

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Christian Dürr,
Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/9583 –**

High Level Working Group zur europäischen Einlagensicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 3. Dezember 2018 vereinbarte die Eurogruppe, eine sogenannte hochrangige Arbeitsgruppe (High Level Working Group, HLWG) zu den politischen Verhandlungen der Einführung einer europäischen Einlagensicherung (EDIS) einzusetzen:

Im Bericht der Eurogruppe an die Staats- und Regierungschefs über die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion vom 4. Dezember 2018 heißt es (vgl. Ausschussdrucksache 19(7)174) dazu:

„In line with the mandate from the June Summit, work has started on a roadmap for beginning political negotiations on a European deposit insurance scheme (EDIS), adhering to all elements of the 2016 roadmap in the appropriate sequence. Further technical work is still needed. We will establish a High-Level working group with a mandate to work on next steps. The High-Level working group should report back by June 2019.“

Der Eurogipfel hat in seiner Erklärung vom 14. Dezember 2018 alle Elemente des Berichts vom 4. Dezember 2018 gebilligt. Es wurde u. a. vereinbart, dass die HLWG auf Basis eines breiten Mandates arbeiten und im April 2019 einen Zwischenstand an die Finanzminister berichten soll.

Die Eurogruppe vereinbarte im Januar 2019, die Arbeit der HLWG durch eine Expertengruppe (Technical Group) unter Vorsitz des deutschen Staatssekretärs Dr. Jörg Kukies sowie des spanischen Staatssekretärs Carlos San Basilio Pardo zu unterstützen. Die Diskussion soll folgende Themenblöcke behandeln (Ausschussdrucksache 19(7)174):

- 1) Gesamtarchitektur der Bankenunion und Rolle der Einlagensicherung in einer „finalen“ Bankenunion;
- 2) Design der Einlagensicherung;
- 3) Voraussetzung bzw. Konditionalität für die nächsten Schritte und deren Reihenfolge.

Bis April soll ein Zwischenbericht, bis Juni 2019 soll der Endbericht der HLWG vorliegen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. Mai 2019 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Am 3. Dezember 2018 hat die Eurogruppe vereinbart, eine hochrangige Arbeitsgruppe (High Level Working Group) für technische Arbeiten zu einem Fahrplan für den Beginn politischer Verhandlungen über eine gemeinsame europäische Einlagensicherung (EDIS) einzusetzen, die den Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat im Juni 2019 über ihre Arbeiten berichten soll. Die High Level Working Group (HLWG) tagt unter dem Vorsitz von Hans Vijlbrief, dem Vorsitzenden des Wirtschafts- und Finanzausschusses und der Eurogruppe-Arbeitsgruppe. Es wurde vereinbart, dass die Arbeit durch eine Expertengruppe (Technical Group) unter Vorsitz von Staatssekretär Dr. Jörg Kukies und dem spanischen Staatssekretär Carlos San Basilio Pardo unterstützt werden soll. Zudem wurde festgelegt, dass die Diskussionen auf Basis eines breiten Mandats geführt werden sollen, das verschiedene Aspekte der Bankenunion beinhaltet. Auf Vorschlag des Vorsitzenden der HLWG erfolgen die Diskussionen in drei Blöcken: 1) Gesamtarchitektur der Bankenunion und Rolle der Einlagensicherung in einer vollendeten Bankenunion, 2) Design der Einlagensicherung, 3) Voraussetzungen bzw. Konditionalität für die nächsten Schritte und deren Reihenfolge.

1. Wie viele Treffen der HLWG haben seit Januar 2019 stattgefunden?
 - a) Welche Personen haben für Deutschland jeweils an den Treffen teilgenommen?

Die Fragen 1 und 1a werden gemeinsam beantwortet.

Die High Level Working Group (HLWG) hat in den Monaten Januar bis April 2019 dreimal getagt (31. Januar, 28. Februar und 26. März 2019). An den Sitzungen hat jeweils Staatssekretär Dr. Jörg Kukies als deutscher Vertreter teilgenommen.

