

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/28933 –**

Mögliche Reform der Einlagensicherung

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Zuge der Insolvenz der Greensil Bank haben der Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken (BdB) und die Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH jüngst circa 2,7 Mrd. Euro an über 20 500 Einleger ausgezahlt (<https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/greensil-l-bank-ag-entschadigung-der-einleger-kurz-vor-abschluss/>). In der Folge prüft der BdB derzeit den Reformbedarf hinsichtlich der Einlagensicherung (<https://www.boersen-zeitung.de/dbb-ueberprueft-einlagensicherung-e6b0e262-908c-11eb-b40f-36e744d54d3a>).

Unabhängig davon hatte die Europäische Zentralbank (EZB) kritisiert, dass bei diesem Sicherungssystem der Sparkassen die Entscheidungsfindung im Krisenfall zu lange dauern könnte, weil das System u. a. zu viele Entscheidungsebenen enthält (<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/sicherungssysteme-ban-kenaufsicht-knoepft-sich-sparkassen-vor-1.4768591>).

1. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung die gesamten Einlagen bei deutschen Banken?
 - a) Wie verteilen sich die Einlagen auf die unterschiedlichen Institutsgruppen?

Angaben über Einlagen werden im Rahmen der monatlichen Bankenstatistik der Bundesbank erhoben: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/803984/9be5dc4c6cc7a60c8a2a0943a89ff9b4/mL/i-13-einlagen-und-aufgenommene-kredite-von-nichtbanken-nicht-mfis-data.pdf>.

Zum 31. Dezember 2020 beliefen sich die Einlagen und aufgenommenen Kredite von Nichtbanken (Nicht-MFIs), einschl. Verbindlichkeiten aus Namensschuldverschreibungen, Namensgeldmarktpapieren und nicht börsenfähigen Inhaberschuldverschreibungen aller Bankengruppen auf 4 134 Mrd. Euro. Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung nach Bankengruppen:

Zum Stichtag 31.12.2020 in Mrd. €	Gesamt	Kredit- banken	Sparkassen	Kreditge- nossen- schaften	Landes- banken	Bauspar- kassen	Banken mit Son- deraufga- ben	Realkredi- tinstitute
Einlagen und aufgenomme- nen Kredite von Nicht- banken (Nicht-MFIs)	4.134	1.625	1.101	791	236	190	136	64

- b) Wie verteilen sich die Einlagen auf private und professionelle Investoren?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis von der Verteilung der Einlagen auf private und professionelle Investoren.

2. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele der Einlagen bei deutschen Banken durch eine Einlagensicherung gedeckt sind?

Durch die gesetzliche Einlagensicherung waren per 31. Dezember 2020 insgesamt Einlagen i. H. v. 2 042,93 Mrd. Euro gesichert.

Über die gesetzliche Einlagensicherung hinaus sind Einlagen ggf. durch eine freiwillige Einlagensicherungseinrichtung bzw. die Institutssicherung geschützt. Dieser Schutz beruht ausschließlich auf privatvertraglichen Vereinbarungen zwischen den Parteien. Die BaFin hat dementsprechend nur eine äußerst begrenzte Zuständigkeit hinsichtlich der freiwilligen Einlagensicherungseinrichtungen, die sich nicht auf den Umfang der geschützten Einlagen erstreckt. Die Höhe der durch die freiwilligen Einlagensicherungsfonds geschützten Einlagen ist der BaFin daher nicht bekannt.

- a) Wie verteilen sich die gesicherten Einlagen auf die unterschiedlichen Einlagensicherungssysteme (gesetzliche Einlagensicherung, freiwillige Einlagensicherung etc.)?

Die zum Stichtag 31. Dezember 2020 durch die gesetzliche Einlagensicherung gedeckten Einlagen verteilten sich wie folgt:

EdB: 627,67 Mrd. Euro

EdÖ: 48,3 Mrd. Euro

BVR-ISG: 573,67 Mrd. Euro

DSGV: 793,29 Mrd. Euro

Bezüglich der freiwilligen Einlagensicherung wird auf die Antwort zur Frage 2 verwiesen.

- b) Hat die Bundesregierung Kenntnisse über die in den verschiedenen Einlagensicherungsfonds eingezahlten Mittel?

