

034729/EU XXIV.GP
Eingelangt am 12/07/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.7.2010
SEK(2010) 835 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE .../.../EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Einlagensicherungssysteme [Neufassung]

und zum

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

**Überprüfung der Richtlinie 94/19/EG
über Einlagensicherungssysteme**

COM(2010) 368
COM(2010) 369
SEC(2010) 834

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE .../.../EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über Einlagensicherungssysteme [Neufassung]

und zum

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT

Überprüfung der Richtlinie 94/19/EG
über Einlagensicherungssysteme

1. EINLEITUNG

Keine Bank – ob gesund oder angeschlagen – hält soviel liquide Mittel vor, dass sie das gesamte bei ihr eingelegte Geld oder einen erheblichen Teil davon auf der Stelle zurückzahlen könnte. Ein so genannter „Bank-Run“, bei dem alle Einleger ihr Geld gleichzeitig abheben wollen, weil sie ihre Einlage nicht mehr für sicher halten, ist für die Banken daher nicht ohne Risiko. Seit 1994 gewährleistet die Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme, dass alle EU-Mitgliedstaaten über ein Sicherungssystem für Bankeinlagen verfügen. Wird eine Bank geschlossen, erstatten Einlagensicherungssysteme den Einlegern ihre Guthaben bis zu einer bestimmten Deckungssumme zurück. Gegenwärtig ist die Einlagensicherung fragmentiert: In der EU gibt es rund 40 Einlagensicherungssysteme, die verschiedene Arten von Einlegern und Einlagen in unterschiedlicher Höhe schützen und verschiedene finanzielle Verpflichtungen für die Banken beinhalten. Hinzu kommt, dass sich diese Systeme in finanziellen Stressphasen als unterfinanziert erwiesen haben.

Aufgrund der Unzulänglichkeiten dieses fragmentierten Systems sahen sich das Europäische Parlament und der Rat veranlasst, um eine umfassende Überprüfung der Einlagensicherungsrichtlinie zu erreichen. Diese Überprüfung ist Teil eines Maßnahmenpakets zu den Entschädigungssystemen im Finanzsektor, das aus Einlagensicherungssystemen, Sicherungssystemen für Versicherungen und Anlegerentschädigungssystemen besteht.

2. PROBLEMSTELLUNG

2.1. Unterschiede im Hinblick auf Deckungshöhe und -umfang

Der in der Richtlinie 94/19/EG verfolgte „Mindestharmonisierungsansatz“ führte zu sehr unterschiedlichen Deckungssummen in der EU (von 50 000 EUR in einigen Mitgliedstaaten bis zu 103 291 EUR in Italien). Einerseits führten während der Finanzkrise unkoordinierte Erhöhungen der Deckungssummen in der gesamten EU dazu, dass die Einleger ihr Geld zügig auf Banken in Ländern mit höheren Einlagensicherungen verlagerten und den Banken somit in Stressphasen Liquidität entzogen. Andererseits entscheiden sich Einleger auf einem fragmentierten Markt auch in stabilen Zeiten möglicherweise für die höchste Einlagensicherung statt für das beste Produkt und können dadurch den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt verzerren.

Derzeit können die Mitgliedstaaten bei vielen Arten von *Einlegern* eine Einlagensicherung ausschließen. Dies ist für 20 Mio. kleine und mittlere Unternehmen (KMU), d. h. 99,8 % aller Unternehmen in der EU, deren Vertrauen für die Finanzstabilität entscheidend ist, von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der durch ein Einlagensicherungssystem geschützten *Einlagen* (z. B. bei Einlagen in Nicht-EU-Währungen, strukturierten Produkten und Schuldtiteln). Die zeitaufwändige Prüfung von Ansprüchen kann außerdem zu Verzögerungen bei der Auszahlung führen.

2.2. Unzureichende Auszahlungsverfahren und Information der Einleger

Derzeit müssen Einleger innerhalb von drei Monaten nach einer Bankeninsolvenz ausgezahlt werden. Ab Ende 2010 ist diese Frist auf vier bis sechs Wochen herabzusetzen. Eine solche Frist kann immer noch zu Bank-Runs führen, da viele Einleger in der Regel nur für die

laufenden Ausgaben (Lebensmittel, Rechnungen usw.) weniger Tage Geld zur Verfügung haben.

