

Bankenunion: Wann kommt die einheitliche Einlagensicherung?

Vor Einführung die Altlasten der Finanz- und Schuldenkrise beseitigen

Ognian N. Hishow

Eine Bankenunion für den Euroraum soll das Bankensystem sicherer machen. Dabei gilt es die drohende Gefahr des Konkurses einer Bank früh zu erkennen und rasch Maßnahmen zu treffen, um diese Gefahr abzuwenden. Im äußersten Fall der Abwicklung einer Bank ist vorgesehen, versicherte Einlagen (jene von Haushalten und Kleinunternehmen) über eine einheitliche Einlagensicherung zu schützen. Allerdings sollte die Einlagensicherung eine Quersubventionierung maroder Banken ausschließen. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus der Bankenunion hat sicherzustellen, dass konkursgefährdete Finanzinstitute bereits kapitalisiert oder abgewickelt worden sind, bevor die einheitliche Einlagensicherung in Kraft tritt.

Die europäische Bankenunion soll Finanzstabilität im Euroraum gewährleisten und sich auf drei Säulen stützen: eine gemeinsame Überwachung des Finanzsektors, einen gemeinsamen Mechanismus zur Abwicklung maroder Institute und eine gemeinsame Sicherung der Einlagen auf kleinen Bankkonten. Stabilitätspolitisch von Belang ist die dritte Säule, weil das Vertrauen der Kontohalter in die Sicherheit ihrer Einlagen sogenannte »bank runs« vermeiden hilft und insofern über die Stabilität des Finanzsystems entscheidet. Die Einlagensicherung ist insbesondere für kleinere Institute wichtig, weil ihre Gläubiger vorwiegend Kleinsparer sind. Ohne den Einlagenschutz würden die Kleinsparer im Konkursfall den Großteil ihres Geldes ver-

lieren. Bei Großbanken spielen Verbindlichkeiten gegenüber anderen Kreditinstituten und Haltern von Schuldscheinen eine größere Rolle. Im Insolvenzfall tragen diese Gläubiger einen beträchtlichen Teil der Verluste.

Die einheitliche Einlagensicherung würde grenzüberschreitend wirken, was oft effektiver ist: Aktuell konzentrieren sich die Problembanken in zahlreichen Krisenländern des Euroraums. Ein grenzüberschreitendes System der Einlagensicherung könnte aus Kostengründen bei der Neuordnung maroder Banken die versicherten Einlagen an Institute jenseits der bisherigen nationalen Grenzen übertragen. Da auch seine Finanzkraft größer wäre, würde es kundenfreundlicher sein. In den USA existiert bereits ein einheitliches System

der Einlagensicherung. Dort ist je Konto-
besitzer eine Obergrenze gesicherter Ein-
lagen von 250 000 Dollar gesetzlich vor-
geschrieben. Die Grenze liegt damit zwei-
einhalb Mal höher als im Euroraum, wo
Einlagen nur bis zu einem Volumen von
100 000 Euro je Kontoinhaber und Bank
gesichert sind.

Vor der einheitlichen Einlagen- sicherung muss die zweite Säule der Bankenunion voll wirksam werden

Während die ersten beiden Säulen der Ban-
kenunion relativ wenig kontrovers sind
und bereits etabliert werden konnten, ist
die Einführung der dritten Säule – die ge-
meinsame Einlagensicherung – erst einmal
vertagt worden. Dafür gibt es aus Sicht der
finanzstabilen Mitgliedstaaten des Euro-
gebiets gute Gründe: Die einheitliche Ban-
kenaufsicht im Euroraum arbeitet ganz
ohne Umverteilung von Mitteln; außerdem
kommt die einheitliche Bankenabwicklung
nominell mit wenig Geld aus. Dagegen hat
die Einlagensicherung gewaltige Beträge
zu schützen: Gegenwärtig werden im Euro-
raum Einlagen im Wert von rund 5,2 Billionen
Euro abgesichert.

