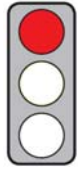


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Einlagensicherungssysteme in der EU sollen harmonisiert, die Erstattungshöhe gedeckelt und eine gegenseitige Beistandspflicht eingeführt werden.

Betroffene: Einleger, Kreditinstitute und Einlagensicherungssysteme



Pro: –

Contra: (1) Die Begrenzung der maximalen Erstattung auf 100.000 Euro ist kontraproduktiv und kann nicht mit der Finanzmarktstabilität begründet werden.

(2) Die Pflicht zur Kreditgewährung zwischen Einlagensicherungssystemen wirkt destabilisierend.

(3) Die Erstattungsfrist von 7 Tagen ist unrealistisch kurz.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2010) 368 vom 12. Juli 2010 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über Einlagensicherungssysteme** (Neufassung)

Kurzdarstellung

► Anwendungsbereich: „Erstattungsfähige Einlagen“

- Die mitgliedstaatlichen Einlagensicherungssysteme schützen die Bankeinlagen von Einlegern im Falle der Illiquidität der Bank. Sie sollen das Vertrauen der Einleger in die Sicherheit ihrer Gelder stärken und einen Bank-Run vermeiden.
- „Erstattungsfähig“ sind Einlagen, die von der Bank zum Nennwert zurückzuzahlen sind.
 - Auch Fremdwährungskonten (z.B.: Dollarkonten) werden geschützt (Art. 5 Abs. 4).
 - Nicht geschützt sind die Einlagen von Behörden, Banken, Wertpapierfirmen, Versicherungsunternehmen, Investmentfonds und Pensionsfonds (Art. 4 Abs. 1).
- Die Richtlinie stellt Anforderungen an alle gesetzlichen, „vertraglichen“ sowie institutsbezogenen Sicherungssysteme, die als Einlagensicherungssystem anerkannt sind (Art. 1 Abs. 2).

► Deckungssumme: „Gedekte Einlagen“

- Ab 2013 decken die Einlagensicherungssysteme die erstattungsfähigen Einlagen jedes Einlegers bei jedem Kreditinstitut bis maximal 100.000 Euro („gedeckte Einlagen; Art. 5 Abs. 1). Damit will die Kommission verhindern, dass im Krisenfall Einleger ihre Gelder in großem Umfang in Länder mit höherem Schutz verlagern, was die Krise verschärfen würde (Erwägungsgrund 11).
 - Bisherige nationale Deckungssummen von über 100.000 Euro müssen bis Ende 2014 auf 100.000 Euro gesenkt werden (neuer Art. 5 Abs. 1 und 2; Art. 6 Abs. 4; Art. 20 Abs. 3).
 - Höhere Deckungssummen sind zulässig für Einlagen, die
 - auf einer privaten Immobilientransaktion beruhen oder
 - einen im nationalen Recht definierten „sozialen Zweck“ erfüllen, der an Ereignisse wie Heirat, Scheidung, Berufsunfähigkeit oder Todesfall anknüpft (z.B. Auszahlung einer pauschalen Versicherungssumme bei Berufsunfähigkeit).
- Dies gilt allerdings nur für maximal zwölf Monate ab Gutschrift des Betrags bzw. Eintritt des Ereignisses. Auch darf dadurch das gesetzliche Einlagensicherungssystem finanziell nicht belastet werden. (Art. 5)

► Erstattung von Einlagen

- Das Einlagensicherungssystem muss Einlagen erstatten, die „nicht verfügbar“ sind (Art. 7 Abs. 1). Das ist der Fall (Art. 2 Abs. 1, lit e), wenn
 - die zuständige Aufsichtsbehörde feststellt, dass die Bank „vorerst nicht der Lage ist“, die Einlage zurückzuzahlen, oder
 - ein Gericht feststellt, dass die Bank die Einlage nicht zurückzahlen kann, was zum „Ruhe der Forderungen der Einleger“ führt.
- Die Erstattung nicht verfügbarer Einlagen hat ab 2014 innerhalb von 7 Tagen zu erfolgen (Art. 7 Abs. 1).
- Eine Antragstellung durch den Einleger ist nicht erforderlich. (Art. 7 Abs. 2)
- Eine eventuelle Kommunikation zwischen Einleger und Einlagensicherungssystem erfolgt in der Amtssprache des Mitgliedstaates, in dem sich die Einlage befindet (Art. 7 Abs. 3).
- Statt Einlagen zu erstatten, dürfen Einlagensicherungssysteme ihre Finanzmittel auch präventiv einsetzen, um die Insolvenz einer Bank zu verhindern. Das ist aber nur solange zulässig, wie das Einlagensicherungssystem über Mittel in Höhe von mindestens 1% der gedeckten Einlagen verfügt. (Art. 9 Abs. 5)

