

14.11.2016



EU-Einlagensicherung im Europäischen Parlament: Gewisse Fortschritte, weiterer Verbesserungsbedarf

Im November 2015 schlug die EU-Kommission ein europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS) für die Euro-Zone vor. Es soll bis 2024 die nationalen Einlagensicherungssysteme ersetzen. Derzeit erfolgt die Meinungsbildung im Europäischen Parlament. Grundlage dafür ist der Anfang November 2016 vorgelegte Berichtsentwurf. Das cep bewertet die darin enthaltenen Änderungsvorschläge.

1 EDIS-Vorschlag der EU-Kommission

Am 24. November 2015 legte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS) vor¹ (s. [cepAnalyse](#)). Dieser sieht eine schrittweise Vergemeinschaftung der Finanzmittel der bestehenden nationalen Einlagensicherungssysteme (Deposit Guarantee Schemes, DGS) der Eurozone bis 2024 vor. Es soll ein europäischer Einlagensicherungsfonds (Deposit Insurance Funds, DIF) aufgebaut werden, der die nationalen DGS zunächst

- bis 2019 rückversichert,
- von 2019 bis 2024 mitversichert und schließlich
- ab 2024 vollversichert, indem die Mittel zur Einlagensicherung vollständig aus dem DIF stammen und 0,8% der gedeckten Einlagen betragen; die nationalen DGS müssten ab 2024 keine Mittel mehr vorhalten.

2 Kernelemente des EP-Berichtsentwurfs

Anfang November 2016 legte die Berichterstatterin für den Kommissionsvorschlag im Europäischen Parlament, die niederländische Abgeordnete Esther de Lange, ihren Berichtsentwurf vor.

Die Kernelemente des Berichtsentwurfs sind:

► Fortbestehen der nationalen Einlagensicherungssysteme

Die nationalen DGS bleiben bestehen. Sie stellen ab 2017 die Hälfte der gesamten Mittel der europäischen Einlagensicherung. Ihre finanziellen Mittel steigen kontinuierlich an und erreichen im Jahr 2024 die Zielausstattung von insgesamt 0,4 % der gedeckten Einlagen.

► Errichtung eines semi-europäischen Einlagensicherungssystems

Zusätzlich zu den nationalen DGS wird ein EU-Einlagensicherungsfonds (DIF) gegründet, der die andere Hälfte der Mittel der Einlagensicherung, also ebenfalls 0,4% der gedeckten Einlagen, stellt. Dieser DIF besteht aus

- einzelnen Teilfonds für jedes einzelne (sub-)nationale DGS und
- einem gemeinsamen Teilfonds, in dem Mittel sämtlicher DGS gebündelt werden.

Die Mittel des gemeinsamen Teilfonds und die Gesamtsumme der Mittel der einzelnen Teilfonds sind identisch und betragen jeweils 0,2% der gedeckten Einlagen. Sie werden nach und nach aufgebaut.

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nationale Ebene	Nationale DGS	0,05%	0,1%	0,15%	0,2%	0,25%	0,3%	0,35%	0,4%
EU-Ebene (DIF)	Einzelne Teilfonds	0,025%	0,05%	0,075%	0,1%	0,125%	0,15%	0,175%	0,2%
	Gemeinsamer Teilfonds	0,025%	0,05%	0,075%	0,1%	0,125%	0,15%	0,175%	0,2%
	Summe	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%

► Rückversicherungsphase 2019 – 2023: Liquiditätshilfen

Ab 2019 gewährt der DIF einem nationalen DGS im Entschädigungsfall eine zurückzuzahlende Liquiditätshilfe. Anfangs beträgt die Hilfe maximal 20% des Liquiditätsdefizits². Die maximale Hilfs-

¹ COM(2015) 586 vom 24. November 2015.

² Als Liquiditätsdefizit gilt die zu leistende Entschädigung abzüglich der Finanzmittel, über die das DGS verfügen muss.

leistung erhöht sich in den vier folgenden Jahren um jeweils 20 Prozentpunkte und beträgt ab 2023 100%. Die von der Kommission vorgeschlagene Mitversicherungsphase entfällt.

