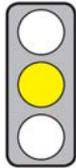


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Das Vertrauen der Einleger in die Sicherheit ihrer Einlagen soll gestärkt werden.

**Betroffene:** Einleger, Kreditinstitute und Einlagensicherungssysteme.



**Pro:** Die Anhebung der Deckungssumme auf 50.000 € ist ein wirksamer Beitrag zur Erhöhung des Einlegervertrauens.

**Contra:** (1) Die rückwirkende Erhöhung der Deckungssumme auf 50.000 € stößt, zumindest in Deutschland, auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Die Erhöhung der Deckungssumme auf 100.000 € ab dem 1. Januar 2010 ist nicht zielführend.

(2) Die Richtlinie erfasst weder die Einlagen juristischer Personen noch gewerbliche Einlagen natürlicher Personen.

(3) Die Erstattungsfrist von drei Tagen zur Entschädigung der Einleger ist unrealistisch kurz.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2008) 661** vom 15. Oktober 2008 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG **über Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf Deckungssumme und Auszahlungsfrist**

### Kurzdarstellung

Alle Artikelangaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die zu ändernde Richtlinie 94/19/EG.

#### ► Geltungsbereich

- Die Richtlinie gilt für die Einlagen von natürlichen Personen, die nicht zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken getätigt werden. Die nationalen Einlagensicherungssysteme können aber auch andere Einleger einbeziehen. (geänderter Art. 7 Abs. 3)
- Die Mitgliedstaaten können insbesondere die folgenden Bankeinlagen ganz oder teilweise von der Einlagensicherung ausnehmen:
  - Einlagen, bei denen der Einleger seine Identität nicht offenlegen muss und
  - Einlagen in einer anderen Währung als denen der Mitgliedstaaten (geänderter Art. 7 Abs. 2).

#### ► Deckungssumme und Selbstbehalt

- Die Einlagensicherungssysteme der Mitgliedstaaten müssen die Einlagen bei jedem Kreditinstitut absichern, und zwar
  - rückwirkend zum 15. Oktober 2008: bis mindestens 50.000 € und
  - spätestens ab dem 1. Januar 2010: bis mindestens 100.000 € (geänderter Art. 7 Abs. 1).
 Die Kommission kann die Höhe dieser Deckungssumme ändern, wenn ein Ausschuss nationaler Experten zustimmt und weder das Europäische Parlament noch der Rat widersprechen (sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle).  
 Sie muss dabei die Entwicklungen im Bankensektor, die Wirtschaftslage und die währungspolitische Situation der Gemeinschaft berücksichtigen. In Fällen äußerster Dringlichkeit kann sie eine auf höchstens 18 Monate begrenzte vorübergehende Anhebung der Deckungssummen im Eilverfahren beschließen. (neuer Art. 7 Abs. 6 und 7)
- Die nicht verfügbaren Einlagen sind bis zur Deckungssumme zu erstatten; ein Selbstbehalt des Einlegers ist unzulässig (geänderter Art. 7 Abs. 4).

#### ► Auszahlungsfristen

- Hat ein Kreditinstitut fällige Einlagen nicht zurückgezahlt, muss die nationale Aufsichtsbehörde nach spätestens drei Tagen entscheiden,
  - ob das Institut tatsächlich „vorerst“ nicht in der Lage ist, die Einlagen zurückzuzahlen und
  - ob Aussicht auf eine spätere Rückzahlung besteht (geänderter Art. 1 Nr. 3).
- Stellt die Behörde die voraussichtlich „längerfristige Zahlungsunfähigkeit“ fest oder bewirkt eine gerichtliche Entscheidung das Ruhen der Forderungen der Einleger, muss das Einlagensicherungssystem die nicht verfügbaren Einlagen erstatten (geänderter Art. 10 Abs. 1).
- Die Erstattung hat innerhalb von drei Tagen zu erfolgen (geänderter Art. 10 Abs. 1).

#### ► Übrige Regelungen

- Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis spätestens 31. Dezember 2009 einen Bericht vor über
  - die Harmonisierung der Finanzierung der Einlagensicherungssysteme und

- die mögliche Einführung eines gemeinschaftlichen Einlagensicherungssystems (geänderter Art. 12 Abs. 1).
- Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie spätestens bis zum 31. Dezember 2008 umsetzen (Art. 2 Abs. 1 des Kommissionsvorschlags).

### Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher galt die Richtlinie grundsätzlich für alle Einlagen, die keine Einlagen von Kreditinstituten waren. Künftig müssen nur noch die Einlagen von natürlichen Personen geschützt werden, die nicht zu gewerblichen oder beruflichen Zwecken getätigt wurden.
- ▶ Die Deckungssumme wird von 20.000 € auf zunächst 50.000 €, später 100.000 € erhöht.
- ▶ Bisher konnten Einlagensicherungssysteme im Schadensfall einen Selbstbehalt des Einlegers von bis zu zehn Prozent des geschützten Betrages vorsehen. Dieser wird nun abgeschafft.
- ▶ Bisher konnte die Deckungssumme nur durch eine Änderung der Richtlinie angehoben werden. Künftig soll die Kommission im Regelungsverfahren mit Kontrolle über eine Anhebung entscheiden können.
- ▶ Bisher mussten die nationalen Aufsichtsbehörden innerhalb von 21 Tagen darüber entscheiden, ob ein Kreditinstitut tatsächlich nicht in der Lage war, fällige Einlagen zurückzuzahlen. Dieser Entscheidungszeitraum wird auf 3 Tage verkürzt.
- ▶ Bisher mussten Einlagensicherungssysteme nicht verfügbare Einlagen innerhalb von drei Monaten erstatten. Dabei war die zweimalige Verlängerung der Auszahlungsfrist – um jeweils drei Monate – zulässig. Künftig soll die Erstattung stets binnen drei Tagen erfolgen.

### Subsidiaritätsbegründung

Aus Sicht der Kommission kann nur EU-Handeln sicherstellen, dass grenzüberschreitend tätige Kreditinstitute „vergleichbaren Einlagensicherungsvorschriften unterliegen.“ Nur so ließen sich „gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen schaffen, keine unnötigen Erfüllungskosten im grenzübergreifenden Geschäft erzeugen und somit die weitere Integration des Binnenmarkts fördern.“

### Politischer Kontext

Der Kommissionsvorschlag beruht auf einer politischen Initiative des Rates. Auf einer Tagung am 7. Oktober 2008 haben die Wirtschafts- und Finanzminister angesichts der Turbulenzen an den Finanzmärkten Sofortmaßnahmen beschlossen, zu denen auch der Schutz der Einlagen der Sparer gehört. Die Minister kamen überein, „für einen anfänglichen Zeitraum von mindestens einem Jahr eine Einlagensicherung für Einzelpersonen von mindestens 50.000 €“ einzurichten. Auf eine Erhöhung der Deckungssumme auf 100.000 € konnte man sich allerdings nicht einigen.

Am 2. Dezember 2008 hat der Rat seine Position geändert: Die Minister sind nun mit der Anhebung der Deckungssumme auf 100.000 € einverstanden, sofern diese erst 2012 stattfindet. Im Gegenzug verlangt der Rat die Streichung der rückwirkenden Erhöhung der Deckungssumme und eine Verlängerung der Erstattungsfristen. Auf Basis dieser Position verhandelt der Rat nun mit dem Europäischen Parlament, um eine Verabschiedung der Richtlinie noch in erster Lesung zu ermöglichen. Der Wirtschafts- und Währungsausschuss des Parlaments will dem Plenum vor Mitte Dezember einen Bericht zur vorgeschlagenen Richtlinie vorlegen, um eine Abstimmung noch vor Jahresende zu ermöglichen.

### Stand der Gesetzgebung

15.10.08 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), Berichterstatter Christian Ehler (EVP-ED Fraktion, D); Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Recht
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Finanzen (federführend); Angelegenheiten der EU
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

### Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 47 Abs. 2 EGV (Niederlassungsfreiheit)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Eine komplette Sicherheit im Bankenwesen kann es nicht geben. Das Geschäftsmodell einer Bank besteht gerade darin, die Einlagen der Kunden nicht zu horten, sondern gewinnbringend als Kredit oder Anlage weiterzugeben, wodurch sich ein Ausfallrisiko nicht gänzlich ausschließen lässt. Einlagensicherungssysteme versuchen solche Ausfallrisiken zwar aufzufangen und dienen damit dem übergeordneten Ziel, das Vertrauen der Einleger in die Sicherheit ihrer Einlagen zu festigen. Doch wenn Banken, etwa im Wege einer Kettenreaktion, in größerer Zahl insolvent werden, muss eine immer kleiner werdende Gruppe Banken für die Einlagen der geschädigten Einleger aufkommen. Eine umfassende Systemkrise kann daher auch die Einlagensicherung nicht bewältigen.

Vor diesem Hintergrund ist **die vorgeschlagene Anhebung der Deckungssumme auf 50.000 €** primär als politische Entscheidung zu betrachten, die die breite Masse der Einleger von der Solidität der Kreditinstitute überzeugen soll. Da in einigen Mitgliedstaaten die Höhe der durchschnittlichen Einlagen die Deckungssumme von 20.000 € übersteigt, führt die Anhebung der Deckungssumme dort tatsächlich für eine Vielzahl der Einleger zu einer Anhebung des Sicherungsniveaus. Insoweit **kann** die Anhebung der Deckungssumme auf 50.000 € **das Vertrauen bei der Masse der Einleger stärken**.

