Bundesrat **Drucksache 217/16**

02.05.16

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems

C(2016) 2652 final

---

* siehe Drucksache 640/15 (Beschluss)

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 29.4.2016
C(2016) 2652 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

Die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems {COM(2015) 586 final}.

Dieser Vorschlag ist Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets zur Vollendung der Bankenunion. Die Idee eines gemeinsamen europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS) anstelle getrennter nationaler Systeme ist nicht neu. Sie war bereits Gegenstand der Folgenabschätzung zum Vorschlag von 2009 über Einlagensicherungssysteme und des zugehörigen Begleitberichts {KOM(2010) 368, KOM(2010) 369, SEK(2010) 834/2 und SEK(2010) 835 endg.}. Als 2012 die Bankenunion entstand, wurde sie erneut erörtert. In jüngerer Zeit wurde die Idee im Bericht der fünf Präsidenten im Zusammenhang mit deren Empfehlungen zur Stärkung und Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion aufgeworfen.

Die Einlagenversicherung ist Grundlage für das Vertrauen der Kleinanleger in das Bankensystem. Eine stabile Versorgung mit Privatkundeneinlagen gibt den Banken die Möglichkeit, mehr Kredite zu vergeben und so die Wirtschaft zu stützen und das Wachstum zu fördern. Das EDIS wird Kleinanleger besser schützen, da es größer sein wird als jedes der heutigen nationalen Systeme.

Die Kommission begrüßt den Beitrag des Bundesrates zu dieser Debatte und möchte diese Gelegenheit für einige Erläuterungen und Anmerkungen nutzen.

Der Bundesrat betont in seiner Stellungnahme, dass die Umsetzung der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme (DGSD) und der Richtlinie über die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (BRRD) durch alle Mitgliedstaaten Vorrang vor etwaigen neuen gesetzgeberischen Maßnahme in der Bankenunion haben sollte.

Die Kommission teilt diese Auffassung voll und ganz und hält es für unerlässlich, dass alle bestehenden Rechtsvorschriften – wie die BRRD und die DGSD – von allen Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt und durchgeführt werden. Zum 13. April 2016 hatten drei Mitgliedstaaten lediglich eine teilweise Umsetzung der BRRD gemeldet. Was die DGSD

Herrn
Stanislaw TILLICH
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3-4
D – 10117 BERLIN

angeht, so hatten drei Mitgliedstaaten der Kommission noch keinerlei Umsetzungsmaßnahmen und ein Mitgliedstaat lediglich eine teilweise Umsetzung mitgeteilt. Die übrigen Mitgliedstaaten haben die Richtlinie nach eigenen Angaben vollständig umgesetzt. Die Kommission hat gegen die Mitgliedstaaten, die die einschlägigen Rechtsvorschriften noch nicht vollständig umgesetzt haben, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und ist zuversichtlich, dass alle Mitgliedstaaten die DGSD und die BRRD im zweiten Quartal 2016 und damit weit vor dem Inkrafttreten des EDIS umgesetzt haben werden.

Nach Auffassung des Bundesrates würde das EDIS bestimmten Mitgliedstaaten den Anreiz zum Aufbau eigener funktionierender Einlagensicherungssysteme nehmen, da sie versucht wären, sich auf das EDIS zu verlassen. Doch das Gegenteil ist der Fall. Der EDIS-Vorschlag verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die DGSD vollständig umzusetzen und ihre nationalen Einlagensicherungssysteme mit den nötigen Mitteln auszustatten, da diese andernfalls keinen Zugang zum EDIS hätten.

