

ZUSAMMENFASSUNG

1. Die Einlagensicherungsrichtlinie (2014/49/EU) stellt eine Verbesserung dar. Positiv ist insbesondere, dass EU-weit ein Mindestniveau der Finanzausstattung für Einlagensicherungssysteme von 0,8 % der gedeckten Einlagen eingeführt wird (0,5 % in bestimmten Ausnahmen). Das erhöht die Finanzmarktstabilität sowie die Glaubwürdigkeit der Einlagensicherungssysteme und verringert die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme von Steuergeldern.
2. Die weiterhin bestehenden Unterschiede in der Zielausstattung (0,8 % bzw. 0,5 %) nationaler Einlagensicherungssysteme stellen eine Wettbewerbsverzerrung zulasten von Banken aus Mitgliedstaaten mit einer hochdiversifizierten Bankenlandschaft dar.
3. Die von der Kommission vorgeschlagene Vollharmonisierung der zulässigen Erstattungshöhe auf 100.000 Euro ist in der endgültigen Richtlinie nicht weiter enthalten. Dies hätte ein Ende der freiwilligen Einlagensicherungssysteme und institutsbezogenen Sicherungssysteme in Deutschland bedeutet und hätte den Einstieg in ein europäisches Einlagensicherungssystem beschleunigt.
4. Die Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht ist richtlinienkonform.
5. Es ist wichtig, im Anschluss an Entscheidungen der europäischen Finanzaufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA über Leitlinien weitere Diskussionen auf nationaler Ebene darüber zu führen, ob eine unverbindliche Leitlinie in verbindliches, nationales Recht umgesetzt wird.
6. Die EU-Kommission strebt mittelfristig weiterhin ein gemeinsames europäisches Einlagensicherungssystem an. Ob die theoretisch vorhandenen Vorteile eines solchen Systems sich auch in der Praxis realisieren lassen, ist höchst zweifelhaft.

STELLUNGNAHME

Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz)

(BT-Drucksache 18/3786)

Kontakt:

Dr. Bert van Roosebeke

Fachbereichsleiter Finanzmarktregulierung

Tel.: 0761 – 386 93 230

Fax: 0761 – 386 93 111

vanroosebeke@cep.eu

Freiburg, 19.02.2015

A. Europapolitischer Hintergrund der Richtlinie 2014/49/EU

- ▶ Mit ihrem Richtlinienvorschlag COM(2010) 368 vom 12. Juli 2010 strebte die EU-Kommission eine sehr weitgehende Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme an.
- ▶ Zentrales Element des Kommissionsvorschlags war die Vollharmonisierung der Deckungssumme auf 100.000 Euro für sämtliche Einlagensicherungssysteme. Die Kommission begründete dies mit der Finanzmarktstabilität. Das säulenspezifische deutsche System der Einlagensicherung mit seinen Besonderheiten Institutssicherung und überdurchschnittlich hohes Schutzversprechen wäre damit nicht aufrecht zu erhalten gewesen.
- ▶ Auch die Vorschriften zur finanziellen Ausstattung und die Pflicht zur gegenseitigen Kreditgewährung zwischen nationalen Einlagensicherungssystemen waren als vorbereitende Schritte für die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Systems der Einlagensicherung zu sehen.
- ▶ In ihrer endgültigen Form sieht die Einlagensicherungsrichtlinie zwar eine Vollharmonisierung vor. Allerdings enthält sie faktisch nicht länger die einheitliche auf 100.000 Euro begrenzte Deckungssumme, da sie einen weitergehenden Schutz durch Systeme ohne amtliche Anerkennung zulässt.

