene. Zum anderen interessiert mich der zeitliche Faktor: Wie weit sind wir? Liegen wir zeitlich vorn, oder haben andere das Vorhaben schon abgeschlossen? Sicherlich hat die EBA in diesem Zusammenhang auch die Erwartung, dass man weder unter- noch überstabilisiert, sondern ein gewisses Optimum trifft.

Die Frage an Herrn Didier vom DGB berührt den Vorschlag von Professor Michael Hüther vom Institut der deutschen Wirtschaft, der ja - sicher für manche überraschend - vorgeschlagen hat, dass systemrelevante Banken zwangsweise teilverstaatlicht werden sollen. Ich glaube, das habe ich so richtig interpretiert. Wie beurteilt der DGB diesen Vorschlag? Ist es womöglich sogar eine Gemeinschaftsmaßnahme, die uns hier vorgestellt wurde?

**Sachverständiger Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Innerhalb der EBA haben wir eine klare Priorität festgelegt, dass nämlich die staatlichen Stützungsmaßnahmen erst am Schluss der Kette kommen. Zuerst sollten alle privatwirtschaftlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Von dem Rekapitalisierungszwang - so nenne ich es einmal - sind die Banken in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich betroffen. Die Situation der Banken kann ich nicht miteinander vergleichen; deshalb kann ich auch die einzelnen Maßnahmen nicht miteinander vergleichen. Die Maßnahmen sind überall mit unterschiedlichen Ansätzen aufgesetzt worden. Wie sie genau aussehen, werden wir bei der EBA im Februar diskutieren. Es liegt aber nicht in der Verantwortung der EBA, darüber zu befinden, wie zielführend diese Maßnahmen sind.

Die Maßnahmen sind insgesamt sehr unterschiedlich. Sie hatten nach einem Vergleich gefragt: Soweit ich weiß, hat zum Beispiel Italien einen Rettungsmechanismus in

der Form aufgesetzt, dass italienische Banken Anleihen emittieren können. Diese Anleihen werden vom italienischen Staat garantiert und sind damit notenbankfähig. Das ist ein ganz anderer Weg als der, den wir hier mit SoFFin II eingeschlagen haben und bei dem die Tatsache berücksichtigt wird, dass die Banken ganz unterschiedlich von diesen Maßnahmen betroffen sind. Manche Länder sind gar nicht betroffen.

**Sachverständiger Raoul Didier** (Deutscher Gewerkschaftsbund): Lassen Sie mich vorwegschicken, dass ein Staatseinstieg, wie wir ihn bei der Commerzbank erlebt haben, in dieser Form natürlich kein zweites Mal erfolgen darf. Ich will daran erinnern: Bei einem Börsenwert von etwa 3 Milliarden Euro wurde ein Viertel des Unternehmens für 18 Milliarden Euro erworben. Das Ganze war zudem mit zu wenigen Durchgriffs- und Eingriffsrechten seitens des Gesetzgebers und des Staates verbunden. In dieser Form darf ein Staatseinstieg nicht mehr erfolgen.

Insgesamt denke ich aber, dass die Debatte „Pro und Kontra Teilverstaatlichung“ zum derzeitigen Zeitpunkt eher in die Irre führt. Man muss sich vor Augen führen, dass jemand, der im Auftrag des Staates eine Funktion im Aufsichtsrat wahrnehmen soll, immer nur das verantworten kann, was aus der einzelwirtschaftlichen Logik des Kreditunternehmens in der Hauptsache verantwortbar ist. Was die einzelwirtschaftliche Logik erfordert, muss gerade dann, wenn man es mit Finanz- oder Banken Krisen zu tun hat, nicht unbedingt mit dem identisch sein, was volkswirtschaftlich und staatlicherseits erforderlich ist. Insofern muss man diesen Punkt eher kritisch sehen. Eine Debatte darüber kann leicht ein Stück weit in die Irre führen.

Ich möchte Ihnen mit einer rhetorischen Frage antworten: Aus welchem Grund sollten sich Banken - ob sie nun teilverstaatlicht sind oder nicht - untereinander mehr vertrauen als Staaten untereinander, deren Umgang miteinander nach unserem Erachten derzeit mehr von Misstrauen als von Vertrauen geprägt ist? Das Gleiche gilt im Hinblick auf die Realwirtschaft. Es ist nach meinem Eindruck das Hauptanliegen von Herrn Hüther, hier einer Kreditklemme vorbeugen zu wollen.

Erforderlich ist vielmehr, dass die Länder der Währungsunion füreinander eintreten, indem sich die Staaten unter Umgehung der

Finanzmärkte gegenseitig die Hilfe gewähren, die erforderlich ist, um Südeuropa aus der Rezession zu holen und die wirtschaftlichen Ungleichgewichte abzubauen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat hierzu schon vor einigen Wochen ein Vier-Punkte-Programm vorgelegt, das ich Ihnen jetzt nicht in voller Länge vortragen möchte. Es sieht aber im Wesentlichen vor, die EFSF in der derzeitigen Situation mit einer Doppelfunktion auszustatten. Mit einer Bank- und Kreditausfallversicherung soll dafür gesorgt werden, dass die Gefahr einer Insolvenz eines Krisenlandes und damit auch des Ausfalles der Schuldentrückzahlung fast vollständig gebannt werden kann. In der Folge wäre damit auch die Gefahr eines drohenden Bankenkolapses gebannt.

Weiterhin sind die Vereinbarung einer konjunktur- und verteilungsgerechten Fiskalpolitik und ein umfassendes Zukunftsprogramm im Sinne eines New Deal für Europa, insbesondere für Südeuropa, unbedingt erforderlich. Schließlich geht es um wirksamere Regulierungsvorschriften für die Finanzmärkte als die, die uns bisher zur Verfügung standen.

**Sven-Christian Kindler** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Herrn Erb vom Bundesrechnungshof und Herrn Dr. Pleister. Können Sie realistische Schätzungen darüber abgeben, welche Verluste wir bisher beim SoFFin erlitten haben? Das steht in Zusammenhang mit der Frage nach Kostenschätzungen; denn wir müssen davon ausgehen, dass Schulden, die aufgrund dieser Verluste entstanden sind, später einmal getilgt werden müssen.

Ich habe § 13 Abs. 2 FMStFG so verstanden, dass nach Abwicklung des Fonds das verbleibende Schlussergebnis zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufgeteilt wird. Das heißt: Erst wenn dieser Fonds abgewickelt ist, wird sozusagen die Bugwelle kommen. Deswegen besteht bei einer Neuauflage des SoFFin auch die Gefahr, dass die Kosten, die auf uns als Haushaltsgesetzgeber zukommen, noch einmal größer werden. Insofern wäre eine Abschätzung wünschenswert.

Das gilt auch vor dem Hintergrund, dass sicherlich nicht der gesamte Garantierahmen in Anspruch genommen wurde und nicht alle Kapitalhilfen gezogen wurden. Wir wissen, dass beispielsweise bei der freiwilligen Betei-

ligung an dem Schuldenerlass Griechenlands die Bad Bank und das Eigenkapital der HRE betroffen sein werden. Gleiches gilt für die WestLB; auch hier können wir von Ausfällen ausgehen. Darum wäre es für uns, die wir das Budgetrecht haben, wichtig, zu wissen, was eigentlich an Tilgungsbelastungen auf uns zukommen wird.

**Sachverständiger Horst Erb** (Bundesrechnungshof): Zum derzeitigen „Vermögensstatus“ des Fonds mit seinen Beteiligungen und Garantien kann sicherlich Herr Dr. Pleister etwas mehr sagen. Die Frage, inwieweit von der Kreditermächtigung neu Gebrauch gemacht werden muss, ist im Moment nicht abschließend zu beantworten; denn die Regelung im Gesetz besagt ja, dass der Fonds abgewickelt und dann aufgelöst wird. Nach unserer Lesart ist das folgendermaßen zu verstehen: All das, was an Eigenkapitalhilfen und sonstigen Zahlungen, auch in Form von Risikoübernahmen oder Garantien, ausgereicht worden ist, steht bis zum Ende der Abwicklung all dieser Stützungsmaßnahmen zur Verfügung. Die Garantien sollen jetzt noch einmal für einen Zeitraum von bis zu 84 Monaten gültig sein.

**Sachverständiger Dr. Christopher Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung Leitungsausschuss): Der Finanzmarktstabilisierungsfonds bilanziert nach HGB. Wir haben uns im Wesentlichen darauf verständigt, dass das, was gemäß HGB-Bilanzierung im jeweiligen Jahresabschluss abzubilden ist, als Verlustprognose für die Maßnahmen, die der Fonds gewährt hat, anzusetzen ist. Die Frage ist schwer zu beantworten; denn sehr viele Ereignisse, die für unser Handeln relevant sind, liegen so weit in der Zukunft, dass es reine Spekulation wäre, wenn man jetzt eine präzise Zahl nennen würde.

Konkret: In das Jahr 2011 sind wir mit einem Negativkapital des Finanzmarktstabilisierungsfonds aus dem Jahresabschluss 2010 in Höhe von 8 Milliarden Euro gegangen. Das entsprach im Großen und Ganzen den Schätzungen, insbesondere den Schätzungen bezüglich der Rekapitalisierung und der Verlustausgleichskosten für die HRE. Bei der HRE wurde das Gesamtkapitalisierungs- und Verlustausgleichsvolumen im Jahr 2008, also bevor die Ereignisse eingetreten sind, die die Situation deutlich verschärft haben,

auf 10 Milliarden Euro geschätzt, allerdings unter der Prämisse - das ist sehr wichtig -, dass kein Risiko von den Euro-Staaten ausgeht.

Diese Prämisse war im Jahr 2011 nicht mehr aufrechtzuerhalten. Wir wissen, dass wir wegen Griechenland einen erheblichen Abschreibungsbedarf bei der FMSW, also bei der Abwicklungsanstalt der Hypo Real Estate, zugrunde legen müssen. Wir sind zurzeit bei der Erstellung des Jahresabschlusses 2011. Ich möchte den Ergebnissen hier nicht vorgreifen. Eines ist allerdings klar: Wir werden aufgrund des Griechenland-Engagements, das auf die FMSW übertragen wurde, erhebliche Abschreibungen haben. Das ist ganz einfach vorgegeben; das wurde auch in den Vorgesprächen mit dem Abschlussprüfer deutlich.

Wir werden selbstverständlich auch über die Beteiligungen, die im FMS, also im Finanzmarktstabilisierungsfonds, enthalten sind, diskutieren müssen. Das betrifft die Realisierung der Eckpunktevereinbarung der WestLB. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit von Ausfällen der gewährten stillen Einlage werden zusätzliche Argumente abzuwägen sein. Natürlich haben wir auch eine Diskrepanz zwischen dem durchschnittlichen Einstandskurs bei der Commerzbank und der aktuellen Börsenbewertung zu verzeichnen, was in der Diskussion mit dem Jahresabschlussprüfer ebenfalls eine Rolle spielen wird.

Das war ein kurzer Ausblick auf den Abschluss des Jahres 2011. Darüber hinaus wird in der öffentlichen Diskussion immer wieder auf stille Lasten verwiesen, die in den Abwicklungsanstalten enthalten seien. Wir haben dazu folgende Auffassung: Der Abwicklungsplan der ersten Abwicklungsanstalt, also der Abwicklungsanstalt der WestLB, ist zurzeit auf der Basis realistischer Annahmen noch so gerechnet, dass bis zum Jahr 2028 eher ein Überschuss zu erwarten ist. Bei der Gesamtabwicklung der ersten Abwicklungsanstalt drohen also weder den Eigentümern noch an hinterer Stelle dem Bund Verluste. Zu dieser Aussage würde ich auch heute noch stehen.

Wie sich diese stillen Lasten, die im Wesentlichen als Differenz zwischen Marktwert und Buchwert definiert sind, in der FMSW - bei der FMSW geht es um die Differenz zwischen Marktwert und Übertragungswert - im Laufe der Zeit entwickeln werden, ist, wie

gesagt, sehr schwer abzuschätzen. Bei vielen der übertragenen Vermögenswerten geht es um eine Laufzeit von 30 bis hin zu 50 Jahren. Es handelt sich um heutiger Sicht um durchaus zahlungsfähige Schuldner; denn es geht um öffentliche Infrastrukturmaßnahmen, die zum Beispiel in England oder Spanien finanziert wurden, also in Ländern, in denen der Schuldendienst heute zweifelsfrei erbracht wird. Der Marktwert dieser Vermögenswerte liegt zurzeit aber unter dem Buchwert; das muss man ganz klar sehen. Jetzt eine konkrete Verlust-erwartung, die sich aus der Differenz zwischen Marktwert und Buchwert ergeben würde, zu formulieren, halten wir für nicht seriös.

Wir werden im Jahresabschluss 2011 erhebliche zusätzliche Verluste im Finanzmarktstabilisierungsfonds ausweisen müssen. Allein eine 50-prozentige Abschreibung auf Griechenland-Anleihen würde, weil neben den Abschreibungen auch Derivate abgerechnet werden müssten, für die FMSW einen zusätzlichen Verlust in Höhe von 6 Milliarden Euro bedeuten. Dies wiederum würde unmittelbar zu einer Verlustausgleichspflicht des FMS führen. Damit hätten wir natürlich zusätzlich einen erheblichen Verlust in dem Jahresabschluss 2011 des FMS. Die Verhandlungen mit dem Abschlussprüfer sind aber, wie gesagt, noch im Gange. Diesen kann man nicht vorgreifen.

**Klaus-Peter Flosbach** (CDU/CSU): Meine Frage geht an den Bundesverband deutscher Banken und an die Deutsche Bundesbank. Bei einer besonderen Risikolage auf dem Finanzmarkt oder zur Abwendung drohender Gefahren für die Finanzmarktstabilität kann die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht von den Instituten eine höhere Eigenkapital- oder eine höhere Eigenmittelausstattung verlangen, als dies nach den üblichen Vorschriften und Verordnungen notwendig ist. Meine Frage: Sind die Tatbestandsvoraussetzungen, die in dem Gesetzentwurf näher beschrieben sind, Ihrer Ansicht nach sachgerecht ausgestaltet, oder sehen Sie hier Änderungsbedarf?

**Sachverständiger Thorsten Höche** (Bundesverband deutscher Banken e. V.): Ich möchte vorausschicken, dass auch wir die Wiedereröffnung des SoFFin grundsätzlich für eine richtige und wichtige

Maßnahme in der derzeitigen Situation halten. Ich möchte aber auch auf eine wichtige Differenzierung hinweisen: Diese Maßnahme zielt auf eine andere Krise als die, durch die der SoFFin I ausgelöst wurde, wenn Sie mir diese saloppe Formulierung erlauben. Wir haben es im Augenblick - das hat Frau Lautenschläger schon zu Recht gesagt - in erster Linie mit einer Staatsschuldenkrise zu tun. Darauf zielt dieser Gesetzentwurf. Das ist an einzelnen Punkten festzumachen. Es ist aber wichtig, dass man sich der Unterschiede bewusst ist.

Ein Unterschied ist, dass auch gesunde Institute von diesen Maßnahmen, insbesondere von den Eigenkapitalzuschlägen, betroffen sein können. Das ist eigentlich, polizeirechtlich gesprochen, die Inanspruchnahme eines Nichtstörers. Davon leiten sich die Forderungen ab, die in der Kreditwirtschaft nach unserem Eindruck größtenteils parallel erhoben werden. Wir sehen das ganz genauso wie die Kollegen von den Sparkassen und den Genossenschaftsbanken: Die Tatbestandsvoraussetzungen sollte etwas geschärft werden.

Das kann man an einem konkreten Beispiel festmachen: Wenn Sie sich die geplanten Änderungen in § 10 Abs. 1 b Satz 3 und Satz 5 KWG anschauen, stellen Sie fest, dass zwar Tatbestandsvoraussetzungen für eine Krisensituation definiert wurden, dass aber im Falle einer krisenhaften Zuspitzung beispielsweise ein politischer Beschluss auf europäischer Ebene vorliegen muss. Wir meinen, dass dies keine taugliche Regelung ist. Vielleicht kann man die Tatbestandsvoraussetzungen, die in Satz 3 genannt sind, etwas schärfer formulieren. Ich gebe aber freimütig zu, dass auch wir immer noch darüber nachdenken, wie man das sinnvollerweise formulieren könnte.

Lassen Sie mich noch ein Wort zum Sonderbeauftragten und zu der Frage, wie die Kapitalzuführung im einzelnen Fall vorgenommen werden soll, sagen: Wir meinen, dass der vorgeschlagene Weg, an dessen Ende durchaus Zwang vorgesehen ist - in letzter Konsequenz soll ein Sonderbeauftragter diese Eigenkapitalzuschläge anordnen können -, zwar verfassungsrechtlich grenzwertig, unserer Auffassung nach aber noch akzeptabel ist.

Ich möchte noch etwas zu dem sagen, was in den Ausführungen von Herrn Dr. Schackmann-Fallis angeklungen ist. Ich

verhehle nicht, dass auch wir gewisse Sympathien dafür haben, bei kleineren Instituten den Begriff „systemrelevante Institute“ mit Blick auf den Anwendungsbereich dieses Gesetzes klar zu definieren. Beim Restrukturierungsgesetz geht es um die Krise eines einzelnen Instituts, die sich zu einer Systemkrise auswirken kann. Aber hier, wo es um allgemeinere Dinge wie Vertrauen in den Finanzmarkt und Staatsschulden geht, ist es noch weniger als beim Restrukturierungsgesetz möglich, statische Regeln vorzusehen, auf deren Grundlage gesagt werden kann, welches Institut sozusagen „in“ und welches „out“ ist. Wir meinen, dass man das durch die Schärfung der Tatbestandsvoraussetzungen in § 10 Abs. 1 b KWG erreichen kann. Das ist der richtige Ort für solche Regelungen.

**Sachverständige Sabine Lautenschläger** (Deutsche Bundesbank): Sie haben nach den Tatbestandsvoraussetzungen gefragt. Ich halte sie durchaus für geeignet. Die Formulierung „drohende Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes oder eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität“ bietet genügend Spielraum, um auf verschiedenste Situationen entsprechend zu reagieren. Als Bankenaufseher halte ich es für wichtig, dass man das noch nicht ganz festschreibt; denn man kann nicht genau vorhersehen, was in vier oder fünf Monaten tatsächlich zu einer krisenhaften Zuspitzung führen wird. Daher ist eine offene Formulierung ganz besonders wichtig.

Was mich ein bisschen beunruhigt, ist die Formulierung, dass man lediglich „im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens“, beispielsweise auf Empfehlung der EBA, etwas tun soll. Ich würde mir wünschen, dass man in diesem Satz aus dem „oder“ ein „und“ macht; denn hier sind verschiedene europäische Institutionen aufgeführt: der Europäische Rat, der ESRB und eben die EBA. Wenn man in der Aufzählung dieser Institutionen das Wort „oder“ streichen und stattdessen das Wort „und“ verwenden würde, dann hätte man in umfassender Weise sichergestellt, dass wirklich alle europäischen Institutionen hinter einem bestimmten Vorgehen stehen. Damit könnte die deutsche Regierung dafür Sorge tragen, dass nicht lediglich aufgrund der Empfehlung einer Institution gehandelt wird.

**Bettina Hagedorn** (SPD): Ich richte meine erste Frage an Herrn Erb vom Bundesrechnungshof. Ich komme noch einmal zurück auf die parlamentarische Beteiligung, zu der Sie in Ihrer Stellungnahme einen Vorschlag unterbreitet haben. Sie beziehen sich dabei auf die finanzielle Größenordnung. Nach Ihrem Vorschlag muss die Zustimmung des Haushaltsausschusses eingeholt werden.

Vor dem Hintergrund der Fragen und Antworten, die wir bereits gehört haben, frage ich, ob es aus Ihrer Sicht neben dem Volumen noch ein weiteres Kriterium gibt, das bei der grundsätzlichen Entscheidung beachtet werden muss. Die Relevanz für die Schuldenbremse - das ist hier schon angesprochen worden - hängt auch davon ab, ob man durch die Beteiligung des Bundes Aktiva gewinnt oder eben nicht, ob es sich also um eine stille Einlage handelt. Diese grundsätzlichen Entscheidungen unterliegen im Regelfall keiner besonderen Eilbedürftigkeit, sodass die Einbindung des Parlaments - Hintergrund meiner Frage sind die Rechte des Parlaments im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts - durchaus vorstellbar wäre. Mich würde interessieren, wie der Bundesrechnungshof zu einem solchen Vorschlag stehen würde.

Die zweite Frage geht an Frau Professor Dr. Buch und bezieht sich auf das, was insbesondere der Deutsche Sparkassen- und Giroverband in seiner Stellungnahme angemerkt hat. Wir wollen ja aus den Erfahrungen mit dem SoFFin I lernen. Es wird zu Recht kritisiert, dass es nur Regelungen zur Nachzahlung ausstehender Ausgleichsbeträge auf gewährte Garantien gibt, aber nicht zu den Gegenleistungen für Maßnahmen der Rekapitalisierung. Das wird vom Sparkassen- und Giroverband als Wettbewerbsverzerrung angesehen. Man könnte es natürlich auch aus der Sicht des öffentlichen Gemeinwohls, also des Gesetzgebers, sehen: Wenn wir aus bestimmten Regelungen, die nicht so klug waren - Stichwort „Commerzbank“ -, lernen wollen, müssten wir dann nicht an dieser Stelle nachbessern?

**Sachverständiger Horst Erb** (Bundesrechnungshof): Zur Frage nach der Ausgestaltung der Beteiligungsrechte des Parlaments, des Haushaltsausschusses: Ich meine - vielleicht habe ich hier einen falschen Eindruck erweckt -, man sollte bei der

Ausgestaltung der Beteiligung an der Kreditermächtigung differenzieren zwischen Auszahlungen, die Eigentumserwerbe, Rekapitalisierungsmaßnahmen oder Anteilszerwerbe zur Grundlage haben, also Ausgaben, die dem Erwerb von Vermögen dienen und bei der Berechnung der strukturellen Schuldenquote keine Rolle spielen, und Ausgaben, die bei der Berechnung der strukturellen Schuldenquote eine Rolle spielen. Ich denke, die Beteiligung des Haushaltsausschusses sollte von der Höhe der Beträge abhängig gemacht werden. Deshalb hatte ich zu Beginn die Größenordnungen gegenübergestellt. Die Obergrenze liegt im Kernhaushalt im Zusammenhang mit dem Abbaupfad bei im Durchschnitt etwa 25 Milliarden Euro. Im Fonds hingegen disponieren wir bis zu 90 Milliarden Euro. Es müsste also eine Größenordnung gefunden werden, die dies austariert.

Im Hinblick auf die Ausreichung von Garantien hat das Bundesverfassungsgericht, wenn ich es richtig in Erinnerung habe, die Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers daran festgemacht, inwieweit aus der Garantiausreichung im Rahmen der EFSF und den sich daraus ergebenden möglichen Belastungen für zukünftige Haushalte eine Beteiligungspflicht des Haushaltsgesetzgebers abgeleitet werden kann. Hier haben wir es mit 400 Milliarden Euro zu tun. Im Haushaltsjahr 2011 beträgt das Volumen des Bundeshaushalts mit allen Nebenverpflichtungen, also allen anderen Verpflichtungen aus Garantien für den Bund, etwa 800 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund sieht man: Würden die Garantien in Höhe von 400 Milliarden Euro zu Ausgaben, würde dies den zukünftigen Haushaltsgesetzgeber natürlich erheblich einschränken. Im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes müsste man also die Frage aufwerfen, inwieweit eine stärkere Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers, des Haushaltsausschusses bei der Ausreichung von Garantien angebracht wäre.

**Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Universität Tübingen): An mich richtete sich die Frage, was wir aus SoFFin I lernen können. Ich möchte meine Antwort ein bisschen breiter fassen; denn nicht nur wir haben Erfahrung mit Stützungsmaßnahmen für Banken, sondern auch andere Länder. Schweden ist ein Beispiel, das häufig zitiert

wird. Es gibt Studien, in denen entsprechende Erfahrungen in Japan etwas genauer betrachtet werden. Es ist immer schwierig, so etwas aus anderen Ländern und auch aus anderen Zeitperioden zu übertragen. Wir wissen: Die Ursachen der Krise, mit der wir es jetzt zu tun haben, sind andere als die der Krisen vor wenigen Jahren. Ich glaube dennoch, dass man Lehren daraus ziehen kann.

Sie haben die Thematik „Garantien versus Kapitalbeteiligungen“ angesprochen. Es gibt auch die Möglichkeit, dass man den Banken, die Schwierigkeiten haben, Aktiva zu einem Preis oberhalb des Marktpreises abkauft und sie so stabilisiert. In einer idealen Welt ohne Anreizwirkung wäre es egal, ob man die Aktivseite oder die Passivseite der Bilanz stützt; das Ergebnis wäre, rein mathematisch betrachtet, identisch. Aber wir leben nun einmal in einer realen Welt, in der auch Anreize eine Rolle spielen. Wenn man die bisherigen Erfahrungen Revue passieren lässt, wird evident, dass Aufkaufaktionen und Garantien - das Thema Bad Bank spielt dort auch eine Rolle - weniger gut funktionieren, wenn eine Bank wirklich in Schwierigkeiten ist.

In dem Fall, in dem andere Maßnahmen nicht greifen, in dem eine private Kapitalaufstockung nicht ausreichend ist, sollte man die Zufuhr von Eigenkapital vorziehen. Das hat etwas damit zu tun - das ist eben gesagt worden -, dass sich auch die Staaten untereinander nicht mehr unbedingt vertrauen. Der Punkt ist: Hier geht es um eine Änderung der Finanzierungsstruktur. Die Erhöhung des haftenden Eigenkapitals soll einen vertrauensschaffenden Effekt haben. Die Ausstattung mit haftendem Eigenkapital muss natürlich ausreichend groß sein. Auch hier gibt es Unsicherheiten, und es stellt sich die Frage: Wie stark sollte so eine Beteiligung sein?

Ein weiterer Punkt hängt damit zusammen. Eine Kapitalzufuhr sollte damit verbunden sein, dass man Einfluss auf die Kontrollstrukturen in den Banken nehmen kann. Über die Einsetzung eines Sonderbeauftragten ist in diesem Zusammenhang schon gesprochen worden. Auch frühere Erfahrungen zeigen deutlich, dass ein sehr gutes und detailliertes Audit durchgeführt werden muss. Man müsste sich die Banken, um die es gehen könnte - ich möchte hier nicht spekulieren, welche Bank möglicherweise betroffen sein könnte -, sehr genau ansehen; denn möglicherweise geht es in dem Portfolio nicht

nur um Staatsanleihen. Ein sehr gutes Audit ist auf jeden Fall sehr wichtig.

