

■ Die Einlagensicherung in Deutschland

Das Einlagensicherungsgesetz, mit dem die harmonisierten Vorgaben der überarbeiteten europäischen Einlagensicherungsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt wurden, ist am 3. Juli 2015 in Kraft getreten. Das neue Einlagensicherungsgesetz ersetzt für die Einlagensicherung das im Jahr 1998 in Kraft getretene Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz, das der damaligen gemeinsamen Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie sowie der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie diente. Ausgehend von der bisherigen Rechtslage werden die neuen Harmonisierungsvorgaben sowie deren Umsetzung in Deutschland vorgestellt. Das seit 1998 errichtete System der gesetzlichen Einlegerentschädigung für private und öffentlich-rechtliche Institute wird fortgeführt. Maßgebliche Änderungen ergeben sich für die institutssichernden Einrichtungen des deutschen Bankgewerbes. Insgesamt wird das Schutzniveau für die Einleger weiter verbessert. Die deutsche Einlagensicherung bleibt auf dieser Grundlage national verankert. Abschließend werden auch die aktuellen Pläne für eine gemeinsame Einlagensicherung auf der europäischen Ebene dargestellt und bewertet.

Erfahrungen mit der gesetzlichen Einlegerentschädigung in Deutschland seit 1998

Errichtung einer gesetzlichen Einlegerentschädigung in Deutschland im Jahr 1998

Mit der Umsetzung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie (94/19/EG vom 30. Mai 1994) wurden erstmals in Deutschland auf harmonisierter Basis Strukturen für eine gesetzliche Einlegerentschädigung geschaffen, die durch das Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAEG) mit Wirkung vom 1. August 1998 in Kraft traten.¹⁾ Die damals festgelegte Errichtung zweier gesetzlicher Entschädigungseinrichtungen jeweils für private und öffentlich-rechtliche Kreditinstitute auf Ebene der entsprechenden Bankenverbände sowie die Aufgaben und Befugnisse der Entschädigungseinrichtungen sind seitdem unverändert geblieben. Die damals geschaffenen Strukturen werden auch im Rahmen der Umsetzung der novellierten Einlagensicherungsrichtlinie (2014/49/EU) vom 16. April 2014 durch das am 3. Juli 2015 in Kraft getretene Einlagensicherungsgesetz fortgeführt.

Gesetzliche Einlagensicherung und Institutsicherungen mit bankengruppenspezifischen Sicherungseinrichtungen

Grundsätzlich müssen seit Inkrafttreten des EAEG alle Banken, die das Einlagengeschäft betreiben, einer gesetzlichen Einlegerentschädigungseinrichtung zugeordnet sein. Die gesetzliche Entschädigungseinrichtung der privaten Banken (EdB) und die der öffentlichen Banken (EdÖ) handeln hierbei in privater Rechtsform im gesetzlichen Auftrag als „Beliehene“.²⁾ Hingegen sind die institutssichernden Einrichtungen des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) und des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) gemäß Artikel 113 Absatz 7 der Kapitaladäquanzverordnung (Capital Requirements Regulation: CRR) Zusammenschlüsse mehrerer Banken, die eine gegenseitige Haftungsvereinbarung geschlossen haben. Ihre Hauptfunktion besteht in der Institutsicherung, das heißt der Vermeidung des Konkurses eines Mitgliedsinstituts. Sie galten bisher als „alternative“ Systeme im Sinne der EU-Einlagensicherungsrichtlinie von 1994 mit der Folge, dass ihre Mitgliedsinstitute von den Vorschriften des EAEG befreit waren und somit keiner gesetzlichen Entschädi-

gungseinrichtung angehören mussten. Der Begriff „alternative“ Systeme bezeichnet Systeme, die eine Einlagensicherungsfunktion mittelbar über eine bestehende Institutsicherung ausüben.

Der gesetzliche Einlagenschutz wird durch die freiwillige Einlagensicherung der innerhalb der einzelnen Bankenverbände errichteten Sicherungseinrichtungen ergänzt. Seit der Einführung des EAEG mit einem ursprünglichen Entschädigungsanspruch in Höhe von 90% der Verbindlichkeiten bis zu einem Betrag von maximal 20 000 € pro Kunde eines Instituts gewähren die freiwilligen Einlagensicherungssysteme bei privaten und öffentlichen Banken einen zusätzlichen Einlagenschutz hinsichtlich Sicherungsgrenze, Umfang der gesicherten Einlagen und Kreis der geschützten Einleger. Aus Wettbewerbsgründen ist ein Großteil der Kreditinstitute zusätzlich Mitglied in einer freiwilligen Einlagensicherung. Art und Umfang des Schutzes der einzelnen Einleger richten sich nach den Statuten der jeweiligen Sicherungseinrichtung. Der private Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken sichert auf freiwilliger Basis Guthaben jedes einzelnen Kunden derzeit bis zu einer Höhe von 20% der bankaufsichtlichen Eigenmittel der jeweiligen Bank. Zum 1. Januar 2012 beschloss der Bundesverband deutscher Banken Anpassungen seiner freiwilligen Einlagensicherung, die eine schrittweise Absenkung der Sicherungsgrenze auf 8,75% des maßgeblichen haftenden Eigenkapitals bis 2025 beinhaltet.

Freiwillige Einlagensicherung ergänzt gesetzlichen Schutz

¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Einlagensicherung und Anlegerentschädigung in Deutschland, Monatsbericht, Juli 2000, S. 29 ff. Der vorliegende Aufsatz behandelt die Einlagensicherung, Aspekte der Anlegerentschädigung sind nicht Gegenstand der Ausführungen.

² Aufgaben und Befugnisse einer gesetzlichen Entschädigungseinrichtung können auf juristische Personen des Privatrechts übertragen werden, wenn diese die Anforderungen, die an die Erfüllung der gesetzlichen Aufgabe zu stellen sind, erfüllen. Den nicht öffentlich-rechtlichen Trägern einer Entschädigungseinrichtung wird die Funktion eines mit der öffentlichen Aufgabe „Beliehenen“ übertragen. Privatrechtlich organisierte Entschädigungseinrichtungen können insoweit Verwaltungsakte erlassen.

Überblick über die Einlagensicherung in Deutschland

CRR-Kreditinstitute	Gesetzlicher Einlegerschutz gemäß EinSiG	Institutssicherung ¹⁾ ; freiwillige Einlagensicherung
In privater Rechtsform		
Kreditgenossenschaften und genossenschaftliche Zentralbanken	Gesetzliche Sicherung ²⁾ Träger: BVR Institutssicherung GmbH ³⁾	Institutssicherung Träger: BVR-Sicherungseinrichtung ⁴⁾
Andere CRR-Kreditinstitute	Gesetzliche Sicherung ²⁾ Träger: Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH, EdB	Ergänzungssicherung der nicht nach EinSiG gesicherten Einlagen, je Einleger bis 20% des für die Einlagensicherung maßgeblichen haftenden Eigenkapitals der Bank ⁵⁾ Träger: Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V.
In öffentlicher Rechtsform		
Sparkassen, Landesbanken, öffentliche Bausparkassen	Gesetzliche Sicherung ²⁾ Träger: DSGV, regionale Sparkassenverbände ⁶⁾	Institutssicherung Träger: DSGV, regionale Sparkassenverbände ⁷⁾
Andere CRR-Kreditinstitute	Gesetzliche Sicherung ²⁾ Träger: Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH, EdÖ	Ergänzungssicherung der nicht nach EinSiG gesicherten Einlagen bis zur vollen Höhe ⁸⁾ Träger: Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands e.V.

