

13.09.10**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - Fz - In - Wizu **Punkt ...** der 874. Sitzung des Bundesrates am 24. September 2010

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme (Neufassung)

KOM(2010) 368 endg.; Ratsdok. 12386/10

A

Der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV wie folgt Stellung zu nehmen:

In
Wi

1. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht in Einklang steht.

In
Wi

2. Nach Artikel 5 EUV darf die EU nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Die im Richtlinienvorschlag konkret enthaltenen Maßnahmen (z. B. die Begrenzung des Deckungsumfangs auf 100 000 Euro) sind im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip bedenklich.

Die Vorschläge der Kommission würden zu weitreichenden Auswirkungen auf den gesamten Bankensektor in Deutschland führen. Sie erscheinen in dieser Form nicht akzeptabel, da hiermit substanzielle negative Eingriffe in bestehende Strukturen der Kreditwirtschaft verbunden wären. Die Einlagensicherung ist kein Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU. Nach Auffassung des Bundesrates schränkt der Richtlinienvorschlag die nationale Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit ein.

- In 3. Die Drei-Säulen-Struktur des deutschen Bankensystems erweist sich aufgrund ihrer Besonderheiten und ihrer regionalen Verflechtung als besonders krisenresistent. Der Richtlinienvorschlag nimmt zwar Bezug auf die Institutssicherung mit ihrer Präventionswirkung, sie wird jedoch nicht als vollwertiges Äquivalent zur gesetzlichen Einlagensicherung anerkannt. Die Verpflichtung zur Teilnahme an der europäischen Einlagensicherung könnte gerade regional verwurzelte Institutsgruppen in unangemessen hoher Weise belasten. Diese verfügen mit ihren Institutssicherungssystemen über Einrichtungen, die nicht nur die Einlagen privater Kunden in unbegrenzter Höhe, sondern auch andere von den Instituten begebene Anlageinstrumente schützen. Mit dem Richtlinienvorschlag wäre insbesondere die regionale und lokale Dimension des Subsidiaritätsprinzips betroffen.
- Wi 4. Der Bundesrat erinnert daran, dass er am 19. Dezember 2008 insbesondere die Berücksichtigung der in Deutschland neben der Einlagensicherung bestehenden Institutssicherung der Genossenschaftsbanken und Sparkassen bei der Harmonisierung des Einlagenschutzes gefordert hat (BR-Drucksache 778/08 (Beschluss) Ziffer 6). Er steht daher dem Richtlinienvorschlag in mehreren Punkten kritisch gegenüber, da die in Deutschland auf dem Gebiet der Einlagensicherung bestehenden Vorgaben nicht in angemessenem Umfang berücksichtigt werden und die vorgesehenen Regelungen für die Einleger im Ergebnis eine Absenkung des bislang bestehenden Schutzniveaus bedeuten:
- Wi 5. Die vorgeschlagene Pflicht zur Mitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem und die hiermit einhergehende Streichung der Möglichkeit, Kreditinstitute - sofern sie einem System mit zumindest gleichwertigem Schutz angehören - von dieser Pflichtmitgliedschaft befreien zu können, ist in Bezug

auf Deutschland kontraproduktiv. Eine solche Streichung berücksichtigt - und dies entgegen der mit dem Richtlinienvorschlag verfolgten Ziele - nicht, dass mit dem Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe und der Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. in Deutschland bereits freiwillig institutsbezogene Sicherungssysteme geschaffen wurden, die von den Mitgliedstaaten der EU als gleichwertig anerkannt sind und sich bis zum jetzigen Zeitpunkt bewährt haben. Mit der Vorgabe zur Pflichtmitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem berücksichtigt der Vorschlag - abgesehen etwa von der Möglichkeit geringerer Beitragszahlungen - nicht, dass die den institutsbezogenen Sicherungssystemen angeschlossenen Mitglieder die gesetzlichen Einlagensicherungssysteme gar nicht in Anspruch nehmen müssen, da diese nach ihrer Zielrichtung und den ihnen insoweit zur Verfügung stehenden institutssichernden Maßnahmenmöglichkeiten - beispielsweise Stützungsmaßnahmen mit Finanzmitteln, Auflagen, Fusionen - bereits den Eintritt eines Entschädigungsfalls verhindern. Wollten die deutschen Kreditinstitute ihren institutsbezogenen Schutz aufrecht erhalten, wären sie hinsichtlich des gesetzlichen Einlagensicherungssystems im Ergebnis nur Beitragszahler und müssten über die vorgeschlagene gegenseitige Kreditfazilität unter Umständen risikoreiche Geschäftsmodelle anderer Kreditinstitute - und dies sogar EU-weit - stützen. Daher sollten die institutssichernden Systeme auch künftig von der Pflicht zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem befreit sein. Dabei wird hierfür auch weiterhin Voraussetzung sein, dass diese Systeme, soweit sie europäische Vorgaben nicht erfüllen sollten, entsprechende Anpassungen vornehmen.

