

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Banken und Sparkassen vor Ort schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine geordnete Aufsicht über Banken und Sparkassen und die Wahrung der Finanzstabilität sind im gesamtgesellschaftlichen Interesse. Um sicherzustellen, dass Steuerzahler zukünftig keine Banken mehr retten müssen, war es richtig, auf europäischer Ebene Regelungen zur Einlagensicherung und zur Abwicklung von systemrelevanten Großbanken im Krisenfall zu harmonisieren. Ebenso richtig war es, einige Bestimmungen auf kleine Banken nicht anzuwenden, die keine Gefahr für die Finanzstabilität darstellen. Solche Banken können ohne Risiko für die Finanzstabilität und ohne Unterstützung durch die Steuerzahler in die reguläre Insolvenz gehen oder über das Institutssicherungssystem von Sparkassen oder Volks- und Raiffeisenbanken auf deren eigene Kosten gestützt werden.

Mit ihren Vorschlägen vom 18. April 2023 zur Reform der Einlagensicherung und Bankenabwicklung in Europa missachtet die Europäische Kommission diesen Konsens und führt einen Frontalangriff auf die Verbundstruktur der deutschen Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Sie missachtet den ausdrücklichen Willen der Eurogruppe, die in ihrem Mandat für die Kommission vom Juni 2022 gefordert hatte, dass es Institutssicherungssystemen auch weiterhin möglich sein muss, präventive Maßnahmen zur Stützung ihrer Mitglieder im Krisenfall durchzuführen. Sie ignoriert die Tatsache, dass es in Brüssel keine ausreichende Mehrheit für eine vergemeinschaftete europäische Einlagensicherung (EDIS) gibt – weder für den ursprünglichen Vorschlag 2015 noch für den erneuten Anlauf 2022 – indem sie dennoch an EDIS festhält und EDIS nun über Umwege herbeiführen möchte. Dafür will die Kommission die Abwicklung von selbst kleinen und regional tätigen Kreditinstituten zum Standard machen und den Zugriff auf die Finanzmittel der nationalen Sicherungssysteme erheblich ausweiten. Um Zugriff auf die Finanzmittel zu erhalten, schwächt sie mit ihren Vorschlägen bewusst die bestehenden nationalen Einlagensicherungssysteme und weist explizit darauf hin, dass „in Ermangelung einer politischen Einigung über die Einrichtung eines europäischen Einlagenversicherungssystems [...] die heutige Reform die Gefahr von Engpässen bei nationalen Einlagensicherungssystemen allerdings nicht vollständig ausschließen [kann].“ Für das Handelsblatt wirkt das wie ein Erpressungsversuch: entweder eine Einigung auf EDIS oder die Kommission gefährdet die nationalen Einlagensicherungssysteme.

Die Vorschläge der Kommission würden, sollten sie umgesetzt werden, die Stabilität der deutschen Bankenlandschaft bedrohen. Betroffen wären die Institute selbst, aber auch deren Kundinnen und Kunden sowie der deutsche Mittelstand. Insbesondere die Zukunft des bewährten Drei-Säulen-Modells unseres Bankensektors aus Sparkassen,

Genossenschaftsbanken und privaten Banken steht nach Vorlage der Reformvorschläge der Kommission unter einem großen Fragezeichen. Der Schutz der Institutssicherungssysteme darf nicht zugunsten der pauschalen Ausweitung des Abwicklungsregimes eingeschränkt werden.