1 Institutssichernde Einrichtungen des Bankgewerbes auf Ebene der jeweiligen Verbände; Schutz der Mitgliedsinstitute kraft Satzungen bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten durch Stützung und Sanierung zur Verhinderung der Insolvenz. **2** Der Einlagenschutz umfasst alle Spar-, Termin- und Sichteinlagen sowie auf den Namen lautende Sparbriefe. Gedeckt sind Einlagen in Euro und in Fremdwährung. Inhaberschuldverschreibungen und Zertifikate unterliegen nicht der Einlegerentschädigung. Rechtsanspruch auf Entschädigung besteht bei allen Systemen bis zur Höhe von 100 000 € je Einleger je Institut, in gesonderten Einzelfällen bis zu 500 000 €. Geschützter Einlegerkreis: im Wesentlichen Privatpersonen. Nicht geschützt sind Einlagen insbesondere von Kreditinstituten, institutionellen Anlegern und öffentlichen Stellen. **3** BVR Institutssicherung GmbH gewährleistet gesetzliche Entschädigungsansprüche (Einlegerentschädigung) und praktiziert Institutsschutz. Institutssicherung ist eine anerkannte Form der Einlagensicherung gemäß EinSiG. **4** Daneben besteht ein Schutzzumfang durch die freiwillige Sicherungseinrichtung des BVR im Rahmen der institutssichernden Funktion gemäß Statut. **5** Bis zum Jahr 2025 schrittweise Absenkung der Sicherungsgrenze auf 8,75% des maßgeblichen haftenden Eigenkapitals. Abweichend hiervon beträgt die Sicherungsgrenze für neu aufgenommene Institute bis zum Ende des dritten Kalenderjahres ihrer Mitwirkung am Einlagensicherungsfonds nur 250 000 €. Gesichert sind alle Nichtbankeneinlagen. **6** Das bisherige Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe wird um eine Einlagensicherungsfunktion ergänzt. **7** Haftungsverbund. **8** Geschützt sind Einlagen von Privatpersonen, Wirtschaftsunternehmen und Kommunen.

Deutsche Bundesbank

Finanzierung der gesetzlichen Einlagensicherung

Alle gesetzlichen und freiwilligen Sicherungseinrichtungen werden in Deutschland durch regelmäßige jährliche Beiträge „ex ante“ durch die angeschlossenen Institute finanziert. „Ex ante“-finanzierte Systeme haben gegenüber sogenannten „ex post“-finanzierten Systemen den Vorteil, dass im Entschädigungs- oder Sicherungsfall auf bereits eingezahlte finanzielle Mittel zurückgegriffen werden kann und damit die Entschädigung von der aktuellen Ertrags- und Liquiditätssituation der zahlungspflichtigen Institute unabhängig ist. Die Höhe der Beiträge, die Berechnungsweise, eventuelle Sonderbeiträge sowie gegebenenfalls das Mindestvolumen der Sicherungsfonds wurden durch das

EAEG beziehungsweise die entsprechenden Rechtsverordnungen sowie durch die jeweiligen privaten Satzungen beziehungsweise Statuten der Verbände geregelt.

Zur Stärkung des durch die Finanzkrise gesunkenen Vertrauens der Einleger in die Sicherheit ihrer Einlagen wurde die in der EU-Einlagensicherungsrichtlinie vorgegebene Sicherungsgrenze in zwei Schritten erst auf 50 000 € und ab dem 1. Januar 2011 auf 100 000 € erhöht. Um diesen erhöhten harmonisierten Entschädigungsansprüchen gerecht zu werden, wurde ein höheres Fondsvolumen der Entschädigungseinrichtungen nach Maßgabe des EAEG erfor-

Anpassung der Fondsvolumina an die gestiegene Sicherungsgrenze

derlich. In den ausführenden Beitragsverordnungen von 2009 wurde der Jahresbeitrag von 0,008% auf 0,016% der Bemessungsgrundlage (Verbindlichkeiten gegenüber Kunden) angehoben.³⁾ Durch die moderate Entwicklung bei den eingetretenen Entschädigungsfällen entstanden bisher keine signifikanten finanziellen Tragfähigkeitsrisiken für die zahlungspflichtigen Institute.

Schritte in Richtung einer risikoorientierten Beitragsbemessung

Durch eine weitere Änderung der Beitragsverordnung der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken vom 12. Dezember 2011 wurden Kriterien für eine risikoorientierte Beitragsbemessung eingeführt. Ziel einer risikoorientierten Beitragsbemessung war, eine Beitragsdifferenzierung zwischen den Instituten nach Ausfallrisiko zu erzielen, um eine stärker verursachungsgerechte Finanzierung der Entschädigungseinrichtung zu bewirken. Die in Betracht gezogenen Verfahren orientieren sich im Wesentlichen an der schon langjährig praktizierten Beitragsberechnung beim freiwilligen Einlagensicherungsfonds beim Bundesverband deutscher Banken.

Entschädigungsfälle in Deutschland und Verbrauchervertrauen

Seit Einführung der gesetzlichen Einlegerentschädigung in Deutschland hat es einzelne Entschädigungsfälle gegeben. Bei ihnen konnten die Ansprüche der Einleger auf Grundlage des EAEG aus dem zur Verfügung stehenden Vermögen der gesetzlichen Entschädigungseinrichtung erfüllt werden. Unter den Entschädigungsfällen waren auch solche, bei denen nur der gesetzliche Entschädigungsanspruch galt, da die entsprechenden Institute nicht Mitglied in einem auf Ebene des jeweiligen Bankenverbandes eingerichteten freiwilligen Einlagensicherungssystem waren.

Fortentwicklung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie von 1994 auf europäischer Ebene

Erfahrungen und Anpassungen der EU-Einlagensicherungsrichtlinie seit 1998

Die Richtlinie 94/19/EG beruhte auf dem Grundsatz der Mindestharmonisierung. Danach besaßen die Mitgliedstaaten das Recht, in definierten Fällen über die harmonisierten Regelungen hinauszugehen; jedoch konnten nationale Vorschriften die verpflichtend harmonisierten Regeln nicht unterschreiten. Dieser erste Harmonisierungsschritt innerhalb der Europäischen Union hat Unterschiede zwischen den Einlagensicherungssystemen der einzelnen Mitgliedstaaten, zum Beispiel im Hinblick auf den Kreis der geschützten Einleger, nicht vollkommen ausräumen können. Zudem wurde die Finanzierung der Systeme im Rahmen der Subsidiarität vollständig durch die Mitgliedstaaten geregelt. Um der Forderung nach einheitlichen Bedingungen auf den Finanzmärkten innerhalb der EU und der Förderung des Binnenmarkts gerecht zu werden, wurde auf EU-Ebene – auch unter dem Eindruck der Finanzkrise im Jahr 2008 – das Ziel einer stärkeren Harmonisierung der Einlagensicherung verfolgt. Nicht zuletzt die Finanzkrise hatte erneut die Bedeutung des Vertrauens der Einleger in die Funktionsfähigkeit des Bankenmarkts gezeigt. Mit der Richtlinie 2009/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 zur Änderung der Richtlinie 94/19/EG über Einlagensicherungssysteme ging die Harmonisierung mit einer stufenweisen Erhöhung der Deckungssumme auf 100 000 € und einer Verkürzung der Auszahlungsfrist von drei Monaten auf 20 Arbeitstage voran. Darüber hinaus hielt man nicht mehr an dem mit der

Finanzkrise 2008 und Folgen für die gesetzliche Einlegerentschädigung

³ Siehe: Änderungsverordnungen zu den Beitragsverordnungen der Entschädigungseinrichtung der deutschen (privaten) Banken (EdB) sowie Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken (EdÖ) vom 17. August 2009.

ersten Einlagensicherungsrichtlinie eingeführten Selbstbehalt des Einlegers in Höhe von 10% fest, der die Einleger zu einem risikobewussten Verhalten anhalten sollte; es hatte sich gezeigt, dass der Selbstbehalt keine wesentlichen Auswirkungen auf das Verhalten der Einleger hatte.

