

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den  
x

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

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

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

## zur Überprüfung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme

### 1. EINLEITUNG

Einlagensicherungssysteme bieten Einlegern eine Sicherheit, damit sie im Falle der Zahlungsunfähigkeit eines Kreditinstituts zumindest einen Teil ihre Bankeinlagen zurückerhalten. Gemäß der Richtlinie 94/19/EG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet dafür zu sorgen, dass auf ihrem Hoheitsgebiet eines oder mehrere Systeme vorhanden sind, wodurch in der gesamten Europäischen Union ein Mindestmaß an Einlegerschutz sichergestellt werden konnte. Die Richtlinie wurde in allen Mitgliedstaaten in einzelstaatliches Recht umgesetzt<sup>1</sup>.

Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum bei der Wahl der Systeme, die für die jeweiligen Marktbedingungen am besten geeignet sind. Damit aber gleiche Ausgangsbedingungen für alle bestehen, wurden Bestimmungen aufgenommen, die Filialen ausländischer Banken in der EU die Möglichkeit bieten, in die Systeme des Aufnahmemitgliedstaats aufgenommen zu werden, um den gleichen Sicherungsumfang bieten zu können wie einheimische Banken des Aufnahmemitgliedstaats<sup>2</sup>.

Elf Jahre nach ihrer Umsetzung in einzelstaatliches Recht hat die Kommission nichtsdestoweniger die Richtlinie dahingehend überprüft, inwieweit die bestehenden Regelungen angesichts der zunehmenden Integration der Finanzmärkte und der grenzüberschreitenden Zusammenschlüsse von Kreditinstituten noch ihrem Zweck gerecht werden. So wurden bei der Konsultation durch die Kommission insbesondere die Unterschiede in der Art der Finanzierung der Systeme genannt, die die grenzüberschreitende Konsolidierung behinderten und aus wettbewerblicher Sicht als unfair angesehen werden. Auch bestehen zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede in Höhe und Umfang der den Einlegern gewährten Sicherung, darüber hinaus wurde auf Probleme verwiesen, die bei grenzüberschreitenden Situationen zwischen den Sicherungssystemen aufgetreten sind.

Das Ziel dieser Mitteilung besteht darin, Schlussfolgerungen aus dem Anhörungsverfahren zu ziehen, auf die Anliegen der interessierten Kreise einzugehen, kurzfristige und nicht-legislative Wege aufzuzeigen, wie die Wirksamkeit der Richtlinie verbessert werden kann, und die Kommissionsstrategie für Einlagensicherungssysteme für die nächsten Jahre zu skizzieren.

#### 1.1. Im Zuge der Anhörung vorgebrachte Argumente für und gegen eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens

Das Anhörungsverfahren hat ein uneinheitliches Meinungsbild zur Notwendigkeit ergeben, die Regelungen für die Einlagengarantien zu ändern.

---

<sup>1</sup> Zur Anpassung an die in der Richtlinie geforderte Mindestdeckung von € 20.000 wurden Übergangsregelungen vereinbart.

<sup>2</sup> Als "Aufstockungsregelung" bezeichnet.

Für eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens wurden folgende Gründe vorgebracht:

- Zwischen der Höhe der Garantien für Einleger bestünden erhebliche Unterschiede (von gerade €14.481 in Lettland bis €103.291 in Italien).
- Erhebliche Unterschiede bestünden auch in der Art und Weise, wie Auszahlungen an die Einleger finanziert werden. Hier gebe es "Ex-post"-Finanzierungen, bei denen die Mittel erst im Fall der Insolvenz einer Bank von den Mitgliedern verlangt werden, und "Ex-ante"-Finanzierungen, bei denen die Mitglieder Beiträge an einen Haftungsfonds entrichten, wenngleich es große Unterschiede im Umfang der Vorfinanzierungen gebe. Solche Unterschiede, wird argumentiert, ließen Zweifel hinsichtlich der grenzüberschreitenden Funktionsfähigkeit des Systems in Krisensituationen aufkommen, würden zu Wettbewerbsverzerrungen führen, da Banken, die kostengünstigeren Regelungen unterliegen, einen unlauteren Vorteil daraus hätten, und stellten ein Hindernis für Banken dar, die ihre Tätigkeit auf der Grundlage des Statuts der Europäischen Aktiengesellschaft konsolidieren wollten.

Andere argumentierten gegen Veränderungen zum jetzigen Zeitpunkt und nannten vor allem die damit verbundenen hohen Kosten (insbesondere für die Mitgliedstaaten mit Ex-post-Regelungen, die sich auf Vorfinanzierungen einstellen müssten). Unter den derzeitigen Bedingungen funktioniere das System relativ reibungslos und eigne sich für aufsichtsrechtliche Belange, so die Argumente, auch würden die bestehenden Regelungen zu keinen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Märkten führen. Ferner wurde argumentiert, dass die Probleme bei der grenzüberschreitenden Konsolidierung nur sehr wenige Institute betreffen, so dass dies eine grundlegende Änderung der bestehenden Regelung nicht rechtfertigen würde.

