

Wirksame Regulierung statt Bankenabgabe

Die Verfassung verlangt, dass nur eine homogene Gruppe zur Bewältigung von Finanzmarktkrisen herangezogen werden darf / Von Christofer Lenz

Der Staat hat die Finanzmarktkrise erfolgreich bewältigt. Der dazu geschaffene Sonderfonds (Soffin) konnte die Unternehmen des Finanzmarkts durch Hilfen in dreistelliger Milliardenhöhe stabilisieren. Jetzt schlägt die Bundesregierung eine „Bankenabgabe“ vor, um für künftige Finanzmarktkrisen in einem neuen Fonds Gelder anzusammeln. Rechtlich ist die Bankenabgabe eine „Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion“. Solche Sonderabgaben müssen verfassungsrechtlich „seltene Ausnahmen bleiben“, weil sie sowohl die Finanzverfassung des Grundgesetzes als auch die Grundrechte beeinträchtigen. Allein 2009 hat das Bundesverfassungsgericht zwei Gesetze für nichtig erklärt, die der Land- und Ernährungswirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft Sonderabgaben auferlegt hatten. Die dabei von den Verfassungsrichtern konkretisierten Vorgaben bedeuten für die Bankenabgabe: Der Gesetzgeber muss mit ihr einen Sachzweck verfolgen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Belasten

darf er mit der Sonderabgabe nur eine homogene Gruppe, die in einer Sachnähe zu dem verfolgten Sachzweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann.

Erklärtermaßen soll die Bankenabgabe dem Sachzweck dienen, künftige Finanzmarktkrisen bewältigen zu können – ohne Inanspruchnahme des Bundeshaushalts. Dazu ist die Bankenabgabe aber wohl untauglich. Angepeilt ist ein Aufkommen von gut einer Milliarde Euro. Erst in 25 Jahren wären die 27,5 Milliarden Euro eingesammelt, die der Soffin bisher allein für die Rekapitalisierung der Commerzbank, der HRE und der West LB eingesetzt hat. Der durch die geplante Bankenabgabe zu speisende Sonderfonds wäre ein Placebo. Die zur Absicherung einer systemischen Krise erforderlichen Mittel können gar nicht aufgebracht werden, sie würden die Abgabepflichtigen so stark belasten, dass sie ihrer Aufgabe der Versorgung der Realwirtschaft mit Finanzdienstleistungen nicht mehr gerecht werden könnten. In je-

der substantiellen Krise muss daher ohnehin wieder auf den Staat zurückgegriffen werden.

Belastet werden darf zudem nur eine homogene Gruppe. Das sind die Banken nicht einmal auf den ersten Blick. Homogen wird eine Gruppe nicht dadurch, dass der Sonderabgabengesetzgeber sie zusammenfasst. Vielmehr muss die Gruppe schon bislang in der Rechtsordnung vorstrukturiert sein. Das ist die jetzt in Aussicht genommene Gruppe der Abgabepflichtigen nicht. Der Gesetzgeber müsste die Gruppe der Abgabepflichtigen entweder deutlich weiter oder enger ziehen.

Eine Erweiterung des Kreises der Abgabepflichtigen wird durch die rechtliche Vorstrukturierung nahegelegt, die 2008 durch das Finanzmarktstabilisierungsgesetz herbeigeführt worden ist. Dieses Gesetz ist die Blaupause für Stabilisierungsmaßnahmen auch in künftigen Finanzmarktkrisen. Die Maßnahmen nach diesem Gesetz können aber nicht nur zugunsten von Banken ergriffen werden, sondern

auch für Versicherungsunternehmen, bestimmte Pensionsfonds, Kapitalanlagegesellschaften, Börsenbetriebsgesellschaften und sogar für im Ausland ansässige Zweckgesellschaften, die zur Verschärfung der aktuellen Finanzmarktkrise einen erheblichen Beitrag geleistet hatten, gerade bei der HRE. Diese Gruppe möglicher Empfänger von Stabilisierungsleistungen wird im Gesetz selbst als „Unternehmen des Finanzsektors“ definiert. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist damit nahegelegt, für eine Sonderabgabe zur Finanzierung weiterer Finanzmarktkrisen diese Gruppe potentieller Hilfspfänger heranzuziehen. Für die Herausnahme etwa der Versicherungsunternehmen gibt es kein tragfähiges Argument, zumal der amerikanische Versicherungskonzern AIG neben Lehman einer der Hauptfaktoren der dortigen Krise war. Deshalb kann die Regierung nicht erklären, warum Banken die Mittel für künftige Rettungsmaßnahmen ansparen müssen, während andere Finanzmarktunter-

nehmen davon befreit sind. Das widerspricht der Karlsruher Rechtsprechung.

Der Gesetzgeber könnte andererseits auf die Gruppenbildung zurückgreifen, die er, abgesichert durch europäische Richtlinien, im Bereich der Einlagensicherung vorfindet. Dann wären aber entgegen den jetzt vorgelegten Plänen der Regierung Volksbanken und Sparkassen von der Abgabepflicht auszunehmen. Das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAEG) unterscheidet zwischen solchen Banken, die einer gesetzlichen Entschädigungseinrichtung zugeordnet sind, und solchen Instituten, die wegen der Mitgliedschaft in einer Liquidität und Solvenz gewährleistenden Institutssicherung hiervon befreit sind. Volksbanken und Sparkassen sind auf der Grundlage von § 12 EAEG ganz von der Sonderabgabe zur Einlagensicherung freigestellt, weil und solange sie über ihre Dachverbände mindestens gleichwertigen Sicherungseinrichtungen angeschlossen sind. Karlsruhe hat das billigt: Die Volksbanken

und Sparkassen stützen sich jeweils untereinander gegenseitig mit der Folge, dass von ihnen auch in Zukunft weder ein systemisches noch ein sonstiges, unbewältigtes Krisenpotential ausgehen wird. Deshalb genügt es nicht, wenn die Bankenabgabe so bemessen wird, dass Privatbanken den Löwenanteil und Volksbanken und Sparkassen nur einen kleineren Anteil leisten sollen. Fehlende Homogenität, Sachnähe und Finanzierungsverantwortung gebieten deren vollständige Freistellung von einer Bankenabgabe.

Verfassungsrechtliche Vorgaben engen den Gesetzgeber nicht nur ein, sondern weisen auch den rechtspolitisch richtigen Weg. Nicht besondere Abgaben für Finanzmarktunternehmen, sondern deren effektivere Regulierung und Beaufsichtigung sind geboten. So steht es auch im Koalitionsvertrag.

Professor Dr. **Christofer Lenz** ist Rechtsanwalt in Stuttgart und Mitglied des Verfassungsrechtsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer. Er hat Bankenverbände beraten.