Alle Probleme vor und während des Auszahlungsverfahrens (sowie die mangelhafte Information der Einleger) erschüttern das Vertrauen der Einleger. Außerdem könnten Einleger Vorbehalte gegen Geldeinlagen in anderen Mitgliedstaaten haben, wenn ihnen nicht bekannt ist, wie andere Einlagensicherungssysteme funktionieren oder mit Auszahlungen umgehen.

Ein anderes Problem sind die Möglichkeiten, Einlagen gegen fällige Verbindlichkeiten des Einlegers bei derselben Bank (z. B. Hypothekendarlehen) aufzurechnen oder Gegenforderungen an den Einleger (z. B. für das gesamte Hypothekendarlehen) geltend zu machen, was derzeit in 22 Mitgliedstaaten zulässig ist. Dadurch können sich die Auszahlungen aus einem Einlagensicherungssystem verringern oder im Extremfall ausgeschlossen sein. Dies kann zu Bank-Runs führen, bei denen viele Einleger versuchen, ihre Einlagen in voller Höhe zurückzuerhalten. Darüber hinaus sind das Ermitteln von Verbindlichkeiten und deren Abgleich mit Einlagen zeitaufwändig und verzögern mit großer Wahrscheinlichkeit die Auszahlung.

2.3. Unzureichende Finanzierung von Einlagensicherungssystemen

Derzeit zahlen die Banken in 21 Mitgliedstaaten ihre Beiträge regelmäßig im Voraus (ex ante), in sechs Mitgliedstaaten jedoch erst nach einer Insolvenz (ex post). Den Einlagensicherungssystemen stehen maximal zwischen 27 Mio. EUR und 8,1 Mrd. EUR zur Verfügung, während sich die geschützten Einlagen in der EU auf ca. 5,7 Bio. EUR belaufen. Demzufolge sind einige Einlagensicherungssysteme unterfinanziert und könnten nicht einmal eine Bankeninsolvenz mittleren Ausmaßes bewältigen. Wenn die Einlagensicherungssysteme nicht über ausreichende Mittel verfügen, erhalten die Einleger ihre Auszahlung möglicherweise nur mit großer Verzögerung oder überhaupt nicht.

Eine ausschließliche Ex-Post-Finanzierung ist sehr prozyklisch, da sie den Banken in Stressphasen Liquidität entzieht, was sich negativ auf die Wirtschaft auswirken kann (da die Banken weniger Kredite vergeben). Außerdem können Banken, die keine Ex-ante-Beiträge zahlen, mit diesen Mitteln Renditen erzielen, wodurch sie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren Konkurrenten in Mitgliedstaaten mit ex-ante-finanzierten Einlagensicherungssystemen erlangen.

Darüber hinaus werden die von den Banken eingegangenen Risiken bei der Berechnung der Beiträge nicht berücksichtigt. Risikoscheue Banken könnten dies als Wettbewerbsnachteil und Negativanreiz für solides Risikomanagement auffassen. Dadurch könnte das Finanzsystem anfälliger werden und es könnte zu einer Negativauslese kommen.

2.4. Eingeschränkte grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Einlagensicherungssystemen

Die EU-weite Fragmentierung führt zu einer ungleichen Risikoverteilung, so dass eine Bankeninsolvenz ein Einlagensicherungssystem mit geringeren Ressourcen stärker treffen würde als ein Einlagensicherungssystem mit mehr Ressourcen; dies wird dadurch verschärft, dass derzeit keine Solidarität zwischen den Systemen herrscht. Sollte ein Einlagensicherungssystem also nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, müssten folglich die Steuerzahler dafür aufkommen.

In der Regel entscheiden die Bankenaufsichtsbehörden darüber, ob eine Bank gerettet oder das Einlagensicherungssystem in Anspruch genommen werden soll. Daher bietet die Fragmentierung der Einlagensicherungssysteme keine Anreize für die Aufsichtsbehörden, eine im Interesse aller Einleger einer Bankengruppe liegende Lösung zu finden und die möglichen Auswirkungen auf die Finanzstabilität in allen beteiligten Mitgliedstaaten zu berücksichtigen.