- Wi 6. Außerdem hält der Bundesrat den Vorschlag, dass die Deckungssumme für die Gesamtheit der Einlagen desselben Einlegers 100 000 Euro betragen soll, nicht für akzeptabel. Eine Umsetzung entsprechend dieser Vorgabe würde bedeuten, dass die in Deutschland bestehenden Sicherungssysteme das von ihnen gewährte Schutzniveau entgegen dem ihnen von den Einlegern entgegengebrachten Vertrauen in die Sicherung der Einlagen "nach unten" anpassen müssten. Die freiwillig errichteten Systeme - unabhängig, ob instituts- oder einlagensichernd - sehen de facto einen Einlagenschutz in unbegrenzter Höhe vor. Zudem würden zukünftig auch die Einlagen von Nichtfinanzunternehmen unabhängig von ihrer Größe erfasst, bei denen in der Regel ein über die vorgeschlagene Deckungssumme hinausgehendes Sicherheitsbedürfnis besteht.

- In 7. Eine Maximalharmonisierung durch eine EU-weit geltende Begrenzung der Deckungssumme für Einlagensicherungssysteme auf maximal 100 000 Euro führt nach Auffassung des Bundesrates auch dazu, dass die nationalen und regionalen Systeme, insbesondere die Systeme der Sparkassen-Finanzgruppe und der Kreditgenossenschaften, in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt werden könnten. Die bereits bestehenden Einlagensicherungssysteme bieten jetzt schon ein deutlich höheres Schutzniveau, als es durch den Richtlinienvorschlag realisiert werden könnte. Eine Begrenzung des Einlagenschutzes auf 100 000 Euro würde auf nationaler Ebene daher eine signifikante Verschlechterung für die Verbraucher darstellen.

B

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Finanzausschuss (Fz),
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

Allgemeines

- EU
Fz 8. Mit den Vorschlägen der Kommission sind erhebliche Auswirkungen auf den gesamten Bankensektor in Deutschland verbunden, die in dieser Form nicht akzeptabel sind, da hiermit nachteilige Eingriffe in bestehende Strukturen der Kreditwirtschaft verbunden wären.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich bei den Beratungen des Richtlinienvorschlags für folgende Änderungen einzusetzen:

EU
In
Wi

9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die in Deutschland von den Kreditinstituten auf dem Gebiet der Einlagensicherung freiwillig etablierten und auch mitgliedstaatlich anerkannten Schutzsysteme, die für die Einleger bereits einen über das vorgeschlagene Schutzniveau hinausgehenden Schutz gewähren, im weiteren Verfahren stärker berücksichtigt werden, indem
- die institutssichernden Systeme auch zukünftig von der Pflicht zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem befreit werden können,
 - die Möglichkeit eröffnet wird, freiwillig eine Sicherung der Einlagen in unbegrenzter Höhe zu gewähren oder zumindest
 - die Mitgliedschaft in einem institutsbezogenen Sicherungssystem durch die Entrichtung niedrigerer Beiträge unterhalb der 37,5-Prozent-Grenze an das jeweilige Einlagensicherungssystem berücksichtigt wird.

Ausnahmeregelung für institutsbezogene Sicherungssysteme

EU
Fz

10. Nach Artikel 1 Absatz 2 sollen die institutsbezogenen Sicherungssysteme des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken sowie der Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen zukünftig in den Anwendungsbereich der Einlagensicherungsrichtlinie fallen, sofern sie sich als Einlagensicherungssystem anerkennen lassen. Der Bundesrat lehnt die Anwendung der Einlagensicherungsrichtlinie auf institutsbezogene Sicherungssysteme generell ab.

