



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Gerd Mannes AfD**
vom 16.12.2019

Enteignung von Sparern durch das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG)

Im Jahr 2015 wurde das der Bevölkerung weitgehend unbekanntes „Sanierungs- und Abwicklungsgesetz“, kurz SAG, im Bundestag verabschiedet. Das Gesetz wurde zu später Stunde vor nahezu leerem Plenum ohne Aussprache beschlossen. In den Medien wurde praktisch nicht über den Vorgang berichtet.

Das SAG hat im Krisenfall weitreichende Konsequenzen für Kontoinhaber bei sogenannten systemrelevanten Banken, wobei auch eine Enteignung von Bankguthaben vorgesehen ist (<https://www.heise.de/tp/features/Komplette-legale-Enteignung-per-Gesetz-4579663.html?seite=all>).

Ich frage die Staatsregierung:

1. Wie bewertet die Staatsregierung das SAG und seine potenzielle Wirkung auf Kontoinhaber im Falle einer Anwendung des Gesetzes (bitte Einschätzung begründen)? 2
2. Wie viele Kontoinhaber aus Bayern wären vom SAG im „Ernstfall“ betroffen? 3
3. Plant die Staatsregierung, sich für eine Änderung des SAG auf Bundesebene einzusetzen (bitte die ggf. angestrebten Änderungen mit angeben)? 3
4. Falls die Staatsregierung keine Änderung auf Bundesebene anstoßen möchte, welche Gründe werden hierfür angeführt? 3
5. Wie ist nach Ansicht der Staatsregierung die im Gesetz vorgesehene Enteignung von Kontoinhabern mit dem Recht auf Eigentum eines jeden bayerischen Bürgers vereinbar (bitte Einschätzung begründen)? 3
6. Wie bewertet die Staatsregierung den § 5 SAG, welcher beinhaltet, dass wichtige Informationen für die bayerischen Bürger und Bankkunden bewusst zurückgehalten werden müssen (bitte Einschätzung begründen)? 3
7. Welche sog. systemrelevanten Banken gibt es in Bayern (bitte nach Regierungsbezirken und Bilanzsummen aufschlüsseln)? 4
8. Bewertet die Staatsregierung die Rettung einer sog. systemrelevanten Bank höher als den Schutz des Vermögens der bayerischen Sparer (bitte Einschätzung begründen)? 4

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Antwort

des Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie
vom 15.01.2020

1. Wie bewertet die Staatsregierung das SAG und seine potenzielle Wirkung auf Kontoinhaber im Falle einer Anwendung des Gesetzes (bitte Einschätzung begründen)?

Das seit 01.01.2015 in Kraft gesetzte Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG), mit welchem die sog. EU-Abwicklungsrichtlinie 2015/59/EU (BRRD) in deutsches Recht umgesetzt wurde, wie auch die sog. SRM-Verordnung,¹ die als unmittelbar geltender europäischer Rechtsakt Anwendungsvorrang hat, tragen der Erfahrung aus der Finanzkrise Rechnung, wonach die Anwendung des herkömmlichen Insolvenzrechts bei in Schieflage geratenen Banken mit hohem Vernetzungsgrad mit anderen Marktteilnehmern wegen hieraus zu befürchtender Ansteckungseffekte gravierende Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des ganzen Finanzsektors und entsprechende negative Konsequenzen auch auf den realen Sektor zeitigen kann. Infolgedessen sahen sich in der Finanzkrise europäische Staaten wiederholt gezwungen, von der Insolvenz bedrohte Banken durch Einsatz staatlicher Finanzmittel, also letztlich von Steuergeldern, im Wege eines sog. Bail-out zu retten.

Der Einsatz von Steuergeldern zur Bankenrettung ist aber unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten aufgrund der damit verbundenen Vergemeinschaftung von Verlusten kritisch zu sehen. Zudem begünstigt das Vertrauen auf staatliche Rettungsprogramme das Eingehen höherer Risiken bei gleichzeitig verminderten Kontrollanreizen von Eigentümern und Gläubigern der betroffenen Banken.

Als Konsequenz wurde ein Instrumentarium geschaffen, welches auch die geordnete Abwicklung großer Institute ermöglichen soll, indem die kritischen Funktionen des betroffenen Kreditinstituts zur Begrenzung von Ansteckungseffekten im Finanz- und Realsektor zumindest temporär erhalten werden. Die geordnete Abwicklung soll zudem einem Verkauf von Vermögenswerten einer Bank unter Wert entgegenwirken. In diesem Fall würden die Verluste für Anleger sogar geringer ausfallen als bei einem regulären Insolvenzverfahren.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang zudem, dass es primäres Ziel des SAG bzw. der SRM-Verordnung ist, die Wahrscheinlichkeit für die Notwendigkeit von Abwicklungen von Kreditinstituten bereits ex ante zu verringern, indem beispielsweise die Kreditinstitute als vorbeugende Maßnahmen zur regelmäßigen Erstellung von Sanierungsplänen verpflichtet und den jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden umfassende Befugnisse zur Frühintervention eingeräumt werden.

