

Zeitschrift für das gesamte
REDITWESEN

73. Jahrgang · 1. Januar 2020

1-2020

Digitaler
Sonderdruck

Pflichtblatt der Frankfurter Wertpapierbörse
Fritz Knapp Verlag · ISSN 0341-4019



**FINANZ
BINNEN
MARKT
EUROPA**

Marija Kolak

Braucht die Bankenunion EDIS?

Marija Kolak

Braucht die Bankenunion EDIS?

Seit einem Jahrzehnt diskutieren europäische Institutionen, ob im Rahmen der Europäischen Bankenunion die Einlagensicherungssysteme der Mitgliedsstaaten ausreichend sind. Dabei existiert seit 2014 mit der Verabschiedung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie DGSD (Deposit Guarantee Schemes Directive) ein funktionierendes Regelwerk. Im Mittelpunkt der politischen Überlegungen steht aktuell aber dennoch die Frage, ob die Einlagensicherungen in einem finalen Schritt in einer einheitlichen europäischen Einrichtung EDIS (European Deposit Insurance Scheme) zusammengeführt werden sollten. Die Uneinigkeit zwischen den EU-

folgreiche subsidiäre Elemente wie der genossenschaftliche Institutsschutz weiterhin akzeptiert bleiben müssen. Die Position des Verbands ist klar orientiert an dem europäischen Leitspruch „United in diversity“. Die Entwürfe der EU-Kommission haben allerdings wiederholt die Zentralisierung der europäischen Einlagensicherung gefordert und dabei institutsbezogene Sicherungssysteme (IPS) ignoriert.

Die 2014 nach umfangreichen Verhandlungen und viel Überzeugungsarbeit verabschiedete EU-Einlagensicherungsrichtlinie DGSD hat dem dezentralen und subsidiären Charakter letztlich Rechnung

kungsweise unter Beweis gestellt. Inzwischen haben alle europäischen Länder funktionsfähige Einlagensicherungssysteme, die den Anforderungen der DGSD genügen, und bauen seit dem Jahr 2015 kontinuierlich ihre Mittel auf. Details dazu veröffentlicht die European Banking Authority (EBA) regelmäßig, sodass die verfügbaren Finanzmittel der Systeme transparent sind.

Das Einlagensicherungssystem der BVR Institutssicherung GmbH liegt beim Aufbau seiner Mittel auf demjenigen Wachstumspfad, der zur Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Satzes von 0,8 Prozent der gedeckten Einlagen bis 2024 notwendig ist. Auch die anderen Einlagensicherungssysteme in Europa haben auf Basis der DGSD in den vergangenen Jahren das Vertrauen der Einleger gewinnen können und ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Fakt ist somit, dass die Bankenunion mit Blick auf die Einlagensicherung ihre Funktionsfähigkeit bewiesen hat und somit als vollendet betrachtet werden kann.

„Erfolgreiche subsidiäre Elemente müssen weiterhin akzeptiert bleiben.“

Mitgliedsländern hierüber wurde jüngst beim Eurogruppen- und ECOFIN-Treffen Anfang Dezember 2019 wieder deutlich. Sie bestätigt die großen Fragezeichen hinter dem Vorhaben, in dem der BVR keinen Mehrwert für finanzielle Stabilität sowie das Vertrauen der Bevölkerung und mittelständischer Unternehmen in Bankeinlagen sieht, sondern vielmehr Risiken.

Stärke Europas: „United in diversity“

Seit Vorlage erster Richtlinienentwürfe im Jahr 2010 setzt sich der BVR im Namen seiner Mitgliedsbanken und ihrer über 30 Millionen Privat- und Firmenkunden in Deutschland dafür ein, dass in einem dezentral organisierten Europa er-

getragen. Neben einem klassischen Einlagensicherungssystem erkennt die Richtlinie auch institutsbezogene Sicherungssysteme als Einlagensicherer vollwertig an, wenn sie die von ihr festgelegten Harmonisierungen wie Fondsvolumen, Stresstests und risikoorientierte Beiträge erfüllen. Dies erfolgt in der genossenschaftlichen Finanzgruppe der Volksbanken und Raiffeisenbanken mit Inkrafttreten des Einlagensicherungsgesetzes im Jahr 2015 durch die BVR Institutssicherung GmbH. Diese arbeitet ergänzend zu der seit über 85 Jahren erfolgreich wirkenden BVR-Sicherungseinrichtung als institutsschützendes Sicherungssystem.

