



Einlagensicherung in der Bankenunion: Optionen für die dritte Säule

16. September 2015

Autor

Patricia Wruuck
+49 69 910-31832
patricia.wruuck@db.com

Editor

Jan Schildbach

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Ralf Hoffmann

Originalveröffentlichung in englischer
Sprache: 19. August 2015.

- Die jüngste Reform der Einlagensicherungssysteme (ESS) in der EU, die bis zum Juli 2015 umzusetzen war, folgte einem graduellen Ansatz. Die Einlagensicherungssysteme wurden weiter harmonisiert und die neue Richtlinie legte erstmals einheitliche Regeln für deren Finanzierung fest: ESS sollen vorab finanziert werden und die Fonds bis zum Jahr 2024 eine einheitliche Zielausstattung erreichen. Die nationale Struktur der Einlagensicherungssysteme bleibt jedoch bestehen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Reform der Einlagensicherungssysteme deutlich von den Bereichen Aufsicht und Abwicklung, wo weitreichender reformiert worden ist.
- Die Diskussion über die Zukunft der ESS hat zuletzt wieder Fahrt aufgenommen. Der Bericht der fünf Präsidenten zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion identifizierte die Einlagensicherung als einen der wesentlichen verbleibenden Bereiche der Bankenunion, die der Vervollständigung harren, und beinhaltete Ideen zur Einführung eines europäischen Einlagensicherungssystems. Auch bettete der Präsidentenbericht das Thema ESS-Reform in die grundsätzliche Debatte über den Zustand der Eurozone und ihre künftige Entwicklung ein.
- Während eine gemeinsame Einlagensicherung in der EU eine eher langfristige Option scheint, liegen auch einige Vorschläge zur Ergänzung der Einlagensicherungssysteme mit kurz- und mittelfristiger Perspektive auf dem Tisch. Diese zielen auf Ergänzungen der bestehenden Systeme, um die Finanzkapazität der einzelnen ESS durch zusätzliche Unterstützungsmöglichkeiten zu stärken. Zu den Ideen zählen u.a. a) die Stärkung eines Netzwerks der ESS inklusive Optionen für eine bilaterale Kreditvergabe, b) die Schaffung eines Rückversicherungssystems für ESS und c) der Zugang für ESS zu einem gemeinsamen staatlichen Rettungsschirm.

Bislang ist die Einlagensicherung gewissermaßen die vernachlässigte Säule der Bankenunion gewesen. Als Teil der Debatte um Zustand und Zukunft der Eurozone hat die Diskussion um die Einlagensicherung jedoch nun wieder Fahrt aufgenommen. Insbesondere der Bericht der fünf Präsidenten zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion hat die Einlagensicherung als einen der Bereiche der Bankenunion identifiziert, die der Vervollständigung harren. Auch regt der Bericht die Schaffung eines europäischen Systems der Einlagensicherung an.¹

¹ Siehe Jean-Claude Juncker et al. (2015) und IWF (2015).