Der Bundesrat lehnt die Einführung des EDIS aufgrund der mangelnden Kontrolle über nationale Politikmaßnahmen, die erheblichen Einfluss auf die Stabilität des nationalen Bankensektors haben können, ab.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Kommission gleichzeitig mit dem EDIS-Vorschlag eine Mitteilung über die Vollendung der Bankenunion vorgelegt hat. Diese Mitteilung sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Risikominderung vor, die parallel zum Übergang zu einem vollumfänglichen EDIS durchgeführt werden müssen. Die in der Mitteilung vorgeschlagenen Risikominderungsmaßnahmen werden im Gesetzgebungsverfahren zusammen mit dem EDIS-Vorschlag erörtert. In diesem Zusammenhang will die Kommission bereits im Jahr 2016 zwei Gesetzgebungsvorschläge vorlegen: Mit der ersten Initiative werden auf G20-Ebene eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Gesamt-Verlustabsorptionskapazität bei global systemrelevanten Banken umgesetzt. Die zweite Initiative ist Bestandteil des Aktionsplans für die Kapitalmarktunion und betrifft Unternehmensinsolvenzen, insbesondere frühzeitige Umstrukturierungen und eine „zweite Chance", womit die größten Hindernisse für den freien Kapitalverkehr beseitigt werden. Daneben führt die Kommission derzeit weitere Arbeiten durch, beispielsweise im Hinblick auf die Überprüfung der nationalen Wahlmöglichkeiten und Ermessensspielräume beim einheitlichen Aufsichtsmechanismus und gezielte aufsichtliche Maßnahmen im Bankensektor. Bei anderen Maßnahmen, etwa der weiteren aufsichtlichen Behandlung von Risikopositionen der Banken gegenüber Staaten, hängen die Arbeiten der Kommission entscheidend von den Fortschritten in internationalen Foren ab. Vor diesem Hintergrund bleibt die Kommission zuversichtlich, dass eine Einigung über den EDIS-Vorschlag erzielt werden kann.

Was die eher fachlichen Aspekte der Stellungnahme angeht, verweist die Kommission auf den beigefügten Anhang.

Die vorstehenden Ausführungen stützen sich auf den von der Kommission vorgelegten ersten Vorschlag, mit dem sich das Europäische Parlament und der Rat, in dem die deutsche Bundesregierung vertreten ist, derzeit im Gesetzgebungsverfahren befassen.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat aufgeworfenen Fragen mit diesen Ausführungen geklärt werden können, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Frans Timmermans
Erster Vizepräsident

Lord Hill
Mitglied der Kommission

ANHANG

Die Kommission hat die in der Stellungnahme des Bundesrates angesprochenen Punkte sorgfältig geprüft und möchte folgende Anmerkungen dazu abgeben.

1. Zur Notwendigkeit einer Folgenabschätzung zum EDIS-Vorschlag:

Die Kommission hat 2010 im Zusammenhang mit der 2014 verabschiedeten derzeitigen Einlagensicherungsrichtlinie eine umfassende Folgenabschätzung durchgeführt und einen Bericht in Auftrag gegeben, in dem verschiedene, auch im Kontext des EDIS relevante Optionen bewertet wurden (KOM(2010) 368, KOM(2010) 369, SEK/2010/834/2, SEK/2010/0835 endg.). Die Analyse von 2010 ergab auch, dass die Einführung eines EU-weiten Einlagensicherungssystems gegenüber dem derzeitigen System eine Reihe von Vorteilen hätte. Wir halten diese Analyse nach wie vor für gültig und sehen darin eine gute Grundlage für das EDIS. Insbesondere wird die für das EDIS geforderte Mittelausstattung weiterhin bei 0,8 % der abgesicherten Gesamteinlagen liegen. Folglich würden dem Bankensektor insgesamt keine zusätzlichen Kosten aufgebürdet. Die Beiträge der einzelnen Banken könnten sich allerdings je nach ihrem spezifischen Risikoprofil ändern. Das geplante System risikobasierter Beiträge zum EDIS beinhaltet, dass Banken, die innerhalb der Bankenunion vergleichsweise risikoärmer sind, weniger zahlen als Banken mit höherem Risiko. Die Kommissionsdienststellen sind jederzeit bereit, die laufenden Gesetzgebungsverhandlungen mit ihrem Fachwissen, insbesondere auch mit einer qualitativen und quantitativen Analyse einzelner Aspekte des Vorschlags, zu unterstützen.

2. Zur Rechtsgrundlage des Vorschlags:

Artikel 114 AEUV ermöglicht den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben. Die vorgeschlagene EDIS-Verordnung soll die Integrität des Binnenmarkts erhalten und dessen Funktionsweise verbessern. Die übereinstimmende Anwendung eines einheitlichen Regelwerks für die Einlagenversicherung würde in Kombination mit dem Zugang zu einem zentral verwalteten europäischen Einlagenversicherungsfonds zur geordneten Funktionsweise der Finanzmärkte der Union und zur Finanzstabilität in der Union beitragen. Sie würde Hindernisse für die Ausübung der Grundfreiheiten beseitigen und so erhebliche Wettbewerbsverzerrungen vermeiden, zumindest in den Mitgliedstaaten, die sich an der gemeinsamen Beaufsichtigung und Abwicklung von Kreditinstituten und am gemeinsamen Schutz der Einleger auf europäischer Ebene beteiligen.

