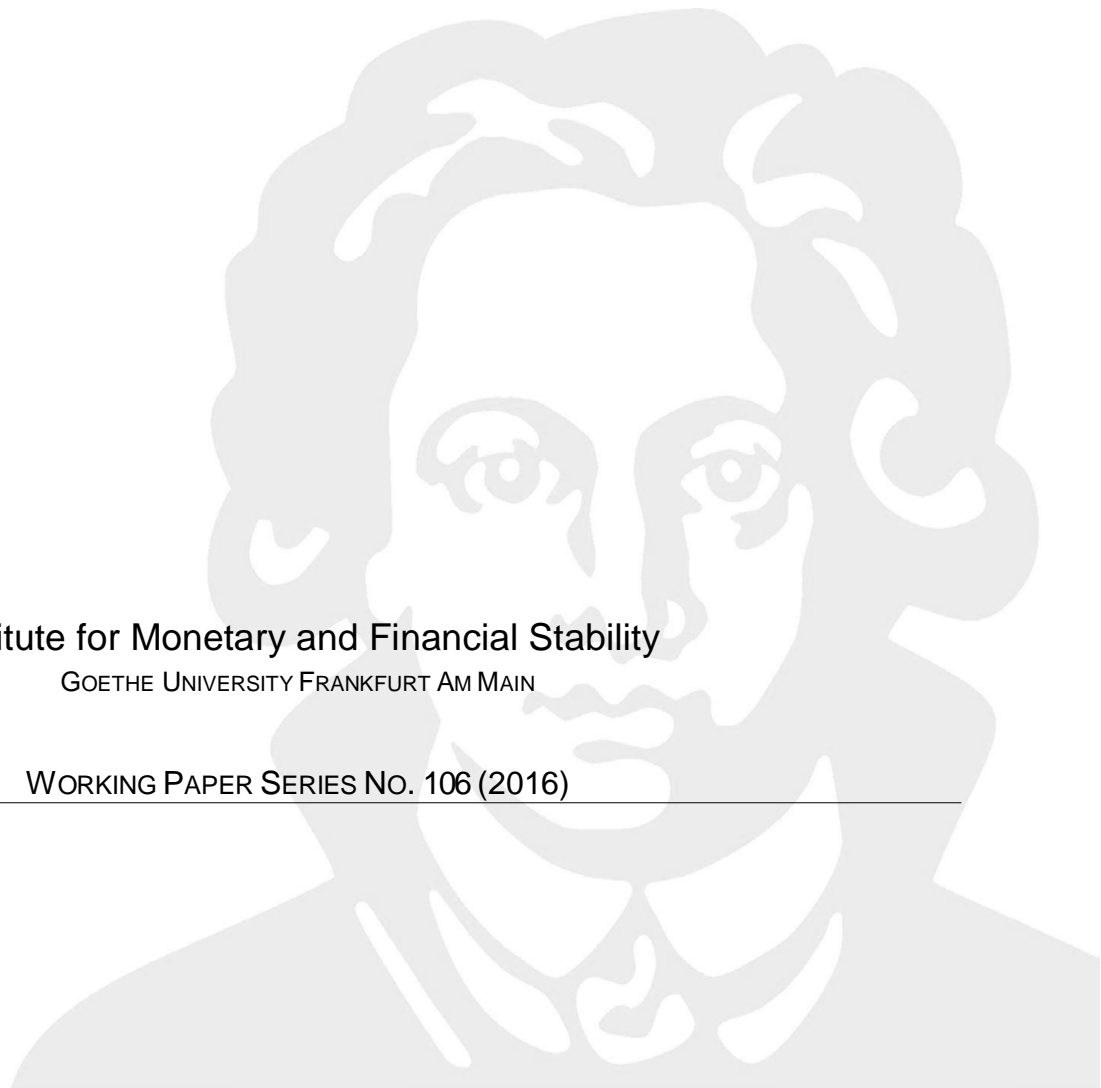


HELMUT SIEKMANN

Konstruktionsfehler
bei der Einlagensicherung auf EU-Ebene

Institute for Monetary and Financial Stability
GOETHE UNIVERSITY FRANKFURT AM MAIN

WORKING PAPER SERIES No. 106 (2016)



This Working Paper is issued under the auspices of the Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS). Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the IMFS. Research disseminated by the IMFS may include views on policy, but the IMFS itself takes no institutional policy positions.