Umfassende Reform der EU-Einlagensicherung

Ab dem Jahr 2010 setzten Beratungen für eine grundlegendere Reform der harmonisierten Anforderungen an die Einlagensicherung auf europäischer Ebene ein. Verabschiedet wurde die neue EU-Einlagensicherungsrichtlinie (2014/49/EU) schließlich am 16. April 2014. Ausgangspunkt war ein Vorschlag der EU-Kommission, der am 12. Juli 2010 veröffentlicht wurde. Ziel war eine umfassendere Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme durch weitgehende Aufgabe des bisherigen Prinzips der Mindestharmonisierung in Richtung einer Maximalharmonisierung und EU-weiten Harmonisierung der in der bestehenden Richtlinie bisher subsidiär auf nationaler Ebene geregelten Finanzierungsfragen von Sicherungseinrichtungen.

Änderungen aufgrund der neuen EU-Einlagensicherungsrichtlinie von 2014

Maximalharmonisierung und Verbesserung des Verbraucherschutzes

Die „neue“ EU-Einlagensicherungsrichtlinie (2014/49/EU) folgt dem Grundsatz der Maximalharmonisierung. Dies führt dazu, dass ein über die Harmonisierung hinausgehender gesetzlicher Schutz nicht mehr möglich ist. Die Änderungen sind so grundlegend, dass die Richtlinie in wesentlichen Teilen neu gefasst wurde. Unverändert bleibt es aber bei der allein nationalen Zuständigkeit für die Durchführung der Einlagensicherung in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Harmonisierte Finanzmittelausstattung der Sicherungseinrichtungen orientiert sich an den gedeckten Einlagen

Die neuen harmonisierten Regelungen sehen konkrete Anforderungen an die finanzielle Ausstattung der Sicherungseinrichtungen vor. Die Finanzmittelausstattung der Sicherungseinrichtungen soll grundsätzlich 0,8% der „gedeckten Einlagen“ betragen. Als gedeckte Einlagen, die nun wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Höhe des Finanzierungsvolumens der nationa-

len Einlagensicherungssysteme sind, gelten diejenigen Einlagen, die je Einleger und je Bank die erstattungsfähige Deckungssumme von bis zu 100 000 € nicht übersteigen. Unter bestimmten Bedingungen, die am Konzentrationsmaß des nationalen Bankensektors ansetzen, ist eine Absenkung der Anforderungen an eine angemessene Finanzmittelausstattung auf 0,5% der gedeckten Einlagen national möglich. In Deutschland mit seiner Vielzahl an Instituten sind die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt.

Die Finanzmittelausstattung ist innerhalb von zehn Jahren durch obligatorische „ex ante“-Beiträge der Kreditinstitute aufzubringen. Die Höhe der Beiträge bemisst sich neben der Höhe der gedeckten Einlagen nach dem Risikoprofil des Kreditinstituts. Zwecks einheitlicher Anwendung risikoorientierter Beiträge unter dem Aspekt gleicher Wettbewerbsbedingungen in der EU hat die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (European Banking Authority: EBA) Leitlinien für eine risikoorientierte Beitragserhebung im Sinne der EU-Einlagensicherungsrichtlinie erarbeitet. Zur Finanzmittelausstattung zählen auch unwiderrufliche Zahlungszusagen der Banken, die bis zu einer Höhe von 30% der Beitragsverpflichtung gewährt werden können. Auch zur einheitlichen Anwendung solcher unwiderruflicher Zahlungszusagen nach Maßgabe der Einlagensicherungsrichtlinie (EBA/GL/2015/09 vom 28. Mai 2015) hat die EBA Leitlinien erarbeitet.

Die Deckungssumme beträgt weiterhin 100 000 € pro Kunde bei einem Kreditinstitut. Diese Obergrenze gilt für jeden namentlich bekannten, das heißt „identifizierbaren“ Einleger. „Erstattungsfähig“ nach der EU-Einlagensicherungsrichtlinie sind vor allem Einlagen von Privatpersonen. Nicht geschützt sind damit unter anderem Einlagen von Finanzinstituten, Wertpapierfirmen, Pensions- und Rentenfonds, Versicherungen oder staatlichen Stellen. Mitgliedstaaten, in denen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie ein höherer nationaler gesetzlicher Einlagenschutz besteht, müssen diesen bis Ende des Jahres 2018 auf 100 000 € zurückführen.

Die neue Finanzmittelausstattung im Einzelnen

100 000 € Deckungssumme für geschützte Einleger

Die harmonisierte Deckungssumme wurde in der Richtlinie um eine soziale Komponente ergänzt. Bestimmte Einlagen, die der privaten Lebensführung beziehungsweise der sozialen Daseinsfürsorge dienen, genießen einen höheren Deckungsschutz. Dies sind zum Beispiel Einlagen, die aus Immobilientransaktionen im Zusammenhang mit privat genutzten Wohnimmobilien resultieren oder Beträge, die soziale, gesetzlich festgelegte Zwecke erfüllen. Auch im Falle bestimmter Lebensereignisse eines Einlegers wie etwa Heirat, Scheidung, Renteneintritt, Kündigung, Entlassung oder Invalidität, wird der Schutz für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten über den Betrag von 100 000 € hinaus erhöht.

Verwendung der Mittel auch für Abwicklung und ...

Die Finanzmittel der gesetzlichen Einlagensicherung sollen hauptsächlich zur Entschädigung von Einlegern verwendet werden. Allerdings können die Mittel nun auch im Rahmen der Abwicklung von Kreditinstituten verwendet werden. Den Betrag, den das Einlagensicherungssystem im Fall der Abwicklung eines Instituts beitragen muss, ermittelt die Abwicklungsbehörde nach Abstimmung mit dem Einlagensicherungssystem.⁴⁾

... alternative Maßnahmen

Außerdem sieht die Richtlinie alternative Maßnahmen vor, die im Rahmen eines erweiterten Mandats zur Sicherung der Einlagen ergriffen werden können. Unter alternativen Maßnahmen im Sinne der Richtlinie werden solche Mittelverwendungen verstanden, die auf die Stützung eines angeschlossenen Kreditinstituts zielen. Allerdings darf in diesen Fällen die Abwicklungsbehörde keine Abwicklungsmaßnahmen getroffen haben, und die Kosten der Maßnahme dürfen nicht die Kosten zur Erfüllung des gesetzlichen Mandats der Sicherungseinrichtung übersteigen.⁵⁾

Verbesserte Information und schnellere Entschädigung

Für die Einleger in Europa bedeutet die Richtlinie eine deutliche Verbesserung ihrer möglichen Entschädigungsansprüche. Zum einen verkürzt sich im Entschädigungsfall die Auszahlungsfrist von 20 auf sieben Arbeitstage. Zum anderen unterliegen die Einlagensicherungssys-

teme nun breiteren Informationspflichten, die den Einlegern eine verbesserte Information über die bestehende Einlagensicherung ermöglichen sollen. Des Weiteren besteht europaweit die Verpflichtung der „ex ante“-Finanzierung eines vorgegebenen Zielvermögens, sodass die Leistungsverpflichtung der gesetzlichen Einlagensicherung europaweit fundiert wird.