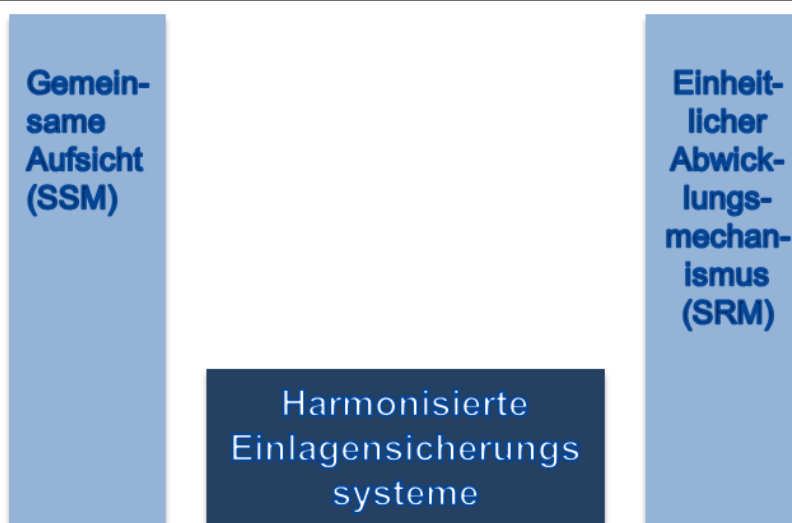
Einlagensicherung in der Bankenunion

Der Status quo der Bankenunion lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die gemeinsame Bankenaufsicht unter der Ägide der EZB hat im November 2014 ihre Arbeit aufgenommen. Für die Abwicklung von in Schwierigkeiten geratenen Banken wurde ein gemeinsamer Mechanismus eingerichtet, wobei das Single Resolution Board ab 2016 voll einsatzfähig sein wird und der aus Bankbeiträgen finanzierte gemeinsame Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) in den nächsten Jahren schrittweise aufgefüllt werden soll. Beide Elemente – Aufsicht und Abwicklung – sind wichtige Schritte in Richtung eines integrierten und widerstandsfähigeren Bankenmarktes in Europa. In beiden Fällen wurden Kompetenzen an die europäische Ebene übertragen und mit dem SRF ein gemeinsamer Fonds geschaffen, um eine Abwicklung finanziell flankieren zu können.

Verglichen damit erfolgten die Änderungen bei den Einlagensicherungssystemen eher graduell.² Die jüngste Reform der Einlagensicherungsrichtlinie, die bis Anfang Juli 2015 umzusetzen war, hat die Anforderungen an ESS weiter harmonisiert. Hierbei lag ein besonderer Schwerpunkt auf dem Verbraucherschutz, der etwa durch Anforderungen an Verbraucherinformationen zu Einlagensicherungssystemen oder Vorgaben für eine schnellere Erstattung im Schadensfall gestärkt werden soll. Die größte Neuerung sind jedoch die einheitlichen Vorgaben zur Finanzierung von ESS, die nun erstmals Bestandteil gemeinschaftlicher Regeln geworden sind. ESS sollen vorab finanziert sein und die Einlagensicherungsfonds bis 2024 eine einheitliche Zielausstattung erreichen. Wenngleich die Vorgaben für ESS damit harmonisiert sind, bleiben die Fonds jedoch separat.

Zwei Säulen und ein Fundament: Einlagensicherung in der Bankenunion

1



Quelle: Deutsche Bank Research

Kritische Stimmen merken an, dass die gegenwärtige Konstruktion in Krisensituationen einer Abschottung von Liquidität und Marktfragmentierung auf nationaler Basis Vorschub leisten kann. Auch wären größere, aber lokal konzentrierte Schocks für ein dezentral organisiertes System eine Herausforderung. In einem solchen Fall wären einzelne Systeme hohem Druck ausgesetzt und die Verbindung zwischen Staat und Banken würde wieder in den Fokus rücken. Genau diesen Nexus sollte die Bankenunion eigentlich aufbrechen.

² Für eine weiterführende Diskussion der Reform der Einlagensicherungsrichtlinie s. Wruuck (2014).