- b) Welche Themen wurden jeweils beraten?

Welche Beratungs(zwischen)ergebnisse wurden jeweils erzielt?

In der ersten Sitzung der HLWG am 31. Januar 2019 wurde vereinbart, dass die Diskussionen auf Basis eines breiten Mandats geführt werden sollen, das verschiedene Aspekte der Bankenunion abdeckt. Hierzu hat der Vorsitzende vorgeschlagen, die Arbeit der Gruppe in drei Blöcke zu strukturieren (1. Gesamtarchitektur der Bankenunion und Rolle der Einlagensicherung in einer vollendeten Bankenunion, 2. Design der Einlagensicherung, 3. Voraussetzungen bzw. Konditionalität für die nächsten Schritte und deren Reihenfolge) und dabei auf den Arbeiten der Ratsarbeitsgruppe zur Stärkung der Bankenunion (Ad Hoc Working Party, AHWP) sowie den Arbeiten der früheren hochrangigen Arbeitsgruppe des WFA zur regulatorischen Behandlung von Forderung gegenüber Staaten aufzubauen. Zudem wurde festgelegt, dass die Arbeit der HLWG durch eine Expertengruppe (Technical Group) unter Vorsitz von Staatssekretär Dr. Jörg Kukies und dem spanischen Staatssekretär Carlos San Basilio Pardo unterstützt werden soll.

In der zweiten Sitzung der HLWG am 28. Februar 2019 berichteten Staatssekretär Dr. Jörg Kukies und der spanische Staatssekretär Carlos San Basilio Pardo über die erste Sitzung der Expertengruppe (siehe Antwort zu Frage 2b). Zudem wurde diskutiert, welche Themen bei den kommenden Sitzungen der Expertengruppe mit Blick auf das langfristige Zielbild für die Bankenunion beraten werden sollen. Dies umfasste u. a. die Themenbereiche Marktfragmentierung einschließlich

Home/Host, Optionen und nationale Wahlrechte und Verbesserungen bei Insolvenz- und Vollstreckungsregimen sowie Krisenmanagement, Altlasten (Legacy Issues), regulatorische Behandlung von Staatsanleihen und Einlagenschutz (siehe auch Antworten zu den Fragen 3 und 4).

In der dritten Sitzung der HLWG am 26. März 2019 berichteten Staatssekretär Dr. Jörg Kukies und der spanische Staatssekretär Carlos San Basilio Pardo über die zweite und dritte Sitzung der Expertengruppe (siehe Antwort zu Frage 2b). Zudem wurde ein Beitrag Österreichs zur Berücksichtigung von Forderungen gegenüber Staaten im Zusammenhang mit einer möglichen europäischen Einlagensicherung diskutiert. Der Vorsitzende der HLWG legte dar, dass er in seinem mündlichen Zwischenbericht an die Eurogruppe im erweiterten Format (siehe Antwort zu Frage 7) die diskutierten Themen benennen und auf die noch fortzusetzenden Arbeiten der Expertengruppe, insbesondere hinsichtlich grenzüberschreitend tätigen Banken sowie Forderungen gegenüber Staaten einschließlich so genannter safe assets, verweisen wird.

2. Wie viele Treffen der Technical Group haben seit Jahresbeginn stattgefunden?
 - a) Welche Personen haben für Deutschland jeweils an den Treffen teilgenommen?

Die Fragen 2 und 2a werden gemeinsam beantwortet.

Die Expertengruppe der HLWG (Technical Group) hat unter Vorsitz von Staatssekretär Dr. Jörg Kukies sowie des spanischen Staatssekretärs Carlos San Basilio Prado seit Jahresbeginn viermal getagt (12. Februar, 12. März, 25. März und 15. April 2019). An den Sitzungen haben jeweils Fachbeamte (BMF-ArbeitsEbene) als deutsche Vertreter teilgenommen.

- b) Welche Themen wurden jeweils konkret beraten?

Welche Beratungs(zwischen)ergebnisse wurden jeweils erzielt?