Es geht - ich hatte am Anfang schon darauf hingewiesen - um eine Abwägung: Einerseits möchte man keine staatliche Beteiligung an Banken, andererseits ist es möglicherweise kurzfristig nötig. Dabei muss man auch an den Ausstieg denken. Ich wollte nicht speziell auf den Fall Commerzbank eingehen, weil viele der Themen, über die wir hier heute sprechen, auch allgemeiner Natur sind. Die stillen Einlagen haben nicht nur bei der Commerzbank, sondern auch bei anderen Banken Schwierigkeiten bereitet, weil durch sie ein schneller und marktgerechter Ausstieg erschwert wurde.

Ich denke, dies ist im Zusammenhang mit der jetzigen Regulierung nicht so sehr ein Thema, weil stille Einlagen weniger als früher als hartes Kernkapital anerkannt werden können. Von daher ist diese Variante weniger wahrscheinlich. Aber allgemein sollte man im Blick haben, wie die Bedingungen für einen möglichen Ausstieg sein können, die man bereits über die Form des Einstiegs festlegt.

**Florian Toncar** (FDP): Ich habe eine Frage an Frau Lautenschläger und eine an Herrn Fröhlich.

Frau Lautenschläger, im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass die potenzielle Laufzeit für Garantien, die der Fonds vergeben kann, von bisher maximal 60 auf bis zu 84 Monate verlängert werden soll. Mich würde Ihre Einschätzung interessieren, ob diese Verlängerung, die ein potenziell höheres Ausfallrisiko für den Staat nach sich zieht, in der derzeitigen Marktsituation sachlich gerechtfertigt ist und einen vertretbaren Zugewinn an Finanzmarktstabilität auch im Verhältnis zum zusätzlichen Risiko gewährleistet. Außerdem würde mich Ihre Einschätzung interessieren, ob es richtig ist, dass keine Staffelung mehr vorgesehen ist. Bisher war es ja so, dass ein Drittel der Garantien die volle 60-monatige Laufzeit haben konnte und zwei Drittel unter einer Laufzeit von 36 Monaten bleiben mussten. Könnten Sie erläutern, warum jetzt ein Zeitraum von bis zu sieben Jahre erforderlich ist und wir den Gesetzentwurf so, wie er vorliegt, verabschieden sollten?

Die Frage an Herrn Fröhlich bezieht sich auf das Thema Wettbewerb. Sie haben dieses Thema in Ihrer schriftlichen Stellungnahme erwähnt. Ich würde Sie bitten, uns

noch einmal genau zu erklären, welche Verzerrungen Sie insbesondere im Einlagengeschäft, aber auch allgemein auf den Märkten beobachten und warum aus der Sicht Ihres Verbandes die Kompensationen, die die EU-Kommission auferlegt, nicht ausreichen, um diese Verzerrungen auszugleichen. Das ist meine Frage an den BVR.

**Sachverständige Sabine Lautenschläger** (Deutsche Bundesbank): Die Regelungen im Bereich der Garantien, die Sie jetzt im Entwurf finden, lassen sich auf die Störungen und Friktionen zurückführen, die wir am Interbankenmarkt sehen. Die grundsätzliche Überlegung, die dahintersteht, ist folgende: Man sieht die ausgetrockneten Märkte als Gefahr, und über diese Garantien möchte man eine Illiquidität der Banken, aber auch eine Kreditklemme verhindern. Man möchte also diese Störungen auf dem Interbankenmarkt beheben.

Diese Störungen finden sich vor allen Dingen im mittel- und langfristigen Bereich. Kurzfristig lässt sich besichertes Geld von den Instituten derzeit noch sehr gut beschaffen. Ich spreche gerade über eine europäische Aktion; ich werde gleich noch auf die deutschen Besonderheiten hinweisen. Man kann am Interbankenmarkt sehr schön erkennen, dass kurzfristige besicherte Finanzierungsgeschäfte im europäischen Rahmen noch sehr gut möglich sind, im deutschen Bereich auch kurzfristige unbesicherte. Die deutschen Institute sind in einer besseren Lage als manch andere. Mittelfristige und langfristige unbesicherte Finanzierungsgeschäfte sind für die europäischen Institute sehr schwierig.

Mit den Garantien, die im Rahmen der EBA-Rekapitalisierungsübung vereinbart wurden, geht man einen weiteren Schritt, um Liquidität in den Markt zu bekommen bzw. Banken, die Probleme haben, zu unterstützen. Wenn man tatsächlich Vertrauen auf dem Markt hervorrufen will, wenn man deutlich machen will, dass europäische Staaten zu ihren Banken stehen, dann muss man diese Garantien langfristig geben; ansonsten wird dieses Vertrauen nicht hergestellt. Soweit ich weiß, ist die Frist von 84 Monaten für die gedeckten Schuldverschreibungen vorgesehen; das entspricht § 20 a KWG. Außerhalb der gedeckten Schuldverschreibung beträgt die Frist 60 Monate. Gerade die Langfristigkeit dieser Garantien scheint ein

Faktor zu sein, der ein bisschen Stress aus dem Markt nimmt und zur Beruhigung beiträgt.

**Sachverständiger Uwe Fröhlich** (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.): Wir haben gemeinsam mit dem Sparkassen- und Giroverband in der schriftlichen Stellungnahme sehr deutlich darauf hingewiesen, dass wir neben der großen Notwendigkeit eines SoFFin-II-Gesetzes auch wesentliche Nebenwirkungen sehen. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der staatlichen Stützung von Banken sind ohne Frage eine dieser Nebenwirkungen. Man hat im aktuellen Gesetzentwurf versucht, dieser Problematik zu begegnen, indem man darauf hinweist, dass sich gestützte Institute zum Beispiel bei der Vergabe von Krediten nur im Rahmen von marktüblichen Konditionen bewegen sollten. Das Ganze fordern wir natürlich auch im Bereich der Einlagengeschäfte. Ich möchte das kurz begründen.

Wenn man Publikationen wie beispielsweise von *Finanztest* aufmerksam liest - auch im *Handelsblatt* war dies kürzlich zu lesen und am vergangenen Sonntag in der *Welt am Sonntag* -, dann stellt man fest, dass ein staatlich gestütztes Institut derzeit die Hitliste der Einlagenkonditionen anführt und mit völlig realitätsfremden Konditionen - 4 Prozent auf der Einlagenseite - versucht, Einlagen einzuwerben; man möchte fast sagen, dass dieses Institut mit dem Rücken an der Wand steht. Dies führt natürlich zu einer Schiefelage im Marktgefüge. Damit ist dem Markt als Ganzes, aber auch der Bundesrepublik Deutschland oder dem einzelnen Institut langfristig nicht gedient.

Wenn ein Institut, das sich in einer Risikosituation, in einer Liquiditätsklemme befindet, sozusagen panisch versucht, vom Kleinanleger oder vom vermögenden Privatkunden Geld zu wirklichkeitsfremden Konditionen einzuwerben, führt dies in diesem Institut automatisch zu einer Ertragsproblematik. Dies sieht wahrscheinlich jeder so. Wenn sich dieses Geschäftsmodell auf Dauer nicht bewährt, fällt es im finalen Fall möglicherweise der staatlichen Einlagensicherung oder vielleicht auch der Einlagensicherung des BdB auf die Tasche. Von daher bitte ich Sie, sehr engagiert darauf zu achten, dass wir auf der Einlagenseite durch eine staatliche Sicherung keine Stilblüten produzieren.

Zum Thema Wettbewerbsverzerrung passt auch ein Petitum, das wir bezüglich der Nachzahlungsverpflichtung für nicht geleistete Ausgleichsbeträge auf Rekapitalisierungsmaßnahmen haben. Wir alle wissen aufgrund eines größeren Einzelfalls in Deutschland, dass der Staat und die Steuerzahler sehr lange auf die Verzinsung einer großen stillen Einlage gewartet haben. Wir bitten Sie, im Gesetzentwurf zu ergänzen, dass es nicht nur um nicht geleistete Zahlungen im Falle von Ausgleichsbeträgen auf Garantien geht, sondern auch um Gegenleistungen für Rekapitalisierungsmaßnahmen, damit wir als Steuerzahler sicher sein können, dass die gestützten Institute, die sich hoffentlich wieder erholen, ihren Nachzahlungsverpflichtungen auch ohne zeitliche Befristung nachkommen werden.

**Roland Claus** (DIE LINKE): Was ich Herrn Fröhlich fragen wollte, hat Kollege Toncar schon gefragt; das ist gut. Deshalb richtet sich meine erste Frage an Frau Lautenschläger und meine zweite Frage an Herrn Röseler.

Frau Lautenschläger möchte ich nach der Dimension des SoFFin II fragen. Die Bundesbank hat ja an der Entstehung von SoFFin I sehr intensiv mitgewirkt und seinerzeit die Größenordnungen von 400 Milliarden Euro plus 80 Milliarden Euro plus 20 Milliarden Euro durchdekliniert. Bei dem jetzt vor uns stehenden Problem der Stärkung der Eigenkapitalbasis hatte ich zunächst angenommen, dass diese Dimension verändert wird, dass die für die Rekapitalisierung vorgesehenen Anteile des Stützungsfonds möglicherweise höher sein könnten. Wir wählen aber wieder genau die gleiche Dimension, wie wir sie beim SoFFin I hatten, wohl wissend, dass im Rahmen der Finanzmarktstabilisierung in den Zeiten der größten Belastung etwa 180 Milliarden Euro gleichzeitig in Anspruch genommen worden sind. Deshalb die Frage: Was rechtfertigt es, genau diese Größenordnung wieder zu wählen, außer möglicherweise der pragmatischen Erklärung, dass das schon einmal so funktioniert hat?

In der Frage an die BaFin geht es um die Institution des Sonderbeauftragten gemäß § 45 KWG. Hier wird wahrscheinlich die Hoffnung bestehen, dass man diesen Sonderbeauftragten nie braucht und seine Funktion gewissermaßen nur als Drohkulisse in

das Gesetzeswerk schreibt. Trotzdem kann die Funktion dieses Sonderbeauftragten als scharfes Schwert nur dann funktionieren, wenn sie institutionell durchdacht ist. Deshalb stellt sich die Frage nach der Geschichte solcher Sonderbeauftragter: Wo oder wann hatten wir schon einmal einen solchen Sonderbeauftragten? Welche Abstimmung gibt es mit der BaFin zur Ausgestaltung eines wirksamen Instruments in Form des Sonderbeauftragten?

**Sachverständige Sabine Lautenschläger** (Deutsche Bundesbank): Die Dimension lässt sich an zwei oder drei Aspekten festmachen. Sie können sich den Rekapitalisierungsbedarf ansehen, der sich aus der Rekapitalisierungsübung der EBA ergeben hat. Zusammengefasst beträgt die Summe 13,1 Milliarden Euro. Damit wäre die Summe von 80 Milliarden Euro ganz sicher nicht erreicht. Aber man muss natürlich auch sehen, dass mit dem SoFFin-Gesetz - so habe jedenfalls ich den Entwurf verstanden - eine Signalwirkung in Bezug auf die Märkte erzielt werden soll. Dieses Signal soll zu einer Beruhigung und zu mehr Vertrauen führen. Dafür hat man zum einen Kapital und zum anderen Garantien bereitgestellt, um sowohl Solvenz- wie auch Liquiditätsfragen zu beantworten.

Im Entwurf ist vorgesehen, das Ganze bis zum 31. Dezember 2012 zu befristen. Das bedeutet, dass natürlich auch andere Dinge, die in diesem Zeitraum passieren könnten, falls sich die Krise zuspitzt, mit abgedeckt sind, und nicht nur der Rekapitalisierungsbedarf von 13 Milliarden Euro, den die EBA errechnet hat. Mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Summe soll - so habe jedenfalls ich es verstanden - in dem zusätzlichen Zeitraum, innerhalb des Jahres 2012, ein Signal zur Beruhigung und zur Förderung des Vertrauens in den Markt gegeben werden.

**Sachverständiger Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Die Frage zum Sonderbeauftragten lässt sich relativ schnell beantworten. Haben wir schon einmal Sonderbeauftragte gehabt? Ja, haben wir, in speziellen Einzelfällen, bei isolierten Schieflagen einzelner Institute.

Das hilft aber im Zusammenhang mit SoFFin II nicht richtig weiter. Ich habe die Hoffnung, dass das wirklich nur eine Drohkulisse ist; denn ein Sonderbeauftragter, der

sich am Ende um einen kleinen Problemfall zu kümmern hat und ein kleines Institut abwickeln muss, hat eine ganz andere Aufgabe als jemand, der bei einem systemrelevanten Institut SoFFin-relevante Sachverhalte verhandeln muss. Aber als Drohkulisse ist er sehr nützlich und sehr notwendig.

**Priska Hinz** (Herborn) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich habe eine Frage an Frau Professor Buch und eine an Herrn Professor Siekmann.

Der Internationale Währungsfonds, Frau Buch, hat letztes Jahr eine Berechnung angestellt, nach der die deutsche Bankenrettung im Gegensatz zur amerikanischen am Ende besonders teuer ausfallen wird. Das scheint damit zusammenzuhängen, dass die USA bei der Bankenrettung ihr Kapital anders eingesetzt haben, vielleicht auch andere Instrumente zur Verfügung gestanden haben. Vielleicht könnten Sie uns verdeutlichen, welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, die wir bei SoFFin II berücksichtigen sollten.

Was die Frage des Sonderbeauftragten anging, so hat Frau Professor Buch vorhin gesagt, da bräuchte man ein besonderes Audit. Herr Professor Siekmann, gäbe es vor diesem Hintergrund nicht eine bessere Möglichkeit für eine stärkere Fassung einer notwendigen Zwangskapitalisierung, als jetzt im Entwurf des Gesetzes vorgesehen? Wie schätzen Sie das ein?

**Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Universität Tübingen): Zu dem Thema „Vergleich USA/Deutschland“ hat der Expertenrat - es gab einen Expertenrat zum Ausstieg des Bundes aus den Kapitalbeteiligungen - ein Gutachten geschrieben, das im Januar letzten Jahres veröffentlicht worden ist. Es beschäftigt sich in einem längeren Abschnitt mit diesem Thema. Das muss ich vorweg anmerken. Denn bei dem Vergleich der Situation zweier Länder geht schnell unter: Es ist nicht ganz leicht, die spezifische Situation auf dem deutschen und dem amerikanischen Bankensektor, die zu dieser Kapitalbeteiligung geführt hat, miteinander zu vergleichen.

Man kann hier zwei Dinge nennen. Das eine ist, dass die amerikanische Kapitalisierung - es gab ja das große Programm TARP; da hat es Liquiditätshilfen gegeben, aber auch eine Eigenkapitalbeteiligung - mehr

oder weniger zwangsweise verfügt worden ist. Die großen Banken sind an einen Tisch gerufen und genötigt worden, Kapital des Staates anzunehmen. Darunter sind auch sehr viele gute Banken gewesen, die dieses Geld nicht gebraucht haben. Man wollte damit einen negativen Signaleffekt vermeiden, der auftritt, wenn sich Banken, die Kapital brauchen, freiwillig melden müssen. Keine Bank hat natürlich ein besonderes Interesse daran, nach außen zu signalisieren, dass sie Kapitalbedarf hat. Mit dieser Zwangsmaßnahme hat man zwar diesen negativen Effekt umgangen, aber natürlich auch Banken mit im Programm gehabt, die sich dieses staatlichen Eigenkapitals wieder sehr schnell entledigen und das Geld zurückzahlen konnten. Von daher sind die Maßnahmen nicht vergleichbar.

Das andere ist: In Deutschland ist zu berücksichtigen, dass sich der Staat sehr stark mit stillen Einlagen beteiligt hat, die entsprechend schwer zu veräußern waren oder erst umgewandelt werden mussten. All das hat sicherlich mit zu dieser Situation beigetragen.

Ich möchte aber über diese Dinge keine eindeutige Aussage treffen. Hier sitzen Juristen am Tisch, die viel besser wissen, ob man angesichts der Situation in Deutschland zu dieser Zwangsrekapitalisierung kommen müsste. Ich glaube, im Moment ist die Situation in Deutschland nicht so brenzlich. Das gilt auch für die Banken, die den EBA-Stresstest nicht bestanden haben. Diese müssen erst einmal Pläne vorlegen, wie sie den Kapitalbedarf decken wollen. Die Ergebnisse kennen wir noch nicht. Deshalb wäre es völlig verfrüht, darüber zu spekulieren, was dabei herauskommt.

Ein anderes Thema, das man längerfristig ebenfalls berücksichtigen muss, ist, dass die Wettbewerbssituation auf den Bankenmärkten in Deutschland und in den USA unterschiedlich ist. Dadurch dass wir in großen Bereichen des Bankensystems relativ geringe Margen haben, ist es natürlich schwieriger, eigene Gewinne zu erwirtschaften, um Kapitalhilfen zurückzuzahlen. Auch das muss man bei diesem Ländervergleich sehen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich habe in meiner schriftlichen Stellungnahme angeregt, dass man eine zwangsweise Rekapitalisierung explizit in das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz

aufnehmen sollte, also auf das Antragserfordernis in § 4 Abs. 1 FMStFG verzichten sollte. Es ist nicht so, dass eine solche Zwangsrekapitalisierung unbedingt realisiert werden müsste, aber sie sollte zumindest als Ermächtigung in das Gesetz aufgenommen werden. Das halte ich auch im Hinblick auf die Erfahrungen im Ausland für angebracht.

Dabei bin ich mir völlig im Klaren, dass sich das deutsche und das amerikanische Bankensystem deutlich voneinander unterscheiden. Aber die Gemeinsamkeit besteht darin, dass es sowohl in den USA als auch in Deutschland nicht „die Banken“ gibt, sondern dass es sehr unterschiedliche Kreditinstitute sind, die auch sehr unterschiedlich stabil sind und von der jeweiligen Finanzkrise sehr unterschiedlich betroffen sind. Wir können solche Erfahrungen insoweit transponieren, als im Gesetz auf das Antragserfordernis verzichtet wird. Ich sehe im Ergebnis - um diesen Einwand schon einmal vorwegzunehmen - keine verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn man so etwas vornehmen würde.

Ich möchte aber noch auf zwei andere Punkte hinweisen. Es ist eben von Frau Buch angesprochen worden, dass die Beteiligungen in Deutschland im Wesentlichen im Wege von stillen Einlagen vorgenommen worden sind. Diesen Weg halte ich für hochproblematisch. Wenn der Staat so etwas macht, dann sollte er offen stimmberechtigte Anteile übernehmen und sich vor allen Dingen auch in den Aufsichtsgremien eines solchen Institutes unmittelbar beteiligen, vor allen Dingen in den Aufsichtsräten. Er muss dann die Verantwortung übernehmen; denn er ist dem Steuerzahler gegenüber rechenschaftspflichtig. Wenn solche öffentlichen Mittel - wir haben eben vom Vertreter der Finanzmarktstabilisierungsanstalt gehört, dass möglicherweise erhebliche Forderungen auf uns als Bürger, als Steuerzahler zukommen - eingesetzt werden, dann ist das nur zu verantworten, wenn der Staat in den Gremien dieser Institute unmittelbar vertreten sein. Das hat nichts mit Staatskapitalismus zu tun, sondern mit Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler.

Wir dürfen eines nicht vergessen: Auch nach einigen mehr oder weniger misslungenen Privatisierungen öffentlicher Banken wird in Deutschland immer noch ein sehr hoher Anteil des Bankgeschäfts durch staatliche oder kommunale Kreditinstitute durchgeführt. Wir haben ohnehin einen sehr großen staat-

lichen Sektor. Er hat sich teilweise als stabil und teilweise als nicht stabil erwiesen. Aber ob eine Bank stabil war oder nicht, lag nicht daran, ob sie eine Staatsbank war oder nicht. Die größten Problemfälle waren privatwirtschaftliche Institute.

Schließlich möchte ich auf § 13 FMStFG hinweisen, in dem letztlich eine prozentuale Aufteilung der Lasten zwischen dem Bund und den Ländern im Verhältnis 65 : 35 vorgesehen ist. Ich möchte darauf hinweisen, dass diese Vorschrift nach meiner Einschätzung eindeutig verfassungswidrig ist und im jetzigen Gesetzgebungsverfahren geändert werden sollte. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme nicht aufgeführt, aber hier möchte ich das doch ansprechen. Eine solche Aufteilung ist im Ergebnis eine Mischfinanzierung, die mit Art. 104 a Abs. 1 GG, dem Grundsatz der Trennung der Aufgaben von Bund und Ländern, nicht zu vereinbaren ist. Hier sehe ich ein ganz klares verfassungsrechtliches Risiko. Das ist von den damaligen Verfassern des Gesetzes, die eher zivilrechtlich orientiert waren, wohl nicht hinreichend bedacht worden.

**Norbert Barthle** (CDU/CSU): Ich möchte nochmals auf das Thema der Parlamentsbeteiligung zurückkommen, weil das aus meiner Sicht in der parlamentarischen Debatte wahrscheinlich noch eine Rolle spielen wird. Meine Frage richtet sich an Herrn Erb vom Bundesrechnungshof und an Herrn Professor Häde.

Herr Erb, Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme vorgeschlagen, dass insbesondere bei kreditrelevanten Hilfsmaßnahmen eine vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses eingeholt werden soll. Auf Seite 4 Ihrer Stellungnahme heißt es, dass diese Entscheidung des Haushaltsausschusses von der Prüfung abhängig gemacht werden soll, ob es sich um eine finanzielle Transaktion oder um eine strukturell defizit-erhöhende Ausgabe handelt.

Nun habe ich Ihrer Antwort auf die Frage der Kollegin Hagedorn entnommen, dass Sie diese Unterscheidung so nicht mehr sehen. Vielmehr sagen Sie, es komme insbesondere auf die finanzielle Größenordnung an, also auf die Frage, ob es sich um einen Betrag zwischen 25 Milliarden und 70 Milliarden Euro handelt. Darüber müsste ohnehin der Haushaltsausschuss entscheiden.

Wenn dem so ist, dann würde mich interessieren - Politik wird schließlich immer dann spannend, wenn es konkret wird -, nach welchen Kriterien wir im Haushaltsausschuss entscheiden sollen, ob wir einer solchen kreditrelevanten Hilfsmaßnahme zustimmen dürfen. Nennen Sie mir konkrete Kriterien, die wir zugrunde legen könnten; dann kann ich das nachvollziehen.

Dieselbe Frage richtet sich an Herrn Professor Häde. Denn wenn ich Sie richtig verstanden habe, sehen Sie die Entscheidungsbefugnisse des Haushaltsausschusses erst dann, wenn der konkrete Fall einer kreditrelevanten Hilfsmaßnahme eingetreten ist. Sehe ich das richtig?

**Sachverständiger Horst Erb** (Bundesrechnungshof): Herr Barthle, auf Seite 4 unserer Stellungnahme haben wir versucht, zum Ausdruck zu bringen, welche Überlegungen der Haushaltsausschuss im Falle seiner Beteiligung bei seiner Entscheidung berücksichtigen könnte. Ich glaube, dabei geht es um die Frage, die Sie mir gegenüber angesprochen haben: Welche Kriterien kann man seitens des Haushaltsausschusses heranziehen, um eine positive oder negative Entscheidung zu fällen, nämlich ob es sich um eine strukturell schuldenerhöhende Kreditaufnahme handelt, die notwendig wird, oder ob es um eine Kreditaufnahme geht, die unter die Herausrechnung finanzieller Transaktionen fällt?

Die konkrete Entscheidung sollte meiner Meinung nach betraglich bestimmt werden, wie ich das auch ausgeführt habe. Aber ohne dem Haushaltsausschuss vorgreifen zu wollen: Eine Überlegung dazu wäre diese Differenzierung.

**Sachverständiger Prof. Dr. Ulrich Häde** (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder): In der Parlamentsdebatte am 19. dieses Monats, also letzte Woche, ist, wie auch heute schon mehrfach, darauf hingewiesen worden, dass sich möglicherweise aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Vorgaben ergeben. Ich möchte dabei zu einer gewissen Zurückhaltung mahnen. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht über innerstaatliche Bankenrettung, sondern über Sachverhalte entschieden, die einen starken internationalen Bezug haben. Es geht darum, insbesondere Griechenland, das vor der Zahlungsunfähigkeit steht, mit Geld

und Gewährleistungen zu helfen. Wir haben es dabei mit einem Eintrittsrisiko zu tun, das unkalkulierbar ist.

In dem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 7. September vergangenen Jahres gesagt - ich darf zitieren -:

Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden.

Das ist der Anwendungsbereich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Es geht um diese zwischenstaatlichen Hilfen. Wer auch immer sie letztlich zahlt: Der Bund hat aufgrund der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze die Gewährleistung dafür übernommen. Deshalb muss man vorsichtig sein, das unbesehen zu übertragen. Man kann zwar auch hier überlegen, wie groß das Risiko ist; aber es kann nicht allein um den hohen Betrag von 400 Milliarden Euro für Gewährleistungen oder 80 Milliarden bis 100 Milliarden Euro für Kreditermächtigungen gehen. Wenn ich das Haushaltsgesetz 2012 richtig in Erinnerung habe, enthält es Gewährleistungsermächtigungen in Höhe von 436 Milliarden Euro. Insofern gilt ganz einfach die Regelung in Art. 115 Abs. 1 GG, dass für Gewährleistungen und Kredite die vorherige Zustimmung des Bundestages durch Gesetz erforderlich ist. Alles, was danach kommt, ist Ausführung des Gesetzes; das ist der Gesetzesvollzug.

Die Frage, die sich aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch intensiver im internationalen Bereich stellt, ist: Wie stark muss aufgrund des Demokratieprinzips der Bundestag am Vollzug des Gesetzes über Art. 115 GG hinaus beteiligt werden? Ich würde daraus keine allgemeine Regel machen nach dem Motto „Immer wenn es um ausgabenwirksame Maßnahmen geht, muss der Haushaltsausschuss oder ein entsprechendes Gremium an der Ausführung des Gesetzes beteiligt sein“. Ich denke vielmehr, man sollte beachten, dass es sich auf einen begrenzten Anwendungsbereich bezieht. Das Bundesverfassungsgericht hat an einer Schlüsselstelle seines Urteils gesagt - ich darf noch einmal zitieren -:

Während herkömmliche Gewährleistungsermächtigungen im Sinne

von Art. 115 Abs. 1 GG ... keine außergewöhnlichen Risiken für die Haushaltsautonomie mit sich bringen und daher das Grundgesetz insoweit keine Begrenzungen vorsieht, haben Gewährleistungsermächtigungen zur Umsetzung von Verbindlichkeiten, die die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen internationaler Übereinkünfte zur Erhaltung der Liquidität von Staaten der Währungsunion eingeht, durchaus das Potential, die Möglichkeiten politischer Gestaltung des Bundestages in verfassungsrechtlich unzulässigem Umfang einzuschränken.