## **1.2. Reaktionen auf die Anhörung der interessierten Kreise**

Zum jetzigen Zeitpunkt scheinen die Meinungen eher zur Beibehaltung des Status quo zu tendieren, um die Kosten einer Änderung des bestehenden Rechtsrahmens zu vermeiden, zumal die wirtschaftliche Tragweite noch nicht abzusehen ist.

Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass es letztlich langfristig sehr teuer wird, wenn der Rechtsrahmen nicht mit der zunehmenden Integration der Finanzmärkte in Europa Schritt halten kann, sollten fehlende standardisierte Regeln dazu führen, dass das Sicherheitsnetz seine Überwachungsfunktion in grenzüberschreitenden Krisensituationen nicht mehr angemessen erfüllen kann. Ist das Vertrauen in den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen erst einmal erschüttert, könnte dies der Wirtschaft sehr viel teurer zu stehen kommen als die Höhe der Investitionen, die für eine zufrieden stellende Funktionsweise des gemeinschaftsweiten Sicherheitsnetzes benötigt werden.

Unterlässt man es, wenigsten einige dieser Probleme zu beheben, geht dies letztlich möglicherweise auch zu Lasten der Verbraucher: Auch wenn die Zahl der direkten grenzüberschreitenden Einlagen noch relativ gering ist, lassen jüngste Untersuchungen darauf schließen, dass eine wachsende Zahl von EU-Bürgern den Kauf von Finanzprodukten im Ausland in Betracht zieht. Damit steigt die Nachfrage nach der Eröffnung von Bankkonten in einem anderen Mitgliedstaat<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> SEK (2005) 927, S. 11.

Die Kommission schlägt daher vor, zweigleisig auf die Ergebnisse des Überprüfungsverfahrens zu reagieren. Zunächst wird sie versuchen, pragmatische Konzepte für die festgestellten Probleme auszuarbeiten, die sich ohne Änderung des bestehenden Rechtsrahmens umsetzen lassen. In einem zweiten Schritt wird sie auf weiter reichende Veränderungen eingehen, die möglicherweise eine Überarbeitung des geltenden EU-Rechts zur Einlagensicherung erforderlich machen.

## **2. PRAGMATISCHE NICHT-LEGISLATIVE LÖSUNGEN**

Die Kommission ist der Auffassung, dass als Reaktion auf die Anhörung einige kurzfristige Verbesserungen der geltenden Regelungen vorgenommen werden können, ohne die bestehende Richtlinie ändern zu müssen. Ausgestaltung und Umsetzung solcher Lösungen könnten in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe der Kommission, in der die Mitgliedstaaten vertreten sind, mit dem 'European Forum of Deposit Insurers' (EFDI) oder Vertretern der Bankenverbände auf EU-Ebene erfolgen. Einige Erläuterungen zu Auslegungsfragen und Empfehlungen sind bereits nachstehend aufgeführt.

### **2.1. Begriffsbestimmung von Einlagen und Deckungsumfang**

Die geltende Begriffsbestimmung von "Einlage" in Artikel 1 Absatz 1 ist weit gefasst. Von keiner Seite wurde vorgeschlagen, hier eine Änderung dahingehend vorzunehmen, auch Produkte, die möglicherweise außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegen, abzudecken.

Da jedoch die Mitgliedstaaten die in Anhang I der Richtlinie<sup>4</sup> aufgeführten Ausnahmen nach eigenem Ermessen festlegen können, wurde vorgeschlagen, den Anwendungsbereich zu straffen und für alle Mitgliedstaaten einheitlicher zu gestalten, indem dieser Ermessensspielraum eingeschränkt wird.

Die Kommission schlägt vor, eine Umfrage zu den derzeit abgedeckten Sparprodukten und zu den Folgen der Ausnahmeregelung durchzuführen. Im Zuge der Umfrage, die mit Unterstützung der Arbeitsgruppe der Kommission zu Einlagensicherungssystemen oder dem EFDI durchgeführt werden könnte, sollte auch festgestellt werden, ob es eine geeignete lückenlose sektorübergreifende Deckung gibt (Versicherungen<sup>5</sup>, Investments und Einlagen). Dies wäre angesichts der immer schwieriger werdenden Abgrenzung zwischen den einzelnen Finanzprodukten sinnvoll.

### **2.2. Selbstbehalt**

Entsprechend den Bestimmungen der Richtlinie zur Eigenbeteiligung, können die Mitgliedstaaten festlegen, dass Einleger einen bestimmten Prozentsatz ihrer Verluste selbst tragen müssen, sobald ihre Einlagen nicht verfügbar werden. So haben einige Mitgliedstaaten Vorschriften erlassen, die den an die Einleger im Falle der Insolvenz einer Bank auszahlenden Betrag begrenzen, auch wenn dieser unter der garantierten Schwelle liegt<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Die Mitgliedstaaten können Einlagen in Nicht-EU-Währungen oder bestimmte Einleger, wie Bankvorstände oder Unternehmen einer bestimmten Größe, von der Sicherung ausnehmen.

<sup>5</sup> Eine Studie zur Machbarkeit von Versicherungsgarantiesystemen in der EU wird in Auftrag gegeben.

