

Antrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

**zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems
KOM(2015) 586 endg.; Ratsdok. 14649/15**

hier: Politischer Dialog mit der Europäischen Kommission

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Europäische Kommission hat am 24. November 2015 einen Gesetzgebungsvorschlag zur Vergemeinschaftung der Einlagensicherung veröffentlicht („EDIS – European Deposit Insurance Scheme“). Die Europäische Kommission stützt ihren Vorschlag auf Artikel 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV (Binnenmarkt). Danach soll EDIS in drei Stufen entwickelt werden: In der ersten Stufe ist für den Zeitraum von 2017 bis 2020 eine Rückversicherung vorgesehen. In der zweiten Stufe (2020 bis 2023) ist eine zunehmende Vergemeinschaftung durch „Mitversicherung“ vorgesehen, bevor ab 2024 in einer dritten Stufe die vollständige Vergemeinschaftung der Einlagensicherung greift.
2. Der Deutsche Bundestag hatte bereits in seiner EntschlieÙung vom 4. November 2015 zu den Überlegungen der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Europäischen Einlagensicherung (Bundestagsdrucksache 18/6548) festgestellt, dass die im Bericht der fünf Präsidenten vom 22. Juni 2015 enthaltenen Vorschläge für die Errichtung einer europäischen Einlagensicherung, auch in Form einer Rückversicherung, nicht akzeptabel sind. Die Vergemeinschaftung von Bankrisiken durch eine gemeinsame europäische Einlagensicherung schafft kein Vertrauen in die Sicherheit der Spareinlagen in Europa und trägt nicht zur Stabilität der Banken bei. Und sie setzt zudem die falschen Anreize: für nationale politische Maßnahmen zulasten von Banken und gegen eine nachhaltige Wirtschaftspolitik.

Der Deutsche Bundestag forderte vor diesem Hintergrund daher, dass jetzt sichergestellt werden muss, dass die von Banken für Staaten und ebenso die von Staaten für Banken ausgehenden Risiken weiter nachhaltig verringert werden. Dies setzt insbesondere die konsequente Umsetzung der Abwicklungs- und Einlagensicherungsrichtlinie in allen Mitgliedstaaten und die erprobte Funktionsfähigkeit des einheitlichen Abwicklungsmechanismus voraus; dafür sind

ein wirksamer und rechtssicherer Bail-In-Mechanismus sowie die Errichtung und Finanzierung leistungsfähiger nationaler Einlagensicherungssysteme unverzichtbar. Die Kontrolle der Umsetzung dieser europäischen Gesetzgebung ist Aufgabe der Kommission als Hüterin der Verträge. Ferner ist insbesondere erforderlich, den Abbau von Staatsrisiken in Bankbilanzen zu erreichen und hierfür die regulatorische Behandlung von Staatsanleihen insbesondere in Europa zu überprüfen. Es darf den Mitgliedstaaten nicht ermöglicht werden, die Folgen nationaler politischer Entscheidungen und die daraus resultierenden Bankrisiken auf einen gemeinschaftlichen Fonds zu verlagern. Daneben ist geboten, dass die Vorschläge der europäischen Expertengruppe um Erkki Liikanen zur Einschränkung riskanter Geschäfte zur Einführung von Beleihungsobergrenzen bei Immobilienkrediten und einer strikteren Trennung von Investment- und Geschäfts-Banking auf europäischer Ebene umgesetzt werden. Die Finanzierung der Realwirtschaft durch das bewährte Universalbankensystem darf dabei nicht gefährdet werden. Die Europäische Kommission hat am 24. November 2015 einen Verordnungsvorschlag vorgelegt, der entgegen vorherigen Ankündigungen des Präsidenten der Europäischen Kommission statt einer Rückversicherung eine vollständige Vergemeinschaftung der europäischen Einlagensicherung innerhalb von acht Jahren vorsieht, während hinsichtlich risikoreduzierender Maßnahmen lediglich eine Verlautbarung mit nicht konkreten Überlegungen und ohne Zeitplan veröffentlicht wurde.