► **Versicherungsphase ab „frühestens“ 2024: Restverlustdeckung**

Ab „frühestens“ 2024 gewährt der DIF einem nationalen DGS neben der dann 100%-igen Liquiditätshilfe auch eine Restverlustdeckung³. Diese beträgt im ersten Jahr der Versicherungsphase 20% des Restverlustes, erhöht sich in den vier folgenden Jahren um jeweils 20 Prozentpunkte und beträgt ab dem fünften Jahr 100%. Die Restverlustdeckung muss nicht zurückgezahlt werden.

► **Bedingungen für den Start der Versicherungsphase**

Die EU-Kommission entscheidet mit einem delegierten Rechtsakt darüber, wann die Versicherungsphase startet. Der Berichtsentwurf schreibt dafür vier Voraussetzungen vor. Zwingend sind noch zu schaffende rechtsverbindliche Vorschriften

- zur Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss Absorbing Capacity, TLAC) für global systemrelevante Banken und zu den Mindestanforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL) für andere Kreditinstitute;
- zu einer Insolvenzrangfolge für nachrangige Verbindlichkeiten von Kreditinstituten;
- zu Unternehmensinsolvenzen, die eine frühzeitige Restrukturierung von Banken ermöglichen und den Umgang mit ausfallgefährdeten Krediten regeln;
- für eine Verschuldungsquote für Banken, einschließlich zusätzlicher Anforderungen für global systemrelevante Banken.

Darüber hinaus formuliert der Berichtsentwurf vier sonstige Bedingungen. Insbesondere müssen internationale Standards für die aufsichtsrechtliche Behandlung von Staatsanleihen in den Bankbilanzen „sachgemäß geprüft“ worden sein.

► **Inanspruchnahme des DIF**

Ein nationales DGS muss zuerst die eigenen nationalen Finanzmittel außerhalb des DIF und anschließend auch die Mittel des eigenen einzelnen Teilfonds im DIF vollends ausgeschöpft haben. Erst danach werden Finanzmittel des gemeinsamen DIF-Teilfonds und – „bei Bedarf“, also nachrangig – Mittel der einzelnen Teilfonds anderer DGS im DIF herangezogen.

► **Kreditaufnahme durch den DIF**

Der DIF soll nach jeder Liquiditätshilfe oder Restverlustübernahme Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen. Ziel ist, dass der DIF jederzeit über die finanzielle Zielausstattung verfügt. Die Kredite sollen die außerordentlichen Ex-post-Beiträge der Banken ersetzen, mit denen derzeit die Einlagensicherungssysteme nach einem Entschädigungsfall erneut befüllt werden. Der Berichtsentwurf kritisiert den prozyklischen Charakter dieses Systems.

3 Bewertung des EP-Berichtsentwurfs

Die Prüfkriterien für die Bewertung des Berichtsentwurfs sind die sechs Voraussetzungen an ein europäisches Einlagensicherungssystem, welche das cep im Vorfeld des Kommissionsvorschlags formulierte.⁴

³ Als Restverlust gelten die zu leistenden Entschädigungen abzüglich der Summe aus den Finanzmitteln, über die das DGS verfügen muss und aus den Mitteln, welche das DGS im Rahmen der Abwicklung von der Bank zurückgewinnen konnte.

⁴ Vgl. [ceplnput 21|2015, A Deposit Guarantee Scheme for the Eurozone: Six Prerequisites](#).

1. Die länderspezifischen Risiken von Bankinsolvenzen müssen adäquat bepreist sein.

Ohne risikogerechte Bepreisung länderspezifischer Risiken droht eine Wettbewerbsverzerrung zulasten gesunder Bankensysteme, die in der Folge höhere Risiken eingehen würden. Der Vorschlag der EU-Kommission sieht ab 2024 keine Berücksichtigung länderspezifischer Risiken vor, da die nationalen DGS ihre Funktion verlieren.

