

---

# POLICY PLATFORM | Policy Letter

## Europataugliche Einlagen- versicherung: Vorschlag für eine dreistufige Einlagensicherung mit begrenzter europäischer Haftung

**Jan Pieter Krahen**  
Center for Financial Studies

Dezember 2012

# Europataugliche Einlagenversicherung

## Vorschlag für eine dreistufige Einlagensicherung mit begrenzter europäischer Haftung

*Jan Pieter Krahn*

### 1. Zusammenfassung

In dieser Notiz wird ein neues Konzept für eine europäische Einlagensicherung vorgeschlagen, welches den starken politischen Vorbehalten Rechnung trägt, die gegen eine Vergemeinschaftung der Haftung für Bankeinlagen bestehen. Das weiter unten skizzierte drei-stufige Einlagensicherungsmodell führt existierende nationale Einlagensicherungseinrichtungen weiter, bietet einen europäischen Verlustausgleich und verhindert eine exzessive Risikoübernahme zu Lasten der internationalen Gemeinschaft.

### 2. Hintergrund

Im Rahmen der gegenwärtig diskutierten Bankenunion sind neben einer europäischen Struktur für die Finanzaufsicht zwei weitere institutionelle Großprojekte geplant. Zum einen ist dies die Schaffung einer *Recovery and Resolution Authority*, d.h. einer mit der Planung und Durchführung von Bankrestrukturierungen befassten Behörde, der auch Mittel für eine Bankenrekapitalisierung zur Verfügung stehen. Das dritte institutionelle Großprojekt unter dem Oberthema Bankenunion betrifft die Schaffung einer europäischen Einlagensicherung.

Das Reformprojekt zu Bankrestrukturierung ist bereits weit fortgeschritten – die nach dem deutschen Restrukturierungsgesetz modellierte *Recovery and Resoltion Directive* liegt derzeit zur Diskussion beim europäischen Parlament in Straßburg. Mit einer Lesung im ECON Ausschuss wird im März 2013 gerechnet, mit einer Verabschiedung im Parlament im Juni 2013. Im Unterschied hierzu ist bei dem Thema „europäische Einlagensicherung“ bisher wenig Fortschritt zu erkennen. Der wichtigste Grund für dieses Hinterherhinken der Reform der europäischen Einlagensicherung ist dessen Brisanz in der politischen Debatte. Eine Europäisierung der Einlagensicherung erscheint vielen Beobachtern als ein unmittelbarer Schritt zu einer europaweiten Vergemeinschaftung von Haftungszusagen.

Schon die Debatte um die Einführung von Eurobonds hat sehr deutlich gemacht, dass eine gesamtschuldnerische Haftung – sei es mit Blick auf die Schulden einzelner Staaten, sei es mit Blick auf die Absicherung der Sparer von Banken – auf erheblichen politischen Widerstand trifft. Auch aus ökonomischer Sicht gibt es

gewichtige Gründe, die gegen eine umfassende Haftungsvergemeinschaft sprechen. Hier ist insbesondere die Gefahr zu nennen, dass eine allgemeine Haftungsübernahme durch einen europäischen Verbund die notwendigen Anstrengungen auf nationaler Ebene zur Kontrolle und Eindämmung von Bankrisiken negativ berühren wird.

Über die gewichtigen Argumente gegen eine allgemeine Haftungsvergemeinschaft auf europäischer Ebene sollte aber nicht vergessen werden, dass es auch wichtige Gründe gibt, die für eine Zusammenlegung von nationalen Einlagensicherungseinrichtungen sprechen. Zu nennen ist hier die begrenzte Glaubwürdigkeit einer nationalen Einlagensicherung – insbesondere, wenn die betreffenden Volkswirtschaften klein sind oder nur wenige Einzelinstitute umfassen (was für viele EU-Mitglieder, allerdings nicht für Deutschland, zutrifft). Des Weiteren ergibt sich aus einer zunehmenden Anzahl europaweit im Retailgeschäft aktiver Institute – man denke hier an ING Diba, Santander, HSBC, Unicredit, aber auch an die Deutsche Bank – ein wachsendes Risiko von Krisen-Ansteckungseffekten über nationale Grenzen hinweg; diese gilt es auch im Bereich der Einlagensicherung zu berücksichtigen.

Aus dem Gesagten ergibt sich die Forderung nach einer Lösung für die europäische Haftungsfrage, die zwei Bedingungen erfüllt: Erstens, die Einlagensicherung soll auch angesichts wachsender Verflechtungen zwischen nationalen Einlagen- und Kreditmärkten eine glaubwürdige Absicherung von Depositen darstellen. Zweitens, die Vergemeinschaftung einer Haftung muss so gestaltet sein, dass kein zusätzliches moralisches Risiko entsteht.

Im Folgenden wird argumentiert, dass Erstens, das bisher existierende Modell einer europaweiten Einlagensicherung – das sogenannte 2-stufige Modell – nur die erste der beiden Bedingungen erfüllt, und dass Zweitens, beide Bedingungen im Rahmen eines 3-stufigen Systems gleichzeitig erfüllt werden können. Dieses 3-stufige Modell könnte deshalb die Grundlage einer europäischen Politikinitiative sein, die Chancen einer Realisierung besitzt.