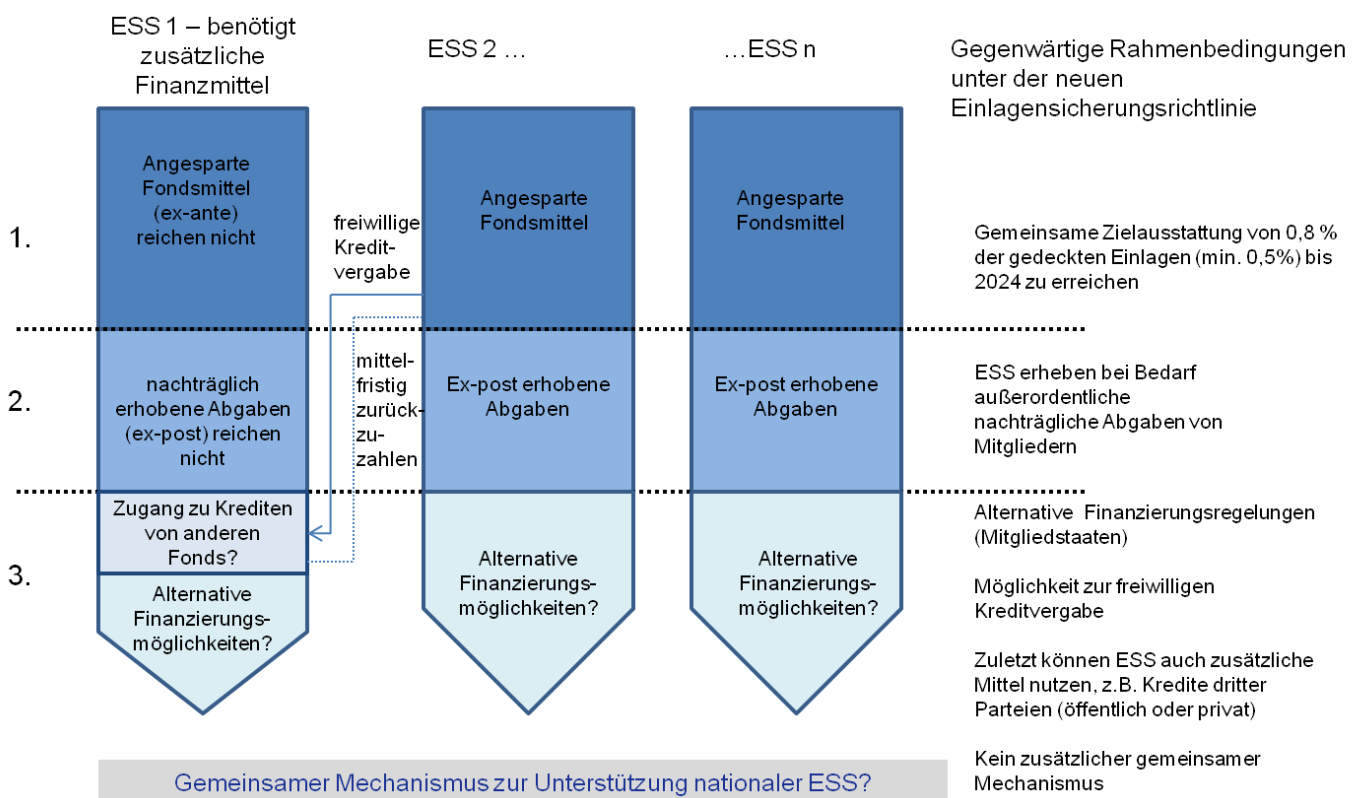


Einlagensicherung in der Bankenunion

Verschiedene Möglichkeiten zur Stärkung von Einlagensicherungssystemen

Was sind mögliche Optionen, um diese Probleme anzugehen? Die Einrichtung einer gemeinsamen Einlagensicherung bleibt umstritten. Befürworter betonen die größere Widerstandsfähigkeit eines einheitlichen Systems sowie Effizienzvorteile. Skeptiker mahnen Subsidiarität an, argumentieren, dass nationale ESS auch zum Monitoring in den jeweiligen Finanzsystemen beitragen und warnen vor der Vergemeinschaftung von Risiken. Gegenwärtig scheint eine gemeinsame Einlagensicherung in absehbarer Zeit eher wenig realistisch, was nicht zuletzt auf die Unterschiede zwischen den bestehenden Sicherungs-, aber auch zwischen den Bankensystemen zurückzuführen ist. Aber wie sieht es mit den zuletzt unterbreiteten Vorschlägen aus und ihren Perspektiven für die kurze bzw. mittlere Frist?

