

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 11.07.2016

Europäische Pläne zur Vergemeinschaftung der Einlagensicherung ablehnen - bewährte nationale Systeme erhalten - Überregulierung vermeiden

Beschluss des Landtages vom 18.02.2016 - Drs. 17/5209

Die 2013 verabschiedete Einlagensicherungsrichtlinie (2009/14/EG) hat zum Ziel, einheitliche Standards für die Sicherung von Spareinlagen im Euroraum zu schaffen. Dieses Anliegen verdient Unterstützung, denn eine leistungsfähige verlässliche Einlagensicherung trägt dazu bei, das Vertrauen der Einleger in das Bankensystem zu erhalten. Sie ist eine wesentliche Grundlage für die Stabilität des Bankensystems und die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte insgesamt.

Deutschland hat die aus dieser Richtlinie resultierenden gesetzlichen Maßnahmen rechtzeitig verabschiedet, viele andere europäische Länder haben - obwohl die Frist für die nationale Umsetzung bereits verstrichen ist - bis heute sowohl die Abwicklungsrichtlinie als auch die Einlagensicherungsrichtlinie entweder nur teilweise oder gar nicht umgesetzt.

Ungeachtet dessen hat die Europäische Kommission am 24.11.2015 ein Modell zur Vergemeinschaftung der Einlagensicherungssysteme im Euroraum vorgelegt. Der sogenannte European Deposit INSURANCE Scheme (EDIS) soll auf nationale Einlagensicherungssysteme aufbauen, diese in drei Stufen ersetzen und damit die Europäische Bankenunion komplettieren. Solange noch nicht in allen EU-Mitgliedstaaten ausreichende Einlagensicherungsmechanismen bestehen, ist ein solcher Vorschlag nicht akzeptabel.

Gerade die regional ausgerichteten Bankinstitute sehen ihre Geschäftsmodelle auch durch die zunehmende Dynamik bei der Bankenregulierung gefährdet, die immer mehr Personalkapazitäten bindet und hohe Sachkosten verursacht. Damit regional tätige Banken nicht zum Rückzug aus der Fläche gezwungen werden, ist bei den regulatorischen Vorgaben zukünftig stärker zwischen den system- und nicht systemrelevanten Banken zu unterscheiden.

Der Landtag stellt daher fest:

- Der Landtag spricht sich gegen eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in der am 24.11.2015 von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Form aus.
- Den Einlagensicherungssystemen des deutschen Kreditwesens (insbesondere den Institutssicherungssystemen der Sparkassen und Genossenschaftsbanken) dürfen durch europäische Regelungen keine Nachteile entstehen.
- Das theoretisch festgeschriebene Proportionalitätsprinzip in der Regulierungspraxis ist in Form von Ausnahmeregelungen und Geringfügigkeitsgrenzen stärker zu nutzen, um die Geschäftsmodelle kleinerer, regional tätiger Banken zu unterstützen.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, auf den Bund dahin gehend einzuwirken, dass

1. er sich auf europäischer Ebene gegen den vorliegenden Vorschlag der Europäischen Kommission positioniert und

2. er Lösungen nur akzeptiert, wenn dadurch keine negativen Folgen auf die Institutssicherungssysteme von Genossenschaftsbanken und Instituten der Sparkassen-Finanzgruppe ausgehen,
3. die von Staaten für Banken ausgehenden Risiken durch weitere Maßnahmen wirksam reduziert werden.

Antwort der Landesregierung vom 07.07.2016

Am 24.11.2015 hat die EU-Kommission einen Verordnungsvorschlag zur Schaffung einer europäischen Einlagensicherung (kurz EDIS = European Deposit Insurance System) als weiteren Baustein zur Vollendung der Bankenunion der Euro-Mitgliedsländer vorgelegt. Der Verordnungsentwurf basiert auf dem Bericht der fünf Präsidenten zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 22.05.2015. Bereits im Vorfeld der Verabschiedung des Verordnungsentwurfs hat es insbesondere in Deutschland Kritik an einer Europäisierung der Einlagensicherungssysteme gegeben.

Bundesregierung/Bundestag

Bezüglich der Ablehnung einer europäischen Einlagensicherung besteht in der Bundespolitik Einigkeit. Die Koalitionspartner des Bundes haben in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt, dass sie eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung auf EU-Ebene ablehnen. Dies wurde auf Bundesebene u. a. mit einem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu den Überlegungen der EU-Kommission zur Schaffung einer europäischen Einlagensicherung vom 04.11.2015 (BT-Drs. 18/6548) als Reaktion auf den Bericht der fünf Präsidenten zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 22.05.2015 manifestiert. Auf den Verordnungsvorschlag der EU-Kommission vom 24.11.2015 folgte am 23.02.2016 ein Antrag der Regierungsfractionen (BT-Drs. 18/7644), mit dem in den Prozess des politischen Dialoges mit der EU-Kommission eingetreten wurde.

Die darin enthaltenen Forderungen stehen im Einklang mit der vorliegenden Landtagsentschließung: Der Deutsche Bundestag formuliert die Erwartung an die Kommission, dass eine europäische Einlagensicherung oder Einlagenrückversicherung gegenwärtig unterbleiben solle, die bereits beschlossenen Maßnahmen zur Errichtung der Bankenunion wirksam umgesetzt sowie die von Staaten für Banken ausgehenden Risiken durch weitere Maßnahmen reduziert werden.