► Finanzierung und finanzielle Ausstattung der Einlagensicherungssysteme

- Alle Banken entrichten halbjährlich Beiträge in das Einlagensicherungssystem. Die Summe der jährlichen Beiträge darf 1% der erstattungsfähigen Einlagen nicht übersteigen. (Art. 9 Abs. 1 und 3)

- Ab 2021 gelten folgende Anforderungen an die finanzielle Ausstattung der Einlagensicherungssysteme:
 - Die Mitgliedstaaten legen die Höhe der Ausstattung fest. Jedes Sicherungssystem muss aber über mindestens 1,5% der erstattungsfähigen Einlagen verfügen (Art. 2 Abs. 1 lit h i.V.m. Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1).
 - Fällt die Ausstattung unter 1%, beträgt der halbjährliche Beitrag der Banken mindestens 0,25% der erstattungsfähigen Einlagen (Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1).
 - Keine Bank darf mehr als 5% der Finanzmittel des Einlagensicherungssystems stellen (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1).
 - Reicht die Ausstattung des Sicherungssystems nicht aus, um Einlagen im erforderlichen Umfang zu erstatten, müssen die Banken kurzfristig einen jährlichen Sonderbeitrag von maximal 0,5% ihrer gedeckten Einlagen entrichten (Art. 9 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1).
- Die Einlagensicherungssysteme müssen sich kurzfristig „alternativ“ – z.B. über den Kapitalmarkt – finanzieren können (Art. 9 Abs. 6).
- **Risikobasierte Beiträge der Banken zu den Einlagensicherungssystemen**
 - Der Anteil, mit dem sich eine Bank an den Finanzmitteln ihres Einlagensicherungssystems zu beteiligen hat, orientiert sich am Risikoprofil der Bank. Dieses wird von der nationalen Aufsichtsbehörde nach folgenden vorgegeben Kriterien bemessen: Höhe der erstattungsfähigen Einlagen, Kapitalausstattung, Qualität der Aktiva, Rentabilität und Liquidität der Bank. (Anhang I und II).
 - Für die Beiträge ist eine variable Spanne vorgegeben: Die Beiträge schwanken von 75% des Beitrags bei „geringem“ Risiko über 100% des Beitrags bei „durchschnittlichem Risiko“ bis zu 200% bei „hohem“ Risiko. (Art. 11 Abs. 1)
 - Für anerkannte „institutsbezogene Sicherheitssysteme“ – etwa den Haftungsverbund der deutschen Sparkassengruppe und die Sicherheitseinrichtung der deutschen Volksbanken – können „die Mitgliedstaaten“ gemäß dem jeweiligen Risikoprofil auch niedrigere Beiträge von mindestens 37,5% vorschreiben. (Art. 11 Abs. 1 Satz 2)
- **Pflicht zur gegenseitigen Kreditgewährung**
 - Ab 2021 kann ein Einlagensicherungssystem, das seine Verpflichtungen nicht länger erfüllen kann, von allen europäischen Einlagensicherungssystemen einen Kredit einfordern, wenn (Art. 10 Abs. 1):
 - es bereits Sonderbeiträge bei seinen Mitgliedsbanken (Art. 9 Abs. 3, s.o.) erhoben hat,
 - es nicht zur gleichen Zeit bereits einen anderen Kredit zurückzahlt und
 - die Gesamtsumme aller von diesem Einlagensicherungssystem aufgenommenen Kredite 0,5% seiner erstattungsfähigen Einlagen nicht übersteigt.
 - Die Aufteilung des Kredits auf die nationalen Einlagensicherungssysteme richtet sich nach dem jeweiligen nationalen Anteil an allen erstattungsfähigen Einlagen in der EU. Einlagensicherungssysteme, die bereits selber einen Kredit aufnehmen mussten, werden davon ausgenommen (Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 lit a)
 - Kredite müssen spätestens nach 5 Jahren zurückgezahlt werden. Sie sind mit dem Satz zu verzinsen, den die Europäische Zentralbank den Banken für Übernachtskredite in Rechnung stellt („Spitzenrefinanzierungssatz“; Art. 10 Abs. 2).
- **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit**
 - Einlagen bei der Zweigstelle einer Bank, die in einem anderen Mitgliedstaat („Herkunftsland“) zugelassen ist, sind zunächst von dem Einlagensicherungssystem des Landes zu erstatten, in dem sich die Zweigstelle befindet („Aufnahmeland“) (Art. 12 Abs. 2 S. 1).
 - Das Einlagensicherungssystem des Herkunftslandes entschädigt das System des Aufnahmelandes. Dafür schließen die Einlagensicherungssysteme schriftliche „Kooperationsvereinbarungen“. Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) schlichtet Konflikte verbindlich. (Art. 12 Abs. 2 S. 2 und Abs. 5)
- **Informationen und Werbung**
 - Banken müssen Anlegern mitteilen, welchem Einlagensicherungssystem sie angehören und darauf hinweisen, wenn eine Einlage nicht vom Einlagensicherungssystem gedeckt ist (Art. 14 Abs. 1 S. 1 und 2).
 - Die aktive Werbung durch eine Bank mit dem Einlagensicherungssystem ist untersagt (Art. 14 Abs. 2).
- **Aufsicht**
 - Die nationalen Aufsichtsbehörden sind für die Anerkennung von und Aufsicht über die Einlagensicherungssysteme in ihrem Mitgliedstaat zuständig (Art. 3 Abs. 1 und 5).
 - Jede Bank muss Mitglied in einem anerkannten Einlagensicherungssystem sein. Ist sie das nicht, darf sie keine Einlagen annehmen. (Art. 3 Abs. 1)
 - Die „Widerstandsfähigkeit“ der Einlagensicherungssysteme muss vor 2014 und danach mindestens alle drei Jahre – „wenn die Umstände es verlangen“, auch öfter – mit Stresstests geprüft werden. (Art. 3 Abs. 6)