Schematische Darstellung von Finanzierungsmöglichkeiten für Einlagensicherungssysteme in der EU



Quellen: Europäische Kommission, EBA, Deutsche Bank Research

Ideen für den kurz- bzw. mittelfristigen Ansatz zielen eher auf Anpassungen innerhalb des gegenwärtigen Rahmens (d.h. mit nationalen Systemen, die entsprechend der Vorgaben der neuen Richtlinie arbeiten). Vor allem werden Möglichkeiten ausgelotet, um die Finanzkraft der ESS durch zusätzliche Mechanismen zu stärken (d.h. Optionen für die dritte Stufe in Grafik 2), in diesem Zuge die Widerstandsfähigkeit des Systems insgesamt zu erhöhen und den Nexus zwischen Banken und Staaten abzuschwächen. Theoretisch gibt es hierfür mehrere Möglichkeiten. Diese beinhalten die Kreditvergabe zwischen ESS oder die Einrichtung eines gemeinsamen Unterstützungsmechanismus.



Ein ESS-Netzwerk

Die erste Variante wäre die Stärkung eines europäischen Netzwerks von Einlagensicherungssystemen durch Möglichkeiten zur gegenseitigen Kreditvergabe. Die Neufassung der Einlagensicherungsrichtlinie sieht diese Option bereits auf freiwilliger Basis vor. Außerdem enthält sie Vorgaben für die Kreditaufnahme – etwa um sicherzustellen, dass die eigenen angesammelten Mittel und gegebenenfalls nachträglich zu erhebende Beiträge zuerst verwendet werden, dass der Kredit einen Höchstbetrag nicht überschreitet und binnen fünf Jahren zurückgezahlt werden muss.

Ein System mit stärkerer gegenseitiger Kreditvergabe wirft jedoch auch Fragen auf. Wenn etwa Unterstützung ad hoc beantragt werden sollte, d.h. wenn der „Ernstfall“ eingetreten ist, könnten andere ESS sich bei der Kreditvergabe zurückhalten, weil sie befürchten, dass ein solcher Schock möglicherweise kein völlig isoliertes Problem ist. Wenn allerdings Beistands- bzw. Kreditvergabevereinbarungen vorab ausgehandelt werden, setzt dies einen weitreichenden Informationsaustausch zwischen den nationalen Systemen voraus, etwa zu verfügbaren Kapazitäten, Beiträgen und den Bedingungen, unter denen Unterstützung gewährt wird. Nur so lassen sich die Risiken für die Beteiligten sinnvoll einschätzen. Auch könnte ein Kooperationsforum oder ein Vermittler erforderlich sein, um solche Arrangements auszuhandeln, bzw. hierbei eine Koordinierungsrolle spielen.³ ESS unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Finanzierungskapazität – und damit entsprechend auch ihre Möglichkeiten, als Kreditgeber zu agieren (bzw. einen solchen zu finden). Auch ist die Motivation, als Kreditgeber zu fungieren, möglicherweise begrenzt, solange noch eigene Mittel angesammelt werden müssen, um die Vorgaben zur Zielausstattung zu erfüllen. So haben etwa einige Länder erst vor kurzer Zeit vorab finanzierte ESS eingerichtet.

Schaffung einer gemeinsamen Finanzierungsmöglichkeit

Ein zweiter Vorschlag ist die Einrichtung einer gemeinsamen Finanzierungsmöglichkeit, die als zusätzliche Sicherung dienen könnte. Hierfür gibt es verschiedene Ideen, z.B. ein Rückversicherungssystem (Bericht der fünf Präsidenten) oder der Zugang zu einem gemeinsamen staatlichen Rettungsschirm für nationale ESS (IWF). Diese Varianten unterscheiden sich konzeptionell.

Mit dem Rückversicherungsmodell würde eine Instanz geschaffen, die einen Teil der Risiken und potenziell der Verluste übernimmt.⁴ Die Konditionen, unter denen der Rückversicherer einspringt, würden im Voraus zwischen Rückversicherer und dem individuellen ESS vereinbart, wobei Letzteres eine Prämie für diese Versicherungsleistung zahlt. Dies ist als privat finanziertes System ange-dacht.