Die Richtlinie räumt die Möglichkeit ein, dass die Mitgliedstaaten ihren Sicherungseinrichtungen gestatten können, anderen Einlagensicherungssystemen innerhalb der EU unter bestimmten Bedingungen Kredite zu gewähren, sofern deren finanzielle Mittel zur Erfüllung der Ansprüche der Einleger in diesem Staat nicht ausreichen. Eine generelle Vergemeinschaftung von Risiken aus der Einlagensicherung ist aufgrund der Freiwilligkeit der Kreditvergabe zwischen Sicherungssystemen in einzelnen Mitgliedstaaten nicht vorgesehen.

Freiwillige grenzüberschreitende Kreditvergabe zwischen Sicherungseinrichtungen möglich

Umsetzung der neuen Einlagensicherungsrichtlinie in Deutschland im Juli 2015 durch das Einlagensicherungsgesetz

Änderungen für alle Sicherungseinrichtungen

Die Vorgaben der „neuen“ EU-Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU mussten von den Mitgliedstaaten bis zum 3. Juli 2015 in nationales Recht umgesetzt werden. Dies geschah in Deutschland mit dem DGSD-Umsetzungsgesetz. Auf seiner Grundlage wurde das bisherige EAEG, das die EU-Einlagensicherungsrichtlinie und die EU-Anlegerentschädigungsrichtlinie gemeinsam umsetzte, in zwei Gesetze aufgespalten: Ein Einlagensicherungsgesetz (EinSiG) zur Umsetzung der Anforderungen aus der Ein-

Einlagensicherungsgesetz separat von Anlegerentschädigungsgesetz

⁴ Siehe: Art. 11 Abs. 1 und 2 der Einlagensicherungsrichtlinie.

⁵ Vgl. im Einzelnen: Art. 11 Abs. 3 der Einlagensicherungsrichtlinie.

lagensicherungsrichtlinie und ein in den Merkmalen unverändertes Anlegerentschädigungsgesetz (AnlEntG).⁶⁾ Damit bleibt der Entschädigungsanspruch bei Wertpapiergeschäften weiterhin auf 90% der Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften und einen Gegenwert von 20 000 € begrenzt.

Umfassende gesetzliche Sicherungspflicht und erweiterter Kreis der Einlagensicherungssysteme ...

Um eine umfassende Sicherungspflicht gesetzlich zu gewährleisten, müssen ab Juli 2015 alle CRR-Kreditinstitute einem gesetzlichen Einlagensicherungssystem angeschlossen sein. Die Zuordnung der Institute nach Institutsgruppen zu den gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen für private und öffentliche Banken bleibt unverändert erhalten. Zusätzlich besteht nun auch bei den Instituten eine gesetzliche Anlegerentschädigungspflicht, die bisher aufgrund der Mitwirkung in einer Institutssicherung von der Zuordnung zu einer gesetzlichen Entschädigungseinrichtung ausgenommen waren.

... in zwei Arten, ...

Das EinSiG sieht für die Durchführung der gesetzlich erforderlichen Anlegerentschädigung grundsätzlich zwei Arten von Sicherungseinrichtungen vor:

- Einlagensicherungssysteme, die Einleger ausschließlich im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer Bank entschädigen (gesetzliche Entschädigungseinrichtungen) beziehungsweise
- institutsbezogene Sicherungssysteme, bei denen die Stützung der angeschlossenen Institute im Vordergrund steht und die auf Antrag als Einlagensicherungssysteme anerkannt werden können.

... aber keine Regelung grenzüberschreitender Kreditvergabe

Regelungen für eine mögliche grenzüberschreitende Kreditvergabe an Einlagensicherungseinrichtungen in anderen EU-Staaten wurden nicht in das EinSiG übernommen.

Einheitliche gesetzliche Einlagensicherung bei allen CRR-Instituten pro Einleger

Das EinSiG formuliert allgemeine Regelungen, die für alle Einlagensicherungssysteme im Hinblick auf die gesetzliche Anlegerentschädigung gelten und darüber hinaus zusätzliche Anforderungen, die speziell für anerkannte instituts-

bezogene Sicherungssysteme gültig sind. Allgemein gilt, dass jeder Einleger eines CRR-Kreditinstituts einen Rechtsanspruch auf Entschädigung bis zur Höhe der Deckungssumme von 100 000 € hat. Dies gilt unabhängig davon, welcher Institutsgruppe ein CRR-Kreditinstitut angehört, das heißt, auch die Einleger eines institutsbezogenen Sicherungssystems haben fortan diesen Rechtsanspruch. Als geschützte Einlagen definiert das Gesetz Guthaben, einschließlich Festgeld und Spareinlagen, die von einem CRR-Kreditinstitut nach den geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen zurückzahlen sind. Gedeckt sind Einlagen auch in Fremdwährung, wobei die Entschädigung in Euro gewährt wird.

Da die Richtlinie die Möglichkeit einer höheren Deckungssumme aus sozialen Gründen eröffnet, sieht das EinSiG eine Erhöhung des Einlegerschutzes auf bis zu 500 000 € für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten nach Gutschrift der Beträge vor, soweit die Gutschriften mit bestimmten wie in der EU-Einlagensicherungsrichtlinie aufgeführten wichtigen „Lebensereignissen“ des Einlegers zusammenhängen und daher besonders schutzwürdig sind.

Wie in der Richtlinie vorgesehen müssen alle dem EinSiG unterliegenden Einlagensicherungssysteme verfügbare Finanzmittel in Höhe von 0,8% der gedeckten Einlagen bis 2024 durch Beiträge der dem jeweiligen System angehörenden Institute aufbauen. Hat ein Einlagensicherungssystem bis zum Ablauf des 3. Juli 2024 mehr als 0,8% der gedeckten Einlagen für Auszahlungen verwendet, verlängert sich der Ansparzeitraum für das betreffende Einlagensicherungssystem bis zum Ablauf des 3. Juli 2028. Zur Feststellung der erforderlichen Zielausstattung haben die Institute einmal jährlich – erstmals zum 31. Januar 2016 – die Höhe der

Erhöhter Einlegerschutz für bestimmte schutzwürdige Lebensereignisse

Regeln zum Finanzmittelaufbau des Einlagensicherungssystems durch regelmäßige Beiträge und ...

⁶ Die EU-Anlegerentschädigungsrichtlinie ist bislang nicht reformiert, sodass der bisherige weitgehende Gleichlauf der Richtlinienvorgaben nicht mehr besteht. In das AnlEntG werden die bisherigen Regelungen des EAEG in Bezug auf die Entschädigung der Anleger überführt, ohne dadurch eine inhaltliche Änderung der bisherigen Rechtslage zu bewirken.

gedeckten Einlagen mit Stand 31. Dezember des Vorjahres an das Einlagensicherungssystem nach Maßgabe des EinSiG zu melden.⁷⁾

... unwiderrufliche Zahlungsverpflichtungen

Die in der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, das Zielvermögen bis zu 30% mit unwiderruflichen Zahlungsverpflichtungen aufzubauen, wird auch im EinSiG eröffnet. Ferner sind die Leitlinien der EBA maßgebend. Die Zahlungsverpflichtungen sollen danach zum Beispiel nur berücksichtigt werden können, wenn diese vollständig besichert und die Sicherheiten für das Sicherungssystem verfügbar sind. Die Sicherheiten sollen nur aus risikoarmen Schuldtiteln bestehen und nicht mit Rechten Dritter belastet sein.

