



Europäische Einlagensicherung richtig konstruiert?

Von Christian Keuschnigg
Wien, 11. Oktober 2017
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Es braucht klare Regeln für die Finanzierung des Einlagenschutzes, damit die Glaubwürdigkeit der Einlagensicherung und das Sparervertrauen auch in Krisensituationen erhalten bleiben.
2. Altlasten aus der Finanzkrise sind vor der Teilnahme an einer gemeinsamen Einlagensicherung abzubauen.
3. Eine europäische Einlagensicherung soll nach dem Rückversicherungsprinzip mit rückzahlbaren Krediten gestaltet sein. Damit ist gegenüber nationalen Systemen ein Vielfaches an Sicherheit ohne regionale Umverteilung möglich.

Zusammenfassung

Die Einlagensicherung soll die Sparer schützen, ihr Vertrauen in die Banken erhalten und Finanzkrisen weniger wahrscheinlich und folgeschwer machen. Indem sie den Sparern das Risiko abnimmt und den Banken eine günstige Refinanzierung ermöglicht, kann sie auch risikoe erhöhend wirken. Es braucht vorbeugende Maßnahmen wie z.B. effektive Aufsicht, Abwicklungsmechanismus sowie Kapital- und Liquiditätsvorgaben. Neben Vorteilen weist der Vorschlag der Europäischen Einlagensicherung EDIS auch erhebliche Risiken auf:

(i) Die Finanzkapazität reicht für den „Normalbetrieb“, aber nicht für große Finanzkrisen. (ii) Eine Versicherung kann nur zukünftige und nicht vergangene Risiken versichern. Es besteht die Gefahr, dass Länder mit großen nicht aufgearbeiteten Altlasten EDIS schwer vorbelasten. (iii) Es besteht auch langfristig die Gefahr einer erheblichen regionalen Umverteilung. Eine europäische Einlagensicherung nach dem Rückversicherungsprinzip könnte Umverteilung ausschließen und dennoch ein Vielfaches an Sicherheit bieten.



Europäische Einlagensicherung richtig konstruiert?

Die Banken im Euroraum finanzieren 66% ihrer Geschäfte mit Spareinlagen, und die Haushalte halten 31% ihres Finanzvermögens als täglich fällige Spareinlagen.¹ Die Einlagensicherung schafft Vertrauen und macht Spareinlagen zu einer stabilen Finanzierungsquelle für Banken. Sie soll die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß von Finanzkrisen mindern.

1. Warum braucht es eine Einlagensicherung?

Normal sind Spareinlagen sehr stabil. Die Abhebungen der einen heben sich mit den Neueinlagen der anderen auf. Dafür ist das Vertrauen in die Sicherheit entscheidend. Wenn aber eine Bank wenig Kapital hat und Verluste im Handelsgeschäft oder hohe Kreditausfälle bekannt werden, ist das Vertrauen schnell verloren. Fürchten die Sparer um ihr Geld, wollen sie es in Sicherheit bringen. Der Vertrauensschwund verwandelt ein stabiles Anlegerverhalten in eine kollektive Hysterie, bei der alle gleich handeln. Das kann vermeidbare Insolvenzen herbeizwingen.

Ist das Insolvenzrisiko statistisch unabhängig, kann die Einlagensicherung die Verluste abdecken. Im Normalbetrieb reichen die Einnahmen, um den Schaden zu ersetzen. Das Versicherungsprinzip ist aber außer Kraft, wenn mehrere oder gar alle Banken gleichzeitig betroffen sind. Wie bei Katastrophen oder Epidemien wird der Schaden so groß, dass er nicht mehr finanzierbar ist. Selbst die zeitliche Streckung hilft nicht, wenn in der Krise weder die Einlagensicherung noch der Staat Zugang zum Kapitalmarkt haben. Es bleibt aber ein länderüber-

greifender Risikoausgleich, wie bei einer internationalen Rückversicherung von seltenen Großrisiken.

