Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Katja Hessel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/2639 –**

Position der Bundesregierung zur europäischen Einlagensicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Im November 2015 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsentwurf zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) als dritte Säule der Bankenunion vorgelegt. Seit Januar 2016 laufen die technischen Beratungen zu EDIS, welche u. a. mit Blick auf das Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs im Juni 2018 intensiv diskutiert werden.

Parallel dazu regt sich auf einer breiten Front von Ökonomen, Forschungsinstituten, Verbänden und der öffentlichen Verwaltung Kritik gegenüber dem EDIS-Entwurf der Europäischen Kommission bzw. einer europäischen Einlagensicherung an sich. So warnten 154 Wirtschaftswissenschaftler im Mai 2018 davor, dass „wenn die Einlagensicherung für Bankguthaben wie geplant vergemeinschaftet wird, werden auch die Kosten der Fehler sozialisiert, die Banken und Regierungen in der Vergangenheit begangen haben“ (www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/oekonomen-aufruf-euro-darf-nicht-in-haftungsunion-fuehren-15600325.html).

Bundesbankvorstandsmitglied Dr. Andreas Dombret kritisierte im März 2018, dass die bisherigen Fortschritte „beim Abbau der Risiken in den Bankenbilanzen bei Weitem noch nicht ausreichend“ seien (www.boerse.de/nachrichten/Bundesbank-widerspricht-EZB-bei-EU-Einlagensicherung-Zeit-noch-nicht-reif-/7895098). Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW Köln) warnte in einer im Mai 2018 veröffentlichten Studie, dass EDIS angesichts der Diskrepanzen bei den nationalen Finanzmarktrisiken zu einem dauerhaften Transfermechanismus führt (www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/markusdemary-tackling-non-performing-loans-in-the-euro-area.html). Und selbst der Deutsche Bundestag hat in der 18. Wahlperiode festgestellt, dass der von der Europäischen Kommission gewählte Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) keine tragfähige Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission darstellt (Bundestagsdrucksache 18/7644). Zudem hat auch der Präsident der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Felix Hufeld vor überstürztem Vorgehen im Hinblick auf EDIS gewarnt. Nach Ansicht des BaFin-Präsidenten müsse es

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. Juni 2018 übermittelt.

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

zuerst zu einem Risikoabbau kommen (www.handelsblatt.com/wirtschaft-handel-und-finanzen-bafin-chef-bei-europaeischer-einlagensicherung-nichts-ueberstuerzen/21239040.html?ticket=ST-105058-gRXqWum1S6vJKBWtM9rI-ap4).

1. Welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung bei den politischen Verhandlungen über eine Europäische Einlagensicherung?

Die Bundesregierung vertritt die Position, dass im Einklang mit dem Fahrplan des Rates zur Vollendung der Bankenunion von Juni 2016 (ECOFIN-Roadmap) vor dem Beginn politischer Verhandlungen zu einer europäischen Einlagensicherung (EDIS) zunächst ein substantieller weiterer Risikoabbau im Bankensektor erfolgen muss.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die bisherigen Bestrebungen bei der Risikoreduktion?

- a) Wie bewertet die Bundesregierung die bisherigen Verhandlungsergebnisse zum Aufbau der Verlustabsorptionspuffer?

Welche Mindesthöhe sollten nach Auffassung der Bundesregierung die Verlustabsorptionspuffer haben, bevor eine Europäische Einlagensicherung eingeführt werden kann?

Bis wann kann nach Auffassung der Bundesregierung diese Zielmarke erreicht werden?

Die Fragen 2 und 2a werden zusammen beantwortet.

Zu den im sog. Bankenpaket vorgesehenen Verlustabsorptionspuffern hat der Rat am 25. Mai 2018 eine allgemeine Ausrichtung erreicht. Nächster Schritt im Gesetzgebungsverfahren ist der Trilog mit dem Europäischen Parlament. Aus Sicht der Bundesregierung ist es sehr positiv zu bewerten, dass die allgemeine Ausrichtung für große Banken einen Mindestwert für nachrangige Verlustpuffer in Höhe von 8 Prozent der Bilanzsumme vorsieht. Diese Puffer müssen von Banken sukzessive aufgebaut werden. In der allgemeinen Ausrichtung ist vorgesehen, dass die 8-Prozent-Mindestanforderung im Regelfall im Jahr 2024 erfüllt werden muss.

