

EU-Einlagensicherung: Ein neuer Anlauf?

Eine Bewertung der Initiative von Bundesfinanzminister Scholz

Dr. Bert Van Roosebeke



Am 6. November 2019 hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz neue Vorschläge zur Vollendung der Bankenunion vorgelegt. Scholz will über eine EU-Einlagensicherung als Teil eines Pakets verhandeln, das ebenfalls effiziente Bankenabwicklungsregeln, eine Integration der Finanzmärkte, einen Abbau von Risiken im Finanzsystem und eine Steuerharmonisierung umfasst. Dieser cepAdhoc legt die Vorschläge dar und bewertet sie.

- ▶ Inhaltlich hat Scholz seine Position nur unwesentlich geändert. Aufgrund der Sensitivität der Vorschläge und der ablehnenden Haltung einiger Mitgliedstaaten ist eine rasche Einigung unwahrscheinlich.
- ▶ Die Elemente des Pakets sind eine vertretbare Mischung aus nationaler Eigenverantwortung, Förderung des EU-Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen und Wahrung der Finanzmarktstabilität.
- ▶ Die Vorgehensweise des Bundesfinanzministers ist konsistent, wenngleich nicht ohne Risiko. Entscheidend wird sein, wie das Verhandlungsergebnis aussehen wird. Jedes Element des Pakets enthält Ziele, die unverzichtbar sind, um erhebliche Umverteilungs- und Stabilitätsrisiken zu vermeiden.

1 Rückblick

Die EU-Kommission hat 2015 einen Vorschlag zur Schaffung eines Europäischen Einlagensicherungssystems (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) vorgelegt, welches bis 2025 die nationalen Einlagensicherungsfonds der Eurozone schrittweise ersetzen soll.¹

Bisher ist die Einlagensicherung in der EU zwar EU-weit per Richtlinie geregelt.² Dieser sieht etwa eine finanzielle Zielausstattung und einen harmonisierten Einlegerschutz von 100.000 € vor. Die Einlagensicherungssysteme sind allerdings national organisiert und werden vom jeweiligen nationalen Bankensektor finanziert.

Angesichts fehlender Fortschritte bei den Verhandlungen über EDIS schlug die EU-Kommission 2017 in einer Mitteilung zur Vollendung der Bankenunion³ eine abgeschwächte EDIS-Version vor. Diese sieht vor, dass das EDIS zuerst nur Liquiditätsunterstützung leisten und erst zu einem späteren Zeitpunkt auch Verluste von nationalen Einlagensicherungssystemen übernehmen soll. Dafür sollen einige Bedingungen wie der Abbau hoher Bestände an notleidenden Krediten erfüllt sein. Eine Eigenkapitalhinterlegung von Staatsanleihen brachte die Kommission nicht ins Gespräch.

Bislang blieben nennenswerte Fortschritte bei den Verhandlungen weiterhin aus. Deutschland, die Niederlande und einige andere Eurostaaten verweigerten die Aufnahme von Verhandlungen über EDIS, solange die Risiken im Bankensektor nicht vorher wesentlich reduziert wurden. Dabei verwiesen sie wiederholt auf den Ecofin-Fahrplan zur Vollendung der Bankenunion vom Juni 2016. Der Fahrplan sieht vor, dass „weitere Schritte bei der Risikominderung und Risikoteilung im Finanzsektor – und zwar in der richtigen Reihenfolge – unternommen werden müssen, um einige verbleibende Herausforderungen anzugehen.“⁴

In der Eurogruppensitzung vom 19. Februar 2018 verknüpfte Bundesfinanzminister Altmaier diese Risikominderung insbesondere mit einem Abbau notleidender Kredite, einer Verbesserung der Bankeninsolvenzregimes und einer strengeren regulatorischen Behandlung von Staatsanleihen in Bankbilanzen.⁵

Im Dezember 2018 richtete die Eurogruppe eine Arbeitsgruppe (High-Level Working Group, HLWG) für technische Arbeiten ein, die einen Fahrplan für den Beginn politischer Verhandlungen zu einem EU-Einlagensicherungssystem vorbereiten soll.⁶ Ein Zwischenbericht der Arbeitsgruppe vom Juni 2019 thematisiert neben EDIS auch das Regime für Bankenabwicklungen und -insolvenzen, eine effizientere Bankenaufsicht für grenzüberschreitend tätige Bankengruppen und damit verbundene Konflikte zwischen Herkunfts- („home states“) und Gaststaaten („host states“) und die regulatorische Behandlung von Staatsanleihen.⁷