„Die Einlagensicherung kann das Vertrauen der Sparer auch in extremen Situationen erhalten und einen Bankensturm verhindern.“

Weil eine Finanzkrise die Kapazität auch einer gut dotierten Einlagensicherung bei weitem überfordert, braucht es einen ‚Kreditgeber letzter Instanz‘.² So kann die Einlagensicherung das Vertrauen der Sparer auch in extremen Situationen erhalten und einen Bankensturm verhindern. Selbst Staaten stoßen in Krisen an die Grenzen ihrer Zahlungsfähigkeit. Dann muss die Zentralbank einspringen, notfalls mit einer Ausweitung der Geldmenge. Mit der Einführung des Euro ist diese Aufgabe an die EZB übergegangen und muss durch Regeln für EZB-Notkredite und durch eine zentrale Rückversicherung ersetzt werden.

Wie alle Versicherungen hat auch die Einlagensicherung mit Negativauswahl und moralischem Risiko zu kämpfen. Je besser die Versicherten geschützt sind, desto eher mangelt es an Vorsicht. Das moralische Risiko lässt die Häufigkeit der Schadensfälle ansteigen. Die Sparer müssen nicht mehr groß auf die Reputation einer Bank achten und darüber nachdenken, wem sie ihre Ersparnisse anvertrauen. Damit geht Marktdisziplin verloren.

Moralisches Risiko ist reduzierbar: (i) Um das Risikobewusstsein zu schärfen, sollen die Anleger einen Teil des Risikos selber tragen. Diesem Zweck dient die Begrenzung des Einlagenschutzes, ähnlich wie ein Selbstbehalt. (ii) Eine Differenzierung der Beiträge nach dem Risiko fördert eine vorsichtige Geschäftspolitik, mit der die Banken ihre Prämienbelastung mindern können.

1) Ausführliche Quellenangaben und eine umfangreichere Besprechung der Ergebnisse empirischer Forschung finden sich in Keuschnigg, C. und H. Winterberg (2017), Welche Europäische Einlagensicherung? Analyse Nr. 15, WPZ Wien - St. Gallen, abrufbar auf www.wpz-fgn.com. Dieser Beitrag ist eine sehr stark gekürzte Fassung davon.

2) Zur Aufgabe von Zentralbanken als 'lender of last resort' vgl. Bordo, M. D. (2014), Rules for a Lender of Last Resort: A Historical Perspective, *Journal of Economic Dynamics and Control* 49, 126-134.



(iii) Risikoabhängige Kapital- und Liquiditätsvorgaben senken das Ausfallrisiko. (iv) Das Verfahren zur Bankabwicklung soll eine umfassende Gläubigerbeteiligung vorsehen, damit die Belastung der Einlagensicherung geringer wird. (v) Um Schaden abzuwenden, soll die Bankenaufsicht frühzeitig Probleme aufdecken und Auflagen zur Beseitigung von Risiken beschließen.

Manche Banken verfolgen eine vorsichtige Geschäftspolitik und bauen hohe Kapitalpuffer auf, andere operieren an der Untergrenze. Risikobehaftete Banken sind an einer Einlagensicherung sehr interessiert. Solide Banken wollen sich nicht anschließen, weil die Präsenz der schadensanfälligen Konkurrenten die Beiträge schlicht zu teuer macht. Diese Negativauswahl verhindert eine Marktlösung, d.h. eine selbst organisierte Einlagensicherung der Banken. Die Lösung ist eine Versicherungspflicht aller Institute. Um Quersubventionierung von schlechten durch gute Risiken zu reduzieren, sind Prämien nach dem Ausfallrisiko zu differenzieren.

„Der ernüchternde Befund ist, dass die Einlagensicherung das systemische Risiko sogar erhöhen kann, wenn Vorkehrungen gegen moralisches Risiko fehlen.“

Die Forschung zeigt, dass sowohl Sparer als auch Banken deutlich auf die Einlagensicherung reagieren. Die Sparer lassen Vorsicht und Marktdisziplin vermissen, wenn sie großzügig abgesichert sind. Die Banken verschulden sich mehr und kurzfristiger, und wählen riskantere Geschäftsstrategien. Der ernüchternde Befund ist, dass die Einlagensicherung das systemische Risiko sogar erhöhen kann, wenn Vorkehrungen gegen moralisches Risiko fehlen.³

3) Zu diesem Schluss kommen z.B. Cecchetti, S. G. (2008), Deposit Insurance, in: S. N. Durlauf und L. E. Blume (Hrsg.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed., online, und Calomiris, C.W. und M. Jaremski (2016), *Deposit Insurance: Theories and Facts*, NBER WP Nr. 22223. Die Einlagensicherung erhöht tendenziell die Wahrscheinlichkeit von Banken Krisen, wobei die Effekte in Ländern mit umfassenderem Versicherungsschutz stärker sind, vgl. Demircuc-Kunt, A. und E. Detragiache (2002), Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation, *Journal of Monetary Economics* 49, 1373-1406.

2. Die Europäische Einlagensicherung

Die europäische Einlagensicherung ist nicht isoliert, sondern als Teil der [Bankenunion](#) und der [Kapital- und Liquiditätsvorgaben nach Basel](#) zu verstehen. Die Bankenunion besteht aus drei Pfeilern, aus der zentralisierten Aufsicht durch die EZB, dem Abwicklungsmechanismus, und einer harmonisierten Einlagensicherung. Die Harmonisierung soll einen einheitlichen Schutz der Sparer unabhängig vom Heimatland ermöglichen, eine destabilisierende Umschichtung von Ersparnissen zwischen Ländern mit geringem Einlagenschutz zu solchen mit hohem Standard verhindern, und somit Wettbewerbsverzerrungen auf dem EU Binnenmarkt beseitigen.⁴ Konkret sieht die EU Richtlinie aus dem Jahr 2014 folgende Maßnahmen vor:⁵

- Die Deckungssumme wird auf 100'000 Euro pro Person und Bank vereinheitlicht.
- Die Entschädigungsfristen sind auf maximal 7 Tage zu verkürzen.
- Die Einlagensicherung ist mit risikogerechten Bankbeiträgen vorzufinanzieren und soll bis 2024 mindestens 0,8% der gedeckten Einlagen seiner Mitglieder erreichen. Fällt die Finanzierungskapazität darunter, leben die Beitragszahlungen wieder auf.
- Die Beiträge der Banken bemessen sich an der Höhe ihrer gedeckten Einlagen und proportional zum Risiko ihrer Geschäftstätigkeit.
- Wenn die Finanzmittel für die Entschädigung der Sparer nicht ausreichen, sind nachträgliche Sonderbeiträge pro Jahr von maximal 0,5% der gedeckten Einlagen zu entrichten.

4) Vgl. Europäische Kommission, COM(2017)291, *Reflexionspapier zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion*, Brüssel.

5) Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme.



- Die Sicherungsfonds bleiben national, aber die Mitgliedstaaten können auf freiwilliger Basis eine gegenseitige Kreditgewährung der Systeme ermöglichen.

Der Vorteil der Vorfinanzierung ist, dass eine insolvente Bank den Schaden wenigstens teilweise mit ihren vorherigen Beitragszahlungen selbst mitfinanziert. Österreich hat bisher die Kosten im Nachhinein finanziert und muss nun vollständig auf eine Vorfinanzierung umstellen. Die Zusatzbelastung der Banken in der Aufbauphase beträgt knapp 1,4 Mrd. Euro.

„Der Vorteil der Vorfinanzierung ist, dass eine insolvente Bank den Schaden wenigstens teilweise mit ihren vorherigen Beitragszahlungen selbst mitfinanziert.“

Der Kommissionsvorschlag für eine europäische Einlagensicherung [EDIS](#) (European Deposit Insurance System) knüpft an die [bestehende EU Richtlinie](#) an und sieht den Aufbau eines gemeinsamen Einlagensicherungsfonds in drei Schritten vor:

- Rückversicherung: Von 2017 bis 2019 nimmt EDIS die Funktion einer Rückversicherung ein. Sie wird schlagend, sobald einer der nationalen Fonds die betroffenen Einleger nicht mehr selbst entschädigen kann. EDIS stellt nur begrenzt Mittel bereit (20% des Liquiditätsdefizits).
- Mitversicherung: Ab 2020 leistet EDIS einen steigenden Teil der Auszahlungen an die Einleger und der Kosten von Bankenabwicklungen. Der Anteil von EDIS steigt bis 2024 auf 100% an.
- Vollversicherung: Ab 2024 ersetzt EDIS die nationalen Sicherungssysteme.

