

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Florian Toncar, Dr. h. c. Jürgen Koppelin, Otto Fricke, Dr. Hermann Otto Solms, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Dr. Konrad Schily, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Daniel Volk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle von Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

A. Problem

Mit der Errichtung des Finanzmarktstabilisierungsfonds und der Bereitstellung finanzieller Ressourcen hat die öffentliche Hand wichtige Impulse zur Stabilisierung des deutschen Finanzmarktes gesetzt. Die zeitlich eng zu befristenden Maßnahmen leisten einen Beitrag zur Überwindung von Liquiditätsengpässen und zur Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis systemrelevanter Institute.

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds stellt ein Sondervermögen dar, welches außerhalb des Bundeshaushalts geführt wird. Die Ausstattung mit öffentlichen Mitteln durch Garantien in Höhe von 400 Mrd. Euro und Liquiditätshilfen von bis zu 100 Mrd. Euro schafft ein maximales Risiko für die öffentliche Hand von bis zu 500 Mrd. Euro. Dies entspricht über 30 Prozent der Staatsschulden von Bund, Ländern und Gemeinden von etwa 1,48 Bio. Euro. Zur Legitimierung dieses Engagements und zur wirksamen Begleitung der operativen Stabilisierungsmaßnahmen durch den Deutschen Bundestag bedarf es daher einer der tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzsituation entsprechenden Berichterstattung des Fonds.

Die mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz verbundenen Maßnahmen können langfristig auch wirtschaftspolitisch negative Effekte entfalten. Eine staatliche Schuldenübernahme und entsprechende Tilgung mit Steuermitteln (Bail-out) setzt ökonomisch destruktive Anreize und sorgt langfristig für ein abnehmendes Risikobewusstsein der Finanzmarktakteure. Die Verfestigung gewärtiger Strukturen zu Lasten des Wettbewerbs kann zu Fehlallokation und

der Herausbildung neuer Problemfelder führen. Die staatliche Steuerung unternehmerischer Entscheidungen widerspricht den ordnungspolitischen Grundprinzipien des deutschen Wirtschaftssystems. Zur Begrenzung dieser destruktiven Anreize, zur Vermeidung der Sozialisierung von Spekulationsverlusten durch einen uneffizienten Einsatz öffentlicher Mittel und zur Abwehr interventionistischer Industriepolitik ist eine umfassende Information des Deutschen Bundestages unerlässlich.

B. Lösung

Zur Wahrung einer fachlich fundierten, inhaltlich umfassenden und der Verantwortung entsprechenden Begleitung des Finanzmarktstabilisierungsfonds durch die zuständigen Vertreter des Deutschen Bundestages werden die Unterrichtsrechte der Gremien und Ausschüsse des Deutschen Bundestages strukturell gestärkt. Die Rechnungslegung des Finanzmarktstabilisierungsfonds erfolgt zusätzlich kapitalmarktorientiert.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Konkretisierungen verursachen keine zusätzlichen Kosten für Wirtschaft und Verwaltung. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle von Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds

Das Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. April 2009 (BGBl. I S. 725), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 4 Absatz 4 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Über die Sitzungen des Lenkungsausschusses wird ein Protokoll angefertigt.“
2. § 10a Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach dem Wort „Leitungsausschusses“ werden die Wörter „sowie Vertreter der Organe und den Abschlussprüfer eines Unternehmens, das eine gemäß den §§ 6 bis 8 vorzunehmende Stabilisierungsmaßnahme beantragt oder gewährt bekommen hat,“ eingefügt.
 - b) Folgende Sätze 3 und 4 werden eingefügt:

„Die Bundesregierung, die Behörden des Bundes sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sind vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Grenzen auf Ersuchen verpflichtet, den Mitgliedern des Gremiums sachbezogene Unterlagen, insbesondere die Akten, die Grundlage für Stabilisierungsmaßnahmen gemäß den §§ 6 bis 8 dieses Gesetzes sind, vorzulegen. Die Mitglieder des Gremiums sind berechtigt, an den Sitzungen des Lenkungsausschusses teilzunehmen.“
 - c) Der bisherige Satz 3 wird Satz 5.