Grenzen der Belastbarkeit durch Sonderbeiträge und Sonderzahlungen

Die Sicherungseinrichtungen sind berechtigt, in einem Abrechnungsjahr mehrere Sonderbeiträge und Sonderzahlungen zu erheben. Sonderbeiträge dienen zur Deckung des Mittelbedarfs im Entschädigungsfall, während Sonderzahlungen zur Rückführung von Krediten im Zusammenhang mit der Deckung des Mittelbedarfs bestimmt sind. Dabei bestehen Grenzen im Hinblick auf die Belastung der beitragspflichtigen Institute. Jährlich können maximal 0,5% der gedeckten Einlagen von den zugeordneten Instituten als Sonderbeiträge oder Sonderzahlungen erhoben werden, wenn die bereits angesammelten finanziellen Mittel nicht ausreichen, um einen aktuellen Entschädigungsfall zu finanzieren. Mit Zustimmung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) kann das gesetzliche Einlagensicherungssystem unter außergewöhnlichen Umständen zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Entschädigungseinrichtung höhere Sonderbeiträge verlangen. Die Entschädigungseinrichtung kann auch Kredite aufnehmen, um einen vorübergehenden Mittelbedarf zu decken.

EBA-Leitlinien für risikoorientierte Beitrags-erhebung

Die auf Basis der Richtlinie durch das EinSiG nun verbindlich vorgeschriebene risikoorientierte Beitragserhebung ist in Deutschland vom Grundsatz her bereits schon durchgeführt worden, da die deutschen Sicherungseinrichtungen bereits über risikoorientierte Beitragsysteme

verfügen. Die von der EBA entsprechend der Richtlinie erarbeiteten Leitlinien für eine risikoorientierte Beitragserhebung sollen bis Ende 2015 umgesetzt werden. Sie sehen vor, dass 75% der Berechnungsgrundlage auf verpflichtenden, das heißt harmonisierten Kategorien mit vorgegebenen Kennzahlen, beruhen, während die restlichen 25% nach nationalen Kriterien spezifiziert werden können, um besonderen nationalen Anforderungen zu entsprechen. In Deutschland werden die Einzelheiten der Beitragserhebung nicht im EinSiG, sondern in einer separaten Rechtsverordnung (für die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen) oder satzungsrechtlich (für die anerkannten institutsbezogenen Sicherungssysteme) geregelt.

Das EinSiG schreibt eine Verkürzung der Auszahlungsfrist für die Entschädigung der Einleger von derzeit 20 auf sieben Arbeitstage bereits ab dem 31. Mai 2016 nach den Vorgaben der Richtlinie vor. Die Richtlinie erlaubt zwar als Option eine stufenweise Verkürzung der Auszahlungsfrist von 20 auf sieben Arbeitstage innerhalb von zehn Jahren. Zur Verbesserung des Einlegerschutzes wird in Deutschland aber auf die stufenweise Verkürzung zugunsten einer Umsetzung in einem Schritt verzichtet.

Verkürzung der Auszahlungsfrist

Die EU-Einlagensicherungsrichtlinie räumt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die rechtliche Grundlage dafür zu schaffen, dass Einlagensicherungssysteme ihre Finanzmittel auch für Stützungsmaßnahmen einsetzen können. Auf dieser Grundlage hat der deutsche Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, dass die anerkannten institutsbezogenen Sicherungssysteme entsprechende Maßnahmen durchführen können, sofern die im EinSiG genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Stützung von Instituten im Rahmen des EinSiG möglich

Ein gesetzliches Einlagensicherungssystem schützt auch die Einlagen einer Zweigniederlassung eines deutschen Instituts in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Während dabei die Durch-

⁷ Auf bisheriger rechtlicher Grundlage des EAEG sind entsprechende Daten nicht erhoben worden.

Einleger bei einer ausländischen EU-Zweigniederlassung durch EinSiG geschützt

führung der Einlegerentschädigung durch das Einlagensicherungssystem des Aufnahmemitgliedstaats erfolgt, werden die notwendigen Mittel vor der Auszahlung vom Sicherungssystem des Heimatlandes der Einlagensicherung des Gastlandes zur Verfügung gestellt. Analog wird die Entschädigung im Inland bei Einlagen von Zweigniederlassungen aus einem anderen Staat der EU im Namen des Einlagensicherungssystems des Herkunftsmitgliedstaates durchgeführt. Da es in Deutschland unterschiedliche gesetzliche Einlagensicherungssysteme gibt, benennt die BaFin im Entschädigungsfall dasjenige Einlagensicherungssystem, über das die Abwicklung des Entschädigungsfalles erfolgen soll. Im Regelfall wird dies die EdB sein.

Änderungen für die Entschädigungseinrichtungen der privaten und der öffentlichen Banken

An der bisherigen Systematik des EAEG wird festgehalten

Das EinSiG sieht weiterhin zwei gesetzliche Entschädigungseinrichtungen vor, eine für privatrechtliche CRR-Kreditinstitute und eine für öffentlich-rechtliche CRR-Kreditinstitute. Die bestehenden gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen (EdB und EdÖ) können damit weiterhin ihre Funktionen als „Beliehene“ durchführen. Die Institute werden je nach ihrer Rechtsform von der BaFin der zuständigen gesetzlichen Entschädigungseinrichtung zugewiesen. Auf Antrag kann die BaFin Änderungen an der Zuordnung zu einer Entschädigungseinrichtung vornehmen.

Neue Vorschriften zum Finanzaufbau und zur Mittelverwendung

Die Entschädigungseinrichtungen der privaten und öffentlichen Banken müssen die durch die neue Einlagensicherungsrichtlinie in deutsches Recht übertragenen Vorschriften insbesondere zur Entschädigung, zum Finanzaufbau und zur Mittelverwendung erfüllen. Insgesamt bleiben aber die mit der neuen Richtlinie verbundenen Änderungen für diesen Kreis der Institute vergleichsweise überschaubar, da diese keine tiefgreifenden materiellen Änderungen

bei den Entschädigungseinrichtungen erforderlich machen.

Änderungen für die Institutssicherungen

Institutssichernde Systeme standen bislang als alternative Systeme außerhalb des gesetzlichen Rahmens des EAEG und waren von dessen Regelungen im Wesentlichen befreit. Gemäß EAEG unterlagen sie aber bereits der Aufsicht durch die BaFin.

Institutssichernde Systeme bislang außerhalb des gesetzlichen Rahmens

Nach der neuen Einlagensicherungsrichtlinie müssen alle CRR-Kreditinstitute einem anerkannten Einlagensicherungssystem angehören. Diese umfassende gesetzliche Sicherungspflicht bedeutet für Deutschland, dass auch Institute, die den freiwilligen Sicherungssystemen der Sparkassen-Finanzgruppe (DSGV) beziehungsweise des BVR angeschlossen sind, nun explizit unter das EinSiG fallen. Daher hat die Neuregelung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie eine besondere Bedeutung für die Institutssicherungen in Deutschland.