Auf der Eurogruppensitzung vom 13. Juni 2019 wurde beschlossen, dass die Arbeitsgruppe bis zur nächsten Eurogruppensitzung am 4. Dezember 2019 einen neuen Bericht vorlegt.⁸ Möglicherweise wird dann der Anfang politischer – statt bisher: technischer – Verhandlungen zur EU-Einlagensicherung beschlossen.

¹ Kommissionsvorschlag COM(2015) 586 vom 24. November 2015 für eine Verordnung im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems, Vgl. [cepInput 21|2015](#), [cepAnalyse Nr. 02/2016](#), [cepAnalyse Nr. 05/2016](#), [cepAdhoc](#) zum EDIS im EP vom 14.11.2016 und [cepInput 04|2017](#).

² Relevant ist die Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme vom 16. April 2014

³ Mitteilung der Kommission COM(2017) 592 vom 11. Oktober 2017 zur Vollendung der Bankenunion

⁴ Online unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>

⁵ Online unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/ECOFIN_und_Eurogruppe/2018-02-20-eurogruppe-ecofin-februar-2018.html

⁶ Eurogroup report vom 4. Dezember 2018, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>

⁷ Report of the HLWG-Chair, Online unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/39768/190606-hlwg-chair-report.pdf>

⁸ Eurogroup report vom 13. Juni 2019, online unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/14/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-june-2019/>

2 Die Initiative von Bundesfinanzminister Scholz

Am 6. November 2019 hat der deutsche Bundesfinanzminister Olaf Scholz in einem Gastbeitrag für die Financial Times⁹, in einer Rede¹⁰ und über ein Positionspapier des Bundesfinanzministeriums¹¹ neue Vorschläge zur Vollendung der Bankenunion verbreitet.

Scholz zeigt sich bereit, in Verhandlungen über eine EU-Einlagensicherung einzutreten, wenn der Abbau bestehender Risiken Teil des Verhandlungspakets ist. Eine EU-Einlagensicherung soll erst am Ende stehen.¹² Das Verhandlungspaket setzt sich zusammen aus folgenden Elementen:

- ▶ **Die Bankenaufsicht und -abwicklung in der Eurozone soll effizienter werden, um eine „möglichst weitgehende europäische Marktintegration“ für Finanzdienstleistungen zu ermöglichen.**
 - Die Kapital- und Liquiditätsvorschriften für grenzüberschreitend tätige Banken sollen vorrangig auf den Gesamtkonzern und nicht länger auf die Niederlassungen in den Mitgliedstaaten abstellen. Diese Regelung soll eine größtmögliche Integrationswirkung erzielen. Gleichzeitig sollen Sicherungsmechanismen für die Gaststaaten eingeführt werden, um Kapitalabflüsse im Krisenfall zu vermeiden.
 - Für kleinere, nicht systemrelevante Banken sollen strengere Abwicklungsregeln gelten, wenn dies zur „Vermeidung der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen erforderlich“ ist.¹³ Für die Abwicklung dieser Banken sollen nicht länger ausschließlich die nationalen Behörden, sondern auch die EU-Bankenabwicklungsbehörde (SRB) zuständig sein. Allerdings sollen dafür keine Mittel des EU-Bankenabwicklungsfonds oder des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) genutzt werden können. Die SRB soll anordnen können, dass Mittel des nationalen Einlagensicherungsfonds zur Finanzierung der Abwicklung herangezogen werden, wenn so das Einlagengeschäft aufrechterhalten werden kann und dies kostengünstiger ist als die Entschädigung der Einleger.
 - Das nationale Bankeninsolvenzrecht muss harmonisiert werden. So soll vermieden werden, dass die strengen Regeln zur Gläubigerbeteiligung der Bankenabwicklungsrichtlinie (BRRD) unterlaufen werden.
- ▶ **Bestehende Risiken sollen abgebaut werden.**
 - Der Anteil notleidender Kredite (non performing loans, NPL-Quote) soll in allen Mitgliedstaaten auf 5% brutto (d.h. ohne Risikovorsorge) oder 2,5% netto gesenkt werden.
 - Banken sollen die von ihnen gehaltenen Staatsanleihen mit Eigenkapital unterlegen müssen: Nach Überschreiten eines Freibetrags¹⁴ sollen Banken je nach Bonitätsrisiko des Staates – „gemessen etwa anhand von Ratings“¹⁵ – und je nach Volumen des Portfolios („Konzentrationsfaktor“) Eigenkapital vorhalten müssen. Je nach Kalibrierung würde dies „für die Banken des Euroraums keine zu großen Kapitalmehrforderungen gegenüber dem Status Quo bedeuten“.¹⁶
- ▶ **Eine Einlagensicherung für die Eurozone soll eingeführt werden.**
 - Die EU-Einlagensicherung soll als Rückversicherungssystem eingerichtet werden. Die nationalen