Das Bundesverfassungsgericht sagt also: Für den Normalfall gilt Art. 115. Nur für den Ausnahmefall der Liquiditätshilfen für von der Zahlungsunfähigkeit bedrohte Mitgliedstaaten gilt zusätzlich, über das Geschriebene hinaus, aus dem Demokratieprinzip abgeleitet die Mitwirkung des Bundestages durch Zustimmungsvorbehalte im Haushaltsvollzug.

Man kann sich jetzt fragen, ob die Risiken hier ähnlich groß sind oder ob es andere Parallelen gibt. Dem will ich nicht vorgreifen. Aber ein zu schnelles Übernehmen dieser Rechtsprechung ist meines Erachtens aufgrund der sehr unterschiedlichen Sachverhalte nicht zulässig.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung. Meine Äußerung vorhin, dass in dem Fall, dass es ernst wird, die Zustimmung des Bundestages erforderlich ist, bezog sich auf die Ausnahmeregelung des Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG. Wenn die Bundesregierung meint, dass wir es zwar nicht mit einer Naturkatastrophe, aber mit einer außergewöhnlichen Notsituation zu tun haben, dann muss sie nicht den Haushaltsausschuss, sondern das gesamte Plenum befragen und um Zustimmung bitten.

Ansonsten sehe ich kein sich unmittelbar aus der Verfassung ergebendes Erfordernis, dass das Plenum, der Haushaltsausschuss oder das Finanzmarktgremium von Verfassung wegen zwingend zu beteiligen wären. Ob Sie diese Gremien beteiligen wollen, ist Ihre freie Entscheidung als Gesetzgeber, die ihre Grenze vielleicht in der Funktionsfähigkeit der Exekutive findet. Aber eine zwingende Vorgabe etwa aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts für diesen Fall der Bankenrettung innerhalb Deutschlands sehe ich nicht.

**Dr. Carsten Sieling** (SPD): Ich richte meine Frage an den Vertreter der BaFin und an Professor Siekmann. Ich möchte das schon diskutierte Problem der Durchsetzung der Maßnahmen ansprechen. In diesem Zusammenhang ist ursprünglich durchaus eine Ermächtigung der BaFin zur zwangsweisen Durchsetzung erwogen worden. Ich bitte Sie, Herr Röseler, uns transparent zu machen, welche Pros und Kontras es in Ihrer fachlichen Erwägung gegeben hat, die mit zu dem Ergebnis geführt haben, das sich jetzt im Gesetzentwurf wiederfindet, und welche Argumente aus BaFin-Sicht vorher für die ursprüngliche Erwägung gesprochen haben.

Ich möchte diese Frage Herrn Siekmann gegenüber im Hinblick auf die Form der Beteiligung konkretisieren. Sie haben in Ihrer Stellungnahme wie auch eben mündlich sehr dezidiert deutlich gemacht, wie wenig Sie von der stillen Einlage halten. Welche Möglichkeiten des erweiterten Eingriffs durch die FMSA und den Bund könnte es aus Ihrer Sicht geben? Herr Schackmann-Fallis hat beispielsweise das „too big to fail“-Problem angesprochen. Sehen Sie ähnliche Handlungsmöglichkeiten?

**Sachverständiger Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Ich bin ein bisschen verwundert, weil wir zumindest zu meiner Zeit in der BaFin nie ein Anwalt für Zwangskapitalisierung waren. Ich würde darin auch keinen großen Nutzen sehen. Was wir wollen, ist, Vertrauen am Markt zu stiften, indem wir sagen: Die Banken brauchen ein bestimmtes Kapitalniveau, bei dem der Markt glaubt, dass sie stabil sind. Wenn die Banken dieses Kapitalniveau aus eigener Kraft erreichen, sehe ich keine Notwendigkeit, warum der Staat einschreiten sollte. Der Staat sollte da einschreiten, wo die Bank aus bestimmten Gründen - sei es das Umfeld oder seien es individuelle Gründe - dieses Niveau nicht erreicht und trotzdem insgesamt lebensfähig ist. Von daher finde ich die vorgesehene Lösung sehr zielführend.

Gestatten Sie mir dazu noch eine Bemerkung. Unsere Möglichkeiten, Maßnahmen anzuordnen, sind bis Ende 2012 befristet. Das ist sicherlich ein Punkt, in dem ich als Aufseher Nachbesserungsbedarf sehe. Das zeigt gerade das Beispiel der EBA-Rekapitalisierungsübung. Alle Banken reichen jetzt Pläne ein. Alle Banken sind gewillt, die Maß-

nahmen durchzuführen. Wenn eine Bank in 2013 sagen sollte, dass sie die 9 Prozent nicht mehr erreichen will - was ich nicht glaube und wofür ich auch keinen konkreten Anhaltspunkt habe - oder wenn sie sie nicht mehr erreichen kann, dann haben wir 2013 auf Basis dieses Gesetzes keine Möglichkeit mehr, die höhere Kapitalquote festzuschreiben. Wir würden dann über andere Maßnahmen nachdenken, um zum gleichen Ergebnis zu kommen. Das wären aber Hilfslösungen. Eleganter wäre es, wenn die Befristung in diesem Punkt aufgehoben würde.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Zunächst zum Punkt „stille Einlagen“: Ich meine, dass das in dem Umfang, in dem hier Steuermittel eingesetzt werden - auch das Beispiel Commerzbank zeigt das meines Erachtens -, nicht die richtige Form der staatlichen Hilfe ist. Vielmehr sollten Anteile gekauft werden, wo dies möglich ist. Aber auch das ist problematisch, weil diese Anteile wie bei der Hypo Real Estate viel zu hoch bewertet werden und sich, auch im Hinblick auf gesellschaftsrechtliche Richtlinien der EU, gesellschaftsrechtliche Probleme ergeben.

Das Banken-Restrukturierungsgesetz geht dabei schon einen richtigen Weg, indem es die zwangsweise Übertragung auf ein bestehendes Institut oder ein in der Reserve befindliches Brückeninstitut in staatlicher Hand vorsieht, das zwar nicht zwingend öffentlich-rechtlicher Art sein muss, dies aber in aller Regel ist. Hier ist man bewusst und zu Recht nicht den gesellschaftsrechtlichen Weg gegangen, da es, wie Frau Buch eben sagte, möglicherweise viel zu teuer ist, wie in Deutschland gehandelt worden ist, und dies vermieden werden muss.

Der gesellschaftsrechtliche Weg kann problematisch sein. Dafür hat das Banken-Restrukturierungsgesetz in § 48 b KWG die entsprechende Möglichkeit geschaffen. Wenn man aber gesellschaftsrechtlich vorgehen will, dann bietet eine stille Einlage dem Staat nicht hinreichende Einwirkungsmöglichkeiten in der Bank selbst. Darin sehe ich auch angesichts der Erfahrungen mit den Landesbanken, mit denen ich mich sehr viel mehr beschäftigt habe, das eigentliche Problem, nämlich ob die Beteiligungsverwaltung und die Anstaltsaufsicht im Hinblick auf die mehr oder weniger leidvolle Landes-

bankenhistorie wirklich funktioniert haben. Man muss sagen: im Ergebnis schlecht.

Was das Beispiel Sachsen LB angeht, war der Staat zwar in dem Gremium beteiligt; aber der Rechnungshof des Freistaats hat in einem Sondergutachten erstmals die Dinge vernünftig aufgearbeitet. Das ist übrigens nicht durch die Wirtschaftsprüfer erfolgt. Ich will deren Arbeit nicht schlechtmachen; sie ist notwendig und sinnvoll. Aber sie haben die Probleme nicht gesehen. Sie haben noch kurz vor dem Exitus die Testate erteilt. Erst das Gutachten des Sächsischen Rechnungshofes hat die Dinge offengelegt. Das reicht von der einfachen Pflichtverletzung bis zur groben Pflichtverletzung usw. Der sächsische Verfassungsgerichtshof hat auch festgestellt, dass das, was gemacht worden ist, teilweise verfassungswidrig war.

Der Staat muss also in den Gremien viel stärker seine Leitungs- und Kontrollfunktion wahrnehmen. Das hört das Management dieser Einrichtungen natürlich sehr ungern, aber darin sehe ich die Hauptprobleme. Das gilt auch für die WestLB. Man kann diese Banken, an denen der Staat mehr oder weniger mit Kapital beteiligt war oder bei denen er Kapitalhilfen geleistet hat, alle durchdeklinieren. Deswegen bin ich nicht für stille Einlagen. Der Staat muss transparent und nachvollziehbar seine Verantwortung in den Leitungsgremien der jeweiligen Institute wahrnehmen. Mein Petitum richtet sich daher gegen stille Einlagen.

Die Frage nach der zwangsweisen Rekapitalisierung mag sich im Augenblick nicht stellen, macht aber Sinn gerade im Hinblick auf die ausländischen Erfahrungen. Man sollte eine solche Rekapitalisierung zumindest als Möglichkeit im Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz vorsehen. Der neue § 10 Abs. 1 b KWG ermöglicht bereits das Ergreifen erheblicher Zwangsmaßnahmen zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung. Diese Vorschrift ist aber in meinen Augen nur schwer verständlich und unklar. Es handelt es sich hier nicht um ein Meisterwerk der Gesetzgebungskunst, wenn ich mir diese Bemerkung erlauben darf. Die Bezugnahme auf europäische Gremien, die teilweise erst die Tatbestandsvoraussetzungen - und zwar anders als bisher nicht durch Systemrelevanz - konkretisieren - hier wird auf Entscheidungen der EBA abgehoben -, ist aus juristisch-handwerklicher Sicht alles andere

als wirklich transparent und eine klare ordnungsrechtliche Vorgabe.

Eine solche Vorschrift müsste sehr viel kürzer gefasst sein und vielleicht noch mehr allgemeine, unbestimmte Rechtsbegriffe beinhalten. Das ist nun einmal so im Sonderordnungsrecht. Jeder, der noch traditionelles Polizeirecht studiert hat, weiß, dass man dort mit einem Satz das an Effizienz und raschem Eingreifen orientierte Ordnungsrecht geregelt hat. Das funktioniert sehr gut und ist im Wesentlichen von der Verfassungsgerichtsbarkeit gebilligt worden, gerade im Hinblick auf Notsituationen, in denen ein schnelles und effizientes Eingreifen erforderlich ist.

**Florian Toncar** (FDP): Ich habe jeweils eine Frage an Frau Professor Buch und Herrn Röseler. Frau Professor Buch, beim EBA-Stresstest und beim Vorgehen des Europäischen Rates wird zum Zweck der Vertrauensbildung im Finanzsektor fast ausschließlich auf die Eigenkapitalquote als Kriterium gesetzt. Ich frage Sie im Hinblick auf die Entwicklung zukünftiger vertrauensbildender Maßnahmen, ob Sie aus ökonomischer Sicht der Meinung sind, dass es richtig und angemessen ist, mit einer starren Eigenkapitalquote für alle zu operieren, oder ob es andere messbare und kontrollierbare Parameter gibt, die - auch ökonomisch - besser geeignet wären, präventiv zu handeln und Vertrauen zu schaffen.

Herr Röseler, ich beziehe mich auf den Vorschlag mehrerer Sachverständiger, zukünftig eine Nachverzinsung stiller Einlagen als Verpflichtung einzuführen. Ich bitte Sie, uns zu erläutern, warum das bisher nicht vorgesehen war, ob es dann Probleme bei der Anerkennung solcher Einlagen als Eigenkapital geben wird, ob es sich dann nicht schon um Fremdkapital handelt, wie Eigenkapital und Fremdkapital voneinander abzugrenzen sind, und warum die EU-Kommission, die eine 9-prozentige Verzinsung normiert und verlangt, bislang davon abgesehen hat, uns zur Auflage zu machen, solche stillen Einlagen nachzuverzinsen; bisher ist das nicht vorgeschrieben. Wenn Sie dazu aus regulatorischer Sicht Stellung nehmen könnten, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

**Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Universität Tübingen): Den Ökonomen wird immer nachgesagt, sie würden „einerseits, andererseits“ sagen. Ich antworte

jetzt mit „kurzfristig, langfristig“. Demensprechend möchte ich Ihre Frage beantworten.

Es geht um die Frage, welches die Grundlagen für die Feststellung des Kapitalbedarfs sind. Wir haben nun als Grundlage dafür den EBA-Stresstest. Das heißt, wir weichen von dem üblichen Vorgehen bei der Bankenregulierung etwas ab. Eigentlich ist mittel- bis langfristig geplant, die Regelungen von Basel III in europäisches Recht umzusetzen. Dafür gibt es eine Übergangsphase. Nun werden bestimmte Regelungen für die europäischen Banken teilweise vorgezogen, aber nicht eins zu eins umgesetzt. - Ich möchte aber nicht zu sehr in die Details gehen.

Die entscheidende Frage lautet, ob es sinnvoll ist, eine Eigenkapitalquote festzulegen. Gerade wenn ein relativ kleines Zeitfenster vorgegeben ist, haben die Banken kurzfristig Schwierigkeiten, eine festgelegte Eigenkapitalquote zu erfüllen, unabhängig davon, wie sie im Einzelnen berechnet wird. Eine Möglichkeit ist, Gewinne einzubehalten. Eigenkapital auf dem Markt aufzunehmen, wäre eine andere Möglichkeit. Die Marktsituation ist allerdings im Moment schlecht. Es gibt zudem viele Banken in Europa, die keinen direkten Zugang zum Eigenkapitalmarkt haben. Das heißt, es bleibt letztlich nur der Weg, die Risikoaktiva anzupassen. Auch hier sind viele unterschiedliche Wege möglich. Es wird oft gesagt, das wirke sehr prozyklisch, verstärke also die Krise. Einige Banken wollen Auslandsaktiva abbauen, um die vorgegebene Eigenkapitalquote zu erfüllen.

Ich schätze das Risiko für Deutschland nicht sehr hoch ein, dass die Vorgabe einer Eigenkapitalquote unmittelbar auf die Kreditvergabe an den Privatsektor durchschlägt. Aber es besteht natürlich das Risiko, dass wir, wenn wir in einer Krise die Anforderungen verschärfen, die Krise verstärken. Das darf man nicht vergessen. Wenn es dazu kommt, dass eine kurzfristige Anpassung vorgenommen wird und der Staat stärker eingreift - wir haben eben über die Entscheidung eines Sonderbeauftragten gesprochen -, dann müsste darüber nachgedacht werden, inwieweit eine Steuerung nicht nur durch die Eigenkapitalquote, sondern auch durch das Volumen des Eigenkapitals, das die Banken aufnehmen müssen, um die Anforderungen zu erfüllen, möglich ist. Das wird sicherlich auch in den Plänen der Banken

seinen Niederschlag finden. Dem möchte ich nicht vorgreifen. Auf jeden Fall darf man nicht vergessen, dass kurzfristig eine Gefahr besteht, wenn man nur die Festlegung der Eigenkapitalquote im Blick hat.

Längerfristig müssen die Banken sicherlich mehr Eigenkapital halten. In meinen Augen ist es sinnvoll, eine Quote in Relation zum Geschäftsvolumen der jeweiligen Bank vorzugeben. Ich bin zwar etwas kritisch, wenn es um die Frage geht, wie gut die Risikogewichtung in der derzeitigen Berechnung der Eigenkapitalquoten ist. Aber das ist nicht der Punkt, der im Zentrum dieser Runde steht. Die Festlegung einer Leverage Ratio halte ich für sinnvoll.

Sie haben gefragt, ob die Eigenkapitalquote die einzige Kontrollgröße ist oder ob es nicht bessere Kriterien gibt. Natürlich ist die Eigenkapitalquote nicht die einzige Größe. Wir können nicht erwarten, dass wir eine Maßgabe machen und dass dann das Bankensystem stabiler wird. Es wäre schön, wenn das so wäre. Man braucht aber ein ergänzendes und flankierendes Maßnahmenbündel. Ich glaube, wir haben jetzt nicht ausreichend Zeit, um auf dieses spezifische Thema näher einzugehen. Aber grundsätzlich halte ich eine Eigenkapitalsteuerung für sehr sinnvoll, weil sie die Anreizstrukturen im Bankensystem verändert.

**Sachverständiger Raimund Röseler** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Zur Nachverzinsung stiller Einlagen: Eigenkapital hat grundsätzlich die Eigenschaft, an Verlusten teilzunehmen, und zwar nicht nur an Verlusten, die im Liquidationsfall einer Bank, wenn eine Bank also aufgelöst wird, anfallen, sondern auch an Verlusten im laufenden Geschäftsbetrieb. Wenn nach einem Verlustjahr ein Gewinnjahr folgt und dann eine Nachverzinsung der stillen Einlagen vorgenommen wird, dann wird genau der Mechanismus aufgehoben, dass Eigenkapital an Verlusten im laufenden Geschäftsjahr teilnimmt. Deshalb sind wir, die EBA und der Baseler Ausschuss im Rahmen von Basel III bestrebt, andere Qualifikationskriterien für stille Einlagen aufzustellen. Stille Einlagen, die Eigenkapitalcharakter haben, kosten auch, und zwar mehr als Einlagen, die einen geringeren Grad der Verlustteilnahme aufweisen. Wie hoch diese Kosten tatsächlich sind, ab wann es sich nicht mehr um eine Subvention, sondern um eine wettbewerbs-

neutrale Maßnahme handelt und wie sich die Kommission äußern wird, ist nicht meine Baustelle. Es ist nicht meine Aufgabe, zu bewerten, ob die 9 Prozent richtig sind oder ob es mehr oder weniger sein müsste. Fakt ist aber: Es kostet, weil der Charakter des Eigenkapitals dargestellt werden muss. Mit Basel III werden die Kriterien, die an stille Einlagen angelegt werden, härter werden, wenn solche Einlagen als Eigenkapital gelten sollen.

**Sven-Christian Kindler** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich richte meine Fragen an Frau Professor Buch und Herrn Professor Siekmann. Bei dem EBA-Stresstest geht es um die Rettung der europäischen Banken. Darauf zielen auch die Aktionen der Europäischen Zentralbank ab. So gibt es beispielsweise den sehr günstigen Dreijahrestender der EZB, der von den europäischen Banken in Höhe von 489 Milliarden Euro in Anspruch genommen wurde. Wie bewerten Sie das? Wäre es nicht sinnvoller, die Bankenrettung nicht wie bislang allein auf nationaler Ebene durchzuführen mit entsprechenden Ausweichreaktionen - in anderen Ländern werden bestimmte Geschäftsfelder geschlossen und wird versucht, sich national zu beschränken -, sondern angesichts der Vernetzung der Banken in Europa einen europäischen Bankenrettungsfonds aufzulegen, der regelt, wie gerettet und möglicherweise entflochten wird und wie die Kapitalausstattung auszusehen hat?

**Sachverständige Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Universität Tübingen): Ich hatte das europäische Thema schon einmal kurz angesprochen. Wenn ich es richtig verstehe, ist das Ziel der Gesetzgebungsverfahren, die Implikationen des EBA-Stresstests und die Beschlüsse des Europäischen Rates in den einzelnen Ländern in nationales Recht umzusetzen. Es ist die Aufgabe der nationalen Regierungen, sich um „ihre“ Banken zu kümmern und dafür zu sorgen, dass die Anforderungen erfüllt werden. Wie wir gehört haben, wird das in Italien mithilfe bestimmter institutioneller Mechanismen umgesetzt. Die Schwierigkeit besteht nun darin, dass der Auslöser der Krise eine europäische Dimension hat. Die deutschen Banken stehen noch vergleichsweise gut da. Das gilt auch für die Kreditsituation. Ich hatte eben über die prozyklischen Effekte gesprochen. Diese sind im

Moment in Deutschland nicht besorgniserregend. Wenn man sich den Ifo-Index anschaut, dann stellt man fest, dass wir uns in Deutschland bei der Finanzierungssituation auf einem historischen Tiefstand befinden. Das heißt, die Unternehmen haben gute Refinanzierungsbedingungen. In Deutschland ist also die Gefahr einer Kreditklemme mit prozyklischer Wirkung geringer als in anderen Ländern.

In anderen Ländern haben die Regierungen, wenn es um eine nationale Bankenrettung geht, viel weniger Spielraum, den Banken Kapital zur Verfügung zu stellen oder Garantien zu geben, weil sich die schlechte Solvenz der Souveräne auf die Banken überträgt. Daher glaube ich, dass es sinnvoll ist, in zweierlei Hinsicht über die Lösung der Probleme auf europäischer Ebene nachzudenken. Die eine Dimension ist: Wie geplant, sollten Mittel des EFSF bzw. später des ESM auch zur Bankenrettung eingesetzt werden. Ich halte es für sehr wichtig, dass das nach einem geordneten Antragsverfahren abläuft. Ein großer europäischer Bankenrettungsfonds, der mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet wird, sollte nicht geschaffen werden. Vielmehr muss es sehr klare Kriterien und Auflagen geben, wenn ein Land auf die erwähnten Mittel zurückgreift. Es ist wichtig, dass wir diese Dimension im Blick behalten. Die andere Dimension ist: Wir müssen auch darüber nachdenken - das geht etwas über das akute Krisenmanagement hinaus -, wie wir mit der Abwicklung bzw. Restrukturierung international tätiger Banken umgehen wollen. Ich glaube, dass wir bei den Gesetzgebungsverfahren und beim politischen Willen nicht weit genug sind, um die Restrukturierung europäischer Banken in Angriff zu nehmen.

Die EZB kann natürlich Liquidität bereitstellen, nicht aber die bestehenden strukturellen Probleme auf den europäischen Bankenmärkten lösen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, zu einer Lösung zu kommen, die die Banken stärker macht; denn dann wäre die Entlastung der Banken auf der Aktivseite durch die Bereitstellung von Liquidität nicht mehr so nötig. Das wäre sehr wichtig, um die EZB zu entlasten und sie so wieder frei für die Wahrnehmung ihrer geldpolitischen Aufgaben zu machen.

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann** (Goethe-Universität Frankfurt am

Main): Ich möchte an die letzten Bemerkungen von Frau Kollegin Buch zum Verhalten der EZB und zur stärkeren Beschränkung der EZB auf die Wahrnehmung ihrer geldpolitischen Aufgaben anschließen. Das ist geltendes Recht. Die EZB hat nach dem Primärrecht der EU kein originäres Mandat zur Sicherung der Finanzstabilität. Das kann man Art. 127 Abs. 6 des AEUV eindeutig entnehmen. Was sie jetzt macht, nämlich erstens zu versuchen, Bankensysteme einzelner Mitgliedstaaten zu retten, zweitens die Haushalte von Mitgliedstaaten, die in Schwierigkeiten sind, zumindest von Zinslasten zu entlasten, indem sie Zinsen für einzelne Staaten heruntersubventioniert, oder gar einen Haushaltsausgleich zu garantieren, ist nach meiner Einschätzung europarechtlich außerordentlich fragwürdig. Das ist ja auch in der Öffentlichkeit schon gesagt worden. Herr Sáinz de Vicuña, der Chefjustiziar der EZB, ist selbstverständlich anderer Ansicht; aber ich würde bei diesem Standpunkt bleiben. Die EZB soll Geldpolitik betreiben, geldpolitische Instrumente einsetzen. Das ergibt sich eindeutig aus dem Vertragsrecht, das sehr klar zwischen Geldpolitik und Fiskalpolitik unterscheidet.

Wie sind die beiden Bereiche mit der Bankenrettung verknüpft? Nach meiner Auffassung ist die gegenwärtige Staatsschuldenkrise zwar nicht alleine durch die Krise der Finanzinstitute, der Banken, bedingt, aber mit bedingt. Aus angelsächsischer Sicht ist es natürlich sehr entlastend, auf die unsolide Fiskalpolitik sowie auf eine angeblich fehlende politische Union und eine angeblich fehlende gemeinsame Fiskalpolitik hinzuweisen. Das ist alles nicht das wirkliche Problem - als Nebenbemerkung: Ich bin sehr für eine politische Union -, nicht der Grund für die jetzige Krise. Wir haben genügend föderale Systeme, in denen die Zentralgewalt weniger Einfluss auf die Mitgliedsländer hat als die EU auf die Mitgliedstaaten der EU. Das ist also nicht das Problem.

Die Haushaltsprobleme sind aber auch ein Problem des Bankensystems, da es letztlich darum geht, Bankensysteme einzelner Mitgliedstaaten vor der Insolvenz zu bewahren. Das ist das Problem: Wenn nämlich tatsächlich einzelne Mitgliedstaaten ihre Anleihen, die ja in einem erheblichen Umfang von Banken anderer Mitgliedstaaten, zum Teil aber auch von den eigenen Banken gehalten werden, nicht mehr bedienen könnten,

würden diese Bankensysteme zusammenbrechen. Das ist nicht ganz zwingend; denn es gibt auch in anderen föderalen Systemen das Problem, dass einzelne Mitglieder - um Beispiele zu nennen: Kalifornien, Illinois oder Michigan - faktisch zahlungsunfähig sind und ein Insolvenzverfahren nicht stattfindet. Das ist auch entgegen dem, was in den Medien geschrieben wird, nicht notwendig. Es gibt dort kein Insolvenzverfahren für „states“, es ist nicht notwendig. Es gibt aber eine eiserne Regel: Im Prinzip gibt es keine Hilfe von außen. Es heißt: Help yourself. Diese Einheiten müssen sich selbst helfen. Dann funktioniert es; dann werden die Risiken richtig bepreist, und es besteht in aller Regel keine Gefahr des Ausfalls bei Anleihen der „states“. Das ist das Erste, was sie bezahlen. Sie erhöhen dafür Abgaben oder kürzen Ausgaben. So läuft es, und das funktioniert auch. Das wäre ein Weg.