3. Es ist sehr fraglich, ob der vorliegende Verordnungsvorschlag der Kommission mit dem Grundsatz der Subsidiarität vereinbar ist. Es fehlt bereits die nach den Artikeln 2 und 5 des Subsidiaritätsprotokolls (Protokoll Nr. 2 zum Vertrag über die Europäische Union) erforderliche Begründung und Konsultation. Erklärtes Ziel des Kommissionsvorschlages ist es, die Integrität des Binnenmarktes zu wahren und sein Funktionieren zu verbessern, indem ein effizienterer und wirksamerer Rahmen für die Einlagensicherung geschaffen und eine kohärente Anwendung der Vorschriften für die Einlagensicherung gewährleistet wird. Diese Ziele können mit Umsetzung der Einlagensicherungsrichtlinie (2014/49/EU; DGSD) ausreichend auf Ebene der Mitgliedstaaten verwirklicht werden. Die DGSD stellt weitergehende harmonisierte Anforderungen an die nationalen Einlagensicherungssysteme. Insbesondere müssen künftig alle Einlagensicherungssysteme eines Mitgliedstaates bis 2024 ein Mindestvermögen in Höhe von grundsätzlich 0,8 Prozent der gedeckten Einlagen ihrer zugehörigen CRR-Kreditinstitute ansparen. Reichen die finanziellen Mittel eines Einlagensicherungssystems nicht aus, um Einleger zu entschädigen, sind Sonderbeiträge zu erheben. Zudem haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass Einlagensicherungssysteme über angemessene alternative Finanzierungsmöglichkeiten verfügen, die ihnen eine kurzfristige Finanzierung erlauben (z. B. Möglichkeit der Kreditaufnahme). Durch diese festgelegten gemeinsamen Anforderungen an die Mitgliedstaaten wird bereits auf Mitgliedstaatenebene ein einheitliches Schutzniveau für Einleger in der gesamten Union geschaffen und gleichzeitig sichergestellt, dass die Einlagensicherungssysteme dasselbe Maß an Stabilität aufweisen. Sollten die Mitgliedstaaten hier Recht der EU nicht oder nicht vollständig oder fehlerhaft anwenden, so hat die Kommission als Hüterin der Verträge Vertragsverletzungsverfahren gegen diese Mitgliedstaaten gemäß Artikel 258 AEUV einzuleiten.

Darüber hinaus kann nach der DGSD Einlagensicherungssystemen gestattet werden, anderen Einlagensicherungssystemen Kredite zu gewähren oder von denen aufzunehmen. Es ist auch möglich, Einlagensicherungssysteme einzelner Mitgliedstaaten zusammenzulegen bzw. grenzüberschreitende Einlagensicherungssysteme zu errichten. Damit können die Ziele des Verordnungsvorschlags – sofern sie auch auf verbesserte Finanzierungsmechanismen abzielen – durch eine Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten verwirklicht werden.

Inwieweit die von der Kommission pauschal zur Begründung angeführten „erheblichen Diskrepanzen beim national organisierten und lokalen Besonderheiten und Finanzierungszwängen unterliegenden Einlagenschutz“ trotz Umsetzung der DGSD in allen Mitgliedstaaten „die Integrität des Binnenmarktes untergraben können“, hat die Kommission nicht dargelegt. Der Kommissionsvorschlag lässt die nationalen Wahlrechte unberührt. Die Kommission hat auch nicht dargelegt, inwieweit durch die vorgeschlagene Vergemeinschaftung der Einlagensicherung die genannten Ziele besser erreicht werden können; insbesondere fehlen qualitative und quantitative Kriterien. Entgegen den eigenen Leitlinien der Europäischen Kommission für eine bessere Rechtsetzung wurde weder eine Folgenabschätzung vorgelegt noch eine Konsultation der betroffenen Interessensträger durchgeführt.

