

034728/EU XXIV.GP
Eingelangt am 12/07/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.7.2010
KOM(2010)369 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

Überprüfung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme

KOM(2010) 368

**BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

Überprüfung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht bezieht sich auf die in den Überprüfungsklauseln der Artikel 7 Absatz 1a und Artikel 12 Absatz 1 genannten Themen, die nicht oder nicht vollständig im Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 94/19/EG behandelt werden:

- Angemessenheit der festgesetzten Deckungssumme von 100 000 EUR (Artikel 7 Absatz 1a);
- Angemessenheit und Bedingungen der Bereitstellung einer umfassenden Deckung für bestimmte vorübergehend erhöhte Kontoguthaben (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b);
- Vorteile und Kosten einer möglichen Einführung eines EU-weiten Einlagensicherungssystems (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d);
- Harmonisierung des Umfangs der erfassten Produkte und Einleger, einschließlich der besonderen Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen und örtlichen Behörden (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe f);
- Beziehung zwischen Einlagensicherungssystemen und alternativen Verfahren zur Entschädigung von Einlegern, wie etwa Sofortauszahlungsmechanismen (Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe g).

Dieser Bericht muss also in Verbindung mit dem Legislativvorschlag gelesen werden, dem er beigefügt ist. Schließlich wird in dem Bericht auch kurz die Beziehung zwischen Einlagensicherungssystemen und der Arbeit der Kommission im Hinblick auf die Bankensanierung erörtert.

2. DECKUNGSHÖHE UND -UMFANG

In diesem Abschnitt werden die angemessene Höhe der Deckungssumme, vorübergehend hohe Einlagen und die besonderen Bedürfnisse von örtlichen Behörden bzw. kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) behandelt.

2.1. Angemessenheit der festgesetzten Deckungssumme von 100 000 EUR

Gemäß der Richtlinie 2009/14/EG müssen die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2010 sicherstellen, dass ihre Deckungssumme auf 100 000 EUR festgesetzt wird. Diese Richtlinie wurde im Herbst 2008 angenommen, als die Finanzkrise sich verschärfte. Aufgrund der Dringlichkeit der Angelegenheit wurde damals keine Folgenabschätzung durchgeführt. Die Kommission hat die Angemessenheit der festgesetzten Deckungssumme von 100 000 EUR rückwirkend beurteilt.

Der mit der Richtlinie 94/19/EG verfolgte Ansatz der „Mindestharmonisierung“ führte zu erheblichen Unterschieden bei den Deckungssummen der einzelnen Mitgliedstaaten. Als sich die Finanzkrise im Herbst 2008 verschärfte, verlagerten einige Einleger aus der EU ihre Einlagen von Banken in Mitgliedstaaten mit einer niedrigen Deckungssumme in jene mit einem höheren Einlagenschutz. Solche Unterschiede können ernsthafte Wettbewerbsverzerrungen bewirken. Die Verlagerung von Einlagen aufgrund eines einzigen Faktors (der Deckungssumme) kann für die Einleger kostspielig sein, da der Wechsel zu einer anderen Bank beispielsweise den Zinssatz beeinflussen kann. Ein plötzlicher und erheblicher Einlagenabfluss kann den Liquiditätsdruck für Kreditinstitute wesentlich erhöhen. Dies kann sich wiederum auf die „Realwirtschaft“ auswirken (da die Banken möglicherweise ihre Darlehensvergabe in Zeiten finanzieller Instabilität einschränken) und schließlich zu staatlichem Eingreifen und dem Einsatz öffentlicher Mittel führen. Zudem profitieren Einleger, die ihre Bank eher nach dem angebotenen Einlagenschutz (den die Banken nicht kontrollieren) als nach Qualität und Kosten oder den Vorteilen des Produkts auswählen, nicht in vollem Umfang vom Binnenmarkt. Um solche Wettbewerbsverzerrungen in Zukunft zu vermeiden und gleiche Wettbewerbsbedingungen im gesamten Binnenmarkt zu gewährleisten, sollte die Deckungssumme überall gleich sein.