Der Berichtsentwurf entschärft dieses Problem. Unterschiedliche Risiken auf Länderebene werden nun indirekt berücksichtigt durch

- das Weiterführen der nationalen Einlagensicherungssysteme,
- die einzelnen Teilfonds im DIF und
- die Tatsache, dass zuerst die Mittel des nationalen Einlagensicherungssystems in Anspruch genommen werden müssen, bevor Mittel des gemeinsamen DIF-Teilfonds oder einzelner Teilfonds anderer DGS beansprucht werden können.

Für den vorgesehenen gemeinsamen Teilfonds innerhalb des DIF spielt diese Frage aber weiterhin eine entscheidende Rolle. Wichtig wird sein, dass die Beiträge der jeweiligen nationalen DGS an den gemeinsamen Teilfonds risikoadäquat bepreist werden. Der Berichtsentwurf sieht vor, dass der gemeinsame EU-Abwicklungsausschuss (SRB-Board) die Beiträge jedes einzelnen DGS festlegt und dabei nicht nur das Ausmaß der gedeckten Einlagen, sondern auch das jeweils vorhandene nationale Risiko berücksichtigt. Dieser Ansatz ist richtig. Er ermöglicht es, nicht nur institutsspezifische, sondern auch darüber hinausgehende länderspezifische Risiken zu berücksichtigen.

Von entscheidender Bedeutung dafür wird allerdings die genaue Berechnungsmethode für die Beiträge sein. Sie soll gemäß Berichtsentwurf von der EU-Kommission in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden. Europäisches Parlament und Rat können gegen diesen Rechtsakt zwar Widerspruch einlegen, allerdings sind die Hürden dafür sehr hoch. Der Berichtsentwurf beugt diesem Problem vor, indem sie im Basisrechtsakt sehr konkrete Kriterien auflistet, welche die EU-Kommission für die Berechnungsmethode – und damit auch der SRB-Board bei der Identifizierung der Risiken – berücksichtigen muss. Von großer Bedeutung ist insbesondere auch, dass der Bestand an Staatsanleihen im jeweiligen Bankensektor berücksichtigt werden muss. Über das Ziel hinaus schießt der Berichtsentwurf aber mit der Vorgabe, dass der SRB-Board jeder der sieben Risikoklassen mindestens ein DGS zuordnen muss.

2. Wettbewerbsverzerrungen müssen vermieden werden.

Angesichts der erheblichen Unterschiede in der finanziellen Ausstattung der bestehenden nationalen Einlagensicherungssysteme darf das europäische Einlagensicherungssystem den Wettbewerb nicht verzerren.

Die im Berichtsentwurf vorgeschlagenen einzelnen Teilfonds sowie die Rangfolge für die Inanspruchnahme der DIF-Mittel lindern dieses Problem nur theoretisch. Denn der Berichtsentwurf schränkt die Liquiditätshilfen und die Restverlustdeckung nur relativ (in % des Liquiditätsdefizits bzw. des Restverlustes) und nicht absolut ein. Gleichzeitig soll der DIF nach jeder Entschädigung Kapitalmarktkredite aufnehmen, damit der DIF jederzeit über die finanzielle Zielausstattung verfügt.

Die Kombination beider Faktoren kann zu Liquiditätshilfen und zu Verlustübernahmen in unbegrenzter Höhe führen, die von den übrigen DGS (und damit von den übrigen Banken) zu tragen wären. Die Folge sind Wettbewerbsverzerrungen zwischen den europäischen Banken, die unterschiedlichen nationalen DGS angehören.