Aus dem gleichen Grund überzeugt aber **die EU-weite Anhebung der Deckungssumme auf 100.000 €** nicht. Da die Masse der Einleger in den meisten Mitgliedstaaten nicht über Einlagen in dieser Höhe verfügt, könnten bei den durchschnittlichen Einlegern eher Zweifel aufkommen, ob die Sicherungssysteme tatsächlich in der Lage sind, eine solche Last zu tragen. Das wäre der Glaubwürdigkeit dieser Systeme abträglich. Eine Absicherung über 50.000 € hinaus **ist demnach nicht dazu geeignet, das Vertrauen der Einleger grundlegend zu stärken**.

**Die** von der Kommission vorgesehene **Streichung des Selbstbehalts** im Schadensfall **ist vertretbar, da er ohnehin weitgehend wirkungslos ist**. Einleger, die wegen des Selbstbehalts ihr Vermögen bei einer Bank einlegen möchten, die eine risikoarme Geschäftspolitik verfolgt, verfügen nämlich in aller Regel nicht über die erforderlichen Informationen und Fachkenntnisse, die die Auswahl einer solchen Bank ermöglichen.

**Die Höhe der Deckungssummen sollte nicht die Kommission**, sondern das Europäische Parlament und der Rat **ändern dürfen**. Denn diese Institutionen sind demokratisch besser legitimiert, um das damit verbundene politische Signal zu setzen.

**Die Einschränkung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf natürliche Personen und deren nicht gewerbliche Einlagen sollte aufgehoben werden**. Das Vertrauen von Unternehmen und von natürlichen Personen im Hinblick auf ihre gewerblichen Einlagen ist nicht weniger schutzbedürftig als das von natürlichen Personen. Vertretbar ist allein die bisherige Beschränkung auf Einlagen von professionellen Einlegern wie Kreditinstituten oder Finanzdienstleistern. Diese benötigen nicht den gleichen Schutz wie nicht-professionelle Einleger.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine umfassendere Einlagensicherung gibt es nicht zum Nulltarif. Die Anhebung der Deckungssumme kann zu höheren Beitragszahlungen der Banken in die Einlagensicherungssysteme führen, die von den Einlegern mitgetragen werden müssen. Angesichts unterschiedlicher nationaler Finanzierungssysteme ist eine belastbare Schätzung dieser Kosten zurzeit nicht möglich. Gleichwohl führt die Anhebung der Deckungssumme auf 50.000 € nur in Mitgliedstaaten mit durchschnittlichen Kundeneinlagen über 20.000 € und einer derzeitigen Deckungssumme von 20.000 € zu signifikant höheren Beitragszahlungen. In Mitgliedstaaten mit durchschnittlichen Kundeneinlagen unter 20.000 € sind die Mehrkosten zur Absicherung weniger hoher Einlagen hingegen sehr gering.

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

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Soweit die Richtlinie das Vertrauen der Einleger erhöht, wirkt sie sich wachstumsfördernd aus. Banken refinanzieren ihre Kreditvergabe zu einem großen Teil mit den Einlagen ihrer Kunden. Bleiben diese – aus Vertrauensmangel – aus, tritt eine Kreditverknappung auf, die das Wachstum massiv hemmen kann.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Soweit die Richtlinie das Vertrauen der Einleger und damit die Stabilität der europäischen Finanzsysteme erhöht, wird auch Europa als Standort für Investitionen attraktiver.

### Juristische Bewertung

#### Kompetenz

Art. 47 Abs. 2 EGV verleiht der EU die Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten. Dies umfasst auch die Vorschriften für Einlagensicherungssysteme (EuGH, Rs. C-233/94, Rn. 8).

### Subsidiarität

In Krisenzeiten könnten Mitgliedstaaten kurzfristig die Höhe der in ihrem Land geltenden Einlagensicherung anheben, um das Vertrauen der dortigen Einleger zu stärken. Einseitige Maßnahmen könnten aber dazu führen, dass Einleger massiv Gelder aus einzelnen Mitgliedstaaten abziehen, um es in Mitgliedstaaten mit höherem Einlegerschutz anzulegen. Da plötzliche umfangreiche Kapitalabflüsse die Finanzmarktstabilität der Mitgliedstaaten gefährden können, ist EU-Handeln besser geeignet als einzelstaatliche Maßnahmen.