In der ersten Sitzung der Expertengruppe am 12. Februar 2019 berichteten die beiden Vorsitzenden über die Diskussionen und den anschließenden Beschluss zur Einsetzung einer Expertengruppe in der ersten HLWG-Sitzung am 31. Januar 2019. Bei dem Austausch über die Gesamtarchitektur der Bankenunion wurde vereinbart, dass die aufgeworfenen Themen – unter anderem Marktfragmentierung einschließlich Home/Host, Optionen und nationale Wahlrechte (options and national discretions/ONDs) und Verbesserungen bei Insolvenz- und Vollstreckungsregimen sowie Krisenmanagement, Altlasten (legacy issues), regulatorische Behandlung von Staatsanleihen und Einlagenschutz – bei den nächsten Sitzungen eingehender erörtert werden sollen.

Die zweite Sitzung der Expertengruppe am 12. März 2019 befasste sich mit den Themen des langfristigen Zielbilds für die Bankenunion (u. a. hinsichtlich der Bereiche Bankenabwicklung und Krisenmanagement), den bereits in der Ratsarbeitsgruppe zur Stärkung der Bankenunion (Ad Hoc Working Party, AHWP) diskutierten möglichen Modelloptionen für eine europäische Einlagensicherung, einer quantitativen Analyse einer möglichen Quersubventionierung im Rahmen einer möglichen EDIS-Vollversicherung sowie der Behandlung von Forderungen gegenüber Staaten und Implikationen für die Finanzstabilität, was aus Sicht mancher Mitglieder auch sogenannte sichere Anlagen (Safe Assets) einschließt.

Die dritte Sitzung der Expertengruppe am 25. März 2019 befasste sich mit den Themen Krisenmanagement und Reduzierung von Marktfragmentierung in der EU. Hierbei wurden die Struktur und Funktionsweise der Einlagensicherung und Bankenabwicklung in den USA sowie die Unterschiede zwischen der amerikanischen Einlagensicherung und den in der EU bestehenden Einlagensicherungssystemen diskutiert. Zudem wurden mögliche Ansatzpunkte für einen Abbau von bestehenden Hindernissen für eine weitere Integration der europäischen Finanzmärkte in den Bereichen grenzüberschreitend tätiger Institute vor dem Hintergrund der Home/Host-Thematik diskutiert (u. a. Optionen und nationale Wahlrechte (ONDs) in der Bankenaufsicht sowie mögliche Insolvenzrechtsthemen). Schließlich wurde der mündliche Zwischenbericht der HLWG an die Eurogruppe im erweiterten Format besprochen (siehe Antwort zu Frage 7).

In der vierten Sitzung der Expertengruppe am 15. April 2019 wurde erneut das langfristige Zielbild für die Bankenunion diskutiert. Dabei wurde das Verhältnis der in den ersten drei Sitzungen aufgerufenen Themen zueinander erörtert und es erfolgte ein erster Austausch zu den Voraussetzungen weiterer Schritte in Richtung des langfristigen Zielbilds. Zudem wurde die regulatorische Behandlung von Forderungen gegenüber Staaten und Implikationen für die Finanzstabilität diskutiert und dabei auf Wunsch einzelner Mitglieder auch mögliche Optionen für sogenannte sichere Anlagen (safe assets) einbezogen. Weiterhin wurden Beiträge Österreichs und Spaniens zur Berücksichtigung von Forderungen gegenüber Staaten beim Absicherungsumfang bzw. der Beitragsberechnung einer möglichen europäischen Einlagensicherung diskutiert.

3. Welche inhaltlichen Themen dürften nach Erwartung der Bundesregierung im Themenblock „Gesamtarchitektur der Bankenunion und Rolle der Einlagensicherung in einer ‚finalen‘ Bankenunion“ diskutiert werden bzw. wurden bereits in diesem Themenblock diskutiert?