Das ist erstens in der Rückversicherungsphase problematisch, obwohl die Liquiditätshilfen dieser Phase zurückzuzahlen sind. Denn zum einen werden die vorgeschlagenen vier Risikoreduzierungsmaßnahmen, die Bedingung für den Start der Versicherungsphase sind, noch nicht erfüllt sein, und zum anderen sind hohe Belastungen der anderen DGS hier wahrscheinlicher, weil die vorgeschriebene Finanzausstattung der DGS in dieser Phase noch niedrig ist. Im ersten Jahr dieser Phase liegt die Finanzausstattung sogar unter dem von der Kommission vorgeschlagenen Niveau.⁵

Die EU-Kommission hatte für die Rückversicherungsphase eine absolute Obergrenze von 20% der DIF-Mittel oder 8% der gedeckten Einlagen vorgesehen. Das ist sachgerecht und sollte daher in den EP-Bericht aufgenommen werden. Allerdings stellt sich dann die Frage des Mehrwerts eines europäischen Einlagensicherungssystems: Eine absolut begrenzte Liquiditätshilfe – für die angesichts der erwähnten Tatsachen einiges spricht – ließe sich auch durch Kreditlinien zwischen nationalen DGS erreichen.

Zweitens ist dieses Problem erst recht für die Versicherungsphase relevant, in der die Verlustübernahmen nicht zurückzuzahlen sind. Ungeklärt ist, wie der DIF die Rückzahlung von Kapitalmarktkrediten soll leisten können, die Folge der Übernahme eines Restverlusts einer DGS sind. Rückzahlungen des betroffenen DGS sind für diesen Fall gerade nicht vorgesehen. Die theoretisch ungedeckelte Übernahme dieser Verluste durch den DIF führt bei den anderen DGS aber zu hohen Risiken. Überlegenswert wäre eine Deckelung auch dieser DIF-Hilfen. Bei weiterem Finanzbedarf sollte der jeweils betroffene Mitgliedstaat dem eigenen DGS über nationale Kreditlinien Mittel zur Verfügung stellen müssen. Eine ähnliche „Backstop“-Lösung wurde auch beim Bankenabwicklungsfonds SRF gefunden.⁶

Die vier „harten“ Bedingungen für die Versicherungsphase dürften deren Aktivierung verzögern. Sie erhöhen zwar die Wahrscheinlichkeit, dass bestehende Risiken im Bankensektor reduziert werden, bevor das europäische Einlagensicherungssystem vollumfänglich aktiviert wird. Ob und wann die Bedingungen tatsächlich erfüllt sind, wird aber offen für Interpretationen sein. Im Falle einer vorzeitigen Aktivierung drohen weitere Wettbewerbsverzerrungen. Angesichts der Tatsache, dass die in der Versicherungsphase mögliche Verlustübernahme durch den DIF in der Höhe unbegrenzt ist, sollte daher die Aktivierung der Versicherungsphase in einem gesonderten Legislativrechtsakt, dem Rat und Europäisches Parlament zustimmen müssen, – und nicht mit einem delegierten Rechtsakt der EU-Kommission – erfolgen.

3. Betroffene Mitgliedsstaaten müssen sich finanziell an der Entschädigung von Einlegern beteiligen.

Mitgliedsstaaten sind nach wie vor in der Lage, mit nationaler Gesetzgebung die Größe und Risiken ihres heimischen Bankensektors zu beeinflussen. Bei einfacher Inanspruchnahme von Mitteln anderer DGS, ohne dass der betroffene Mitgliedstaat sich finanziell an der Entschädigung von Einlegern beteiligen muss, droht Moral Hazard.

⁵ Nach dem Kommissionsvorschlag muss jeder DGS im Jahr 2019 Finanzmittel in Höhe von 0,28% der gedeckten Einlagen vorhalten. Im EP-Berichtsentwurf beträgt die Summe der Mittel eines jedes DGS auf nationaler Ebene und auf Ebene des einzelnen Teilfonds nur 0,225% der gedeckten Einlagen. Erst ab dem Jahr 2020 sieht der EP-Berichtsentwurf mehr DGS-Mittel vor, als die Kommission verlangt.

⁶ Vgl. das Statement der Finanzminister der EU vom 8.12.2015 zu den nationalen Kreditlinien als finanzieller Backstop für den SRF (abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/12/08-statement-by-28-ministers-on-banking-union-and-bridge-financing-arrangements-to-srf/>). Der EU-Bankenabwicklungsfonds SRF setzt sich aus nationalen Abwicklungskammern zusammen. Sind die Gesamtmittel des SRF erschöpft, sollen Kreditlinien des Mitgliedstaates, in dem sich die abzuwickelnde Bank befindet, zugunsten seiner nationalen Kammer die Handlungsfähigkeit des SRF sicherstellen.