The Institute for Monetary and Financial Stability aims at raising public awareness of the importance of monetary and financial stability. Its main objective is the implementation of the "Project Monetary and Financial Stability" that is supported by the Foundation of Monetary and Financial Stability. The foundation was established on January 1, 2002 by federal law. Its endowment funds come from the sale of 1 DM gold coins in 2001 that were issued at the occasion of the euro cash introduction in memory of the D-Mark.

The IMFS Working Papers often represent preliminary or incomplete work, circulated to encourage discussion and comment. Citation and use of such a paper should take account of its provisional character.

Institute for Monetary and Financial Stability

Goethe University Frankfurt

House of Finance

Theodor-W.-Adorno-Platz 3

D-60629 Frankfurt am Main

www.imfs-frankfurt.de | info@imfs-frankfurt.de

Konstruktionsfehler bei der Einlagensicherung auf EU-Ebene

Helmut Siekmann

Institute for Monetary and Financial Stability

Frankfurt am Main

I.

Die Sicherung der Einlagen bei Banken ist wieder zu einem streitigen Thema auf EU-Ebene gemacht worden. Ob das notwendig war, ist eher zweifelhaft. Die EU-Kommission hatte im November 2015 den Entwurf einer Verordnung zur Schaffung eines europäischen „Einlagenversicherungssystems“ vorgelegt – Com(2015)586 final, durch den ein europäischer Einlagenversicherungsfonds (Deposit Insurance Fund - DIF) geschaffen werden soll, also eine neue Einrichtung der EU. Die Kommission wollte sich nicht mit der weitgehenden Harmonisierung der „Einlagensicherungssysteme“ in den Mitgliedstaaten durch den Erlass einer neugefassten Richtlinie „über Einlagensicherungssysteme“ (2014/49/EU) zufrieden geben. Diese war erst im April 2014 nach jahrelangen intensiven und kontrovers geführten Diskussionen verabschiedet worden. Der Gesetzgebungsvorschlag – KOM(2010)368 endgültig – stammte aus dem Sommer 2010.

Die Kommission meint, dass erst mit ihrem neuen Gesetzgebungsvorschlag eine „echte Bankenunion“ geschaffen werde. Sie beruft sich dazu auf den Bericht der fünf Präsidenten vom 22. Juni 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion Europas und die daran anschließende Mitteilung der Kommission vom 21. Oktober, mit der sie sich verpflichtet hatte, vor Ende 2015 einen Legislativvorschlag vorzulegen. Weder der ursprüngliche Plan für eine Bankenunion noch der Bericht der fünf Präsidenten (Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Martin Schulz) noch die „Anschlussmitteilung“ der Kommission können jedoch eine Rechtspflicht zur Errichtung eines derartigen Fonds auf EU-Ebene erzeugen.

Schon der Begriff „Bankenunion“ ist dem Primärrecht der EU fremd und eine rein politische Zweckschöpfung. Auch wenn einzelne Elemente dieses Konstrukts durchaus Sinn machen dürften, ist zu bezweifeln, dass es in der gegenwärtigen Situation klug ist, den jetzt vorgeschlagenen Integrationsschritt so intensiv voranzutreiben. Gibt es nicht wichtigere Probleme, die dringend einer Lösung harren? Werden nicht unnötig sensitive Bereiche nationaler Befindlichkeiten angerührt, wie die Sorge der „kleinen Leute“ in Deutschland um ihre Sparguthaben? Sie stellen nun einmal den größten Teil ihres Vermögens dar und nicht Immobilieneigentum wie in vielen anderen Mitgliedstaaten. Zwingende sachliche Gründe, warum die Errichtung eines solchen Fonds – nicht zuletzt gespeist aus den Beiträgen deutscher kommunaler Sparkassen und regional verwurzelter Genossenschaftsbanken – gegenwärtig unabdingbar ist, sind ebenso wenig zu erkennen, wie die bereits erwähnte Rechtspflicht. Das gilt auch für das Ziel, die enge Verbindung zwischen den nationalen Bankensystemen und den Staatsfinanzen in einigen Mitgliedstaaten zu durchbrechen. Die Situation des Bankensystems in Italien und die jüngsten Pläne, nicht die europarechtlich vorgeschriebenen Regeln über die Restrukturierung und Abwicklung von Banken anzuwenden, sondern stattdessen wieder zu staatlichen Hilfen zu greifen, nähren die Zweifel an der Bereitschaft zur Beachtung der auf europäische Ebene verabschiedeten voluminösen Gesetzgebungswerke, sobald ihre Befolgung für die nationale Wählerschaft schmerzhaft werden sollte.