Aus diesem Grund ist Artikel 114 AEUV die geeignete Rechtsgrundlage. Auch hält die Kommission eine zwischenstaatliche Vereinbarung für unnötig. Bereits bei der Annahme der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) sah die Kommission keine rechtliche Notwendigkeit für eine zwischenstaatliche Vereinbarung, da die Verordnung zur Gänze auf Artikel 114 AEUV hätte gestützt werden können. Darüber hinaus bestehen sowohl faktische als auch rechtliche Unterschiede zwischen dem EDIS-Vorschlag und der Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus: Beim einheitlichen Abwicklungsfonds sollte die zwischenstaatliche Vereinbarung unter anderem sicherstellen, dass die von den nationalen Abwicklungsbehörden auf nationaler Ebene erhobenen Beiträge auf die europäische Ebene übertragen werden können. Dagegen sieht der EDIS-Vorschlag

vor, dass die Beiträge der den teilnehmenden Einlagensicherungssystemen angeschlossenen Banken direkt dem Ausschuss geschuldet und gezahlt werden. Somit sind keine speziellen zwischenstaatlichen Vereinbarungen über die Übertragung dieser Beiträge auf die europäische Ebene erforderlich.

3. Zu den Besonderheiten des deutschen Bankensektors:

Der Vorschlag folgt der Logik der Bankenunion und schließt die unter den einheitlichen Aufsichtsmechanismus fallenden Banken automatisch ein.

Allerdings ist sich die Kommission der Besonderheiten des deutschen Bankensektors, insbesondere der institutsbezogenen Sicherungssysteme, durchaus bewusst. Wenn die Mitgliedschaft in einem solchen System die Risikoposition gegenüber dem EDIS nachweislich verringert, könnte sich die risikobasierte Methode zur Berechnung der EDIS-Beiträge für Institute, die diesen zusätzlichen Schutz genießen, positiv auswirken. In diesem Fall käme auf die deutschen Volks- und Raiffeisenbanken und die deutschen Sparkassen keine unverhältnismäßige Beitragsbelastung zu.

4. Zu einzelnen Aspekten des Vorschlags:

a. Haftungsumfang des EDIS

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass der Europäische Einlagensicherungsfonds faktisch für alle Auszahlungen der nationalen Einlagensicherungssysteme vom Tag des Inkrafttretens des Verordnungsvorschlags an bürgen würde (Punkt 7 fünfter Gedankenstrich der Stellungnahme). Wohlgemerkt unterscheidet der Vorschlag jedoch zwischen der Bereitstellung der Erstmittel (Liquidität) im Entschädigungsfall und der teilweisen Deckung des Letztverlustes, den ein Einlagensicherungssystems zu tragen hätte. Zudem sieht der Vorschlag zwei Zwischenstufen (Rückversicherung und Mitversicherung) vor, in denen das EDIS nur einen bestimmten Prozentsatz des Liquiditätsbedarfs und des Verlustes eines nationalen Einlagensicherungssystems übernehmen würde und daher in diesen Zwischenstufen nicht in voller Höhe haftbar wäre.

Genauer gesagt: In allen drei Stufen – Rückversicherung, Mitversicherung und Vollversicherung – würde das EDIS für die beteiligten Einlagensicherungssysteme sowohl Finanzmittel bereitstellen als auch Verluste decken. Die vom EDIS zur Verfügung gestellten Finanzmittel dienen der Deckung des ursprünglichen Liquiditätsbedarfs der Einlagensicherungssysteme für die Entschädigung der Einleger innerhalb der in der Richtlinie festgelegten Frist und darüber hinaus der rechtzeitigen Befriedigung von Beiträgen, die im Rahmen eines Abwicklungsverfahren zu leisten sind. Die Finanzmittel müssen dem Ausschuss von dem teilnehmenden Einlagensicherungssystem erstattet werden.

