

Positionspapier

Wie eine kurzfristige Stärkung der Bankenunion erreichbar ist

Unsere Zeichen

AZ DK: EBU

AZ DSGVO: 7700/12

Kontakt:

Christian Müller

Telefon: +49 30 20225-5237

Telefax: +49 30 20225-5325

E-Mail: christian.mueller@dsgv.de

Berlin, 28.01.2021

Federführer:

Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.

Charlottenstraße 47 | 10117 Berlin

Telefon: +49 30 20225-0

Telefax: +49 30 20225-250

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Auf europäischer Ebene beschäftigen sich seit längerem diverse Gremien mit der Frage, wie eine Stärkung der Bankenunion erreicht werden kann. Diese Stärkung ist auch ein wichtiges Anliegen der deutschen Ratspräsidentschaft. In deren jüngst veröffentlichten Fortschrittsbericht wird explizit betont, dass dies über einen "holistischen" Ansatz erfolgen sollte. Gerade im Lichte der Auswirkungen von COVID 19 auf den Wirtschaftsraum der Europäischen Union wird der Bankenunion eine relevante Bedeutung zugeschrieben. Gegenstand der Diskussion ist dabei die angestrebte Gesamtarchitektur der Bankenunion, wobei die Materie hochgradig komplex ist und die Vorstellungen in den Mitgliedstaaten stark voneinander abweichen.

Grundsätzlich lassen sich in der politischen Diskussion zwei grobe Richtungen unterscheiden, wie die Bankenunion fortentwickelt bzw. gestärkt werden könnte: Nämlich durch eine - neben der vieldiskutierten Vergemeinschaftung der Einlagensicherung - Ausweitung des Abwicklungsregimes verbunden mit einer weiteren Zentralisierung oder durch eine konsequente Subsidiarität bei der Abwicklung und Aufrechterhaltung der Dezentralisierung.

Bei der Zentralisierung steht die Schaffung einer zentralen Behörde im Mittelpunkt, die über ein umfassendes Maß an Kompetenzen im Bereich der Bankenabwicklung und Einlagensicherung verfügen soll, und zwar unabhängig davon, ob es sich um bedeutende oder weniger bedeutende Banken handelt. Als Vorbild wird meist auf die US-amerikanische Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) verwiesen, deren Modell man gerne auf die EU übertragen würde. In diesem Zusammenhang wird auch von der „EU-FDIC“ gesprochen.

Bei dem dezentralen Modell hingegen verbleibt die Unterscheidung zwischen systemrelevanten und sonstigen Banken. Eine Abwicklung kleiner und mittelgroßer Banken durch eine zentrale europäische Behörde wäre ausgeschlossen.

Auf politischer Ebene, aber auch in der ökonomischen Literatur, finden sich zahlreiche Beiträge zu diesem Thema mit teilweise konkreten Vorschlägen, die allerdings – in einigen Fällen – einen Bezug zur Praxis vermissen lassen. Zudem scheint oftmals sehr vorschnell für eine Zentralisierung plädiert zu werden, obwohl dies ökonomisch nicht erforderlich ist und es der EU an einem notwendigen rechtlichen Fundament fehlt. Aus unserer Sicht sind die für eine Zentralisierung sprechenden Gründe im Lichte der nachfolgenden Auseinandersetzung mit den für und gegen die jeweiligen Ansätze sprechenden Argumenten nicht stichhaltig.

I. Ausweitung des Abwicklungsregimes auf alle Banken und weitere Zentralisierung der Abwicklung bei einer europäischen Behörde

Seit einiger Zeit werden sowohl auf europäischer (u.a. SRB, EP¹, HLWG, AHWP, EGBPI) als auch auf internationaler Ebene (u.a. IWF, FSI der BIS/Basel^{2 / 3}) Überlegungen für eine „EU-FDIC“ im Rahmen der Vollendung der Bankenunion bzw. der Errichtung einer vergemeinschafteten europäischen Einlagensicherung diskutiert. Kern dieser Diskussion ist die Bündelung der faktischen Entscheidungshoheiten und finanziellen Ressourcen aus den drei Blöcken Bankenabwicklung, Bankeninsolvenzen und Einlagensicherung bei einer einzigen Behörde mit einem einheitlichen europäischen Insolvenz- und Abwicklungsregime, und zwar für alle Institute, nicht nur für bedeutende.

Für das Modell einer EU-FDIC werden verschiedene Argumente angeführt, die einer genaueren Betrachtung bedürfen:

Argument 1: Die Zentralisierung führt zu einer Steigerung der Finanzmarktintegration und einer erhöhten Effizienz des Systems.