II.

Die neue Einrichtung auf EU-Ebene ist als Versicherung konzipiert, offenbar in Anlehnung an die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) in den USA. Daraus resultiert auch wohl der Wechsel in der Begrifflichkeit von *Einlagensicherung* (auf der Ebene der Mitgliedstaaten) zu der *Einlagenversicherung* (EDIS) auf europäischer Ebene. Ob eine solche Versicherung tatsächlich ihren Zweck erfüllen kann, hängt entscheidend davon ab, ob sie über hinreichende Mittel verfügt, um den Entschädigungsfall zu bewältigen. Das ist indes zu bezweifeln, da die „Zielausstattung“ des Fonds deutlich zu gering angesetzt ist. Auch sind die Regeln über die Aufbewahrung der angesammelten Mittel problematisch. So ist ausdrücklich eine Anlage in festverzinslichen Schuldverschreibungen der Mitgliedstaaten in Art. 75

Abs. 3 des Entwurfs genannt. Damit wird aber nicht, wie beabsichtigt, der Nexus zwischen Staat und Banken beseitigt, sondern bestenfalls auf eine höhere Ebene verlagert.

Wenn es sich tatsächlich um eine Versicherung handeln soll, müssten die Beiträge zu ihrer Finanzierung risikoadjustiert festgelegt werden. Voraussetzung dafür wäre zunächst, dass Erwartungswerte für die künftig zu leistenden Zahlungen ermittelt werden könnten. Vor allem müssten auch die Ausfallwahrscheinlichkeiten für die Forderungen gegen die heimischen Hoheitsträger verlässlich ermittelt werden können, da ein großer Teil der Aktiva der Banken und Bankensystemen, die unter abschreibungsbedürftigen, aber nicht abgeschriebenen Krediten leiden, aus derartigen Forderungen bestehen; gleich ob verbrieft oder unverbrieft. Das ist beispielsweise in Italien der Fall, wo zudem die Anteile der Banken an der nationalen Zentralbank zu unrealistischen Werten in den Bilanzen geführt werden. Die Übernahme der Fiktion des Bankenaufsichtsrechts, dass die Ausfallwahrscheinlichkeit von Forderungen gegen Hoheitsträger der Mitgliedstaaten mit „Null“ angesetzt werden darf, wäre im Ergebnis eine kaum zu rechtfertigende Subventionierung dieser Banken durch solide Bankensysteme in Staaten mit soliden Staatsfinanzen – kaum verschleiert durch die Verteilung der Lasten im Rahmen einer EU-weiten Versicherung.

Aber selbst wenn die Ausfallwahrscheinlichkeiten korrekt ermittelt würden, ist es aus polit-ökonomischer Warte eher unwahrscheinlich, dass die daraus folgenden Beitragsunterschiede zwischen heimischen Banken und ausländischen Banken auch tatsächlich durchgesetzt würden.

III.

Vor allem ignoriert der jetzt diskutierte Verordnungsentwurf weiterhin die entscheidende Frage, ob es eine Garantie für die Leistungsfähigkeit dieser und der anderen Sicherungseinrichtungen durch einen solventen Hoheitsträger gibt. Insoweit wird die Konstruktion der FDIC (bewusst?) nicht übernommen. Sie ist aber entscheidend für das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheit ihrer Einlagen. Die

FDIC wirbt nicht ohne Grund mit der Absicherung ihrer Leistungsfähigkeit durch den „full faith and credit of the Federal Government“.

Darüber hinaus ist die Höchstgrenze der Absicherung zu niedrig angesetzt. Auch sind die Regeln über die sachliche Reichweite der Absicherung zu kompliziert. Für die Bevölkerung und die Wirtschaft sind Kreditinstitute regelmäßig keine Investitionsobjekte. Sie benötigen in erster Linie Einrichtungen, die ausfallsicher bestimmte finanzielle Dienstleistungen erbringen und eine Möglichkeit, wo sie ihre Ersparnisse sicher anlegen können; zudem nicht nur beschränkt auf 100.000 Euro. Es ist unrealistisch und zudem nicht effizient, von den Kunden einer Bank eine tiefeschürfende Analyse von Bilanzen und das Studium vieler Seiten Allgemeiner Bedingungen zu erwarten, bevor sie ihre Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Das Risiko- und Ertragsprofil eines von hochspezialisierten und hochbezahlten Fachleuten konzipierten „Finanzproduktes“ verlässlich einzuschätzen ist kaum möglich und wird auch nicht hinreichend verlässlich vom Markt angeboten.