B. Bewertung der Richtlinie 2014/49/EU

Die neue Einlagensicherungsrichtlinie stellt eine Verbesserung dar. Sie

- (1) erhöht die Finanzstabilität in der EU: Die Pflicht zur Ex-ante-Finanzierung der Einlagensicherungssysteme verringert weiter die Relevanz von ex post und daher prozyklisch wirkenden Beiträgen.
- (2) stärkt die Glaubwürdigkeit der Einlagensicherungssysteme und senkt die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme von Steuergeldern, indem sie erstmals auf EU-Ebene eine finanzielle Mindestzielausstattung vorschreibt.
- (3) reduziert zwar EU-weite Wettbewerbsverzerrungen, lässt aber einige Fragen ungeklärt: Einige Mitgliedstaaten nehmen die Ausnahmenvorschrift nach Art. 10 Abs. 6 der Einlagensicherungsrichtlinie in Anspruch und schreiben ihren Banken eine Zielausstattung von mindestens 0,5 % (statt 0,8 % etwa in Deutschland) der gedeckten Einlagen vor. Als Rechtfertigung dafür wird der hohe Konzentrationsgrad der Bankenlandschaft in diesen Mitgliedstaaten vorgebracht. De Facto bedeutet dies aber nichts anderes, als dass Einlagenausfälle in diesen Mitgliedstaaten einer systemischen Krise gleichkommen, die mit einem Einlagensicherungssystem nicht zu meistern ist. Dies mag durchaus zutreffen. In den an der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die EZB teilnehmenden Mitgliedstaaten würde dies allerdings zu einer Abwicklung nach der SRM-Verordnung führen. Diese sieht vor, dass das nationale Einlagensicherungssystem sich bis zur Höhe ersparter Erstattungen an den Kosten der Abwicklung beteiligt¹. Die Beteiligung darf 50 % der Zielausstattung aber nicht überschreiten. Durch die niedrigere Zielausstattung in besagten Mitgliedstaaten sinkt die Belastung dort ansässigen Banken. Hinzu kommt die finanzielle Beteiligung von Banken aus anderen Euro-Staaten über den EU-Bankenrettungsfonds. In der Summe ergibt sich eine Wettbewerbsverzerrung zulasten von Banken aus Mitgliedstaaten mit einer hochdiversifizierter Bankenlandschaft.

¹ Art. 79 der SRM Verordnung (EU) Nr. 806/2014

C. Einzelne Punkte des DGSD-Umsetzungsgesetzes

Vorab ist festzuhalten, dass sich das deutsche Umsetzungsgesetz stark am Text der Einlagensicherungsrichtlinie orientiert und daher richtlinienkonform ist. Auch ist die Trennung des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes in ein Einlagensicherungsgesetz und ein Anlegerentschädigungsgesetz sinnvoll, da die Einlagensicherungsrichtlinie nun vollharmonisierende Regeln enthält, während die Anlegerentschädigungsrichtlinie weiterhin eine bloße Mindestharmonisierung vorschreibt.

Deshalb beschränken wir uns im Folgenden auf die Frage der

Mandatserweiterung

Nach den Vorgaben der Einlagensicherungsrichtlinie können die Mitgliedstaaten Einlagensicherungssystemen unter bestimmten Voraussetzungen erlauben, verfügbare Finanzmittel für alternative Maßnahmen zu verwenden, um den Ausfall eines Kreditinstituts zu verhindern („Mandatserweiterung“). Der Regierungsentwurf für das DGSD-Umsetzungsgesetz sieht vor, von dieser Möglichkeit für anerkannte institutsbezogene Sicherungssysteme, nicht aber für gesetzliche Entschädigungseinrichtungen Gebrauch zu machen.² Nach amtlicher Anerkennung unterliegen die gesetzlichen Einlagensicherungssysteme und die institutsbezogenen Sicherungssysteme nach der Einlagensicherungsrichtlinie grundsätzlich den gleichen Regeln. Eine überzeugende Begründung, warum gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen im deutschen Umsetzungsgesetz die Mandatserweiterung nicht erlaubt wird, ist für uns nicht ersichtlich. Dabei ist durchaus denkbar, dass ex ante institutssichernde Maßnahmen mit geringeren Kosten verbunden sind als eine ex post wirkende Entschädigung der Einleger. Darüber hinaus regelt die Richtlinie das Verhältnis zwischen Institutssicherung und Abwicklungsmaßnahmen: Die Abwicklungsbehörde darf im Moment der Institutssicherung noch keine Abwicklungsmaßnahme nach Art. 32 der Bankenabwicklungsrichtlinie³ getroffen haben. Außerdem muss sich die BaFin mit der Abwicklungsbehörde abstimmen.