<sup>6</sup> Nach Artikel 7 Absatz 4 können die Mitgliedstaaten die Einlagensicherung auf 90 % der gesamten Einlagen begrenzen, solange der auszuzahlende Betrag €20.000 nicht überschreitet (siehe Fußnote 7).

Zum jetzigen Zeitpunkt scheint nur wenig Interesse daran zu bestehen, die Vorschriften für den Selbstbehalt kurzfristig zu ändern. Generell besteht unter den Beteiligten offenbar keine Einigkeit darüber, ob der Grundsatz des "moral-hazard" (d. h. das Risiko, dass sich Einleger für eine Bank entscheiden, ohne deren Solidität zu prüfen, da ihre Einlagen ohnehin gesichert sind) dies rechtfertigen würde. Einige sind der Auffassung, dass der Selbstbehalt ein unabdingbares Element darstelle, "moral hazard" zu verhindern, während andere, insbesondere die Verbraucherschutzverbände, dagegenhalten, dass die Einleger nicht in die Lage gebracht werden sollten, die Solidität eines Kreditinstituts selbst zu beurteilen.

Angesichts dieses uneinheitlichen Meinungsbilds ist die Kommission nicht davon überzeugt, dass eine Änderung der Selbstbehaltregelung zu diesem Zeitpunkt gerechtfertigt wäre. Die Kommission wird diesen Punkt zu einem späteren Zeitpunkt im Zusammenhang mit anderen etwaigen Änderungen der Richtlinie nochmals überprüfen (siehe Kapitel 3)<sup>7</sup>.

### **2.3. Geringfügigkeitsklausel**

Das Anhörungsverfahren hat auch ergeben, dass bestimmte Akteure die Einführung einer Geringfügigkeitsklausel in die Richtlinie befürworten würden, derzufolge geringfügige Einlagen, bei denen die Verwaltungskosten den Erstattungsbetrag übersteigen würden, nicht erstattet werden sollten. Dies dürfte sich nur geringfügig auf die grenzüberschreitenden Aktivitäten auswirken, da es als unwahrscheinlich gelten kann, dass die fraglichen Beträge (z. B. schlugen die Kommissionsdienststellen in dem Anhörungspapier einen Betrag von €20 vor<sup>8</sup>) für die Einleger von Bedeutung sind. Andererseits sollte es möglich sein, mit modernen IT-Systemen die Verwaltungskosten niedrig zu halten.

Die Kommission hält es zu diesem Zeitpunkt nicht für angebracht, eine Geringfügigkeitsklausel aufzunehmen, da die Vorschriften zum Selbstbehalt und zur Geringfügigkeit mit der Begrenzung des Anlegerschutzes verknüpft sind und daher nicht getrennt behandelt werden sollten.

### **2.4. Aufstockungsvorschriften "topping-up"**

Nach den Aufstockungsvorschriften hat eine Bank, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat eine Zweigstelle eröffnet, in dem die Entschädigung nach Höhe und Umfang die Sicherung aus dem Herkunftsland übersteigt, Anspruch auf Mitwirkung in der gesetzlichen Sicherungseinrichtung des Aufnahmelandes. Damit kann die Bank die gleichen Sicherheiten bieten wie einheimische Banken.

Unter den Akteuren und den Mitgliedstaaten herrscht breites Einvernehmen darüber, dass die Aufstockungsvorschriften solange notwendig sind, wie der Deckungsbetrag nicht einheitlich

---

<sup>7</sup> Während der Anhörung wurde allerdings ein Aspekt des Selbstbehalts angesprochen, der der Klärung bedarf. Es geht darum, ob nach der Richtlinie der Selbstbehalt bereits bei der Mindestdeckung von €20.000 gelten darf. Korrekt ausgelegt besagt Artikel 7 Absatz 4, dass die Mindestdeckung auf einen bestimmten Prozentsatz der Einlagen begrenzt werden kann, dass dieser Prozentsatz jedoch auf mindestens 90 % der gesamten Einlagen festzulegen ist, bis die Mindestdeckung von €20.000 erreicht ist. Dieser Betrag der Mindestdeckung darf auf keinen Fall unterschritten werden. In der Begründung zur Richtlinie heißt es ganz klar, dass die Mindestdeckung unbeschadet der Anwendung eines Selbstbehalts gilt. In einem Mitgliedstaat, der einen Selbstbehalt von 10 % vorschreibt, liegt der Betrag der Mindestdeckung damit bei €22.222. Die Kommission wird darauf achten, dass Artikel 7 Absatz 4 von den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewandt wird.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf).

festgelegt ist, auch wenn die meisten Akteure ihnen nur geringe praktische Bedeutung beimessen, da nur wenige einschlägige Vereinbarungen abgeschlossen wurden.