IV.

Die Sicherheit von Bankeinlagen ist deshalb so wichtig, weil einer der wenigen überzeugenden Gründe, warum es überhaupt Banken und ein funktionierendes Bankensystem in einer modernen Wirtschaft geben muss, die Gewissheit ist, dass die einer Bank anvertrauten Vermögensgegenstände sicher aufbewahrt und den Kunden auch wieder zur Verfügung gestellt werden. Banken dienen nicht zuletzt dazu, Risiken zu absorbieren. Für Risikoanlagen gibt es Kapitalmärkte.

Allerdings hatte es sich im Laufe der Entwicklung als praktisch erwiesen, wenn die Banken nicht genau das Geld, ursprünglich nur Münzen und nicht geprägtes Edelmetall, wieder herausgeben müssen, das ihnen anvertraut worden war. Sie können mit dem Geld arbeiten. Damit entsteht aber notwendigerweise ein Risiko für den Kunden: Die Bank hat nicht genügend flüssige Mittel zum Zeitpunkt der Fälligkeit (Liquiditätsrisiko) oder ihre Mittel reichen insgesamt nicht mehr aus, die gegen sie gerichteten Forderungen zu erfüllen. Es entsteht ein Insolvenzrisiko als Preis für den Effizienzgewinn. Dieses Risiko kann entweder durch eine Versicherung gegen den

Ausfall einzelner Forderungen verringert werden oder durch die Schaffung von Institutionen ausgeschlossen werden, die insolvenz sicher sind.

V.

Schon frühzeitig hatte man in Deutschland erkannt, dass die breite Bevölkerung das Risiko einer Insolvenz des benutzten Kreditinstituts nicht tragen kann. Aus diesem Grunde ist das weitverzweigte System der insolvenz sicheren kommunalen Sparkassen und der Girozentralen (Landesbanken) geschaffen worden. Zusätzlich sind die Bankdienste der Post eingerichtet worden. Das lag nahe, da es sehr viel günstiger ist, Geld bei einer Poststelle einzuzahlen, als es per Brief an den Empfänger zu versenden. Allerdings besteht beim Versand per Brief kein Insolvenzrisiko: Der Versender bleibt von der potentiellen Insolvenz des Beförderungsunternehmens unberührt. Bei der Einzahlung verliert der Einzahler dagegen sein Eigentum an dem eingezahlten Geld und erwirbt lediglich eine Forderung, die bei Zahlungsunfähigkeit ausfallen kann. Deshalb gab es umfassende Garantien des Reiches (Bundes) für die Forderungen gegen die Post. Schließlich waren auch die insolvenz sicheren Dienste der Notenbanken teilweise für Privatpersonen und -unternehmen zugänglich.

Dieses sinnvolle und außerordentlich kostengünstige System benötigte keinerlei Sicherungseinrichtungen oder Einlagenversicherungen und hat über mehr als ein Jahrhundert seinen Zweck verlässlich und ohne Ausfälle erfüllt. Es war durch seine Architektur sicher. Gegen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts ist es allerdings – ohne hinreichenden Grund und ohne die Folgewirkungen zu durchdenken – weitgehend beseitigt worden.

VI.

Statt komplizierte Einrichtungen auf EU-Ebene zu schaffen, die streitanfällig sind, nur sehr begrenzte Sicherheit versprechen können und ihre Feuerprobe noch nicht bestanden haben, ist zu erwägen, für grundlegenden Bankdienstleistungen wieder insolvenz sichere Einrichtungen zu schaffen. Die Bevölkerung ist ohnehin noch in dem Glauben, dass sie immer noch existierten. Eine hinreichende Aufklärung über ein mögliches „bail-in“ auch bei öffentlich-rechtlich organisierten Kreditinstituten hat

nicht stattgefunden, so dass die vom Europarecht vorgeschriebene Anwendung dieses Instrument kaum zu erwarten ist, wenn tatsächlich eine größere Zahl von Wählern betroffen sein würde, wie das Beispiel Italien gegenwärtig anschaulich zeigt.

Allerdings wäre sorgfältig darauf zu achten, dass die angebotenen Dienstleistungen tatsächlich nur den unerlässlichen Grundbedarf an Finanzdienstleistungen abdecken und die Leitung einer solchen Einrichtung strikt an die Einhaltung der gesetzlich genau vorzugebenden Aufgaben und Grenzen gebunden ist.