Daher ist es zu begrüßen, dass der Bundesfinanzminister seine Ablehnung der Vorschläge gegenüber der Kommission deutlich gemacht hat. Eine Positionierung der Bundesregierung steht demgegenüber weiterhin aus. Wesentliche Änderungen an den Vorschlägen der Kommission wird die Bundesregierung allerdings nur durch eine geschlossene und harte Verhandlungsposition erreichen. Dafür ist es erforderlich, dass die naive Haltung gegenüber EDIS, wie sie von Teilen der Bundesregierung bisher vertreten wurde, aufgegeben wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. sich öffentlich und geschlossen dafür einzusetzen, dass die Institutssicherungssysteme der Sparkassen und Genossenschaftsbanken vollumfänglich von den neuen Beschränkungen der Reform ausgenommen sein werden;
2. sicherzustellen, dass die Vorschläge der Europäischen Kommission derart abgeändert werden, dass sie die nationalen Einlagensicherungssysteme nicht schwächen;
3. die deutsche Ablehnung einer europäischen Vergemeinschaftung der Einlagensicherungssysteme ohne Vorbedingungen zu bekräftigen und gegenüber der Europäischen Kommission darauf hinzuwirken, dass diese ihre Pläne hierfür in Ermangelung einer politischen Einigung nicht weiterverfolgt;
4. sich nachdrücklich dafür einzusetzen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der europäischen Bankenregulierung beachtet und überschießenden Aktivitäten europäischer Institutionen Einhalt geboten wird, wozu insbesondere auch die Nichtausweitung des Abwicklungsregimes auf mittlere und kleinere Banken zählt;
5. darauf hinzuwirken, dass die Europäische Kommission die Vereinbarungen der Eurogruppe bei künftigen Legislativvorschlägen respektiert.

Berlin, den 20. Juni 2023

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Begründung

Die Erklärung der Eurogruppe vom 16. Juni 2022, in deren Zuge Anstrengungen für EDIS erneut politisch scheiterten, hielt fest, dass das reformierte Einlagensicherungs- und Bankenabwicklungsregime nicht nur die Besonderheiten der nationalen Bankensektoren beachten soll, sondern auch ein funktionierendes Rahmenwerk für Institutssicherungssysteme zur Durchführung von präventiven Maßnahmen beibehält („[...] will take due account of the specificities in the national banking sectors, including by preserving a functioning framework for institutional protection schemes to implement preventive measures.“). Die Vorschläge der Europäischen Kommission missachten diese Erklärung und laufen auch darüber hinaus deutschen Interessen an mehreren Stellen zuwider, ohne dafür überzeugende Argumente anzuführen.

Erstens wird das Abwicklungsregime auf kleine Institute ausgedehnt, wenn diese auf regionaler (statt wie bisher auf nationaler) Ebene kritische Funktionen übernehmen. Dieses Kriterium wird für viele deutsche Regionalbanken erfüllt sein. Anders als systemrelevante Großbanken, für die das Abwicklungsregime eigentlich konzipiert ist, bedrohen Regionalbanken jedoch nicht die Finanzstabilität. Nicht zuletzt deshalb stehen diese Banken auch nicht unter EZB-Aufsicht, sondern unter nationaler Aufsicht. Allein unter das Abwicklungsregime zu fallen, bedeutet jedoch für Banken empfindliche Mehrkosten, etwa um umfassende Meldepflichten zu erfüllen. Die Mehrkosten können wiederum zu einer Verteuerung von Dienstleistungen und Krediten und in letzter Konsequenz zu Gefährdung des Bestands kleiner und regionaler Banken führen.

Zweitens werden Einlagensicherungssysteme durch Erhöhung ihrer Verluste im Abwicklungs- und Insolvenzfall geschwächt. So sollen Einlagensicherungssysteme unter bestimmten Bedingungen zur Abwicklungsfinanzierung herangezogen werden. Im Insolvenzfall sollen Einlagensicherungssysteme ihre vorrangige Gläubigerstellung verlieren und so i. d. R. einen geringeren Teil ihres Aufwandes für die Entschädigung der Einleger aus der Insolvenzmasse zurückerhalten. Dass die Kommission sich der Risiken bewusst ist, zeigt die unter Ziffer I zitierte Stellungnahme. Für die Kundinnen und Kunden insbesondere der deutschen Privatbanken besteht hingegen die Gefahr, dass deren Einlagensicherungssystem die derzeit für die meisten Kundinnen und Kunden weit über 100.000 Euro hinausgehende Absicherung kürzen muss.