Es besteht offenbar kein dringender Handlungsbedarf, die Richtlinie in diesem Punkt zu ändern, auch wenn hier noch Spielraum für Maßnahmen ohne Gesetzescharakter besteht, die Vereinbarungen zwischen den Sicherungssystemen zu erleichtern und etwaige Reibungsverluste zwischen den bestehenden Systemen zu beseitigen. Die Kommission würde eine fakultative Rahmenvereinbarung zu den Aufstockungsregelungen unterstützen, die vom EFDI ausgearbeitet und entsprechend der Anforderungen der einzelnen Sicherungssysteme<sup>9</sup> angepasst werden könnte, sofern das Gemeinschaftsrecht eingehalten wird.

Aus der öffentlichen Anhörung lässt sich, angesichts der vielfachen Hindernisse, die sich aus der Mindestharmonisierung der Sicherungssysteme für die Aufstockungsregelungen ergeben, eine gewisse Unterstützung für eine Aufstockung auf das Sicherungsniveau des Herkunftslands ableiten. Bei einer Aufstockung auf das Sicherungsniveau des Herkunftslands würde die Deckungslücke zwischen den Sicherungssystemen des Herkunfts- und des Aufnahmestaats durch das Sicherungssystem des Herkunftslands gedeckt. Die Kommission möchte an dieser Stelle nochmals darauf hinweisen, dass gemäß der Richtlinie die Mitgliedstaaten bereits die Möglichkeit haben, solche Regelungen zu treffen<sup>10</sup>.

Darüber hinaus befassen sich die geltenden Aufstockungsvorschriften nur mit der Bereitstellung von Dienstleistungen über die Zweigstellen. Die Dienstleistungen werden aber in anderen Mitgliedstaaten zunehmend direkt ohne die Eröffnung von Zweigstellen oder Tochtergesellschaften angeboten. Langfristig könnte es sinnvoll sein zu prüfen, inwieweit die geltenden Vorschriften auf Dienstleistungen ausgeweitet werden sollten, die direkt aus einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden<sup>11</sup>. Da die Richtlinie jedoch den Sicherungssystemen *nicht untersagt*, Kreditinstitute, die auf diese Art und Weise tätig sind, aufzunehmen, erscheint eine Gesetzesänderung zu diesem Zeitpunkt nicht dringlich.

## 2.5. Informationsaustausch

Bei der öffentlichen Anhörung lehnten es die meisten Akteure ab, weitere Bestimmungen zum Informationsaustausch zwischen den Sicherungssystemen des Herkunfts- und Aufnahmelandes in die Richtlinie aufzunehmen. Um auf diesem Gebiet unnötige Missverständnisse zu vermeiden, könnte der Informationsfluss zwischen den Sicherungssystemen jedoch durch nicht regulatorische Maßnahmen, insbesondere solche zur Aufstockung, verbessert werden. Die Kommission würde zwar Arbeiten des EFDI zur Ausarbeitung einer unverbindlichen Mustervereinbarung unterstützen, legt aber Wert auf die Feststellung, dass solche Arbeiten zu keinen Überschneidungen mit Arbeiten führen dürften,

---

<sup>9</sup> Siehe Anhang II der Richtlinie. Weitergehende Arbeiten könnten sich auf Bereiche erstrecken, in denen bei der Aushandlung von Vereinbarungen Probleme aufgetreten sind, etwa bei Fragen der Abmilderung der Folgen unterschiedlicher Handhabung der Verrechnung von Verbindlichkeiten und der unterschiedlichen Rangfolge der Sicherungssysteme im Herkunfts- und Aufnahmeland im Falle eines Insolvenzverfahrens im Herkunftsland der Bank.

<sup>10</sup> Auch wenn die Aufstockung durch die Sicherungssysteme des Herkunftslands in der Praxis zu einer ungleichen Behandlung von einheimischen und ausländischen Anlegern führen könnte, da für erstere der Deckungsumfang niedriger wäre als für letztere, läge hier keine Verletzung des Gemeinschaftsrechts vor.

<sup>11</sup> Rechtlich gesehen lassen die geltenden Bestimmungen nicht die Auslegung zu, dass die Sicherungssysteme des Aufnahmestaats verpflichtet sind, ein Kreditinstitut aufzunehmen, dass seine Tätigkeit direkt von einem anderen Mitgliedstaat ausübt.

die in anderen Gremien zu dem umfassenderen Thema des Krisenmanagements durchgeführt werden (bei dem es auch um den Informationsaustausch unter Einschaltung verschiedener Behörden mit unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten gehen kann).