Zwar entschärft der Berichtsentwurf einerseits diese Problematik: Bevor DIF-Mittel in Anspruch genommen werden können, müssen zuerst die nationalen Mittel (sowohl außerhalb als auch innerhalb des DIF) vollständig eingesetzt werden. Im Vorschlag der EU-Kommission war dies nicht vorgesehen. Der Vorschlag des Berichtsentwurfs wird im Entschädigungsfall zu erheblichen Kosten für die Banken des betroffenen Mitgliedstaats führen. Da sich das negativ etwa auf das Steueraufkommen oder auf die Beschäftigung im jeweiligen Mitgliedstaat auswirken würde, haben die jeweiligen nationalen Regierungen einen Anreiz, die Risiken des nationalen Bankensektors zu begrenzen.

Andererseits verschärft der Berichtsentwurf die beschriebene Problematik, indem er auf außerordentliche Beiträge der DGS verzichtet und stattdessen eine Kreditaufnahmepflicht des DIF einführt: Während die Höhe der außerordentlichen Beiträge im Vorschlag der Kommission⁷ begrenzt wird, sieht der Berichtsentwurf eine Obergrenze für die Kreditaufnahme durch den DIF nicht vor. Dies begünstigt Moral-Hazard-Verhalten. Notwendig wäre daher eine Deckelung der Liquiditätshilfe und der Restverlustübernahme durch den DIF, ergänzt um einen finanziellen Backstop für den DGS durch den betroffenen Mitgliedstaat. Wie oben dargelegt, bieten sich dafür nationale Kreditlinien des betroffenen Mitgliedstaates zugunsten des nationalen DGS an.

4. Banken müssen verpflichtet werden, staatliche Ausfallrisiken mit Eigenmitteln zu hinterlegen.

Steigt als Folge der Errichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems das Vertrauen in angeschlagene Banken mit der Folge, dass diese neue Einlagen gewinnen, sind diese Banken aufgrund ihrer dünnen Eigenkapitaldecke Anreizen ausgesetzt sein, die zusätzliche Einlagen in Staatsanleihen zu investieren. Diese müssen nämlich nicht mit Eigenkapital hinterlegt werden. In der Folge verstärkt sich die Verbindung zwischen der Zahlungsfähigkeit von Staaten und Banken: Sinkt die Bonität der Staaten, führt dies auch bei den Banken zu Problemen. Das widerspricht aber genau der ursprünglichen Idee der Bankenunion.

Staatsanleihen mit Eigenkapital zu hinterlegen ist daher zwingend. Der Kommissionsvorschlag sieht dies jedoch nicht vor. Der EP-Berichtsentwurf sieht zwar eine „angemessene Prüfung“ der Eigenkapitalhinterlegung staatlicher Ausfallrisiken vor –allerdings erst für die Versicherungsphase. Das ist eine Verbesserung, reicht jedoch nicht aus. Erforderlich ist erstens nicht nur die Prüfung, sondern die tatsächliche Hinterlegung staatlicher Ausfallrisiken mit Eigenmitteln und zweitens deren Einführung bereits für die Rückversicherungsphase. Daran ändert die Schwierigkeit, Regeln auf internationaler Ebene – etwa mit den USA und Japan – zu vereinbaren, nichts.

5. Risiken für die Finanzmarktstabilität müssen begrenzt werden.

Im Vergleich zu bestehenden nationalen Systemen kann ein europäisches Einlagensicherungssystem die Ansteckungsgefahren erheblich erhöhen. Denn Einleger in nicht betroffenen Mitgliedsstaaten könnten die Glaubwürdigkeit des Einlagensicherungssystems anzweifeln, wenn dessen Mittel zur Entschädigung von Einlegern in anderen Mitgliedstaaten verwendet werden.