4. Es bestehen zudem erhebliche Bedenken, ob der Verordnungsvorschlag dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Es fehlt bereits die notwendige Folgenabschätzung der Kommission. Er ist zur Erreichung der oben genannten Ziele schon nicht geeignet. Der Vorschlag zielt nicht auf die Angleichung von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften und einen homogenen Binnenmarkt ab. Er ist ausschließlich darauf gerichtet, für die Banken in den an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten (derzeit nur Eurozone) durch die vollständige Vergemeinschaftung der nationalen Einlagensicherungen ein neues Finanzierungsinstrument für die Einlagensicherung zu schaffen. Damit würden zum einen ungleiche Bedingungen für nationale Einlagensicherungssysteme, Banken und Einleger innerhalb und außerhalb der Bankenunion geschaffen. Zum anderen würde es Mitgliedstaaten ermöglicht, Risiken aus dem nationalen Bankensektor auf die europäische Ebene zu verlagern. Dies ist ein falscher Ansatz. Vielmehr muss jetzt sichergestellt werden, dass die von Banken für Staaten und ebenso die von Staaten für Banken ausgehenden Risiken weiter nachhaltig verringert werden.
5. Der Deutsche Bundestag geht davon aus, dass Artikel 114 AEUV keine tragfähige Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag ist. Er zielt nicht auf die Angleichung von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ab: Anders als bei der ursprünglichen SRM-Verordnung – die auf europäischer Ebene einen Abwicklungsmechanismus für Kreditinstitute und bestimmte Wertpapierfirmen schafft, der durch einen auf völkerrechtlichem Vertrag beruhenden Fonds (SRF) ergänzt wird – ist der jetzt vorgelegte Verordnungsvorschlag (der die SRM-Verordnung ergänzen soll) ausschließlich darauf gerichtet, auf europäischer Ebene ein neues Finanzierungsinstrument für die Einlagensicherung zu schaffen. Dieses führt im Ergebnis zur vollständigen Vergemeinschaftung der Beiträge der Banken und des Risikos der Einlagensicherung in der Bankenunion. Der Vorschlag geht damit weit über die bloße Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten hinaus. Vor diesem Hintergrund geht der Deutsche Bundestag davon aus, dass Artikel 114 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Verordnungsvorschlag ist.

Der Kommissionsvorschlag sieht die Errichtung eines Fonds zur (Re-)Finanzierung der nationalen Einlagensicherungssysteme vor und soll damit eine neue EU-Aufgabe schaffen. Nach geltendem Recht erfordert die Einführung neuer Einnahmequellen für die Finanzierung von EU-Aufgaben eine einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten. Dieses Einstimmigkeitsprinzip schützt die Haushaltsautonomie und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten; es gilt unabhängig davon, ob die betreffenden Mittel von den Mitgliedstaaten übertragen oder direkt von privaten Kreditinstituten gezahlt werden. Dementsprechend haben sich die Mitgliedstaaten z. B. im Rahmen des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) darauf geeinigt, dass die Beiträge der Banken auf nationaler Ebene zu erheben und von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene

zu übertragen sind. Die SRM-Verordnung ist zu diesem Zweck durch eine Intergouvernementale Vereinbarung (IGA) zu ergänzen.

- II. Der Deutsche Bundestag erwartet daher von der Kommission, dass
1. vor dem Hintergrund der noch nicht vollständigen Umsetzung der vereinbarten Regelungen im Rahmen der Bankenunion sowie fehlender praktischer Erfahrungen hiermit und aus den dargelegten grundsätzlichen und rechtlichen Erwägungen eine gemeinsame europäische Einlagensicherung oder Einlagenrückversicherung zum jetzigen Zeitpunkt unterbleibt,
 2. die beschlossenen Maßnahmen zur Errichtung der Bankenunion in allen Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene wirksam umgesetzt werden; hierzu gehört insbesondere, dass bedeutende Banken ausreichende Puffer haben, um Verluste im Abwicklungsfall aufzufangen,
 3. die von Staaten für Banken ausgehenden Risiken durch weitere Maßnahmen wirksam reduziert werden.

Der Deutsche Bundestag behält sich die Erhebung einer Subsidiaritätsklage vor.

III. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten,

diesen Beschluss der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat zu übermitteln.

Berlin, den 23. Februar 2016

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion