

## **Antrag**

**der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, Bettina Stark-Watzinger, Markus Herbrand, Katja Hessel, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Nicola Beer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Torsten Herbst, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dr. Christian Jung, Thomas L. Kemmerich, Karsten Klein, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Alexander Kulitz, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Christian Sauter, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Nicole Westig und der Fraktion der FDP**

### **Vollendung der Bankenunion – Stabil und marktwirtschaftlich**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Als Konsequenz aus der Finanz- und Staatsschuldenkrise wurde innerhalb der Europäischen Union die Bankenunion geschaffen. Diese besteht aus den Mitgliedstaaten der Eurozone, ist aber offen für den freiwilligen Beitritt von weiteren Mitgliedstaaten. Durch die Bankenunion soll der Finanzsektor krisenfester gemacht und insbesondere der Nexus zwischen Staatsfinanzen und der Stabilität des Finanzsektors durchbrochen werden. Ihre beiden Säulen, der seit dem 1. November 2014 bestehende Einheitliche Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism – SSM) und der seit dem 1. Januar 2015 tätige Einheitliche Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism – SRM), sollen sicherstellen, dass systemrelevante Banken nach einheitlichen und hohen Standards beaufsichtigt werden und im Krisenfall in einem geordneten Verfahren abgewickelt werden können, ohne dass der Staat sie mit dem Geld der Steuerzahler retten muss. Der Deutsche Bundestag hält diese beiden Säulen der Bankenunion im Grundsatz für richtig und hinreichend.

In Ergänzung zu den beiden bestehenden Säulen der Bankenunion hat die Europäische Kommission im November 2015 zudem einen Vorschlag für ein gemeinsames europäisches Sicherungssystem für Spareinlagen (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) vorgestellt. Diesem ursprünglichen Vorschlag folgte 2016 die Roadmap zur Einlagensicherung und am 11. Oktober 2017 ein weiterer Kompromissvorschlag der

Kommission. Demnach soll EDIS als dritte Säule der Bankenunion ab 2019 in Form einer Rückversicherung eingeführt werden und ab 2024 endgültig an die Stelle der nationalen Einlagensicherungssysteme treten. Der Deutsche Bundestag hält die mit Wirkung zum 1. Januar 2015 nochmals verschärften europaweit einheitlichen Regeln der Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme für die Höhe der besicherten Einlagen und für die Funktionsweise der Sicherungssysteme (Einlagensicherungsrichtlinie) auf nationaler Ebene für ausreichend, alle Einleger in der Europäischen Union nach denselben hohen Standards zu schützen. Im Falle eines Bail-in, bei dem eine systemrelevante Bank im Krisenfall durch Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital stabilisiert wird, sind die nach der Einlagensicherungsrichtlinie geschützten Einlagen zudem bereits heute durch Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds (SRM-Verordnung) vollumfänglich geschützt. Folglich kommt den Einlagensicherungssystemen innerhalb der Bankenunion heute eine weitaus geringere Bedeutung für die Sicherstellung von Finanzstabilität zu als vor der Errichtung der Bankenunion.

Leider steht sogar zu befürchten, dass EDIS negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität hätte: Da die Pflichtbeiträge der Banken nach den Vorstellungen der Kommission nicht schon bei Einführung von EDIS sondern erst in einer späteren Phase ihrer Risikolage entsprechen und in ihrer Höhe auch gedeckelt werden sollen, würden Banken mit geringeren Risiken in ihren Bilanzen solche mit hohen Risiken indirekt subventionieren. Solide wirtschaftende Institute müssten im Notfall die Einleger von Instituten mit riskanteren Geschäftsmodellen stützen. Das setzt den Fehlanreiz, höhere Risiken einzugehen, treibt zulasten der Bankkunden die Kosten für die Einlagensicherung nach oben und verzerrt den Wettbewerb erheblich.

