



Berlin, im Januar 2016

Glaubwürdiger und nachhaltiger Einlagenschutz

Genossenschaftliche FinanzGruppe und Sparkassen-Finanzgruppe widersprechen dem EDIS-Vorschlag zur Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in der Eurozone

Die Europäische Kommission hat am 24. November 2015 ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Errichtung eines Einlagensicherungssystems für die an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedsstaaten der EU unterbreitet. Dessen erklärtes Ziel soll es sein, die nationalen Einlagensicherungen in einem Europäischen Einlagensicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) zusammenzuführen, um die Bankenunion zu vollenden. Ab 2017 soll in drei Schritten bis 2024 eine vollständige Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in der Eurozone über die Schaffung eines zentralisierten Europäischen Einlagensicherungsfonds (DIF) erreicht werden.

Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) und der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) sprechen sich entschieden gegen eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung innerhalb der Eurozone aus, denn sie ist weder notwendig noch angemessen, sondern würde grenzüberschreitende Haftungspflichten ohne adäquate Möglichkeiten einer (Risiko-)Kontrolle schaffen. Die Risikoumverteilung bei sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der einzelnen Länder, Banken und Sicherungssysteme würde eine ungesteuerte Transferunion im Bereich der Einlagensicherung entstehen lassen. Dies ginge zu Lasten der Einleger und Kreditinstitute, letztlich auch zu Lasten der Steuerzahler in Ländern mit funktionierenden Sicherungssystemen, deren Haftungsrisiken innerhalb der Eurozone steigen würden. Nicht mehr Stabilität und Sicherheit, sondern zusätzliche Konflikte in Europa wären die Konsequenz.

Die EU war mit der erst 2014 verabschiedeten Einlagensicherungsrichtlinie (DGSD) bislang bewusst den Weg der Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme auf einem hohen Niveau gegangen. Viele Länder müssen auf Basis der „DGS-Directive 2014/49/EU“ erstmalig eigene ex ante finanzierte Einlagensicherungssysteme einrichten, die den Schutz der Einleger bis 100.000 Euro garantieren. In anderen Ländern – wie Deutschland – bestehen seit langer Zeit neben Einlagensicherungssystemen sogenannte Institutssicherungssysteme, die den Schutz des gesamten Kreditinstituts zum Ziel haben und damit auch die Bankeinlagen garantieren. Diese alternativen Systeme der Institutssicherung waren von der Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU ausdrücklich anerkannt worden, weil sie seit Jahrzehnten einen wirksamen Einlegerschutz gewährleistet haben. EDIS würde die bewährten Institutssicherungssysteme aushöhlen und faktisch beseitigen.

Der neue Verordnungsvorschlag zu EDIS mit einem in der Eurozone vergemeinschafteten Einlegerschutz sorgt in der EU erneut für Spaltungstendenzen, denn er wird von der EU-Kommission propagiert, ohne dass die notwendigen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen vorhanden sind. Mit seiner gemeinschaftlichen Haftung bei völlig unterschiedlichen Ausgangssituationen und zentralisierten Strukturen wird EDIS das Vertrauen der Bürger in die Sicherheit ihrer Einlagen und die Stabilität des Finanzsystems in vielen Mitgliedsstaaten erheblich schwächen. Eine große Zahl von Einlegern würde schlechter gestellt als bisher. In Ländern, die über Jahrzehnte bewährte Institutssicherungssysteme kennen, wird der Verbraucherschutz per EU-Verordnung eingeschränkt. Die Vorschläge aus Brüssel sind geeignet, dass sich die Bürger in verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU immer weniger mit Europa identifizieren, da sich die europäischen Institutionen mehr und mehr von den Vorstellungen einer großen Zahl von Bürgern entfernen und deshalb auf Akzeptanzprobleme stoßen.

Die Genossenschaftliche FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken und die Sparkassen-Finanzgruppe sind nicht bereit, die zur Sicherung von Kundengeldern über viele Jahre angesammelten wie auch die zukünftig von dieser Bankengruppe noch aufzubringenden Mittel zur Sicherung von Einlagen in anderen Ländern einzusetzen, da die politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen hierfür nicht gegeben sind.

Die genossenschaftliche FinanzGruppe und die Sparkassen-Finanzgruppe lehnen eine gesetzlich von Seiten der EU erzwungene Rückversicherung ebenso ab wie eine noch weitergehende Vergemeinschaftung der Haftung für fremde Einlagen.

Wir appellieren zudem an die Mitglieder des Europäischen Parlamentes und des Deutschen Bundestages, dafür einzutreten, dass die nach der geltenden Einlagensicherungsrichtlinie DGS-Directive 2014/49/EU anerkannten und bewährten Institutssicherungssysteme nicht beeinträchtigt werden.

Fakten und Argumente

Gewichtige Gründe sprechen für die derzeit erst am Beginn der Umsetzung stehende Realisierung europäisch harmonisierter Einlagensicherungssysteme auf Basis der EU-Richtlinie 2014/49/EU und damit gegen die Übernahme von Haftungsrisiken in Form einer Rückversicherung, Mitversicherung oder Vollversicherung im Rahmen von EDIS.

Fehlende Rechtsgrundlage für die Etablierung einer unfreiwilligen Haftungsgemeinschaft

Als Rechtsgrundlage für die EDIS-Verordnung stützt sich die EU-Kommission auf Art. 114 AEUV (Rechtsangleichung im Binnenmarkt) und möchte diese Verordnung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen lassen. Im Gegensatz zum europäischen Abwicklungsmechanismus SRM sei kein zwischenstaatliches Abkommen notwendig, da die erhobenen Beiträge direkt von den Banken an den zentralisierten europäischen Einlagensicherungsfonds DIF fließen (und nicht über die jeweiligen Mitgliedsstaaten, wie im Fall der Bankenabwicklung).

Ob der Artikel 114 AEUV eine ausreichende Rechtsgrundlage für EDIS ist, stellt nicht nur die Bundesregierung in Frage. Eine so weitgehende Maßnahme wie eine vergemeinschaftete EU-Einlagensicherung könne nur einstimmig von den EU-Mitgliedsstaaten beschlossen werden, so die Bundesregierung, oder bedarf eines expliziten intergouvernementalen Rechtsakts. Wir schließen uns der kritischen Bewertung der Bundesregierung an.

Die Abschaffung bewährter Einlagensicherungs- und Institutssicherungssysteme durch EDIS ist darüber hinaus unverhältnismäßig und widerspricht dem Grundsatz der Subsidiarität. In Kontext der Rechtsfragen werden zudem schwierige Governance-Probleme aufgeworfen. Es ist nicht angemessen, dass alle 28 EU-Staaten über EDIS mit seinen weitreichenden Folgewirkungen abstimmen, obgleich lediglich die 19 Mitglieder der Bankenunion von der Vergemeinschaftung der Einlagensicherung betroffen wären. Ein so schwerwiegender Schritt sollte nicht von unbeteiligten Regierungen mit entschieden werden können.

Die Bankenunion darf keine Transferunion sein

Die erheblichen Unterschiede hinsichtlich Stabilität und Performance der einzelnen Bankensysteme innerhalb der Eurozone bestehen nicht erst seit Ausbruch der Finanzkrise. Beispielsweise ist ein hoher Prozentsatz der Non-Performing-Loans auf einige Länder konzentriert, die oft zugleich unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit aufweisen. Mit einer vergemeinschafteten Einlagensicherung wäre vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Ausgangsbedingungen eine Transferunion zwischen Banken bzw. den Einlagensicherungssystemen angelegt. Stabile und leistungsfähige Bankensysteme und ihre Sicherungsfonds würden gezwungen, für instabile Systeme zu haften, ohne Einfluss auf diese fremden Risiken zu haben. Jenseits der Bankenrisiken im engeren Sinne müssten auch Fehler in der Wirtschafts-

politik eines Landes sowie politische Risiken allgemein, die sich auf die finanzielle Stabilität auswirken, von fremden Sicherungssystemen getragen werden. Eine verfehlte Wirtschaftspolitik würde die Risiken von EDIS signifikant erhöhen, da der Entschädigungsfall für Einleger eine wesentlich höhere Wahrscheinlichkeit hätte. Eine der zentralen Ziele der Bankenunion – nämlich die Entkoppelung der Verbindung zwischen Staaten in Europa und deren nationalen Banken – wird vom Kommissionsvorschlag verfehlt. Risiken können von Staaten auf Banken und damit auf EDIS überspringen mit der nicht hinnehmbaren Folge der Haftung der Einlagensicherung für Politikversagen.

Eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung ist kein Ersatz für substanzielle Fortschritte auf dem Weg zu einer politischen Union

Die vorgeschlagene Vergemeinschaftung der Einlagensicherung steht im erheblichen Gegensatz zur Bereitschaft der Länder der Eurozone, Fortschritte auf dem Weg zur politischen Union in Europa zu erreichen. So konnten sich die fünf Präsidenten in ihrem initialen Papier vom Juni 2015 offenbar nicht auf das Ziel einer politischen Union verständigen, auch nicht in einer längerfristigen Perspektive. Der Vorschlag der Vergemeinschaftung der Einlagensicherung via EDIS kann aber kein Ersatz oder Wegbereiter für eine Weiterentwicklung der Eurozone zu einer politischen Union sein. Aufgrund der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, eine politische Union anzustreben, aber zugleich unausgewogene Vergemeinschaftungen in wirtschaftlicher Hinsicht beschließen zu wollen, wie etwa im Bereich der Einlagensicherung, entstehen zunehmend Spannungen innerhalb der Eurozone. Diese machen Europa nicht stabiler, sondern anfälliger für ernste Konflikte und können Parteien am Rand des demokratischen Spektrums fördern.

Nationale Eingriffsrechte in Kunde-Bank-Vertragsverhältnisse zu groß

Die Mitgliedsstaaten auch innerhalb der Eurozone verfügen weiterhin über weitreichende und von der EU keineswegs begrenzte Eingriffsrechte in die Vertragsverhältnisse zwischen Kreditinstituten und Endkunden. Derartige Eingriffe können die Bonität von Kreditinstituten in erheblicher Weise negativ beeinflussen mit Folgewirkungen für die ganze Finanzindustrie dieses Mitgliedsstaates. Jüngstes Beispiel ist etwa der Eingriff von Staaten wie Griechenland bei privaten Immobilienkrediten. Können zahlreiche Bürger ihre Immobilienkredite nicht mehr zurückzahlen und haben sich wirtschaftlich übernommen, ist die Versuchung von politischen Parteien und Regierungen groß, derartige Probleme zu Lasten ihrer Bankensysteme zu regeln. In Folge kann dies die Destabilisierung einzelner Institute oder des gesamten nationalen Bankensektors bedeuten. In solchen Fällen erhöht sich das Risiko für Einlagensicherungssysteme anderer Mitgliedsstaaten, da sie letztlich für diese politischen Entscheidungen mithaften. Eine derartige Haftungskaskade für populäre politische Entscheidungen in Mitgliedsstaaten darf nicht zu Lasten der Einleger und Sparer anderer Mitgliedsstaaten ausgetragen werden.

Eine Vergemeinschaftung setzt gravierende Fehlanreize für das Verhalten von Banken und Regierungen mit der Folge höherer systemischer Risiken

Die bis Anfang Juli 2015 in nationales Recht umzusetzende EU-Einlagensicherungsrichtlinie hat zugunsten der Einleger eine gesetzliche Sicherungsobergrenze von 100.000 Euro in ganz Europa verankert und strenge Qualitätsstandards für die Systeme normiert. Diese gerade erst begonnene nationale Umsetzung der Einlagensicherungsrichtlinie sollte konsequent in der gesamten EU umgesetzt, voll finanziert und nach angemessener Zeit überprüft werden.