Mit Blick auf eine europäische Einlagensicherung ist die erreichte Vereinbarung zu Verlustpuffern im Ecofin-Rat ein wichtiger erster Schritt in Richtung Risikoreduzierung. In der ECOFIN-Roadmap wurden allerdings mehrere Kategorien vereinbart, in denen substantieller Risikoabbau erfolgen muss, bevor politische Verhandlungen über eine europäische Einlagensicherung beginnen können. Diese sind neben dem Bankenpaket, die Mindestharmonisierung des Insolvenzrechts mit Blick auf die Reduktion von notleidenden Krediten (NPL), der Abbau von bestehenden und die Vermeidung künftiger NPL und die regulatorische Behandlung von Staatsschulden in Bankbilanzen. Hierbei müssen Fortschritte in allen genannten Bereichen erzielt werden.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung die bisherigen Verhandlungsergebnisse über einen gemeinsamen Ansatz zur Hierarchie bei der Gläubigerbefriedigung einer Bank?

Das europäische Gesetzgebungsverfahren zur Anpassung der Gläubigerrangfolge im Banksektor wurde im Dezember 2017 abgeschlossen. Die Anpassung ermöglicht europäischen Banken die Emission von nachrangigen Verbindlichkeiten.

Diese müssen vor allem von großen Banken emittiert werden, um die Anforderungen für die Verlustpuffer zu erfüllen. Die Bundesregierung begrüßt die Anpassung der Gläubigerrangfolge, da sie die Glaubwürdigkeit des europäischen Regelwerks zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten stärkt.

- c) Welche Fortschritte sind bei der Harmonisierung des Insolvenzrechts innerhalb der Eurozone erzielt worden?

Zur Harmonisierung des Insolvenzrechts wird aktuell der Richtlinienvorschlag über präventive Restrukturierungsrahmen, die zweite Chance und Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz von Insolvenzverfahren (unter der Federführung des BMJV) im Rat verhandelt. Dieser Richtlinienvorschlag wird von der Bundesregierung grundsätzlich unterstützt, da er mit der Unternehmensrestrukturierung sowie mit Anforderungen an Insolvenzgerichte und Insolvenzverwalterschaft praktisch relevante Themenfelder adressiert. Allerdings leistet der Vorschlag derzeit noch keinen wesentlichen Beitrag zur Lösung der NPL-Problematik, da er u. a. keine hinreichenden Mindeststandards zum Schutz der Interessen von (insbesondere gesicherten) Gläubigern verpflichtend vorschreibt.

- d) Wie bewertet die Bundesregierung die bisherigen Verhandlungsergebnisse zu den Regeln für Zahlungsaufschübe zur Stabilisierung von Instituten?

Zu den Zahlungsaufschüben hat der Rat am 25. Mai 2018 eine allgemeine Ausrichtung erreicht. Nächster Schritt im Gesetzgebungsverfahren ist der Trilog mit dem Europäischen Parlament. Nach dem der allgemeinen Ausrichtung zugrundeliegenden Text wird ein neues europäisches Moratoriumsinstrument geschaffen, das es erlaubt, die Zeitspanne zwischen Feststellung der Ausfallgefährdung einer Bank und der Abwicklung der Bank zu überbrücken. Zudem wird das bestehende europäisch harmonisierte Moratorium gestärkt, indem dessen Anwendungsbereich um gedeckte Einlagen erweitert wird. Die Bundesregierung begrüßt diese Anpassungen. Aus deutscher Sicht wäre insbesondere noch mehr Flexibilität hinsichtlich der Dauer der Instrumente denkbar gewesen. Die allgemeine Ausrichtung sieht allerdings vor, dass die bestehende, hinsichtlich der Dauer flexible Regelung in Deutschland zusätzlich zum europäischen Instrumentarium beibehalten werden kann.

- e) Wie bewertet die Bundesregierung die bisherigen Verhandlungsergebnisse zur regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen in den Bilanzen europäischer Banken?

Die regulatorische Behandlung von Staatsanleihen ist einer der Aspekte, die in der ECOFIN-Roadmap von 2016 als Voraussetzung für politische Verhandlungen über eine europäische Einlagensicherung genannt werden. Es ist jedoch derzeit zu früh, um die Verhandlungen zum Thema regulatorische Behandlung von Staatsanleihen zu bewerten.

- f) Wie bewertet die Bundesregierung den bisherigen Fortschritt beim Abbau von notleidenden Krediten in der Eurozone?

Hat die Bundesregierung eine Mindest-NPL-Quote (NPL = Non Performing Loans – Notleidende Kredite) als Zielmarke, ohne deren Erreichung es nicht zu einer europäischen Einlagensicherung kommen darf?