Deswegen bin ich skeptisch, ob wir eine europäische Bankenrettungseinrichtung brauchen. In der Tat stellen wir fest: Die Global Players werden sehr „local“, wenn sie gerettet werden wollen. Dann wenden sie sich an den heimischen Steuerzahler, aber nicht an all die Geschäftspartner weltweit, die mehr oder weniger gewinnbringend mit ihnen zusammengearbeitet haben. Das kann man einfach beobachten. Ob daran etwas geändert werden kann, ist zweifelhaft. Ich bin mir nicht sicher, ob eine europäische Bankenrettungseinrichtung oder ein entsprechender Fonds wirklich zielführend wären und einen Fortschritt darstellten.

Wir müssen sehen, dass das System stabilisiert wird. Das rührt an ganz grundsätzliche Fragen, die wir hier nicht diskutieren können: Wie muss eigentlich ein Bankensystem aussehen? Welches Bankensystem brauchen wir? Banken sind kein Selbstzweck. Sie haben eine Dienstleistungsaufgabe für die sogenannte Realwirtschaft. Diese grundsätzlichen Fragen sind in Deutschland überhaupt noch nicht angegangen worden. Im Gegensatz dazu stellen beispielsweise die Independent Commission on Banking in England oder die Senatskommission in den USA diese grundsätzlichen Fragen: Wenn letztlich doch immer wieder der Staat helfen muss und Banken Krisen zyklisch kommen - welches Bankensystem brauchen wir, und wie wird es stabilisiert? Wir haben Vorbilder, stabile Bankensysteme, die keine staatliche Unterstützung brauchten. Aber das

ist nur meine persönliche Einschätzung. Diese Diskussion muss in Deutschland erst noch geführt werden.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Wir sind jetzt mit der Runde durch. Wir haben noch eine knappe halbe Stunde Zeit. Ich schlage vor, dass wir mit einer Runde starten, in der nur eine Frage an einen Sachverständigen gestellt wird. Sind Sie damit einverstanden? - Wenn wir dann noch Zeit haben, können wir weitere Fragen zulassen. Anderenfalls kommen wir in Zeitnot.

**Antje Tillmann (CDU/CSU):** Ich würde gerne die Schuldenbremse und deren Vereinbarkeit mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz noch einmal ansprechen. Einleitend möchte ich sagen: Herr Professor Siekmann, ich teile nicht die Auffassung, dass es sich nicht um eine Notsituation handelt; denn gerade die Finanzmarktkrise war ein Beispiel für eine außergewöhnliche Notsituation, die in der Verfassung vorgesehen ist.

Ich habe natürlich viel dafür übrig, einen möglichst klaren Tilgungsplan zu entwickeln, Herr Erb. Ich habe nicht verstanden, warum Sie - das steht in Ihrer Stellungnahme - eine Verbuchung über das Kontrollkonto schlechter finden als einen Tilgungsplan, der gegebenenfalls über 10, 15 Jahre läuft. Könnten Sie dazu Stellung nehmen?

**Sachverständiger Horst Erb (Bundesrechnungshof):** Hinter diesem Hinweis steht die Befürchtung, dass man auf eine wirkungsvolle Tilgung verzichtet, wenn entsprechende Guthaben auf dem Kontrollkonto sind. Wenn ich strukturell angehäuften Defizite über das Kontrollkonto abfinanzieren kann, kann ich die Tilgung umgehen. Deshalb ist unser Hinweis als Befürwortung dessen, was im Gesetz vorgesehen ist, zu verstehen, nämlich einen Tilgungsplan dann festzulegen, wenn in der Rückschau 2012 die strukturelle Obergrenze, also das, was im Abbaupfad als Obergrenze für die Verschuldung festgelegt worden ist, überschritten wird. Es muss also getilgt werden, und es darf nicht vom Kontrollkonto abgebucht werden, auf dem, je nachdem, wie die Entscheidungen ausfallen, ein erhebliches Guthaben aufgelaufen sein dürfte. Das geht über die Überlegungen, die Professor Häde angestellt hat - er hat es im Kern genauso gesehen -,

hinaus. Das Gesetz sieht vor, dass strukturelle Defizite eben nicht mit Guthaben auf dem Kontrollkonto verrechnet werden, sondern dass für sie ein eigenständiger Tilgungsplan aufgestellt werden muss.

**Bettina Hagedorn (SPD):** Meine Frage schließt sich daran an, Herr Erb. Sie haben gehört, dass wir nur bis Donnerstag Zeit haben. Das ist ein kurzer Zeitrahmen. Sie haben uns in Ihrer Stellungnahme, was die Kreditermächtigungen und die Tatsache anbelangt, dass die Beträge aus getilgten Krediten dem Kreditrahmen wieder zufließen sollen - das Ganze soll für maximal 84 Monate möglich sein -, ein enges Controlling ans Herz gelegt. Ich verknüpfe das mit der Frage, die Frau Tillmann angesprochen hat, nämlich wie wir die Gefahr bannen, dass der eventuell vorhandene Positivsaldo auf dem Kontrollkonto in diesem Jahr in Anspruch genommen wird. Damit würden die Regelungen, die wir haben, ad absurdum geführt. Würde uns der Bundesrechnungshof dazu zeitnah konkrete Formulierungsvorschläge vorlegen und damit unsere parlamentarische Arbeit unterstützen?

**Sachverständiger Horst Erb (Bundesrechnungshof):** Das heißt also bis Mittwoch, wenn der Haushaltsausschuss darüber berät? - Ja.

Einen Punkt habe ich schon ausgeführt. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, dass es keine Verrechnung mit Guthaben auf dem Kontrollkonto gibt. Das ist eine Lösung, die auch wir voll und ganz befürworten. Die andere Frage, die noch im Raum steht, ist, wie aus unserer Sicht das Einwilligungsverfahren im Haushaltsausschuss aussehen sollte.

**Florian Toncar (FDP):** Frau Vorsitzende, dürfte ich eineinhalb Fragen stellen, also zwei Fragen, die sehr nah beieinander liegen? - Vielen Dank.

Herr Dr. Pleister, braucht der SoFFin das Instrument der Risikoübernahme nach § 8 überhaupt noch? Es ist nie zur Anwendung gekommen. Für den Fall, dass AIDAs, Bad Banks oder Zweckgesellschaften gegründet werden: Können Sie erläutern, wie die Nachhaftungsbeziehung der abgebenden Bank zu den Verlusten in der Abwicklungsanstalt aussieht? HRE und FMS sind Sonderfälle; denn beide sind zu 100 Prozent staatlich.

Müsste eine private Bank bzw. eine Bank, die nicht in staatlichem Eigentum ist und die eine Bad Bank bekommt, nachhaften?

**Sachverständiger Dr. Christopher Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung Leitungsausschuss): Es gab einen Antrag gemäß § 8, der allerdings nicht umgesetzt worden ist, weil der Weg über eine Abwicklungsanstalt auch von uns als darüber befindender Behörde gewählt wurde. Ich halte es schon für eine Möglichkeit, einer Bank, die Bewertungsschwierigkeiten hat, einen sinnvollen Ausweg in einer Krisensituation zu eröffnen. In der Tat sind die Institute zögerlich, weil die Nachhaftung hier relativ klar geregelt ist. Aber für Institute mit einer breiten Streuung des Eigentümerkreises halte ich das für ein sinnvolles Instrument.

Bei den Abwicklungsanstalten ist die Nachhaftungsverpflichtung der Eigentümer ein sehr hilfreiches Instrument. Es ist allerdings auf die Eigentümer, die man greifen kann, beschränkt. Diese Gesetzgebung hat sich sehr auf die Landesbanken und im Fall der HRE auf den Bund bezogen. Der Bund hat klar die Haftung übernommen, um das HRE-Desaster in den Griff zu bekommen. Ich glaube, dass die Haftungsfunktion der Eigentümer bei den Abwicklungsanstalten eine sehr wirksame Verteilung oder Zuweisung der Lasten mit bewirkt. Daher glauben wir, dass dieses Instrumentarium für eine Krisenbewältigung weiterhin sehr hilfreich ist.

**Bartholomäus Kalb** (CDU/CSU): Darf ich an zwei Experten eine Frage stellen? - Herr Röseler hat seine Meinung zur Befristung schon gesagt. Vielleicht darf ich noch Frau Lautenschläger und Herrn Dr. Pleister fragen, ob sie die Befristung bis zum 31. Dezember für das aktive Handeln des Fonds für sinnvoll, zweckmäßig und sachgerecht halten.

**Sachverständige Sabine Lautenschläger** (Deutsche Bundesbank): Als Bankenaufseher und unter dem Gesichtspunkt, dass keiner weiß, wohin sich die Märkte entwickeln, halte ich eine Befristung derzeit nicht für sinnvoll.

**Sachverständiger Dr. Christopher Pleister** (Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung Leitungsausschuss): Ich habe

schon gesagt, dass das Restrukturierungsgesetz, das wir zurzeit haben, bei sich akut zuspitzenden Krisen letztlich nicht geeignet ist, weil man eine Bank, die aufgrund einer totalen Liquiditätsverknappung an den Märkten in eine Liquiditätsschwierigkeit kommt, nicht automatisch auf eine Brückenkbank übertragen kann, wobei die Konsequenz wäre, dass der Teil, der nicht übertragen wird, abgewickelt würde. Vor diesem Hintergrund halte ich die Öffnung dieses Instrumentariums für einen Beitrag zur Finanzmarktstabilität; denn die Marktteilnehmer wissen somit, dass die Bundesrepublik Deutschland auch für sich zuspitzende Krisensituationen Vorkehrungen getroffen hat.

Dass bei sich zuspitzenden Krisensituationen nach dem 1. Januar 2013 nicht mehr entsprechend eingeschritten werden kann, ist vor dem Hintergrund der Erwartungen, die zurzeit wohl die Mehrheit der Marktteilnehmer hat, problematisch: Wir können nämlich nicht davon ausgehen, dass im Jahr 2012 sämtliche Problemsituationen und Problemfälle, die zur Krise geführt haben, bewältigt sein werden. Vor diesem Hintergrund wäre es sicherlich zu begrüßen, wenn der Instrumentenkasten länger zur Verfügung stünde.

**Prof. Dr. Peter Danckert** (SPD): Frau Tillmann, in dem Gesetzesvorhaben, das wir im Moment in aller Eile beraten, geht es um präventive Maßnahmen. Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG bezieht sich auf eine Fallkonstellation, in der Reaktionsmöglichkeiten auf Naturkatastrophen und Ähnliches gegeben sein sollen. Hier aber planen wir in die Zukunft, haben alle Möglichkeiten der gesetzlichen Gestaltung und können deshalb nicht auf Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG verweisen.

Der Kollege Claus hat schon die Eilbedürftigkeit kritisiert. Die Eilbedürftigkeit soll offenbar ein kleiner Liebesdienst des Parlaments mit Blick auf Brüssel sein. Es gibt aber gar keinen Grund, das Ganze besonders eilig zu machen und schon am Donnerstag abschließend zu beraten. Ich wage die Prognose, dass das wieder schnurstracks auf das Bundesverfassungsgericht zuläuft. Wir müssen den Anwendungsbereich des Art. 115 Abs. 2 GG wieder einmal ganz genau unter die Lupe nehmen und prüfen, ob das, wie Herr Erb gesagt hat, bei den Schulden eingerechnet werden muss oder in erheblichem Maße darüber hinausgehen kann, wenn man

die Grenze von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die nächsten Jahre ansetzt.

Letzter Punkt der Vorbemerkung. Es ist im Moment wirklich eine absurde Situation: Mit den Maßnahmen in Deutschland und in Europa retten wir die Banken, damit sich die Staaten bei den Banken dann wieder Geld besorgen können; so ähnlich ist es ja, Herr Siekmann. Absurder kann es gar nicht sein.

Herr Siekmann, ich habe an Sie eine Frage, die in Zukunft auch außerhalb dieses Parlaments eine Rolle spielen kann: Wie ist das eigentlich mit der parlamentarischen Mitbestimmung? Die Frau Kollegin Bettina Hagedorn hat das schon kurz angesprochen, aber die Antwort habe ich nicht so richtig verstanden. Bisher ist das Gremium nach § 10 a FMStFG ein reines Informationsgremium. Das ist sicherlich folgerichtig, wenn die Zuständigkeiten für Maßnahmen nach dem Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz schwerpunktmäßig beim Leitungsausschuss des SoFFin und nicht beim interministeriell besetzten Lenkungsausschuss liegen. Nun sollen aber die Kompetenzen des BMF im Rahmen der Fach- und Rechtsaufsicht deutlich erweitert und um Weisungsbefugnisse ergänzt werden. Braucht man im Lichte der neueren verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zum StabMechG eine konsequente und stärkere parlamentarische Mitwirkung bzw. sogar Mitbestimmung, als wir sie, auch nur im Ansatz, hier vorgesehen haben?

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Ich habe sehr viel Sympathie für eine parlamentarische Mitwirkung auch in Angelegenheiten, die primär in den Bereich der Exekutive fallen. Man muss das aber von den verfassungsrechtlichen Anforderungen unterscheiden. Da kann ich dem Kollegen Häde eigentlich nur zustimmen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe hat einen Sonderfall statuiert - das geht etwas über den Wortlaut des Grundgesetzes hinaus -; das kann man aber aus Sinn und Zweck des Haushaltsrechtes des Parlaments ableiten. Auch ich wäre sehr vorsichtig, wenn es darum geht, daraus Schlüsse zu ziehen im Sinne einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung, ähnliche Kautelen für innerstaatliche Maßnahmen vorzusehen. Das kann das Parlament

machen: Es kann die Gewährung von Hilfen von Zustimmungserfordernissen abhängig machen. Aber nach meiner Einschätzung besteht dazu nach der bisherigen Rechtsprechung keine Verpflichtung. Es kann Überraschungen geben, etwa dass das Bundesverfassungsgericht das weiterentwickelt; aber nach dem bisherigen Stand - da kann ich Herrn Häde nur zustimmen - besteht eine solche Verpflichtung nicht. Da wäre ich sehr vorsichtig; man muss da den Wortlaut genau lesen.

Was das Bundesverfassungsgericht aber anspricht und was auch mir ein Anliegen ist, ist die Frage einer Begrenzung von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen der Höhe nach. Dafür setzt Art. 115 Abs. 1 GG keine Grenze; auch das davor geltende Recht hat das nicht getan. Das Parlament hat in bestimmten Gesetzen beispielsweise für Landesbanken eine der Höhe nach unbeschränkte Haftung übernommen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Schrifttum zumindest die Frage aufgeworfen, ob das richtig sein kann. Es ist eventuell auch eine verfassungspolitische Frage, ob solche Garantien der Höhe nach begrenzt sein müssten. Es hat nach diesem kurzen Exkurs aber festgestellt, dass es darauf hier nicht ankommt; denn jetzt ist ja eine Begrenzung der Höhe nach vorgesehen. Aber möglicherweise muss man Grenzen ziehen, vielleicht sogar aus allgemeinen Erwägungen heraus. Man hat die Frage einer Begrenzung der Höhe nach also angesprochen, aber letztlich offengelassen.

Was die parlamentarische Mitwirkung angeht, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung für die jetzt hier bestehende Situation keine Verpflichtungen festgelegt; so jedenfalls habe ich den Wortlaut verstanden. Das Parlament kann eine Regelung zur Mitwirkung ins Gesetz schreiben, aber eine entsprechende verfassungsrechtliche Verpflichtung besteht nach dem jetzigen Kenntnisstand wohl nicht.

**Otto Fricke** (FDP): Das ist ja auch eine Frage von „bestimmt“ und „bestimmbar“. Für uns Abgeordnete ist die größte Schwierigkeit, glaube ich, auf der einen Seite im Haushaltsausschuss so weit vorzubereiten, dass das Plenum eine Entscheidung treffen kann, nicht wissend, wie die Zukunft aussieht - so ist das bei der Zukunft nun einmal -, und auf der anderen Seite eine Konkretisierung dieses

Volumens in der Einzelentscheidung vorzunehmen. All das, was wir aus Karlsruhe hören oder noch hören werden - für mich ist das überraschend spät gekommen, nachdem es ja am Anfang viel schneller ging -, wird noch Auswirkungen haben.

Ich will auf Folgendes hinweisen: Was heute Gegenstand der Anhörung ist, geschieht ja nicht rein national, sondern auf europäischer Ebene, wenn nicht sogar weltweit. Deswegen ist meine Frage - ich weiß nicht, wer sie beantworten kann; ich würde im Zweifel wieder Herrn Professor Siekmann bitten, zu antworten -, ob Sie uns eine Information darüber geben können, wie der Stand in anderen Staaten von wesentlicher Bedeutung ist; dort steht man mit seinen Banken ebenfalls vor entsprechenden Problemen. Es ist ja schön, dass wir unsere Firewalls durch Eigenkapitalverstärkung verbessern. Es darf nicht sein, dass von anderen Staaten das Feuer geschürt wird, weil man dort keine entsprechenden Maßnahmen hat. Kann mir also jemand sagen, wie der Stand ist und wo noch Probleme gesehen werden? Oder sind wir als Deutsche wieder diejenigen, die das am schnellsten und, hoffentlich, am ordentlichsten machen?

**Sachverständiger Prof. Dr. Helmut Siekmann** (Goethe-Universität Frankfurt am Main): Sie haben mich unmittelbar angesprochen. Was einen solchen Rechtsvergleich angeht, habe ich aber leider keine umfassende Kenntnis. Ich habe mich allerdings etwas mit dem Dodd-Frank-Act beschäftigt, auch der Vorgeschichte, sowie ein wenig mit dem Banking Act 2009 in England. Dort war man schneller als beispielsweise Deutschland mit dem Banken-Restrukturierungsgesetz. Ich nenne aber auch die Bezugnahme auf die Noten von privaten Ratingagenturen. Das hat beispielsweise der Dodd-Frank-Act schon beseitigt. Eines der Hauptprobleme ist ja die quasi hoheitliche Funktion, die die Agenturen im europäischen und auch im deutschen Recht haben.

Was die Bankenstabilisierung anbetrifft, ist man im Ausland noch in dem Stadium, dass das in sehr kleinen Expertengremien behandelt wird. Ich denke an die Senatskommission aus Senatoren und Wissenschaftlern, die Independent Commission on Banking in England.

Zum Stand der Gesetzgebung kann ich Ihnen leider keine konkreten Hinweise geben

außer dem, dass in den USA das gesamte Bankenaufsichtsrecht historisch gewachsen - um nicht zu sagen: sehr unübersichtlich - ist. Da ist es immer sehr schwer, allgemeine Aussagen zu treffen.

Die Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC, hat schon traditionell erhebliche Befugnisse auch zur Bankenrettung und zur Bankenabwicklung. Vor allem seit der Savings-and-Loan-Krise in den USA ist deren Status noch einmal deutlich verändert worden. Das alles ist sehr verwickelt. Ich wäre zurückhaltend mit Detailaussagen. Die FDIC hat schon seit ca. 30 Jahren Befugnisse, die zum Teil deutlich über die der deutschen Bankenaufsicht hinausgehen. Das ist aber aus den Besonderheiten in den USA zu erklären: Es gibt dort Tausende kleiner Banken in der Fläche, die den Zahlungsverkehr abwickeln, vor allen Dingen den Zahlungsverkehr für die Masse der Bevölkerung. Diese Banken dürfen einfach nicht ausfallen; denn wenn sie ausfallen, bricht dort die Wirtschaft zusammen, nicht weil sie nicht investieren könnte, sondern weil dann der Zahlungsverkehr nicht mehr möglich wäre.

Das ist eine Funktion, die bei uns in Deutschland noch zu wenig diskutiert wird, die aber mit sich bringt, dass die Banken de facto gerettet werden müssen, auch in Deutschland, weil sie Zahlungsverkehr abwickeln. Es ist kein Zufall, dass der drittgrößte deutsche Versicherungskonzern die Bundesbank auf Einrichtung eines Girokontos verklagt hat. Dieser Konzern will dort keine Spareinlagen einzahlen, sondern nur seinen Zahlungsverkehr sicher abwickeln. Die Klage ist vom VG Frankfurt abgewiesen worden. Der Konzern ist leider nicht in Berufung gegangen. - Das zeigt, wo das wirkliche Problem besteht: Die reale Wirtschaft möchte ihren Zahlungsverkehr absolut sicher abwickeln. Da bestehen große Bedenken, weswegen wohl de facto Banken gerettet werden müssen.

Einen anderen Weg ist Siemens gegangen. Siemens hat selbst eine Bank gegründet, um einen unmittelbaren Zugang zu sicheren Zahlungsverkehrsinstrumenten zu haben.

**Sachverständiger Thorsten Höche** (Bundesverband deutscher Banken e. V.): Ich kann zum Status der Gesetzgebung in anderen Mitgliedstaaten leider auch nicht sehr viel beitragen, Herr Fricke, möchte aber

doch noch eine Bemerkung machen. Alle Mitgliedstaaten stehen vor der Situation - das ist völlig zu Recht gesagt worden -: Es sind im Rahmen der nationalen Gesetzgebung Maßnahmen zu treffen, die im europäischen Konzert gemeinsam begründet worden sind - der Anlass ist dort gesetzt worden -; also muss es auch eine gewisse Gleichheit in der Umsetzung geben.

Noch eine Bemerkung. Es geht um das Vertrauen der Märkte in die Kapitalstärke der Banken im Zusammenhang mit einer Staatsschuldenkrise. Wenn das Instrumentarium zu weit gestreckt wird - Merkmale sind eigentlich: enge Tatbestandsvoraussetzungen, klare Festlegungen zum Zeitpunkt der Rekapitalisierung, zeitliche Befristung -, dann wird sich der Blick sofort auf die Staaten richten, die hinter dem jeweiligen nationalen Bankensystem stehen. Da sind natürlich auch die Mitgliedstaaten wieder miteinander verknüpft. Deswegen kann ich an Sie nur appellieren: Sehen Sie es so, wie es ist: Es ist ein Notmaßnahmegesetz wie das SoFFin-I-Gesetz, und es sollte ein solches auch bleiben.

**Sachverständiger Uwe Fröhlich** (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.): Ich möchte nur eine klärende Anmerkung zu den Ausführungen von Herrn Professor Siekmann machen. In Deutschland kann man mit Blick auf die Verbundorganisationen der Sparkassen oder der Genossenschaftsbanken ganz sicher ausschließen, dass der Zahlungsverkehr zur Quelle für eine Instabilität des deutschen Finanzmarkts oder der internationalen Finanzmärkte wird; dass das nicht so ist, ist, denke ich, gerade eine Stärke des deutschen Bankenmarktes. Instabilitäten, über die wir sprechen, sind herbeigeführt worden durch Aktivitäten des Investmentbankings und durch, wenn Sie so wollen - in Anführungsstrichen -, unsolide europäische Staatshaushalte. Dort liegen die Quellen der Probleme. Die muss man in den Griff bekommen. Machen Sie sich keine Sorgen über die Stabilität von Sparkassen oder Genossenschaftsbanken in Deutschland!

**Ralph Brinkhaus** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an den Bundesrechnungshof. Nach der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung des § 3 a FMStFG soll das BMF weitere Befugnisse zur Aufsicht über die Finanzmarktstabilisierungsanstalt erhal-

ten, und nach der vorgesehenen Einfügung eines neuen § 3 c in das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz soll eine Veränderung der Rechtsstellung der Mitglieder des Leitungsausschusses vorgenommen werden. Können Sie dazu Stellung nehmen?

**Sachverständiger Horst Erb** (Bundesrechnungshof): Die Klärung der Rechtsstellung bzw. die Umwandlung in ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis zum Bund begrüßen wir. Wir sehen das auch so, wie es in der Gesetzesbegründung formuliert worden ist. In diesem Gremium werden im internationalen Bereich wichtige öffentliche Aufgaben wahrgenommen. Darin haben die öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisse ihre Begründung. Gleichzeitig bestehen aber mit Blick auf die Gewinnung geeigneten Personals Gestaltungsspielräume bei der Vergütung.

Die Stärkung der Aufsichtsrechte des BMF begrüßen wir ebenfalls. Wir haben in den vergangenen Jahren das Zusammenwirken von FMSA, Fonds und Finanzministerium geprüft. Wir haben uns mitunter schon gewünscht, dass das Finanzministerium seine Vorstellungen, die unseren Empfehlungen in den Prüfungsmitteilungen entsprechen haben, stringenter durchsetzen kann. Von daher gibt es von uns auch insofern eine positive Bewertung.

**Vorsitzende Petra Merkel:** Ich bedanke mich sehr bei den Sachverständigen, aber auch bei den Kolleginnen und Kollegen; wir haben, zeitlich gesehen, eine Punktlandung geschafft. Ich bedanke mich auch beim Stenografischen Dienst, der jetzt viel Arbeit vor sich hat.

Ich wünsche uns eine gute und schnelle weitere Beratung und Ihnen allen einen guten Heimweg, wohin auch immer Sie fahren.

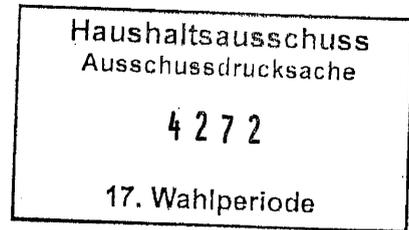
(Schluss: 14.30 Uhr)



Petra Merkel (Berlin)  
Vorsitzende

Anlage 1

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat –



Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 23. Januar 2012 auf Anforderung zum  
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP eines  
Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets  
zur Stabilisierung des Finanzmarktes  
(Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG),  
BT-Drucksache 17/8343,  
zugeleitet wurden.

- **Prof. Dr. Claudia M. Buch**  
Universität Tübingen
- **Dir BRH Horst Erb**  
Bundesrechnungshof
- **Uwe Fröhlich**  
Präsident des Bundesverbandes der Deutschen  
Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)  
**Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis**  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied beim  
Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV)
- **Prof. Dr. Ulrich Häde**  
Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder
- **Thorsten Höche**  
Geschäftsführer des Bundesverbandes deutscher Banken  
(BDB)
- **Prof. Dr. Helmut Siekmann**  
Direktor des Institute for Monetary and Financial  
Stability (IMFS)  
Goethe-Universität Frankfurt am Main

**Anhörung zum Zweiten Finanzmarktstabilisierungsgesetzes (FMStG II)**

Berlin, 23. Januar 2012

---

**Professor Dr. Claudia M. Buch**

Universität Tübingen (Abteilung Volkswirtschaft, insbesondere Geld und Währung)  
Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW)

---

Hintergrund

Die europäischen Finanzmärkte befinden sich in einer äußerst angespannten Lage. Es besteht eine enge Wechselwirkung zwischen der Krise der Staatsfinanzen und der Stabilität des Finanzsektors. Diese hat zu massiven Störungen der Funktionsweise weiter Teile des Finanzsystems und insbesondere zu einem Vertrauensverlust auf den Interbankenmärkten geführt. Durch die Bereitstellung von Liquidität durch die Europäische Zentralbank (EZB) können zwar Liquiditätsengpässe gemindert, nicht jedoch die zu Grunde liegenden Probleme der Solvenz und der mangelnden Eigenkapitalausstattung vieler Banken in Europa adressiert werden.