3. Chancen und Risiken

Vor dem Euro haben die Nationalstaaten und ihre Notenbanken die Aufgabe eines ‚Kreditgebers letzter Instanz‘ erfüllt. Mit der Währungsunion haben die Eurostaaten diese Aufgabe der EZB übertragen, aber keine Regeln für die Finanzierung ihrer Einlagensicherungen in einer systemischen Krise festge-

legt. Das schafft Unsicherheit und wirkt in der Krise destabilisierend.

„Mit der Währungsunion haben die Eurostaaten die Aufgabe eines ‚Kreditgebers letzter Instanz‘ der EZB übertragen, aber keine Regeln für die Finanzierung ihrer Einlagensicherungen in einer systemischen Krise festgelegt.“

Die Haftungsreihenfolge könnte wie folgt sein. An erster Stelle stehen die Banken und ihre Kapitalgeber, dann die nationale Einlagensicherung, danach die europäische Rückversicherung, und zuletzt eine fiskalische Garantie zusammen mit Regeln für EZB-Notkredite an illiquide, aber noch solvente Banken. Die fiskalische Garantie wäre von den Nationalstaaten zu gewährleisten, die bei Überforderung den [ESM \(Europäischer Stabilitätsmechanismus\)](#) in Anspruch nehmen können. Die Kredite des ESM sind rückzahlbar und konditional, d.h. an ein Programm mit zwingenden Reformauflagen gebunden.

Der Vorschlag der EU Kommission für EDIS hat wenigstens drei weitere Probleme. Erstens kann eine Versicherung nur zukünftige und nicht bereits eingetretene Risiken versichern. Daher müssen die Sanierung der vielen Problemerkredite und die Kosten einer Bankenabwicklung, die ihre Ursache in der Vergangenheit haben, von den betroffenen Staaten selbst gelöst und finanziert werden, notfalls unter Inanspruchnahme des ESM-Rettungsschirms. Sonst müssen robust aufgestellte Banken in stabilen Staaten für die Altlasten der Krisenstaaten zahlen.

Zweitens sollte EDIS auch langfristig eine Quersubventionierung vermeiden. Diese würde die Wettbewerbsneutralität unterlaufen. Zwar sieht die Kommission vor, dass die Bankenbeiträge sich an ihrem Risikoprofil orientieren. Länderrisiken werden dabei nicht berücksichtigt. Eine vergleichbare Bank mit denselben Kennzahlen kann aber je nach makroökonomischem Umfeld ein ganz anderes Ausfallrisiko aufweisen. Diese Unterschiede lassen sich grob für börsennotierte Banken angeben. Das Ausfallrisiko ist in Italien mit 6,8% und in Belgien mit 5,3% mehr als zehnmal so hoch wie in Österreich mit



0.5%. Die Aufarbeitung der Eurokrise wird diese Unterschiede zwar reduzieren, aber nicht beseitigen.

Bei derart großen Unterschieden in den Länder Risiken und im Pro-Kopf-Einkommen ist es schwer vorstellbar, dass ein einheitlicher Garantiebtrag von 100'000 Euro und eine einheitliche Deckungssumme von 0,8% der gedeckten Einlagen für alle Mitgliedsländer gleich richtig ist. Der Garantiebtrag macht in Estland das 7.8-Fache des Pro-Kopf-BIPs aus, in Griechenland das 6.1-Fache, im Durchschnitt der Eurozone das 3.2-Fache, aber in Deutschland und Österreich nur das 2.5-Fache. Länder Risiken lassen sich allein mit der Berechnung risikoadjustierter Beiträge nach den Kennzahlen einzelner Banken wohl kaum richtig erfassen. Die Einlagensicherung EDIS wird also auch nach Aufarbeitung der Altlasten regional erheblich umverteilen. Kohäsion und Konvergenz sollen gezielt mit der Regional- und Strukturpolitik und mit einem Finanzausgleich, und nicht versteckt über die Einlagensicherung erfolgen, und die Kosten sollen fair verteilt und nicht selektiv den Banken, ihren Kunden und den Sparern aufgebürdet werden.

