

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/1721 –

Verhandlungsstand der Bankenunion

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der Bankenunion hat der Finanzsektor in der Europäischen Union ein einheitliches Regelwerk und Regulierung erhalten. Die Gesamtlage der Gesetzestexte gilt unionsweit für alle Kreditinstitute und soll durch gleiche Wettbewerbsbedingungen eine stärkere Integration des Finanzmarktes und Binnenmarktes erreichen. Die Schaffung einer Bankenunion wurde in Reaktion auf die Finanzkrise 2008 forciert, um die Resilienz und Stabilität eines unionsweiten Bankensektors zu erhöhen. Teilnehmer der Bankenunion sind alle Mitgliedstaaten des Euro-Währungsraums sowie auf freiwilliger Basis solche Staaten, die eine enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank eingehen.

Die Bankenunion besteht aus drei Säulen: dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) und dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism, SRM). Im Rahmen der dritten Säule, der Einlagensicherung, wurden die nationalen Einlagensicherungssysteme durch die Einlagensicherungsrichtlinie weitgehend harmonisiert. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission in 2015 einen Verordnungsvorschlag für die Errichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems veröffentlicht, der die vollständige Zentralisierung der Finanzmittel der nationalen Einlagensicherungssysteme in einem zentralen Einlagensicherungsfonds zum Gegenstand hat (European Deposit Insurance Scheme (EDIS)). Die Verhandlungen über eine Weiterentwicklung der Bankenunion werden derzeit fortgesetzt.

1. Wie schätzt die Bundesregierung den weiteren Zeitplan der Verhandlungen zu dem als dritte Säule der Bankenunion bezeichneten EDIS ein, insbesondere da die Erstellung eines Fahrplans von Seiten der Eurogruppe vielfach verschoben und aktuell auf Juni 2022 angesetzt ist (Quelle: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/spanien-und-die-niederlande-verbunden-sich-im-eu-schuldenstreit-17935933.html>)?

Der Zeitplan zu den Verhandlungen über eine europäische Einlagensicherung bzw. Einlagenrückversicherung ist davon abhängig, ob es auf europäischer Ebene gelingt, sich auf ein Gesamtpaket über die noch ausstehenden Elemente

der Bankenunion zu einigen. Der derzeit diskutierte Entwurf eines Arbeitsplans basiert auf einem zweistufigen Ansatz mit vier Bausteinen: Einführung eines gemeinsamen Rückversicherungs-Schutzes von Einlegern, Förderung der Diversifizierung von Staatsanleiherisiken von Banken, Verbesserung des Umgangs mit Banken in der Krise und Schaffung eines stärker integrierten Marktes für Bankdienstleistungen.

Auf dem Eurogipfel im Dezember 2021 wurde zuletzt der Auftrag an die Eurogruppe im inklusiven Format bekräftigt, einen Arbeitsplan für alle noch ausstehenden Elemente der Bankenunion vorzulegen. Die Bundesregierung setzt sich konstruktiv für einen Erfolg der Verhandlungen ein.

2. Welche besonderen kritischen Punkte müssen für die Bundesregierung zunächst geklärt sein als Voraussetzung für eine Einigung auf einen inhaltlichen und zeitlichen Fahrplan?

Die Bundesregierung führt die Verhandlungen über einen Arbeitsplan zur Vollendung der Bankenunion auf der Basis der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag. Dieser nennt als Voraussetzung für die Schaffung einer europäischen Rückversicherung für nationale Einlagensicherungssysteme die weitere Reduzierung von Risiken in den Bankbilanzen, die weitere Stärkung des Abwicklungsregimes und den Erhalt der Institutssicherung der Sparkassen und Volksbanken – mit dem klaren Ziel, wirtschaftliche Zusatzbelastungen der ihnen angehörenden kleinen und mittleren Banken zu vermeiden. Darüber hinaus sind Schritte zu vereinbaren, um den Staaten-Banken-Nexus zu begrenzen und einer übermäßigen Konzentration von Staatsanleihen in den Bankbilanzen wirksam vorzubeugen. Wir wollen zudem ermöglichen, dass innerhalb von EU-Bankengruppen Kapital und Liquidität flexibler eingesetzt werden können.

3. Welche Risiken sieht die Bundesregierung für den nationalen Bankensektor und Verbraucher, sollte EDIS verpflichtend für alle nationalen Einlagensicherungssysteme im gesamten Euroraum eingeführt werden?

Vorteile und potentielle Risiken für den europäischen und nationalen Bankensektor und die Verbraucher hängen von der konkreten Ausgestaltung einer europäischen Einlagensicherung ab. Diese ist Gegenstand der laufenden Verhandlungen und steht bislang nicht fest. Die Bundesregierung setzt sich in den Verhandlungen über eine europäische Einlagenrückversicherung für ein umfassendes Gesamtpaket ein und achtet im Einklang mit dem Koalitionsvertrag darauf, dass Fortschritte bei einer europäischen Einlagensicherung nicht zu Lasten des Drei-Säulen-Modells oder der Institutssicherungssysteme gehen (siehe im Einzelnen Antworten zu den Fragen 2 und 4).

4. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass ein EDIS für die in Deutschland bestehenden Institutssicherungssysteme kostenneutral wäre und deren Funktionsfähigkeit nicht beeinträchtigt (zum Beispiel durch eine strukturelle Ausnahme für Institutssicherungssysteme)?

Für die Bundesregierung ist der Erhalt der Institutssicherung der Sparkassen und Volksbanken – mit dem klaren Ziel, wirtschaftliche Zusatzbelastungen der ihnen angehörenden kleinen und mittleren Banken zu vermeiden – eine Voraussetzung, um eine europäische Rückversicherung für nationale Einlagensicherungssysteme zu schaffen.

Hierfür setzt sich die Bundesregierung im Rahmen der laufenden Verhandlungen ein. Eine strukturelle Ausnahme würde aus Sicht der Bundesregierung diese Voraussetzungen erfüllen.

5. Welche Position vertritt die Bundesregierung in Bezug auf die Verringerung von notleidenden Krediten (NPL) in den Bilanzen europäischer Bankinstitute als Bedingung für eine Weiterverhandlung zu EDIS (Quelle: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/12/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-zielbild-bankenunion.html>; Auskunft eines parlamentarischen Assistenten des EUP über die Verhandlungsprozesse zur Bankenunion: Verringerung von NPL als möglicher Verhandlungsgegenstand und Kompromiss)?

Der Koalitionsvertrag definiert bestimmte Voraussetzungen, unter denen Deutschland bereit ist, eine europäische Rückversicherung für nationale Einlagensicherungssysteme zu schaffen. Hierzu gehört auch eine weitere Reduzierung von Risiken in den Bankbilanzen.

Auf einen Fortgang der Risikoreduktion hatte sich auch die Eurogruppe in ihrer Erklärung vom 30. November 2020 (Pressemitteilung 839/20) zur ESM Reform und zum Vorziehen der sog. Letztsicherung für den einheitlichen europäischen Abwicklungsfonds geeinigt. Danach sollen Risiken in der Bankenunion weiter abgebaut werden. So soll insbesondere für Banken, die weiterhin brutto-NPL-Quoten von über 5 Prozent aufweisen, der Abbau von notleidenden Krediten fortgesetzt werden. Die Banken sollen zudem ihre finalen individuellen MREL Ziele bis 2024 erreichen.

6. Wie schätzt die Bundesregierung die Risiken für einen integrierten Europäischen Bankensektor ein durch
 - a) einen hohen Anteil von Hypotheken an der Summe notleidender Kredite insbesondere in Spanien und Frankreich und den damit verbundenen Risiken für den Immobiliensektor,
 - b) eine hohe Heterogenität im Euroraum bezüglich des nationalen Anteils von non-performing Exposures in den Bankbilanzen?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass ein gut regulierter und integrierter europäischer Bankensektor mit einheitlichem Regelwerk und einheitlichem Aufsichts- sowie Abwicklungsmechanismus zum Abbau von Risiken beiträgt. Dies gilt auch in Bezug auf mögliche Risiken durch notleidende Kredite.

Die Entwicklung notleidender Kredite in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie der EU insgesamt ist aus den veröffentlichten Daten der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu erkennen; siehe dazu: EBA Risk Dashboard, zuletzt aktualisiert am 31. März 2022 mit Daten für das vierte Quartal 2021; Link: www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/Risk%20dashboard/Q4%202021/1029360/EBA%20Dashboard%20-%20Q4%202021%20for%20publication.pdf. Aus den EBA-Daten geht hervor, dass die NPL-Quote im europäischen Durchschnitt im 4. Quartal 2021 auf 2 Prozent gefallen ist. Damit ist sie seit Verabschiedung des NPL-Aktionsplans des Rats Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) im Juli 2017 (Pressemitteilung 459/17) und der darauf aufbauenden Kommunikation der EU KOM im Dezember 2020 (DOKNR: COM/2020/822) gefallen. Jedoch besteht weiterhin Heterogenität unter den einzelnen Banken im Euroraum bezüglich des Anteils an notleidenden Krediten. Die Bundesregierung setzt sich daher weiterhin für den signifikanten und nachhaltigen Abbau notleidender Kredite in den Bilanzen europäischer Bankinstitute ein. Wir unterstützen die EBA-Leit-

linie aus dem Jahr 2018 (DOKNR: EBA/GL/2018/06), die vorsieht, dass alle Kreditinstitute, deren brutto-NPL-Quote 5 Prozent oder mehr beträgt, Abbaupläne einleiten.