Alle CRR-Kreditinstitute müssen einem anerkannten Einlagensicherungssystem angehören

Die bestehenden institutssichernden Einrichtungen des DSGV und des BVR standen vor der Frage, sich entweder als institutsbezogenes Sicherungssystem im Sinne des EinSiG anerkennen zu lassen oder die gesetzliche Einlegerentschädigung getrennt von der Organisation als Institutssicherung zu erfüllen. Beide Institutssicherungen haben ihre Anerkennung als Einlagensicherungssysteme von der dafür zuständigen BaFin erhalten und unterliegen damit im vollen Umfang der Aufsicht durch die BaFin nach dem EinSiG. Institute, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören, das als Einlagensicherungssystem anerkannt ist, sind damit von der Zuordnung zu einer anderen gesetzlichen Entschädigungseinrichtung befreit (§ 24 Abs. 5 EinSiG).

Handlungsbedarf für die bestehenden Institutssicherungen

Ein anerkanntes institutsbezogenes Sicherungssystem hat zwingend auch eine gegenüber allen angeschlossenen CRR-Kreditinstituten

Allgemeine gesetzliche Anforderungen an ein institutsbezogenes Sicherungssystem

gleichlautende Einlegerentschädigungsfunktion einzuräumen. Ihre Organisation, die Finanzausstattung und die Mittelverwendung müssen sich an den gesetzlichen Erfordernissen ausrichten. Grundlage des institutsbezogenen Sicherungssystems ist weiterhin die eigene Satzung, in der die Anforderungen der CRR und des EinSiG umgesetzt werden.

Weitere gesetzliche Anforderungen an ein institutsbezogenes Sicherungssystem

Neben den allgemeinen Anforderungen, die für alle Sicherungseinrichtungen gelten, gibt es zusätzliche Anforderungen, die das Gesetz an die Anerkennung eines institutsbezogenen Sicherungssystems stellt. So müssen die Voraussetzungen für Haftungsvereinbarungen, die die Institute absichern und bei Bedarf ihre Liquidität und Solvenz sicherstellen, nach Artikel 113 Absatz 7 der CRR erfüllt sein. Das institutsbezogene Sicherungssystem muss zudem eine „hinreichende Gewähr“ für die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben nach dem EinSiG bieten. Dies setzt mindestens zwei zuverlässige und fachlich geeignete Geschäftsführer voraus. Ferner ist ein geeignetes Kontrollorgan erforderlich, für dessen Zuverlässigkeit die Anforderungen des § 25d Absatz 1 des Kreditwesengesetzes gelten. Die verfügbaren Finanzmittel müssen getrennt vom sonstigen Vermögen des Systems verwaltet und angelegt werden. Ferner hat das institutsbezogene Sicherungssystem über geeignete und einheitlich geregelte Systeme für die Überwachung und Einstufung der Risiken zu verfügen, damit ein vollständiger Überblick über die Risikosituationen der einzelnen Mitglieder und das institutsbezogene Sicherungssystem insgesamt ermöglicht wird. Um bei Risikoverschlechterungen reagieren zu können, muss das institutsbezogene Sicherungssystem Möglichkeiten haben, Einfluss auf die Mitgliedsinstitute auszuüben.

Gesetzeskonforme Satzung

Die Satzung muss den im EinSiG genannten gesetzlichen Mindestanforderungen genügen und Regelungen insbesondere zu folgenden Punkten enthalten: Beitragserhebung, Voraussetzungen zur Durchführung von Stützungsmaßnahmen, Prüfungs-, Informations- und Auskunftsrechte, Voraussetzungen und Umfang der

Weitergabe von eigenen und fremden Geheimnissen, Regelungen zur möglichen Kreditaufnahme, Regelungen zur Übertragung von Mitteln auf ein anderes Einlagensicherungssystem für den Fall des Widerrufs der Anerkennung sowie Regelungen zum Ausschluss eines Mitgliedsinstituts und Regelungen zu Satzungsänderungen. Ferner haben die Haftungsvereinbarungen sicherzustellen, dass das institutsbezogene Sicherungssystem im Rahmen seiner Verpflichtung die notwendige Unterstützung aus sofort verfügbaren Mitteln gewähren kann.

Ein anerkanntes institutsbezogenes Sicherungssystem ist auf dieser gesetzlichen Basis weiterhin berechtigt, Maßnahmen zur Abwendung einer Bestandsgefährdung, insbesondere zur Sicherstellung der Liquidität und Solvenz eines Mitgliedsinstitutes, durchzuführen. Die Institutsicherung wird allerdings gemäß § 49 EinSiG für entsprechende Stützungsmaßnahmen neuen gesetzlichen Anforderungen unterworfen, unter anderem:

- Die Abwicklungsanstalt darf keine Abwicklungsmaßnahme getroffen haben;
- die Kosten der Maßnahmen zur Abwendung der Bestandsgefährdung dürfen grundsätzlich nicht höher sein als die Kosten, die bei einer Entschädigung der gedeckten Einlagen anfallen würden;
- Auflagen sind zu erlassen, die im Vergleich zu bisher bestehenden Bestimmungen mindestens eine strengere Risikoüberwachung und weitergehende Prüfungsrechte für das Sicherungssystem umfassen;
- die für Stützungsmaßnahmen verwendeten Finanzmittel sind wieder einzuzahlen, erforderlichenfalls durch Sonderbeiträge, falls Einleger entschädigt werden müssen und die Mittel weniger als zwei Drittel der Zielausstattung eines gesetzlichen Einlegerentschädigungssystems betragen oder wenn die ver-

Stützungsmaßnahmen sind unter bestimmten Bedingungen möglich

fügbaren Finanzmittel 25% seiner Zielausstattung⁸⁾ unterschreiten;

- die BaFin hat nach Bewertung die Fähigkeit der Mitgliedsinstitute zur Zahlung der zu erhebenden Sonderbeiträge zu bestätigen.

*Beitrags-
erhebung auf
Grundlage der
jeweiligen
Satzung und im
Einklang mit den
EBA-Leitlinien*

Die Beitragserhebung bei anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystemen hat sich an den EBA-Leitlinien zu orientieren, deren Vorgaben bis Ende 2015 umgesetzt werden sollen. Die EBA-Leitlinien sehen vor, dass sich die Höhe der Beiträge nicht nur an der Höhe der gedeckten Einlagen orientiert, sondern dass auch das Risiko, das von dem Institut ausgeht, angemessen zu berücksichtigen ist. Das kommt gerade den institutsbezogenen Sicherungssystemen entgegen, da deren Zentralinstitute generell aufgrund ihres Geschäftsmodells nur über im Verhältnis zur Bilanzsumme relativ geringe gedeckte Einlagen verfügen.

*Instituts-
bezogenes Ein-
lagensicherungs-
system gewährt
gesetzlichen
Anspruch auf
Entschädigung*

Im Hinblick auf die Stärkung der Vertrauensbildung ist positiv zu bewerten, dass zukünftig auch die Einleger von Instituten, die einem anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystem angehören, einen gesetzlichen Anspruch auf Entschädigung ihrer Einlagen in Höhe von grundsätzlich 100 000 € besitzen, auch wenn dies im Falle der Durchführung der Institutsicherung nicht zum Tragen kommen wird. Da die Mitgliedsinstitute der institutsbezogenen Sicherungssysteme jedoch auch weiterhin keinen Rechtsanspruch auf Stützungsmaßnahmen haben und ein Ausfall eines Institutes nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, stellt der nun geltende gesetzliche Entschädigungsanspruch für Einleger durchaus eine substanzielle Verbesserung der Einlegerposition dar. Damit gelten grundsätzlich die gleichen gesetzlichen Bedingungen der Einlagensicherung bei allen Instituten in Deutschland, die das Einlagengeschäft betreiben.