## **2.6. Risikoabhängige Beiträge an die Einlagensicherungssysteme**

Bei einigen Sicherungssystemen ist die Beitragshöhe bereits risikoabhängig und trägt dem jeweiligen Risiko des Kreditinstituts entsprechend der Empfehlung des G10-Finanzstabilitätsforums<sup>12</sup> Rechnung. Die Einführung risikoabhängiger Beiträge an die Sicherungssysteme wäre eine wünschenswerte Verbesserung des bestehenden Rechtsrahmens und könnte die Übertragung der Beiträge zwischen den Systemen erleichtern (wenn auch nicht bei Ex-post-Finanzierungen). Die Akteure, die sich für die Vorfinanzierung aussprechen, befürworten risikoabhängige Beiträge und zwar aus Gründen der Fairness, aber auch weil sie einen Anreiz für Solidität bieten, da Finanzinstitute, die weniger risikobehaftet sind, niedrigere Beiträge zahlen müssten und umgekehrt. Einige verweisen darauf, dass risikoabhängige Beiträge die Einlagensicherungssysteme in die Lage versetzen, im Insolvenzfall effizienter reagieren zu können. Wenngleich die Sicherungssysteme bereits jetzt im Rahmen der Richtlinie risikoabhängige Elemente einführen können, würde eine Harmonisierung zweifellos eine Änderung der Richtlinie notwendig machen, die aufgrund ihrer Komplexität nicht kurzfristig umzusetzen wäre. Die Kommission unterstützt aber nichtsdestoweniger die Einführung risikoabhängiger Elemente und empfiehlt, sich bei der Festlegung des Risikos auf bereits vorhandene und harmonisierte Instrumente zu stützen (z. B. solcher der Eigenkapitalvorschriften<sup>13</sup>). Die Kommission würde vorbereitende Arbeiten des EFDI und/oder der Arbeitsgruppe zu den Sicherungssystemen unterstützen, die dann auf freiwilliger Basis angewandt werden können. Dies könnte langfristig die Grundlage für einen harmonisierten Ansatz bilden.

## **2.7. Übertragung und Rückerstattung der Beiträge an die Sicherungssysteme**

Zu den Problemen, mit denen eine Bankengruppe in der Praxis konfrontiert war, die in verschiedene Sicherungssysteme eingezahlte Beiträge in einem einzigen Sicherungssystem zusammenfassen wollte, gingen die Ansichten auseinander, inwieweit die Richtlinie geändert werden sollte, damit Regeln für die Übertragung und Rückerstattung von in die Sicherungssysteme eingezahlten Beiträgen aufgenommen werden können. Während es einige Akteure für notwendig erachteten, Regeln festzulegen, mit denen die finanzielle Belastung von Unternehmen bei einem Systemwechsel verringert wird, bestanden andere darauf, dass die Beiträge in die Sicherungssysteme als nicht zurückzahlbare 'Versicherungsprämien' anzusehen seien und dass die Entnahme von Geldern die Systeme schwächen würde. Beschließt eine Bank, ihren Sitz in einen anderen Mitgliedstaat zu verlegen oder ihre Tätigkeit auf der Grundlage des Statuts der Europäischen Aktiengesellschaft zu konsolidieren, steht die Richtlinie einer Rückerstattung oder Übertragung der Beiträge nicht im Wege und stuft diese auch nicht als 'Versicherungsprämien' ein. Aufgrund der fehlenden Harmonisierung steht es den Mitgliedstaaten frei, diese Frage nach eigenem Ermessen zu regeln. Die Kommission empfiehlt jedoch, dass neue Vorschriften für die Übertragung oder Rückerstattung von Beiträgen in die Sicherungssysteme weder die Funktionsweise des Fonds schwächen, noch zu einer unzulässigen Anhäufung von Risiken führen dürfen. Auch wenn das Gemeinschaftsrecht dies derzeit nicht vorschreibt, dürfte es sinnvoll sein, wenn

---

<sup>12</sup> [http://www.fsforum.org/publications/Guidance\\_deposit01.pdf](http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf).

<sup>13</sup> Richtlinie 2006/48/EG, ABl. L 177, 30. Juni 2006, S. 1, und Richtlinie 2006/49/EG, ABl. L 177, 30. Juni 2006, S. 201.

Kreditinstitute umfassend darüber informiert würden, inwieweit das einzelstaatliche Recht eine teilweise oder vollständige Rückerstattung vorsieht.

## **2.8. Verbraucherinformation und Werbung**

Die Verbraucherverbände haben bemängelt, dass die Einleger nur unzureichend über die Einlagensicherungssysteme informiert würden und nur in seltenen Fällen wüssten, welche Einlagen bis zu welchem Betrag abgedeckt sind. Auch haben einige Akteure vorgeschlagen, die Bestimmung der Richtlinie<sup>14</sup>, die die Nutzung der Angaben zur Einlagensicherung zu Werbezwecken begrenzt, zu streichen. Da nach anderen Bestimmungen<sup>15</sup> der Richtlinie eine umfassende Information über die Einlagensicherung bereits vorgeschrieben ist und die Auswirkungen auf die grenzüberschreitenden Aktivitäten nicht signifikant erscheinen, dürfte eine Änderung der Richtlinie nicht notwendig sein. Zu diesem Zeitpunkt erscheint es angebrachter, sich auf die Verbesserung der Kundeninformationen auf einzelstaatlicher Ebene zu konzentrieren. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, weitere Anstrengungen auf diesem Gebiet zu unternehmen und wird die ordnungsgemäße Anwendung dieser Artikel im Auge behalten. Die Kommission schlägt vor, mit Unterstützung einer Arbeitsgruppe der Kommission eine Umfrage zur gängigen Praxis durchzuführen.