Bundesrat

Für das Land Niedersachsen besteht in erster Linie die Möglichkeit, über den Bundesrat Einfluss auf die Gesetzgebung der Europäischen Union zu nehmen.

Nachdem der Bundesrat bereits am 18.12.2015 als Reaktion auf den Bericht der fünf Präsidenten gegenüber der EU-Kommission Stellung genommen hat (BR-Drs. 502/15), hat er in seiner Sitzung am 29.01.2016 mit der Unterstützung Niedersachsens erneut eine Stellungnahme gemäß §§ 3, 5 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union zum Verordnungsvorschlag des EU-Parlaments und des EU-Rates zur Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems an die Kommission übermittelt (BR-Drs. 640/15).

Darin wird der Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems mit einem gemeinsamen Einlagensicherungsfonds abgelehnt.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass die bereits beschlossenen Maßnahmen zum Abwicklungsmechanismus und zur Einlagensicherung zunächst in allen Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt werden. Der Bundesrat kritisiert, dass die Kommission im Vorfeld keine Folgenabschätzung durchgeführt habe.

In der Stellungnahme wird ferner ausdrücklich auf die Besonderheiten der Genossenschaftsbanken und Institute der Sparkassen-Finanzgruppe und deren funktionierende Institutssicherung eingegangen.

Des Weiteren erfolgt der Hinweis, dass eine europäische Einlagensicherung Fehlanreize insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung öffentlicher Haushalte schaffen könne.

Der Bundesrat unterstützt zudem die Bundesregierung in ihrer Kritik an der gewählten Rechtsgrundlage von Artikel 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Auf den Beschluss des Bundesrats hat die EU-Kommission mit einer Stellungnahme vom 29.04.2016 (BR-Drs. 217/16) reagiert. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Umsetzung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme und der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten durch alle Mitgliedstaaten Vorrang vor etwaigen neuen gesetzgeberischen Maßnahmen in der Bankenunion haben sollte. Sie teilt mit, dass diesbezüglich Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden seien. Außerdem verweist die EU-Kommission auf diverse Maßnahmen zur Risikominderung und thematisiert dabei auch die aufsichtliche Behandlung von Risikopositionen der Banken gegenüber Staaten.

Die EU-Kommission ist auf die Besonderheiten des deutschen Bankensektors, insbesondere auf die institutsbezogenen Sicherungssysteme eingegangen und stellt deren Berücksichtigung bei der Berechnung der EDIS-Beiträge in Aussicht.

Die EU-Kommission teilt mit, dass sie Artikel 114 AEUV für die geeignete Rechtsgrundlage halte.

In der 673. Sitzung des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates am 03.06.2016 wurde festgestellt, dass eine Notwendigkeit der Wiederaufnahme der Beratungen nicht gesehen wird.

Ausschuss der Regionen

Im Plenum des Europäischen Ausschusses der Regionen (AdR) hat Staatssekretärin Honé im April 2016 im Zusammenhang mit der Stellungnahme „Folgemaßnahmen zu dem Bericht der fünf Präsidenten: die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ mit der Zielrichtung unterstützt, dass vor der Einführung eines europäischen Einlagensicherungssystems zunächst verstärkt auf die Umsetzung der nationalen Sicherungssysteme hingewirkt werden müsse. Eine EU-weite Absicherung von risikoreichen Geschäften könne von kleinen, regional tätigen Banken nicht gefordert werden.

Der AdR ist auch weiterhin in Sachen europäische Einlagensicherung aktiv. Gegenwärtig wird eine Stellungnahme zum europäischen Einlagensicherungssystem vorbereitet. Das Thema steht im Oktober auf der Tagesordnung des AdR.

Aktuelle Entwicklung der Diskussion auf EU-Ebene

Die Diskussion bezüglich der Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems wird auf verschiedenen Ebenen geführt.

Eine der wichtigsten aktuellen Entwicklungen stellt der am 20.06.2016 vom EU-Rat vorgelegte Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion dar, mit dem die Fortschritte und die wichtigsten Feststellungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe beschrieben werden. Der Fahrplan bildet auch das ab, worauf sich die EU-Finanzminister verständigt haben. In dem Dokument wird anerkannt, dass zur Vollendung der Bankenunion weitere Schritte in der richtigen Reihenfolge bei der Risikominderung und Risikoteilung unternommen werden müssen. Hinsichtlich des europäischen Einlagensicherungssystems werde der Rat weitere konstruktive Arbeiten auf fachlicher Ebene durchführen. Die Verhandlungen auf politischer Ebene sollen aufgenommen werden, sobald hinreichende weitere Fortschritte bei Maßnahmen zur Risikominderung erzielt wurden. Der Rat nimmt davon Kenntnis, dass die Mitgliedstaaten beabsichtigen, auf ein zwischenstaatliches Abkommen zurückzugreifen.

Für ein zwischenstaatliches Abkommen ist (statt einer qualifizierten Mehrheit bei der Stützung auf Artikel 114 AEUV) Einstimmigkeit notwendig, mit der Folge, dass Deutschland mehr Einfluss bei den politischen Verhandlungen ausüben könnte.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die niedersächsischen Kernforderungen sowohl auf Bundesebene als auch EU-Ebene diskutiert werden und Unterstützung erfahren.