

29.01.16

Beschlussdes Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems**COM(2015) 586 final**

Der Bundesrat hat in seiner 941. Sitzung am 29. Januar 2016 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag allgemein

1. Der Bundesrat stellt fest, dass mit der Aufnahme der Tätigkeit des einheitlichen Aufsichtsmechanismus und der Errichtung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus in der Eurozone sowie der Harmonisierung der Regeln zur Einlagensicherung in allen Mitgliedstaaten der EU - den sogenannten drei Säulen der Bankenunion - wichtige Voraussetzungen für einen stabileren Bankensektor in Europa geschaffen worden sind. Dabei nimmt er zur Kenntnis, dass bisher noch nicht alle Mitgliedstaaten die Abwicklungsmechanismusrichtlinie (BRRD) und die Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) vollständig umgesetzt haben.
2. Eine leistungsfähige, verlässliche Einlagensicherung trägt wesentlich dazu bei, das Vertrauen der Einlegerinnen und Einleger in das Bankensystem zu erhalten und im Krisenfall einen massiven Abzug von Spareinlagen - den sogenannten Bank-Run - zu vermeiden. Sie ist damit eine wesentliche Grundlage für die Stabilität des Bankensystems und die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte insgesamt.

Die erst im Jahr 2014 verabschiedete neue Einlagensicherungsrichtlinie hat das Schutzniveau für die Einlegerinnen und Einleger in der EU weiter verbessert. Die neuen Bestimmungen gewährleisten einen ausreichenden Einlagenschutz. Sie müssen allerdings auch von allen Mitgliedstaaten konsequent umgesetzt werden. Dies gilt auch für die vereinheitlichten Vorgaben für die finanzielle Ausstattung von Einlagensicherungssystemen. Der Bundesrat sieht es daher als sehr kritisch an, dass ein Teil der Mitgliedstaaten die Vorgaben der neuen Einlagensicherungsrichtlinie nicht oder nur teilweise umgesetzt hat.

Der Bundesrat ist insbesondere der Auffassung, dass es die vorrangige Aufgabe aller Mitgliedstaaten ist, die DGSD-Richtlinie - wo noch nicht geschehen - umgehend umzusetzen und damit für den Aufbau stabiler und leistungsfähiger Einlagensicherungssysteme in Europa Sorge zu tragen.

3. Der Bundesrat kritisiert, dass die Kommission im vorliegenden Fall - entgegen ihren eigenen Leitlinien zur besseren Rechtsetzung - im Vorfeld keine Folgenabschätzung durchgeführt hat.
4. Der Bundesrat lehnt den Verordnungsvorschlag zur Errichtung eines europäischen Einlagenversicherungssystems mit einem gemeinsamen Einlagenversicherungsfonds ab. Er hält die in der Vorlage vorgeschlagene Errichtung der europäischen Einlagensicherung - in drei Schritten von einer Rückversicherung in Ergänzung zu den vorhandenen nationalen Einlagensicherungssystemen über eine Mitversicherung hin zu einer Vollversicherung - aus folgenden Gründen für nicht akzeptabel und zielführend:
 - Nach Auffassung des Bundesrates kann die Vergemeinschaftung von Bankrisiken durch eine europäische Einlagensicherung kein Vertrauen in die Sicherheit der Spareinlagen in ganz Europa schaffen und somit nicht zur Stabilität der Banken beitragen. Zwar dürfte in den Teilen Europas, die bisher über kein funktionierendes Einlagensicherungssystem verfügen, das Vertrauen zunehmen. Umgekehrt wird das Vertrauen aber in den Teilen Europas, die wie Deutschland über ein verlässliches und in der Finanzkrise bewährtes Einlagensicherungssystem verfügen, aufs Spiel gesetzt.

- Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems würde den Mitgliedstaaten ohne funktionierende Einlagensicherung der Anreiz genommen, entsprechende Systeme aufzubauen. Darüber hinaus sieht der Bundesrat die Gefahr, dass bei einer vorzeitigen Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems die validen Sicherungssysteme in Deutschland auf EU-Ebene überführt würden, ohne dass sich die anderen Mitgliedstaaten in gleichem Maße einbringen. Er betont daher die Notwendigkeit, die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten, der Banken und deren Sicherungssysteme zu stärken.
- Der Bundesrat sieht in Anbetracht der unterschiedlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und der zum Teil problematischen Eigenkapitalsituation bei einigen Kreditinstituten in diesen Ländern in den Plänen zur Vergemeinschaftung der Einlagensicherung die Gefahr des Entstehens einer Transferunion zwischen den Banken in der Eurozone, da stabile und leistungsfähige Bankensysteme und ihre Sicherungsfonds für instabile Systeme haften müssten, ohne einen Einfluss auf deren Risikosteuerung zu besitzen. Nach seiner Auffassung steht der Verordnungsvorschlag daher in deutlichem Widerspruch zu allgemeinen ordnungspolitischen Grundsätzen.
- Darüber hinaus kann eine geplante europäische Einlagensicherung aus Sicht des Bundesrates zu "Moral Hazard" führen, indem fehlerhafte Anreize - insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung öffentlicher Haushalte - für die Mitgliedstaaten geschaffen oder verstärkt werden, die bisher bei der Einlagensicherung nachlässig waren.
- Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Stabilität des Bankensektors auch maßgeblich von der jeweiligen nationalen Wirtschaftspolitik und nationalen Gesetzen - wie beispielsweise nationalen Insolvenzordnungen - beeinflusst wird. Großzügige Regeln zur Insolvenz von Unternehmen oder Privatpersonen können die Wirtschaftlichkeit von Banken beeinträchtigen und Lasten vom Privatsektor oder der öffentlichen Hand in die Bankbilanzen verschieben. Bei einer Schieflage einer Bank infolge dessen müssten faktisch die Einleger aus den anderen Mitgliedstaaten dafür einstehen.