Eine verbesserte Ausstattung der europäischen Banken mit Eigenkapital ist auf dem EU-Gipfel von Juli 2011 thematisiert und mit den Beschlüssen der Gipfel vom Oktober und Dezember 2011 konkretisiert worden. Banken, bei denen die *European Banking Authority* (EBA) einen zusätzlichen Kapitalbedarf festgestellt hat, sollen bis zum 30. Juni 2012 ihre Eigenkapitalquoten auf mindestens 9 Prozent der risikogewichteten Aktiva anheben. Mit dem FMStG II soll der für Deutschland erforderliche rechtliche Rahmen geschaffen werden, um diese Maßnahmen umzusetzen. Es handelt sich um ein Instrument des Krisenmanagements, nicht um die Schaffung eines langfristigen neuen Rahmens für die Regulierung von Banken. De facto werden jedoch bestimmte Regelungen des Basel III-Rahmens, die ursprünglich bis 2018 umgesetzt werden sollten, zeitlich vorgezogen.

Grundsätzliche Bewertung

Vom Grundsatz her ist das Ziel einer verbesserten Kapitalausstattung der Banken und der Möglichkeit, dieses Eigenkapital notfalls auch staatlicherseits bereitzustellen, sinnvoll.<sup>1</sup> Eine Lösung der Schuldenkrise wird ohne eine ausreichende Ausstattung der Banken Europas mit Eigenkapital nicht möglich sein. Viele Banken dürften einen unzureichenden Kapitalpuffer haben, um Bewertungs- und konjunkturelle Risiken in ihren Bilanzen abfedern zu können. Zudem besteht erhebliche Unsicherheit über die Finanzlage der einzelnen Institute. Die daraus

---

<sup>1</sup> Zur Rekapitalisierung von Banken in einer Krise vgl. auch den Brief des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 10. Oktober 2008 "Zur Finanzkrise".

entstehenden Vertrauensverluste bergen die Gefahr einer Verschärfung der Krise und eines Übergreifens auf die Realwirtschaft.

Die Erhöhung der Eigenkapitalausstattung ist dabei grundsätzlich eine von den Banken selbst zu betreibende Aufgabe. Es ist aber nicht auszuschließen, dass es zu einer Verschärfung der Finanzkrise in Form weiter fallender Kurse auf Staatsanleihen oder einer verschlechterten Zahlungsfähigkeit der Unternehmen kommt. Daher sollten dafür Vorkehrungen getroffen werden, dass die Banken notfalls auch durch staatliche Eigenkapitalzufuhr gestützt werden können, damit es nicht zu einer Krise des gesamten Finanzsystems kommt.

### Gefahr prozyklischer Effekte

Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass nicht durch die Feststellung des Kapitalbedarfs selbst prozyklische und somit Krisen verschärfende Effekte auftreten.<sup>2</sup> Hierbei müssen auch systemische Effekte, d.h. Effekte für das Finanzsystem als Ganzes, berücksichtigt werden. Ein zusätzlicher Kapitalbedarf für Banken kann sich dabei einerseits aus gestiegenen Risiken, andererseits aus einer Verschärfung der Regulierungen bei unveränderter Risikostruktur ergeben. In der jetzigen fragilen Situation auf den Märkten dürfte eine Verschärfung der Regulierungen prozyklisch wirken und eine weitere Verunsicherung der Märkte befördern. Da die Banken kurzfristig in ihren Spielräumen beschränkt sind, neues Eigenkapital aufzunehmen oder Gewinne zu thesaurieren, steht ihnen vor allem der Weg über einen Abbau der Risikoaktiva zur Verfügung.

Ein Abbau von Risikoaktiva der Banken kann zu einer Verknappung der Kredite an die Realwirtschaft und zu einer Kreditklemme führen. In Deutschland gibt es bislang wenig Anzeichen für eine solche angebotsseitige Verschlechterung der Finanzierungssituation für die Unternehmen; in anderen Bereichen des Eurogebiets stellt sich die Situation deutlich kritischer dar. Kurzfristig besteht aber die Gefahr eines sich selbst verstärkenden Krisenmechanismus und zwar gerade dann, wenn eine bislang bindende regulatorisch geforderte Eigenkapitalquote in der Krise erhöht wird. Es sollte daher geprüft werden, inwiefern eine Anpassung über das Volumen an Eigenkapital möglich ist.

### Anforderungen an eine Rekapitalisierung

Sollte es erforderlich sein, eine staatliche Rekapitalisierung einzelner Banken vorzunehmen, muss dies auch mit der Übernahme von Kontrollrechten verbunden sein. Es muss gleichzeitig klar geregelt sein, dass es sich bei einer staatlichen Beteiligung an den Banken um ein Instrument des Krisenmanagements handelt, das nicht Teil einer dauerhaften institutionellen Neuregelung des Sektors werden soll. Ziel sollte es vielmehr sein, (i) die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems so schnell wie möglich und so weit wie möglich wiederherzustellen, (ii) durch staatliche Interventionen möglichst geringe schädliche Anreizwirkungen auf die

---

<sup>2</sup> Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat in einem Schreiben vom 23. Januar 2009, d.h. in der unmittelbaren Folge der Lehman-Krise, dafür plädiert, bestehende Regelungen der Bankenaufsicht *in der Krise* weniger strikt anzuwenden, um prozyklische Effekte zu reduzieren. Vgl. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=288952.html>

privaten Marktteilnehmer zu erzeugen, und (iii) die Belastungen für die Steuerzahler so gering wie möglich zu halten.<sup>3</sup> Dies bedeutet insbesondere, dass bei staatlichen Kapitalbeteiligungen auch die Auswirkungen auf Wettbewerb und Marktstrukturen sowie mögliche Ausstiegsszenarien im Blick sein müssen.<sup>4</sup> Der Staat muss dafür Sorge tragen, dass er eine seinen Finanzbeiträgen angemessene Mitwirkungskompetenz bekommt. Erfahrungen im Umgang mit früheren Krisen zeigen zudem, dass der Erfolg einer staatlichen Intervention davon abhängt, eine gründliche Bestandsaufnahme der Qualität der Aktiva einer Bank vorzunehmen.<sup>5</sup>

Vor diesem Hintergrund ist der Weg, Solvenzprobleme durch eine Auslagerung schlechter Vermögenswerte in eine sogenannte Bad Bank zu lösen, kritisch zu sehen. Diese Option soll zukünftig nicht nur für strukturierte, sondern für alle Wertpapiere offen stehen. Letztlich handelt es sich bei einer Bad Bank um eine Variante einer Aufkauflösung, bei der der Staat den Banken (schlechte) Vermögenswerte abkauft. Grundsätzlich gibt es hier ein nicht unerhebliches Problem der richtigen Preisfindung: wird die Bank durch überhöhte Kaufpreise subventioniert, entstehen negative Anreizwirkungen auf Bankmanager und Eigentümer. Zudem dürfte die gewünschte Beruhigung der Märkte dann nicht eintreten, wenn eine entsprechende Maßnahme nicht transparent, glaubwürdig und nachhaltig wirksam erscheint. Sollte es zu einer Verschärfung der Krise kommen, ist eine Zunahme der schlechten Aktiva zu erwarten. Kernproblem einer Bad Bank Lösung ist letztlich, dass der Staat Banken stützen würde, ohne effektiv in die Kontrollmechanismen eingreifen zu können und ohne dass die Banken zusätzliches haftendes Eigenkapital erhielten.

### Europäische Koordination

Eine Lösung der Probleme auf den europäischen Finanzmärkten erfordert eine internationale Koordination, um möglichst einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Regierungen der Krisenländer unterschiedliche und vor allem begrenzte finanzielle Möglichkeiten haben, die Banken in ihren Ländern zu rekapitalisieren. Bei einer Übernahme von Garantien würde sich die Bonität der Regierungen auf die jeweiligen Banken übertragen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollte zwar ein möglicherweise notwendig werdender staatlicher Beitrag zur Rekapitalisierung von Banken zunächst aus eigenen staatlichen Finanzmitteln geleistet werden müssen. Wenn das nicht möglich ist, kann aber ein Rückgriff auf Mittel der EFSF notwendig sein. Um einen solchen Rückgriff anreizverträglich zu gestalten, sollte er einen Antrag des betreffenden Staates auf ein gesondertes Kreditprogramm voraussetzen, um die zur Rekapitalisierung notwendigen Mittel nach gemeinschaftlichen Regeln bereitstellen zu können. Zudem müssen gerade vor dem Hintergrund international tätiger Banken nationale Krisen- und Restrukturierungspläne abgestimmt werden.

<sup>3</sup> Vgl. Brief des Wissenschaftlichen Beirats an den Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vom 23. Januar 2009 "Zur Bankenregulierung in der Finanzkrise".

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=288952.html>

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch „Strategien für den Ausstieg des Bundes aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken“, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Expertenrates, 24. Januar 2011, insbesondere Kapitel III.

<sup>5</sup> Vgl. T. Hoshi und A.K. Kashyap (2010). Will the U.S. bank recapitalization succeed? Eight lessons from Japan. *Journal of Financial Economics* 97: 398-417.



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An die  
Vorsitzende  
des Haushaltsausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Frau Abgeordnete Petra Merkel  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Postadresse  
Postfach 12 06 03  
53048 Bonn  
Hausadresse  
Adenauerallee 81  
53113 Bonn  
Telefon 0228 99 721-0  
Telefax 0228 99 721-29 90  
Internet  
www.bundesrechnungshof.de  
E-Mail  
poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom  
12 - 18 05 01 08

Durchwahl Bonn, den  
-1120 / -1121 20.01.2012

**Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 23. Januar 2012 zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarkstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)  
(Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BT-Drucksache 17/8343)**

Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 18. Januar 2012 –  
Haushaltsausschuss-Drucksache 17/4268

Ihr Schreiben vom 19. Januar 2012

Anlage: - 1 -

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Einladung des Bundesrechnungshofes als Sachverständiger in der öffentlichen Anhörung am 23. Januar 2012 zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarkstabilisierungsgesetz – 2. FMStG) danken wir Ihnen. Beigefügt übersenden wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme.

Vertreter des Bundesrechnungshofes in der öffentlichen Anhörung ist Herr Direktor beim Bundesrechnungshof Horst Erb.

Mit freundlichen Grüßen

  
Erb

  
Hugo

**Öffentliche Anhörung**

des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages  
am 23. Januar 2012 in Berlin

**Stellungnahme des Bundesrechnungshofes  
vom 20. Januar 2012**

**zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur  
Stabilisierung des Finanzmarktes  
(Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)  
(BT-Drucksache 17/8343)**

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Änderungen zur Kreditermächtigung nach § 9 Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz (FMStFG) in Artikel 1 Nummer 14 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (2. FMStG-E). Die Ausgestaltung der vorgesehenen Hilfsmaßnahmen im 2. FMStG-E ist nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

**I. Kreditermächtigungen des Finanzmarktstabilisierungsfonds nach dem 2. FMStG-E unter dem Aspekt der neuen Schuldenregel**

1. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Finanzinstitute erneut Maßnahmen nach dem FMStFG bis zum 31. Dezember 2012 beantragen können. Dabei soll das bis Ende des Jahres 2010 zur Verfügung stehende Instrumentarium vollständig genutzt werden. Zur Finanzierung der Stabilisierungsmaßnahmen soll das Bundesministerium der Finanzen (BMF) nach § 9 FMStFG-E ermächtigt werden, für den Finanzmarktstabilisierungsfonds Kredite von 70 Mrd. Euro aufnehmen zu können. Der bisherige Kreditrahmen wird damit um 20 Mrd. Euro erhöht. Diesem Kreditrahmen wachsen die Beträge aus getilgten Krediten wieder zu. Mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages kann der Ermächtigungsrahmen um 10 Mrd. Euro überschritten werden. Außerdem bleibt es bei der Kreditermächtigung von bis zu 20 Mrd. Euro im Falle der Inanspruchnahme aus einer Garantie. Die Kreditermächtigungen werden damit auf die ursprünglichen Beträge des FMStFG vom 17. Oktober 2008 angehoben.

Aus der Gesetzesbegründung zum 2. FMStG-E ergibt sich, dass die Übergangsvorschrift des Art. 143d Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG), nach der die Begrenzungen der Schulden-

regel für bis Ende 2010 bestehende Kreditermächtigungen von bereits eingerichteten Sondervermögen nicht gelten, hier nicht in Anspruch genommen werden kann.<sup>1</sup> Um den Anforderungen der Schuldenregel nach Art. 115 Abs. 2 GG im Hinblick auf die überjährige Kreditermächtigung des Finanzmarktstabilisierungsfonds gerecht zu werden, wurden folgende Änderungen in § 9 Abs. 6 FMStFG-E eingefügt:

- (1) Für die Berechnung der nach der Schuldenregel zulässigen Kreditaufnahme wird die Kreditaufnahme des Sondervermögens um finanzielle Transaktionen bereinigt.
- (2) Überschreitet danach die Summe von Kreditaufnahme des Sondervermögens und Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts die zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes, muss dieser Teil gesondert getilgt werden.
- (3) Die Tilgung hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.
- (4) Über den Tilgungsplan wird ein gesonderter Beschluss des Deutschen Bundestages herbeigeführt.
- (5) Der Beschluss wird im Rahmen der Feststellung des übernächsten Haushaltsgesetzes getroffen.

## 2. Aus Sicht des BRH ist hierzu anzumerken:

Bis Ende 2010 waren für Sondervermögen auf Grund eines Bundesgesetzes Ausnahmen von der investitionsbezogenen Kreditgrenze nach Art. 115 Abs. 2 GG a.F. zulässig. Diese Bestimmung ist ersatzlos gestrichen worden. Die Einrichtung neuer Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung muss sich danach in das Regelwerk der neuen Schuldenregel des Artikel 115 Abs. 2 GG einfügen und darf grundsätzlich nicht zu einer Überschreitung der Kreditobergrenze führen. Das bedeutet: Die sich aus Strukturkomponente, Konjunkturkomponente und dem Saldo der finanziellen Transaktionen zusammensetzende Regelkreditgrenze darf nicht durch die kumulierte Kreditaufnahme des Haushalts und eines Sondervermögens überschritten werden.

Nach dem Gesetzesentwurf sollen Garantierahmen und Kreditermächtigung auf die ursprünglichen Beträge des FMStFG erhöht werden, um ein „starkes Signal“ zu setzen, dass der Bund die Finanzmarktstabilität sicherstellen wird.<sup>2</sup> Hierfür soll der Kreditrahmen in vollem Umfang dem Fonds überjährig und revolving eingräumt werden. Nach Einschätzung des BMF könne aus heutiger Sicht keine Aussage getroffen werden, ob aufgrund von Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds überhaupt ein Kreditbedarf entstehen werde und ggf. in welcher Höhe. Dies führt dazu, dass die Kreditermächtigung in späteren Haushaltsjahren im Rahmen der Haushaltsplanung nicht bei der Berechnung der maximal zulässigen Kreditaufnahme berücksichtigt werden kann.

<sup>1</sup> Vgl. Begründung zu 2. FMStG-E, zu Nr. 14 (§ 9 FMStFG) Buchstabe b).

<sup>2</sup> Vgl. Begründung zum 2. FMStG-E, Nr. B.1.

Ausgehend von dieser Prämisse sollten die tatsächlich für Zwecke der Finanzmarktstabilisierung aufgenommenen Kredite zumindest "ex post" im Haushaltsvollzug berücksichtigt werden. Dies wird durch die Verpflichtung nach § 9 Abs. 6 FMStFG-E erreicht, dass die aufgenommenen strukturellen Kredite in einem angemessenen Zeitraum im Bundeshaushalt gesondert zu tilgen sind, soweit sie zur Überschreitung der o.a. Regelkreditgrenze in dem betreffenden Haushaltsjahr geführt haben.

Entsprechend der Verfahrensweise bei einer Tilgung von Krediten, die im Zuge einer außergewöhnlichen Notsituation aufgenommen worden sind (Artikel 115 Abs. 2 Satz 6 GG), verringert diese Tilgungsverpflichtung den Spielraum für die strukturelle Neuverschuldung in späteren Haushaltsjahren. Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass keine Verrechnung mit einem - auf dem Kontrollkonto eventuell vorhandenen Positivsaldo - erlaubt ist.

Nach Einschätzung des BRH stellt die Regelung in § 9 Abs. 6 FMStFG-E damit einen vertretbaren Weg dar, der Schuldenregel Rechnung zu tragen. Bei der Festlegung des Tilgungsplanes muss aber darauf geachtet werden, dass der Tilgungszeitraum nicht über Gebühr ausgedehnt wird. So könnte daran gedacht werden, im FMStFG-E die Tilgung konkreter zu regeln (z. B. Zeitraum, Abbaustufen). Darüber hinaus erscheint eine regelmäßige Überprüfung des Kreditrahmens durch den Gesetzgeber sinnvoll.

## **II. Einbindung des Haushaltsgesetzgebers**

1. Die im 2. FMStG-E vorgesehene Kreditermächtigung soll für die gesamte - zeitlich nicht begrenzte - Laufzeit des Sondervermögens zur Verfügung stehen. Zudem sollen dem Kreditrahmen die Beträge aus getilgten Krediten wieder zuwachsen (revolvierender Kreditrahmen). Hieraus folgt, dass der Haushaltsgesetzgeber in den jeweiligen späteren Haushaltsaufstellungsverfahren keine Festlegungen mehr im Hinblick auf die Inanspruchnahme des Kreditrahmens im jeweiligen Haushaltsjahr treffen kann.
2. Nach Auffassung des BRH trägt die fehlende Einflussmöglichkeit des Haushaltsgesetzgebers der vom Bundesverfassungsgericht unlängst betonten hohen Bedeutung des parla-

mentarischen Budgetrechts<sup>3</sup> bisher nicht angemessen Rechnung. Zur dauergesetzlichen Kreditermächtigung des § 9 FMStFG-E sollte daher ein wirksames Korrektiv gefunden werden. Dies könnte darin bestehen, dass das BMF vor Entscheidung über konkrete kreditrelevante Hilfsmaßnahmen ab einer bestimmten finanziellen Größenordnung die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages einholen muss. Im Rahmen eines solchen Einwilligungsverfahrens könnte der Haushaltsausschuss unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltslage z. B. prüfen, wie die vorgesehenen kreditrelevanten Hilfsmaßnahmen zu bewerten sind (als finanzielle Transaktionen im Sinne von § 3 Artikel 115-Gesetz oder als strukturell defiziterhöhende Ausgaben) und welche Auswirkungen die damit verbundene Kreditaufnahme des Sondervermögens auf die Einhaltung der Schuldenregel hat.

Im Hinblick auf die dem 2. FMStG-E zugrunde liegende besondere Sach- und Problemlage im Bereich der Finanzmarktstabilisierung (hoher politischer und ökonomischer Handlungsdruck, keine Planbarkeit ex ante der jährlich erforderlichen Kredithöhe) erscheint die dauergesetzliche Kreditermächtigung in § 9 FMStFG-E mit der o. a. Ergänzung vertretbar.

### III. Fazit

Nach Auffassung des BRH passen sich Sondervermögen mit Dauerkreditermächtigung nur schwer in das System der Schuldenregel ein. Solche Kreditermächtigungen sollten daher nur für eng begrenzte Ausnahmesituationen in Betracht gezogen werden und nur zulässig sein, wenn die Bedingungen der verfassungsrechtlichen Schuldenregel bezogen auf die Kreditaufnahme des Bundes insgesamt eingehalten werden. Der für den Ausgleich des Kernhaushalts und der Nebenhaushalte wie Sondervermögen notwendige Kreditbedarf sollte schon aus Gründen der Haushaltstransparenz im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren beschlossen und im Haushaltsgesetz ausgewiesen werden.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu BVerfG Urteil vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10; 2 BvR 1485/10; 2 BvR 1099/10: Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen Maßnahmen zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm. Dort hat das Gericht u. a. festgestellt, dass der Deutsche Bundestag seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen dürfe. Insbesondere dürfe er sich, auch durch Gesetz, keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die .... zu nicht überschaubaren haushaltbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können.



---

Frau  
Petra Merkel MdB  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**per E-Mail: [petra.merkel@bundestag.de](mailto:petra.merkel@bundestag.de)**

Deutscher Bundestag  
Haushaltsausschuss  
Platz der Republik  
11011 Berlin

**per E-Mail: [haushaltsausschuss@bundestag.de](mailto:haushaltsausschuss@bundestag.de)**

Berlin, 18. Januar 2012

### **Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein „Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz“**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

im Vorfeld der Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 23. Januar 2012 erlauben wir uns, Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf für ein „Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz“ zukommen zu lassen.

Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken sowie der Deutsche Sparkassen- und Giroverband teilen die in der Einleitung des Gesetzentwurfes formulierte Einschätzung, dass gegenwärtig – d. h. seit dem Übergang in die „passive Phase“ des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes – kein Instrumentarium zur Verfügung steht, welches kurzfristig und präventiv im Falle einer Gefährdung des Finanzmarktes durch systemrelevante Kreditinstitute eingesetzt werden könnte.

So kommen das Restrukturierungsfondsgesetz bzw. das Kreditinstitute-Reorganisationsgesetz erst dann zur Anwendung, wenn ein konkreter Sanierungs- bzw. Reorganisationsfall bei einem systemrelevanten Kreditinstitut festgestellt worden ist. Das mit der Reaktivierung des Finanzmarktstabilisierungsfonds-gesetzes verfolgte politische Ziel, ein ergänzendes finanzpolitisches Instrumentarium mit zusätzlichen Mitteln für Maßnahmen zur frühzeitigen Stabilisierung einzelner Kreditinstitute und damit des Finanzmarktes insgesamt zur Verfügung zu stellen, ist daher grundsätzlich nachvollziehbar.

Aus Sicht der unterzeichnenden Verbände sind im weiteren Gesetzgebungsverfahren jedoch insbesondere folgende drei Aspekte zu berücksichtigen:

### **1. Klare Begrenzung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums auf systemrelevante Kreditinstitute**

Gemäß den Ausführungen im Gesetzentwurf und der Begründung sollen die Ergänzungen des § 10 Abs. 1b KWG auf Unternehmen „mit einer bedeutenden Stellung auf dem Finanzmarkt“ zur Anwendung kommen, um „eine drohende Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes oder eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität abzuwenden“. Auch wenn die Ausführungen bereits die Interpretation zulassen, sollte gleichwohl ausdrücklich im Gesetztext der Hinweis aufgenommen werden, dass somit eine Anwendung allein für systemrelevante Institute zulässig ist.

### **2. Anordnungs- und Eingriffsrechte dürfen ausschließlich in Abhängigkeit von tragfähigen europa- und verfassungsrechtlich einwandfreien Regelungen stehen**

Die im Gesetzentwurf aufgeführten Maßstäbe, welche die BaFin bei Anwendung ihres Ermessensspielraums berücksichtigen soll, lassen Zweifel an der verfassungs- und europarechtlichen Tragfähigkeit aufkommen. So erscheint es höchst bedenklich, ob derart gravierende Eingriffsrechte der Aufsicht allein auf Basis von „Empfehlungen“ der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde oder Standards, auf deren Anwendung eine „Verständigung“ zwischen europäischen Stellen erfolgt ist, vorgenommen werden sollten. Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass die kapitalbezogenen Anordnungen der Aufsicht ausschließlich auf verlässlicher und rechtssicherer Basis erfolgen und dabei der Parlamentsvorbehalt zu berücksichtigen ist. Dieser Aspekt wiegt umso mehr, als die vorgesehenen erweiterten Kompetenzen der Bankenaufsicht nicht nur gegenüber der jeweiligen Bank wirken, sondern auch in einklagbare Rechte Dritter eingegriffen wird.

### **3. Wettbewerbsverzerrungen durch Stabilisierungsmaßnahmen sind abzuwenden**

Nach wie vor fehlt in der Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung eine – zum Kreditgeschäft – analoge Regelung zur Verpflichtung von Instituten, die mit Maßnahmen des Fonds gestützt werden, auch im Einlagengeschäft zwingend marktgerechte Konditionen zu gewährleisten.

Des Weiteren sieht das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz unverändert nur Regelungen zur Nachzahlung ausstehender Ausgleichsbeträge auf gewährte Garantien vor. Zu den Gegenleistungen für Maßnahmen der Rekapitalisierung wird unverändert auf die Rechtsverordnung verwiesen, die hier unbestimmt bleibt. Aus den Erfahrungen aus der Inanspruchnahme von Maßnahmen nach dem bisherigen Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz sind jedoch entsprechende Vorgaben notwendig, damit der Staat nicht erneut Instituten quasi

kostenlos Kapital bereitstellt, weil Einzelfallregelungen zur Vergütung der Rekapitalisierungsmaßnahmen keine Nachzahlungsverpflichtungen vorsehen.

Ohne entsprechende Regelungen sind Wettbewerbsverzerrung zulasten jener Institute absehbar, die sich entsprechendes Kapital über den Markt zu marktgerechten Konditionen verschaffen.

Als **Anlage** zu diesem Schreiben stellen wir Ihnen weitergehende Ausführungen zu diesen Aspekten zur Verfügung. Für ergänzende Erläuterungen stehen wir Ihnen auch über den Austausch im Rahmen der Anhörung im Haushaltsausschuss hinaus gern zur Verfügung.

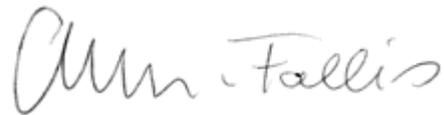
Mit freundlichen Grüßen

für den  
Bundesverband der  
Deutschen Volksbanken  
und Raiffeisenbanken e.V.



Uwe Fröhlich

für den  
Deutschen Sparkassen-  
und Giroverband e.V.



Dr. Karl-Peter Schackmann-Fallis

---

Berlin, 18. Januar 2012

## Stellungnahme

### Geszentwurf für ein „Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz“

Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken sowie der Deutsche Sparkassen- und Giroverband teilen die in der Einleitung des Geszentwurfes formulierte Einschätzung, dass gegenwärtig kein Instrumentarium zur Verfügung steht, welches kurzfristig und präventiv im Falle einer Gefährdung des Finanzmarktes durch systemrelevante Kreditinstitute eingesetzt werden könnte. Das mit der Reaktivierung des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes verfolgte politische Ziel, ein ergänzendes finanzpolitisches Instrumentarium mit zusätzlichen Mitteln für Maßnahmen zur frühzeitigen Stabilisierung einzelner Kreditinstitute und damit des Finanzmarktes insgesamt zur Verfügung zu stellen, ist daher grundsätzlich nachvollziehbar.