Änderung zum Status quo

- Die Richtlinie ersetzt die Richtlinie 94/19/EWG.
- Bisher konnten Mitgliedstaaten Banken von der Mitgliedschaft in gesetzlichen Einlagensicherungssystemen befreien. Diese Ausnahme griff dann, wenn Kreditinstitute einer Solidargemeinschaft („Institutssicherungssystem“) angeschlossen waren. In Deutschland gilt dies für Sparkassen und Volksbanken. Künftig gelten diese Institutssicherungssysteme nur dann weiterhin als Alternative zum gesetzlichen Einlagensicherungssystem, wenn sie die Kriterien der Richtlinie – u.a. die Höchstdeckungssumme von 100.000 Euro – erfüllen.

- ▶ Die EU-Regeln sahen bisher ab 2011 eine Mindesthöhe von 100.000 Euro für die Einlagensicherung vor. Künftig soll der Schutz aller Systeme – auch der der nicht gesetzlichen – höchstens 100.000 Euro betragen dürfen. Deutsche Privatbanken versprechen derzeit Schutz in Höhe von 30% des haftenden Eigenkapitals der Bank. Sparkassen und Volksbanken stehen gegenseitig für einander ein („Institutssicherung“), was – solange die Institutssicherung finanzierbar ist – für den Einleger einen unbegrenzten Schutz bedeutet.
- ▶ Bisher sind nur Einlagen in der jeweiligen nationalen Währung von der Einlagensicherung erfasst. Künftig sollen die Einlagensicherungssysteme auch Fremdwährungskonten schützen.
- ▶ Bisher mussten nicht verfügbare Einlagen innerhalb von 20 Arbeitstagen vom Einlagensicherungssystem erstattet werden. Künftig soll dies innerhalb von 7 Tagen geschehen.
- ▶ Bisher gab es keine europäischen Regeln über die Finanzierung der nationalen Einlagensicherungssysteme oder über die gegenseitige Vergabe von Krediten unter Einlagensicherungssystemen.

Subsidiaritätsbegründung

Aus Sicht der Kommission kann nur EU-Handeln sicherstellen, dass grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute vergleichbaren Einlagensicherungsvorschriften unterliegen. Nur so lassen sich „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ schaffen. EU-Handeln verhindert unnötige Kosten bei der grenzüberschreitenden Einlagerstattung und trägt zur weiteren Integration des Binnenmarkts bei.

Politischer Kontext

Mit dem Ziel, das Vertrauen der Anleger in die Sicherheit ihrer Einlagen wiederherzustellen, verabschiedeten Rat und Europäisches Parlament in der Finanzkrise die Richtlinie 2009/14/EG. Diese sah eine europaweite Anhebung der Mindestdeckungssumme auf zuerst 50.000 Euro und – bis Ende 2010 – auf 100.000 Euro vor. Strittige Fragen wie die EU-weite Harmonisierung der Finanzierung der Einlagensicherungssysteme und die Einrichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems wurden auf das Jahr 2010 verschoben.