D. Weitere Entwicklung auf EU-Ebene

1. Leitlinien der EBA

- Die Einlagensicherungsrichtlinie sieht vor, dass Einlagensicherungssysteme zur Erreichung der Zielausstattung in gewissem Umfang auch „Zahlungsverpflichtungen“ ihrer Mitglieder zulassen können. Die EBA wird zwecks „kohärenter Anwendung der Richtlinie“ Leitlinien zu diesen Zahlungsverpflichtungen veröffentlichen. Die Konsultation dazu wurde am 2.1.2015 abgeschlossen.

In ihrem Konsultationspapier zu den Zahlungsverpflichtungen schlägt die EBA vor, dass Barzahlungen und Zahlungsverpflichtungen von den Aufsichtsbehörden gleich behandelt werden sollen, wenn dies nicht schon in der Bilanz geschieht.

Es ist sehr fraglich, ob solch eine Vorgabe mit Sinn und Zweck der Bestimmungen der Einlagensicherungsrichtlinie vereinbar ist. Denn der EU-Gesetzgeber wollte den Kreditinstituten mit den Regeln zu den Zahlungsverpflichtungen mehr Flexibilität bei der Erfüllung ihrer Beitragspflichten einräumen. Gerade deswegen hat der EU-Gesetzgeber überhaupt „Zahlungsverpflichtungen“ als Teilmenge der „verfügbaren Fi-

² Art. 20 Abs. 2 i.V.m. § 49 EinSiG-RegE.

³ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates.

nanzmittel“ bis zu einem Anteil von 30 % zugelassen. Unabhängig davon, ob dies eine richtige Entscheidung des Gesetzgebers war, sollte die EBA diese Intention nicht mit einer Leitlinie konterkarieren. Leitlinien sind zwar unverbindlich. Durch entsprechende (und übliche) Übernahme durch die zuständigen nationalen Behörden werden sie aber auf nationaler Ebene verbindlich.

- ▶ Zwecks „einheitlicher Anwendung“ der Einlagensicherungsrichtlinie veröffentlicht die EBA ab dem 3. Juli 2015 Leitlinien über die Methoden für die Berechnung der Beiträge zu Einlagensicherungssystemen. Die Leitlinien enthalten insbesondere eine Formel für die Berechnung, spezifische Indikatoren, Risikoklassen für Mitglieder, Schwellenwerte für Risikogewichtungen, die bestimmten Risikoklassen zugewiesen werden, sowie weitere notwendige Komponenten. Die Konsultation dazu wurde am 11.2.2015 abgeschlossen. Gleichzeitig sieht die Richtlinie aber vor, dass die Einlagensicherungssysteme ihre eigenen risikobasierten Berechnungsmethoden verwenden dürfen, soweit diese von der zuständigen Behörde genehmigt wurden.⁴ Die Übernahme einer entsprechenden unverbindlichen EBA-Leitlinie durch die deutschen Behörden würde dem nicht widersprechen. Die BaFin würde dadurch allerdings einen Teil der ihr durch die Richtlinie übertragenen Ermessensspielräume wieder verlieren.
- ▶ Wichtig wäre daher, dass im Anschluss an Entscheidungen der europäischen Finanzaufsichtsbehörden EBA, EIOPA und ESMA über Leitlinien weitere Diskussionen auf nationaler Ebene über die (Nicht-)Befolgung der Leitlinie erfolgen. Eine solche nationale Transparenz würde die Unabhängigkeit der europäischen Finanzaufsichtsbehörden erhalten und gleichzeitig eine legitime nationale Diskussion darüber ermöglichen, ob eine unverbindliche Leitlinie in verbindliches, nationales Recht umgesetzt wird.⁵