Aus Sicht der beiden Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft sind im weiteren Gesetzgebungsverfahren jedoch insbesondere folgende drei Aspekte zu berücksichtigen:

- Klare Begrenzung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums auf systemrelevante Kreditinstitute
- Anordnungs- und Eingriffsrechte dürfen ausschließlich in Abhängigkeit von tragfähigen europa- und verfassungsrechtlich einwandfreien Regelungen stehen
- Wettbewerbsverzerrungen durch Stabilisierungsmaßnahmen sind abzuwenden

Nachfolgend werden diese Aspekte näher erläutert.

#### 1. Klare Begrenzung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums auf systemrelevante Kreditinstitute

Die mit dem Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht im Jahr 2009 erweiterten Regelungen des aktuellen § 10 Abs. 1b KWG geben der BaFin die Befugnis, höhere Eigenmittelanforderungen gegenüber Kreditinstituten zu stellen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das Erfordernis höhere Anforderungen zu stellen im Institut selbst begründet ist. So muss das jeweilige Institut entsprechende Risiken aufweisen, die die höheren Anforderungen rechtfertigen.

Am Beispiel der Regelung gemäß § 10 Abs. 1b Nr. 1 KWG verdeutlicht bedeutet dies, dass in der Säule 1 nicht erfasste Risiken (Zinsänderungsrisiken, Risikokonzentrationen etc.) mit Eigenmitteln zu unterlegen sind. Die Aufsicht hat dabei anhand vorher festzulegender Kriterien nachzuweisen, dass das Institut wesentliche Risiken in der Säule 2 aufweist. Höheres Eigenkapital auch für Risiken, die bereits in Säule 1 erfasst sind, kann über Nr. 2 eingefordert werden. Allerdings steht dies unter der Bedingung, dass gemäß dem institutseigenen Risikomanagement das für die Risiken vorzuhaltende Eigenkapital für unzureichend erachtet wird.

Die Beispiele verdeutlichen den klaren Bezug der bisherigen Regelungen zu den institutseigenen Rahmenbedingungen und damit die direkte Einflussnahme des Instituts auf eventuelle Fehlentwicklungen, die zu den höheren Eigenmittelanforderungen der Aufsicht führen können.

Mit der durch den Gesetzentwurf geplanten Erweiterung des § 10 Abs. 1b KWG werden der Aufsicht Befugnisse erteilt, höhere Eigenmittelanforderungen zu stellen, die selbst dann zur Anwendung kommen könnten, wenn das betroffene Institut keinerlei zusätzliche Risiken aufweist, die nicht bereits gemäß den KWG-Regelungen durch entsprechende Eigenmittel gedeckt sind. Vielmehr sollen Institute und Institutgruppen bereits dann aufgefordert werden können, höhere Eigenmittelanforderungen zu erfüllen, wenn eine „Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes oder eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität“ drohen, welche durch diese Maßnahmen abgewendet werden könnten. Innerhalb des Gesetzestextes wird dabei die Gruppe der Institute nicht näher spezifiziert, so dass nicht eindeutig zum Ausdruck kommt, ob diese zusätzlichen Befugnisse der BaFin – welche zunächst bis zum 31. Dezember 2012 begrenzt sein sollen – auf alle Institute angewendet werden können oder nur auf entsprechend systemrelevante Institute. Gemäß den Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfes sollen die Ergänzungen des § 10 Abs. 1b KWG auf Unternehmen „mit einer bedeutenden Stellung auf dem Finanzmarkt“ zur Anwendung kommen.

Die vagen Abgrenzungen, z.B. der „bedeutenden Stellung“ bzw. des „Finanzmarktes“, die als Basis für behördliche Anordnungen höherer Kapitalvorgaben einerseits (§ 10 KWG) und etwaigen Sanktionen andererseits (§ 45 KWG) dienen, dürften aus rechtsstaatlichen Gründen nicht ausreichen. Daher sollte eine Klarstellung vorgenommen werden, dass die ergänzenden Regelungen des § 10 Abs. 1b Satz 2 ff. KWG-E bei Instituten die keine Systemrelevanz aufweisen, nicht angewendet werden.

## **2. Anordnungs- und Eingriffsrechte dürfen ausschließlich in Abhängigkeit von tragfähigen europa- und verfassungsrechtlich einwandfreien Regelungen stehen**

Die im Gesetzentwurf aufgeführten Maßstäbe, welche die BaFin bei Anwendung ihres Ermessensspielraums berücksichtigen soll, lassen Zweifel an der verfassungsrechtlichen Tragfähigkeit aufkommen. So erscheint es höchst bedenklich, ob derart gravierende Eingriffsrechte der Aufsicht allein auf Basis von „Empfehlungen“ der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde oder Standards, auf deren Anwendung eine „Verständigung“ zwischen europäischen Stellen erfolgt ist, vorgenommen werden sollten. Weder für EBA, noch für die BaFin oder andere Institutionen und Gremien sehen wir eine ausreichende Grundlage für die im Entwurf vorgesehenen Maßnahmen und Eingriffe.

Vielmehr sollte sichergestellt werden, dass sowohl die kapitalbezogenen Anordnungen der Aufsicht (§ 10 KWG) als auch die damit in Verbindung stehenden Eingriffe (§§ 10 und 45 KWG) ausschließlich auf verlässlicher, rechtssicherer Basis und in einem entsprechend vorgegebenen Rahmen erfolgen. Dabei darf vor allem der Parlamentsvorbehalt („Wesentlichkeitsgrundsatz“) nicht außer Acht gelassen werden.

Dieser Aspekt wiegt umso mehr, als die vorgesehenen erweiterten Kompetenzen der Bankenaufsicht nicht nur gegenüber der jeweiligen Bank wirken; vielmehr wird auch in einklagbare Rechte Dritter eingegriffen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die dargestellten rechtlichen Bedenken solcher – in der Konsequenz angreifbarer – aufsichtsbehördlicher Eingriffe (bzw. die Zurückhaltung von Zahlungen) zu möglicherweise gerichtlichen Auseinandersetzungen innerhalb der bilateralen Beziehung zwischen dem jeweiligen (eine entsprechende Anordnung empfangenden) Institut und dem Rechteinhaber (Anteilseigner, Investor, Mitarbeiter) führen. Auch wenn die Anordnungen nur auf systemrelevante Institute Anwendung finden, würden in ihrer Rolle als Investoren letztlich alle Finanzinstitute von entsprechenden Maßnahmen negativ betroffen sein. Ein Mindestmaß an verlässlicher ökonomischer Kalkulationsgrundlage auf Seiten der Investoren wäre damit nicht mehr sicherzustellen.

Die dargelegten Bedenken verlieren im Übrigen auch dadurch nicht an Bedeutung, dass die aufsichtlichen Kompetenzen zeitlich befristet sein sollen.

Der BVR und der DSGVO sprechen sich vor diesem Hintergrund dagegen aus, dass höhere Eigenmittelanforderungen gegenüber Instituten allein an Beschlüssen des Europäischen Rates, Empfehlungen des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken oder der EBA ausgerichtet werden können. Vielmehr ist weiterhin auch künftig sicherzustellen, dass etwaige höhere Anforderungen mit individuellen, das jeweilige Institut betreffenden Risiken, dessen Geschäftssituation etc. begründet werden. Dafür stellen allerdings die bisher schon existierenden Regelungen des § 10 Abs. 1b KWG eine passende Rechtsgrundlage dar, die ggf. noch um weitere Aspekte, wie z.B. ausdrückliche Berücksichtigung „außergewöhnlicher Marktverhältnisse“ ergänzt werden können. Änderungen von wesentlichen gesetzlichen Kapitaldefinitionen, Berechnungsmethoden, Bestandsschutzregelungen etc. dürfen dabei nicht dem Ermessen der Aufsicht überlassen werden, insbesondere dann nicht wenn hieraus Eingriffe in bestehende Rechtspositionen resultieren.

### **3. Wettbewerbsverzerrungen durch Stabilisierungsmaßnahmen sind abzuwenden**

#### Berücksichtigung des Einlagengeschäftes

Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 2 FMStFV sind Unternehmen, die Stabilisierungsmaßnahmen nach § 7 FMStFG nutzen, angehalten „im Rahmen ihrer Kreditvergabe oder Kapitalanlagen dem Kreditbedarf der inländischen Wirtschaft, insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen, durch marktübliche Konditionen Rechnung zu tragen“. Da die Gefahr besteht, dass sich die ergänzende Regelung des § 5 Abs. 5 FMStFV, wonach im Falle von Wettbewerbsverzerrungen der Fonds dem begünstigten Unternehmen Bedingungen für die Geschäftstätigkeit auferlegen soll, um derartige Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, somit nur auf das Kreditgeschäft beziehen könnte, ist aus unserer Sicht ergänzend zu der bisherigen Regelung in § 5 Abs. 2 Nr. 2 FMStFV eine analoge Regelung zu marktüblichen Konditionen im Einlagengeschäft erforderlich. Damit würde klar herausgestellt, dass Wettbewerbsverzerrungen von durch den Fonds unterstützten Finanzinstituten sowohl im Kredit- als auch im Einlagengeschäft entgegenzutreten ist.

Wir regen daher die Ergänzung einer zusätzlichen Position nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 FMStFV an, mit folgendem Wortlaut:

„3. im Rahmen ihres Einlagengeschäfts sind ausschließlich marktübliche Konditionen zu gewähren;“

Die anschließende Nummerierung ab der aktuellen Nr. 3 ist entsprechend anzupassen.

Zudem sollte zur Klarstellung, dass Wettbewerbsverzerrungen im Falle jedweder Stabilisierungsmaßnahmen durch den Fonds entgegengewirkt werden soll, eine Ergänzung von § 5 Abs. 5 FMStFV erfolgen:

„Sofern durch die Stabilisierungsmaßnahmen gemäß den §§ 5a, 6, 7 und 8 FMStFG Wettbewerbsverzerrungen zu besorgen sind, soll der Fonds dem begünstigten Unternehmen Bedingungen für die Geschäftstätigkeit auferlegen, um derartige Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.“

#### Generelle Nachzahlungsverpflichtung für nicht geleistete Vergütungen für Stabilisierungsmaßnahmen regeln

Unverändert sieht das Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz nur Regelungen zur Nachzahlung ausstehender Ausgleichsbeträge auf gewährte Garantien auch nach Rückführung derselben vor (§ 6c FMStFG). Zu den Gegenleistungen für Maßnahmen der Rekapitalisierung wird in § 7 Abs. 3 FMStFG unverändert auf die Rechtsverordnung verwiesen. Diese ermächtigt die Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA) jedoch zur weitgehend freien Festlegung der näheren Bedingungen für Maßnahmen der Rekapitalisierung im jeweiligen Einzelfall. Eine zwingende Vereinbarung von Regelungen zur Nachhaftung von nicht geleisteten Ausgleichszahlungen für die erhaltenen Rekapitalisierungsmittel wird dabei nicht vorgeschrieben. So bestünde zukünftig unverändert die Möglichkeit, dass ein Institut, welches entsprechende Rekapitalisierungsmittel erhält, in Jahren ohne HGB-rechtlichen Gewinnausweis keine Zinsen auf diese Rekapitalisierungsmittel zahlen müsste und auch in späteren Jahren, in denen wieder Gewinne erwirtschaftet werden, diese ausgebliebenen Zinsen nicht nachzahlen müsste.

Zumindest in der Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung sollte daher eine entsprechende Vorgabe aufgenommen werden, wonach die „marktgerechte Vergütung“, die der Fonds für die Rekapitalisierungsmittel erhalten soll, einer Nachzahlungsverpflichtung unterliegt, falls sie aus Gründen der Einzelfallregelungen in einem Jahr nicht (vollständig) von dem begünstigten Unternehmen geleistet worden sein sollte. So wäre eine Ergänzung von § 3 Abs. 2 Nr. 1 FMStFV wie nachfolgend ausgeführt zielführend:

„(2) Die näheren Bedingungen der Rekapitalisierung legt der Fonds im Einzelfall fest. Hierbei gelten folgende Maßgaben:

1. Der Fonds erhält eine marktgerechte Vergütung. In der Regel soll der Fonds eine Form der Vergütung anstreben, die den Gewinnbeteiligungsrechten der übrigen Gesellschafter des begünstigten Unternehmens vorgeht, insbesondere in Form eines Gewinnvorzugs oder einer Verzinsung. Sehen die Bedingungen Zumutbarkeitsgrenzen vor, bei deren Erreichen die jährliche Vergütung vom begünstigten Unternehmen in dem entsprechenden Jahr nicht oder nur reduziert geleistet werden muss, so ist zugleich festzulegen, dass die Differenz zwischen der geschuldeten und der tatsächlich erbrachten Vergütung in den Folgejahren, auch nach Rückführung der Rekapitalisierungsmittel, an den Fonds nachzuleisten sind (Nachhaftung). § 6c FMStFG ist analog anzuwenden.
2. ...“

Regelungen zur Nachzahlung von Ausgleichsbeträgen für Stabilisierungsmaßnahmen jedweder Art sind letztlich unverzichtbar, um die Belastungen des Staates auf „das Notwendigste“ zu beschränken und Gestaltungsmöglichkeiten des begünstigten Unternehmens entgegenzuwirken. Im Übrigen sieht auch die Restrukturierungsfonds-Verordnung nicht zuletzt aus letztgenannten Gründen eine entsprechende Nachzahlungsverpflichtung in § 3 Abs. 3 Satz 1 RStruktFV vor:

*„Übersteigt der nach § 1 Absatz 2 errechnete Jahresbeitrag in einem Beitragsjahr die Zumutbarkeitsgrenze nach Absatz 1 Satz 1 oder ist nur der Mindestbeitrag nach Absatz 2 festgesetzt worden, ist die rechnerische Differenz zwischen dem festgesetzten Beitrag und dem nach § 1 Absatz 2 errechneten Jahresbeitrag in den folgenden fünf Beitragsjahren nachzuerheben und dem Jahresbeitrag hinzuzurechnen.“*

Um eine entsprechende Transparenz über die gemäß § 3 Abs. 2 FMStFV von der FMSA zu bestimmenden Einzelfallregelungen sicherzustellen, sollte eine vorherige Information des parlamentarischen Kontrollgremiums über entsprechende Vereinbarungen sichergestellt werden, da diese unmittelbare Auswirkungen auf die Belastungen des Fonds entfalten.

#### Ersatzweisen Ausgleich von Vergütungen für Stabilisierungsmaßnahmen in Form von Aktien materiell absichern

Gemäß § 6c Abs. 1 Satz 2 FMStFG kann der Ausgleich von Ausgleichsbeträgen für erhaltene Stabilisierungsmaßnahmen „im beiderseitigen Einvernehmen auch durch die Ausgabe von Aktien an den Fonds erfolgen“. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit zeigt sich, dass dem Fonds – und damit dem Steuerzahler – bei dieser Form des Ausgleichs Risiken bzgl. der Werthaltigkeit dieser Ersatzleistungen übertragen werden. Für das gestützte Unternehmen stellt diese Form der Ausgleichszahlung eine potentiell günstige und risikolose Zahlungsform dar. Wir regen daher an, dass eine entsprechende Ergänzung von § 6c Abs. 1 Satz 2 FMStFG vorgenommen wird, wonach im Falle derartiger Ersatzzahlungen vom Fonds Absicherungsgeschäfte einzugehen sind, deren Prämien durch das Unternehmen für den Zeitraum des Haltens der Aktien durch den Fonds zu tragen sind.

**Professor Dr. Ulrich Häde**  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
insbesondere Verwaltungsrecht,  
Finanzrecht und Währungsrecht  
Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)  
Postfach 1786, 15207 Frankfurt (Oder)



Tel.: (0335) 55 34-2670  
Fax: (0335) 55 34-2525  
Tel. Sekretariat: (0335) 55 34-2411  
E-Mail: [Haede@europa-uni.de](mailto:Haede@europa-uni.de)  
[www.jura.euv-ffo.de/finanzrecht](http://www.jura.euv-ffo.de/finanzrecht)

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Anhörung durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages**  
**am 23. Januar 2012**  
**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP**  
**„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabili-**  
**sierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)“**  
**BT-Drs. 17/8343**

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Vereinbarkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderung von § 9 FMStFG mit den Vorgaben des Grundgesetzes für eine „Schuldenbremse“.

### **I. Die Schuldenbremse für den Bund**

Art. 115 Abs. 2 GG schreibt in seinen Sätzen 1 und 2 vor, dass die jährliche Nettokreditaufnahme des Bund in der konjunkturellen Normallage eine Höhe von 0,35 % im Verhältnis zum nominalen BIP nicht überschreiten darf. Dieses Gebot zielt in erster Linie auf die Ansätze im Haushaltsplan. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG geht realistischerweise davon aus, dass es im Haushaltsvollzug Abweichungen vom Haushaltsplan geben kann. Gemeint ist damit nicht die in Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG gesondert geregelte geringere oder zusätzliche Kreditaufnahme aufgrund der konjunkturellen Entwicklung, sondern eine zusätzliche strukturelle Verschuldung. Abweichungen vom Haushaltsplan können hier entstehen, wenn sich im Haushaltsvollzug erweist, dass die vorgesehenen Krediteinnahmen zu niedrig angesetzt waren.

Mit Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber einerseits zum Ausdruck gebracht, dass die 0,35 %-Grenze (zuzüglich der Konjunkturkomponente) im Haushaltsvollzug nicht um jeden Preis eingehalten werden muss. Dieser Preis bestünde ansonsten entweder in Ausgabenkürzungen oder Einnahmensteigerungen, die dann insbesondere in Form von Steuererhöhungen erfolgen müssten.

Andererseits gibt er mit dieser Vorschrift aber auch das Signal, dass solche Abweichungen nach oben - anders als nach früherem Recht -<sup>1</sup> nur vorübergehend geduldet werden. Sie werden nämlich auf einem Kontrollkonto erfasst und müssen spätestens dann getilgt werden, wenn und soweit der über die Jahre auf diesem Kontrollkonto angesammelte Betrag den Schwellenwert von 1,5 % im Verhältnis zum nominalen BIP übersteigt. Diese nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG geduldete „Überziehung“ kann man neben der Konjunkturklausel des Satzes 3 und der Ausnahmeregelung in Satz 6 als zusätzliche Ausnahme von der grundsätzlichen Grenzziehung in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG verstehen.<sup>2</sup>

Die für den Bund geltende „Schuldenbremse“ ergibt sich nicht allein aus Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG, sondern aus der Gesamtsicht der Regelungen des Art. 115 Abs. 2 GG. Eine im Haushaltsvollzug erforderlich gewordene zusätzliche Kreditaufnahme, die durch Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG legitimiert ist, stellt deshalb zwar eine Abweichung von der Regelgrenze dar, nicht aber einen Verfassungsverstoß.

Einer von vornherein geplanten Inanspruchnahme dieser speziellen Ausnahmeklausel würde allerdings der in Art. 110 Abs. 1 GG verankerte verfassungsrechtliche Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit entgegenstehen. Daher stellt Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG im Ergebnis eine Regelung dar, die sich auf eine nicht planbare und insoweit unvorhergesehene zusätzliche Kreditaufnahme bezieht.

Art. 115 Abs. 2 Satz 5 GG ermächtigt den Bundesgesetzgeber, Näheres auch zur Kontrolle und zum Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze zu regeln. Entsprechende Bestimmungen enthält § 7 des Artikel 115-Gesetzes. Mit gewissen Modifikationen wird dort die verfassungsrechtliche Verpflichtung umgesetzt, wonach eine Rückführung der auf dem Kontrollkonto angesammelten zusätzlichen Schulden grundsätzlich erst dann geboten ist, wenn der Schwellenwert von 1,5 % des BIP überschritten wird.

## **II. Regelungen im Entwurf des 2. FMStG**

### **1. Änderung der Kreditermächtigung in § 9 Abs. 1 FMStFG**

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP für ein Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz (2. FMStG) sieht in seinem Art. 1 Änderungen des Finanz-

<sup>1</sup> Vgl. nur Koriath. Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, 729 (733); Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 6. Aufl., 2011, Art. 115, Rn. 56.

<sup>2</sup> In diesem Sinne Lenz/Burgbacher, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, 2561 (2564).

marktstabilisierungsfondsgesetzes (FMStFG)<sup>3</sup> vor. Nach § 13 Abs. 1 FMStFG in der aktuellen Fassung waren Stabilisierungsmaßnahmen des Fonds grundsätzlich nur befristet bis zum 31.12.2010 möglich. Die vorgesehenen Änderungen reaktivieren den Fonds.

Art. 1 Nr. 15 des Gesetzentwurfs will in § 13 FMStFG das Datum 31.12.2010 durch 31.12.2012 ersetzen. Art. 1 Nr. 14 Buchst. a des Entwurfs ändert § 9 Abs. 1 FMStFG, indem er die dort bisher vorgesehene Kreditermächtigung von 50 Mrd. Euro auf 70 Mrd. Euro erhöht. Die bisherige Kreditermächtigung war bezogen auf die bis zum 31.10.2010 befristeten Stabilisierungsmaßnahmen des Fonds. Die neue Kreditermächtigung bezieht sich auf die im Rahmen der geänderten Befristung bis zum 31.12.2012 zulässigen Maßnahmen.

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds bleibt ein Sondervermögen des Bundes i.S.v. Art. 110 Abs. 1 GG (§ 2 Abs. 2 FMStFG). Art. 115 Abs. 2 GG ließ in seiner früheren Fassung für Sondervermögen des Bundes bundesgesetzliche Ausnahmen von der Beschränkung der Kreditaufnahme zu. Der neu gefasste Art. 115 GG enthält eine solche Ausnahmeklausel nicht mehr. Nach Art. 143d Abs. 1 Satz 2 GG bleiben allerdings bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen unberührt. Das hatte zur Folge, dass die frühere Kreditermächtigung in § 9 FMStFG a.F. nicht von Art. 115 Abs. 2 GG n.F. erfasst werden konnte.

Wollte man die erwähnte Betragsänderung durch Art. 1 Nr. 14 Buchst. a des Entwurfs als bloße Erhöhung einer bestehenden Kreditermächtigung verstehen, würde auch die geänderte Kreditermächtigung von Art. 115 Abs. 2 GG jedenfalls in Höhe des alten Betrags (50 Mrd. Euro) unberührt bleiben. Die Befristung bis zum 31.12.2010 spricht jedoch dafür, nicht nur von einer Änderung der Ermächtigung auszugehen. Vielmehr tritt an die Stelle der durch Zeitablauf erledigten Ermächtigung eine vollständig neue Kreditermächtigung für den Fonds. Die Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1 Nr. 14 Buchst. b geht deshalb zu Recht davon aus, dass die „für die bisherige Tätigkeit des Finanzmarktstabilisierungsfonds geltende Regelung des Artikel 143d GG [...] nicht mehr in Anspruch genommen werden“ kann.<sup>4</sup>

Anhaltspunkte dafür, dass neue Sondervermögen überhaupt nicht mehr errichtet werden dürften, finden sich in Art. 143d Abs. 1 GG nicht. Auch Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG wurde nicht geändert. Eine Sonderbehandlung für Schulden seit dem 1.1.2011 errichte-

<sup>3</sup> Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) vom 18.10.2008, BGBl. 2008 I, S. 1982, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 58 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über Verkündung und Bekanntmachungen sowie der Zivilprozessordnung, des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung und der Abgabenordnung vom 22.12.2011, BGBl. 2011 I, S. 3044 (3050).

<sup>4</sup> Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 17/8343, S. 15, rechte Spalte.

ter Sondervermögen oder für Kreditaufnahmen von Sondervermögen aufgrund einer seither neu erteilten Kreditermächtigung findet aber nicht mehr statt. Für Kredite, die der Fonds aufnimmt, gelten deshalb wie für alle anderen Krediteinnahmen des Bundes die Regelungen des Art. 115 Abs. 2 GG.

## **2. Einfügung eines neuen Abs. 6 in § 9 FMStFG**

Der Entwurf sieht in seinem Art. 1 Nr. 14 Buchst. b vor, § 9 FMStFG einen neuen Absatz 6 anzufügen, der lauten soll:

„Werden für Ausgaben, die keine finanziellen Transaktionen im Sinne des § 3 des Artikel 115-Gesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702, 2704) sind, Kredite aufgenommen, ist in Verbindung mit der Feststellung des übernächsten Haushaltsgesetzes ein gesonderter Beschluss des Deutschen Bundestages über die Tilgung der in diesem Umfang erhöhten Bundesschuld herbeizuführen, soweit mit dieser Kreditaufnahme die nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme überschritten worden ist. Die Tilgung hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen. Mit diesem Tilgungsplan ist sicherzustellen, dass die Tilgung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite der nach der Schuldenregel relevanten strukturellen Nettokreditaufnahme des Bundes zugerechnet wird.“

Diese neue Regelung schreibt vor, dass Kredite, die das Bundesministerium der Finanzen nach den anderen Absätzen des § 9 FMStFG, für den Fonds zur Deckung von Aufwendungen für bestimmte Stabilisierungsmaßnahmen des Fonds aufnimmt, unabhängig von deren Höhe innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen sind.

Es ist davon auszugehen, dass das jährliche Haushaltsgesetz keine Kreditermächtigungen für den Fonds enthält. Andernfalls wären solche Ermächtigungen auf die Regelgrenze für die Kreditaufnahme anzurechnen und deshalb in diesem Umfang nicht weiter problematisch.

Die durch Kreditaufnahme zu finanzierenden Aufwendungen des Fonds lassen sich aber regelmäßig nicht planen und insbesondere nicht im Vorhinein einem bestimmten Haushaltsjahr zuordnen. Bei den Maßnahmen, auf die § 9 FMStFG Bezug nimmt, handelt es sich vielmehr durchweg um solche, die erst dann notwendig werden, wenn die Stabilität des Finanzmarktes oder einzelner Akteure gefährdet ist. Soweit sich solche Aufwendungen nicht planen lassen, führen sie erst im Haushaltsvollzug zu Ausgaben, die dann in den Anwendungsbereich der nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr bezogenen Kreditermächtigung des § 9 Abs. 1 FMStFG fallen.