2.5. Begrenzte Aufgaben der Einlagensicherungssysteme

Die Befugnisse für die Bewältigung von Bankenkrisen sind auf verschiedene innerstaatliche Stellen verteilt (Aufsichtsbehörden, Zentralbanken, Regierungen, Justizbehörden und – in 11 Mitgliedstaaten – Einlagensicherungssysteme) und in den jeweiligen nationalen Systemen unterschiedlich. Dadurch werden grenzübergreifende Bankensanierungen ineffizient. Die Auszahlungsmittel der Einlagensicherungssysteme, zu deren Aufgaben auch die Bankensanierung zählt, sind vor einer Nutzung für Bankensanierungszwecke nicht geschützt. Dies kann ihre Hauptaufgabe, die schnelle Auszahlung von Einlagen im Falle einer Bankeninsolvenz, erschweren.

Garantiegemeinschaften und freiwillige Einlagensicherungssysteme fallen gegenwärtig nicht unter die Richtlinie. Oft haben die Einleger keine Ansprüche gegenüber solchen Systemen und sind möglicherweise ungeschützt, wenn diese Systeme eine Insolvenz nicht auffangen können und die insolvente Bank nicht Mitglied eines unter die Richtlinie fallenden Einlagensicherungssystems ist.

3. SUBSIDIARITÄT

Nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene kann sichergestellt werden, dass für Banken, die in mehr als einem Mitgliedstaat tätig sind, in Bezug auf Einlagensicherungssysteme vergleichbare Anforderungen gelten, wodurch gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet, unnötige Compliance-Kosten für eine grenzübergreifende Tätigkeit vermieden und somit die weitere Integration des Binnenmarkts gefördert werden. Eine Harmonisierung lässt sich in vielen Bereichen (z. B. Deckung, Auszahlung, Finanzierung) nicht allein auf Ebene der Mitgliedstaaten verwirklichen, da hierfür viele unterschiedliche Regelungen innerhalb der nationalen Rechtssysteme harmonisiert werden müssten, und kann daher besser auf EU-Ebene erreicht werden. Dem wird in den Richtlinien über Einlagensicherungssysteme Rechnung getragen.¹

4. ZIELE

Die in der Richtlinie verankerten übergreifenden Ziele bestehen darin, die Finanzstabilität zu wahren, indem Bank-Runs vorgebeugt wird, und das Vermögen der Einleger zu schützen. Außerdem müssen die Grundsätze des Binnenmarkts, wie z. B. die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für EU-Banken, gewahrt werden und die Entscheidungsfreiheit der Banken darüber, ob sie in einem anderen Mitgliedstaat unmittelbar Geschäfte tätigen oder Zweigniederlassungen bzw. Tochtergesellschaften gründen möchten, unberührt bleiben.

¹ Erwägungsgrund 17 der Richtlinie 2009/14/EG und (nicht nummerierte) Erwägungsgründe der Richtlinie 94/19/EG.

5. FAVORISIERTE POLITIKOPTIONEN UND IHRE VORAUSSICHTLICHEN FOLGEN

Da sich gezeigt hat, dass die Mindestharmonisierung keinen wirksamen Schutz des Vermögens der Einleger ermöglicht und mit dem Vertragsziel, das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten, nicht vereinbar ist, wurde der Ansatz der Maximalharmonisierung gewählt, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten zu schaffen.

5.1. Deckungshöhe und -umfang

Die Weiterverfolgung des aktuellen Ansatzes, also die Anwendung der festen Deckungssumme in Höhe von 100 000 EUR in allen Mitgliedstaaten ab Ende 2010, würde im Vergleich zu einer Senkung oder Anhebung der Deckungssumme wesentliche Fortschritte im Hinblick auf höheren Einlagenschutz ohne unverhältnismäßige Kostensteigerungen für Banken und Einleger gewährleisten. Verglichen mit Vorkrisenzeiten würde dies den *Betrag* der geschützten Einlagen von 61 % auf 72 % der erstattungsfähigen Einlagen erhöhen, und die *Anzahl* der voll geschützten Einlagen von 89 % auf 95 % der erstattungsfähigen Einlagen. Eine Deckungssumme von 100 000 EUR scheint die optimale Lösung zu sein; die Kosteneffizienzvorteile der Einführung einer Deckungssumme von mehr als 100 000 EUR sind sehr gering.