Die Eigenverantwortung der Länder, der Banken und ihrer Sicherungssysteme in der Eurozone darf nicht durch Umverteilungsmechanismen, wie sie EDIS vorsieht, geschwächt werden. Statt Risiken umzuverteilen, müssen Risiken in den Finanzsystemen, der Realwirtschaft und den Staatshaushalten substanziell abgebaut werden. EDIS hat das Potenzial, in unkontrollierter Weise **Moral Hazard** auszulösen, weil die Anreizstruktur falsch gesetzt würde. Moral Hazard war ein zentraler Auslöser für viele Krisen. Der Verordnungsvorschlag setzt insoweit allein auf die Wirkung einer europäischen Bankenaufsicht und für die Übergangsphase auf eine (geringe) Mindestausstattung nationaler Fonds als Voraussetzung für eine gemeinschaftliche Haftung. Darüber hinaus wird die erwiesene stabilisierende Wirkung der bestehenden institutssichernden Systeme und ihrer Anreizstrukturen hingegen vollkommen ignoriert.

Es wäre nicht angemessen, wenn angesichts dieser Situation deutsche Institute mit einem rein lokalen oder regionalen Geschäftsgebiet durch erhebliche Beiträge und Nachschusspflichten via EDIS für Einlagen von Banken in der gesamten Eurozone haften, um auf diese Weise nationale Haushalte anderer Mitgliedsstaaten zu entlasten und die Beseitigung der Folgen lokaler / regionaler Schocks in anderen Ländern der Bankenunion zu finanzieren. Eine solche Haftung dürfte auch auf europarechtliche und verfassungsrechtliche Hindernisse stoßen.

Eine Vergemeinschaftung negiert unterschiedliche Geschäftsmodelle und Risikoprofile

Mit dem Eintritt in die europäische Bankenunion hat die EZB eine Differenzierung in die Kategorien der *Significant* und *Less Significant Banks (LSI's)* in Europa vorgenommen. Rund 120 bedeutende Kreditinstitutsgruppen (bestehend aus ca. 1.200 individuellen Instituten) werden direkt von der EZB überwacht, 3.400 weniger bedeutende Banken („LSI's“) unterstehen weiterhin der Beaufsichtigung durch den nationalen Aufseher. Der Grund für die Differenzierung liegt unter anderem in unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risikoprofilen von Banken in Europa. Gerade regionale Kreditinstitute, wie die deutschen Genossenschaftsbanken mit ihren über 18 Millionen Mitgliedern, zeichnen sich durch Selbstverantwortung und Unterstützung der lokalen Wirtschaft aus. Eine Vergemeinschaftung innerhalb der Eurozone wird gerade kleine, risikoarm aufgestellte Institute belasten, denn sie können am Markt nur konkurrieren, wenn die Instituttsicherung erhalten bleibt. Der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission sieht aber eine Instituttsicherung gar nicht mehr vor, nachdem die Einlagensicherung verge-

meinschaftet wäre. Die Prinzipien der Proportionalität und der Subsidiarität werden durch die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Vergemeinschaftung verletzt. Die Maßnahme EDIS ginge einseitig zu Lasten bestimmter kleiner und mittlerer Banken, obgleich diese in der Finanzkrise stabilisierend gewirkt und die Kreditvergabe an Unternehmen aufrechterhalten hatten. Über viele Jahrzehnte gut funktionierende Sicherungssysteme, wie die Institutssicherung der Genossenschaftsbanken in Deutschland, dürfen nicht faktisch abgeschafft werden zugunsten eines europäischen Gemeinschaftssystems, das weder theoretisch überzeugend noch mit dem Stand der Integration der Eurozone vereinbar ist.