2. Künftige Initiativen der EU-Kommission hin zu einem europäischen Einlagensicherungssystem

Bei seiner Anhörung im Europäischen Parlament am 7.10.2014 bestätigte Jonathan Hill, EU-Kommissar für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und die Kapitalmarktunion, dass die EU-Kommission mittelfristig weiterhin ein gemeinsames europäisches Einlagensicherungssystem anstrebt.⁶ Hill will zuerst abwarten, wie sich die neue Einlagensicherungsrichtlinie in der Praxis bewährt. Die EU-Kommission erhofft sich von der Tatsache, dass die Finanzausstattung der nationalen Einlagensicherungssysteme als Folge der neuen Richtlinie – und anders als bisher – eher vergleichbar sein sollte, weniger politische Widerstände gegen eine Vergemeinschaftung.

Konkret sieht die Einlagensicherungsrichtlinie vor⁷, dass die Kommission bis zum 3. Juli 2019 dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht darüber vorlegt, wie die Einlagensicherungssysteme in einem europäischen System zusammenarbeiten können, um Risiken infolge grenzüberschreitender Tätigkeiten zu verhindern und die Einlagen vor solchen Risiken zu schützen. Der Bericht soll gegebenenfalls durch einen Legislativvorschlag begleitet werden.

Die EU-Kommission soll darin insbesondere behandeln, ob⁸:

1. die Zielausstattung der Einlagensicherungssysteme (mindestens 0,8 % bzw. 0,5 % der gedeckten Einlagen) angemessen ist,
2. eine von den Mitgliedstaaten vorgesehene Mandatserweiterung der Einlagensicherungssysteme (Ex-ante-Institutssicherung neben Einlegerentschädigung) mit geordneten Abwicklungsverfahren „kohärent“ ist und wie sie sich auf den Einlegerschutz auswirkt,

⁴ Richtlinie 2014/49/EU Art. 13 Abs. 2

⁵ Ausführlicher: Baran und Van Roosebeke, *cepInput* 04|2014, Review of the European Supervisory Authorities, 12 Recommendations: http://www.cep.eu/Studien/cepInput_ESA/cepInput_ESA.pdf

Vgl. die schriftlichen Fragen und Antworten zur Anhörung des Kommissars Hill im ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments: <http://www.elections2014.eu/resources/library/media/20141006RES73040/20141006RES73040.pdf>

⁷ Richtlinie 2014/49/EU, Art. 19 Abs. 5

⁸ Id. Art. 19 Abs. 6

3. die Deckungssumme (100.000 Euro) angemessen ist.

Die EBA erstattet der EU-Kommission Bericht über die von den Einlagensicherungssystemen angewandten Berechnungsmodelle.

3. Sinn und Unsinn eines europäischen Einlagensicherungssystems

Vielfach wird argumentiert, nach der Etablierung der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die EZB und der gemeinsamen Regeln zur Bankenrestrukturierung und -abwicklung einschließlich des gemeinsamen Bankenrettungsfonds, müsse nun auch ein gemeinsames Einlagensicherungssystem eingeführt werden.

Bisher wurde insbesondere in Deutschland gegen eine solche Vergemeinschaftung vorgebracht, dass damit ein Szenario drohe, in dem sich unterfinanzierte Einlagensicherungssysteme anderer EU-Mitgliedstaaten an den „Fleischtöpfen“ der deutschen Einlagensicherungssysteme bedienen. Dahingestellt, ob die deutschen Systeme tatsächlich eine solch luxuriöse finanzielle Ausstattung vorweisen, dürfte dieses Argument mit der Zeit weniger überzeugen, da die Einlagensicherungsrichtlinie nun für alle nationale Einlagensicherungssysteme eine EU-weite einheitliche Zielausstattung vorsieht.