Institutsbezogene Sicherungssysteme verfolgen gegenüber gesetzlichen oder freiwilligen Einlagensicherungssystemen einen anderen Systemansatz, indem sie primär die Insolvenz eines Kreditinstituts verhindern sollen und nicht auf die unmittelbare Entschädigung der Anleger beschränkt sind. Dieser unterschiedliche Systemansatz führt zwangsläufig zu einem von den gesetzlichen Einlagensicherungssystemen abweichenden Regelungsbedarf. Daher begegnet eine Anwendung der Einlagensicherungsrichtlinie auf institutsbezogene Sicherungssysteme grundsätzlichen Vorbehalten. So sind beispielsweise die in Artikel 9 Absatz 5 vorgesehenen Beschränkungen bei der Verwendung von Finanzmitteln

der Sicherungssysteme zur Verhinderung einer Bankeninsolvenz mit dem Grundgedanken der Institutssicherung unvereinbar.

- EU
In
11. Die vorgeschlagene Pflicht zur Mitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem und die hiermit einher gehende Streichung der Möglichkeit, Kreditinstitute - sofern sie einem System mit zumindest gleichwertigem Schutz angehören - von dieser Pflichtmitgliedschaft befreien zu können, ist in Bezug auf Deutschland kontraproduktiv. Eine solche Streichung berücksichtigt - und dies entgegen der mit dem Richtlinienvorschlag verfolgten Ziele - nicht, dass mit dem Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe und der Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. in Deutschland bereits freiwillig institutsbezogene Sicherungssysteme geschaffen wurden, die von den Mitgliedstaaten der EU als gleichwertig anerkannt sind und sich bis zum jetzigen Zeitpunkt bewährt haben. Mit der Vorgabe zur Pflichtmitgliedschaft in einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem berücksichtigt der Vorschlag - abgesehen etwa von der Möglichkeit geringerer Beitragszahlungen - nicht, dass die den institutsbezogenen Sicherungssystemen angeschlossenen Mitglieder die gesetzlichen Einlagensicherungssysteme gar nicht in Anspruch nehmen müssen, da diese nach ihrer Zielrichtung und den ihnen insoweit zur Verfügung stehenden institutssichernden Maßnahmenmöglichkeiten - beispielsweise Stützungsmaßnahmen mit Finanzmitteln, Auflagen, Fusionen - bereits den Eintritt eines Entschädigungsfalls verhindern. Wollten die deutschen Kreditinstitute ihren institutsbezogenen Schutz aufrecht erhalten, wären sie hinsichtlich des gesetzlichen Einlagensicherungssystems im Ergebnis nur Beitragszahler und müssten über die vorgeschlagene gegenseitige Kreditfazilität unter Umständen risikoreiche Geschäftsmodelle anderer Kreditinstitute - und dies sogar EU-weit - stützen.
- EU
Fz
12. Die im Richtlinienvorschlag enthaltene alternative "doppelte" Mitgliedschaft sowohl in institutsbezogenen Sicherungssystemen als auch in gesetzlichen Einlagensicherungssystemen bietet daher kaum eine ernsthafte Alternative. Denn der Richtlinienvorschlag verlangt in Artikel 11 Absatz 1 Satz 2 bei einer solchen "doppelten" Mitgliedschaft erhebliche Mindestbeiträge für die gesetzlichen Einlagensicherungssysteme, die im Ergebnis zu einer nicht gerechtfertigten übermäßigen Belastung dieser Mitglieder führen können.

EU
In 13. Daher sollten die institutssichernden Systeme auch künftig von der Pflicht zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungssystem befreit sein. Dabei wird hierfür auch weiterhin Voraussetzung sein, dass diese Systeme, soweit sie europäische Vorgaben nicht erfüllen sollten, entsprechende Anpassungen vornehmen.

EU
Fz 14. Der Richtlinienvorschlag enthält mithin nicht akzeptable Nachteile für institutsbezogene Sicherungssysteme. Zugleich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Kommission auf diese Weise mittelfristig auf ein Verbot der in der Vergangenheit äußerst effizienten und kostengünstigen institutsbezogenen Sicherungssysteme abzielt.

Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich bei den Beratungen des Richtlinienvorschlags dafür einzusetzen, dass die bisherigen Ausnahmeregelungen für institutsbezogene Sicherungssysteme wie bisher bestehen bleiben.