### 3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreditaufnahmen nach § 9 FMStFG

Wie für jede Kreditaufnahme des Bundes ist nach Art. 115 Abs. 1 GG für die Kreditaufnahme des BMF für den Fonds eine der Höhe nach bestimmte gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Dem trägt § 9 FMStFG Rechnung.

Soweit die Krediteinnahmen des Fonds auf nicht planbaren Aufwendungen beruhen, die erst im Haushaltsvollzug entstehen, und soweit diese Kreditaufnahme zu einer Abweichung von der Regelgrenze des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG führt, findet Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG Anwendung. Danach sind auch diese Krediteinnahmen auf dem Kontrollkonto zu erfassen. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 und 5 i.V.m. § 7 Artikel 115-Gesetz wären sie grundsätzlich zusammen mit den sonstigen aus Abweichungen resultierenden zusätzlichen Krediten erst dann zurückzuführen, wenn und soweit der Schwellenwert von 1,5 % des BIP überschritten würde.

Der im Entwurf vorgeschlagene neue § 9 Abs. 6 FMStFG weicht davon ab, indem er eine Tilgung unabhängig von dem Schwellenwert vorschreibt. Der Bundestag hat einen gesonderten Beschluss über die Tilgung in Verbindung mit der Feststellung des übernächsten Haushaltsgesetzes zu fassen. Die Begründung des Gesetzentwurfs weist darauf hin, dass das der frühestmögliche Zeitpunkt sei, weil erst nach Abschluss des laufenden Haushaltsjahres feststehe, „ob und in welchem Umfang die zulässige Kreditaufnahme nach der Schuldenregel überschritten worden ist.“<sup>5</sup> Das erscheint plausibel, denn das Haushaltsgesetz für das nach der Kreditaufnahme nächste Haushaltsjahr ist nach § 110 Abs. 2 Satz 1 GG bereits vor Beginn dieses Haushaltsjahres und damit auch vor Abschluss des laufenden Haushaltsjahres festzustellen.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass die Regelung des § 9 Abs. 6 FMStFG n.F. hinsichtlich der Tilgung der zusätzlich aufgenommenen Kredite Art 115 Abs. 2 Satz 4 GG zumindest entspricht. Und in den Jahren, in denen auch die Kreditaufnahme auf der Basis von § 9 FMStFG noch nicht dazu führt, dass der negative Saldo des Kontrollkontos den Schwellenwert von 1,5 % des BIP übersteigt, würden die Anforderungen aus § 9 Abs. 6 FMStFG n.F. sogar über die aus Art. 115 Abs. 2 Satz 4 und 5 i.V.m. § 7 Artikel 115-Gesetz hinausgehen.

Soweit es sich bei den Krediteinnahmen für den Fonds um solche i.S.v. Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG handelte, wären sie deshalb grundsätzlich verfassungskonform. In der Presse ist in diesem Zusammenhang kritisch auf die in der Entwurfsbegründung enthaltene Formulierung hingewiesen worden, nach der „mit dieser Kreditaufnahme die nach der Schuldenregel zulässige Kreditaufnahme überschritten“ werden könne. Soweit das als

<sup>5</sup> Begründung des Gesetzentwurfs zu Art. 1 Nr. 14 Buchst. b, BT-Drs. 17/8343, S. 15, rechte Spalte.

Hinweis auf einen Verfassungsverstoß verstanden wurde, handelt es sich wohl um ein Missverständnis. Die Gesetzesbegründung meint ersichtlich nur ein Überschreiten der Regelgrenze nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 und 3 GG. Da im Haushaltsvollzug entstehende Abweichungen von dieser Regelgrenze unter den dort erwähnten Voraussetzungen durch Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG legitimiert sind, würde der vorgeschlagene Art. 9 Abs. 6 FMStFG grundsätzlich keinen Bruch der Schuldenbremse und damit auch keinen Verfassungsverstoß darstellen.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Bund nach Art. 143d Abs. 1 Satz 5 GG ohnehin noch bis zum 31.12.2015 von den Vorgaben des Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG abweichen darf. Überschreitungen der Grenze für die Strukturkomponente aufgrund von Kreditaufnahmen für den Finanzmarktstabilisierungsfonds würden auch deshalb keinen Verfassungsverstoß darstellen müssen.

### **III. Fazit**

Nach dem Gesetzentwurf soll der Finanzmarktstabilisierungsfonds kreditfinanzierte Stabilisierungsmaßnahmen durchführen können. Stabilisierungsmaßnahmen stehen nur dann an, wenn der Fonds eingreifen muss, um z.B. Banken zu retten. Solche Maßnahmen, die damit verbundenen Aufwendungen und auch die zur Deckung der Ausgaben vorgesehene Kreditaufnahmen lassen sich regelmäßig nicht planen. Die Notwendigkeit entsprechender Kreditaufnahmen entsteht deshalb typischerweise erst im Haushaltsvollzug. In diesen Fällen erlaubt Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG Abweichungen von der Regelgrenze für die Kreditaufnahme des Bundes. Eine solche Kreditaufnahme würde deshalb die Schuldenbremse grundsätzlich nicht gefährden. Vielmehr handelte es sich um ein ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehenes Element der Schuldenbremse. § 9 FMStFG in der im Entwurf vorgesehenen Fassung verstößt nicht gegen Art. 115 GG, sondern geht u.U. hinsichtlich der dort vorgesehenen Regelung zur Tilgung der zusätzlich aufgenommenen Kredite über das nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG und § 7 des Artikel 115-Gesetzes Erforderliche hinaus. Der neu gefasste § 9 FMStFG wäre daher verfassungskonform.

Frankfurt (Oder), den 20. Januar 2012



Professor Dr. Ulrich Häde

Berlin, den 18. Januar 2012

**S t e l l u n g n a h m e**  
**zum Entwurf eines**  
**„Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung**  
**des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)“**

- Die Grundsatzentscheidung, mit dem 2. FMStG den Finanzmarktstabilisierungsfonds zeitlich befristet für neue Anträge zu öffnen, ist richtig. Dies kann ein vertrauensbildendes Signal an die Märkte darstellen, dass der Fonds im Bedarfsfall Mittel zur Bewältigung der neuen Herausforderungen durch die Staatsschuldenkrise zur Verfügung stellt.
- Die Voraussetzungen, unter denen zeitlich befristet die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht höhere Eigenkapitalanforderungen anordnen kann (§ 10 Abs. 1b KWG-E), sollten präziser gefasst sein. Insbesondere dürften die Auslöser zusätzlicher Eigenkapitalanforderungen nicht maßgeblich politischen bzw. behördlichen Entscheidungen auf EU-Ebene überlassen werden.
- Die vorgesehenen Modifikationen der Regelungen zur Finanzmarktstabilisierung, des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes, des Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes und der Finanzmarktstabilisierungsfonds-Verordnung sind sachgerecht.
- Der Gesetzentwurf gewährleistet, dass auch künftig ein Kreditinstitut selbst darüber zu entscheiden hat, auf welchem Weg es angeordneten höheren Eigenkapitalanforderungen nachkommt.
- Einer „Zwangsrekapitalisierung“ eines Kreditinstituts bedarf es nicht. Denn im Bedarfsfalle wird ein Institut – wie auch die Erfahrungen mit dem Finanzmarktstabilisierungsfonds gezeigt haben – schon nach eigenem Ermessen Mittel des Fonds beantragen. Eine Regelung zur Zwangsrekapitalisierung von Kreditinstituten ist folglich nicht erforderlich und würde auf gravierende verfassungsrechtliche Bedenken stoßen.

## I. Grundsätzliches

1. Mit dem von den Europäischen Staats- und Regierungschefs am 26. Oktober 2011 verabschiedeten Maßnahmenpaket zur Staatsschuldenkrise soll unter anderem das Instrumentarium zur Abwendung von Gefahren für die Finanzmarktstabilität, die aus der Staatsschuldenkrise in Griechenland resultieren, erweitert werden. Insbesondere die damit verbundene **dramatische Verkürzung des Zeitplans von Basel III** für einen schrittweisen Aufbau des Eigenkapitals und die Vorgabe, innerhalb von nur sechs Monaten neun Prozent hartes Eigenkapital aufzubauen, hat die Rahmenbedingungen für die Kreditinstitute nachhaltig verschärft. Diese Maßnahme fordert die Institute hart in einer Zeit, in der sie vielfältige und tiefgreifende Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzmarktkrise getroffen haben und weiterhin treffen.
2. Die **Grundsatzentscheidung**, vor dem Hintergrund der Beschlüsse der EU-Staats- und Regierungschefs am 26. Oktober 2011 den Finanzmarktstabilisierungsfonds zeitlich befristet für neue Anträge zu eröffnen, ist **richtig**. Dies kann ein **vertrauensbildendes Signal an die Märkte** darstellen, dass der Fonds im Bedarfsfall auf freiwilligen Antrag eines Kreditinstituts Mittel zur Verfügung stellt. Die mit dem Restrukturierungsgesetz zum Jahreswechsel 2010/2011 eingeführten Instrumente sind – wie auch in der Begründung des Gesetzentwurfs treffend dargelegt – allein nicht ausreichend, die neuen Herausforderungen durch die Staatsschuldenkrise zu bewältigen.
3. Nicht übersehen werden sollte, dass das 2. FMStG vor dem Hintergrund der Staatsschuldenkrise Griechenlands der „**Stärkung des Vertrauens in den Kredit- und Finanzdienstleistungssektor zur Abwehr einer drohenden Störung des Finanzmarktes in Europa**“ dient. Ziel ist es eben nicht, wie teilweise behauptet, so genannte systemrelevante Kreditinstitute zu retten bzw. zu sanieren. Dies spiegelt sich auch in der vorgesehenen Erweiterung des bankaufsichtsrechtlichen Instrumentariums wider. Diese knüpft nicht an eine konkrete Bestandsgefährdung eines Kreditinstituts an. Vielmehr soll die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gegenüber einem Kreditinstitut höhere Eigenkapitalanforderungen bereits bei Vorliegen einer **abstrakten Gefahr für die Finanzmarktstabilität** anordnen können, die von dem betroffenen Institut weder selbst ausgelöst sein muss, noch dieses in einer Weise betrifft, dass es selbst tatsächlich gefährdet ist: Auch gegenüber einem "gesunden" Kreditinstitut können höhere Eigenkapitalanforderungen angeordnet werden. Auch aufgrund der hiermit verbundenen weitreichenden Folgen einer solchen Anordnung halten wir es aus verfassungsrechtlichen Gründen für unerlässlich, dass die **Kriterien** hierfür, also für die entsprechende Befugnis der BaFin, **deutlich präzisiert werden** (siehe hierzu im Einzelnen unsere Anmerkungen unter Ziffer II.2.).

4. Bedarf für die ursprünglich erwogene „**Zwangsrekapitalisierung**“ eines Kreditinstituts, d. h. die Möglichkeit der hoheitlichen Anordnung der Inanspruchnahme von Mitteln des Fonds, besteht nicht. Die Geschäftsleitung eines Kreditinstituts hat zur Erfüllung erhöhter Eigenkapitalanforderungen ohnehin die Beantragung von Mitteln des Fonds in ihre Überlegungen einzubeziehen. Vorrangig kommen – so ausdrücklich die Europäischen Staats- und Regierungschefs in ihrer Erklärung am 26. Oktober 2011 – private Kapitalquellen in Betracht (z. B. durch Umstrukturierungen). Ein Kreditinstitut wird Mittel des Fonds somit freiwillig beantragen, wenn diese Variante zum Wohle des Instituts geboten ist. Der unternehmerische Ermessensspielraum der Geschäftsleitung kann sich dabei „auf Null“ reduzieren. Die Konstituierung eines gesetzlichen Zwangs wäre daher nicht nur verfassungsrechtlich (fehlende Erforderlichkeit des Eingriffs) bedenklich, sondern auch faktisch obsolet.

## II. Einzelanmerkungen zu § 10 Abs. 1b KWG-E

1. **Regelungsadressaten:** Grundsätzlich sachgerecht ist der Ansatz des Gesetzentwurfs, dass zur Abwehr einer drohenden Störung des Finanzmarktes in Europa nicht nur gegenüber so genannten systemrelevanten Kreditinstituten, sondern unabhängig von ihrer Rechtsform gegenüber allen Kreditinstituten im Sinne des § 1 Abs. 1 KWG höhere Eigenmittelanforderungen festgelegt werden können. Es hängt von den **Marktverhältnissen, Umfeldbedingungen und der konkreten Situation eines Instituts im Einzelfall** ab, ob bei diesem Institut zur „Stärkung des Vertrauens in den Kredit- und Finanzdienstleistungssektor“ eine Erhöhung des Eigenkapitals angezeigt ist. Auf eine Entwertung dieses Instruments der Gefahrenabwehr durch eine – wie teilweise gefordert – statische **Differenzierung beim persönlichen Anwendungsbereich** sollte daher verzichtet werden.

2. **Eingriffsvoraussetzungen:** Mit der vorgesehenen Neufassung von § 10 Abs. 1b KWG wird die bisher in der Regelung zum Ausdruck kommende **grundsätzliche Wertung verändert**. Die Angemessenheit des haftenden Eigenkapitals soll nicht mehr vorrangig unter Berücksichtigung von betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ermittelt werden. Stattdessen soll künftig auf das Vertrauen in das Kredit- und Finanzdienstleistungswesen und die Finanzmarktstabilität abgestellt werden. Da § 10 Abs. 1b KWG auch das „Eingangstor“ für etwaige hieran anknüpfende weitere hoheitliche Maßnahmen (z. B. Einsetzung eines Sonderbeauftragten oder Verbot der Ausschüttung von Dividenden) darstellt, müssen zum einen die Voraussetzungen für erhöhte Kapitalanforderungen hinreichend klar beschrieben werden. Zum anderen fragt sich, ob die neue Zweck-Mittel-Relation verhältnismäßig ist. Dabei geht es um die Frage, ob **eingriffsintensive Maßnahmen getroffen werden können, wenn das Institut selbst nicht gefährdet ist**. Wie bereits unter Ziffer I.3. dargelegt, können nach dem Gesetzeswortlaut auch gegenüber einem "gesunden" Kreditinsti-

tut zur Abwendung einer (abstrakt) drohenden Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes in Europa höhere Eigenkapitalanforderungen angeordnet werden. So könnte zum Beispiel eine Anforderung von zusätzlichen Eigenmitteln an das Kreditinstitut A ergehen, wenn aufgrund der „außergewöhnlichen“ Marktverhältnisse die Refinanzierungsfähigkeit der Kreditinstitute B und C beeinträchtigt zu werden "droht", ohne dass dies beim Kreditinstitut A der Fall ist. Eine Anordnung könnte ergehen, obwohl in einer solchen Konstellation die Eigenmittelsituation des betroffenen Kreditinstituts A "hinreichend" und auch nicht kausal für eine etwaige Marktstörung wäre. Die Kriterien für die Befugnis der BaFin sollten daher in diesem Aspekt dahingehend präzisiert werden, dass eine solche **Anordnung von der konkreten Situation des betroffenen Kreditinstituts abhängt**. Hierzu ist unzweifelhaft eine Anhörung des jeweiligen Instituts vonnöten.

Ferner ist zweifelhaft, ob die vorgesehene Eingriffsmöglichkeit dem **Erfordernis rechtsstaatlicher Klarheit und Bestimmtheit ausreichend Rechnung trägt**. Aufgrund der Bezugnahme auf ein abgestimmtes Vorgehen insbesondere auf Ebene der Europäischen Union ist für die Regelungsadressaten nicht vorhersehbar und berechenbar, welche Eigenkapitalanforderungen die BaFin festsetzt. Kritisch zu sehen ist in diesem Zusammenhang unter anderem die Bezugnahme auf Beschlüsse des Europäischen Rates. So kann der Europäische Rat nach Artikel 15 des Vertrags über die Europäische Union Impulse setzen, allgemeine politische Zielvorstellungen und Prioritäten festlegen, jedoch nicht gesetzgeberisch tätig werden. **Wesentliche Entscheidungen – Voraussetzungen, Umstände und Folgen – muss der (deutsche) Gesetzgeber auch angesichts der durch eine Erhöhung des Eigenkapitals betroffenen Grundrechte** (insbesondere Artikel 12 und 14 des Grundgesetzes) und einer **etwaigen hiermit in Folge verbundenen (schwer kalkulierbaren) Inanspruchnahme staatlicher Mittel in Form des Finanzmarktstabilisierungsfonds selbst treffen. Dies darf daher nicht auf ein EU-Organ oder auf europäische Aufsichtsbehörden delegiert werden**. Daher spricht viel dafür, die Bezugnahme in § 10 Abs. 1b Satz 5 KWG-E nicht als Beispiel für die Erfüllung der Vorgaben in den Sätzen 2 und 3 zu formulieren.

3. **Maßnahmen zur Stärkung des Eigenkapitals:** Nach § 10 Abs. 1b Satz 12 KWG-E soll die BaFin unter anderem anordnen können, dass die Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile nicht zulässig ist, solange die angeordnete Eigenmittelausstattung nicht erreicht ist; aus entgegenstehenden Regelungen in Verträgen sollen keine Rechte hergeleitet werden können. Unabhängig von der Frage, ob sich durch eine solche Maßnahme ein substantieller Beitrag zur „Förderung zusätzlichen Eigenkapitals“ erzielen ließe, sollte die Regelung kritisch hinterfragt werden: Dem Anwendungsbereich der Regelung würden auch schon vor dem Inkrafttreten der Regelung geschlossene Verträge unterfallen, soweit darin ein Anspruch auf bestimmte Vergütungen für die Zukunft begründet wurde. Zweifelhaft ist, ob die in diesem Fall gegebene unechte Rückwirkung verfassungsrechtlich zulässig wäre. Sowohl Organmitglieder als auch Angestellte können hier – anders als z. B. bei der Umsetzung der Vorgaben des Financial Stability Board mit dem Gesetz über die aufsichtsrechtlichen Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten und

Versicherungsunternehmen – nicht darauf verwiesen werden, dass bei Einführung der Regelung für jedermann ersichtlich war, dass hier eine Einschränkung erfolgen wird. Sie können vielmehr auf den Bestand der derzeitigen Rechtslage vertrauen. Es erscheint daher geboten, nur solche Vergütungen zu erfassen, die den Organmitgliedern und Angestellten für Leistungszeiträume ausbezahlt werden, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes liegen. **Vergütungen für Leistungszeiträume vor Inkrafttreten des Gesetzes sollten folglich nicht erfasst werden.** Eine vergleichbare Regelung wurde bei der mit dem Restrukturierungsgesetz erfolgten Erweiterung der Anforderungen an Vergütungssysteme von Instituten getroffen, die Mittel des SoFFin oder des Restrukturierungsfonds in Anspruch nehmen (§§ 10 Abs. 2c Satz 5 FMStFG, 4 Abs. 5 Satz 5 RStruktFG). Der vorliegende Sachverhalt sollte ebenso geregelt werden.

4. **Zwangsrekapitalisierung:** Von der – teilweise geforderten – Möglichkeit einer Zwangsrekapitalisierung von Kreditinstituten sieht der Entwurf zu Recht ab. Die Geschäftsleitung eines Kreditinstituts hat die Entscheidung über eine Antragstellung im Rahmen ihres unternehmerischen Ermessens (siehe z. B. im Aktienrecht: „unter eigener Verantwortung“, § 76 Abs. 1 AktG) zu treffen. Dabei steht ihr grundsätzlich ein weiter Beurteilungsspielraum zu. Die aufsichtsrechtlichen (erhöhten) Mindestkapitalanforderungen reduzieren jedoch den Ermessensspielraum und die Wahl zwischen den Entscheidungsvarianten zur Erfüllung dieser Anforderungen (siehe hierzu etwa Dreher/Häußler, ZGR 2011, 471, 488 ff.). Vorrangig kommen – so auch die Erklärung zum Euro-Gipfel vom 26. Oktober 2011 (siehe Anlage 2 zur Erklärung, Ziffer 5) – private Kapitalquellen in Betracht (z. B. durch Umstrukturierungen). Kommt die Geschäftsleitung jedoch zu dem Ergebnis, dass zum Wohle des Kreditinstituts eine Antragsstellung geboten ist (weil dies die einzige Möglichkeit zur Beschaffung des benötigten Kapitals darstellt), reduziert sich ihr Ermessen „auf Null“ (vgl. Binder, WM 2008, 2340, 2348, Noack, Status Recht 2008, 356, 357; Veranneman, in Jaletzke/Veranneman, FMStG, Vorbm. §§ 6 bis 8 FMStFG, Rn. 21 ff.).

Bereits faktisch begründet daher die Festsetzung erhöhter Eigenkapitalanforderungen den Zwang, im Bedarfsfalle – wie auch die Erfahrungen mit dem Finanzmarktstabilisierungsfonds gezeigt haben – Mittel des Sonderfonds zu beantragen. Eines gesetzlichen Zwangs, also eines Eingriffs in die der Geschäftsleitung vom Gesetz zugewiesenen Kompetenzen, bedarf es folglich nicht. Eine **Regelung zur Zwangsrekapitalisierung** von Kreditinstituten ist folglich **nicht erforderlich** und würde auf **gravierende verfassungsrechtliche Bedenken** stoßen.

\* \* \* \* \*

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

Professur für Geld-, Währungs- und Noten-  
bankrecht

Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main  
– House of Finance –  
Grüneburgplatz 1  
D-60323 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34014  
Telefax +49 (0)69-798 33913  
geld-und-waehrung@imfs-frankfurt.de

## **Stellungnahme**

für die öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses

am 23. Januar 2012

zum

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur  
Stabilisierung des Finanzmarktes  
(Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG)**

BT-Drucksache 17/8343

## **I. Wesentliche Regelungsgegenstände**

Der Gesetzentwurf sieht im Schwerpunkt die Änderung folgender Gesetze vor:

- des Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetzes – FMStFG (Artikel 1)
- des Kreditwesengesetzes – KWG (Artikel 2)
- des Finanzmarktstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes – FMStBG (Artikel 3).

Damit soll vor allem befristet die Möglichkeit geschaffen werden, im Falle einer systemischen Krise erneut die Instrumente des FMStG zur Stabilisierung von Finanzinstituten einzusetzen: Garantien, Eigenkapitalhilfen, Risikoübernahmen und die Auslagerung von (problematischen) Wertpapieren auf Abwicklungseinrichtungen („bad banks“). Dafür sollen ein Garantierahmen von 400 Mrd. Euro und eine Kreditermächtigung von 80 Mrd. (gegenüber zuvor 70 Mrd. Euro) bereit gestellt werden.

Einen weiteren Schwerpunkt des Entwurfs bildet eine Erweiterung der Befugnisse der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin zur Anforderung einer höheren Eigenmittelausstattung im Einzelfall als nach der Solvabilitätsverordnung (SolvV) oder nach § 45b KWG vorgesehen.

Die ursprünglich geplante *zwangsweise Zuführung von Eigenmitteln* ist im Entwurf nicht mehr enthalten.

Darüber hinaus sind eine Präzisierung der Aufsichtsbefugnisse des Bundesministers der Finanzen sowie die zwingende Anordnung eines öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses für die Mitglieder des Leitungsausschusses der Finanzmarktstabilisierungsanstalt vorgesehen.

## **II. Grundsätzliches**

Der Gesetzentwurf ist ein Schritt in die richtige Richtung, lässt aber noch wesentliche Probleme der rechtlichen Regelungen zur Gewährleistung der „Stabilität des Finanzsystems“ ungelöst.

Immerhin bekennt er sich ausdrücklich dazu, dass es eine grundlegende Aufgabe des Staates sei, eine mögliche Gefährdung des Finanzsystems präventiv zu bekämpfen; auch schon bei einer lediglich „latenten Gefahr“ (Punkt A, 2. Absatz). Die Stabilisierung der Finanzmärkte und der Institute, die auf ihm agieren, wird als das anerkannt, was sie ist, die Erfüllung einer Staatsaufgabe mit hoheitlichen Mitteln. Insoweit folgt der Entwurf folgerichtig dem Weg, der mit den Änderungen des Kreditwesengesetzes durch Artikel 2 des Restrukturierungsgesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I, S. 1900) und der Schaffung des Restrukturierungsfonds – mit weitreichenden Befugnissen – durch Artikel 3 desselben Gesetzes beschritten worden war.

Die in rascher Abfolge verabschiedeten Gesetze und ihre Novellierungen zeigen aber auch, dass der Bundesgesetzgeber im Grundsatz anerkannt hat, dass sich die seit Ende des zwanzigsten Jahrhunderts weitgehend unangefochten verfolgte Grundlinie im Finanzmarktrecht, Deregulierung und Liberalisierung, als gefährlicher und überaus kostspieliger Irrweg entpuppt hat. Die unkritische Beseitigung oder grundlegende Umgestaltung bewährter Strukturen, nicht zuletzt des Pfandbriefgesetzes vom 22. Mai 2005 (BGBl. I, S. 1373) und die leichtfertige Aufhebung gesetzlicher Garantien für die finanzielle Stabilität von Finanzinstituten zur Grundversorgung von Wirtschaft und Bevölkerung, haben keineswegs die regelmäßig beschworene Stärkung des Finanzplatzes Deutschland bewirkt. Im Gegenteil haben sie das Gesamtsystem in einem Ausmaß destabilisiert, dass letztlich immer wieder Unterstützungsmaßnahmen von Seiten der öffentlichen Hand als unumgänglich angesehen wurden. Die deregulierte und privatisierte Finanzwirtschaft war dazu jedenfalls nicht mehr in der Lage.

Das gerne verwendete Konzept von der „regulierten Selbstregulierung“ hat letztlich dazu geführt, dass marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismen im Bereich der Finanzmärkte weitgehend außer Kraft gesetzt wurden und an ihre Stelle unkoordinierte

ad-hoc Maßnahmen der öffentlichen Hand getreten sind, die den Wettbewerb verzerren, soweit er überhaupt noch stattfindet – verbunden mit unüberschaubaren Risiken für die öffentlichen Haushalte. Im Ergebnis haben die lange Zeit verfolgten Paradigmen nicht zu mehr, sondern zu weniger Marktwirtschaft geführt.

Es muss aber auch ein grundlegendes Marktversagen in Betracht gezogen werden. Die Stabilität des Finanzsystems ist ein öffentliches Gut, ein Schutzgut im Sinne des Gefahrenabwehrrechts. Aber auch der Schutz der Bevölkerung vor den Folgen systemisch verfehlter Geschäftspraktiken, die sie nicht durchschauen kann, gehört dazu. Das war seit Beginn des 19. Jahrhunderts eine gängige Erkenntnis. Sie scheint aber gegen Ende des 20. Jahrhunderts in Vergessenheit geraten zu sein. Die in der Begründung des Entwurfs verwendete polizeirechtliche Begrifflichkeit ist aber ein deutliches Anzeichen für das überfällige Umdenken.