Zwar spricht sich die Kommission im Richtlinienvorschlag deutlich für eine Deckelung der Deckungssumme auf 100.000 Euro aus. Binnenmarktkommissar Barnier hat aber angedeutet, unter Umständen davon abweichen zu wollen. Hintergrund ist die Diskussion, ob der darüber hinaus gehende Schutz des freiwilligen Einlagensicherungssystems der deutschen Privatbanken und des Sparkassen- und Volksbankensektors fortbestehen darf.

In Deutschland wehren sich Bundestag und Bundesrat gegen die Senkung der Erstattungssumme. Sie leiteten Anfang Oktober das mit dem Lissabon-Vertrag eingeführte Verfahren der Subsidiaritätsrüge ein. Sprechen sich dafür bis zum 14. Oktober ein Drittel (9 von 27) der nationalen Parlamente der EU aus, muss die Kommission den Vorschlag erneut prüfen. Auch das schwedische Parlament sprach sich bereits gegen das Vorhaben aus. In Österreich steht man kurz davor. Offen ist die Lage in Frankreich, Tschechien, Ungarn und in der Slowakei.

Stand der Gesetzgebung

12.07.10 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Binnenmarkt
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend); Binnenmarkt; Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 53 Abs. 1 i. V. m. Art. 54 AEUV (Niederlassungsfreiheit)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Geteilte Gesetzgebungszuständigkeit (Binnenmarkt)
Verfahrensart:	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Einlagensicherungssysteme stützen die Finanzmarktstabilität. Ihr Mehrwert liegt darin, dass sie das Vertrauen der Anleger in die Verfügbarkeit ihrer Bankeinlagen stärken können. Nur so kann ein Ansturm auf eine Bank vermieden werden, bei dem Anleger kollektiv ihre Einlagen bei einer Bank abziehen. Ein solcher „Bank Run“ bedroht jede Bank in ihrer Existenz, da das Geschäftsmodell von Banken gerade darin besteht, die Einlagen der Kunden nicht zu horten, sondern gewinnbringend als Kredit oder Anlage weiterzugeben.

Auch gesetzliche Regeln für die Funktionsweise von Einlagensicherungssystemen sind grundsätzlich nützlich. Denn sie können klare, allgemeingültige Kriterien festlegen, die die Glaubwürdigkeit von Einlagensicherungssystemen – und damit die Finanzmarktstabilität – verbessern. Die unvollständige Transparenz über die Finanzmittel einiger Systeme sowie die Tatsache, dass in der jüngsten Finanzkrise sechs Einlagensicherungs-

systeme den Ausfall von 0,81 % der erstattungsfähigen Einlagen nicht finanzieren können (Quelle: Joint Research Center, Report on the efficiency of DGS, Mai 2008), belegt die Notwendigkeit solcher Vorgaben.

Regeln über die Finanzierung von Einlagensicherungssystemen – insbesondere die Pflicht, mindestens 1,5% der erstattungsfähigen Einlagen ex ante, also vor Eintreten einer Krise, bereithalten zu müssen – können die Glaubwürdigkeit der Einlagensicherungssysteme stärken. Sie **verhindern** auch, dass zahlungsunfähige Banken sich gar nicht erst an den Kosten der Einlagensicherung beteiligen („Moral Hazard“) **und dass der Steuerzahler herangezogen wird**. Eine Ex-post-Finanzierung hat darüber hinaus prozyklische Effekte: sie bindet Liquidität inmitten einer Glaubwürdigkeitskrise.

Für **die Begrenzung der Erstattung auf 100.000 Euro** gibt es keine überzeugenden Argumente. Sie **ist erstens kontraproduktiv, weil sie das versprochene Schutzniveau in einigen Mitgliedstaaten** – z.B. in Deutschland – **verringert**. Das trägt nicht zur Erhöhung des subjektiven Vertrauens der Einleger bei.

Zweitens kann die Deckelung der Einlagensicherung nicht mit der Finanzmarktstabilität begründet werden. Zwar will die Kommission verständlicherweise vermeiden, dass Einleger ihre Gelder im Krisenfall schnell und massiv in Mitgliedstaaten mit höherem versprochenem Einlagenschutz verlagern. Sie verwechselt aber Ursache und Folge, wenn sie das mit der Nivellierung der Einlagensicherung bekämpfen will. Besser wäre es, solche Krisen mit einer in allen EU-Staaten konsequenten Bankenaufsicht überhaupt erst zu verhindern.