Allerdings könnte es im Hinblick auf eine angemessene Deckung für bestimmte Lebensereignisse und die aktuellen Wohnungsmarktpreise gerechtfertigt sein, für vorübergehend hohe Einlagen aufgrund besonderer Lebensereignisse und Immobiliengeschäfte eine höhere Deckungssumme zu erwägen. Derweil könnten Ausnahmen von der festen Deckungssumme einem reibungslosen und zügigen Auszahlungsprozess im Wege stehen. Auch der Binnenmarkt könnte beeinträchtigt werden, wenn sich Einleger für die Bank mit der besten Einlagensicherung, nicht aber das geeignetste Produkt entscheiden. Diese Risiken könnten gemindert werden, wenn die für solche Einlagen geltende Deckung auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt wäre.

Hinsichtlich der Erstattungsberechtigung der Einleger hat sich die vollständige Harmonisierung des Deckungsumfangs als erfolgreichste Lösung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen erwiesen. Ein Ausschluss der Finanzinstitute würde der Tatsache Rechnung tragen, dass dort nur geringfügige Beträge geschützt werden. Ein Ausschluss der Behörden scheint kosteneffizient, da sie leichten Zugang zu anderen Finanzquellen haben. Würde sich der Schutz auf die Einlagen aller Unternehmen (d. h. zusätzlich zu den Einlagen der derzeit geschützten Klein- und Kleinstunternehmen, zu denen 98,7 % aller EU-Unternehmen zählen, auch die Einlagen der verbleibenden 1,3 %) beziehen, könnten dadurch in erheblichem Umfang Ressourcen und die für die Überprüfung der Unternehmensgröße im Auszahlungsverfahren erforderliche Zeit eingespart werden. Dies würde Auszahlungen also erheblich beschleunigen und das Vertrauen der Einleger in die Einlagensicherungssysteme stärken.

Im Gegensatz zu nicht vollständig rückzahlbaren Schuldtiteln und strukturierten Produkten sollten Einlagen in Nicht-EU-Währungen durch Einlagensicherungssysteme geschützt sein. Dies würde verhindern, dass Banken als Anleiheemittenten gegenüber anderen Anleiheemittenten begünstigt werden. Außerdem würde es bei einer nur geringfügigen Erhöhung der Beiträge der Banken zu den Einlagensicherungssystemen die Auszahlungsfrist verkürzen und die Verwaltungskosten für die Anspruchsprüfung verringern.

5.2. Auszahlungsfrist, Auszahlungsmodalitäten und Information der Einleger

Um das Vertrauen der Einleger zu wahren und Bank-Runs zu vermeiden, muss die Auszahlungsfrist erheblich verkürzt werden – vorzugsweise auf sieben Kalendertage (nach Ablauf einer Übergangszeit). Eine so kurze Auszahlungsfrist wäre nur unter bestimmten Bedingungen möglich, und zwar bei Übertragung bestimmter Pflichten auf die Aufsichtsbehörden (obligatorische frühzeitige Information der Einlagensicherungssysteme bei drohender Bankeninsolvenz), die Einlagensicherungssysteme (Auszahlungen auf eigene Initiative ohne Beantragung durch die Einleger) und die Banken (Kennzeichnung erstattungsfähiger Einlagen, Bereitstellung von „Single Customer Views“). Letzteres würde innerhalb von fünf Jahren EU-weit einmalige Verwaltungskosten in Höhe von etwa 1,2 Mrd. EUR pro Jahr verursachen. Diese würden aufgrund des Vertrauensgewinns bei den Einlegern, der die Wahrscheinlichkeit von Bank-Runs verringern und zur Finanzstabilität beitragen würde, mehr als aufgewogen. Durch eine radikale Vereinfachung der Kriterien der Erstattungsfähigkeit diese Kosten erheblich gesenkt werden.

Hinsichtlich der Auszahlungsmodalitäten würde eine Abschaffung der Aufrechnung die Einleger mit hohen Verbindlichkeiten dazu bewegen, von einem Bank-Run abzusehen. Außerdem würde dies zur Verkürzung der Auszahlungsfrist beitragen.

Nur Einleger, die über die wesentlichen Aspekte der Einlagensicherung (Deckungshöhe/-umfang, Auszahlungsfrist, Ansprechpartner beim Einlagensicherungssystem usw.) ordnungsgemäß informiert wurden, können den Einlagensicherungssystemen ihr Vertrauen schenken. Dies würde gewährleistet durch einen Informationsbogen, der vor der Vornahme einer Geldeinlage bei einer Bank vom Einleger abzuzeichnen ist, und durch einen Pflichthinweis auf das Einlagensicherungssystem auf Kontoauszügen und Werbung, sofern ein Produkt geschützt ist. Es wird davon ausgegangen, dass die Kosten solcher Vorgänge unerheblich sind.