Die Höhe der bei den gesetzlichen Einlagensicherungseinrichtungen gemäß § 18 EinSiG verfügbaren Finanzmittel ist aus den veröffentlichten Daten der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu erkennen (Link: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data>). Zum Stichtag 31. Dezember 2020 sind die verfügbaren Finanzmittel folgendermaßen verteilt:

EdB: 3,52 Mrd. Euro

EdÖ: 0,196 Mrd. Euro

BVR-ISG: 2,97 Mrd. Euro

DSGV: 4,04 Mrd. Euro

Nach sorgfältiger Abwägung der widerstreitenden Interessen ist die Bundesregierung zu der Auffassung gelangt, dass eine Beantwortung der Frage hinsichtlich der Sicherungsfonds der freiwilligen Einlagensicherung nicht in offener Form erfolgen kann.

Das parlamentarische Regierungssystem wird unter anderem auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Deshalb ist der parlamentarische Informationsanspruch grundsätzlich auf die Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt. Gegebenenfalls sind allerdings Formen der Informationsvermittlung zu suchen, die geeignet sind, das Informationsinteresse des Parlaments unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen der Regierung zu befriedigen. Auch Grundrechte Betroffener können die Prüfung gebieten, ob eine öffentliche Erörterung gerechtfertigt ist oder ob die Grundrechte bestimmte Vorkehrungen parlamentarischer Geheimhaltung erfordern.

Vorliegend sind die Wettbewerbsposition der freiwilligen Einlagensicherungsfonds sowie deren Mitgliedsinstitute zu schützen. Soweit die Mitgliedsinstitute überwiegend in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft stehen, handelt es sich beim Schutz dieser Wettbewerbsposition um einen Aspekt des Staatswohls. Soweit die Fonds und einzelne Mitgliedsinstitute in privater Trägerschaft stehen, ist deren Wettbewerbsposition durch Art. 12 Grundgesetz (GG) geschützt. Die Höhe der Rücklagen lässt Rückschlüsse auf die Attraktivität und Leistungsfähigkeit eines Fonds (etwa für neue Mitglieder) und auf den Grad der Absicherung von Kunden der Mitgliedsinstitute zu. Dabei handelt es sich um relevante Informationen im Wettbewerb der Einlagensicherungssysteme untereinander und im Wettbewerb auf dem Bankenmarkt. Der Schutz der Wettbewerbspositionen rechtfertigt – in der Abwägung mit dem konkreten Gewicht des parlamentarischen Informationsinteresses anhand der oben genannten Aspekte – die Einstellung in die Geheimschutzstelle.

In einer Abwägung zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und der möglichen Gefährdung des genannten Schutzgutes, jeweils als Aspekte des Staatswohls bzw. des Grundrechtsschutzes, fällt die Abwägung nach Auffassung der Bundesregierung hier zugunsten der Verhinderung der beschriebenen Gefährdung des Staatswohls bzw. des Grundrechtsschutzes aus.

Soweit für die Bundesregierung ersichtlich, besteht im Bereich der freiwilligen Einlagensicherung kaum ein Bezug zwischen den erfragten Informationen und dem Kontroll- und Gesetzgebungsrecht des Parlaments. Da die freiwilligen Einlagensicherungsfonds keiner Rechtspflicht zur Entschädigung von Einlegern unterliegen, fällt die Höhe der von den Fonds gehaltenen Mittel nicht in die staatliche Aufsichtstätigkeit zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Einlagensicherung als solche. Insofern richtet sich die Frage nicht – im Sinne einer Missstandskontrolle – auf eine Kontrolle der staatlichen Aufsichtstätigkeit. Vielmehr werden konkrete Einzelinformationen erfragt, die der Bundesregierung lediglich anlässlich ihrer Aufsichtstätigkeit über die gesetzliche Einlagensicherung zur Kenntnis gelangt sind. Da die freiwillige Einlagensicherung ausschließlich auf privatrechtlichen Abreden zwischen den Beteiligten beruht, hat die Frage auch kein besonderes Gewicht, weil sie etwa direkt oder indirekt einen „Einflussknick“ des Parlaments kompensiert.

Vor diesem Hintergrund stellt die Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages ein Instrument eines angemessenen Ausgleichs zwischen dem im Staatswohl bzw. Grundrechtsschutz Dritter begründeten Vertraulichkeitsinteresse und dem parlamentarischen Informations- und Kontrollinteresse dar.