Drittens verzerren Deckungssummen, die 100.000 Euro übersteigen, nicht zwangsläufig den Wettbewerb unter Banken. Vielmehr verhindert eine Deckelung den Wettbewerb, weil es Banken nicht länger möglich ist, besonders vermögenden oder risikoaversen Einlegern den von ihnen gewünschten Schutz anzubieten. Diskutabel ist lediglich, ob zusätzliche Schutzversprechen die Grenze zur irreführenden Werbung überschreiten, wenn für sie nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen. Das Argument der Kommission, dass solche hohen Schutzversprechen im Falle einer Systemkrise nicht haltbar sind, überzeugt nicht. Gleiches gilt nämlich auch bei Deckungssummen von 100.000 Euro: Keine Einlagensicherung könnte eine umfassende Systemkrise bewältigen. Viertens verursachen Höchstdeckungssummen einen unlösbaren Konflikt mit der – in Deutschland für Sparkassen und Volksbanken relevanten – Institutssicherung, die darauf abzielt, Schieflagen bei Mitgliedsbanken ex ante zu verhindern.

Die Pflicht zur Kreditgewährung zwischen Einlagensicherungssystemen ist abzulehnen. Sie **erleichtert Dominoeffekte und führt dadurch zu höheren Risiken**. Darüber hinaus sollte die finanzielle Verantwortung für Liquiditätskrisen auf nationaler Ebene verbleiben, weil die Bankenaufsicht – auch nach Einrichtung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde – hauptsächlich dort durchgeführt wird.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Vorgabe, Einlagen binnen sieben Tagen zu erstatten, ist unrealistisch und zeugt von politischem Aktionismus. Sie lässt sich – wenn überhaupt – nur mit großem Kostenaufwand, wie einer massiven Personalaufstockung bei den Einlagensicherungssystemen, erfüllen. **Die Frist sollte unverändert 20 Tage betragen**.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie ist zu Recht auf Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 54 Abs. 1 AEUV gestützt, wonach die EU Regelungen zur Aufnahme und Ausübung unternehmerischer Tätigkeiten erlassen darf.

Subsidiarität

Eine glaubwürdige Finanzierung der Einlagensicherungssysteme kann auch mittels nationaler statt europäischer Regulierung erreicht werden. Dies gilt zwar nicht für EU-weite Deckungsobergrenzen und die Pflicht zur gegenseitigen Kredithilfe, jedoch ist beides kontraproduktiv (s.o.).

Verhältnismäßigkeit

Die Begrenzung der Deckungssumme für vertragliche und institutsbezogene Einlagensicherungssysteme ist ein unverhältnismäßiger Eingriff in die unternehmerische Freiheit und nimmt den Banken die Möglichkeit, freiwillig höhere Deckungssummen als Instrument des Wettbewerbs zu verwenden. Für diesen Eingriff genügt die Begründung, Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, nicht. Die Festlegung einer Mindestdeckung wäre ausreichend für die Zielerreichung und ließe Wettbewerb zu. Sie wäre als milderes Mittel vorzuziehen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Begrenzung der Deckungssumme ist mit dem Leitgedanken eines hohen Verbraucherschutzniveaus nicht zu vereinbaren, wie er sich insbesondere aus den Artikeln 12, 114 Abs. 3 und 169 Abs. 1 AEUV ergibt. Dem Verbraucherschutz dient im Gegenteil die derzeitige Rechtslage mit einer Mindestdeckungssumme: Soweit ein Mitgliedstaat eine höhere Mindestdeckung vorschreiben möchte, kann er dies tun.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Nach dem deutschen Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz können institutsbezogene Einlagensicherungssysteme als Alternative zur Mitgliedschaft in der gesetzlichen Entschädigungseinrichtung anerkannt werden. Künftig setzt eine solche Anerkennung eine Höchstdeckung von 100.000 Euro voraus.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Begrenzung der maximalen Erstattung auf 100.000 Euro ist kontraproduktiv und kann nicht mit der Finanzmarktstabilität begründet werden. Die Pflicht zur Kreditgewährung zwischen Einlagensicherungssystemen wirkt destabilisierend. Die Erstattungsfrist von 7 Tagen ist unrealistisch kurz.