- **Sinnvolle Kompetenzteilungen müssen berücksichtigt werden.** Eine vollständige Zuweisung von Kompetenzen im Hinblick auf Einlagensicherung, Abwicklung und Insolvenz an das SRB sowohl für bedeutende wie auch für weniger bedeutende Institute erscheint vor dem Hintergrund der getroffenen und auf Grundlage des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auch nur möglichen Kompetenzaufteilung innerhalb des SSM weder ökonomisch sachgerecht noch staatsrechtlich möglich.⁴ Es wäre wertungswidersprüchlich, im Rahmen der Institutsaufsicht eine Aufgabenteilung zwischen EZB und nationalen Behörden (NCAs) zu etablieren und beim SRB eine ausschließliche Kompetenz für die vorgenannten Themenfelder Einlagensicherung, Abwicklung und Insolvenz zu schaffen. Die Forderungen nach einer zentralistischen EU-FDIC lassen ferner außer Betracht, dass es in den USA neben der FDIC zahlreiche weitere Behörden und Institutionen gibt, die für Bankenaufsicht, Abwicklung und Einlegerschutz eine offizielle und verpflichtende Rolle haben.

¹ Economic Governance Support Unit of the European Parliament, In-Depth-Analysis, „Liquidation of Banks: Towards an ‘FDIC’ for the Banking Union?“, published February 2019, authors: J. Deslandes, C. Dias and M. Magnus.

² BIS-FSI, „How to improve crisis management in the banking union: a European FDIC?“, Lisbon/PT, 4 July 2019, author: Fernando Restoy, FSI-Chairman; Financial Stability Institute / FSI Insights on policy implementation no.17, „Bank failure management – the role of deposit insurance“, published August 2019, authors: Patrizia Baudino, Ryan Defina, José María Fernández Real, Kumudini Hajra and Ruth Walters.

³ BIS-FSI, „Bank failure management in the European banking union: What’s wrong and how to fix it“, published online in July 2020, authors: Fernando Restoy, Rastko Vrbaski and Ruth Walters.

⁴ In diesem Zusammenhang ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.07.2019 (2 BvR 1685/14 und 2 BvR 2613/14) zu beachten. Demnach wird unter derzeitigem Rechtsrahmen eine eindeutige und umfassende Komponente nationaler Zuständigkeit in den Bereichen Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlagensicherung erwartet. Insofern wäre eine weitere Kompetenzbescheidung der BaFin als nationale Abwicklungsbehörde zugunsten des SRB oder gar eine zentralisierte europäische Einlagensicherung absehbar nicht konform mit dem deutschen Grundgesetz.

- **Die Effizienz der FDIC in den USA beruht im Wesentlichen auf dem einheitlichen Rechtsrahmen, in dem sich die FDIC bewegt.** Eine „1:1“-Übertragung des Modells der US-FDIC würde die Struktur der Europäischen Union nicht berücksichtigen. Im Gegensatz zum US-amerikanischen Modell fehlt in der Bankenunion aufgrund des nicht vorhandenen Bundesstaates ein einheitlicher Rechtsrahmen. Soweit es um die Abwicklung bedeutender oder grenzüberschreitend tätiger Banken geht, mag es sinnvoll sein, die Abwicklung einer zentralen Behörde zu überlassen. Geht es aber um die Abwicklung mittlerer und kleiner Banken wird in aller Regel nur das Recht des Mitgliedsstaates zur Anwendung kommen, in dem die Bank ihren Sitz hat. Eine Abwicklung durch das SRB würde hier keinen Vorteil bringen. Im Gegenteil, eine national zuständige Behörde wäre aufgrund ihrer Kenntnisse des Marktes in der deutlich besseren Position, eine Abwicklung vorzunehmen.

Soweit überlegt wird, den Adressatenkreis auf alle Institute, ob bedeutend oder nicht, auszuweiten, ist auch zu beachten, dass bei der US-FDIC nicht alle Finanzinstitutionen zentral von dieser beaufsichtigt werden. Das gleiche gilt für die Abwicklung und die Einlegerentschädigung. So werden etwa kleinere Kreditgenossenschaften in der Form von „Credit Unions“ ebenso wie die Großbanken-Holdings anders behandelt. Ein „one size fits all“-Ansatz existiert also in den USA keineswegs und ist somit auch in Europa weder sachgerecht noch zwingend.

Argument 2: Die Vereinigung von Abwicklung und Einlagensicherung in einer zentralen Behörde erhöht die Vorhersehbarkeit der Entscheidungen und die operationelle Glaubwürdigkeit der Behörde.