⁹ Germany will consider EU-wide bank deposit reinsurance – We understand that compromised are necessary to complete banking union, Financial Times, 6/11/2019, online unter: <https://www.ft.com/content/82624c98-ff14-11e9-a530-16c6c29e70ca>

¹⁰ Rede von Olaf Scholz auf der Bloomberg “Future of Finance” Konferenz, Online unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2019/2019-11-06-Bloomberg-Conference.html>

¹¹ Online unter: <http://prod-upp-image-read.ft.com/b750c7e4-ffba-11e9-b7bc-f3fa4e77dd47>

¹² Etwa im Positionspapier des Bundesfinanzministeriums: „Zur abschließenden Gesamtarchitektur der Bankenunion gehört auch eine europäische Einlagensicherung“ und „Risiken (...) müssen (...) zunächst verringert und dann nachhaltig kontrolliert werden“.

¹³ Positionspapier des Bundesfinanzministeriums, S. 2.

¹⁴ Begründet wird dieser mit der Notwendigkeit für Banken, ein gewisses Maß an sicheren und liquiden Aktiva vorzuhalten, etwa für die Refinanzierung im Zentralbankensystem (Positionspapier des Bundesfinanzministeriums, S. 5).

¹⁵ Positionspapier des Bundesfinanzministeriums, S. 5.

¹⁶ Id.

Einlagensicherungssysteme sollen bestehen bleiben. Zusätzlich sollen Mittel der nationalen Einlagensicherungssysteme in einen EU-Fonds eingezahlt und in nationale Kammern aufgeteilt werden.¹⁷ Der EU-Fonds soll den nationalen Einlagensicherungssystemen Darlehen als Liquiditätsunterstützung bereitstellen.

- Der EU-Fonds soll erst Mittel bereitstellen, nachdem die Mittel der nationalen Einlagensicherungssysteme erschöpft sind.
- Der Beitrag des EU-Fonds soll gedeckelt werden. Darüber hinausgehender Bedarf muss vom betroffenen Mitgliedstaat getragen werden.
- Nach Umsetzung aller anderen Elemente der Bankenunion soll „denkbar“ sein, dass der EU-Fonds in „begrenztem“ Ausmaß auch Verluste nationaler Fonds übernimmt. Das sei notwendig, weil die Rückzahlungsfähigkeit von Mitgliedstaaten mit einem kleinen Bankensektor begrenzt sei.

► **Das Steuerrecht soll harmonisiert und eine „effektive Mindestbesteuerung“ eingeführt werden.**

- Die zusätzliche Sicherheit des europäischen Einlagensicherungssystems darf nicht dazu führen, dass Euro-Staaten über niedrige Steuern einen überdimensionalen Bankensektor aufbauen, für den dann andere Staaten mithafteten.
- Neben einer gemeinsamen Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage ist deshalb eine „einheitliche Besteuerung für Banken unverzichtbar“.¹⁸ Entsprechend „setzen sich Deutschland und Frankreich für eine effektive Mindestbesteuerung“ ein.

3 Bewertung

3.1 Gesamtbewertung

Neu an den Plänen des Bundesfinanzministers ist weniger der Inhalt als die Vorgehensweise. Statt wie bisher auf den Abbau von Risiken als Vorbedingung für Verhandlungen über EDIS zu beharren, zeigt sich Scholz nun bereit, diese Verhandlungen als Paket zu führen.