Der Fortschrittsbericht der EU-Kommission über den Abbau notleidender Kredite in Europa vom 14. März zeigt, dass trotz positiver Tendenz der Bestand an notleidenden Krediten in Europa insgesamt noch immer deutlich zu hoch ist. Die Bundesregierung unterstützt daher den Aktionsplan für den Abbau notleidender Kredite in Europa, den der Ministerrat am 11. Juli 2017 verabschiedet hat und der aus zahlreichen Maßnahmen besteht.

Welche NPL-Quote ein ausreichend geringes Risikoniveau darstellt, ist im Gesamtzusammenhang der Fortschritte des Risikoabbaus und der Risikosituation des jeweiligen Bankensektors zu bewerten. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 2a verwiesen.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftlichen Fragen 11 und 12 des Abgeordneten Dr. Florian Toncar auf Bundestagsdrucksache 19/1979 verwiesen.

- g) Welche sonstigen Risiken und Fehlanreize mit Bezug zu EDIS hat die Bundesregierung identifiziert?

Welche Vorschläge wurden seitens der Bundesregierung erbracht, bzw. welche Maßnahmen werden befürwortet, um diese Risiken zu minimieren?

Die ECOFIN-Roadmap von 2016 macht klare Vorgaben, welche Bereiche einen substantiellen Risikoabbau erfordern, bevor politische Verhandlungen über eine Risikoteilung beginnen können.

3. Wie haben sich aus Sicht der Bundesregierung Risiken und mögliche Fehlanreize einer europäischen Einlagensicherung in den letzten sechs Monaten verändert?

In den letzten sechs Monaten gab es begrüßenswerte Fortschritte beim Bankenpaket, wo u. a. durch die Vereinbarung von 8 Prozent Verlustpuffern im Ecofin-Rat ein wichtiger erster Schritt in Richtung Risikoreduktion im Bankensektor getan ist. Mit Blick auf eine europäische Einlagensicherung sind jedoch weitere Maßnahmen erforderlich. Hier sind noch keine ausreichenden Fortschritte erzielt worden, die eine Neubewertung der Risiken und Fehlanreize rechtfertigen würden.

4. Inwieweit teilt die Bundesregierung die ökonomischen Kritikpunkte zur einer europäischen Haftungsunion, die in dem offenen Brief der deutschen Wirtschaftswissenschaftler geäußert werden?

In welchen Punkten stimmt die Bundesregierung mit den Ansichten der Ökonomen überein, und in welchen nicht (www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eurokrise/oekonomen-aufruf-euro-darf-nicht-in-haftungsunion-fuehren-15600325.html)?

Die im Aufruf der Professoren formulierten Anliegen stehen grundsätzlich nicht im Widerspruch zur Position der Bundesregierung. Die Bundesregierung setzt sich seit Beginn der Krise für Lösungen ein, die die richtige Balance zwischen europäischer Solidarität auf der einen Seite und Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite wahren.

In diesem Sinne ist es ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, Fehlanreize für den Abbau leistungsgestörter Kredite zu vermeiden. Daher ist für die Bundesregierung ein ausreichender Risikoabbau Voraussetzung für ein mögliches Vorziehen des Letztsicherungsmechanismus für den Einheitlichen Abwicklungsfonds sowie für den Beginn politischer Verhandlungen zu EDIS. Dies entspricht auch der ECOFIN-Roadmap von 2016. Die Bundesregierung setzt sich zudem dafür ein, die Umsetzung von Strukturreformen in den Mitgliedstaaten selbst zu verbessern. Hierzu sollen bestehende europäische Mittel besser als bisher dafür genutzt werden, Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und so die richtigen Anreize zu setzen. Die Umsetzung der nötigen Strukturreformen, der Abbau von Risiken im Finanzmarktbereich sowie eine dem europäischen Regelwerk entsprechende Haushaltspolitik mit der daraus resultierenden Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaften sind der beste Beitrag der Mitgliedstaaten zur Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung des IW Köln, dass aufgrund ungleicher Risiken in den nationalen Bankensektoren die Einführung von EDIS faktisch einem dauerhaften Transfermechanismus gleichkommen würde (www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018_16_Non_performing_loans.pdf)?

Die Thesen der zitierten Studie stehen nicht im Widerspruch zur Position der Bundesregierung. Nach der Studie besteht die Gefahr eines Transfermechanismus wenn eine gemeinsame Einlagensicherung (i) zum heutigen Zeitpunkt und (ii) ohne einen ausreichenden Abbau von NPL eingeführt würde. Zudem werden Vorkehrungen gefordert, um den Aufbau von NPL in der Zukunft zu vermeiden.