Allerdings sehen das SAG bzw. die SRM-Verordnung als mögliches Abwicklungsinstrument explizit auch eine Gläubigerbeteiligung (sog. Bail-in) vor. Im Extremfall ist folglich insofern auch eine finanzielle Belastung von Privatkunden, wie z.B. Kontoinhabern, nicht auszuschließen. In Verbindung mit ergänzenden Gesetzen wie dem Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) oder dem Kreditwesengesetz (KWG) werden jedoch Umfang und Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme in vielfacher Hinsicht begrenzt.

An erster Stelle ist hierbei darauf hinzuweisen, dass im Fall einer Abwicklung Einlagen, die der gesetzlichen Einlagensicherung unterliegen, nicht in den Bail-in einbezogen werden.

Zweitens würden im Rahmen der sog. Haftungskaskade zudem zunächst Eigenkapital, Ergänzungskapital sowie emittierte nachrangige Verbindlichkeiten zum Verlustausgleich herangezogen, bevor ggf. auch die Ansprüche unbesicherter Gläubiger mit einbezogen würden. Einlagen von Privatpersonen, Kleinstunternehmen und kleinen und mittelständischen Unternehmen für die Beträge, die nicht gedeckt sind (z. B. Spareinlagen über 100.000 Euro), stehen nach der Veröffentlichung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als bevorzugte Einlagen ganz am Ende der Haftungskaskade.

¹ Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.07.2014 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 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010.

Drittens ist zudem herauszustellen, dass über das im SAG bzw. in der SRM-Verordnung verankerte Prinzip „No Creditor Worse Off“ sichergestellt wird, dass kein Gläubiger durch die Abwicklung schlechter gestellt werden darf als durch ein reguläres Insolvenzverfahren.

2. Wie viele Kontoinhaber aus Bayern wären vom SAG im „Ernstfall“ betroffen?

Der Staatsregierung liegen keine Daten zur Anzahl der Kontoinhaber aus Bayern vor.

Eine Angabe zur Anzahl von einem „Bail-in“ betroffener Kontoinhaber wäre aber ohnehin nicht pauschal möglich, da diese stark von individuellen Gegebenheiten des betroffenen Instituts (Ausstattung mit Eigenkapital und weiteren vorrangigen Finanztiteln im Falle eines „Bail-in“) sowie der individuellen Vermögenssituation des betroffenen Anlegers (insbesondere Höhe der Einlage) abhängen dürfte.

3. Plant die Staatsregierung, sich für eine Änderung des SAG auf Bundesebene einzusetzen (bitte die ggf. angestrebten Änderungen mit angeben)?

Nein.

4. Falls die Staatsregierung keine Änderung auf Bundesebene anstoßen möchte, welche Gründe werden hierfür angeführt?

Es wird diesbezüglich auf die ausführliche Antwort zur Frage 1 verwiesen.

5. Wie ist nach Ansicht der Staatsregierung die im Gesetz vorgesehene Enteignung von Kontoinhabern mit dem Recht auf Eigentum eines jeden bayerischen Bürgers vereinbar (bitte Einschätzung begründen)?

Aus Sicht der Staatsregierung sind für den Fall einer Schieflage eines Kreditinstituts aus Sicht der Kontoinhaber als Gläubiger einer Bank die beiden Alternativen Insolvenzverfahren und „Bail-in“ im Rahmen einer geordneten Abwicklung zu vergleichen. Anbetrachts der Geltung des in Frage 1 bereits skizzierten Grundsatzes des „No Creditor Worse Off“ im SAG bzw. in der SRM-Verordnung für den Fall der Abwicklung sind Anhaltspunkte für eine Schlechterstellung des Kontoinhabers nicht ersichtlich.

Dem besonderen Schutzbedürfnis von Gläubigern von Kreditinstituten wird zudem durch die gesetzlichen und freiwilligen Einlagensicherungssysteme Rechnung getragen. Sparkassen und Genossenschaftsbanken verfolgen dabei mit ihren Institutssicherungssystemen in besonderem Maße den Präventionsgedanken anstelle einer Einlegerentschädigung.