Die Deckungssummen in den einzelnen Mitgliedstaaten variieren noch immer sehr stark, von mindestens 50 000 EUR bis zu 103 291 EUR in Italien¹ und unbegrenzten Garantien in einigen Mitgliedstaaten. Derzeit wenden bereits 16 der 27 Mitgliedstaaten die Deckungssumme von 100 000 EUR an bzw. haben Rechtsvorschriften erlassen, die in diesem Jahr in Kraft treten. Eine Rückkehr zu einer Deckungssumme unter 100 000 EUR wäre daher verwirrend für die Einleger und würde, indem das Risiko von Bankrups unnötig vergrößert wird, das Vertrauen erneut unterminieren. Es würde ferner der falsche Eindruck entstehen, die EU verfüge über keine klare Vision und keine einheitliche Gesamtstrategie für die Reform der Einlagensicherungssysteme, die ein Schlüsselement des finanziellen Sicherheitsnetzes bilden.

Eine feste Deckungssumme von 100 000 EUR ist in Bezug auf Wirksamkeit und Kosteneffizienz die optimale Lösung. Dadurch würde der Einlagenschutz wesentlich verbessert, ohne dass die Kosten für Banken und Einleger unverhältnismäßig steigen. Verglichen mit den Deckungssummen, die vor der Finanzkrise in den Mitgliedstaaten galten, würde der *Betrag* der gedeckten Einlagen von 61 % auf 72 % der erstattungsfähigen Einlagen steigen; außerdem würde die *Anzahl* der vollständig gedeckten Einlagen von 89 % auf 95 % der erstattungsfähigen Einlagen steigen. Die Vorteile einer Deckungssumme über 100 000 EUR wären sehr begrenzt (beispielsweise würde eine Deckungssumme von 200 000 EUR die Zahl der vollständig gedeckten Einlagen nur um weniger als 2 % erhöhen), so dass eine höhere Deckungssumme die zusätzlichen Kosten nicht rechtfertigen würde.

Daher ist die derzeitige Anhebung der Deckungssumme auf eine feste Höhe von 100 000 EUR angemessen.

2.2. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Kommunalbehörden

Um das System zu vereinfachen und zu harmonisieren und eine schnellere Auszahlung sicherzustellen, indem die Prüfung von Ansprüchen erleichtert wird, befürwortet die

¹ In Norwegen liegt die Deckungssumme bei (umgerechnet) über 240 000 EUR.

Kommission die Einbeziehung bzw. den Ausschluss ganzer Einlegerkategorien wie Unternehmen und Behörden in allen Mitgliedstaaten, statt innerhalb einer Kategorie zu differenzieren (z. B. nach Unternehmensgröße oder Behördenart), da solche Differenzierungen zeitaufwändig und kostspielig wären.

KMU sind derzeit insofern erfasst, als sie verkürzte Bilanzen aufstellen dürfen. Dies entspricht im Großen und Ganzen der EU-Begriffsbestimmung für Kleinunternehmen. Da diese Unterkategorie der KMU bereits 98,7 % aller EU-Unternehmen umfasst (99,8 %, wenn alle KMU erfasst wären) werden die Kosten der Bestimmung von rund 1 % der Einleger bei der Auszahlung und der potenziellen Verzögerung der Entschädigung von Einlegern höher eingeschätzt als der erwartete Nutzen, der sich durch die Vermeidung von Auszahlungen an eine so geringe Einlegerzahl ergeben würde. Daher schlägt die Kommission die Deckung aller Unternehmen unabhängig von ihrer Größe vor.

Da Einlagen von Kommunalbehörden derzeit in 20 Mitgliedstaaten von der Einlagensicherung ausgeschlossen sind, wäre ihr Ausschluss nur für 7 Mitgliedstaaten von Bedeutung und hätte begrenzte Auswirkungen als ihre Einbeziehung. Die Deckungssumme von 100 000 EUR wäre für die meisten von ihnen unerheblich, da rund 83 % der Kommunalbehörden in der EU schätzungsweise über Einlagen von mehr als 50 000 EUR und rund 72 % über Einlagen von mehr als 100 000 EUR verfügen. In einigen Mitgliedstaaten der EU-12 (z. B. Tschechische Republik und Litauen) zählen die durchschnittlichen Einlagen von Städten zu den niedrigsten in der EU, so dass die Auswirkungen hier größer sein könnten.