5. Der Bundesrat lehnt daher - wie bereits in seiner Stellungnahme vom 18. Dezember 2015 (BR-Drucksache 502/15 (Beschluss)) ausgeführt - weiterhin die Errichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems und damit die in dem Verordnungsvorschlag enthaltenen Vorschläge, ein einheitliches Sicherungssystem - auch bereits in Form eines gemeinsamen Rückversicherungsfonds in Ergänzung zu den nationalen Einlagensicherungssystemen als ersten Schritt - zu schaffen, ab. Er fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass die bereits beschlossenen Maßnahmen zum Abwicklungsmechanismus und zur Einlagensicherung in allen Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt werden.

Zur Rechtsgrundlage

6. Der Bundesrat sieht insbesondere in Artikel 114 AEUV, auf den die Kommission die Verordnung stützt, keine geeignete Rechtsgrundlage. Die geplante Errichtung der europäischen Einlagensicherung stellt nach Auffassung des Bundesrates eine weitreichende Kompetenzverlagerung auf die EU dar. Der Bundesrat unterstützt die Bundesregierung in ihrer Kritik an der gewählten Rechtsgrundlage. Er bittet die Bundesregierung, auf europäischer Ebene auf die Festlegung einer entsprechenden Rechtsgrundlage hinzuwirken.

Zu den Stufen des Europäischen Einlagensicherungssystems

7. Ungeachtet der grundsätzlichen Ablehnung eines europäischen Einlagensicherungssystems hält der Bundesrat auch die inhaltliche Ausgestaltung des Kommissionsvorschlags an verschiedenen Stellen für nicht angebracht.
 - Nach Ansicht des Bundesrates sind die Besonderheiten des deutschen Kreditwesens, insbesondere die Rolle der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, nicht ausreichend berücksichtigt. Diese beiden Systeme sind wegen ihrer jeweiligen Verbundzusammenarbeit auf eine funktionierende Institutssicherung angewiesen.
 - Der Bundesrat stellt kritisch fest, dass bei Umsetzung des Verordnungsvorschlags die Sparkassen und Genossenschaftsbanken zwar einzahlen müssen, den europäischen Einlagensicherungsfonds (DIF) aber im Ergebnis aufgrund der anerkannten Institutssicherung nie in Anspruch nehmen können. Dies ist aus Sicht des Bundesrates nicht akzeptabel.

- Die Abschaffung der bewährten Einlagen- und Institutssicherungssysteme in Deutschland könnte mittelbar erhebliche negative Auswirkungen auf das dreigliedrige Bankensystem und damit weitreichende strukturelle Rückwirkungen auf die Bankenlandschaft sowie aufgrund der zentralen Finanzierungsfunktion letztlich auch auf die mittelständisch geprägte Unternehmenslandschaft hervorrufen.
- Das vorgeschlagene europäische Einlagenversicherungssystem mit einem gemeinsamen Einlagenversicherungsfonds ist derzeit nicht sachgerecht und könnte für den gesamten deutschen Bankensektor schwerwiegende Konsequenzen nach sich ziehen. Kleinere, regional tätige oder im KMU-Sektor engagierte Kreditinstitute mit konservativen Geschäftsmodellen würden mit ihren Beiträgen zu einem europäischen Einlagensicherungssystem mit einem gemeinsamen Sicherungsfonds die Einlagen bei anderen Banken, die unter Umständen eine risikoreichere Geschäftspolitik betreiben, innerhalb der Eurozone absichern. Stabile und leistungsfähige Systeme müssten für instabile und leistungsschwache Systeme haften.
- Der Bundesrat sieht die Gefahr, dass das europäische Einlagensicherungssystem faktisch für alle Auszahlungen der nationalen Einlagensicherungssysteme vom Tag des Inkrafttretens des Verordnungsvorschlags an bürgen wird. Grund sind die Modalitäten der Rückzahlung von Mitteln, die das Europäische Einlagensicherungssystem einem nationalen Einlagensicherungssystem zur Verfügung gestellt hat: In der Rückversicherungs-, Mitversicherungs- und Vollversicherungsphase hat ein teilnehmendes nationales Einlagensicherungssystem - nach Artikel 41o Absatz 1 des Verordnungsvorschlags - die ihm vom DIF zur Verfügung gestellten Mittel - abzüglich des Anteils, den der DIF übernimmt - zurückzuzahlen. Insofern lassen diese und die übrigen Vorgaben zur Rückzahlung (zum Beispiel Artikel 41a Absatz 3) nicht erkennen, dass das europäische Einlagensicherungssystem nur den von ihm zu übernehmenden Anteil zur Verfügung stellen darf.
- Äußerst kritisch sieht der Bundesrat die vorgeschlagenen Beitragserhebungsregelungen.