Hinzuweisen ist zudem darauf, dass die in der Vergangenheit erfolgten staatlichen „Bail-outs“ von Kreditinstituten abseits der mit diesem Instrument verbundenen negativen Anreizwirkungen, die die Haftung von den Eigentümern und Gläubigern auf alle Steuerzahler verlagern, in der breiten Öffentlichkeit auf erhebliche Widerstände gestoßen sind.

6. Wie bewertet die Staatsregierung den § 5 SAG, welcher beinhaltet, dass wichtige Informationen für die bayerischen Bürger und Bankkunden bewusst zurückgehalten werden müssen (bitte Einschätzung begründen)?

§ 5 SAG stellt die europarechtlich gebotene Umsetzung von Art. 84 BRRD in nationales Recht dar. Gemäß § 5 SAG ist die unbefugte Verwertung und Offenbarung von denjenigen Informationen untersagt, die nach § 4 Abs. 1 SAG schutzwürdig sind. Unbefugt ist eine Verwertung nur dann, wenn keine der Offenbarungs- und Verwertungsbefugnisse der §§ 6 ff SAG einschlägig ist. Nach der Gesetzesbegründung dienen die Verschwiegenheitsregelungen der §§ 4 ff SAG zum einen dem Schutz der wirtschaftlichen Geheimhaltungsinteressen der betroffenen Kreditinstitute und zum anderen öffentlichen Belangen wie der Sicherstellung einer effektiven Abwicklung.

Die Staatsregierung hält die in den §§ 4 ff SAG vorgesehenen Verschwiegenheitspflichten für ausgewogen. Ohne diese Vorgaben wäre beispielsweise zu befürchten, dass sich Kreditinstitute bei Bekanntwerden konkreter Abwicklungspläne strategisch zu Optionen entschließen, die die Ziele der Abwicklung zulasten der Allgemeinheit konterkarieren könnten.

7. Welche sog. systemrelevanten Banken gibt es in Bayern (bitte nach Regierungsbezirken und Bilanzsummen aufschlüsseln)?

Die Frage wird dahin gehend interpretiert, dass diese auf Nennung derjenigen Kreditinstitute abzielt, die unter direkter Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) stehen. Eine aktuelle Übersicht über die von ihr direkt beaufsichtigten Banken, untergliedert nach Ländern, stellt die EZB unter dem nachfolgenden Link zur Verfügung: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>

Von den dort genannten Kreditinstituten sind folgende Institute in Bayern (jeweils Regierungsbezirk Oberbayern) ansässig (in Klammern jeweils Größenangaben der EZB):

- Deutsche Pfandbriefbank AG (Size Total Assets Euro 50–75 bn),
- Bayerische Landesbank (Size Total Assets Euro 150–300 bn);
- Münchener Hypothekenbank eG (Size Total Assets Euro 30–50 bn).

Hinzu kommen deutsche Kreditinstitute als Bestandteile multinationaler Bankkonzerne, wie z. B. die Unicredit Bank AG als Mitglied der italienischen Unicredit S. p. A.

8. Bewertet die Staatsregierung die Rettung einer sog. systemrelevanten Bank höher als den Schutz des Vermögens der bayerischen Sparer (bitte Einschätzung begründen)?

Die Staatsregierung vermag auf Basis der bereits dargelegten Ausführungen zu den etwaigen Auswirkungen von Insolvenzverfahren einerseits und geordneter Abwicklung einer systemrelevanten Bank auf die Vermögensposition der bayerischen Sparer andererseits den durch die Frage angedeuteten Zielkonflikt nicht zu erkennen. Das Prinzip „No Creditor Worse Off“ gilt gleichfalls bei Abwicklungen systemrelevanter Banken unter Leitung des Single Resolution Boards (SRB) auf europäischer Ebene unter Gläubigerbeteiligung im Rahmen eines „Bail-in“.

Sie weist in diesem Zusammenhang zudem explizit darauf hin, dass eine Abwicklungsentscheidung an die Erfüllung klarer Abwicklungsvoraussetzungen geknüpft ist (u. a., dass die Abwicklung im öffentlichen Interesse liegt und die Abwicklungsziele nicht im selben Umfang in einem Insolvenzverfahren erreicht werden können und sich eine gegebene Bestandsgefährdung des Kreditinstituts nicht durch alternative Maßnahmen beheben lässt).

Durch ergänzend seit der Finanzkrise verankerte bankaufsichtsrechtliche Maßnahmen wie die deutliche Erhöhung der Eigenmittelanforderungen und die Härtung der Eigenkapitalbestandteile hat sich zudem, wie intendiert, die Widerstands- und Verlustausgleichsfähigkeit deutscher Banken deutlich verbessert, sodass sich die Wahrscheinlichkeit für eine Notwendigkeit von Abwicklungsmaßnahmen deutlich reduziert hat.