In dem Themenblock Gesamtarchitektur der Bankenunion wurden mit Blick auf das langfristige Zielbild für die Bankenunion insbesondere die Themen Bankenabwicklung und Krisenmanagement (einschließlich Vergleich mit dem System in den USA), Altlasten (legacy issues) und Verbesserungen bei Insolvenz- und Vollstreckungsregimen, mögliche Ansatzpunkte für einen Abbau von bestehenden Hindernissen für eine weitere Integration der europäischen Finanzmärkte in den Bereichen grenzüberschreitend tätiger Institute vor dem Hintergrund der Home/Host-Thematik (u. a. Optionen und nationale Wahlrechte (ONDs) in der Bankenaufsicht sowie mögliche Insolvenzrechtsthemen) sowie die regulatorische Behandlung von Forderungen gegenüber Staaten und Implikationen für die Finanzstabilität, was aus Sicht mancher Mitglieder auch sogenannte sichere Anlagen (safe assets) einschließt, diskutiert.

- a) Schließt die Bundesregierung aus, dass die Verbindung der beiden Aspekte „Rolle einer Einlagensicherung in der finalen Bankenunion“ sowie „Gesamtarchitektur der Bankenunion“ als Präjudiz für die Einführung einer europäischen Einlagensicherung gewertet werden könnte?

Aus Sicht der Bundesregierung stellt das breit angelegte Mandat der HLWG kein Präjudiz für eine Einführung einer europäischen Einlagensicherung dar.

- b) Welche inhaltliche Diskussion erwartet die Bundesregierung bzw. sind zu den folgenden Themen erfolgt: „current market, fragmentation, legacy issues, cross-border banking, ring fencing, home-host issues, the prudential framework, including with regard to sovereign exposures, anti-money-laundering (AML)“?
- c) Welche inhaltliche Diskussion erwartet die Bundesregierung bzw. sind zu den folgenden Themen erfolgt: „interaction between deposit insurance on the one hand and related European and national policies“?
- d) Welche inhaltlichen Aspekte erwartet die Bundesregierung in der Diskussion zur Identifizierung von bestehenden (Regelungs-)Lücken bei der Bankenunion?

Welchen Themen sind von der Bundesregierung sowie von anderen Mitgliedstaaten in der Technical Group und/oder in der HLWG konkret vorgetragen worden?
- e) Welche Aspekte sind nach Kenntnis der Bundesregierung zur Frage vorgetragen worden, welche geeigneten Maßnahmen zur weiteren Vertiefung der Bankenunion erforderlich sein könnten?
- f) Welche Argumente wurden in der Technical Group und/oder in der HLWG nach Kenntnis der Bundesregierung von welchen Mitgliedstaaten zur Frage vorgetragen, inwieweit die Vollendung der Bankenunion mit einer europäischen Einlagensicherung für gleiche Wettbewerbsbedingungen und einen gleichmäßigen Schutz der Einleger sorgen könne?

Zur Beantwortung der Fragen 3b bis 3f wird auf die laufende Berichterstattung an die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages verwiesen.

- 4. Welche inhaltlichen Themen dürften nach Erwartung der Bundesregierung im Themenblock „Design der Einlagensicherung“ diskutiert werden bzw. wurden bereits in diesem Themenblock diskutiert?

In dem Themenblock Design der Einlagensicherung wurden die bereits in der AHWP diskutierten möglichen Modelloptionen für eine europäische Einlagensicherung vorgestellt. Zudem wurde eine quantitative Analyse der Europäischen Zentralbank (EZB) zur Frage einer möglichen Quersubventionierung im Rahmen eines möglichen EDIS-Vollversicherungsmodells diskutiert.

- a) Für welches Modell bzw. für welche Modelle einer europäischen Einlagensicherung zeichnet sich unter den Mitgliedstaaten eine Mehrheit ab?

Bei den Diskussionen im Rahmen der HLWG bzw. der Expertengruppe handelt es sich um einen laufenden Diskussionsprozess, der noch nicht abgeschlossen ist.

- b) Wurden im Zuge dieser Beratungen von Technical Group oder HLWG weitere neue Modelle bzw. Alternativen für eine europäische Einlagensicherung vorgestellt?

Nein.