Es gibt in der EU deutlich weniger Kommunalbehörden als andere Einleger (rund 121 000 Kommunalbehörden gegenüber 450 Mio. anderen Einlegern). Die im Vergleich zu allen anderen Einlegern geringe Anzahl von Kommunalbehörden reduziert bei einer Bankeninsolvenz die Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems auf ein Minimum. Selbst wenn Städte technisch insolvent sind, kann nach nationalem Recht gewährleistet werden, dass sie weiterhin ihren grundlegenden Pflichten gegenüber der Öffentlichkeit nachkommen und gegebenenfalls haben sie leichter Zugang zu Krediten als normale Bürger.

Alle Unternehmen sollten daher unter Einlagensicherungssysteme fallen, Kommunalbehörden sollten dagegen ausgeschlossen werden.

3. EIN EU-WEITES EINLAGENSICHERUNGSSYSTEM

Um die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Einlagensicherungssystemen zu verbessern und die Fragmentierung zu überwinden (in der EU gibt es beinahe 40 Systeme) haben die Kommissionsdienststellen Kosten und Nutzen der Einführung eines EU-weiten Einlagensicherungssystems untersucht. Folgende strukturelle Optionen wurden berücksichtigt:

- eine einzige EU-weit tätige Stelle ersetzt die bestehenden Systeme;
- ein zusätzliches System auf EU-Ebene (das sogenannte „28. System“), das die bestehenden Systeme in 27 Mitgliedstaaten ergänzt und unterstützt;
- ein Netz bestehender Systeme („ein EU-Netz der Einlagensicherungssysteme“) einschließlich der Einrichtung einer gegenseitigen Kreditfazilität; dies würde bedeuten, dass ein Einlagensicherungssystem bei den anderen Systemen Geld leihen könnte, wenn

seine finanziellen Kapazitäten erschöpft sind (ein vergleichbares System gilt in Österreich).

Bezüglich der Mitgliedschaft wurden folgende strukturelle Optionen berücksichtigt: i) alle Banken sind Mitglied; ii) nur grenzüberschreitend tätige Banken sind Mitglied (d. h. Banken mit Zweigstellen in einem anderen Mitgliedstaat); iii) nur große, systemrelevante Banken sind Mitglied.

Ein einheitliches EU-weites Einlagensicherungssystem wäre kosteneffizient, da es Verwaltungskosten von rund 40 Mio. EUR jährlich sparen würde. Es wäre daher eine wirtschaftlich effektive Lösung für das Problem der Fragmentierung, doch gibt es einige rechtliche Fragen, die eingehender geprüft werden müssen. Daher sollte die Idee eines einheitlichen EU-weiten Einlagensicherungssystems als längerfristiges Projekt gesehen und bis 2014 weiter geprüft werden. Es sollte ferner mit den Entwicklungen und Fortschritten bei der neuen Aufsichtsarchitektur in der EU sowie den Entwicklungen im Bereich der Bankensanierung in Einklang stehen.

Ein „28. System“ wäre eher ineffektiv, da es zu mehr Komplexität führen würde, ohne das Problem der Uneinheitlichkeit zu lösen, das durch die rund 40 verschiedenen Systeme in der EU entsteht. Ein Netz bestehender Systeme („ein EU-Netz der Einlagensicherungssysteme“) könnte relativ leicht aufgebaut werden, da es keine Änderungen der rechtlichen Verfassung der nationalen Systeme erfordern würde. Zudem würde das Vertrauen der Einleger durch eine gegenseitige Kreditfazilität zwischen den Systemen, die die Gefahr eines staatlichen Eingreifens mindern würde, gestärkt werden.

In dieser Situation sollte ein EU-Netz der Einlagensicherungssysteme mit gegenseitiger Kreditfazilität (s. Anhang) als erster Schritt zur Errichtung eines einheitlichen EU-weiten Einlagensicherungssystems in der Zukunft gesehen werden. Die Einführung eines EU-weiten Systems setzt die vollständige Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme voraus und könnte daher erst in Kraft treten, wenn deren Zielausstattung in Höhe von 1,5 % der erstattungsfähigen Einlagen erreicht ist.