Für problematisch hält der Bundesrat insbesondere, dass der DIF in die Lage versetzt wird, unbegrenzten Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, indem er Kredite aufnimmt. Genügen die angesammelten Mittel aus den von den nationalen Einlagensicherungssystemen übertragenen Beiträgen in der Rück- und Mitversicherungsphase nicht, um die Zahlungsver-

pflichtungen eines oder mehrerer nationaler Einlagensicherungssysteme gegenüber Einlegern auszugleichen, kann sich der DIF die fehlenden Mittel gemäß Artikel 74g des Verordnungsvorschlags von Institutionen ebenso wie von Finanzinstituten oder sonstigen Dritten leihen. Artikel 74f des Verordnungsvorschlags sieht ergänzend vor, dass der DIF sich von Anfang an Geld bei nationalen Einlagensicherungssystemen leihen kann. Vor allem muss aus Sicht des Bundesrates klargestellt werden, dass die geliehenen Mittel für den Fall, dass ein nationales Einlagensicherungssystem seinen Rückzahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann oder nachkommt, nicht Gegenstand der Nachschusspflicht nach Artikel 74d des Verordnungsvorschlags werden.

Speziell aus der Möglichkeit, nachträglich außerordentliche Beiträge zu erheben, könnten sich erhebliche Belastungen für den gesamten deutschen Bankensektor und insbesondere die kleineren und mittleren Banken ergeben. Diese Belastungen hätten im Ergebnis die Einlegerinnen und Einleger sowie die Eigentümer von Banken zu tragen.

- Der Bundesrat sieht es in diesem Zusammenhang deshalb kritisch, dass bereits ab der Mitversicherungsphase - also ab 2020 - mit Artikel 74d des Verordnungsvorschlags für alle Finanzinstitute der Euro-Staaten eine Nachschusspflicht eingeführt wird. Ab diesem Zeitpunkt kann das europäische Einlagensicherungssystem fehlende Mittel von den Finanzinstituten als zusätzliche nachträgliche Beiträge erheben. In dieser Phase der Zusammenführung der nationalen Einlagensicherungssysteme sieht der Bundesrat die Gefahr, dass in einem nationalen Einlagensicherungssystem fehlende Mittel auf die Banken in anderen Mitgliedstaaten umgelegt werden. Diese Nachschusspflicht ist erst gerechtfertigt, wenn die betroffenen nationalen Einlagensicherungssysteme beziehungsweise der europäische Einlagensicherungsfonds die in Artikel 10 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Einlagensicherungsrichtlinie und Artikel 74b Absatz 2 des vorliegenden Verordnungsvorschlags vorgesehene Zielgröße von 0,8 Prozent der gedeckten Einlagen erreicht haben.
- Der Bundesrat hält es für systemgerecht, dass - gemäß Artikel 41j Absatz 1 des Verordnungsvorschlags - ein nationales Einlagensicherungssystem nur dann über das europäische Einlagensicherungssystem versichert ist, wenn es bestimmte Zielgrößen erreicht hat. Diese Vorgabe muss allerdings konsequent zur Anwendung kommen und darf nicht von vornherein durch die Ausnahmeregelung in Artikel 41j Absatz 2 des Verordnungsvorschlags

aufgeweicht werden. Nach dieser Ausnahmeregelung können nationale Einlagensicherungssysteme von den Zielgrößen bei Vorliegen gebührender Gründe wie etwa konjunktureller Probleme durch Genehmigung der Kommission freigestellt werden. Durch diese Ausnahmeregelung könnte das europäische Einlagensicherungssystem aus Sicht des Bundesrates gezwungen sein, im Bedarfsfall sämtliche benötigten Mittel dem nationalen Einlagensicherungssystem zur Verfügung zu stellen.

- Hinzu kommt, dass nationale Einlagensicherungssysteme, die über keine oder keine ausreichenden Mittel verfügen oder die die DGSD-Richtlinie nicht vollständig umgesetzt haben, nicht per se, sondern - nach Artikel 41i des Verordnungsvorschlags - erst nach Beschluss der Kommission von der Teilnahme am europäischen Einlagensicherungssystem ausgeschlossen sind. Werden die Ausschlussgründe erst nach Bereitstellung von Mitteln durch das europäische Einlagensicherungssystem bekannt, sieht Artikel 41 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags - praktisch im Falle einer ungerechtfertigten Inanspruchnahme - nur vor, dass die Kommission die vollständige oder teilweise Rückzahlung anordnen kann, aber nicht muss. Dies bedeutet aus Sicht des Bundesrates eine weitere Aufweichung eines eigentlich auf die konsequente Zusammenführung funktionierender nationaler Einlagensicherungssysteme ausgerichteten Systems.

Direktzuleitung der Stellungnahme

8. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.