Beschränkungen für ein höheres Schutzniveau

EU
In 15. Der Bundesrat hält den Vorschlag, dass die Deckungssumme für die Gesamtheit der Einlagen desselben Einlegers 100 000 Euro betragen soll, nicht für akzeptabel. Eine Umsetzung entsprechend dieser Vorgabe würde bedeuten, dass die in Deutschland bestehenden Sicherungssysteme das von ihnen gewährte Schutzniveau entgegen dem ihnen von den Einlegern entgegengebrachten Vertrauen in die Sicherung der Einlagen "nach unten" anpassen müssten. Die freiwillig errichteten Systeme - unabhängig, ob instituts- oder einlagensichernd - sehen de facto einen Einlagenschutz in unbegrenzter Höhe vor. Zudem würden zukünftig auch die Einlagen von Nichtfinanzunternehmen unabhängig von ihrer Größe erfasst, bei denen in der Regel ein über die vorgeschlagene Deckungssumme hinausgehendes Sicherheitsbedürfnis besteht.

EU
Fz 16. Der Bundesrat lehnt auch feste Obergrenzen mit maximalen Deckungssummen in Artikel 5 Absatz 1 und Absatz 2 sowie andere Beschränkungen für ein höheres Schutzniveau von Kundeneinlagen ab. Ferner spricht sich der Bundesrat gegen jegliche Vorschläge aus, die zu einem (faktischen) Verbot von freiwilligen Einlagensicherungssystemen führen könnten.

Freiwillige Einlagensicherungssysteme und andere zusätzliche Garantiezusagen für Kundeneinlagen, die über die EU-Vorgaben hinausgehen, stabilisieren die Finanzmärkte, da aufgrund des höheren Schutzniveaus der Einlagensicherung die Gefahr eines "Bank-Run" weiter reduziert wird. Die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehenen Verbote für ein höheres Schutzniveau wirken daher kontraproduktiv. Der Bundesrat teilt auch nicht die Auffassung der Kommission, dass ein nicht harmonisierter Deckungsumfang bei der Einlagensicherung zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Vielmehr muss auch die Qualität und Höhe der Einlagensicherung in die Bewertung von Banken einfließen. Kunden sollen daher frei wählen dürfen, ob sie ein über den EU-Vorgaben liegendes Schutzniveau wünschen und hierfür im Ergebnis bereit sind, gegebenenfalls höhere Kosten zu zahlen. Hierfür muss jeder Bank bzw. Bankengruppe die Möglichkeit eingeräumt werden, das Schutzniveau für Kundeneinlagen über die EU-Vorgaben hinaus zu erhöhen.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei den Beratungen des Richtlinienvorschlags dafür einzusetzen, dass keinerlei Obergrenzen mit maximalen Deckungssummen oder andere Beschränkungen für ein höheres Schutzniveau von Kundeneinlagen durch die Einlagensicherungsrichtlinie vorgeschrieben werden; freiwillige Einlagensicherungssysteme sind wie bisher vom Anwendungsbereich der Einlagensicherungsrichtlinie ausdrücklich auszunehmen.

Finanzierung der Einlagensicherungssysteme

- EU
In
Wi
17. Das vorgeschlagene Vierstufenkonzept zur Finanzierung der Einlagensicherungssysteme ist abzulehnen.
- EU
Fz
18. Die in dem Richtlinienvorschlag enthaltenen festen Vorgaben zur Beitragsbemessung berücksichtigen nicht die vielfältigen Besonderheiten in den jeweiligen länderspezifischen Einlagensicherungssystemen. Es besteht daher die Gefahr, dass insbesondere die Vorgaben zur Höhe der Beiträge zu einer Vervielfachung der bisherigen Beiträge und damit im Ergebnis zu deutlich höheren Kosten bei den Kunden führen.