Ein EU-weites Einlagensicherungssystem gleich welcher Struktur sollte alle Banken umfassen. Jede andere Option wäre potenziell wettbewerbsverzerrend und stünde nicht mit dem Binnenmarkt in Einklang.

4. SOFORTAUSZAHLUNG

Die Kommission schlägt vor, die Auszahlungsfrist auf sieben Tage zu verkürzen. Die Option der Sofortauszahlung wurde jedoch nicht favorisiert.

Bei der raschen vorzeitigen Auszahlung eines bestimmten Betrags (z. B. 10 000 EUR binnen drei Tagen) unter Beibehaltung der derzeitigen Auszahlungsfrist (d. h. vier bis sechs Wochen) für Beträge über 10 000 EUR müssten die Einlagensicherungssysteme zweimal auszahlen und die Kosten (von Personal und technischen Ressourcen) würden sich wahrscheinlich auch verdoppeln. Eine rasche Auszahlung ohne ordnungsgemäße Überprüfung (aufgrund des Zeitdrucks) könnte dazu führen, dass die Quote irrtümlicher Auszahlungen sich erhöht. Dadurch entstünden weitere Kosten für Einlagensicherungssysteme, da die irrtümlich ausgezahlten Gelder beigetrieben werden müssten. Dies könnte in der Praxis sehr schwierig und zeitaufwändig sein, da die Einlagensicherungssysteme wahrscheinlich gezwungen wären,

ihre Ansprüche bei Gericht einzuklagen. Eine „Sofortauszahlung“ könnte auch dem Einlegervertrauen abträglich sein, da sie ein sehr negatives Marktsignal an die Einleger senden würde. Die Einleger, die kurzfristig nur einen Teil ihrer Einlagen erhalten, könnten glauben, dass das Einlagensicherungssystem nicht über ausreichende Mittel verfügt, um den Gesamtbetrag auszuzahlen, wodurch ein Bankrun ausgelöst werden könnte, wenn Einleger versuchen, ihr gesamtes Geld abzuheben.

Daher wäre eine „Sofortauszahlung“ kostenineffizient und könnte das Vertrauen der Einleger unterminieren. Wenn ein Einlagensicherungssystem nach drei Tagen 10 000 EUR auszahlen kann, sollte es auch in der Lage sein, kurzfristig 100 000 EUR auszuzahlen, wenn es solide finanziert ist. Es ist viel effizienter, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, um eine viel schnellere Standardauszahlung zu gewährleisten, wie es der Legislativvorschlag der Kommission vorsieht.

5. EINLAGENSICHERUNG UND BANKENSANIERUNG (ALTERNATIVEN ZUR AUSZAHLUNG)

Die Alternative zur Auslösung der Einlagensicherungssysteme und der Liquidation der Bank wäre die Bankensanierung (d. h. die Durchführung einer geordneten Abwicklung), bei der die Kontinuität der Bankdienstleistungen erhalten bliebe, so dass die Einleger ununterbrochen Zugang zu ihren Geldern hätten. Einlagen könnten insbesondere auf eine andere Bank übertragen werden.