### **3. Das heute gängige 2-stufige Modell einer europäischen Einlagensicherung**

In der Öffentlichkeit herrscht heute die Vorstellung, dass eine Europäisierung der Einlagensicherung, wie sie etwa im Rahmen der Bankenunion angesprochen wird, zwingend zu einer mehr oder weniger unmittelbaren Vergemeinschaftung von Bankenrisiken führt. Die Haftung deutscher Spareinlagen für die Risiken, die Banken in Spanien oder in anderen Ländern eingegangen sind oder noch eingehen werden, waren kürzlich auch Gegenstand einer Anzeigenkampagne öffentlich-rechtlicher Banken. Eine schlichte Haftungsübernahme für Spareinlagen aller Banken Europas durch einen europäischen Fonds hätte in der Tat diese Vergemeinschaftungswirkung – einschließlich der bereits oben angesprochenen negativen Risikoanreize.

Aus diesem Grund ist eine einstufige europäische Einlagensicherung, im Sinne einer Ersetzung einer nationalen Einlagensicherung durch eine umfassende europäische Lösung, ebenso abzulehnen, wie ein 2-stufiges Lösungskonzept, bei dem die europäische Sicherung nachrangig zur existierenden nationalen Sicherung haftet. Denn in einer 2-stufigen Lösung ist nicht nur das moralische Risiko besonders hoch, es bezieht sich auch auf eine laxer erste Stufe der nationalen Einlagensicherung – und ist von daher besonders problematisch. Sowohl einstufige als auch zweistufige Konzepte für eine europäische Einlagensicherung treffen zu Recht auf großen politischen Widerstand und haben vermutlich auch politisch kaum Chance auf eine Realisierung.

#### **4. Alternativkonzept: 3-stufige Einlagensicherung mit begrenzter europäischer Rückversicherung**

Das hier vorgestellte dreistufige Alternativmodell enthält zwei wesentliche Strukturinnovationen: eine Rückversicherung auf der zweiten Haftungsstufe und eine nationale Letzthaftung für Großschäden auf der dritten Stufe des Haftungskonzepts.

Stufe 1 des Alternativkonzepts übernimmt die bestehenden nationalen Einlagensicherungsmodelle weitgehend unverändert. Dort werden Bankeinlagen bis zu einer gewissen Höhe – z.B. €20 Tausend – abgesichert. Der nationale Fonds erhebt risikobezogene Gebühren und bildet ein Stammvermögen, das im Haftungsfall eingesetzt werden kann. Es kann außerdem, im Nachgang zu einem Haftungsfall, auf dem Umlagewege Beiträge erheben.

Stufe 2 des Alternativkonzepts übernimmt die darüber hinausgehenden Verluste in einem begrenzten Umfang. Beispielsweise könnte die Haftungsobergrenze dieses europäischen Einlagenfonds bei €100 Tausend liegen. Auch hier wird im Laufe der Zeit Sicherungsvermögen in ausreichender Höhe aufgebaut, und aus risikoorientierten Gebühren und ggfs. Umlagen finanziert. Mit einem begrenzten Haftungsumfang zwischen €20 Tausend und €100 Tausend funktioniert diese zweite, gewissermaßen *europäische* Stufe des Alternativvorschlags de-facto wie eine Rückversicherung bei Naturkatastrophen: Schäden, die über jene von der Erstversicherung übernommenen hinausgehen, werden *bis zu einer vorgegebenen Höchstgrenze* abgedeckt.

Stufe 3 des Alternativkonzepts betrifft jene Großschäden aus Bankinsolvenzen, die den Umfang von nationaler Erstsicherung plus europäischer Rückversicherung übersteigen. Für diese Fälle ist vorgesehen, dass die darüber hinausgehenden Schadensforderungen wiederum dem nationalen Fiskus in Rechnung gestellt werden. Mit anderen Worten, die erste und die letzte Stufe des Alternativvorschlags werden mittels nationaler Fonds abgedeckt. Dagegen wird die mittlere Stufe des europäischen Einlagensicherungskonzepts auf gemeinschaftlicher, europäischer Ebene abgedeckt.

Der europäisch abgedeckte Haftungsumfang soll je nach Sitzland eines Instituts unterschiedlich groß ausfallen und beispielsweise das x-fache des Umfangs der nationalen Einlagensicherung der ersten Stufe umfassen. Wenn „x“ also den Faktor 4 ausmachen würde, würde die europäische Absicherung zu den national gesicherten €20T weitere €80T übernehmen.

## 5. Weiterführende Überlegungen

- Aufbau eines Vermögensbestands: Die beiden unteren Stufen des Alternativvorschlags, die Erste und die Zweite, würden je eine eigene Prämie erheben, die den Aufbau eines Vermögensbestands erlaubt. Dieses Fondsvermögen verleiht der Einlagensicherungszusage über die Zeit Glaubwürdigkeit.
- Für eine Übergangszeit könnte die Dotierung dieser Vermögensbestände mittels eines Darlehens von Seiten des ESM ermöglicht werden. Die Darlehen würden sukzessive getilgt werden, während der Vermögensbestand über Prämien und Umlagen langsam aufgebaut wird.
- Hinsichtlich der nationalen Einlagensicherungen (erste Stufe des Alternativkonzepts) ist auf ein *level playing field* zu achten. Alle nationalen Einrichtungen sollen ein vergleichbar hohes Prämien- und Vermögensvolumen aufbauen, um sicherzustellen, dass der Rückgriff auf die europäische Rückversicherung erst nach einer vergleichbar hohen Eigenbeteiligung der nationalen Einlagensicherungen erfolgen kann.
- Gerade im nationalen Vergleich kann es zu wesentlichen Änderungen der bestehenden Einlagensicherung kommen, und zwar dann wenn das bisherige Sicherungssystem einige oder mehrere der oben genannten Bedingungen nicht erfüllt. Das gilt vermutlich auch für die drei Säulen des deutschen Bankensystems.