EDIS untergräbt den Institutsschutz und belastet die deutschen Genossenschaftsbanken und Sparkassen in nicht akzeptabler Weise

Beunruhigend für Genossenschaftsbanken und Sparkassen, ihre Kunden und Mitglieder ist nicht zuletzt das mangelnde Verständnis der EU-Kommission hinsichtlich der Wirkungsweise und des gesamtwirtschaftlichen Nutzens der Institutssicherung. Wenn Banken, die einer Institutssicherung angeschlossen sind, zugleich Mittel für die Einlegerentschädigung in Form von Beiträgen zum Deposit Insurance Fonds (DIF) gemäß EDIS aufbringen müssen, ist dies eine nicht tragbare Doppelbelastung. Damit würde die EU die Institutssicherung, die gerade erst in die Einlagensicherungsrichtlinie aufgenommen wurde, de facto unmöglich machen. Das bekannte und nachhaltig wirksame Schutzniveau für die Einleger würde per EU-Verordnung abgeschafft.

EDIS löst also entgegen der Behauptung der EU-Kommission zusätzliche Kosten für die deutschen Genossenschaftsbanken und Sparkassen aus, zumal jenseits der Erstausrüstung eine Wiederauffüllungspflicht in den DIF entsteht, wenn es dort zu Abflüssen für Entschädigungs- oder Abwicklungsfälle kommt. Banken mit vorgeschaltetem Institutsschutz wären niemals Empfänger von Mitteln aus dem DIF, solange die Institutssicherung intakt ist. Damit schafft EDIS für Genossenschaftsbanken, Sparkassen und andere Institute mit Institutssicherung ein System, in dem nur eingezahlt werden soll, ohne dass jemals Leistungen zugunsten der betreffenden Banken in Aussicht stehen. Politisch, wirtschaftlich und rechtlich passt ein solches System nicht zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Eine Vergemeinschaftung untergräbt das Vertrauen der Bürger

Die Sicherheit der Bankeinlagen ist ein hohes Gut für Banken und ihre Kunden, ebenso wie für die Politik. Die Vergemeinschaftung der Haftungsrisiken unter Banken zu Lasten bestehender und krisenbewährter Sicherungssysteme durch den Verordnungsvorschlag sieht vor, dass alle Banken von Anfang 2017 teilweise und ab 2020 ausschließlich in einen europäischen Krisenfonds zahlen müssen und so in eine von vielen Bürgern als zu weitgehende finanzielle Solidarität mit anderen europäischen Ländern gezwungen würden.

Durch den stetigen Rückbau der nationalen Systeme ab 2020 und deren materielle Eingliederung in das europäische System ab 2024 wird die Sicherheit der Einlagen in Deutschland und anderen EU-Ländern geschwächt und damit auch das Vertrauen der Einleger. Vor allem die Tatsache, dass größere Schadensfälle in anderen europäischen Ländern die für Bankkunden in Deutschland bisher vorgesehenen Mittel der Sicherungsfonds abschmelzen lassen, beunruhigt viele Einleger / Sparer in Deutschland. Die rund 1.500 Institute der genossenschaftlichen FinanzGruppe und der Sparkassen-Finanzgruppe in Deutschland würden darüber hinaus auch in ihrer Vermögensposition benachteiligt, da sie zusätzliche Haftungsrisiken übernehmen müssten. Einleger und Mitglieder von Genossenschaftsbanken und Sparkassen lehnen den Eingriff der EU in ihre Vermögenssphäre ab. Eine wirkungsvolle Stabilisierung von Krisenherden verlangt, Probleme regional zu begrenzen und ein Überspringen auf ein europäisches Sicherungssystem zu vermeiden. Gerade im Sinne einer größeren Stabilität sind und bleiben nationale Sicherungssysteme geboten.