Drittens schlägt die Kommission so scharfe Beschränkungen für die Durchführung präventiver Maßnahmen durch Institutssicherungssysteme vor, dass es oftmals nicht mehr möglich wäre, solche Maßnahmen zu ergreifen. Soweit Institutssicherungssysteme auch nach der Einlagensicherungsrichtlinie zugelassen sind, sollen diese Stützungsmaßnahmen bereits dann nicht mehr möglich sein, wenn der Ausfall eines Kreditinstitutes droht, da dann die Abwicklungsbehörde ausschließlich zuständig wäre. Zudem sollen Maßnahmen an weitere Voraussetzungen geknüpft werden, die, wie der Least-Cost-Test, Besonderheiten von Verbänden nicht berücksichtigen, und die Maßnahmen ebenfalls unmöglich machen würden. Der Vorschlag der Kommission kann somit zu der absurden Konsequenz führen, dass dem Institutssicherungssystem trotz vorhandener Mittel ein präventives Einschreiten untersagt ist und das entsprechende Kreditinstitut damit ausfällt, wobei nachfolgend das Institutssicherungssystem zwar mit identischen Mitteln, aber nun in seiner Funktion als Einlagensicherungssystem die Einleger entschädigen muss.

Viertens schlägt die Kommission vor, dass die bestehenden Institutssicherungssysteme freiwillig jeweils ein weiteres Institutssicherungssystem aufbauen, welches sie dann anstelle des bisherigen Institutssicherungssystems als Institutssicherungssystem nutzen können. Dafür möchte die Kommission eine Übergangsfrist von sechs Jahren gewähren. Diese „Erlaubnis“, freiwillig über den gesetzlichen Maßstab hinaus Kapital zurückzulegen, widerspricht diametral dem Geist der Forderung der Eurogruppe, die Funktion der derzeitigen Institutssicherungssysteme zu erhalten. Aufbau und Unterhalt eines weiteren Fonds würde zudem Banken und Sparkassen finanziell massiv belasten, einen erheblichen Wettbewerbsnachteil bedeuten und Kredite und Dienstleistungen verteuern.

Der Vorschlag der Kommission mit den im Gegensatz zu den Zielen des Gesetzgebers der CRR stehenden zusätzlichen administrativen und finanziellen Belastungen für kleinere und mittlere Institute provoziert zudem einen Konsolidierungsprozess dieser Institute, um den Anforderungen überhaupt noch genügen zu können. Damit wird die dezentrale und regional verankerte Struktur des deutschen Bankwesens zugunsten der Bildung großer Einheiten gefährdet. Für ein dezentrales, mittelständisches Wirtschaftsmodell, das wesentlich zur wirtschaftlichen Stärke Deutschlands beiträgt, sind jedoch spiegelbildlich dezentrale Finanzierungsstrukturen durch regionale Banken existentiell. Statt gegenüber kleineren und mittleren Instituten mit überbordenden Anforderungen

Strukturpolitik zu betreiben, die eine Entwicklung hin zu großen Instituten forciert, sollten wirksame Rezepte gegen die Too-big-to-fail-Problematik entwickelt werden.

Eine Umsetzung der Vorschläge der Kommission könnte durch ihre Folgen für das gewachsene Drei-Säulen-Modell irreparable Schäden anrichten. Dabei sind die Institutssicherungssysteme selbst keine Bedrohung, sondern vielmehr eine Stütze der Finanzstabilität – das hat sich nicht zuletzt in der Finanzkrise und auch in den aktuellen Turbulenzen am Bankenmarkt gezeigt. Die Präsenz der kleinen Banken und Sparkassen in den Regionen und bei den Menschen vor Ort macht sie zur ersten Adresse für Millionen Bürgerinnen und Bürger sowie für mittelständische Unternehmen und Kommunen. Mit Gewinnen von Sparkassen und Genossenschaftsbanken werden ungezählte lokale kulturelle, sportliche und gemeinnützige Projekte finanziert. Ein Verlust der Institutssicherungssysteme würde somit einen integralen Teil der deutschen Wirtschaft und Gesellschaft bedrohen. Es ist daher essenziell, dass die Bundesregierung geschlossen ihren Einfluss in Brüssel geltend macht und die Pläne der Kommission in der derzeitigen Form entschieden ablehnt.