Die ESS in den Mitgliedstaaten würden weiterhin als Erste für Verluste eintreten und das Rückversicherungssystem nur unter den vereinbarten Konditionen einspringen. Dies würde Monitoringanreize für nationale ESS bewahren. Ein Rückversicherer als zusätzliches Element könnte sogar für ein stärkeres systemisches Monitoring sorgen und damit das Risikomanagement und die Widerstandsfähigkeit des Systems verbessern – auch weil ein Rückversicherer Informationen über mehrere Versicherungsnehmer hätte. Die Vereinbarungen könnten differenzierte Prämien für ESS beinhalten, entsprechend unterschiedlicher Risiken. Allerdings wäre die Versicherung als solche und die adäquate Bepreisung von Risiken für die Rückversicherung entscheidend, damit ein

³ Sowohl das Europäische Forum der Einlagenversicherer (EFDI) als auch die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) haben in der letzten Zeit ihre Bemühungen verstärkt, um die Zusammenarbeit zwischen ESS zu erleichtern. S. z.B. EBA (2015).

⁴ Die Rückversicherungsidee wurde zuvor bereits von Gros (2013) diskutiert.



Einlagensicherung in der Bankenunion

Einlagensicherungsreform in Österreich

3

Die Umsetzung der neuen Einlagensicherungsrichtlinie hat in Österreich Reformen angestoßen. Bislang operierte das dortige System ex-post finanziert und mit einem Mix privater und öffentlicher Mittel, wobei die Banken und der österreichische Staat jeweils EUR 50.000 pro Einleger pro Bank garantierten.

Bisher gab es in Österreich fünf Einlagensicherungssysteme für: a) private Geschäftsbanken, b) Raiffeisenbanken, c) private Sparkassen, d) Volksbanken und e) privatisierte, regional tätige Hypothekenbanken.

Ein neuer Gesetzentwurf zur Umsetzung der Einlagensicherungsrichtlinie würde die Organisation der ESS substanziell verändern. Der Vorschlag sieht vor, dass die ESS ex-ante finanziert werden, wie in der Einlagensicherungsrichtlinie angelegt. Bis 2018 würden mehrere Fonds parallel weiter existieren und wären verpflichtet, sich gegenseitig zu unterstützen. Ab 2019 würde ein gemeinsames System in Kraft treten. Institutssicherungssysteme könnten offiziell als ESS anerkannt werden.

Quellen: Österreichisches Finanzministerium, JRC, Deutsche Bank Research

solches System effektiv funktioniert und im Ergebnis einen positiven Beitrag zur Finanzstabilität leistet. Auch müsste ein Rückversicherungssystem über ausreichende Mittel verfügen, um glaubwürdig zu sein. Kurzfristig dürfte dies eine erhebliche Herausforderung sein, weil Mittel dann sofort verfügbar sein müssten. Wenn diese erst über einen längeren Zeitraum aufgebaut würden, könnte ein Rückversicherer erst allmählich zu einer leistungsfähigen Ergänzung werden.

Eine Alternative könnte darin bestehen, den ESS Zugang zu einem gemeinsamen staatlichen Rettungsschirm zu geben, etwa dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).⁵ Dies hätte Vorteile im Hinblick auf Verfügbarkeit, Einfachheit und Glaubwürdigkeit des Arrangements und könnte damit kurzfristig vertrauensstärkend wirken. Allerdings fehlt hier die zusätzliche Monitoringkomponente. Darüber hinaus würde diese Variante (erneut) die Frage aufwerfen, wie mit Altlasten in Bankbilanzen und ihrer möglichen Vergemeinschaftung umzugehen sei. Obwohl der Zugang zu einem gemeinsamen Rettungsschirm die Verbindung zwischen Staaten und Banken auf der Ebene der Mitgliedstaaten schwächen würde, impliziert er eine gemeinsame (staatliche) Haftung für die ESM-Mitgliedstaaten.

