

Der Präsident
des Bundesrates

An den
Präsidenten der
Kommission der Europäischen Union
Herrn José Manuel Barroso
1049 BRÜSSEL
BELGIEN

Berlin, 24.09.2010

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des
Rates über Einlagensicherungssysteme (Neufassung)
KOM (2010) 368 endg.**

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Bundesrat hat in seiner 874. Sitzung am 24. September 2010 beschlossen, den aus der Anlage ersichtlichen Beschluss der Kommission zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jens Bebermann', written in a cursive style.

24.09.10

Beschluss

des Bundesrates

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

KOM(2010) 368 endg.

Der Bundesrat hat in seiner 874. Sitzung am 24. September 2010 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. 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:

- 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

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 24. September 2010 (Subsidiaritätsstellungnahme), BR-Drucksache 437/10 (Beschluss)

- 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

2. 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.

3. 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 institutsichernden 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.

4. 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.
5. 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.

6. 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

7. 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.
8. 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

9. Das vorgeschlagene Vierstufenkonzept zur Finanzierung der Einlagensicherungssysteme ist abzulehnen.
10. 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.
11. 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.

12. Die Vorgaben zur Beitragsbemessung sollten nach Auffassung des Bundesrates daher flexibler ausgestaltet werden, um übermäßige Kosten im Einzelfall zu vermeiden.
13. 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.
14. 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

15. 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.

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

16. 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.

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

17. 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.

Direktzuleitung der Stellungnahme

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