3. § 11 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Der Haushaltsausschuss und der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages sind regelmäßig über den aktuellen Sachstand zu unterrichten. Art und Umfang einer Stabilisierungsmaßnahme sowie die Bedingungen gemäß § 10 sind beiden Ausschüssen unmittelbar mitzuteilen.“

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Der Fonds hat eine durch den Lenkungsausschuss genehmigte Bilanz innerhalb der ersten drei Monate nach Abschluss eines Geschäftsjahres gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards zu erstellen und offenzulegen. Das Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr. Der Abschlussprüfer wird auf Vorschlag des Leitungsausschusses vom Lenkungsausschuss im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellt.“

4. § 13 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 4 werden nach Satz 1 folgende Sätze 2 und 3 eingefügt:

„Die Rechtsverordnungen sind unverzüglich nach ihrer Verkündung dem Bundestag mitzuteilen. Die Rechtsverordnungen sind unverzüglich aufzuheben, soweit es der Bundestag binnen drei Monaten nach ihrer Verkündung verlangt.“

b) Absatz 5 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 6. Mai 2009

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Mit der Errichtung des Finanzmarktstabilisierungsfonds und der Bereitstellung finanzieller Ressourcen hat die öffentliche Hand wichtige Impulse zur Stabilisierung des deutschen Finanzmarktes gesetzt. Die zeitlich eng zu befristenden Maßnahmen leisten einen Beitrag zur Überwindung von Liquiditätseingüssen und zur Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis systemrelevanter Institute. Der Gesetzgeber hat in diesem Zusammenhang die rechtlichen und fiskalischen Handlungsspielräume der Bundesregierung trotz schwerwiegender Bedenken aus staatspolitischer Verantwortung massiv ausgeweitet. Dies folgte der Zielsetzung, eine dauerhafte Gefährdung für den heimischen Finanzplatz, die Realwirtschaft und damit die wirtschaftliche Grundlage aller Bürger in Deutschland nachhaltig abzuwenden. Hierfür ist es weiterhin notwendig, subsidiär die Funktionsfähigkeit der Marktprozesse durch zeitlich begrenzte staatliche Risikoabsicherungen zu gewährleisten.

Gleichwohl ist die Sozialisierung von Spekulationsverlusten weitestgehend zu vermeiden. Sie würde zur Verschwendung von Steuermitteln oder staatlichem Vermögen führen, die sozialpolitisch gebotene Rückführung der Steuer- und Abgabenlast gefährden, eine generationengerechte Haushaltskonsolidierung erschweren, den Spielraum für Zukunftsinvestitionen einengen und dadurch letztlich das Vertrauen der Bürger in die freiheitlich-soziale Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland erodieren. Ein zielgerichteter, effizienter und transparenter Mitteleinsatz steht daher im Spannungsfeld mit der notwendigen Vertraulichkeit von zeitbedingt unter mangelnder oder unzureichender Kenntnis gewährten Maßnahmen.

Der Finanzmarktstabilisierungsfonds stellt ein Sondervermögen dar, welches außerhalb des Bundeshaushalts geführt wird. Die Ausstattung mit öffentlichen Mitteln durch Garantien in Höhe von 400 Mrd. Euro und Liquiditätshilfen von bis zu 100 Mrd. Euro schafft ein maximales Risiko für die öffentliche Hand von bis zu 500 Mrd. Euro. Dies entspricht über 30 Prozent der Staatsschulden von Bund, Ländern und Gemeinden von etwa 1,48 Bio. Euro. Das noch bestehende Kontrollvakuum ist vor diesem Hintergrund nicht zu rechtfertigen. Zur Legitimierung dieses Engagements und zur wirksamen Begleitung der operativen Stabilisierungsmaßnahmen durch den Deutschen Bundestag bedarf es daher einer der tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzsituation entsprechenden Berichterstattung des Fonds.

Die mit dem Finanzmarktstabilisierungsgesetz verbundenen Maßnahmen können langfristig auch wirtschaftspolitisch negative Effekte entfalten. Eine staatliche Schuldenübernahme und entsprechende Tilgung mit Steuermitteln (Bail-out) setzt ökonomisch destruktive Anreize und sorgt langfristig für ein abnehmendes Risikobewusstsein der Finanzmarktakteure. Die Verfestigung gegenwärtiger Strukturen zu Lasten des Wettbewerbs kann zu Fehlallokation und der Herausbildung neuer Problemfelder führen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn notwendige Anpassungsmaßnahmen wie Bilanzentlastung beziehungsweise Bilanzsäuberung seitens be-

troffener Institute nicht erfolgen. Auch staatliche und vom Marktgeschehen weitestgehend entkoppelte Vorgaben zur geschäftspolitischen Ausrichtung, bei Kreditinstituten insbesondere die quotierte Versorgung mit Krediten, bergen Potential für neue Schief lagen. Wettbewerbsverzerrende Effekte zwischen gestützten und solide wirtschaftenden Instituten können letztlich nicht ausgeschlossen werden. Daher ist eine Begleitung der operativen Stabilisierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Begrenzung der Wettbewerbsschädigung unerlässlich.