Zunächst muss festgehalten werden, dass als zentrale Behörde meist das Single Resolution Board (SRB) ins Spiel gebracht wird. Das mag angesichts der Tatsache, dass das SRB bereits für bedeutende Banken die zentrale Abwicklungsbehörde ist, zunächst auch nahe liegend erscheinen. Insbesondere bei einer Übertragung der Aufgaben auf das SRB bestehen aber nicht unerhebliche Bedenken.

- **Vor einer Ausweitung des Mandates des SRB muss zu allererst dessen bestehendes Mandat mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erfüllt werden können.** Anders als die nationalen Sicherungssysteme, die teilweise seit Jahrzehnten ihre Aufgabe erfolgreich erfüllen, konnte das SRB seine Leistungsfähigkeit insbesondere noch nicht in echten Stresssituationen unter Beweis stellen. Gerade angesichts der aktuell angespannten wirtschaftlichen Situation darf kein Zweifel daran bestehen, dass das SRB nicht bereits mit seinem derzeitigen Mandat gemäß der SRM-Verordnung ausgelastet oder gar überfordert ist. Denn die Abwicklung bedeutender Banken stellt eine erhebliche Herausforderung in der Praxis dar. Unter allen Umständen muss vermieden werden,

dass das SRB im Fall einer größeren Krise überlastet ist. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Ressourcenfrage, sondern auch ganz maßgeblich um praktisches Erfahrungswissen in der Einlagensicherung einschließlich alternativer Maßnahmen sowie in der Anwendung von Abwicklungsinstrumenten. Gerade die Übertragung zusätzlicher Aufgaben der Einlagensicherung könnte zu einer Überforderung des SRB und einer daraus resultierenden Schwächung der Finanzstabilität führen.

- **Rechtliche Legitimität und gesellschaftliche Akzeptanz einer europäischen Behörde darf nicht überspannt werden.** Gerade dann, wenn es um die Beeinträchtigung von Rechten von Unternehmen und Individuen geht, muss eine starke Legitimation gegeben sein. Ein Bail-in von Forderungen von Gläubigern in einem Mitgliedstaat bei einer rein national oder sogar nur lokal tätigen Bank ohne Systemrelevanz sollte nicht durch eine zentrale Brüsseler Behörde angeordnet werden. Stellt die Beteiligung von Gläubigern für sich genommen schon eine Herausforderung dar, würde eine solche Kompetenzverteilung dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen und könnte die gesellschaftliche Skepsis gegenüber der EU deutlich erhöhen.

Argument 3: Die Zentralisierung ermöglicht im Zusammenhang mit Abwicklungsmaßnahmen EU-weite Bieterverfahren, um Vermögenswerte einer in Schwierigkeiten geratenen Bank im Fall ihrer Abwicklung grenzüberschreitend zu übertragen.

Bei diesem Argument wird unterstellt, dass eine zentrale Stelle besser geeignet wäre, Unternehmensgegenstände zu veräußern. Auch hier muss jedoch beachtet werden, dass die Durchführung einer solchen Transaktion bereits von vielen Einlagensicherungssystemen in vielfacher Praxis reibungslos vorgenommen wurde. Gerade bei kleinen und mittleren Banken werden Vermögensgegenstände naheliegenderweise und mangels Interesses ausländischer Institute regelmäßig an Banken aus dem Mitgliedstaat übertragen, in dem die fallierende Bank ihren Sitz hat. Der im Gegensatz zur EU bestehende einheitliche Rechtsrahmen und die besondere Stellung der FDIC ermöglichen ihr, bereits im Vorfeld Listen über Interessenten zu führen, an die für den Fall der drohenden Insolvenz einer Bank Vermögensgegenstände oder gar die gesamte Bank übertragen werden können. Die Übertragung selbst erfolgt dabei durch die FDIC, die aufgrund ihrer weitgehenden Gestaltungsrechte kaum auf die Mitwirkung der Beteiligten angewiesen ist. Das FDIC Modells lässt sich auch insofern nicht auf die EU übertragen.

Abschließend muss bedacht werden, dass trotz der nahezu unbegrenzten Befugnisse auch die FDIC die Entwicklungen in den USA, die zur Entstehung und zum Ausbruch der weltweiten **Finanzmarktkrise 2008/2009** geführt haben, **nicht hat verhindern können**. Bereits dieser Umstand macht offenkundig, dass dieser institutionelle Ansatz kein Allheilmittel wäre.