Insbesondere die hochverschuldeten
Staaten des Eurozone wären derzeit außer-
stande, die nötigen Mittel aus eigener
Finanzkraft aufzubringen. Beispielsweise
melden Griechenland und Spanien gedeck-
te Einlagen von bis zu 100 bzw. 700 Milliar-
den Euro. Fiele nur ein Teil davon aus,
würde das ihre nationale Kapazität zur Ein-
lagensicherung überfordern. Die höher ver-
schuldeten Länder wären daher auf Finanz-
hilfen der Partner angewiesen, wohl ab-
zuwickeln über den Europäischen Stabili-
sierungsmechanismus (ESM). Allerdings
wehren sich die finanzstabilen Mitglied-
staaten des Euroraums dagegen, für die
stärker belasteten Partnerländer zu haften.

Unterdessen machen zahlreiche Institu-
tionen Druck: Die EU-Kommission sieht in
gesamteuropäischen Einlagensicherungs-
systemen eine Option, nachdem die Refor-
men im Bankensektor abgeschlossen sind.

Der Fünf-Präsidenten-Bericht zur Wirt-
schafts- und Währungsunion, dessen Emp-
fehlungen bis spätestens 2025 umgesetzt
werden sollen, fordert eine einheitliche Ein-
lagensicherung. Auch der Internationale
Währungsfonds plädiert für ein gemein-
sames Einlagensicherungssystem im Euro-
raum.

In der Folge könnte die einheitliche Ein-
lagensicherung verfrüht realisiert und zur
Vergemeinschaftung der Bankschulden
missbraucht werden: Die Richtlinie 2014/
49/EU des Europäischen Parlaments und
des Rates über Einlagensicherungssysteme
verpflichtet die Mitgliedstaaten, die euro-
päisch harmonisierte Einlagensicherung in
nationales Recht umzusetzen. In der Richt-
linie heißt es, dass sich die Beiträge der
Banken nach dem Umfang der gedeckten
Einlagen und dem Grad ihres Geschäfts-
risikos richten sollen. Die Kommission
spricht von einer fairen Beitragsberechnung.
Aber das ist irreführend: Versicherungsmathematisch kann eine Versicherung nur
unter bestimmten Voraussetzungen am
Markt Bestand haben und ihren Auftrag
erfüllen. Sie muss nach dem Äquivalenz-
prinzip die Versicherungspolice kosten-
deckend anlegen und dabei die Wahr-
scheinlichkeit kalkulieren, dass ein Versiche-
rungsfall eintritt.

Marktbasierte Versicherungsunterneh-
men sind mit einer Negativauslese (*adverse
selection*) konfrontiert. Sie sehen sich einer
Ansammlung von Versicherungsnehmern
(zum Beispiel Geschäftsbanken) gegenüber,
von denen ein Teil finanziell schwach sein
kann und auf baldige Auszahlungen hofft.
Der Rest kann finanziell gut ausgestattet
sein. Gäbe es eine marktbasierende Einlagen-
versicherung im Euroraum, würde sie zur
Insolvenz des Versicherers führen, sofern
die Gruppe finanzschwacher Banken aus-
reichend groß ist. Alternativ würde der Ver-
sicherer finanzschwache Institute erst gar
nicht unter Vertrag nehmen, die daraufhin
wegen unzureichender Einlagendeckung
einen »bank run« erleben würden. Mög-
licherweise zögen es die finanziell gesun-
den Geldinstitute auch vor, unversichert zu

bleiben, um eine Quersubventionierung angeschlagener Mitversicherter zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass es keine privaten Einlagenversicherer gibt. Vielmehr ist es der Regulierer, in der Regel der Staat, oder das Bankensystem selbst, das die Geldinstitute verpflichtet, in öffentliche oder öffentlich beaufsichtigte Versicherungssysteme einzuzahlen. (In einigen Mitgliedstaaten existierte bislang lediglich eine Blankogarantie des Fiskus.)

Wie soll aber mit Einlagen in insolvenzgefährdeten Banken verfahren werden, wenn man vermeiden möchte, dass die Auszahlung ihrer Kunden im Falle einer Schließung nicht über eine Umverteilung im gesamten Euroraum erfolgt? Ein Blick auf die Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) in den USA lehrt, dass die Einlagensicherung im Euroraum ihre Arbeit ohne Altlasten aufnehmen muss; marode Banken müssen daher ausgeschlossen werden. Die FDIC, die schmale Bankeinlagen schützt, zudem Banken umstrukturiert und notfalls schließt, hat anfänglich gleiche Versicherungsprämien für alle ihre Mitglieder berechnet. Die Folgen waren Quersubventionierung und »moral hazard«. 1993 wurden risikobasierte Prämiensysteme für kleine Banken einerseits und für große sowie hochkomplexe Institute andererseits eingeführt. Neben Standardindikatoren wie Kapitalhebelung oder Einlagenquote prüft die FDIC bis zu 20 weitere Indikatoren, darunter hochriskante Aktiva, überfällige Forderungen, liquide Aktiva in Prozent der potentiellen Barabhebungen, die Abhängigkeit von komplexen Finanzinstrumenten (*financial engineering*). Die FDIC ist ermächtigt, sofort und ohne eigens eingeholte Genehmigung aktiv zu werden, wenn die Eigenkapitalquote einer der 4500 Finanzinstitute, die von ihr beaufsichtigt werden, unter die vordefinierte Schwelle von 8 Prozent fällt. Gerichte, Vertragspartner oder andere Regulierer bzw. Aufseher müssen nicht angerufen werden, und das amtierende Bankmanagement wird von der Restrukturierungs- oder Abwicklungsprozedur ferngehalten.

Unter diesen Standards würden die meisten konkursgefährdeten Banken im Euroraum nicht in die einheitliche Einlagensicherung aufgenommen. Das System würde nur mit voll kapitalisierten, mithin gesunden Banken seine Arbeit aufnehmen. Andernfalls wären die Risiken zwischen den einzelnen Instituten ungleich verteilt. Wenn beispielsweise eine Insolvenz bei der Hälfte der beteiligten Banken zu 60 Prozent und bei der anderen Hälfte nur zu 20 Prozent wahrscheinlich ist und die Auszahlung 100 Euro beträgt, würde sich die Durchschnittspolice auf 40 Euro belaufen. Folglich läge eine signifikante Umverteilung vor. Die gesunden Banken würden doppelt so viel zahlen, wie durch ihren Risikograd erforderlich (20 Euro), um den Rest mitzufinanzieren. Sollten aber nur wenige der mehr als 6000 Finanzinstitute und Finanzdienstleister im Eurogebiet (zum Beispiel 2 Prozent) von Insolvenz bedroht sein, würde dies die stabilen Institute nur minimal stärker belasten. Sie würden im selben Beispiel die schwachen Banken mit nur 40 Cents statt mit 20 Euro subventionieren.

Daraus folgt erstens, dass von Insolvenz bedrohte Banken nicht aufgenommen werden dürfen, wenn das Einlagensicherungssystem ohne Subventionen auskommen soll. Um den Einsatz von Steuergeldern auszuschließen, müssen im Falle einer Bankinsolvenz die Einnahmen aus Mitgliederpolice sicherstellen, dass die Einleger entschädigt werden. Je gefährdeter eine Bank ist, desto teurer ist die Police. Aus der Praxis der Versicherungswirtschaft ist bekannt, dass zum Beispiel Immobilien in Hochwassergebieten nur mit exorbitanten Policen eine Risikodeckung erhalten. Infolgedessen sind nur wenige solcher Immobilien versichert. Ein anderes Beispiel sind private Lebensversicherungen, die keine Schwerkranken aufnehmen. Auch in der Bankenunion wären schwache Banken nicht in der Lage, hohe Beiträge zu zahlen. Die Einlagensicherung wäre daher auf Zuschüsse und damit auf Umverteilung angewiesen, weil es versicherungstechnisch nicht möglich ist, mit hohen Risiken belastete Mit-

gliedert kostendeckend zu schützen. Hier bestünde die Gefahr, dass Trittbrettfahrer das Solidaritätsprinzip missbrauchen.

Zweitens darf das einheitliche Einlagensicherungssystem nicht uniform gestaltet werden. Es muss an dem Profil des jeweiligen Marktes ausgerichtet sein, weil die Vielfalt der Landschaft an Banken- und Finanzdienstleistern unterschiedliche Modelle der Einlagensicherung erfordert. Allein in Deutschland haben sich fünf verschiedene Einlagensicherungsmodelle herausgebildet, etwa für Privatbanken, für öffentliche Banken, für Sparkassen u.a.m. In anderen Staaten der Eurozone – Italien, Österreich, Portugal, Zypern – existieren ebenfalls verschiedene Parallelsysteme. Die einheitliche Einlagensicherung steht damit vor der Aufgabe, unterschiedliche Bilanzsummen, Geschäftsmodelle und Bonitätsniveaus der Finanzinstitute zu berücksichtigen, wenn es gilt, Risikogruppen (*risk buckets*) zu bilden. Einlagenbasierte Institute wie Sparkassen sind etwa getrennt von Universalbanken mit riskantem Investmentgeschäft zu versichern.

Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Bundesregierung muss gegenüber der Kommission und der Eurogruppe den Grundsatz vertreten, dass die dritte Säule nicht der Vergemeinschaftung von Bankschulden dienen darf. Es ist im Interesse Deutschlands, dass die erste und zweite Säule der Bankenunion ihre Arbeit voll aufnehmen. Insbesondere die zweite Säule, unter der marode Institute umstrukturiert oder geschlossen werden sollen, würde sicherstellen, dass nur gesunde Banken versichert werden. Hier ist noch viel zu tun: Nach den Ergebnissen des jüngsten Stress-tests von Banken der Eurozone müssten 25 Problem-institute, einige davon mit negativem Kapital, sofort umstrukturiert oder abgewickelt werden. So wären beispielsweise alle vier kapitalschwachen griechischen Großbanken abzuwickeln. Stattdessen aber hat man im Rahmen des 3. Rettungspakets für Griechenland eine massive

Kapitalspritze für dessen Bankensektor vorgesehen.

Ferner sollte die Bundesregierung darauf bestehen, dass der einheitliche Abwicklungsmechanismus der Bankenunion die Eigentümer und Gläubiger maroder Banken uneingeschränkt in die Haftung nimmt. Sie sind für eine Kapitalisierung bzw. Sanierung der an der Union teilnehmenden Banken zuständig und haben daher auch die Verluste im Falle einer Schließung zu tragen (*bail in*). In diesem Zusammenhang sollte sich Deutschland in Abstimmung mit den anderen finanzstabilen Mitgliedstaaten dagegen aussprechen, dass Mittel aus dem ESM oder aus der Europäischen Zentralbank eingesetzt werden. Ein ESM-Kredit soll nur im äußersten Fall bereitgestellt werden, nämlich wenn bei einer Insolvenz von Kreditinstituten die nationale Einlagensicherung die Auszahlung der geschützten Kontenhalter nicht leisten kann. Zugleich muss die Bundesregierung angesichts des heterogenen finanzwirtschaftlichen Umfelds in Europa eine Uniformität der Einlagensicherung ablehnen.

Schließlich ist es im deutschen Interesse, dass langfristig nur zwei Säulen der Bankenunion übrig bleiben. Eine künftige Zusammenführung von Einlagensicherung und Bankenauflösung nach dem FDIC-Modell würde dauerhaft die Gefahr der Umverteilung bannen. Daher sollte sie von der Bundesregierung auch gefordert werden. Diese Maßnahme hätte auch positive Effekte für den gesamten Euroraum: Würden Bankenaufwicklung und Einlagensicherung unter einem Dach zusammengeführt, ließen sich Koordinierungsprobleme vermeiden. Das spart Zeit und sorgt dafür, dass keine Panik auf den Finanzmärkten entstehen kann.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364