Für die Anleger bei deutschen Instituten drohen zusätzlich zu den steigenden Belastungen für die Finanzierung von EDIS erhebliche Verschlechterungen bei der Qualität der Einlagensicherung. So gefährdet EDIS fundamental die hervorragend funktionierende Institutssicherung der Volks- und Raiffeisenbanken und der Sparkassen, durch die Anleger bisher in unbegrenzter Höhe abgesichert sind. Gleichzeitig ist vollkommen offen, welche Rolle die freiwillige Einlagensicherung der deutschen Privatbanken, der Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken, durch den ebenfalls ein Schutz von Einlagen weit über dem von EDIS angestrebten Niveau sichergestellt wird, neben EDIS überhaupt noch spielen kann und spielen wird. Die Institutssicherungssysteme und der Einlagensicherungsfonds zeigen exemplarisch, dass dezentrale Lösungen zu einem höheren Schutzniveau führen können bzw. vor allem dort führen werden, wo den Anlegern ein solch hoher Schutzstandard besonders wichtig ist.

Die derzeit diskutierte Zentralisierung der Einlagensicherung brächte daher keinen Zusatznutzen für die Finanzstabilität, sondern würde den traditionell besonders hohen Schutz von Einlagen in Teilen der Bankenunion, darunter in Deutschland, gefährden und dabei sowohl die Kosten der Einlagensicherung nach oben treiben als auch zu Wettbewerbsverzerrungen und Fehlanreizen im Markt führen.

Statt EDIS voranzutreiben, sollte sich die europäische Finanzpolitik daher dringend um die wirklich notwendigen Maßnahmen kümmern, um für Stabilität zu sorgen und systemischen Risiken angemessen zu begegnen. Vor allem ist es nötig, den so genannten Staaten-Banken-Nexus und die hohe Konzentration von notleidenden Krediten (den sog. Non-Performing Loans – NPL) in den Bilanzen der Banken einiger Mitgliedstaaten zu bekämpfen. Zudem sollte die Kommission als Hüterin der Verträge die einheitliche und umfassende Umsetzung der Abwicklungs- und Einlagensicherungsrichtlinie sicherstellen.

Der Staaten-Banken-Nexus als eine Ursache der krisenhaften Entwicklungen in der Eurozone bezeichnet die enge Verflechtung von Staaten und ihren Banken, die in dem möglichen Teufelskreis resultiert, dass systemrelevante Banken von Staaten gerettet werden müssen und in der Folge das Ausfallrisiko der Staatsschulden steigt. Umgekehrt geraten Banken, die große Bestände von Staatsanleihen halten, in Schieflage, wenn Staaten durch zu hohe Verschuldung in Finanzierungsprobleme geraten. Ursächlich dafür ist maßgeblich das als Home Bias bezeichnete Phänomen, dass Banken die Anleihen ihres eigenen Heimatstaats bevorzugen. Die große Abhängigkeit der Banken von Staatsanleihen wird möglich durch deren regulatorische Privilegierung – insbesondere die Befreiung dieser Forderungen von den regulatorischen Eigenkapitalvorschriften. Der Bundestag hält eine Reduzierung der Staatsanleihen in den Bankbilanzen, deren Diversifizierung sowie ein Risikogewicht für Staatsanleihen für sinnvoll, um den Staaten-Banken-Nexus zu durchbrechen. Er stimmt damit grundsätzlich der Stellungnahme (Der Staat als privilegierter Schuldner – Ansatzpunkte für eine Neuordnung der öffentlichen Verschuldung in der Europäischen Währungsunion) des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom Februar 2014 zu, in der dieser eine Änderung der Regulierung in diesen Punkten empfahl und die er in seinem Brief vom 20. Januar 2017 an den Bundesminister der Finanzen bekräftigt hat.

Momentan beträgt der Anteil von NPL gemäß dem Zweiten Fortschrittsbericht über den Abbau notleidender Kredite in Europa beispielsweise in Griechenland 46,7 Prozent aller Kredite und Rückstellungen, in Zypern 32,1 Prozent, in Portugal 14,6 Prozent und in Italien 12,1 Prozent. Von einem geringen Risikoniveau sprechen beispielsweise die Europäische Zentralbank und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA erst bei einem Anteil von 5 Prozent und weniger. Der Bundestag hält eine deutliche und dauerhafte Reduzierung von NPL für die wirksamste Methode, um die Stabilität der Eurozone zu gewährleisten. Risiken müssen dort ausgeräumt werden, wo sie entstanden sind. Dies entspricht dem Prinzip der Subsidiarität, dem sich die Europäische Union verpflichtet hat. Der Bundestag unterstützt daher im Grundsatz die Maßnahmen, die die Kommission in selbigem Bericht vorgeschlagen hat.