7. Zu welchen Kompromissen ist die Bundesregierung bei den Verhandlungen zu EDIS bereit?

Mögliche Kompromisse bei den Verhandlungen um eine europäische Einlagenrückversicherung müssen mit den Vorgaben aus dem Koalitionsvertrag vereinbar sein. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Jenseits dieser Grenze ist maßgeblich, inwieweit das Paket insgesamt eine ausgewogene Balance enthält. Hierbei hängen alle Teile des Pakets miteinander zusammen. Im Übrigen dauern die Verhandlungen an.

8. Wäre eine Begrenzung von EDIS im Sinne einer permanenten europäischen Rückversicherung aus Sicht der Bundesregierung europapolitisch tragfähig (Quelle: Koalitionsvertrag 2021, S. 168 und <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bankenunion-wieso-die-verhandlungen-ueber-eine-europaeische-einlagensicherung-nicht-vorankommen/27297336.html>)?

Auf die konkrete Ausgestaltung eines Modells für eine europäische Einlagensicherung konnten sich die Mitgliedstaaten bisher noch nicht einigen. Die europapolitische Tragfähigkeit von Maßnahmen im Bereich der Einlagensicherung ist für die Mitgliedstaaten eng mit einer tragfähigen Balance des Arbeitsplans insgesamt verknüpft. Dies trifft auch auf das Rückversicherungsmodell zu und die Frage, inwiefern ein solches Modell als Endstufe einer europäischen Einlagensicherung gesehen werden kann. Die Bundesregierung spricht sich unter bestimmten Voraussetzungen (siehe Antwort zu Frage 2) für ein Rückversicherungsmodell aus. Ein Modell, welches zu einer Vollvergemeinschaftung der nationalen Einlagensicherungssysteme führen würde, ist nicht das Ziel der Bundesregierung.

9. Wie schätzt die Bundesregierung die Risiken von Ansteckungseffekten ein, die sich ergeben können, wenn, gegeben einer Vergemeinschaftung der Einlagensicherung, eine Krise in einem einzelnen Mitgliedsland zu unionsweiten Verunsicherungen von Sparern führt?

Die Bundesregierung setzt sich in den Verhandlungen um eine europäische Einlagenrückversicherung im Rahmen des Arbeitsplans für die Bankenunion dafür ein, dass die Risiken in den Bankbilanzen weiter reduziert werden und Fehlanreize und Ansteckungseffekte vermieden werden. Je nach Ausgestaltung kann ein gemeinsamer Rückversicherungsschutz von Einlegern über Risikodiversifizierung möglichen Ansteckungseffekten entgegenwirken.

10. Wie schätzt die Bundesregierung die Wahrscheinlichkeit von Ausweichbewegungen, also der Abwanderung von Banken in den weniger streng regulierten Schattenbanksektor, infolge einer EU-Einlagensicherung und der damit verbundenen Mithaftung für angeschlagene Mitbewerber ein?

Die Bundesregierung hat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Einführung einer europäischen Einlagenrückversicherung zu einer signifikanten Abwanderung von Banken in den Schattenbanksektor führen würde.

11. Welche Position vertritt die Bundesregierung bei der Eigenmittelunterlegung von Staatsanleihen, um diejenigen Risiken zu minimieren, die sich durch die Konzentration von nationalen Staatsanleihen in Bankbilanzen in einigen Mitgliedsländern des Euroraums ergeben, wodurch sich Schieflagen öffentlicher Haushalte auch auf den Bankensektor drastisch auswirken können (Quelle: EBA Dashboard Q3 2021)?
12. Welche Strategien bedenkt die Bundesregierung, um die Diversifikation von Staatsanleihen in Bankbilanzen zu erhöhen?

Die Fragen 11 und 12 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich in den Verhandlungen auf europäischer Ebene über die Vollendung der Bankenunion dafür ein, Schritte zu vereinbaren, um den Staaten-Banken-Nexus zu begrenzen und einer übermäßigen Konzentration von Staatsanleihen in den Bankbilanzen wirksam vorzubeugen.

13. Wie bewertet die Bundesregierung die Befürchtungen deutscher Genossenschaftsbanken und Sparkassen, dass eine europäische Einlagensicherung
 - a) zu Fehlanreizen bei manchen Banken führen kann in der Art, dass sie in Anbetracht der europäischen Einlagensicherung und Mithaftung der Mitbewerber ein höheres Risikoprofil in ihrer Geschäftstätigkeit anwenden,
 - b) regional gewachsene Vertrauensbeziehungen zu Kunden und deren Erwartungen an die Stabilität risiko-konservativer, regional aktiver Institute durch die euroraumweite Risikoübernahme angegriffen werden?

Auf die Antworten zu den Fragen 3, 4 und 9 wird verwiesen.