Die regelmäßige Offenlegung von Informationen durch die Einlagensicherungssysteme (z. B. Ex-ante-Mittel, Ex-post-Kapazität, Ergebnisse regelmäßiger Stresstests) würde ohne signifikante Kosten Transparenz und Glaubwürdigkeit sichern.

5.3. Finanzierungsmechanismen und Finanzausstattung

Die Ex-ante-Finanzierung ist aufgrund ihrer Antizyklizität weitaus effizienter (sie belastet die Banken vorwiegend bei günstiger Wirtschaftslage) und sollte daher überwiegen (z. B. $\frac{3}{4}$ der gesamten Mittel) und durch bei Bedarf zu erhebende Ex-post-Mittel ergänzt werden (z. B. $\frac{1}{4}$ der Mittel). Die Kreditaufnahme durch Einlagensicherungssysteme sollte zulässig sein, aber nicht notwendigerweise harmonisiert werden.

Die Festlegung einer Zielausstattung für Einlagensicherungssysteme würde ihre Glaubwürdigkeit sichern und gewährleisten, dass sie in der Lage sind, Bankeninsolvenzen mittleren Ausmaßes zu bewältigen. Die kosteneffizienteste Zielquote für die gesamte Finanzausstattung der Einlagensicherungssysteme wäre 2 % der erstattungsfähigen Einlagen. Sie sollte innerhalb von 10 Jahren erreicht werden. Nach diesem Zeitraum würden Einlagensicherungssysteme in der EU über deutlich mehr Finanzmittel verfügen als es derzeit der Fall ist. Sie würden Ex-ante-Beiträge in Höhe von ca. 150 Mrd. EUR erheben und bei Bedarf Ex-Post-Beiträge in Höhe von 50 Mrd. EUR anfordern (im Vergleich dazu betragen die gesamten Ex-ante- und Ex-post-Mittel im Jahr 2008 23 Mrd. EUR). Dazu müssten die aktuellen Beiträge der Banken zu den Einlagensicherungssystemen etwa auf das Vier- bis

Fünffache erhöht werden, und die Gewinne der Banken würden sich bei normaler Wirtschaftslage um ca. 2,5 % verringern. Für die Einleger würde dies eine maximale Senkung der Zinssätze auf Spareinlagen um weniger als 0,1 % oder eine Erhöhung der Gebühren für Girokonten um weniger als 7 EUR pro Jahr und je Konto bedeuten. Dieses Szenario wäre kosteneffizienter als die anderen analysierten Szenarios, da eine deutlich höhere Zielausstattung (ausreichend zur Bewältigung einer Insolvenz einer der 10 größten Banken eines Mitgliedstaats) bei den Banken voraussichtlich zu einem Rentabilitätsrückgang um 30 % führen würde (oder sogar um mehr als 40 % im Krisenfall). Es wäre außerdem eine wirksamere Option, da die Systeme bei einer geringeren Zielausstattung (basierend auf einer durchschnittlichen Auszahlung aus einem Einlagensicherungssystem) Bankeninsolvenzen mittleren Ausmaßes nicht bewältigen könnten.

Darüber hinaus würde ein stärker harmonisierter Ansatz für die Beiträge der Banken, der risikobasierte Komponenten umfasst, dazu beitragen, dass dem Risikoprofil einzelner Banken besser Rechnung getragen werden kann, und Anreize dafür schaffen, auf ein risikoärmeres Geschäftsmodell umzustellen. Durch die Entwicklung einer Reihe von für alle Mitgliedstaaten vorgeschriebenen Basisindikatoren und einer weiteren Reihe fakultativer Zusatzindikatoren könnten eine solche Harmonisierung schrittweise erreicht und kurzfristige Anpassungskosten vermieden werden.