Die Bundesregierung sieht im Einklang mit der ECOFIN-Roadmap von 2016 einen ausreichenden Risikoabbau (und hierzu zählt auch der weitere Abbau und die Verhinderung eines künftigen Aufbaus von NPL) als Voraussetzung für den Beginn politischer Verhandlungen über eine europäische Einlagensicherung.

6. Wie würde sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Beitragsverteilung innerhalb des EDIS-Fonds gestalten (bitte nach Mitgliedstaaten und absoluten sowie prozentualen Anteilen aufschlüsseln)?
 - a) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission im Hinblick auf die Beitragshöhe vollständig die Risikoadäquanz der jeweiligen Banken abbildet?
 - b) Wie beurteilt die Bundesregierung die Deckelung der Beiträge in diesem Zusammenhang?
7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass unter einer Vergemeinschaftung der Risiken durch eine europäische Einlagensicherung insbesondere kleine und risikoaverse Banken überproportional hohe Kosten tragen würden ([www.bvr.de/p.nsf/0/67986E91756806B2C1257F39003DD0CF/\\$file/EDIS%20Positionspapier%20ENGLISCH%20.pdf](http://www.bvr.de/p.nsf/0/67986E91756806B2C1257F39003DD0CF/$file/EDIS%20Positionspapier%20ENGLISCH%20.pdf))?

Die Fragen 6 bis 7 werden zusammen beantwortet.

Fragen einer möglichen Beitragsgestaltung, wie etwa die Beitragsverteilung oder auch eine etwaige risikoorientierte Methodik der Berechnung, sind abhängig von der konkreten Ausgestaltung eines EDIS-Modells und können im Einzelnen nicht bewertet werden, bevor eine politische Entscheidung zur Schaffung von EDIS gefallen ist.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass der Staat-Banken-Nexus durch EDIS nicht aufgelöst werden würde (<http://blog.dsgv.de/edis-dsgv-warnt-vor-ansteckungsgefahren/>)?

EDIS soll der Entschädigung der Einleger dienen. Eine Auflösung des Staat-Banken-Nexus würde dadurch nicht erreicht.

9. Ist die Bundesregierung weiterhin der Auffassung, dass Artikel 114 AEUV nicht zur Einführung einer europäischen Einlagensicherung angewandt werden kann?
Welche Verfahrenserfordernisse und Zustimmungspflichten des Deutschen Bundestages würde nach Ansicht der Bundesregierung die Anwendung von Artikel 114 AEUV nach sich ziehen?
10. Kann nach Auffassung der Bundesregierung Artikel 352 AEUV zur Einführung einer europäischen Einlagensicherung angewandt werden?
 - a) Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
 - b) Welche Verfahrenserfordernisse und Zustimmungspflichten des Deutschen Bundestages würde nach Ansicht die Anwendung von Artikel 352 AEUV nach sich ziehen?

Die Fragen 9 bis 10b werden wegen des inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat die Frage, ob die Errichtung des von der Kommission vorgeschlagenen, abgabenfinanzierten europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS) auf Artikel 114 AEUV gestützt werden kann, geprüft und ist zu der Einschätzung gelangt, dass erhebliche Bedenken gegen Artikel 114 AEUV als Rechtsgrundlage bestehen.

Die Bundesregierung hat konsistent die Position vertreten, dass aus Gründen der Rechtssicherheit für EDIS – wie schon für den Einheitlichen Abwicklungsmechanismus – ein zwischenstaatliches Abkommen (Intergovernmental Agreement, IGA) vorzusehen wäre. Sie wird mit ihrer Rechtsauffassung auch von anderen Mitgliedstaaten unterstützt.

Im vom ECOFIN beschlossenen Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion vom Juni 2016 ist die Absicht der Mitgliedstaaten festgehalten, für EDIS auf ein IGA zurückzugreifen. Eine Errichtung auf Basis des Artikel 352 AEUV wird derzeit nicht diskutiert.

11. Wie ist entsprechend den aktuellen Entwicklungen und der Kritik an EDIS die heutige Position der Bundesregierung zu einer Europäischen Einlagensicherung?

Gibt es Alternativen zum EDIS-Modellvorschlag der europäischen Kommission, die die Bundesregierung für zielführender hält?

Die Bundesregierung ist unverändert der Auffassung, dass Voraussetzung für den Beginn politischer Verhandlungen zu einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung eine substanzielle, weitergehende Reduktion der Bankrisiken ist. Es bedarf eines noch ambitionierteren Abbaus vorhandener und der Vermeidung zukünftiger notleidender Kredite, einer Verbesserung der Effizienz von Insolvenzregimen, soweit erforderlich, und des Aufbaus hinreichender Verlustpuffer bei Banken. Dies gilt unabhängig von einer konkreten Modellvariante.