## **2.9. Frist für die Rückerstattung/Milderung der Auswirkungen für die Einleger**

Nach Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 10 der Richtlinie müssen die zuständigen Behörden die Nichtverfügbarkeit der Einlagen innerhalb von 21 Tagen feststellen, nachdem sie die Insolvenz festgestellt haben, daran schließt sich eine Frist von drei Monaten für die Einlagensicherungssysteme an, den Forderungen der betroffenen Einleger nachzukommen. Diese Frist kann bei außergewöhnlichen Umständen zweimal (jeweils um drei Monate) verlängert werden. Im Zeitalter der Informationstechnologien, die es den Sicherungssystemen ermöglichen, Einleger leichter ausfindig zu machen und die Zahlungen schneller zu berechnen als dies zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie der Fall war, sollte geprüft werden, ob eine 'normale' Wartefrist von nahezu vier Monaten noch angemessen ist.

Diese Frage wurde bei der Anhörung nicht angesprochen, auch Daten über die Auszahlungszeiträume liegen nicht vor. Die Kommission beabsichtigt, bei den Einlagensicherungssystemen eine Umfrage durchzuführen und den Austausch vorbildlicher Verfahren zu fördern, mit denen die Folgen einer Insolvenz für die Einleger im einzelstaatlichen Recht abgedeckt werden können, etwa durch die Zahlung von Vorschüssen oder durch Garantieleistungen für Zwischenkredite (vorausgesetzt letztere stehen im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen<sup>16</sup>). Darüber hinaus wird die Kommission prüfen, inwieweit unterschiedliche Auslegungen hinsichtlich des genauen Zeitpunkts der Nichtverfügbarkeit der Einlagen bestehen.

## **2.10. europaweite/regionale Einlagensicherungssysteme**

Die Vorstellung des Aufbaus europaweiter Einlagensicherungssysteme wurde von nahezu allen Beteiligten abgelehnt. Vertiefende Arbeiten zu diesem Konzept erscheinen zum jetzigen Zeitpunkt als unangemessen. Einige Beteiligte zeigten sich der Idee aufgeschlossen, regionale Sicherungssysteme, die sich auf mehrere Mitgliedstaaten erstrecken, aufzubauen. Dies wäre

---

<sup>14</sup> Artikel 9 Absatz 3.

<sup>15</sup> Siehe Artikel 6 Absatz 2 und Artikel 9 Absatz 1.

<sup>16</sup> Siehe KOM 2004/C244/02.

eine Option für Mitgliedstaaten mit ähnlich gestalteten Systemen (etwa in Bezug auf den Finanzierungsmechanismus), könnte sogar einige der Fragen zum Thema gleiche Ausgangsbedingungen lösen (etwa Deckungshöhe und Selbstbehalt) und ermöglichte die Übertragung von Mitteln. Die Kommission sieht keine rechtlichen, in der Richtlinie begründeten Hindernisse für die Mitgliedstaaten, solche Vereinbarungen abzuschließen, die in der Tat eine Lösung für die Banken darstellen könnten, die die Absicht haben, ihren Hauptsitz in einen anderen Mitgliedstaat zu verlegen oder das Statut einer europäischen Aktiengesellschaft anzunehmen.

## **2.11. Statistikaufgaben**

In beiden GFS-Berichten wurde festgestellt, dass Daten zu den Einlagen nur sehr schwer erhältlich sind, wenngleich beträchtliche Anstrengungen unternommen wurden, die mit Hilfe des EFDI aufgebauten Kontakte zu den Einlagensicherungssystemen zu vertiefen. Diese Anstrengungen müssen noch ausweitert werden, um die Verfügbarkeit von Daten zu verbessern, damit sich künftige strategische Überlegungen auf aussagekräftigeres Datenmaterial stützen können. Langfristig wäre zu überlegen, ob die Sicherungssysteme nicht verpflichtet werden sollten, nach einheitlichen Vorgaben Statistiken zu führen.

## **3. MUSS DAS GELTENDE EU-RECHT IN BEZUG AUF DIE SICHERUNGSSYSTEME GEÄNDERT WERDEN?**

Aus Sicht der Finanzstabilität ist es unerlässlich, dass die Sicherungssysteme ihren Beitrag zu einem reibungslosen Krisenmanagement leisten, vor allem wenn es um große, grenzüberschreitend agierende Bankengruppen geht. Der Fall ist durchaus denkbar, dass die bestehenden Unterschiede zwischen den Sicherungssystemen in den Finanzierungsmechanismen, den Deckungshöhen und den Vorschriften für die Auszahlung an Einleger, in grenzüberschreitenden Situationen eine schnelle und effiziente Krisenbewältigung und Insolvenzabwicklung behindern. Darüber hinaus kann jede empfundene Unzulänglichkeit der Sicherungssysteme das Vertrauen in das Finanzsystem der EU untergraben.