5.4. Aufgaben der Einlagensicherungssysteme

Eine wirksame und kosteneffiziente Lösung, um zu gewährleisten, dass die Mittel von Einlagensicherungssystemen nicht für Bankensanierungsmaßnahmen zugunsten nicht versicherter Gläubiger abgezogen werden können, wäre die Vorgabe, dass diese Mittel grundsätzlich für die Auszahlung von Einlegern zu verwenden sind. Um jedoch den Einlegern nicht die Vorteile von Bankensanierungsmaßnahmen vorzuenthalten (z.B. Transfer von Einlagen an eine gesunde Bank), wäre es sinnvoll, die Nutzung der Mittel von Einlagensicherungssystemen zu Sanierungszwecken lediglich bis zur Höhe des für eine Auszahlung der geschützten Einlagen ggf. erforderlichen Betrags zu gestatten. In begrenztem Umfang könnten die Mitgliedstaaten den Einlagensicherungssystemen auch gestatten, ihre Finanzmittel zur Verhinderung von Bankeninsolvenzen einzusetzen, ohne dass dies auf die Finanzierung von Einlagentransfers beschränkt bleibt. Hätten die Einlagensicherungssysteme noch weiterreichende Aufgaben (z.B. Rekapitalisierung, Liquiditätshilfe, Garantien) müssten sie dementsprechend mit Finanzmitteln ausgestattet werden. Grund ist, dass die Bankensanierung eine Alternative zur Einlegerentschädigung darstellt, während bei frühzeitigen Interventionen in manchen Fällen später doch noch Auszahlungen an die Einleger erforderlich werden. Um jedoch Situationen zu vermeiden, in denen die Mittel der Einlagensicherungsfonds als wesentlicher Beitrag zu einer ansonsten schwierigen frühzeitigen Intervention dienen, könnten sie unter gewissen Einschränkungen für solche Zwecke verwendet werden.

Eine wirksamere Lösung würde darin bestehen, die Einlagensicherungssysteme vor einer Nutzung für andere als Auszahlungszwecke zu schützen und vorzuschreiben, dass alle Einlagensicherungssysteme mit ausreichenden Mitteln für diese Aufgabe ausgestattet werden müssen. Diese Lösung wäre allerdings nicht kosteneffizient. Sie würde für die Banken Kosten zwischen 121 Mrd. EUR und 352 Mrd. EUR verursachen, und es ist unklar, ob diese Kosten durch Vorteile wie stärkeres Vertrauen der Einleger und eine höhere Finanzstabilität aufgewogen würden. Darüber hinaus scheint die Option, den Einlagensicherungssystemen verbindlich vorzuschreiben, auch Bankensanierungsaufgaben zu übernehmen, mit der laufenden Arbeit der Kommission zur Bankensanierung nicht vereinbar.

Die Integration von Garantiegemeinschaften und freiwilligen Sicherungssystemen in die Einlagensicherungssysteme würde effektiv sicherstellen, dass Einleger bei Banken, die solchen Systemen angeschlossen sind, dieselben Rechte genießen und ebenso auf die Sicherheit ihrer Einlagen vertrauen können wie andere Einleger. Es wird davon ausgegangen, dass die Kosten der Banken durch den Nutzen eines Vertrauensgewinns bei den Einlegern aufgewogen würden.

5.5. Grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen Einlagensicherungssystemen und einem EU-weiten Einlagensicherungssystem

Um Auszahlungen im grenzübergreifenden Kontext zu erleichtern, soll das Einlagensicherungssystem des Aufnahmemitgliedstaats als einzig zuständige Kontaktstelle für Einleger von Zweigniederlassungen in anderen Mitgliedstaaten auftreten. Diese Kontaktstelle würde für die Einleger Informationen in der jeweiligen Sprache des Aufnahmemitgliedstaats bereitstellen. Das Einlagensicherungssystem des Aufnahmemitgliedstaats soll als Anlauf- und Zahlstelle für das Einlagensicherungssystem des Herkunftsmitgliedstaats fungieren. Die Verwaltungskosten des Einlagensicherungssystems des Aufnahmemitgliedstaats wären marginal im Vergleich zum Vertrauensgewinn bei den Einlegern.

Eine andere Möglichkeit zur Verbesserung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Einlagensicherungssystemen bestünde in der Einrichtung eines Netzwerks (eines „EU-Systems der Einlagensicherungssysteme“) und der Einführung einer gegenseitigen Kreditfazilität. Dies würde bedeuten, dass ein Einlagensicherungssystem bei den anderen Systemen Geld leihen könnte, wenn seine finanziellen Kapazitäten erschöpft sind. Um dem kreditnehmenden System eine zusätzliche Fazilität in Höhe von 0,5 % seiner erstattungsfähigen Einlagen (entsprechend den in Abschnitt 5.3 genannten Ex-post-Beiträgen – einem Viertel von 2 %) zu ermöglichen, müssten alle Einlagensicherungssysteme lediglich Kredite in Höhe von bis zu 0,08 % ihrer erstattungsfähigen Einlagen vergeben, also etwa 1/25 ihrer Zielausstattung. Dies ist wirksam und effizient.