IMFS WORKING PAPER SERIES

Recent Issues

| | | |
|-------------------|--|---|
| 105 / 2016 | Athanasios Orphanides | Fiscal Implications of Central Bank Balance Sheet Policies |
| 104 / 2016 | Helmut Siekmann | Preis- und Finanzstabilität: der Primat der Politik, der rechtliche Rahmen und das „ökonomische Gesetz“ |
| 103 / 2016 | John B. Taylor Volker Wieland | Finding the Equilibrium Real Interest Rate in a Fog of Policy Deviations |
| 102 / 2016 | Tilman Bletzinger Volker Wieland | Forward guidance and “lower for longer”: The case of the ECB |
| 101 / 2016 | Helmut Siekmann | Ziele, Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) |
| 100 / 2016 | Robert C. M. Beyer Volker Wieland | Schätzung des mittelfristigen Gleichgewichtszinses in den Vereinigten Staaten, Deutschland und dem Euro-Raum mit der Laubach-Williams-Methode |
| 99 / 2015 | Helmut Siekmann | Exit, Exclusion, and Parallel Currencies in the Euro Area |
| 98 / 2015 | Helmut Siekmann | Stellungnahme für die öffentliche Anhörung der Verfassungskommission des Landtags Nordrhein-Westfalen zur Schuldenbremse |
| 97 / 2015 | José María Liberti Amit Seru Vikrant Vig | Information, Credit, and Organization |
| 96 / 2015 | Patrick Tuschl | Rechtsgrundlagen für die Vereinbarkeit von Finanzhilfen für Kreditinstitute mit dem Beihilferecht der EU im Rahmen der Finanzmarktkrise |
| 95 / 2015 | Athanasios Orphanides | Fear of Liftoff: Uncertainty, Rules and Discretion in Monetary Policy Normalization |
| 94 / 2015 | Bettina Brüggemann Jinhyuk Yoo | Aggregate and Distributional Effects of Increasing Taxes on Top Income Earners |
| 93 / 2015 | Tobias H. Tröger | Regulatory Influence on Market Conditions in the Banking Union |
| 92 / 2015 | Janis Skrastins Vikrant Vig | How Organizational Hierarchy Affects Information Production |

| | | |
|------------------|---|---|
| 91 / 2015 | Florian Hoffmann Roman Inderst Marcus Opp | Regulating Deferred Incentive Pay |
| 90 / 2015 | Helmut Siekmann | The Legality of Outright Monetary Transactions (OMT) of the European System of Central Banks (publ. in: Rövekamp / Bälz / Hilpert (eds.), Central Banking and Financial Stability in East Asia, 2015, pp. 101-123) |
| 89 / 2015 | Helmut Siekmann | The Legal Framework for the European System of Central Banks (publ. in: Rövekamp / Bälz / Hilpert (eds.), Central Banking and Financial Stability in East Asia, 2015, pp. 43-86) |
| 88 / 2015 | Florian Deuffhard Dimitris Georgarakos Roman Inderst | Financial Literacy and Savings Account Returns |
| 87 / 2015 | Falko Fecht Roman Inderst Sebastian Pfeil | A Theory of the Boundaries of Banks with Implications For Financial Integration and Regulation |
| 86 / 2015 | Markus Behn Rainer Haselmann Thomas Kick Vikrant Vig | The Political Economy of Bank Bailouts |
| 85 / 2014 | Elena Afanasyeva Jochen Güntner | Lending Standards, Credit Booms and Monetary Policy |
| 84 / 2014 | Athanasios Orphanides | Are Rules and Boundaries Sufficient to Limit Harmful Central Bank Discretion? Lessons from Europe |
| 83 / 2014 | Tobias H. Tröger | How Special Are They? – Targeting Systemic Risk by Regulating Shadow Banking |
| 82 / 2014 | Markus Behn Rainer Haselmann Vikrant Vig | The Limits of Model-Based Regulation |
| 81 / 2014 | Volker Wieland Maik Wolters | Is there a threat of self-reinforcing deflation in the Euro area? A view through the lens of the Phillips curve |
| 80 / 2014 | Hermann Remsperger | Der makroprudenzielle Komplex: der Prozess, das Schloss, das Urteil |
| 79 / 2014 | Athanasios Orphanides | What Happened in Cyprus? The Economic Consequences of the Last Communist Government in Europe |
| 78 / 2014 | Michael Binder Marcel Bluhm | On the Conditional Effects of IMF Loan Program Participation on Output Growth |