Sowohl unser als auch die weiteren europäischen Systeme haben seit dem Inkrafttreten der DGSD-Richtlinie ihre Wir-

Gedankenspiele um EDIS sind schädlich

Immer wieder wird jedoch gefordert, die europäische Einlagensicherung sei zu vollenden, indem eine vollständig vergemeinschaftete europäische Einlagensicherung EDIS geschaffen wird. Unter den Befürwortern dieser Ideen finden sich hochrangige Vertreter der Europäischen Kommission und europäische Behörden wie die Europäische Zentralbank (EZB) oder das Single Resolution Board (SRB). Zuletzt haben sich auch der Europäische



Stabilitätsmechanismus (ESM) und der deutsche Finanzminister Scholz mit Veröffentlichungen zum Reigen der Befürworter von EDIS gesellt. Wir halten dieses Vorhaben für schädlich. Und die Argumente dafür verkennen die reale Faktensituation, denn Diskussionen um eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherungen in Europa schwächen die Bankenunion unnötigerweise und sind aus Sicht des Verbandes falsch verstandener Sparer-schutz.

Einlagensicherungssysteme sind in der Eigenverantwortung jedes Mitgliedslandes richtig angesiedelt und die Europäische Union gibt bereits einheitlich hohe Stan-

in Europa. Es besteht also kein Handlungsbedarf, hier eine zusätzliche Regulierung einzuziehen.

Vorschläge des Finanzministers nicht überzeugend

Überraschenderweise hat Anfang November 2019 der deutsche Finanzminister Olaf Scholz durch einen Artikel in einer angelsächsischen Finanzzeitung und der parallelen Veröffentlichung eines „Non Papers“ unter dem Titel „Positionspapier zum Zielbild der Bankenunion“ einen politischen Impuls zur Weiterentwicklung der Bankenunion gesetzt. Sein

„Das vorgelegte Papier von Olaf Scholz weicht von der Haltung der Bundesregierung ab.“

dards hierfür vor. Eine Zusammenführung mit EDIS würde mittelfristig zu einer Transferunion von Kundengeldern führen. Letztlich würde EDIS das Vertrauen der Kunden in die Sicherheit der Spareinlagen und damit die langfristige wirtschaftliche Stabilität der Europäischen Union gefährden.

Die Position der Deutschen Kreditwirtschaft insgesamt einschließlich der Bundesregierung war bislang geschlossen und deutlich. Beide haben wiederholt die zwingenden Vorbedingungen postuliert, die in Europa erfüllt sein müssten, bevor eine politische Diskussion über eine vergemeinschaftete europäische Einlagensicherung EDIS begonnen wird. Zu den bekannten Kriterien gehören unter anderem der nachhaltige Risikoabbau, die Vereinheitlichung des Insolvenzrechtes, die risikoorientierte Kapitalunterlegung von Staatsanleihen in den Bankbilanzen oder auch der Nachweis der Notwendigkeit einer Vollvergemeinschaftung über eine belastbare Auswirkungsstudie. Alle diese Kriterien sind nach wie vor nicht erfüllt. Aufgrund der bereits geltenden EU-Einlagensicherungsrichtlinie DGSD besitzt die Bankenunion auch bereits einen funktionierenden Mechanismus für einen hohen und verlässlichen Einlagenschutz

vorgelegtes Papier stellt hinsichtlich EDIS einen Paradigmenwechsel des Finanzministeriums dar und weicht von der Haltung der Bundesregierung ab.

Bislang war eindeutig Gegenstand der Verhandlungslinie, dass wichtige Vorbedingungen zunächst zwingend erfüllt sein müssen, bevor weiter über EDIS verhandelt wird. Nunmehr hat Bundesminister Scholz alle relevanten Themenfelder gleichzeitig zur Diskussion gestellt. In der öffentlichen Wahrnehmung richtete sich der Fokus aber vorrangig auf das Themenfeld der vollharmonisierten europäischen Einlagensicherung. Dabei stellt auch Scholz in seinem Papier klar, dass weiterhin erhebliche Vorbedingungen zu erfüllen sind, bevor eine vergemeinschaftete europäische Einlagensicherung in Kraft treten kann.

Im Positionspapier verdeutlicht der deutsche Finanzminister seine politische Haltung zur „Vollendung der Bankenunion“ und der damit vermeintlich einhergehenden Gewährleistung von Finanzmarktstabilität in Europa. Sein Ziel ist, eine Marktfragmentierung zu überwinden, indem man sich am amerikanischen Bankenmarkt und dessen Aufsichtsstrukturen als Rollenmodell orientiert. Dafür wird an



Marija Kolak



Präsidentin, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. (BVR), Berlin

Die europäischen Institutionen diskutieren schon sehr lange, ob die Einlagensicherungssysteme im Rahmen der Bankenunion ausreichend sind. Der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) hat dazu eine klare Meinung. Er fordert, dass in einem dezentral organisierten Europa die erfolgreichen subsidiären Elemente erhalten bleiben müssen. Laut BVR haben mittlerweile alle Mitgliedsländer den Regularien entsprechende, erfolgreiche nationale Sicherungssysteme, die seit 2015 kontinuierlich Mittel aufbauen. Der Verband sieht es als erwiesen an, dass die Bankenunion im Hinblick auf die Einlagensicherung bereits funktioniert und damit als vollendet betrachtet werden kann. Der BVR kritisiert, dass der Bundesfinanzminister die bislang einheitliche Position der Deutschen Kreditwirtschaft und der Bundesregierung unabgestimmt verlassen hat. Er sieht darin einen Paradigmenwechsel des Finanzministeriums. (Red.)

erster Stelle ein effizienteres Aufsichtsregime und ein besseres Krisenmanagement genannt. Beide Punkte begrüßt der BVR zwar grundsätzlich, hält es aber für den falschen Weg, hierfür das amerikanische FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation)-Modell heranzuziehen. Eine vorbehaltlose Übertragung der FDIC auf Europa beziehungsweise Deutschland würde funktionsfähige Mechanismen wie beispielsweise den Institutsschutz gefährden und gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verstoßen.

Besonders kritisch sieht der Verband den Vorschlag eines präventiv wirksamen Eingriffsrechtes des SRB. Auch wenn Einzelheiten dieser Begrifflichkeit unklar sind, könnte damit aus einer anderen Säule der EU-Bankenunion – namentlich dem Abwicklungsregime, welches ursprünglich nur für systemrelevante beziehungsweise bedeutende Institute vorgesehen war – in ein funktionierendes System eingegriffen werden und ein Übertrag auch auf kleinere Institute (less significant institute, LSI) erfolgen. Ein derartiges Vorgehen würde eine unangemessene Beeinträchtigung bestehender funktionierender Systeme wie das Institutsschutzsystem der Genossenschaftsorganisation mit seinen präventiv wirksamen Maßnahmen darstellen. Aus der Sicht des Verbands wäre es nicht tolerabel, wenn eine übergeordnete europäische Behörde in die Handlungshoheiten eines anerkannten und seit Jahrzehnten erfolgreichen Institutsschutzsystems eingreifen soll.

Eingriffsrecht durch SRB nicht tolerabel

Ein weiteres Anliegen von Minister Scholz ist die stärkere Integration von EU-Bankengruppen. Spätestens an dieser Stelle zeigt sich aus der genossenschaftlichen Sicht, dass man hier offenbar stärker an kapitalmarktorientierte Unternehmen denkt, die grenzüberschreitendes Bankgeschäft betreiben. Scheinbar soll über eine harmonisierte europäische Einlagensicherung grenzüberschreitenden Fusionen, auch deutscher Großbanken, Vorschub geleistet werden. Dieses Argument ist jedoch nicht nur aus BVR-Sicht, sondern auch aus Sicht anderer europäischer Bankengruppen mehr als kritisch zu hinterfragen.

Für sein Zielbild der Bankenunion hält Scholz auch den weiteren Abbau von Risiken für erforderlich. Dies begrüßt der Verband. Staatsanleihen in den Portfolios von Banken müssen risikoadäquat mit Eigenkapital unterlegt werden, wie dies für andere banktypische Risiken seit Langem gilt. Kritisch zu sehen ist allerdings der mit dem Vorschlag verbundene Antritt, ein sogenanntes Safe Portfolio zu

etablieren, denn hier handelt es sich um nichts anderes als die Einführung von Eurobonds durch die Hintertür. Die Diskussion hierüber hat weitreichende Implikationen für die Gesamtarchitektur der Europäischen Union und darf keinesfalls über das Thema Einlagensicherung oder Bankenunion alleine geführt werden.

Der Bundesverband der Volksbanken und Raiffeisenbanken hat sich bereits mehrfach kritisch zu Eurobonds geäußert. Ohne wirksame Regeln zur Sicherung dauerhaft niedriger Staatsschulden würden Eurobonds den Fortbestand des Euro gefährden.

Weiterer Abbau von Risiken erforderlich

Auch erläutert Bundesfinanzminister Olaf Scholz, wie eine weitergehende Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erfolgen könnte. Soweit darunter eine europäische Superbehörde und die Überführung der bisherigen Geldwäscherichtlinien in eine Verord-

nung verstanden wird, stehen wir dem kritisch gegenüber. Nationalen Spezifika könnte auf diese Weise kaum Rechnung getragen werden. Auch Überlegungen zur Einbeziehung der Einlagensicherungssysteme in die Geldwäschebekämpfung dürften keinen Mehrwert bringen.

Erst in einem dritten Schritt seines Papiers kommt der Bundesfinanzminister auf die europäische Einlagensicherung zu sprechen. Er schlägt ein hybrides Modell vor, bei dem die nationalen Einlagensicherungssysteme erhalten bleiben sollen. Letzteres findet die Unterstützung des BVR, denn die nationalen Sicherungssysteme in Europa einschließlich des Institutsschutzsystems der Genossenschaftsorganisation in Deutschland haben ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt.

Allerdings werden die Institutsschutzsysteme im Vorschlag des Bundesfinanzministers mit keinem Wort erwähnt. Darüber hinaus soll dem Papier zufolge auf Basis einer zwischenstaatlichen Vereinbarung ein europäisches Rückversicherungssystem geschaffen werden. Dieses soll im Bedarfsfall, das heißt nach vollständiger Ausschöpfung der jeweils relevanten nationalen Mittel, dem nationalen Einlagensicherungssystem Liquidität in Form rückzahlbarer Darlehen gewähren.

Institutionelle Verankerung muss hinterfragt werden

Weitere Details hierzu werden nicht genannt. Aus Sicht des BVR wäre eine solche Vorgehensweise nur als finaler Zustand eines europäischen Einlagensicherungssystems und unter strikter Konditionalität denkbar. Ob dafür der Single Resolution Fund bei der europäischen Abwicklungsbehörde die richtige beziehungsweise die passende institutionelle Verankerung ist, muss im weiteren Verlauf der Diskussionen kritisch hinterfragt werden; der BVR sieht hier keine Notwendigkeit. Nationale

„Nationale Systeme in jedem denkbaren europäischen Einlagensicherungssystem erhalten.“

Systeme müssen in jedem denkbaren europäischen Einlagensicherungssystem erhalten bleiben.

Des Weiteren hält der Vorschlag des Ministers auch eine begrenzte Verlustübernahme für erforderlich. Diese lehnen wir klar ab, denn das wäre der Einstieg in eine Vollvergemeinschaftung der Einlagensicherung.

Präventive Systeme erhalten

Von herausragender Bedeutung bleibt aus Sicht des Verbands, dass gemäß Einlagensicherungsrichtlinie DGSD die auf nationaler Ebene möglichen präventiven oder alternativen Maßnahmen zur Verhinderung eines Payouts auch zukünftig aner-



kannt und ausschließlich auf nationaler Ebene bestehen bleiben. Das Vertrauen der Kunden in die jeweiligen Einlagensicherungssysteme und die Erfüllung des gesetzlichen Entschädigungsanspruchs von bis zu 100 000 Euro ist auch künftig jederzeit durch jedes Mitgliedsland beziehungsweise jede Bankengruppe zu gewährleisten. Eine zwangsweise Zusammenlegung mehrerer nationaler Systeme – wie dies die Fußnote im Scholz-Papier für Deutschland suggeriert – ist nicht erforderlich und durch die unterschiedliche Ausgestaltung auch strukturell nicht machbar. Weder wollen private Banken für die Institutssicherung haften, noch die institutssichernden Einrichtungen für Einlagen von Großbanken.

Abschließend führt das Papier des Ministers die Forderung ein, zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Steuerrecht („Steuerarbitrage“) eine gemeinsame Körperschaftssteuerbemessungsgrundlage mit Mindestbesteuerung in Europa einzuführen. Diese Forderung ist auch aus Sicht der Genossenschaftsbanken im Grundsatz zu unterstützen.

An einer vertieften Zusammenarbeit in Europa haben die deutschen Genossenschaftsbanken ein vitales Interesse. Keinesfalls aber sollten dabei dezentrale und erfolgreiche nationale Strukturen für die Schaffung europäischer Bankmoulturen geopfert werden. Das ginge zulasten der Verbraucher und der Finanzmarktstabilität in Europa und erstickt die nachhaltige regionale Diversität des Bankenmarktes.

Impuls für Europa: Funktionierendes bewahren

Der BVR hat dem Karlspreisträger des Jahres 2018, dem französischen Staatspräsidenten Macron, gut zugehört und darf seinen vier Imperativen unter dem Motto „Mehr Europa wagen!“ für die Zukunft einen fünften Impuls hinzufügen: „Funktionierendes bewahren!“. Der Verband ist davon überzeugt, dass die dritte Säule der Bankenunion die Chance verdient hat, mit dezentralen, nationalen Einlagensicherungssystemen eine leistungsfähige tragende Säule zu bilden.

Die Vollharmonisierung der Einlagensicherung wäre nichts anderes als eine Quersubventionierung. Die Zuständigkeit dafür muss in nationaler Eigenverantwortung bleiben – bei gemeinsamen bereits geltenden Standards für ein hohes Einlagenschutzniveau.

Die nächsten Wochen und Monate werden nun zeigen, inwiefern der Vorschlag des Bundesfinanzministers in die Diskussionen der europäischen Institutionen – unter anderem der Eurogruppe einschließlich der High Level Working Group und der Kommission – aufgenommen werden. Für die deutschen Genossenschaftsbanken gilt: Der Institutsschutz war, ist und bleibt ein essenzieller Baustein der genossenschaftlichen Banken in Deutschland. Er verkörpert wie kaum etwas anderes die genossenschaftlichen Werte der Hilfe zur Selbsthilfe, mithin die DNA des Verbunds. Auch der BVR tritt dafür ein, mehr Europa zu wagen, aber ohne einseitig belastende wirtschaftliche Wagnisse einzugehen und unter Wahrung der nötigen Eigenverantwortung jedes Mitgliedslandes. —