Umsetzung in den einzelnen Verbänden

Die neue Einlagensicherungsrichtlinie wie auch das EinSiG machen keine detaillierten Vorgaben, wie die institutssicherungsspezifischen Teile der neuen gesetzlichen Anforderungen umzusetzen sind. Die Verbände besitzen insoweit in einem gewissen Rahmen Gestaltungsmöglichkeiten.

*Bestehende
Institutssiche-
rungen sind
frei in der
Umsetzung*

Die Anforderungen des Artikels 113 Absatz 7 CRR zur Nullgewichtung und des Nichtabzugs von Beteiligungen an anderen Instituten innerhalb desselben institutsbezogenen Sicherungssystems sehen vor, dass das Sicherungssystem in der Lage sein muss, im Rahmen seiner Verpflichtungen die notwendige Unterstützung aus sofort verfügbaren Mitteln zu gewähren. Außerdem muss die Möglichkeit der Überwachung der Risiken sowie der Einflussnahme bestehen.

*Haftungs-
verbund nach
Artikel 113
Absatz 7 CRR als
Voraussetzung*

Zur Risikosteuerung der institutsbezogenen Sicherungssysteme verlangt Artikel 113 Absatz 7 CRR einheitlich geregelte Systeme für die Überwachung der Einstufung der Risiken, wodurch ein vollständiger Überblick über die Risikosituation der einzelnen Mitglieder und das institutsbezogene Sicherungssystem insgesamt geliefert werden soll. Um bei einer Verschlechterung der Risikosituation von Mitgliedsinstituten reagieren zu können, sieht die CRR Möglichkeiten der Einflussnahme vor.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen standen die Verbände vor unterschiedlichen Herausforderungen, um die neuen gesetzlichen Anforderungen für die Anerkennung als institutsbezogene Sicherungssysteme zu erfüllen.

Die bisherige Struktur der Institutsicherung beim BVR bestand aus einem Garantiefonds und einem Garantieverbund (BVR-Sicherungseinrichtung). Der BVR hat zur Errichtung eines

⁸ Die Zielausstattung ist für alle Sicherheitseinrichtungen gleich, sie beträgt 0,8% der gedeckten Einlagen und ist beginnend mit Inkrafttreten des EinSiG innerhalb von zehn Jahren zu erreichen.

Bisherige und geänderte Struktur des BVR-Sicherungssystems („duales Sicherungssystem“)

als institutsbezogenes Sicherungssystem anerkannten Systems eine eigene Gesellschaft als 100-prozentige Tochter des BVR gegründet (BVR Institutssicherung GmbH, im Weiteren: BVR-ISG), deren Gegenstand der Betrieb eines anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystems ist. Die BVR-ISG wird parallel zur BVR-Sicherungseinrichtung mit weitgehend ähnlichen Strukturen betrieben (sog. „duales Sicherungssystem“). Die unverändert fortbestehende BVR-Sicherungseinrichtung wird als institutsbezogenes Sicherungssystem auf Ebene des Verbandes, jedoch ohne entsprechende Anerkennung, fortgeführt.

Finanzmittel der BVR-ISG

Die BVR-ISG verfügt über einen Anfangsbestand an Finanzmitteln, der von der BVR-Sicherungseinrichtung zur Verfügung gestellt wird. Die Finanzmittel müssen entsprechend den Anforderungen des EinSiG bis zum Jahr 2024 aufgebaut werden. Eine Haftungsvereinbarung zwischen BVR-Sicherungseinrichtung und BVR-ISG gewährleistet, dass auch die Finanzmittel der BVR-Sicherungseinrichtung sofort für die Zwecke der BVR-ISG zur Verfügung stehen.

Mitglieder der BVR-ISG

Die Mitgliedschaft bei der BVR-ISG besteht neben der Mitgliedschaft in der BVR-Sicherungseinrichtung. Der BVR-ISG gehören sämtliche inländische CRR-Kreditinstitute an, die Mitglieder des BVR und der BVR-Sicherungseinrichtung sind. Der Beitritt erfolgt durch eine gesonderte Beitritts- und Verpflichtungserklärung.

Instituts-sicherung wird in dezentraler Struktur weitergeführt

Im Gegensatz zur bereits verankerten zentralen Haftungsstruktur beim BVR hat die Instituts-sicherung der Sparkassen-Finanzgruppe Anpassungen wegen der dezentralen und regional verankerten Verbandsstruktur vorgenommen, um die Anforderungen an ein einheitlich geregeltes System zu erfüllen. Dies betrifft insbesondere die für Stützungsmaßnahmen notwendigen Entscheidungsstrukturen innerhalb der regionalen Sicherungseinrichtungen.

Die Mitglieder des DSGV haben im Mai 2015 das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe an die Vorgaben des Gesetzes ange-

passt. Dabei wurde das Prinzip der Instituts-sicherung für alle deutschen Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen beibehalten. Die Funktion der Institutssicherung nehmen wie bisher die vorhandenen Sicherungseinrichtungen der Sparkassen-Finanzgruppe wahr.

Allerdings wird die bisherige Institutssicherung – wie vom EinSiG gefordert – um eine Einlagensicherungsfunktion ergänzt. Im Falle einer Entschädigung der Einleger wird der DSGV zentral die Sicherungsfunktion für die gesamte Gruppe wahrnehmen.

Bei den in Deutschland anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystemen haben die Mitgliedsinstitute keinen Rechtsanspruch auf Stützungsmaßnahmen. Die Regelungen des EinSiG sehen keinen auf Grundlage des Gesetzes einklagbaren Rechtsanspruch der Mitgliedsinstitute auf Unterstützung vor. Allerdings gibt es in den privatrechtlichen Satzungen des jeweiligen Verbandes Stützungsversprechen im Rahmen der Institutssicherung, die den Solidarauftrag im Verband betonen. Neu für institutsbezogene Sicherungssysteme ist jedoch, dass Stützungsmaßnahmen im gesetzlichen Rahmen nur gewährt werden können, wenn die vorgenannten Voraussetzungen des § 49 EinSiG (siehe S. 60 f.) erfüllt sind.

Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe im Zuge der Anerkennung

Entschädigungsfunktion zentral durch den DSGV für die gesamte Gruppe

Mitgliedsinstitute haben keinen Rechtsanspruch auf Stützungsmaßnahmen

Ausblick: Einlagensicherung und Bankenunion

Die „Fünf Präsidenten“ der verschiedenen EU-Einrichtungen haben im Mai 2015 einen Bericht mit Zielen zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt, der unter anderem die Schaffung einer gemeinsamen Einlagensicherung in der EU fordert. Die EU-Kommission hat zwischenzeitlich dieses Ziel weiter konkretisiert und einen schrittweisen Fahrplan zur Umsetzung der gemeinsamen europäischen Einlagensicherung vorgelegt. Nach diesem Fahrplan (vgl. Erläuterungen auf S. 63) soll die europäische Einlagensicherung 2017 mit einem Rückversicherungssystem für die nationalen Ein-

Einlagensicherung als sogenannte „dritte Säule“ der Bankenunion

Pläne der Europäischen Kommission für ein European Deposit Insurance Scheme

Nach dem am 24. November 2015 veröffentlichten Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Verordnung zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism: SRM) soll ein European Deposit Insurance Scheme (EDIS) in drei zeitlich aufeinanderfolgenden Stufen errichtet werden.