- c) Auf welche Weise soll die besondere Funktionsweise der als gesetzliche Einlagensicherung anerkannten Institutssicherungssysteme in der Arbeit der HLWG Berücksichtigung finden?

Die Bundesregierung hat sich in den bisherigen Beratungen für den Erhalt der deutschen Einlagensicherungssysteme und insbesondere der vollen Funktionsfähigkeit der Institutssicherungssysteme der Sparkassen und Genossenschaftsbanken eingesetzt. Sie wird dies auch im Rahmen der HLWG tun.

5. Welche inhaltlichen Themen dürften nach Erwartung der Bundesregierung im Themenblock „Voraussetzung bzw. Konditionalität“ diskutiert werden bzw. wurden bereits in diesem Themenblock diskutiert?

In dem Themenblock Voraussetzungen bzw. Konditionalität für die nächsten Schritte und deren Reihenfolge sollen die bereits in den ersten beiden Themenblöcken diskutierten Themen erneut aufgegriffen werden.

- a) Welche Position vertritt die Bundesregierung zu den Voraussetzungen für eine Einlagensicherung?

Die Position der Bundesregierung zu einer gemeinsamen europäischen Einlagenversicherung (EDIS) ist unverändert: Politische Verhandlungen über EDIS können erst nach einer substantiellen, weitergehenden Reduktion der bestehenden Risiken und Fehlanreize beginnen, unter Beibehaltung aller Elemente des Fahrplans des Rates zur Vollendung der Bankenunion von Juni 2016 (ECOFIN-Roadmap) in der richtigen Reihenfolge. Es bedarf insbesondere eines Abbaus vorhandener und der Vermeidung zukünftiger notleidender Kredite und des Aufbaus hinreichender Verlustpuffer bei Banken sowie einer angemessenen regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen.

- b) Welche abweichenden Positionen zu den Voraussetzungen für eine Einlagensicherung werden von welchen Mitgliedstaaten vertreten, bzw. wurden bisher im Zuge der Beratungen Technical Group oder HLWG diskutiert?

Bei den technischen Diskussionen im Rahmen der HLWG und der Experten-Gruppe handelt es sich um einen laufenden Diskussionsprozess. Die Meinungsbildung ist grundsätzlich nicht abgeschlossen. Die Positionierung anderer Mitgliedstaaten liegt nicht im Verantwortungsbereich der Bundesregierung.

6. Ist bereits eine grundsätzliche politische Entscheidung zur Schaffung einer europäischen Einlagensicherung getroffen worden?

Falls nein, aus welchen Gründen soll die HLWG bzw. die Technical Group das Design einer solchen Einlagensicherung diskutieren?

Die Position der Bundesregierung zu einer gemeinsamen europäischen Einlagenversicherung (EDIS) ist unverändert: Politische Verhandlungen über EDIS können erst nach einer substantiellen, weitergehenden Reduktion der bestehenden Risiken und Fehlanreize beginnen, unter Beibehaltung aller Elemente des Fahrplans des Rates zur Vollendung der Bankenunion von Juni 2016 (ECOFIN-Roadmap) in der richtigen Reihenfolge.

Die HLWG und die Expertengruppe beraten auf Basis eines breiten Mandats die Gesamtarchitektur der Bankenunion, einschließlich des Umgangs mit Staatsanleihen in Bankbilanzen, Krisenmanagement, Abbau der Marktfragmentierung, Fortsetzung der technischen Diskussionen aus der AHWP zu möglichen Design-Optionen für EDIS sowie weiterem Risikoabbau und Abbau notleidender Kredite.

7. Wie weit sind die Arbeiten für den Zwischenbericht der HLWG vorangeschritten, der im April 2019 der Eurogruppe+ vorgelegt werden soll?

Als Vorsitzender der HLWG hat der WFA-Vorsitzende der Eurogruppe im erweiterten Format bei deren Sitzung am 5. April 2019 mündlich über den Zwischenstand der Diskussionen in der HLWG Bericht erstattet. Der Abschlussbericht der HLWG ist für Juni 2019 vorgesehen.