- EU
In
Wi
19. Bereits die vorgeschlagenen Ex-ante-Beiträge in Höhe von 1,5 Prozent der erstattungsfähigen Einlagen würden eine Vervielfachung der finanziellen Aufwendungen der Kreditinstitute bedeuten, obwohl in Deutschland bereits bewährte und mit entsprechenden Finanzmitteln ihrer Mitglieder ausgestattete Systeme die Einlagen über das vorgeschlagene Niveau hinaus absichern.
- EU
Fz
20. Die Vorgaben zur Beitragsbemessung sollten nach Auffassung des Bundesrates daher flexibler ausgestaltet werden, um übermäßige Kosten im Einzelfall zu vermeiden.
- EU
In
Wi
21. Bei der Beitragsbemessung müsste insbesondere der präventive Ansatz der in Deutschland bestehenden institutsbezogenen Sicherungssysteme der Sparkassen-Finanzgruppe und Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes Deutscher Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. berücksichtigt werden - etwa durch geringere Beiträge oder gar den Ausschluss von der Pflicht zur Erbringung von Sonderbeiträgen oder Kreditgewährung.
- EU
Fz
22. Der Bundesrat lehnt die in Artikel 10 vorgesehene Einführung einer Mithaftung durch eine Verpflichtung zur Gewährung von Krediten an andere Einlagensicherungssysteme ab. Hierdurch können Anreize geschaffen werden, höhere Risiken mit riskanten Geschäftsmodellen einzugehen, da auf den deutlich erweiterten Haftungsumfang aufgrund der Mithaftung anderer Einlagensicherungssysteme verwiesen werden kann. Darüber hinaus werden nach Auffassung des Bundesrates Entscheidungen über die Verwendung von Finanzmitteln der Einlagensicherungssysteme faktisch auf andere Rechtsträger übertragen. Diese Nachteile können auch nicht durch die in dem Richtlinienvorschlag vorgesehene Beschränkung der maximal zulässigen Kreditgewährung ausgeschlossen werden.
- Darüber hinaus stellt eine Mithaftung durch "Zwangskredite" für andere Einlagensicherungssysteme gewissermaßen eine "Vorstufe" für einen EU-weiten Einlagensicherungsfonds dar. Der Bundesrat hat sich bereits in seinem Beschluss vom 19. Dezember 2008 gegen Bestrebungen der Kommission zur Einführung eines "EU-Einlagensicherungsfonds" ausgesprochen.

Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich bei den Beratungen des Richtlinienvorschlags dafür einzusetzen, dass die Höhe der Beitragsbemessung flexibler ausgestaltet wird und keine Mithaftung durch Zwangskredite zwischen Einlagensicherungssystemen erfolgt.

Auszahlungsfrist

EU Fz 23. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die in Artikel 7 Absatz 1 vorgesehene Verkürzung der Auszahlungsfrist auf sieben Tage für die Einlagensicherungssysteme zu kurz bemessen ist.

EU In Wi 24. Ein derartig kurzer Zeitraum könnte nur, mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden, mit entsprechend hohen Bürokratiekosten bewerkstelligt werden.

EU Fz 25. Das Ziel der Richtlinie, das Einlegervertrauen zu stärken, kann nur erreicht werden, wenn die Einlagensicherungssysteme die Frist zur Auszahlung auch einhalten können. Beim Eintritt eines Sicherungsfalls werden die Einlagensicherungssysteme mit einer beträchtlichen Informationsflut konfrontiert. Sie müssen in einer Vielzahl von Fällen Informationen beim Einleger einholen (z. B. die für die Überweisung notwendigen Kontendaten) bzw. etwaige aufrechenbare Gegenansprüche prüfen. Eine Auszahlungsfrist von sieben Tagen ist bei Eintritt eines Sicherungsfalls in vielen Fällen praktisch nicht umsetzbar und gefährdet damit die Zielsetzungen der Richtlinie, das Einlegervertrauen zu stärken.

Die Auszahlungsfrist wurde bereits durch die Änderungsrichtlinie 2009/14/EG von drei Monaten auf 20 Arbeitstage verkürzt. Der Bundesrat hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 19. Dezember 2008 zum Vorschlag der Änderungsrichtlinie 2009/14/EG (BR-Drucksache 778/08 (Beschluss)) eine Verkürzung auf drei Tage abgelehnt und als vertretbare Lösung für Einleger und Einlagensicherungssysteme die derzeitige Auszahlungsfrist von 20 Werktagen vorgeschlagen.

EU In Wi 26. Der nach den derzeit geltenden Regelungen festgelegte Zeitraum von 20 Tagen erscheint ausreichend und auch im Hinblick auf die Wahrung der Verbraucherschutzinteressen angemessen.

- Fz
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 28)
27. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich bei den Beratungen des Richtlinienvorschlags dafür einzusetzen, dass der erneute Versuch einer Verkürzung der Auszahlungsfrist abgelehnt und die derzeitige Auszahlungsfrist von 20 Arbeitstagen beibehalten wird.
- EU
In
Wi
28. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Rahmen der weiteren Befassungen darauf hinzuwirken, dass die in Artikel 7 Absatz 1 und im Erwägungsgrund 26 des Richtlinienvorschlags vorgeschlagene Verkürzung der Auszahlungsfristen auf sieben Tage gestrichen wird.
- EU
29. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.