Die im Berichtsentwurf vorgeschlagenen einzelnen Teilfonds sowie die Rangfolge für die Inanspruchnahme der DIF-Mittel lindern dieses Problem im Vergleich zum Vorschlag der EU-Kommission, der es übergeht.

⁷ Die Kommission hatte vorgeschlagen, in einem delegierten Rechtsakt festlegen zu können, welchen Anteil der gedeckten Einlagen solche außerordentlichen Beiträge maximal betragen dürfen.

Andererseits verschärft der Berichtsentwurf die beschriebene Problematik, indem er auf außerordentliche Beiträge der DGS verzichtet und stattdessen eine Kreditaufnahmepflicht des DIF einführt: Während die Höhe der außerordentlichen Beiträge im Vorschlag der Kommission⁸ begrenzt wird, sieht der Berichtsentwurf eine Obergrenze für die Kreditaufnahme durch den DIF nicht vor. Die damit einhergehenden Kosten könnten alle nationalen DGS erheblich belasten, welches die Glaubwürdigkeit der Einlagensicherung als solche gefährden kann. Notwendig wäre daher eine Deckelung der Liquiditätshilfe und der Restverlustübernahme durch den DIF, ergänzt um einen finanziellen Backstop für den DGS durch den betroffenen Mitgliedstaat. Wie oben dargelegt, bieten sich dafür nationale Kreditlinien des betroffenen Mitgliedstaates zugunsten des nationalen DGS an.

6. Moral Hazard auf Bankenseite muss begrenzt werden.

Im Vergleich zu bestehenden nationalen Systemen beinhaltet jedes europäisches Einlagensicherungssystem größere Anreize für Banken, sich risikoreich zu verhalten. Denn sie können die entstehenden Kosten dann auf andere Mitglieder des europäischen Einlagensicherungssystems externalisieren.

Die im Berichtsentwurf vorgeschlagenen einzelnen Teilfonds sowie die Rangfolge für die Inanspruchnahme der DIF-Mittel lindern dieses Problem im Vergleich zum Vorschlag der EU-Kommission, der es übergeht.

4 Schlussfolgerungen

Der EP-Berichtsentwurf stellt in einigen Punkten eine Verbesserung gegenüber dem Kommissionsvorschlag dar. Zentral ist das Festhalten an nationalen Einlagensicherungssystemen, die immer die ersten Entschädigungskosten tragen müssen. Moral-Hazard-Problemen, die allerdings fortbestehen, wird so besser Rechnung getragen.

Verbesserungs- und Klärungsbedarf gibt es weiterhin:

- (1) Der SRB-Board sollte nicht gezwungen werden, jeder der sieben vorgesehenen Risikoklassen mindestens ein DGS zuzuordnen.
- (2) Die Pflicht zur Kreditaufnahme durch den DIF bei Übernahme von Restverlusten ist zu präzisieren. Unklar ist, wie der DIF diese Kredite eines DGS tilgen können soll.
- (3) Für die DIF-Hilfen sind Obergrenzen einzuführen, weil der Verzicht auf außerordentliche Beiträge der Banken an die DGS zugunsten der Aufnahme von Kapitalmarktkrediten durch den DIF sehr hohen Kosten für die Banken – und damit Gefahren für die Finanzmarktstabilität – verursachen kann.
- (4) Bei weiterem Finanzbedarf sollte der jeweils betroffene Mitgliedstaat dem eigenen DGS Mittel zur Verfügung stellen müssen.
- (5) Für Banken ist eine Eigenkapitalhinterlegungspflicht für Staatsanleihen einzuführen.
- (6) In der Versicherungsphase sind Verlustübernahmen durch den DIF in unbegrenzter Höhe möglich. Daher sollte diese Phase mit einem gesonderten Gesetzgebungsakt, dem Rat und Europäisches Parlament zustimmen müssen, – und nicht mit einem delegierten Rechtsakt der EU-Kommission – aktiviert werden.

⁸ Die Kommission hatte vorgeschlagen, in einem delegierten Rechtsakt festlegen zu können, welchen Anteil der gedeckten Einlagen solche außerordentlichen Beiträge maximal betragen dürfen.