Es ist unwahrscheinlich, dass Scholz' Initiative zu einer raschen Einrichtung einer EU-Einlagensicherung führt. Jedes Element des Pakets ist für gleich mehrere Eurostaaten schwer zu akzeptieren:

- Die Vorschläge zur effizienteren Bankenaufsicht und -abwicklung sind für die Mitgliedstaaten in Zentral- und Osteuropa, die typischerweise überwiegend Tochtergesellschaften westeuropäischer Bankengruppen haben, schwer zu akzeptieren. Staaten mit vielen nicht systemrelevanten Banken (etwa Italien) werden sich dagegen sträuben, dass der SRB künftig für die Abwicklung auch dieser Banken zuständig sein soll. Auch aus Staaten mit institutsbezogenen Sicherungssystemen (wie Deutschland und Österreich) ist Widerstand zu erwarten, wenn der SRB soll anordnen können, dass Mittel des nationalen Einlagensicherungsfonds zur Finanzierung von Bankabwicklungen genutzt werden.
- Für Griechenland und Zypern erscheint der Abbau der NPL-Quote auf 5% brutto nicht erreichbar. Die NPL-Quoten liegen dort derzeit bei 39,2% bzw. 21,5%.¹⁹ Die Eigenkapitalunterlegung von

¹⁷ Ein ähnliches Vorgehen wurde für den EU-Bankenabwicklungsfonds gewählt. Die nationalen Kammern werden bis 2024 nach und nach vergemeinschaftet, Vgl. [cepAdhoc zum Reform des Europäischen Stabilisierungsmechanismus](#), S. 10.

¹⁸ Positionspapier des Bundesfinanzministeriums, S. 7.

¹⁹ EBA Report on NPLs, November 2019, online unter: https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Risk%20Analysis%20and%20Data/Risk%20Assessment%20Reports/2019//Final%20EBA%20Report%20on%20NPLs-for%20publication_final.pdf

Staatsanleihen ist für viele südeuropäische Staaten ein Tabu, da die dortigen Banken sehr hohe Bestände dieser Staatsanleihen halten und die Staaten auf diese Geldgeber angewiesen sind. Eine Eigenkapitalunterlegung dürfte die Finanzierungskosten dieser Staaten ansteigen lassen.

- Mehrere Mitgliedstaaten der Eurozone (etwa die Niederlande und Österreich) stehen einer EU-Einlagensicherung weiterhin kritisch gegenüber.
- Die vorgeschlagene Körperschaftsteuerharmonisierung setzt Einstimmigkeit in der EU voraus. Insbesondere Irland und Luxemburg haben kein Interesse an eine höhere Besteuerung ihres großen Bankensektors. Sie könnten jegliche Einigung blockieren.

Abzuwarten bleibt überdies, inwieweit Scholz' Vorschläge von der gesamten Bundesregierung mitgetragen werden. Solange das nicht der Fall ist, dürften die Bereitschaft der übrigen Eurostaaten, auf die Forderungen Scholz' einzugehen, sehr begrenzt bleiben.

3.2 Bewertung der einzelnen Elemente

Inhaltlich hat Scholz seine bisherige Position nur unwesentlich geändert. Bis auf die angestrebte Steuerharmonisierung wurden sämtliche Elemente des Verhandlungspakets bereits im Zwischenbericht der hochrangigen Arbeitsgruppe diskutiert. Auch eine Mindestharmonisierung der Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer wird seit langem angestrebt. Ein Kommissionsvorschlag dazu aus dem Jahr 2011 fand im Rat keine Einstimmigkeit. Im Jahr 2016 legte die Kommission einen neuen Vorschlag vor.

- ▶ **Die Bankenaufsicht und -abwicklung in der Eurozone soll effizienter werden, um eine „möglichst weitgehende europäische Marktintegration“ für Finanzdienstleistungen zu ermöglichen.**

Ein Abbau der Fragmentierung des EU-Finanzmarktes ist wünschenswert. Nach wie vor bestehen regulatorische Hemmnisse für grenzüberschreitende Tätigkeiten in diesem Markt, die es abzubauen gilt. Gleichzeitig müssen Risiken für die gesamte Finanzstabilität, die mit einer möglichen Konsolidierung im Bankensektor einhergehen („too big to fail“) zwingend beherrscht werden.