Bevor jedoch festgestellt werden kann, ob dies tatsächlich der Fall ist, und bevor weit reichende Entscheidungen getroffen werden können, ob und wie die geltenden EU-Regeln für Einlagensicherheitssysteme nachgebessert werden müssen, ist zunächst zu klären, wie in solchen Krisensituationen die aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten und die finanzielle Haftung geregelt sind. Mit anderen Worten, es geht um die Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Aus Sicht der Sicherungssysteme ist eine weitergehende Klärung der Lastenverteilung insbesondere aus folgenden Gründen wichtig:

- Es ist denkbar, dass einige Sicherungssysteme beim Krisenmanagement eine wichtige Rolle spielen, indem sie einem Kreditinstitut zusätzliche Liquidität zur Verfügung stellen – entweder allein oder zusätzlich zur Liquiditätsstützung durch die Zentralbank (dabei gilt zu klären, inwieweit es sich bei diesen Sicherungssystemen um öffentliche Einrichtungen handelt, die den EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen unterliegen<sup>17</sup>).
- Sollte die Entscheidung fallen, dass die Bank zahlungsunfähig wird und die Einleger durch die Sicherungssysteme entschädigt werden müssen, gilt zu klären, wer die Entscheidung

---

<sup>17</sup> ebenda.

für eine der Optionen trifft, wobei es in grenzüberschreitenden Situationen notwendig werden kann, die verschiedenen Sicherungssysteme in die Abwicklung einzubeziehen. Daher ist es entscheidend zu wissen, in welchem Umfang sie den Entschädigungsforderungen Folge leisten können.

Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden sind sich dieser Problematik bewusst, weshalb sich derzeit in verschiedenen Gremien Vertreter der Finanzministerien, der EZB und der Zentralbanken sowie anderer Aufsichtsbehörden und der Kommission intensiv mit der Frage der Lastenteilung befassen.

Erst wenn die Frage der Lastenteilung geklärt ist, können die längerfristigen Themen behandelt werden:

- (a) Ziele der Sicherungssysteme: Es gilt zu klären, welche Aufgabe die Sicherungssysteme übernehmen sollen und in welchem Verhältnis die Zielvorgaben reiner Verbraucherschutz und Stabilität des Finanzsystems für die Sicherungssysteme zueinander festgelegt werden.
- (b) Finanzierungsmechanismus: Die Einlagensicherungssysteme werden in der Regel über Beiträge der Kreditinstitute selbst finanziert – entweder ex-ante, ex-post oder in einer Mischform beider Varianten. Die Anhörung hat gezeigt, dass eine deutliche Mehrheit sich gegen die Harmonisierung der Finanzierungsmechanismen zum jetzigen Zeitpunkt ausspricht, da die damit verbundenen Kosten sehr viel höher wären als der zu erwartende Nutzen. Entsprechend dem Konzept der Kommission für eine bessere Rechtssetzung wurden die mit einer Änderung des Finanzierungsmechanismus verbundenen Kosten bewertet.
- (c) Der Zwischenbericht der GFS zu diesem Thema wurde veröffentlicht<sup>18</sup>, eine kurze Zusammenfassung ist in Anhang III enthalten. Im Ergebnis wird festgestellt, dass bei einer weiteren Harmonisierung der Finanzierungsmechanismen der Bankensektor in den sechs Mitgliedstaaten, deren Sicherungssysteme derzeit auf einer Ex-post-Finanzierung beruhen (siehe Anhang III), eine finanzielle Belastung von kumuliert €2,5 Mrd. bis €4,3 Mrd.<sup>19</sup> über einen Zeitraum von 10 Jahren verkraften müsste. Die Vorteile, die von einer einheitlicheren Vorfinanzierung der Sicherungssysteme erwartet werden, wurden nicht bewertet und sind auch sehr viel schwieriger zu quantifizieren - aus Sicht der Finanzstabilität würden diese Vorteile nur dann spürbar werden, wenn das EU-Bankensystem mit einer Krise grenzüberschreitenden Ausmaßes konfrontiert wäre. Aus unternehmerischer Sicht lägen die Vorteile in einer größeren Effizienz und gleichen Ausgangsbedingungen. Hier muss die Kommission einräumen, dass sie die wirtschaftliche Tragweite noch nicht ermessen kann, wengleich die Arbeiten zur Lastenteilung und zum Krisenmanagement noch nicht abgeschlossen sind und im Ergebnis gute Gründe für eine langfristige Änderung liefern könnten.

---

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm).

<sup>19</sup> Siehe GFS-Bericht [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm), Vorwort und (Tabelle 10) mit den sich an den gesicherten Einlagen orientierenden Prämien (teilweise gestützt auf Schätzungen); die Prämien für Einlagen, die unter die Höchstdeckung fallen (siehe Tabelle 9), können höher liegen.