Die Maßnahmengewährung sollte zudem strukturell zu einer Reduktion der systemischen Risiken beitragen. Insbesondere eine staatlich gelenkte oder finanziell ermöglichte Zusammenführung von privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen oder Unternehmensteilen verstößt gegen die Grundsätze des freien Marktzugangs, des freien Wettbewerbs, der freien Preisbildung durch Angebot und Nachfrage und damit letztlich gegen Privateigentum und Vertragsfreiheit.

Eine zeitliche Begrenzung der Stabilisierungsmaßnahmen kann daher nur ein Element eines noch zu definierenden Ausstiegsszenarios sein. Zusätzlich bedarf es einer grundlegenden Reform der nationalen Bankenaufsicht, die eine Eingliederung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in die Deutsche Bundesbank vorsieht, die in keiner Weise der Fach- und Rechtsaufsicht der Bundesregierung unterstellt wird.

Kurzfristig müssen die parlamentarischen Unterrichtsrechte dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Nur so ist eine fachlich fundierte, inhaltlich umfassende und der Verantwortung entsprechende Begleitung des Finanzmarktstabilisierungsfonds möglich.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds)

1. Der interministerielle Ausschuss (Lenkungsausschuss) entscheidet über Grundsatzfragen, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung und über wesentliche Auflagen nach Maßgabe der nach § 10 erlassenen Rechtsverordnung. Als Entscheidungsparameter flankieren dabei allgemeine gesellschafts-, finanz- und wirtschaftspolitische Erwägungen die einzelfallbezogenen Entscheidungsvorlagen des Leitungsausschusses der Finanzmarktstabilisierungsanstalt. Zur Wahrung einer fachlich fundierten, inhaltlich umfassenden und der Verantwortung entsprechenden Begleitung des Finanzmarktstabilisierungsfonds durch die zuständigen Vertreter des Deutschen Bundestages ist daher eine nachvollziehbare Dokumentation der Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Nur so kann eine ungefilterte Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen dauerhaft gewährleistet werden.
2. Vertreter der Organe und der Abschlussprüfer eines Unternehmens, das eine Stabilisierungsmaßnahme beantragt

oder gewährt bekommen hat, können zusätzliche Kenntnisse und Einschätzungen zur Wahrung einer fachlich fundierten, inhaltlich umfassenden und der Verantwortung entsprechenden Begleitung des Finanzmarktstabilisierungsfonds einbringen. Gestärkt wird vor allem die Fähigkeit, zukünftige Chancen und Risiken im Kontext der gewährten Stabilisierungsmaßnahme vorausschauend beurteilen zu können. Dem Finanzmarktgremium wird daher ein verbindliches Wahlrecht zur Einladung dieser Informationsträger eingeräumt. Die Vertraulichkeit der Sitzungen sichert dabei grundsätzlich die Integrität und Sachbezogenheit der Befragung ab. Politische Missbrauchspotentiale sind dadurch vermieden. Letztlich können sich aus dem Einladungsrecht auch Effekte zur Stärkung der Prozesseffizienz ergeben, da unternehmensinterne, entscheidungsrelevante Informationen ungefiltert zum Zeitpunkt der Nachfrage bereitgestellt werden können. Dies hilft, Doppel- und Nacharbeiten zu vermeiden.

Durch ein institutionelles Akteneinsichtsrecht bezüglich beantragter und/oder gewährter Stabilisierungsmaßnahmen für die Mitglieder des Finanzmarktgremiums wird die Beaufsichtigungskompetenz des Deutschen Bundestages nachdrücklich gestärkt. Zeitlich unabhängig können ungefilterte Informationen genutzt werden, die bereits systematisiert vorliegen und einen entscheidungsrelevanten Sachverhalt darstellen.

Die Mitglieder des Finanzmarktgremiums erhalten zudem das Recht, an den Sitzungen des Lenkungsausschusses teilzunehmen. Die unmittelbar einhergehende, ungefilterte Begleitung des Finanzmarktstabilisierungsfonds ermöglicht ein inhaltlich vertieftes Verständnis über den jeweiligen Hintergrund gewährter Stabilisierungsmaßnahmen. Zudem ist ein unmittelbares Nachfassen zu einzelnen Punkten möglich, was der Entstehung klärungs-aufwendiger Missverständnisse entgegenwirkt.