- ▶ **Bestehende Risiken sollen abgebaut werden.**

Die Eigenkapitalunterlegung von Staatsanleihen durch Banken ist zwingend, wenn die höchst problematische gegenseitige Abhängigkeit von Banken und Staaten beendet werden soll. Dass das Ausfallrisiko und die Konzentration von Staatsanleihen berücksichtigt werden sollen, ist angemessen. Höhere Eigenkapitalanforderungen sind unvermeidbar und gerade Ziel, da bestehende Risiken derzeit nicht ausreichend gedeckt sind. Eine Diversifizierung – etwa von italienischen Staatsanleihen – über mehrere Banken in mehreren Eurostaaten kann zwar das Klumpenrisiko im italienischen Bankensektor verringern. Dennoch liegen überall dort, wo diese Anleihen gehalten werden, Ausfallrisiken vor, die einer Kapitalunterlegung bedürfen.

- ▶ **Eine Einlagensicherung für die Eurozone soll eingeführt werden.**

Dass die nationalen Einlagensicherungssysteme bestehen bleiben sollen, wahrt die nationale Verantwortung. Das ist sachgerecht, weil die Euro-Staaten trotz einheitlicher Bankenaufsicht durch die EZB immer noch über Möglichkeiten verfügen, die Größe und Risikosensitivität des heimischen Finanzsektors zu beeinflussen. Besser wäre es daher, wenn nach Erschöpfung der Mittel der nationalen Einlagensicherungssysteme zuerst der Mitgliedstaat, in dem die betroffene Bank tätig ist, einen eigenen Beitrag leisten müsste, bevor der EU-Einlagensicherungsfonds einspringt.²⁰

²⁰ Ein ähnliches Vorgehen hat das cep bei dem ESM-Backstop für den SRF vorgeschlagen, Vgl. [cepAdhoc zum Reform des Europäischen Stabilisierungsmechanismus](#), S. 12.

► **Das Steuerrecht soll harmonisiert und eine „effektive Mindestbesteuerung“ eingeführt werden.**

Eine EU-weit einheitliche Bemessungsgrundlage ist sinnvoll. Sie erhöht die Steuertransparenz. Obwohl der Steuerwettbewerb grundsätzlich erhalten bleiben sollte, sollte gleichzeitig vermieden werden, dass Banken mit einem überproportional großen Bankensektor (Banken aus) anderen Staaten die damit verbunden Risiken und Kosten aufzwingen können. Neben einer starken EU-weiten Bankenaufsicht können dazu Regeln beitragen, die vorsehen, dass jeder Mitgliedstaat nach Nutzung nationaler Fonds einen festen Anteil der Bankenabwicklungs- oder Einlegerentschädigungskosten übernehmen muss, bevor diese vergemeinschaftet werden können.

4 Zusammenfassung

Scholz' neuer Ansatz ist eine Flucht aus der Defensive. Deutschland verhindert nicht länger die EU-Einlagensicherung, sondern zwingt andere Euro-Staaten dazu, konkrete Vorschläge zur Integration des EU-Bankenmarktes und zur Risikoreduzierung zu diskutieren. Aufgrund der Sensitivität der Vorschläge und der ablehnenden Haltung anderer Mitgliedstaaten ist eine rasche Einigung sehr unwahrscheinlich.

Die Vorgehensweise des Bundesfinanzministers ist konsistent, wenngleich nicht ohne Risiko. Die Elemente des Pakets stellen eine vertretbare Mischung aus nationaler Eigenverantwortung, Förderung des EU-Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen und Wahrung der Finanzmarktstabilität dar. Sie stellen allerdings lediglich die Verhandlungsposition des deutschen Bundesfinanzministers dar.

Entscheidend ist daher, wie das letztlich erzielte Verhandlungsergebnis aussehen wird. Davon wird abhängen, ob die EU-Einlagensicherung zu vertretbaren Bedingungen eingeführt wird und ob die Integration des EU-Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen überhaupt voranschreitet und dabei bestehende Risiken adäquat gemeistert werden. Jedes Element des Pakets enthält Ziele, die unverzichtbar sind, um erhebliche Umverteilungs- und Stabilitätsrisiken zu vermeiden.