Zumindest in der Theorie hätte ein gemeinsames Einlagensicherungssystem gewisse Vorteile. Ob diese auch in der Praxis realisierbar sind, ist allerdings höchst zweifelhaft.

Die Einlagensicherungssysteme decken seltene Ereignisse mit hohen Kosten. In solche Konstellationen bietet es sich durchaus an, den Kreis der „Versicherten“ (hier: Banken im Einlagensicherungssystem) möglichst groß zu fassen. Das ermöglicht eine Diversifizierung der Risiken und senkt tendenziell die Beiträge zum Einlagensicherungssystem. Zur Vermeidung von Verteilungskämpfen und Fehlanreizen ist es aber zwingend notwendig, das jeweilige Risiko jeder einzelnen Mitgliedsbank ex ante zu bestimmen und es dementsprechend mit risikoabhängigen Beiträgen zum Einlagensicherungssystem zu bepreisen.

Ob dies in der Praxis möglich ist, ist fragwürdig. Die (teilweise) zentralisierte Bankenaufsicht durch die EZB trägt über die einheitlichere Aufsicht zwar zur Erkennung und Vermeidung solcher Risiken bei. Sehr viele kleine Banken verbleiben aber unter der Aufsicht der jeweiligen nationalen Behörden. Notwendig wäre daher eine EU-weite interne Überwachung der Banken, die derzeit kaum vorstellbar ist.

Weiterhin erschwerend ist die Tatsache, dass sich bei einem gemeinsamen Einlagensicherungssystem erst recht die Frage nach einer Mandatserweiterung stellen würde. Eine Institutssicherung – die auch in diesem Kontext aus finanzieller Sicht durchaus sinnvoll sein kann – zwischen sämtlichen Banken der Eurozone wirft aber grundlegende wettbewerbliche Fragen auf.

Durch die neue Einlagensicherungsrichtlinie, in Kombination mit der SRM-Verordnung (EU) Nr. 2014/806,⁹ ist der Komplexitätsgrad für eine europäische Einlagensicherung weiter gestiegen. So profitieren Banken in den Mitgliedstaaten mit einem hoch konzentrierten Bankensektor aufgrund einer niedrigeren Zielausstattung des nationalen Einlagensicherungssystems von relativ geringeren Beiträgen zum Einlagensicherungssystem und von einer geringeren finanziellen Beteiligung des Einlagensicherungssystems im Abwicklungsfall, da diese auf die Hälfte der Zielausstattung begrenzt ist. Darüber hinaus können sie (wie auch die Banken in anderen Mitgliedstaaten) im Falle einer Abwicklung Teile der Kosten über den EU-Bankenrettungsfonds externalisieren.

Über eine angemessene Ausgestaltung könnte ein gemeinsames Einlagensicherungssystem diese Wettbewerbsverzerrung allerdings beseitigen. In einem solchen System wäre die Rechtfertigung für niedrigere Zielausstattungen nicht länger ersichtlich, da das Konzentrationsargument wegfällt. Hinzu käme aber ein anderes

⁹ Dort insb. Art. 79.

Problem: Blieben die SRM-Regeln unverändert, müsste das nun viel finanzstärkere europäische Einlagensicherungssystem sich wohl in größerem Umfang an die Kosten einer Abwicklung beteiligen. Die Restposten der Abwicklungskosten (nationale Steuermittel und Mittel aus dem Bankenabwicklungsfonds) wären demnach geringer. Die Frage, ob die stärkere Beteiligung über ein gemeinsames Einlagensicherungssystem damit für Banken aus anderen Staaten kostenneutral wäre (weil entsprechend weniger Mittel des Bankenrettungsfonds beansprucht werden) oder gar zusätzliche Kosten verursachen würde (weil der betroffene Mitgliedstaat weniger eigene Mittel bereitstellt) kann damit heute nicht beantwortet werden.

cep | Centrum für Europäische Politik
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.