3. Die Präzisierung des Berichtsinhalts und des Adressatenkreises der parlamentarischen Unterrichtung stärkt die parlamentarischen Kontrollrechte. Insbesondere eine zeitnahe Unterrichtung über Art und Umfang einer gewährten Stabilisierungsmaßnahme schafft eine prozess-effiziente Informationsbereitstellung. Langwierige Nachfragen, die letztlich nur zu einer Ressourcenbindung auf Seiten der Finanzmarktstabilisierungsanstalt und bei den zuständigen Bundesministerien führen, können dadurch vermieden werden.

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards können die Mitgliedstaaten gestatten oder vorschreiben, dass auch Gesellschaften, deren Wertpapiere nicht am jeweiligen Bilanzstichtag in einem beliebigen Mitgliedstaat zum Handel in einem geregelten Markt zugelassen sind, ihre konsolidierten Abschlüsse und/oder ihre Jahresabschlüsse nach den internationalen Rechnungslegungsstandards aufstellen können.

Die analoge Anwendung der International Financial Reporting Standards (IFRS) für die Berichterstattung des Finanzmarktstabilisierungsfonds ist bilanzrechtlich stringent, finanzpolitisch geboten und haushaltspolitisch

unerlässlich. Als Marktakteur bietet der Fonds klassische finanzwirtschaftliche Produkte wie Garantien, Rekapitalisierungen und Risikoübernahmen an, welche von der Gesamtheit der antragsberechtigten Unternehmen voll bilanziell berichtspflichtig sind. Dies bezieht sich sowohl auf den Ausweis einer möglichen Inanspruchnahme des Fonds als auch auf die eigenständige Gewährung gleichartiger Produkte gegenüber Dritten. Mit dem Standard IAS 39 verfügen die international vereinheitlichten Bilanzierungsstandards zudem über ein marktkonformes Berichtssystem. Auch die staatseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW Bankengruppe) hat ihre Berichterstattung daher konsequent auf die internationalen Rechnungslegungsvorschriften IFRS umgestellt.

Durch die exponierte Bedeutung des Fonds zur Stabilisierung des Finanzmarktes ist die Kapitalmarktorientierung zudem evident. Eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Berichterstattung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Fonds leistet somit einen positiven Beitrag zum nachhaltigen Abbau von Informationsasymmetrien im Markt. Die Verlässlichkeit und Verfügbarkeit belastbarer Informationen für alle Marktakteure wird somit spürbar gesteigert.

Letztlich müssen erwartbare Belastungen aus den Stabilisierungsmaßnahmen frühzeitig haushaltsrechtlich erfasst und quantifiziert werden, um rechtzeitig eine angemessene Risikovorsorge für zukünftige Perioden leisten zu können. Eine bloße Jahresrechnung liefert keine qualitativ ausreichenden Informationen für eine fachlich fundierte, inhaltlich umfassende und der Verantwortung entsprechende Begleitung des Fonds durch den Deutschen Bundestag.

Durch die Pflicht zur Aufstellung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Berichterstattung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Fonds entfällt ein etwaiges Erfordernis der Erstellung eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans.

4. Die durch Rechtsverordnung bestimmten Einzelheiten zur Abwicklung und Auflösung des Finanzmarktstabilisierungsfonds bedürfen der Zustimmung der Gesamtheit des Deutschen Bundestages. Insbesondere die Quantifizierung und Verteilung möglicher Abschlussüberschüsse oder -defizite des Fonds sollen essentieller Bestandteil des Haushaltsrechts sein.

Darüber hinaus bedarf es grundlegender Interessenabwägungen, welche Institutionen des Bundes zu welchen Konditionen die gegebenenfalls zum Zeitpunkt der Abwicklung noch kapitalisierbaren Beteiligungen, Forderungen und/oder Bürgschaften übernehmen. Beispielsweise muss durch einen Parlamentsvorbehalt ausgeschlossen werden, dass wie in der Vergangenheit die KfW direkte Unternehmensbeteiligungen für den Bund risikogesichert mandatiert (Platzhaltergeschäft) oder auf eigenes Risiko übernimmt. Die Abwicklung und Auflösung des Fonds muss nach grundlegenden wirtschafts-, finanz- und haushaltspolitischen Erwägungen erfolgen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