II. Vorteile einer dezentralen Struktur

Die Vorteile eines dezentralen Systems mit nationalen „Brandschutzmauern“ liegen darin, dass das System eine stabilitätsfördernde Wirkung hat, es die Gefahr von Ansteckungseffekten verringert und daher – nicht zuletzt den Kunden der jeweiligen Banken gegenüber – glaubwürdiger agieren kann.

Wichtiger als Überlegungen zu einer EU-FDIC, deren Umsetzung ungewiss ist, ist daher die zeitnahe weitere Stärkung bestehender nationaler Einlagensicherungs- und Institutssicherungssysteme (z.B. im Hinblick auf präventive und alternative Maßnahmen). Eine übereilte und unausgereifte Schaffung einer EU-FDIC könnte eingespielte Zuständigkeiten und Verfahren bei der Einlagen- und Institutssicherung erheblich beeinträchtigen. Die damit verbundene Schwächung nationaler Systeme würde im Krisenfall kontraproduktiv wirken. Das gilt in Zeiten der Corona-Pandemie mehr denn je. Insoweit wären insbesondere auch präventive Eingriffsrechte einer EU-FDIC vor einem (wahrscheinlichen) Ausfall abzulehnen.

Gegen die Aufrechterhaltung dezentraler Strukturen werden einige Bedenken geäußert. Insbesondere sei das derzeitige System nicht voll funktionsfähig. Das liege vor allem an den folgenden Hindernissen:

- Die konzeptionelle Unterscheidung zwischen Abwicklung und Insolvenz
- Unterschiedliche nationale Insolvenzrechte
- Finanzielle Begrenzungen bei der Zuleistung von Einlagensicherungssystemen zu Abwicklungsmaßnahmen

Die ins Feld geführten Argumente überzeugen aber allenfalls auf den ersten Blick. Bei näherer Betrachtung erweisen sich viele der Argumente als substanzlos:

1) Die konzeptionelle Unterscheidung zwischen Abwicklung und Insolvenz

- In der aktuellen Diskussion wird angeführt, dass die Grenzen zwischen „Resolution and Insolvency“ sowie „Deposit Protection“ Dysfunktionalitäten auslösen. Diese bestehen u.a. darin, dass aufgrund unterschiedlicher nationaler Insolvenzrechte das vom SRB zu beachtende **No Creditor Worse Off-Prinzip** (NCWO-Prinzip) jeweils unterschiedlich angewandt werde, die Auslöser für eine Insolvenz in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich seien sowie insbesondere gerichtsbasierte und nicht spezifisch auf Banken zugeschnittene Insolvenzverfahren ineffizient und zu langwierig seien. Besonders problematisch sei dies bei grenzüberschreitenden Bezügen.

Diese Kritik lässt jedoch außer Acht, dass die politischen Diskussionen gerade auf eine Zentralisierung der Zuständigkeiten für weniger bedeutende Institute abzielen, die regelmäßig nur national oder gar regional tätig sind. Für diese lokalen Banken wäre bereits heutzutage nur ein (einziges) Insolvenzrecht bei der Einhaltung des NCWO-Prinzips

durch das SRB zu beachten. Zudem würden diese Banken auch gar nicht abgewickelt, weshalb das NCWO-Prinzip für diese Banken keine Rolle spielt. Im Hinblick auf die Kritik an nationalen, insbesondere gerichtsbasieren, Insolvenzverfahren ist diese jedenfalls für das deutsche Insolvenzrecht nicht nachvollziehbar. Zu beachten ist ferner, dass auch in den USA kein einheitliches Insolvenzrecht für Banken existiert, so dass sich die Frage stellt, warum in Europa dafür eine zwingende Notwendigkeit gesehen wird.