Insoweit die Zahlen zu den Rücklagen in den freiwilligen Einlagensicherungsfonds der Bundesregierung bekannt sind, werden diese daher als Verschlusssache mit dem Grad „VS – Vertraulich“ eingestuft und in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt.*

3. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele der Einlagen bei deutschen Banken nicht durch eine Einlagensicherung gedeckt sind?
 - a) Wie verteilen sich die nicht gesicherten Einlagen auf die verschiedenen Institutsgruppen?
 - b) Wie verteilen sich die nicht gesicherten Einlagen auf private und professionelle Investoren?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis über die Höhe der Einlagen, die weder durch die gesetzliche noch die freiwillige Einlagensicherung gedeckt sind.

4. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, dass bei einer Insolvenz Banken in Deutschland (pflichtwidrig) nicht in der Lage wären, Wertpapiere herauszugeben?

Wenn ja, welche Maßnahmen erwägt die Bundesregierung dahingehend?

Der Bundesregierung und der BaFin sind keine Fälle bekannt, bei denen im Rahmen einer Bankeninsolvenz in Deutschland ein Institut pflichtwidrig nicht in der Lage war, verwahrte Wertpapiere an die Eigentümer herauszugeben.

5. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, dass Kommunen in Deutschland seit der Greensill-Insolvenz vermehrt zu Sparkassen und Volksbanken wechseln (<https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/banken/nach-greensill-skandal-lieber-strafozinsen-zahlen-kommunen-ziehen-gelder-von-privatbanken-ab-/27058918.html>)?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis darüber.

- a) Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, ob dadurch negative Zinsen in Zukunft auf die Einlagen der entsprechenden Kommunen gezahlt werden müssen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

- b) Wie hoch waren nach Kenntnis der Bundesregierung die Zinsen, welche die Kommunen in Deutschland in den letzten zwölf Monaten auf ihre Einlagen erhalten haben?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

* Das Bundesministerium der Finanzen hat die Antwort als „VS – Vertraulich“ eingestuft. Die Antwort ist in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort nach Maßgabe der Geheimschutzordnung eingesehen werden.

6. Hat die Bundesregierung Kenntnisse über den aktuellen Beratungsstand der Reformen, welche von der EZB hinsichtlich des Sicherungssystems der Sparkassen angeregt wurden?
 - a) Welche Maßnahmen wurden seitens der EZB angeregt?
Wie bewertet die Bundesregierung diese?
 - b) Welchen Zeitplan fordert bzw. verfolgt die EZB bei den jeweiligen Maßnahmen?

Die Bundesregierung legt die Frage so aus, dass nach dem gemeinsam durch EZB und BaFin (im Folgenden: Bankenaufsicht) durchgeführten Prüfungsprozess hinsichtlich des Institutssicherungssystems der Sparkassen gefragt ist. Dieser Prozess wird im Rahmen des einheitlichen europäischen Aufsichtsmechanismus (SSM) von EZB und BaFin gesteuert, die gemeinsam die Aufsicht über das Institutssicherungssystem der Sparkassenfinanzgruppe (IPS) ausüben. Die Bankenaufsicht hat gegenüber dem Sicherungssystem der Sparkassen zwischenzeitlich Reformbedarf kommuniziert. Der Prüfprozess hält allerdings an. Derzeit befinden sich die Aufsichtsbehörden und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e. V. in einem intensiven Austausch.

Nach sorgfältiger Abwägung der widerstreitenden Interessen ist die Bundesregierung zu der Auffassung gelangt, dass eine weitere Beantwortung der Frage in offener Form nicht erfolgen kann.

Das parlamentarische Regierungssystem wird auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt. Der parlamentarische Informationsanspruch ist auf Beantwortung gestellter Fragen in der Öffentlichkeit angelegt. Gegebenenfalls sind allerdings Formen der Informationsvermittlung zu suchen, die geeignet sind, das Informationsinteresse des Parlaments unter Wahrung berechtigter Geheimhaltungsinteressen der Regierung zu befriedigen. Auch Grundrechte Betroffener können die Prüfung gebieten, ob eine öffentliche Erörterung gerechtfertigt ist oder ob die Grundrechte bestimmte Vorkehrungen parlamentarischer Geheimhaltung erfordern.

Vorliegend steht das Staatswohl einer öffentlichen Beantwortung der Frage entgegen. Eine öffentliche Diskussion von Zwischeninformationen aus einem andauernden Reformprozess, bei dem die Beteiligten, der DSGVO und die Bankenaufsicht, in regelmäßigem Austausch stehen und erforderlichenfalls Reformbedarfe und Ziele konkretisieren oder anpassen, ist nach Ansicht der Bundesregierung geeignet, den nicht abgeschlossenen Reformprozess zu beeinträchtigen.