### Verhältnismäßigkeit

Das Einlegervertrauen kann nicht rückwirkend erhöht werden. Die rückwirkende Erhöhung der Deckungssumme ist daher im Hinblick auf das Einlegervertrauen nicht erforderlich und somit unverhältnismäßig.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

In Deutschland ist der Einlegerschutz auf 20.000 € begrenzt (§ 4 EAEG). **Die rückwirkende Anhebung der Deckungssumme ab dem 15. Oktober 2008 verstößt gegen das verfassungsrechtliche Verbot der Rückwirkung.** Es wird die Rechtsfolge eines vergangenen Verhaltens geändert, und zwar in einer Weise, die Banken nachträglich Verpflichtungen auferlegt.

Denn die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Banken für die Einlagensicherungssysteme sind für das gesamte Jahr 2008 bereits auf der Basis einer Deckungssumme von 20.000 € berechnet und entrichtet worden. Zur Vermeidung einer Unterdeckung müsste nun ein Sonderbeitrag erhoben werden, da ein Schadensfall (Lehman Brothers) zwischen dem 15. Oktober 2008 und dem Ende der Umsetzungsfrist am 1. Januar 2009 eingetreten ist. Eine solche Konstellation bezeichnet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als echte Rückwirkung. Sie ist aus Gründen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nur in engen Ausnahmefällen zulässig (BVerfGE 72, 200 (242, 245)).

Das rechtsstaatliche Rückwirkungsverbot darf allein aus zwingenden Gründen des allgemeinen Wohls oder wegen eines nicht – oder nicht mehr – vorhandenen schutzwürdigen Vertrauens der von der Rückwirkung Betroffenen durchbrochen werden (BVerfGE 72, 200 (258 ff.)). Ein zwingender Grund des allgemeinen Wohls liegt nicht vor. Denn das Einlegervertrauen lässt sich nicht nachträglich verbessern.

Die Banken haben ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand des Einlagensicherungssystems. Ein schutzwürdiges Vertrauen entfällt zwar regelmäßig „im Zeitpunkt des endgültigen Gesetzbeschlusses über die Neuregelung“ (BVerfGE 97, 67 (79)). Allerdings muss eine Richtlinie in ein nationales Gesetz umgesetzt werden, so dass auf den Beschluss und die Verkündung dieses Gesetzes abzustellen ist. Ein solcher Gesetzesbeschluss lag am 15. Oktober 2008 aber nicht vor.

Gegenwärtig ist der Durchschnitt der Einlagen bei deutschen Kreditinstituten zwar höher als die Deckungssumme von 20.000 €. Jedoch bestehen in Deutschland freiwillige Einlagensicherungssysteme, die für die Sicherung von Einlagen über 20.000 € garantieren. Obwohl sich der Umfang der gesetzlichen Einlagensicherung in einem Missverhältnis zur allgemeinen Höhe der tatsächlichen Einlagen befand, durften die Banken somit auf den Fortbestand der Rechtslage für das Jahr 2008 vertrauen. Die Durchbrechung des rechtsstaatlichen Rückwirkungsverbots ist im vorliegenden Fall nicht zulässig.

Unabhängig von der Frage der Rückwirkung müssten zur Umsetzung der Richtlinie insbesondere die Höhe der gesicherten Einlagen und des Selbstbehalts (§ 4 EAEG) sowie das Entschädigungsverfahren (§ 5 EAEG) geändert werden.

### Alternatives Vorgehen

Die Richtlinie sollte nicht rückwirkend gelten. Die Einlagen von natürlichen und juristischen Personen sollten von der Einlagensicherung erfasst sein. Auf eine Erhöhung der Deckungssumme von 50.000 € auf 100.000 € sollte verzichtet werden. Änderungen der Deckungssummen sollten dem Rat und dem Europäischen Parlament vorbehalten bleiben und nicht von der Kommission beschlossen werden können.

### Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission will bis Ende 2009 prüfen, ob die Finanzierungsmechanismen der nationalen Einlagensicherungssysteme zu harmonisieren sind. Auch die Errichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems ist Gegenstand dieser Überlegungen.

### Zusammenfassung der Bewertung

Der Grundgedanke, das Einlegervertrauen durch eine bessere Einlagensicherung zu erhöhen, ist zu begrüßen und wird mit der vorgeschlagenen Richtlinie auch zielführend verfolgt. Allerdings ist die Beschränkung auf nicht-gewerbliche Einlagen verfehlt. Die rückwirkende Erhöhung des Einlagenschutzes auf 50.000 € ist ebenso wenig erforderlich wie die ab dem 1. Januar 2010 vorgesehene Anhebung der Deckungssumme auf 100.000 €. Die Erstattungsfrist von drei Tagen ist unrealistisch kurz. Darüber hinaus stößt die vorgesehene Rückwirkung zumindest in Deutschland auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.