- Nach dem derzeit geltenden Abwicklungsregime in der EU werden Banken zudem nur dann abgewickelt, wenn die Abwicklung im öffentlichen Interesse liegt (sog. Public Interest Test). Ist ein öffentliches Interesse nicht gegeben, was typischerweise bei kleinen und mittleren Banken der Fall ist, kommt das nationale Insolvenzrecht zum Tragen. Im Fall der Insolvenz einer Bank greift die gesetzlich vorgeschriebene Einlagensicherung und die Einleger erhalten innerhalb von 7 Arbeitstagen eine Entschädigungszahlung in Höhe ihrer gedeckten Einlagen. Eine derzeit auf europäischer Ebene diskutierte Ausweitung des Public Interest Tests, etwa indem bereits die lokale Bedeutung einer Bank zur Bejahung ausreichen würde, um möglichst viele Banken abzuwickeln, ist abzulehnen, da der Public Interest Test gerade sicherstellen soll, dass das SRB nur dann eingreift, wenn es unter Berücksichtigung von Subsidiarität und Proportionalität gerechtfertigt ist sowie wenn eine marktweite Systemdestabilisierungsgefährdung vorliegt.
- Zu beachten ist auch, dass eine Zusammenlegung von Einlagensicherungs- und Abwicklungsfonds zusätzliche Risiken schaffen kann. Im Krisenfall könnte die übermäßige Inanspruchnahme von Mitteln eines einheitlichen Fonds zu einer Erosion des Einlegervertrauens führen. Dies gilt insbesondere für den Fall der Inanspruchnahme von Mitteln für Abwicklungsfälle großer Institute, bei denen das SRB wiederholt unterstrichen hat, dass die Mittel des Abwicklungsfonds einschließlich des *common backstops* ESM bei größeren Häusern nicht ausreichen könnten, um Liquiditätsprobleme zu beseitigen.⁵

Hervorzuheben ist, dass selbst ohne eine EU-FDIC finanzielle Schlagkraft und operative Handlungsmöglichkeiten in Europa mindestens auf US-amerikanischem Niveau sind. Addiert man rechnerisch in Europa die bereits im SRF und in den nationalen Sicherungssystemen vorhandenen bzw. aufzubauenden Mittel, dann verfügt Europa spätestens im Zielzeitpunkt Mitte 2024 über einen dreistelligen Milliarden-Betrag zur Abwicklung von Banken einerseits sowie für DGSD-kompatible Maßnahmen andererseits (insb. zur Einlegerentschädigung und zur Durchführung präventiver/alternativer Maßnahmen). In Relation zu den gedeckten Einlagen sind dies fast 2,0% (mindestens 1 % SRF-Zielvolumen und 0,8 % Zielvolumen Einlagensicherungsfonds) und damit mehr als die aktuelle Mittelausstattung der FDIC (Mindestzielausstattung 1,35 %, Ist-Ausstattung per 2019 1,41 %). Dies zeigt, dass genügend Mittel vorhanden sind und die Beteiligten, allen voran der SRB, die Instrumente und Mittel einsetzen müssen.

⁵ Vgl. z. B. <https://srb.europa.eu/en/node/621>.

2) Unterschiedliche nationale Insolvenzrechte

- Unterschiedliche nationale Insolvenzrechte kommen ausschließlich dann zum Tragen, wenn es sich um eine grenzüberschreitend tätige Bank handelt. Wie ausgeführt, sind insbesondere kleine und mittlere Banken aber in der Regel gerade nicht grenzüberschreitend tätig, sodass Unterschiede in den nationalen Insolvenzrechten nachgelagert relevant sind. Sofern nationale Insolvenzregelungen staatliche Stützungszahlungen zulassen, liegt es gleichwohl in der Zuständigkeit der EU-Kommission, diese zu genehmigen oder nicht. Daher ist auch bei unterschiedlichen nationalen Insolvenzregelungen eine Wettbewerbsverzerrung durch Staatshilfen nicht gegeben; oder bedarf einer Ermessenszustimmung der EU-Kommission.
- Unterschiedliche nationale Rechtssysteme spielen vor allem im Hinblick auf die Insolvenzquote eine wichtige Rolle. Hier gibt es in der Tat immer noch erhebliche Unterschiede, beispielsweise bei der Gläubigerhierarchie und dem Verbraucherschutz. Leisten Einlagensicherungssysteme Entschädigungszahlungen an Einleger, gehen deren Forderungen auf das Einlagensicherungssystem über. Für Einlagensicherungssysteme ist es daher essentiell, wann und in welcher Höhe sie mit Rückflüssen aus einem Insolvenzverfahren rechnen können. In Mitgliedstaaten mit einem besonders hohen Verbraucherschutz kann die Insolvenzquote niedriger ausfallen.
- Nicht zutreffend ist die Behauptung, das Insolvenzrecht sei generell für die Liquidation von Banken ungeeignet. Die jüngsten Entschädigungsfälle in der EU zeigen im Gegenteil, dass die Insolvenz einer Bank durchaus ein valides Mittel der Marktbereinigung sein kann. Sofern es Defizite in den nationalen Insolvenzrechten gibt, die einem effizienten und schnellen Verfahren entgegenstehen, sollten diese durch punktuelle Anpassungen beseitigt werden.
- Ebenfalls nicht zutreffend ist der Glaube, Insolvenzen würden Unternehmenswerte zwingend zerstören. Die Praxis hat vielfach gezeigt, dass eine Verwertung von Unternehmensgegenständen durchaus gewinnbringend erfolgen kann.
- Im Mittelpunkt der weiteren Harmonisierung des Insolvenzrechtes muss deshalb das Ziel stehen, den Liquiditätsbedarf von Einlagensicherungssystemen möglichst gering zu halten. Jeglicher Liquiditätsbedarf ist durch die Banken, die dem Sicherungssystem zugeordnet sind, abzudecken. Das gilt unabhängig davon, ob die Einlagensicherung national oder europäisch organisiert ist. Hoher zusätzlicher Deckungsbedarf von Einlagensicherungssystemen führt in jedem Fall zu gesteigerten Beitragszahlungen der angeschlossenen Banken. Gleichwohl dürfen die hohen Standards des bewährten und funktionsfähigen Insolvenzrechts in Deutschland auch nicht zugunsten einer weitergehenden Harmonisierung herabgesetzt werden.

3) Finanzielle Begrenzungen bei der Zuleistung von Einlagensicherungssystemen zu Abwicklungsmaßnahmen

- Kritisiert wird, dass die Zuleistung von Einlagensicherungssystem zu Abwicklungsmaßnahmen, die das SRB durchführt, der Höhe nach begrenzt sind auf den hypothetischen Verlust, der dem Einlagensicherungssystem am Ende eines Insolvenzverfahrens entstanden wäre. Aufgrund der Vorrangs der Forderungen des Einlagensicherungssystems könne davon ausgegangen werden, dass der hypothetische Verlust gering sei. Dabei ist nicht zu vernachlässigen, dass Einlagensicherungssysteme erst an letzter Stelle der Bail-in-Kaskade stehen. Ihre Inanspruchnahme – anstelle der Einleger – ist daher ohnehin sehr unwahrscheinlich.

- Soweit aktuell in diesem Zusammenhang diskutiert wird, den gerade erst durch die BRRD eingeführten Vorrang der Einlagensicherungssysteme im Insolvenzverfahren wieder abzuschaffen, um eine Zuleistung der Einlagensicherung zu erreichen, ist dieser Ansatz verfehlt. Dadurch würde zum einen die Höhe der potentiellen Verluste von Einlagensicherungssystemen generell erhöht und der besondere Schutz der Einleger konkurrenzlos. Zum anderen stehen Einlagen bzw. Einlagensicherungssysteme ohnehin erst an letzter Stelle in der Bail-in-Kaskade.

- Die Abschaffung des Gläubigervorrangs von Einlagensicherungssystemen würde bewirken, dass im Rahmen der Prüfung, ob eine alternative Maßnahme der Insolvenz eines Kreditinstitutes vorzuziehen ist, die Abwicklung von Banken zur Regel wird (in Umkehrung des von Frau Dr. König geprägten Satzes dann also „Resolution for the many, not the few“). Dabei wurde das Least Cost Prinzip gerade zu dem Zweck eingeführt, die Mittel der Einlagensicherungssysteme zu schützen. Eine künstliche Schwächung des Least Cost Prinzips und damit der Einlagensicherung würde daher gerade bedeuten, das „Pferd von hinten aufzuzäumen“ und das Verbrauchervertrauen in Einlagensicherungssysteme zu schwächen.

III. „Lender of Last Resort“

Bei Sicherungssystemen ist der Aspekt eines „**Lender of Last Resort**“ von Relevanz. Das ist nicht nur bei der Abwicklung von Banken relevant, sondern auch bei der Diskussion um einen europäischen Einlagensicherungsmechanismus. Die Frage eines belastbaren und handlungsfähigen „Backstops“ ist zentral, um die Glaubwürdigkeit der Handlungsfähigkeit zu gewährleisten. Dabei ist unbedingt zu vermeiden, dass die „Lender of Last Resort“-Funktion der Geld- (und nicht der Fiskal-)Politik angelastet werden, wodurch das primäre geldpolitische Ziel der Sicherung der Preisniveaustabilität ggf. konterkariert würde. Diese Gefahr ist aber gerade bei Sicherungsmechanismen auf europäischer Ebene unmittelbar gegeben, da eine fiskalische Lender of Last Resort-Funktion nur durch den ESM – und dann nach dessen Regularien – gegeben ist.

Gerade die Frage des „Lender of Last Resort“ veranschaulicht, weshalb eine Vergemeinschaftung der Finanzmittel keinen Vorteil bringt. Eine vergemeinschaftete Einlagensicherung wäre auf die Finanzmittel der nationalen Einlagensicherungssysteme angewiesen. Der Gedanke ist, dass ein zentraler Einlagensicherungsfonds auf europäischer Ebene finanzielle Unterstützung leisten könnte, wenn ein nationales Einlagensicherungssystem an seine finanziellen Grenzen stößt. Das mag für solche Fälle zutreffend sein, bei denen nur eine einzige Bank in Schieflage gerät oder wenn nur ein einziger Mitgliedstaat betroffen ist. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie demonstrieren aber aktuell, welche Folgen eine flächendeckende Krise haben kann. Eine europäische Einlagensicherung lässt sich nicht aufbauen, wenn die Banken in der Eurozone ohnehin erheblichen finanziellen Belastungen ausgesetzt sind oder einem symmetrischen Schock unterliegen.

Zudem besteht ein erhebliches Ansteckungsrisiko sowie ein Moral Hazard. Wenn die Finanzmittel eines vergemeinschafteten Einlagensicherungsfonds (DIF) nicht ausreichen, um allen Einlagensicherungssystemen die erforderlichen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, würden lediglich diejenigen nationalen Systeme profitieren, die zuerst die Hilfe des DIF in Anspruch nehmen, während die anderen Systeme dem DIF bis zu ihrer eigenen Belastungsgrenze Mittel nachschießen müssten. So würden Einlagensicherungssysteme, deren eigene Finanzmittel eigentlich ausreichen, letztlich durch einen DIF stark benachteiligt und geschwächt.

Zwar wird von den Befürwortern eines EDIS häufig argumentiert, dass eine flächendeckende Finanzkrise aufgrund des SSM und des SRM nicht eintreten wird. Diese Annahme lässt aber außer Betracht, dass sich die Ursachen von Finanzkrisen nicht jedes Mal gleichen. Nichts veranschaulicht das so deutlich wie die aktuelle Wirtschaftslage.

IV. Fazit: Stärkung der bestehenden Bankenunion vorantreiben

Angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation in der EU ist eine koordinierte europäische Wirtschaftspolitik wichtig. Hierfür ist aber keine vollständige Neufassung des Krisenmanagements oder eine grundlegende Restrukturierung der Bankenunion erforderlich. Sinnvoller, aber auch erforderlich, wäre die weitere und vollständige Implementierung der Einlagensicherungsrichtlinie, weil diese bereits ein umfassendes, aber oftmals nicht genutztes Instrumentarium vorsieht. Dazu gehören die Anwendung von präventiven und alternativen Maßnahmen durch die Einlagensicherungssysteme.

Im Mittelpunkt sollte daher nicht die Ausweitung eines bislang unerprobten zentralisierten Systems, sondern die Stärkung der bislang bestehenden und erfolgreich erprobten Strukturen stehen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass weder ökonomisch noch rechtlich oder aus Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes eine EU-FDIC notwendig erscheint. Vielmehr sollte an der durchaus bewährten und überaus sachlogischen rechtlichen Trennung zwischen „Resolution“ für die bedeutenden Institute (mit der BRRD und dem SRF) und „deposit protection“ für die Einleger (mit der DGSD und deren „financial means“) festgehalten werden. Inzwischen haben die Verbraucher, zu deren Vermögensschutz diese Trennung aus stichhaltigen Erwägungen bei Gründung der Bankenunion eingeführt wurde, hohes Vertrauen in ihre nationalen Einlagensicherungssysteme auf Basis eines harmonisierten EU-Rahmens gefasst.

Für eine EU-FDIC fehlt zudem die politische Verständigung auf einen europäischen Bundesstaat, wie ihn die USA als Grundlage auch für die Tätigkeit der US-FDIC bilden. Aus diesem Grund ist eine legitimierte und glaubhafte „Lender of Last Resort“-Funktion nicht erfüllt, welche Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer derartigen Behörde ist.

Schließlich vermögen die Diskussionsbeiträge zum Thema „EU-FDIC“ auch deshalb nicht zu überzeugen, weil letztlich unklar und offen bleibt, wie die voll funktionsfähigen und etablierten, seit vielen Jahren in den Mitgliedstaaten der EU auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips erfolgreich tätigen, Einlagen- und Institutssicherungssysteme glaubhaft und von den Einlegern bzw. Verbrauchern akzeptiert aufgelöst und zentralisiert werden sollen, ohne dabei ihre stabilitätsfördernde Wirkung zu verlieren. Die Summe aller Teile ist mithin mehr als das zentralisierte Ganze.

Anlage: Kernelemente der FDIC, USA

Bevor ein in Rede stehendes potenzielles europäisches Derivat bewertet werden kann, ist zunächst das Referenzmodell der amerikanischen FDIC⁶ „FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION“ mit seinem relevanten Elementen darzustellen:

- Bei der FDIC handelt es sich um eine vom Kongress der USA im Rahmen der Glas-Steagall-Gesetzgebung 1933 ins Leben gerufene, unabhängige Behörde, mit dem Ziel, die Stabilität des und das Vertrauen in das dortige nationale Finanzsystem aufrecht zu erhalten.
- Die finanzielle Erstausrüstung der FDIC erfolgte durch Mittel des US-Finanzministeriums und des Federal Reserve Systems.
- Tätigkeitsfelder der FDIC sind Einlagensicherung und Abwicklungsmaßnahmen, Prüfung und Aufsicht (inkl. Meldewesen), Zwangs- und Konkursverwaltung sowie über die Zeit auch die Sicherstellung, dass auch große und komplexe Institutionen auflösbar bzw. abwickelbar sind.
- Für Kreditinstitute, die nicht Mitglied des Federal Reserve Systems sind, besteht keine Zwangsmitgliedschaft in der FDIC. Stand Ende 2019 gab es 5.256 versicherte Institute (ohne „Credit Unions“, die nicht der Zuständigkeit der FDIC unterliegen). Die Behörde weißt über 5.666 Mitarbeiter*innen an verschiedenen Standorten in den US-Bundesstaaten auf.
- Nur ca. 17 % aller versicherten Institute werden auch von der FDIC überwacht, die übrigen von der OCC oder der FED. Der Aufseher sowie das anzuwendende Insolvenzregime hängen somit von der Art des Institutes ab und sind nicht uniform über alle Institute hinweg.
- Die Mittel der FDIC sind einem „Deposit Insurance Fund (DIF)“ gebündelt und belaufen sich per Ende 2019 auf 110,3 Mrd. USD ($\approx 1,41$ % einer gesetzlich definierten Reserquote als Quotient aus Fondsvolumen zu gesicherten Einlagen, wobei der langfristig angestrebte Zielkorridor ca. 2 % beträgt) zuzüglich gesetzlich verankerter öffentlicher Backup-Ressourcen.
- Ein wesentlicher Punkt der US-FDIC besteht in ihrem finanziellen Handlungsspielraum, der aufgrund des staatlichen Hintergrunds ein glaubhaftes Einlegervertrauen generiert: Seit 1991 (FDIC Improvement Act) wird der FDIC, zusätzlich zu den verfügbaren Mitteln, eine ständige Kreditlinie von 30 Mrd. USD durch das US-Finanzministerium eingeräumt;

⁶ FDIC-Homepage unter „<https://www.fdic.gov/>“, diverse Abrufe.

diese wurde 2009 auf 100 Mrd. USD erhöht bzw. kann sie bei Bedarf und nach Zustimmung der Fed sowie des US-Präsidenten auf einen maximalen Betrag von 500 Mrd. USD ausgeweitet werden. Somit ist die US-Regierung der „Lender of Last Resort“.

- Das Schutzniveau bei der Einlagensicherung beträgt grundsätzlich 250.000 USD pro Einleger und Bank sowie Eigentumsgruppe („Produktkategorie“). Hat also ein Kunde seine Einlagen auf mehrere Eigentumsgruppen verteilt, steigt das gesetzlich garantierte Schutzniveau signifikant an (z.B. bei einer entsprechend vermögenden Familie mit drei Kindern auf bis zu 3,5 Mio. USD).
- Die Ausstattung der FDIC-Einlagensicherung muss folglich höher sein als die 0,8% in Europa, da das garantierte Schutzniveau pro Einleger signifikant höher ist und eine „Doppelrolle“ erfüllt werden muss (Einlagensicherung und Bankenabwicklung).
- Beim Thema „Einlagensicherung“ arbeitet die FDIC seit einigen Jahren mit „prompt corrective actions“ und „resolution tools“, um echte Entschädigungen zu verhindern (diese sind seit gut zehn Jahren eher die Ausnahme).
- Hinsichtlich des Abwicklungsmechanismus agiert die FDIC unter zwingender Beachtung eines Least-Cost-Prinzips (LCP). Demnach muss die FDIC stets das Instrument wählen, welches für den DIF der FDIC die geringsten direkten Kosten darstellt. Die gesamtwirtschaftlichen (indirekten) Kosten jedoch, die vorrangig in dem Bundesstaat des betroffenen Kreditinstituts anfallen, finden bei der Entscheidung, ob Entschädigung oder Abwicklungsmaßnahmen vollzogen werden sollen, keine Beachtung.