Zudem ist die Wettbewerbsposition des institutsbezogenen Sicherungssystems der Sparkassenfinanzgruppe sowie der Sparkassen als deren Mitgliedsinstitute zu schützen. Soweit diese überwiegend in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft stehen, handelt es sich beim Schutz dieser Wettbewerbsposition um einen Aspekt des Staatswohls. Soweit einzelne freie Sparkassen in überwiegend privater Trägerschaft stehen, ist die Position durch Art. 12 GG geschützt. Eine Veröffentlichung von Zwischenergebnissen über Reformbedarf aus Sicht der Bankenaufsicht und die genauen Angaben zum Zeitplan kann Rückschlüsse auf die Attraktivität einer Entschädigungseinrichtung (etwa für neue Mitglieder) zulassen. Es handelt es sich um relevante Informationen im Wettbewerb der Einlagensicherungssysteme untereinander und im Wettbewerb auf dem Bankmarkt. Der Schutz dieser Wettbewerbspositionen rechtfertigt – in der Abwägung mit dem konkreten Gewicht des parlamentarischen Informationsinteresses anhand der oben genannten Aspekte – die Einstellung in die Geheimschutzstelle.

In einer Abwägung zwischen dem Fragerecht der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und der möglichen Gefährdung der

Wettbewerbsposition des institutsbezogenen Sicherungssystems der Sparkassenfinanzgruppe sowie der Sparkassen als deren Mitgliedsinstitute, jeweils als Aspekte des Staatswohls bzw. des Grundrechtsschutzes fällt die Abwägung nach Auffassung der Bundesregierung hier zugunsten der Verhinderung der beschriebenen Gefährdung des Staatswohls aus.

Vor diesem Hintergrund stellt die Anwendung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages ein Instrument eines angemessenen Ausgleichs zwischen dem im Staatswohl bzw. Grundrechtsschutz Dritter begründeten Vertraulichkeitsinteresse und dem parlamentarischen Informations- und Kontrollinteresse dar.

Die erfragten Informationen zu den Maßnahmenforderungen und dem Zeitplan werden daher als Verschlussache mit dem Grad „VS – Vertraulich“ eingestuft und in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt.

Der Meinungsbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen, zumal es sich bei dem fragegegenständlichen Prozess um einen laufenden, von EZB und BaFin im Rahmen ihrer gemeinsamen Aufsicht gesteuerten handelt.

7. Plant die Bundesregierung gesetzliche Änderungen am Sicherungssystem der Sparkassen?

Wenn ja, welche, und mit welchem Zeitplan?

Nein.

8. Plant die Bundesregierung darüber hinaus Änderungen an der Einlagensicherung in Deutschland?

Wenn ja, welche, und mit welchem Zeitplan?

Durch das Risikoreduzierungsgesetz wurde mit Wirkung zum 31. Dezember 2020 eine Ermächtigunggrundlage in das Einlagensicherungsgesetz aufgenommen, mit welcher das Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung die Beleihung der Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken (EdÖ) aufheben kann. Das Bundesministerium der Finanzen plant, von dieser Ermächtigung Gebrauch zu machen.

Die Bundesregierung beteiligt sich zudem an der Konsultation der Europäischen Kommission zur Überarbeitung der Einlagensicherungsrichtlinie (Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme). In diesem Rahmen setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die Methode zur Berechnung risikobasierter Beiträge zu den nationalen Einlagensicherungssystemen europäisch stärker harmonisiert und derart angepasst wird, dass Beiträge das zugrundeliegende Risiko in allen Mitgliedstaaten besser abbilden.

9. Plant die Bundesregierung bzw. die BaFin neue Regelungen für Zinsplattformen (z. B. hinsichtlich der Einlagensicherung oder der Beratung)?

Wenn ja, welche, und mit welchem Zeitplan?

Als Folge der aktuellen Ereignisse prüft die Bundesregierung, ob eine stärkere Regulierung der Plattformen erforderlich ist. Dabei wären Änderungen auch auf europäischer Ebene zu prüfen. Auch die BaFin befasst sich mit der Frage,

ob mit Blick auf die Zusammenarbeit von beaufsichtigten Instituten mit derartigen Plattformen und bei der Annahme von über diese Plattformen vermittelten Einlagen eine Anpassung der aufsichtlichen Vorgaben erforderlich ist.