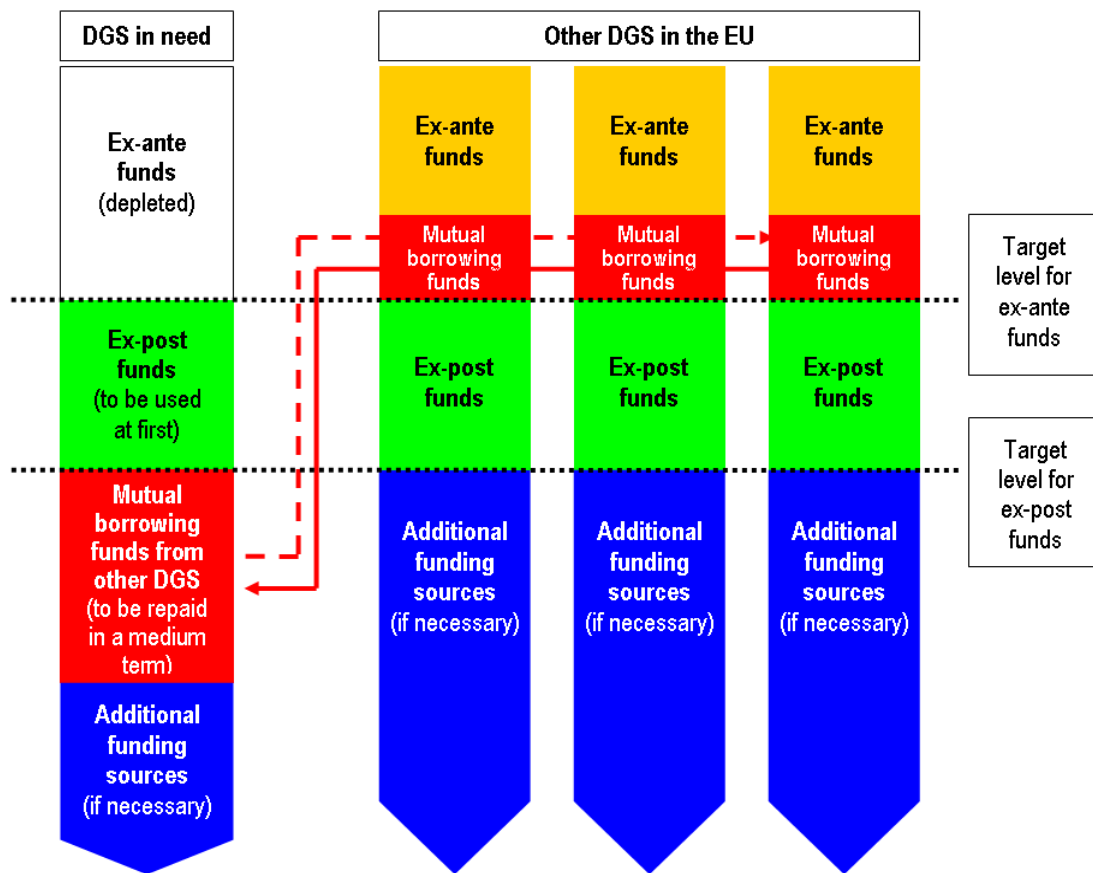
Die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme sollte jedoch nicht zu viele Vorschriften bezüglich dieser Alternativen zur Auszahlung enthalten, da die Bankensanierung Gegenstand gesonderter Mitteilungen² ist, die den Weg für einen bevorstehenden Legislativvorschlag bereiten. Weder sollte der Vorschlag zu den Einlagensicherungssystemen die laufenden Arbeiten zur Bankensanierung vorwegnehmen, noch sollten die Fortschritte bei den Einlagensicherungssystemen durch weitere Entwicklungen in diesem Bereich verzögert werden. Eine gute Lösung wäre es, sicherzustellen, dass die Richtlinie über Einlagensicherungssysteme sich weiterhin an Veränderungen anpassen lässt, die sich aus den weiteren Arbeiten im Hinblick auf die Bankensanierung ergeben. Daher schlägt die Kommission vor, dass die für Einlagensicherungssysteme entstehenden Kosten der Übertragung von Einlagen als Sanierungsmaßnahme die Kosten der Entschädigung von Einlegern nicht übersteigen sollten.

Hätten Einlagensicherungssysteme einen weiter gefassten Auftrag, d. h. einschließlich Sofortmaßnahmen (z. B. Rekapitalisierung, Liquiditätshilfe, Garantien), so müssten sie angemessen ausgestattet sein. Zusätzliche Mittel über die Zielausstattung hinaus wären erforderlich und zwar deshalb, weil die Bankensanierung eine Alternative zur Auszahlung darstellt, während Sofortmaßnahmen nicht immer eine Auszahlung zu einem späteren Zeitpunkt verhindern. Aus diesem Grund sollte es Einlagensicherungssystemen nur in begrenztem Umfang gestattet sein, ihre Finanzmittel zur Abwendung einer Bankeninsolvenz einzusetzen, ohne auf die Finanzierung der Übertragung der Einlagen beschränkt zu sein.

* * *

² Siehe KOM(2009)561 und KOM(2010)254.

Anhang: Grundzüge der Finanzierungselemente in einem „EU-Netz der Einlagensicherungssysteme“ mit gegenseitiger Kreditfazilität



Quelle: Kommissionsdienststellen.