Die Finanzstabilität der Eurozone insgesamt sowie ihrer Mitglieder zu gewährleisten, ist Teil der Zielsetzung des ESM.⁶ Würde er als Rettungsschirm für ESS fungieren, wäre die Frage, wie hierbei das Konditionalitätsprinzip angewendet würde und auch, inwieweit es eine gute Idee wäre, ein einziges Instrument (ESM) für verschiedene Zwecke zu verwenden. Schließlich könnte der Rückgriff auf den ESM praktische Fragen aufwerfen, z.B. den Einbezug nationaler Parlamente und damit einhergehende Risiken für Verzögerungen und Politisierung.

Die verschiedenen genannten Ideen schließen einander nicht unbedingt aus, bzw. das Regelwerk kann sich im Zeitverlauf auch verändern. Klar ist, dass alle derzeit diskutierten Optionen Vor- und Nachteile mit sich bringen und mitunter auch Zielkonflikte beinhalten. Dennoch sollte der „Blick aufs große Ganze“ hierüber nicht verloren gehen. Wenn die Verbindung zwischen Staaten und Banken durch eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Einlagensicherungssystemen geschwächt wird, könnte dies einen nicht unerheblichen Beitrag zur Stärkung der Bankenunion und eines integrierten Marktes leisten.

Ausblick

Die Diskussion über die zukünftige Gestaltung der Einlagensicherungssysteme in Europa wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Die Kommission hat bereits weitere Konsultationen im Hinblick auf mögliche Ergänzungen der Einlagensicherungssysteme angekündigt. Mittelfristig steht zudem 2019 ein Bericht über die Umsetzung der geänderten Einlagensicherungsrichtlinie an, der darlegen soll, wie die ESS in einem europäischen System zusammenarbeiten können, und der möglicherweise von einem Legislativvorschlag begleitet wird. Gleichzeitig wäre dies ein möglicher Zeitpunkt, zu dem auch die Kohärenz zwischen dem Institutionendesign von Einlagensicherungssystemen und den Regeln für die Bankenabwicklung und der Architektur der Bankenunion insgesamt neu geprüft werden könnte.

Die europäischen Einlagensicherungssysteme sind als Teil ihrer nationalen Bankensysteme gewachsen. Mitunter ist es schwieriger, bestehende Strukturen zu verändern, die bereits eine lange Historie haben, als völlig neue zu schaffen (wie z.B. bei der Bankenabwicklung, wo bis vor Kurzem nur wenige Länder über spezifische Fonds verfügten). Dennoch sind etablierte ESS jetzt auch Teil der Bankenunion. Dies bedeutet, dass das Funktionieren der einzelnen ESS wichtig

⁵ S. IWF (2015).

⁶ S. Art.3 des ESM-Vertrags.



Einlagensicherung in der Bankenunion

für das System insgesamt ist und deshalb besondere Aufmerksamkeit verdient. So wie die Stärkung der Finanzierungskapazität von ESS die systemische Widerstandsfähigkeit verbessern und damit die Bankenunion insgesamt stabiler machen kann, verdienen es diese Überlegungen, offen diskutiert zu werden.

Patricia Wruuck (+49 69 910 31832, patricia.wruuck@db.com)

Quellen

Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Einlagensicherungssysteme.

EBA (2015). Draft guidelines on cooperation agreements between deposit guarantee schemes under Directive 2014/49/EU.

Gros, Daniel (2013). Principles of a Two-Tier European Deposit (Re)Insurance system. CEPS Policy Brief No. 287.

IWF (2015). Euro Area Policies. IMF Country Report No. 15/204, July 2015. Washington.

Joint Research Center (2014). Updated estimates of EU eligible and covered deposits. Joint Research Center Report EUR 26469 EN.

Juncker, Jean-Claude (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union. Verfügbar unter <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/>

Wruuck, Patricia (2014). Deposit Guarantee Reform in Europe: A systemic perspective. Deutsche Bank Research. Current Issues.

© Copyright 2015. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.