Eine Lehre aus der Finanzkrise sollte sein, dass Banken nicht mehr mit Steuergeld gerettet werden. Genau diesem Zweck diene auch die Richtlinie 2014/59/EU zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (Bankenabwicklungsrichtlinie) und die SRM-Verordnung innerhalb der Bankenunion. Die Fälle der italienischen Banken Monte dei Paschi di Siena, Banca Veneto und Banca Popolare di Vicenza zeigten jedoch, dass Staaten trotz der eigentlich entgegenstehenden SRM-Verordnung weiterhin Banken mit Steuergeld retten. Dies muss für die Zukunft endlich ausgeschlossen werden. Handeln und Haften gehören zusammen. Der Bundestag setzt sich daher für die vollständige Wiederherstellung des marktwirtschaftlichen Haftungsprinzips im Finanzsektor ein.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. sich eindeutig gegen die Einführung von EDIS auszusprechen,
2. sich gegen gegen die Einführung einer fiskalischen Letztsicherung durch den aus öffentlichen Geldern finanzierten Europäischen Stabilitätsmechanismus zugunsten des einheitlichen Abwicklungsfonds für Banken zu positionieren und
3. konkrete eigene Initiativen zur Vollendung einer stabilen, auf marktwirtschaftlichen Säulen errichteten Bankenunion anzustoßen, insbesondere sich dafür einzusetzen, dass
  - a. die regulatorische Privilegierung von Staatsanleihen beendet und diesen ein angemessenes Risikogewicht zugewiesen wird, damit Banken für diese Forderungen künftig Eigenkapital vorhalten müssen,

- b. es dauerhaft nicht mehr zu einer Kumulation von Risiken in den Bankbilanzen kommt, indem Mechanismen und Anreize dafür geschaffen werden, die Risiken permanent unter Kontrolle zu halten und die Portfolios zu diversifizieren,
- c. die Haftung von Eigentümern und Gläubigern von Banken gestärkt wird, indem gemäß Artikel 27 Absatz 7 Buchstabe a der SRM-Verordnung künftig eine Umwandlung von mindestens 10 Prozent (statt bisher 8 Prozent) der berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten der Anteilseigner oder Gläubiger einer in Abwicklung befindlichen Bank festgeschrieben wird, bevor der Abwicklungsfonds Abwicklungskosten übernehmen darf,
- d. Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe d der SRM-Verordnung geändert wird, um eine fortdauernde Stabilisierung von Instituten aus Steuermitteln auszuschießen,
- e. die Kommission zügig in Verhandlungen mit Drittländern eintritt, um Einkünfte zur internationalen Anerkennung und Durchsetzung von SRM-Abwicklungsverfahren zu erzielen und damit die geordnete Abwicklung von Krisenbanken innerhalb der Bankenunion zu erleichtern,
- f. die vom Europäischen Rechnungshof in seinem insgesamt äußerst kritischen Bericht vom 28. November 2017 angemahnten Verbesserungen hinsichtlich der Arbeit der europäischen Abwicklungsbehörde, des Einheitlichen Abwicklungsausschusses, unverzüglich umgesetzt werden, insbesondere die personelle Ausstattung des Einheitlichen Abwicklungsausschusses verbessert wird und Abwicklungspläne erstellt werden,
- g. der Einheitliche Abwicklungsausschuss rechtlich in die Lage versetzt wird, direkte und verbindliche Anordnungen an die seiner Zuständigkeit unterliegenden Banken zu richten, um im Krisenfall schnell und effektiv in die Abwicklung einsteigen zu können und
- h. die Integration der Banken- und Finanzmärkte in der Europäischen Union vertieft wird, damit die derzeitige Abhängigkeit einzelner europäischer Volkswirtschaften von einer geringen Zahl an systemrelevanten Kreditinstituten gemindert wird.

Berlin, den 5. Juni 2018

**Christian Lindner und Fraktion**