Finanzmarktrecht muss im Kern aber (wieder) als Recht der Gefahrenabwehr, als (Sonder-)Ordnungsrecht verstanden werden, auch wenn das den betroffenen Kreisen nicht gefällt. Nur so lassen sich die vielfältigen Stabilisierungsmaßnahmen und der Einsatz überaus umfangreicher öffentlicher Mittel rechtfertigen. In diesem Sinne sind auch die zur Finanzierung des Restrukturierungsfonds hoheitlich auferlegten Beiträge zu verstehen, die als „Lenkungsabgaben“ nicht zuletzt der (präventiven) Gefahrenabwehr dienen. Hinzu kommen die laufenden, aber bruchstückhaften Verschärfungen der Anforderungen an Eigenkapital und Liquiditätsvorsorge der Kreditinstitute. Auch sie dienen – bei aller Unvollkommenheit – letztlich der Gefahrenabwehr im traditionellen Sinne des Verwaltungsrechts.

Der Entwurf verfolgt dieses Ziel trotz zutreffender Ansätze aber nicht hinreichend konsequent. Auch wird nicht die Gelegenheit genutzt grundlegende konzeptionelle des (ursprünglichen) Gesetzes und verfassungsrechtlich kaum haltbare Regelungen zu beseitigen. Zudem sind die vorgeschlagenen Änderungen viel zu kompliziert und vergrößern, die ohnehin ständig wachsende Komplexität der Regelungen. Diese Komplexität ist aber ein wesentlicher Teil des Problems, das gelöst werden muss. Die Reduktion der Komplexität, nicht nur der sogenannten Finanzprodukte, sondern

auch der Rechtsvorschriften wäre stattdessen dringend erforderlich.

### **III. Einzelheiten**

#### *1. Die Organisation von Fond und Anstalt*

Die überaus merkwürdige Konstruktion einer nicht-rechtsfähigen Anstalt „bei der Deutschen Bundesbank“, die hoheitliche Aufgaben „im Namen“ eines Fonds wahrnimmt, der als (rechtlich unselbständiges) Sondervermögen des Bundes vom Bundesminister der Finanzen verwaltet wird, ist schlechterdings nicht nachvollziehbar; jedenfalls nicht nach den gängigen organisationsrechtlichen Prinzipien. Sie ist allenfalls mit den Auseinandersetzungen bei der Entstehung des Gesetzes zu erklären, aber nicht zu rechtfertigen.

Eine Hauptschwäche dieses Konstrukts ist durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung beseitigt worden: Die Finanzmarktstabilisierungsanstalt ist nunmehr eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts. Es bleibt allerdings die verquere Parallelität von (rechtsfähiger) Anstalt und (teilrechtsfähigem) Fonds, § 3 FMStFG, in dessen (!) Namen die Anstalt ihre Aufgaben erfüllt, § 3a Abs. 2 Satz 1 FMStFG, obwohl die Verwaltung des Fonds dem Bundesminister der Finanzen „obliegt“, § 4 Abs. 1 Satz 4 FMStFG. Ohne Verrenkungen ist deshalb auch die Begründung, die im Schrifttum gegeben wird, der Fonds verfüge über keine Organe und müsse sich deshalb der Anstalt bedienen,<sup>1</sup> nicht nachvollziehbar.

Auch ist zu bezweifeln, dass durch die gewählte Konstruktion die Kreditaufnahmegrenzen von Art. 115 GG verfassungsrechtlich wirksam unterlaufen werden können.

Sinnvoll wäre es, die Anstalt mit der Verwaltung des Fonds zu beauftragen und in eigenem Namen handeln zu lassen oder den Fonds als Rechtssubjekt auszugestalten und ihn mit eigenen Organen zu versehen, damit er handlungsfähig ist.

---

<sup>1</sup> *Becker/Mock*, FMStFG, Kommentar, 2009, § 1-3 Rdn. 42.

## *2. Aufsicht über die Anstalt*

Zweckaufsicht ist nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen umfassend. Eine Klarstellung zum Gegenstand der Rechtsaufsicht ist überflüssig. Allenfalls ist eine Präzisierung dahingehend sinnvoll, dass die Anstalt den „Weisungen der Aufsichtsbehörde auch im Einzelfall unterliegt“ und „ohne jede Einschränkung zu berichten hat“. „Der Aufsichtsbehörde ist unmittelbarer Zugang zu allen Informationen, die im Rahmen ihres Geschäftsbetriebs anfallen, unmittelbar zugänglich zu machen“.

## *3. Kontrolle durch den Bundesrechnungshof*

Namentlich im Hinblick auf die Haftung des Bundes für den Fonds (§ 5 Satz 2 FMStFG) ist aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Kontrolle der Tätigkeit von Fonds und Anstalt durch den Bundesrechnungshof unerlässlich. Eine dahingehende verfassungsrechtliche Pflicht ist vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 13. Dezember 2011 - bei vergleichbarer verfassungsrechtliche Lage – vor kurzem ausdrücklich bekräftigt worden (Az. VerfGH 11/10).

Vorschlag:

In § 11 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„Der Bundesrechnungshof prüft die Jahresrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Tätigkeit von Anstalt und Fonds. Die Prüfung erstreckt sich auch auf die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der gewährten Unterstützungsleistungen durch die Empfänger, die insoweit der uneingeschränkten Kontrolle durch den Bundesrechnungshof unterliegen.“

## *4. Kontrolle durch die Öffentlichkeit*

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob nicht auch der Bundestag und die Öffentlichkeit über die Adressaten von Unterstützungsleistungen und ihr Umfang entsprechend dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika zu informieren sind, sobald der Stabilisierungszweck erreicht worden ist.

### *5. Status der Mitglieder des Leitungsausschusses*

Die Mitglieder des Leitungsausschusses, der nach § 3a Abs. 3 FMStFG die Anstalt leitet und Dienstvorgesetzter ihres Personals ist, üben ein öffentliches Amt mit hoheitlichen Befugnissen aus. Von daher ist es angezeigt, dass ihr Dienstverhältnis zum Bund zwingend öffentlich-rechtlich ausgestaltet wird. Fraglich ist jedoch, ob es dazu der Statuierung eines komplizierten Sonderrechts bedarf. Sie könnten statt dessen zu (Zeit-)Beamten des Bundes im Haupt- oder Nebenamt ernannt werden. Wenn ihre vorzeitige Abberufbarkeit gewährleistet werden soll, könnten sie zu politischen Beamten ernannt werden. Falls die Vorgaben des Beamtenbesoldungsrechts als zu eng empfunden werden und darum geht es nach der Gesetzesbegründung im Wesentlichen, könnte ihre Besoldung auch außerhalb des Besoldungsgesetzes geregelt werden – notfalls durch privatrechtliche Vereinbarung wie bei den Mitgliedern des Vorstandes der Deutschen Bundesbank. Ob die Erforderlichkeit einer solchen Sonderbehandlung tatsächlich zu bejahen ist, dürfte aber alles andere als sicher sein.

Der nach Artikel 1 Nr. 2 b einzufügende Satz ist überflüssig.

### *6. Unterstützung von Instituten*

Das Gesetz macht den Einsatz von Maßnahmen des Fonds zur Stabilisierung von Instituten im Sinne von § 2 Abs. 1 des FMStFG von der Bereitschaft der Betroffenen zur Mitwirkung abhängig. Die wesentlichen Instrumente, Garantien nach § 6 FMStFG, Rekapitalisierungen nach § 7 FMStFG und Risikoübernahmen nach § 8 FMStFG können eingesetzt werden, wenn die betroffenen Institute einen Antrag stellen, § 4 Abs. 1 Satz 1 FMStFG. Dies ist eine entscheidende Schwäche des deutschen Rechts – auch im Vergleich zum Ausland.

### *7. Beteiligungserwerb*

Wenn sich der Fonds an Unternehmen beteiligt, muss er im Einzelnen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit nehmen können. Dazu ist es unerlässlich, dass er sich zwingend umfassende Einflussrechte bei der Bewilligung einräumen lässt. Im Regelfall ist eine stille Beteiligung kein akzeptables gesellschaftsrechtliches Instrument. Im Re-

gelfall ist eine Beteiligung mit vollem Stimmrecht und eine angemessene, regelmäßig mehrheitliche Vertretung in den Aufsichtsgremien (Aufsichtsrat) vorzusehen. Nur so lassen sich die eingegangenen finanziellen Risiken vor den Steuerzahlern und dem Parlament rechtfertigen.

#### *8. Kreditermächtigung*

Der in Artikel 1 Nr. 14 vorgesehene neue Absatz 6 von § 9 geht wohl von der impliziten Annahme aus, dass eventuell eintretende Überschreitungen der nach Art. 115 Abs. 2 GG zulässigen Kreditaufnahme durch Satz 6 von Art. 115 Abs. 2 GG (Naturkatastrophen, Notsituationen) gerechtfertigt sein könnten. Andernfalls würde die Vorgabe eines Tilgungsplans wenig Sinn machen. Auch die Begründung im Besonderen Teil des Entwurfs ist insoweit nicht ganz eindeutig. Ob die Voraussetzungen von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG aber tatsächlich erfüllt sind, ist indes fraglich.

#### *9. Erweiterung der Befugnisse der BaFin*

Der Entwurf sieht eine Ergänzung und Präzisierung der bereits im Jahre 2009 eingeführten Befugnisse der BaFin zur Festlegung höherer Eigenmittelanforderungen vor. In diesem Kontext soll sie auch ermächtigt werden, von einzelnen Instituten, übergeordneten Unternehmen einer Institutsgruppe oder einer Finanzholding-Gruppe die Vorlage eines nachvollziehbaren Plan zur Verbesserung von Eigenkapital und Liquidität zu verlangen, wenn sie die neuen, erhöhten Anforderungen nicht einhalten. Voraussetzung für diese Maßnahmen ist eine „drohende Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes“ oder eine Gefahr für die Finanzmarktstabilität“.

Diese zusätzlichen Eigenmittel sollen von den Kreditinstituten verlangt werden dürfen, die nach Einschätzung von Bankenaufsicht und EBA „als prägend für die Finanzmärkte in der Europäischen Union“ angesehen werden. Auffällig ist, dass nicht auf die „Systemrelevanz“ abgestellt wird, sondern auf den nicht wesentlich schärferen Begriff „prägend“. Zusätzlich soll es noch darauf ankommen, ob sie deshalb eine besondere Verantwortung tragen. Diese Verantwortung soll in zweifacher Hinsicht bestehen:

1. gegenüber den Gläubigern im Hinblick auf die anvertrauten Vermögenswerte
2. als Marktteilnehmer mit prägendem Einfluss auf die Funktionstüchtigkeit und das Vertrauen in die Stabilität der europäischen Geld- und Kapitalmärkte.

Der mit dieser Regelung verfolgte Zweck leuchtet ein. Die legislatorische Umsetzung ist jedoch fragwürdig. Der Wortlaut der Vorschrift ist unstrukturiert und nur sehr schwer erfassbar. Er enthält in wichtigen Teilen nur tautologisch Umformungen von Annahmen. Die neue Kategorie einer „besonderen Verantwortung“ ist konturlos und öffnet die Tür für beliebige Wertungen der Anwender.

#### *10. Fehlen einer Befugnis zur einseitigen Anordnung von Unterstützungsleistungen*

Die ursprünglich erwogene Ermächtigung der BaFin zur zwangsweisen Durchsetzung von stabilisierenden Maßnahmen, namentlich zur Anordnung einer Zwangsrekapitalisierung ist nicht in den Entwurf aufgenommen worden. Diese bildet aber - auch nach den ausländischen Erfahrungen - einen wesentlichen Baustein für die Stabilisierung des Finanzsystems, namentlich des Bankensystems. Dabei ist aber unbedingt darauf zu achten, dass es nicht „die“ Banken gibt, sondern dass es erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Banken und Bankengruppen gibt, namentlich in Deutschland. Sie haben sich auch als sehr unterschiedlich stabil im Verlauf der gegenwärtigen Krise erwiesen.

Es bieten sich grundsätzlich zwei Wege an, um zu einer zwangsweisen Kapitalisierung zu gelangen:

- Entweder werden die in Artikel 2 Nr. 1 des Entwurfs vorgezeichneten Instrumente ausgeweitet und verschärft oder
- es wird § 4 Abs. 1 Satz 1 FMStFG modifiziert.

Im zweiten Fall müsste auf das Antragserfordernis verzichtet werden. Dieser Weg dürfte vorzuziehen sein.

#### *Vorschlag:*

Die Vorschrift hätte dann folgenden Wortlaut:

„Über die vom Fonds gemäß den §§ 5a, 6, 7 und 8 vorzunehmenden Stabili-

sierungsmaßnahmen entscheidet das Bundesministerium der Finanzen. Unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darf auch gegen den Willen der Betroffenen eine solche Maßnahme angeordnet werden.“

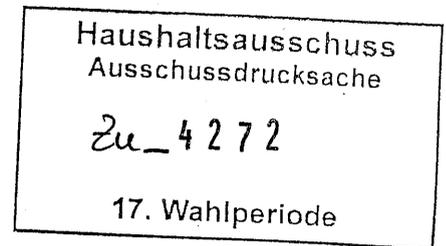
Die bisherigen Sätze 2-5 werden Sätze 3-6.

Frankfurt, den 22. Januar 2012

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

Anlage 2

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat -



Ergänzung  
der Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 23. Januar 2012 auf Anforderung zum  
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP eines  
Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets  
zur Stabilisierung des Finanzmarktes  
(Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG),  
BT-Drucksache 17/8343,  
zugeleitet wurden.

- **Sabine Lautenschläger**  
**Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank**

## Stellungnahme

Frankfurt am Main  
23. Januar 2012  
Seite 1 von 3

### Stellungnahme von Sabine Lautenschläger, Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank

**anlässlich der öffentlichen Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz — 2. FMStG)**

Der Gesetzentwurf geht auf Absprachen auf europäischer und internationaler Ebene zurück, wonach die Eigenkapitalausstattung systemrelevanter Banken in der gegenwärtigen Krise aus finanzstabilitätspolitischen Gründen erhöht werden soll. Mit dem Gesetz soll einer möglichen Gefährdung des Finanzsystems präventiv bzw. bereits bei latenter Gefahr begegnet werden können. Dazu werden der Finanzaufsicht größere Handlungsmöglichkeiten für den Fall eröffnet, dass privatwirtschaftliche Lösungen zur Stärkung der Eigenkapitalbasis von Instituten scheitern. Kreditinstitute sollen grundsätzlich bis zum 31. Dezember 2012 befristet die Möglichkeit haben, Stabilisierungsmaßnahmen zu beantragen.<sup>1</sup> Die geplanten Maßnahmen sind grundsätzlich zu begrüßen.

Für die Finanzierung von Maßnahmen wird der Finanzmarktstabilisierungsfonds für neue Anträge geöffnet. Dabei kann das schon bis 2010 zur Verfügung stehende Instrumentarium vollständig genutzt werden. Für die Gewährung von Maßnahmen wird der Garantierahmen auf 400 Mrd. € und die

<sup>1</sup> Die ursprünglich im FMStFG geschaffene Möglichkeit war grundsätzlich zum 31. Dezember 2010 ausgelaufen.

Kreditermächtigung auf 80 Mrd. € erhöht, davon 10 Mrd. € mit Zustimmung des Haushaltsausschusses des Bundestages. Damit setzt der Bund ein deutliches Signal, dass er die Finanzmarktstabilität sicherstellen wird. Die Gewährung von Garantien wird künftig grundsätzlich für einen Zeitraum von fünf Jahren möglich sein. Für gedeckte Schuldverschreibungen gilt entsprechend den beihilferechtlichen Vorgaben ein Zeitraum von sieben Jahren.

Neben der Reaktivierung des Finanzmarktstabilisierungsfonds wird das bankaufsichtliche Instrumentarium gestärkt. Bei einer besonderen Risikolage auf dem Finanzmarkt oder zur Abwendung einer drohenden Gefahr für die Finanzmarktstabilität – also nicht erst bei konkreter Bestandsgefährdung eines Instituts – kann die BaFin eine höhere Eigenmittelausstattung eines Instituts anordnen, als sich aus der Solvabilitätsverordnung oder nach bisher schon aus institutsspezifischen Gründen möglichen ergänzenden Kapitalanforderung ergibt. Es handelt sich um eine Ermessensentscheidung der BaFin. Sie kann, im Regelfall im Rahmen eines koordinierten Vorgehens auf europäischer Ebene oder aufgrund einer Empfehlung des ESRB oder aufgrund von Empfehlungen der EBA, von einzelnen Unternehmen mit einer bedeutenden Stellung auf dem Finanzmarkt für eine begrenzte Zeit das Vorhalten eines zusätzlichen Kapitalpuffers zur Stärkung des Vertrauens in die Widerstandskraft dieser Institute verlangen, wenn anderenfalls eine Störung des Finanzmarkts droht. Die Befugnis ist bis zum 31.12.2012 befristet.

Da die höheren Kapitalanforderungen insbesondere im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens auf Ebene der Europäischen Union zum Tragen kommen sollen und solche Maßnahmen von hoher ordnungspolitischer Bedeutung sind, empfiehlt es sich, im Vorfeld in jedem Fall einen entsprechenden Beschluss des Europäischen Rates einzuholen, um den politischen Konsens zu sichern.

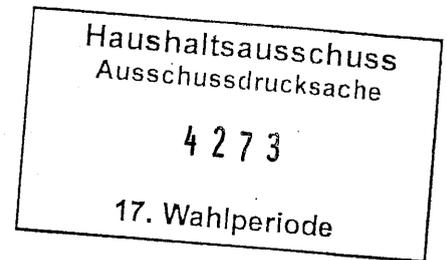
Ein weiterer Aspekt des Gesetzentwurfs betrifft den Umgang mit der Schuldenbremse, die derzeit durchaus Vorbildfunktion für die geplanten stabilitätsorientierten Reformen des Rahmenwerks der Europäischen Währungsunion hat. In diesem Zusammenhang ist die Sicherung nachhaltiger öffentlicher Fi-

nanzen durch strikte Haushaltsregeln und deren konsequente Umsetzung von besonderer Bedeutung. Eine Kreditaufnahme über Nebenhaushalte hat in der Vergangenheit spürbar zum staatlichen Schuldenaufbau beigetragen. Im vorliegenden Fall erschwert die vorgesehene Regelung eine transparente Regelbindung sowie die effektive öffentliche und parlamentarische Kontrolle. Durch den Gesetzentwurf wird zudem eine Überschreitung der Obergrenze für das strukturelle Defizit in einer Gesamtbetrachtung mit dem Bundeshaushalt ex ante möglich. Zwar ist grundsätzlich positiv zu bewerten, dass ein tatsächlich erfolgtes Überschreiten unabhängig vom Kontostand auf dem Kontrollkonto mit einer perspektivisch verpflichtenden Tilgung verbunden werden soll. Durch die zeitliche Entkopplung von Kreditermächtigung und Tilgungsplan würde allerdings die bei der Verfassungsregelung zur Ausnahmeklausel angelegte wichtige Anreizkompatibilität gelockert. Insgesamt wird die bereits in der Gesetzesbegründung zu Art. 143 d GG ausgeführte Schwierigkeit deutlich, Kreditermächtigungen für Sondervermögen in die Schuldenbremse zu integrieren.<sup>2</sup> Vor diesem Hintergrund wäre auf eine Verschuldung über Nebenhaushalte zu verzichten und eine notwendige zusätzliche Kreditermächtigung im Bundeshaushalt auszubringen.

---

<sup>2</sup> Bundestagsdrucksache 16/12410, S. 13: „Solche Sondervermögen sind dem System der neuen Schuldenregel fremd und eignen sich nicht zur Integration in das neue Regime.“

Haushaltsausschuss  
- Sekretariat -



Zusammenstellung  
der schriftlichen Stellungnahmen,  
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung  
zu seiner öffentlichen Anhörung  
am 23. Januar 2012 zum  
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP eines  
Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets  
zur Stabilisierung des Finanzmarktes  
(Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz – 2. FMStG),  
BT-Drucksache 17/8343, zugeleitet wurden.

- **Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands**

Per E-Mail und Telefax

Frau  
Petra Merkel MdB  
Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
im Deutschen Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Name: Indranil Ganguli  
Telefon: (0 30) 81 92 - 2 13  
Telefax: (0 30) 81 92 - 2 18  
E-Mail: indranil.ganguli@voeb.de

19. Januar 2012

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein  
Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesregierung hat am 17. Januar 2012 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Umsetzung eines Maßnahmenpakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz - 2. FMStG) beschlossen. Im Vorfeld der Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 23. Januar 2012 übermitteln wir Ihnen anbei unsere Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen  
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands

(Dr. Hans Reckers)

(Carsten Groß)

19. Januar 2012  
CG/GA

## **Stellungnahme des VÖB zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zweites Finanzmarktstabilisierungsgesetz**

Wir unterstützen das mit der Reaktivierung des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes (2. FMStG) verfolgte Ziel, ein ergänzendes finanzpolitisches Instrumentarium für Maßnahmen zur frühzeitigen Stabilisierung einzelner Kreditinstitute und damit des Finanzmarktes insgesamt zur Verfügung zu stellen. Einige der vorgeschlagenen Maßnahmen begegnen gleichwohl Bedenken.

Es ist positiv festzustellen, dass im Entwurf eine Ausweitung der SoFFin-fähigen Aktiva vorgenommen wird (Art. 1 Nr. 7 des 2. FMStG). Ebenso begrüßenswert ist, dass der Entwurf keine Zwangskapitalisierung vorsieht. Insofern bleibt es bei dem Grundsatz, dass ein Institut selbst darüber entscheiden kann, welcher Weg zur Erfüllung höherer bankaufsichtlicher Eigenmittelanforderungen gewählt wird.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Kreditwesengesetzes (KWG) in Art 1 Nr. 1 des 2. FMStG-E lehnen wir ab. In § 10 Abs. 1b KWG-E wird die Rechtsgrundlage für die Exekutierung der auf dem EU-Gipfel am 26. Oktober 2011 beschlossenen Kapitalisierungsmaßnahmen mittels weitreichender Generalklauseln geschaffen. Die Kompetenzen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) werden – zunächst befristet bis zum 31. Dezember 2012 – dahingehend erweitert, dass sie

- allein auf Basis eines abgestimmten Vorgehens auf EU-Ebene sowie von Beschlüssen und Empfehlungen bankaufsichtlicher und politischer Gremien der EU eine über die in der Solvabilitätsverordnung verankerten Vorgaben hinausgehende Eigenmittelausstattung anordnen kann und
- dies nicht nur bei einzelnen Instituten, sondern u. a. auch bei „Arten“ von Instituten, wobei dies zunächst auf die „systemrelevanten Institute“ abzielt, künftig aber – wegen der diesbezüglich sehr offen bzw. vage gehaltenen Definitionen – weite Gestaltungsspielräume eröffnet.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene unmittelbare Überführung von Beschlüssen und Empfehlungen von EU-Gremien in das Kreditwesengesetz per Generalklausel halten wir verfassungsrechtlich für bedenklich. Sie verstößt unseres Erachtens gegen das Bestimmtheitsgebot, wonach der Gesetzgeber die wesentlichen Festlegungen im Gesetz selbst vorzunehmen hat. Selbst bloße, nicht von der EU-Kommission im Rahmen eines ordentlichen Rechtsetzungsverfahrens angenommene Empfehlungen der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA) könnten künftig Grundlage für weitreichende bankaufsichtliche Eingriffe dar-

stellen. Durch das systemische „override“ der EU-Aufsicht würden die vom deutschen Gesetzgeber erlassenen Normen des Kreditwesengesetzes ausgehebelt. Die Ausdehnung der Kompetenz der europäischen Organe missachtet den Parlamentsvorbehalt sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene. Eine parlamentarische Kontrolle findet nicht statt.

Weder die nationale Aufsicht noch die EBA darf sich über geltendes europäisches Recht hinwegsetzen. Selbst im Rahmen der neuen EU-Strukturen im Bereich der Bankenaufsicht wird die im Mitentscheidungsverfahren zugewiesene Kompetenz der EBA, über so genannte „*binding technical standards*“ Rechtsetzung vornehmen zu können, durch die Zustimmungspflicht der Europäischen Kommission und das Einwandsrecht des Europäischen Parlaments oder des Rates begrenzt. Die im Gesetzentwurf referenzierten europäischen Beschlüsse betreffen die Höhe der Kapitalanforderung, den Einhaltungstichtag sowie die geeigneten Kapitalinstrumente. Dies sind die Kernbereiche der Bankaufsichtsregulierung. Die EU-Organe erhielten somit das Werkzeug, um politisch erwünschte strukturelle Veränderungen im Finanzsektor zu befördern. Unseres Erachtens ist nicht auszuschließen, dass die vorgesehene Regelung über die Frist 31. Dezember 2012 hinaus verlängert wird. Dies würde die Übertragung wirtschaftspolitisch sensibler Rechtsetzungskompetenzen auf eine parlamentarisch nicht kontrollierte europäische Ebene verstetigt.

Die vorgenannte Kritik wird umso bedeutender, als mit der Anordnung höherer Eigenmittelanforderungen auch das Tor für Folgemaßnahmen, die in Rechte Dritter eingreifen (Ausschüttungsverbote u. ä. nach § 45 KWG-E), geöffnet wird. Somit wären von diesem Gesetzentwurf nicht nur systemrelevante Häuser, sondern vielmehr alle Banken (auch Volksbanken, Raiffeisenbanken, Sparkassen und kleine Privatbanken) betroffen, die sich z. B. als Gesellschafter oder Investoren bei anderen Instituten engagieren.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, im Rahmen des weiteren parlamentarischen Verfahrens zu berücksichtigen, dass

- die im Gesetzentwurf vorgesehenen Anordnungs- und Eingriffsrechte europa- und verfassungsrechtlich einwandfrei ausgestaltet und
- Mitwirkungsrechte der gesetzgebenden Organe über einen entsprechenden Parlamentsvorbehalt bei den umzusetzenden bankaufsichtlichen Beschlüssen sichergestellt werden.

Für ergänzende Erläuterungen stehen wir Ihnen auch über den Austausch im Rahmen der Anhörung im Haushaltsausschuss hinaus gern zur Verfügung.