Das EDIS würde darüber hinaus in allen Stufen Verluste decken, die dem teilnehmenden Einlagensicherungssystem endgültig entstehen, wenn es Einleger zu entschädigen oder Beiträge zu Abwicklungsverfahren zu leisten hat. Der endgültige Verlust eines teilnehmenden Einlagensicherungssystems ist in der Regel geringer als seine Entschädigungszahlungen an Einleger oder sein Beitrag zu einer Abwicklung, da das Einlagensicherungssystem nach einer Entschädigungszahlung (durch Eintritt in die Rechte der Einleger) Erlöse aus der Insolvenzmasse einnehmen wird, die seinen endgültigen Verlust mindern. Angesichts der

Vorrangigkeit gedeckter Einlagen im Insolvenzverfahren (Artikel 108 Buchstabe b der BRRD) ist eine relativ hohe Wiedereinbringungsquote zu erwarten.

b. Nachträgliche Beiträge

Der Bundesrat stellt die Art und Weise in Frage, wie beim EDIS nachträglich Beiträge erhoben werden können. Außerdem äußert der Bundesrat Bedenken hinsichtlich der freiwilligen Darlehen zwischen Finanzierungsmechanismen und hinsichtlich der alternativen Finanzierungsmöglichkeiten (Punkt 7 sechster bis zehnter Gedankenstrich der Stellungnahme).

Nach Artikel 74d des Vorschlags kann das EDIS nach Ablauf der Rückversicherungsphase (2020) bei den einem teilnehmenden Einlagensicherungssystem angeschlossenen Banken nachträglich außerordentliche Beiträge erheben. Nachträgliche Beiträge spielen für die Glaubwürdigkeit des Systems ab 2020 eine wichtige Rolle. Insbesondere gewährleisten sie die Funktionsfähigkeit des Systems, da sie im Anschluss an einen Entschädigungsfall eine Wiederauffüllung des Fonds ermöglichen. Jedoch ist der Rückgriff auf nachträgliche Beiträge keineswegs willkürlich, sondern ebenfalls in der DGSD geregelt.

- *Erstens würden die nachträglichen Beiträge nach derselben risikobasierten Methode berechnet wie die Ex-ante-Beiträge. Dies schließt aus, dass Banken eines Mitgliedstaates im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten unverhältnismäßig hohe Fondsbeiträge leisten.*
- *Zweitens gelten für die nachträglich erhobenen Beiträge Obergrenzen. Dem Vorschlag zufolge kann die Kommission diese Obergrenzen in delegierten Rechtsakten im Einzelnen festlegen.*
- *Drittens ist die Beschlussfassung über nachträgliche Beiträge in eine enge Governance-Struktur eingebettet. So muss damit der Ausschuss auf seiner Plenarsitzung zum EDIS (an der der Vorsitzende sowie die vier Vollzeit-Mitglieder des Ausschusses und für jeden Mitgliedstaat ein Vertreter der jeweils benannten Behörde teilnehmen) befasst werden. Im Übergangszeitraum bis 2024 erfordert ein Beschluss über nachträgliche Beiträge eine Zweidrittelmehrheit der an der EDIS-Plenarsitzung teilnehmenden Mitglieder, die mindestens 50 % der Beiträge repräsentieren müssen (nach Ablauf des Übergangszeitraums mindestens 30 % der Beiträge). Dieselben Vorgaben würden auch bei Beschlüssen über freiwillige Darlehen zwischen Finanzierungsmechanismen (Art. 74f) und alternative Finanzierungsmöglichkeiten (Art. 74 g) gelten.*

Nach Ansicht der Kommission würde die Nutzung dieser flankierenden Maßnahmen daher nicht zu einer unverhältnismäßigen Belastung der deutschen Banken führen.

c. Vorgegebener Kapitalisierungsplan und Ausnahmen davon

Die Kommission begrüßt, dass der Bundesrat den im EDIS-Vorschlag verfolgten Ansatz billigt, bestimmte Kapitalisierungszielgrößen festzulegen (Art. 41j), die die nationalen Einlagensicherungssystemen erfüllen müssen, um Mittel aus dem EDIS beanspruchen zu können.

Allerdings kritisiert der Bundesrat, dass der Vorschlag eine Ausnahmeklausel enthält, wonach die Kommission eine vorübergehende Freistellung von den Zielgrößen genehmigen

kann, wenn es hierfür gebührende Gründe gibt, wie den Konjunkturzyklus in dem betreffenden Mitgliedstaat, mögliche prozyklische Auswirkungen der Beiträge oder einen Entschädigungsfall auf nationaler Ebene. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der betreffende Artikel die Umstände, unter denen eine Ausnahme gewährt werden kann, eng eingrenzt. Die DGSD enthält schon heute eine entsprechende Bestimmung, die Ausnahmen von den Zahlungen an die nationalen Einlagensicherungssysteme ermöglicht.