Dies kann als erster Schritt zur Einrichtung eines einzigen EU-weiten Einlagensicherungssystems gesehen werden, mit dem Verwaltungskosten in Höhe von rund 40 Mio. EUR pro Jahr eingespart werden könnten. Diese Idee scheint die wirtschaftlich effektivste Lösung für das Problem der Fragmentierung der Einlagensicherungssysteme zu sein, es gibt jedoch einige rechtliche Fragen, die eingehender zu prüfen sind. Die Idee eines EU-weiten Einlagensicherungssystems ist ein langfristiges Projekt und sollte mit den Entwicklungen und Fortschritten bei der neuen Aufsichtsarchitektur in der EU sowie den Entwicklungen im Bereich der Bankensanierung im Einklang stehen.

5.6. Gesamtauswirkungen für die Beteiligten

Der Hauptnutzen der oben erläuterten Politikoptionen besteht darin, dass das Vertrauen der Einleger durch eine höhere Deckungssumme, schnellere Auszahlungen, eine solide Finanzierung der Einlagensicherungssysteme usw. voraussichtlich erheblich verbessert werden kann. Die Einleger werden darauf vertrauen, dass ihre Einlagen sicher sind und sie bis zu 100 000 EUR zurückerhalten, selbst wenn ihre Bank insolvent wird. Es würde unweigerlich erheblich höhere Beiträge der Banken mit sich bringen, was im Gegenzug zu Einbußen bei den Betriebsergebnissen der Banken führen würde, aber eine ausreichende Finanzierung der Einlagensicherungssysteme ist eine grundlegende Bedingung. Die favorisierten Politikoptionen bezüglich Deckungshöhe und –umfang, harmonisiertem Ansatz für die Finanzierung der Einlagensicherungssysteme und schnellerer Auszahlung würden sich

alles in allem wie folgt auf die Banken auswirken: durchschnittlicher Rückgang der Betriebsergebnisse der Banken um 4 % auf EU-Ebene während der ersten fünf Jahre und ein Rückgang um 2,5 % in den verbleibenden fünf Jahren (oder 7,5 % bzw. 6 % im Krisenfall bei gleichzeitiger Erhebung von Ex-post-Beiträgen). Einige Banken könnten versuchen, diese Kosten auf die Einleger abzuwälzen, aber selbst im ungünstigsten Fall (bei Weitergabe aller Bankkosten an die Einleger, was in einem wettbewerbsorientierten Umfeld eher unwahrscheinlich ist) sollten die Gesamtauswirkungen während eines Zeitraums von zehn Jahren nicht über eine Senkung der Zinssätze für Sparkonten um 0,1 % oder eine Erhöhung der Bankgebühren für Girokonten um ca. 7 EUR pro Jahr und je Konto (bzw. 10-12 EUR im Krisenfall) hinausgehen. Die Einleger profitieren vom schärferen Wettbewerb aufgrund gleicher Wettbewerbsbedingungen, und alle Beteiligten profitieren von der allgemeinen Finanzstabilität, zu der die vorgeschlagene Reform der Einlagensicherungssysteme voraussichtlich beitragen wird.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Umsetzung aller neuen EU-Vorschriften über Einlagensicherungssysteme wird gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union überwacht. Da sich Insolvenzen von Banken nicht vorhersehen lassen, ist es nicht möglich, die Funktionsfähigkeit der Einlagensicherungssysteme regelmäßig daraufhin zu überprüfen, wie Insolvenzen im Ernstfall bewältigt werden. Allerdings würden regelmäßige Stresstests bei Einlagensicherungssystemen zeigen, ob diese in der Lage sind, ihre gesetzlichen Verpflichtungen – zumindest übungsweise – zu erfüllen. Diese könnten im Rahmen von Peer Reviews erfolgen, die vom European Forum of Deposit Insurers (EFDI) und der geplanten Europäischen Bankaufsichtsbehörde (European Banking Authority – EBA)² durchgeführt würden.

² Siehe KOM(2009) 501.