Bereits heute ist aufsichtliche Erwartungshaltung der BaFin, dass die beaufsichtigten Kreditinstitute bei der Zusammenarbeit mit derartigen Plattformen die gleichen Grundsätze einer ordnungsgemäßen Geschäftsorganisation anwenden wie bei direkt angenommenen Einlagen und dabei sicherstellen, dass die eigenen Kooperationspartner zuverlässig sind und nicht irreführend werben. Gleichzeitig unterliegen die Zinsplattformen selbst bereits dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), welches auch dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbrauchern vor unlauteren geschäftlichen Handlungen dient. Insbesondere gilt auch für Zinsplattformen das wettbewerbsrechtliche Verbot irreführender geschäftlicher Handlungen (§ 5 Abs. 1 UWG).

10. Welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung bei den Verhandlungen über eine europäische Einlagensicherung?
 - a) Wie haben sich aus Sicht der Bundesregierung Risiken und mögliche Fehlanreize einer europäischen Einlagensicherung in den letzten zwölf Monaten verändert?

Ohne Fortschritte bei den weiteren Elementen der Bankenunion, darunter eine weitere Reduktion von Risiken der nationalen Bankensektoren in den Mitgliedsstaaten der Bankenunion, lehnt die Bundesregierung ein Voranschreiten bei einer Vergemeinschaftung der Einlagensicherung ab. Dazu gehört neben dem Abbau von leistungsgestörten Krediten in den Bankbilanzen insbesondere eine angemessene regulatorische Berücksichtigung von Risiken aus Staatsanleihen. Zudem müssen auch bei den weiteren Elementen in den Verhandlungen um die Vollendung der Bankenunion, namentlich die vertiefte Marktintegration sowie einem kohärenten und effizienten Krisenmanagementrahmenwerk Fortschritte gemacht werden. Eine etwaige europäische Einlagensicherung muss zudem mittels adäquater risikoorientierter Beitragsbemessung möglichen Fehlanreizen entgegenwirken.

- b) Wie bewertet die Bundesregierung zum Beispiel den bisherigen erfolgten Abbau von notleidenden Krediten in der Eurozone?

Die Entwicklung notleidender Kredite in den einzelnen Mitgliedstaaten und der EU insgesamt ist aus den veröffentlichten Daten der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) zu erkennen (siehe dazu: EBA Risk Dashboard, zuletzt aktualisiert am 31. März 2021 mit Daten für das vierte Quartal 2020; Link: https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/Risk%20dashboard/Q4%202020/972092/EBA%20Dashboard%20-%20Q4%202020.pdf).

Daraus geht hervor, dass die NPL-Quote im europäischen Durchschnitt im 4. Quartal 2020 auf 2,6 % gefallen ist. Damit ist sie seit Verabschiedung des NPL-Aktionsplans des Rats Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) im Juli 2017 von damals 4,2 % weitgehend kontinuierlich gefallen. Jedoch liegen einzelne Mitgliedstaaten noch deutlich über einer Brutto-NPL-Quote von 5 %. Der fortgesetzte, signifikante und nachhaltige Abbau notleidender Kredite ist aus Sicht der Bundesregierung von zentraler Bedeutung für den Risikoabbau in Europa und die weitere Stärkung der Bankenunion.

- c) Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag des EZB-Vizepräsidenten, Luis de Guindos, hinsichtlich Liquiditätshilfen für die nationalen Sicherungssysteme (vgl. <https://www.wiwo.de/geldpolitik-ezb-vize-fuer-kompromiss-bei-der-eu-einlagensicherung/27019130.html>)?

EZB Vizepräsident Luis de Guindos schlägt im Kern eine europäische Einlagensicherung in Form von Liquiditätshilfen für nationale Einlagensicherungssysteme vor. Diese soll während der Übergangsphase zu einer europäischen Einlagensicherung mit Verlusttragung bestehen. Grundsätzlich ist die Bundesregierung der Auffassung, dass für eine Stärkung der Bankenunion mit einer europäischen Einlagensicherung auch Fortschritte bei anderen Elementen, insbesondere weiterer Risikoreduktion, regulatorische Behandlung von Staatsanleihen, Stärkung des Krisenmanagementrahmenwerks und vertiefter Marktintegration gemacht werden müssen.