Erste Stufe: Rückversicherung von 2017 bis 2019, zweite Stufe: Mitversicherung von 2020 bis 2023, dritte Stufe: Vollversicherung ab 2024. In der dritten Stufe soll ein zentraler Fonds gebildet sein, der die Einlagensicherungsfunktion im Ergebnis vollständig auf der Ebene der an der einheitlichen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism: SSM) teilnehmenden Mitgliedstaaten übernehmen soll. In der Vollversicherungsphase sollen die auf Grundlage der EU-Einlagensicherungsrichtlinie bisher national eingerichteten Einlagensicherungssysteme ab 2024 letztlich keine eigenständige Funktion mehr ausüben. Der Anteil der Beiträge der Institute, die bisher allein in nationale Sicherungseinrichtungen fließen, soll in den einzelnen Stufen sukzessive absinken, entsprechend sollen die Beiträge zunehmen, die in den EDIS-Gemeinschaftsfonds fließen. Parallel zum Fondsaufbau auf europäischer Ebene wachsen kontinuierlich die finanziellen Beiträge, die EDIS in den ersten zwei Stufen erbringen soll. Käme es in der ersten Stufe „Rückversicherung“ zu einem Entschädigungsfall, müsste zunächst der nationale Fonds für die Entschädigungsleistungen herangezogen werden. Wären alle nationalen Entschädigungsmittel aufgebraucht, würde EDIS in dieser Phase Liquidität bis zur Höhe von maximal 20% der Erstattungskosten bereitstellen. Die nationalen Sicherungseinrichtungen müssten die EDIS-Mittel in

dieser Phase an EDIS zurückzahlen. In der zweiten Stufe (Mitversicherung) müssten die nationalen Einlagensicherungssysteme nach den Plänen der EU-Kommission die eigenen Mittel nur noch teilweise aufbringen, bevor sie auf EDIS zurückgreifen könnten. Damit würde eine schrittweise Risikoteilung über alle Teilnehmerstaaten eingeführt. In der letzten Stufe würde eine volle Risikoteilung über alle teilnehmenden Mitgliedstaaten unterstellt. In dieser Phase würden alle Entschädigungsfälle in den mitwirkenden Staaten über EDIS finanziert. Die Pläne der EU-Kommission sehen vor, dass das auf europäischer Ebene bereits errichtete einheitliche Abwicklungsgremium (Single Resolution Board: SRB) die Durchführung der europäischen Einlagensicherung im Rahmen von EDIS zusammen mit den teilnehmenden nationalen Einlagensicherungssystemen (bzw. der für die Verwaltung der teilnehmenden Einlagensicherungssysteme benannten Behörden) übernehmen soll. Für alle Eurostaaten soll die Mitwirkung im Ergebnis verpflichtend sein, während sich Nicht-Eurostaaten freiwillig über die Teilnahme am SSM und damit automatisch auch am SRM und der gemeinsamen Europäischen Einlagensicherung anschließen können sollen.

lagensicherungen starten, um ab 2020 in die Phase der Mitversicherung einzutreten, wobei der Anteil der europäischen Einlagensicherung an Beiträgen und möglichen Entschädigungsleistungen jährlich steigt. Ab 2024 soll nur noch die europäische Einlagensicherung für die Befriedigung der Entschädigungsfälle verantwortlich sein. Der Vorschlag der EU-Kommission greift die Überlegungen zur Schaffung der Bankenunion auf, nach denen als dritte Säule neben der einheitlichen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism: SSM) und dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism: SRM) auch eine gemeinsame Einlagensicherung treten soll. Die EU-Kommission verfolgt die Absicht, durch eine gemeinsame Einlagensicherung Auswirkungen von wirtschaftlichen Schocks, die ein Land betreffen und die nationale Einlagensicherung überfordern, besser im europäischen Zusammenhang auffangen zu können. Die gemeinsame Einlagensicherung soll zudem die Abhängigkeit der Banken von der wirtschaftlichen Lage des jeweiligen Staates verringern. Insgesamt soll durch diese Sichtweise das Vertrauen der Einleger in die Sicherheit der Einlagen im europäischen Kontext gestärkt werden.

Derzeit sind jedoch wesentliche Voraussetzungen für eine europäische Einlagensicherung noch nicht erfüllt. Vor Schaffung einer gemeinschaftlichen Einlagensicherung sind vielmehr weitere Integrationschritte in Europa notwendig.

*Risikoabbau
bei Banken
notwendig*

Eine entscheidende Voraussetzung für eine gemeinsame Einlagensicherung ist der Risikoabbau bei den Banken. Hierzu könnte neben den bereits beschlossenen bankaufsichtlichen Regularien wesentlich auch eine Abschaffung der bankaufsichtlichen Privilegierung der Forderungen gegenüber Staaten beitragen, denn dies würde unterstützen, dass die wirtschaftliche Lage der Banken weniger abhängig von der Lage des jeweiligen Heimatlandes ist. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass bei Ausfall des Sitzlandes über die direkten Auswirkungen auf die nationalen Banken die wirtschaftlichen Fol-

gen im Rahmen der europäischen Einlagensicherung vergemeinschaftet würden. Letztendlich bestünde die Gefahr, dass die Einlagensicherung über diesen Ansteckungsweg indirekt für Staatsschulden anderer Länder eintreten müsste.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist das Insolvenzrecht. Regeln zur Insolvenz von Unternehmen oder Privatpersonen haben direkte Auswirkungen auf die Risikolage der Banken und die Lasten, die sie bei der Insolvenz der Kreditnehmer tragen müssen. Über eine gemeinsame europäische Einlagensicherung ohne Erfüllung der Vorbedingungen könnten zum Beispiel die Folgen von Insolvenzregeln, die den nationalen Privatsektor zulasten der kreditgebenden Banken begünstigen, vergemeinschaftet werden. Beispiele für eine entsprechende Begünstigung sind Hindernisse für Kreditgeber, Zwangsvollstreckungen zeitnah durchzuführen. Das für wirtschaftliches Handeln notwendige Zusammenfallen der Haftung und Kontrolle wäre aufgrund der unterschiedlichen Integrationsgeschwindigkeiten nicht mehr gegeben. Es sind noch deutliche Schritte notwendig, um Fehlanreize und unerwünschten wirtschaftlichen Wirkungen vorzubeugen. Solange diese Schritte nicht unternommen wurden, ist eine gemeinsame europäische Einlagensicherung abzulehnen.

Auch die EU-Kommission sieht Gefahren ihres Plans und weist auf zuvor notwendige Schritte hin, zum Beispiel Risikoabbau bei den Banken, Vereinheitlichungen beim Insolvenzrecht und die Umsetzung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Bank Recovery and Resolution Directive: BRRD) in allen Mitgliedstaaten, durch die die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme der Einlagensicherung reduziert wird; denn diese Richtlinie erweitert die Möglichkeiten der Bankenaufsicht zum frühzeitigen Eingreifen bei sich abzeichnenden Schieflagen eines Instituts, und sie stärkt die Position der gedeckten Einlagen aufgrund der Bail-in-Regeln für andere Verbindlichkeiten. Auch auf die Notwendigkeit der Umsetzung der

*Harmonisierung
des Insolvenz-
rechts in den
einzelnen
Staaten
notwendig*

Einlagensicherungsrichtlinie in allen Mitgliedstaaten sowie der richtlinienkonformen Auffüllung der nationalen Zielvermögen weist die EU-Kommission hin. Wichtig ist somit, dass die richtige Schrittfolge gewahrt wird, das heißt, dass alle notwendigen Voraussetzungen vor

Errichtung einer gemeinsamen Einlagensicherung erfüllt sind und der Stabilitätsanspruch nicht durch ambitionierte Zeitpläne für die Errichtung der gemeinsamen Einlagensicherung, die diesem Ziel entgegenstehen können, gefährdet wird.