- (d) Risikoabhängige Beiträge: Wie unter Absatz 2.6 erläutert, befürwortet die Kommission risikoabhängige Verfahren. Fortschritte bei den Finanzierungsmechanismen könnten dazu führen, dass auch die Verfahren der Beitragsbemessung harmonisiert werden.
- (e) Mindestdeckung: Die Folgenabschätzung auf diesem Gebiet hat gezeigt, dass angesichts der großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Höhe der durchschnittlichen Einlagen eine echte Harmonisierung des Einlagenschutzes nicht einfach durch die Festlegung einer einheitlichen Höhe der Sicherheitsleistung für alle Länder erreicht werden kann, zumal auch große wirtschaftliche Unterschiede bestehen. Über etwaige Änderungen der Mindesthöhe sollte erst zu einem viel späteren Zeitpunkt nachgedacht werden.
- (f) Verwendung des Einlagensicherungsfonds: Die Möglichkeit, die Mittel des Einlagensicherungsfonds als Liquiditätsstütze für Banken zu verwenden, sollte weiter geprüft werden, hängt jedoch von den Fortschritten bei den weiter gefassten Arbeiten zum Krisenmanagement ab.
- (g) Zusammenarbeit zwischen Sicherungssystemen, Aufsichtsbehörden, Zentralbanken und Regierungen: Die Arbeiten zum Thema der Finanzstabilität und der Weiterentwicklung der Aufsicht könnten dazu führen, dass die Notwendigkeit einer besseren Zusammenarbeit gesetzlich festgelegt wird.
- (h) Sanierung und Liquidation von Kreditinstituten: Die Richtlinie 2001/24/EG<sup>20</sup> wird in Kürze von den Kommissionsdienststellen überprüft. Sollten im Falle einer Zahlungsunfähigkeit Sicherungssysteme in mehreren Mitgliedstaaten betroffen sein, sind zwei Fragen von besonderer Bedeutung und müssen im Zuge der Überarbeitung berücksichtigt werden:
- Die Sicherungssysteme sollten – nach Feststellung einer Zahlungsunfähigkeit – den gleichen Zugang zu Informationen erhalten wie die Aufsichtsbehörden, damit sie in der Lage sind, ihre Forderungen geltend zu machen.
  - Ferner ist die Gleichbehandlung der Sicherungssysteme, insbesondere im Hinblick auf die Rangfolge der Forderungen, zu gewährleisten.

#### 4. FAZIT

Die Überprüfung der Richtlinie ergab eine Vielzahl von Bereichen, in denen Unzulänglichkeiten bei der Handhabung der Sicherungssysteme auf EU-Ebene festgestellt wurden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass viele Verbesserungen für die Sicherungssysteme kurzfristig erreicht werden können, ohne die geltende Richtlinie ändern zu müssen und schlägt vor, diese Fragen unverzüglich zu behandeln. Die einzelnen Punkte sind in Kapitel 2 erläutert und Anhang II A enthält eine Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahmen.

---

<sup>20</sup> Richtlinie 2001/24/EG, ABl. L 125 vom 05.05.2001, S. 15.

Es bleibt noch überzeugend darzulegen, ob eine grundlegendere Änderung des geltenden Rechtsrahmens langfristig notwendig ist und ob die zu erwartenden Vorteile solcher Änderungen die Kosten wieder wettmachen würden. Die Kommission räumt ein, dass zum jetzigen Zeitpunkt nicht erkennbar ist, wie bei den weiter gehenden Fragen zum Sicherheitsnetz spürbare Fortschritte erzielt werden könnten, weshalb sie diesbezügliche Änderungen nicht vornehmen kann, mit denen einige konkretere und grundlegendere Unzulänglichkeiten der Richtlinie behoben werden sollen. Eine Behebung dieser Unzulänglichkeiten würde umfangreiche gesetzgeberische Anstrengungen zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Finanzierungsmechanismen beinhalten und hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen auf den Bankensektor einiger Mitgliedstaaten, wobei die unmittelbaren Vorteile nur gering wären. Jede weitere Änderung der Rechtslage hängt von den laufenden Arbeiten auf verwandten Gebieten ab (siehe Anhang II B) sowie von einer ausreichenden Unterstützung der Mitgliedstaaten und Akteure und bedarf einer vorhergehenden Folgenabschätzung. So gilt es, die aufsichtsrechtlichen Zuständigkeiten klarer voneinander abzugrenzen und gegebenenfalls schlüssigere Konzepte für die Lastenteilung im grenzüberschreitenden Krisenfall vorzulegen, mit anderen Worten, zu entscheiden, wer für die Kosten aufkommt.

## ANNEX I

### Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy<sup>21</sup>:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.<sup>22</sup>

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)<sup>23</sup>, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

---

<sup>21</sup> COM(2002) 275 final.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm)

<sup>23</sup> Ibid.

## ANNEX II

### A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

### B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 <sup>rd</sup> countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007
Report to EBC on lender of	Commission services	June/July 2007

last resort arrangements		
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 20006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

## ANNEX III

### Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes<sup>24</sup>

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes<sup>25</sup>.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits<sup>26</sup>.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions<sup>27</sup>. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from €2.5 bln to €4.3 bln<sup>28</sup> depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm)

<sup>25</sup> At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

<sup>26</sup> For the definition of 'covered deposits' see the report.

<sup>27</sup> Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

<sup>28</sup> See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
<b>IT</b>	512 640 000	683 520 000	854 390 000
<b>LU</b>	1 670 000	22 300 000	27 880 000
<b>NL</b>	268 580 000	358 110 000	447 640 000
<b>AT</b>	90 820 000	268 580 000	121 100 000
<b>SI</b>	8 620 000	11 500 000	14 370 000
<b>UK</b>	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
<b>Total</b>	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.