Ein drittes Problem ist die regulatorische Bevorzugung von Staatsanleihen. Banken müssen weniger Eigenkapital bilden, wenn sie Staatsschulden erwerben anstatt Kredite vergeben. Gerade in Krisenländern enthalten die Staatsanleihen hohe Risikoprämien, werfen gute Zinsen ab und sind für die Banken attraktiv, weil sie die Anleihen nicht mit teurem Eigenkapital unterlegen müssen. Indem sie stärker in Staatsanleihen investieren, werden sie gegenüber dem staatlichen Insolvenzrisiko verwundbar. Die Wahrscheinlichkeit steigt, dass Banken in den Krisenländern zu einem Schadensfall für EDIS werden. Umso größer ist die Gefahr, dass zur regionalen Umverteilung verkommt, was eine faire Versicherung sein sollte.

4. Eine europäische Einlagensicherung ohne Umverteilung

In einer Versicherung sollen sich Aus- und Einzahlungen auf lange Sicht ausgleichen. Alles andere ist Umverteilung. In einer Bankenkrise hat ein Land Zugang zu den Mitteln der zentralen Einlagensicherung, in normalen Zeiten zahlt es mit Beiträgen wieder zurück. Exakt dasselbe leisten Kredite, die in schwierigen Zeiten gewährt und in normalen Zeiten zurückgezahlt werden. Diese Überlegungen legen ein zweistufiges System mit nationalen Einlagensicherungen und zentraler Rückversicherung nahe.⁶

- Wie in EDIS zahlen die Banken bis 2024 Beiträge ein, bis ein Volumen von 0.8% der gedeckten Spareinlagen erreicht ist. Die Hälfte der Beitragseinnahmen geht an EDIS.
- Die nationalen Fonds müssen die Sparer zuerst aus eigenen Mitteln entschädigen, wenn die Gläubigerbeteiligung nicht reicht. Erst wenn die Mittel aufgebraucht sind, können sie einen rückzahlbaren Kredit in der Höhe des 5-fachen der getätigten Einlage bei EDIS aufnehmen.
- Nach einem Schadensfall leben im betroffenen Land die Beiträge der Banken neu auf, um die Rückzahlung an EDIS zu finanzieren und die Fonds wieder aufzufüllen.
- In einer extremen Bankenkrise stehen konditionelle Notkredite der EZB an grundsätzlich solvente Banken gegen Sicherheiten zur Verfügung. Reichen die Mittel der Einlagensicherung nicht aus, muss ein Land den Einlagenschutz aus dem Staatshaushalt gewährleisten. Wenn es keinen Zugang zum Kapitalmarkt mehr hat, stehen Notkredite beim Rettungsschirm ESM bereit.

6) Vgl. Auch Gros, D. (2013), Principles of a Two-Tier European Deposit (Re-) Insurance System, CEPS Policy Brief 287, Brüssel.



„Ein System EDIS nach dem Rückversicherungsprinzip kann ein Vielfaches mehr an Entschädigung leisten als ein rein nationales System.“

Ein System EDIS nach dem Rückversicherungsprinzip kann ein Vielfaches mehr an Entschädigung leisten als ein rein nationales System. Österreichs Banken müssen 1,68 Mrd. Euro ansparen. Je 840 Mio. würden in den nationalen und zentralen Fonds fließen. Im Krisenfall kann die Einlagensicherung 840 Mio. aus dem nationalen Fonds entnehmen und

einen maximalen Kredit von 4,2 Mrd. bei EDIS aufnehmen. Das ist das 5-fache der Einlage von 840 Mio., also nur ein Teil des 19 Mrd. Fonds von EDIS, welcher auch für andere Länder da ist. Damit sind 5,04 Mrd. Euro zur Entschädigung der heimischen Sparer möglich. Eine isolierte Einlagensicherung könnte nur 1,68 Mrd. (0,8% der gedeckten Einlagen) leisten. Die Rückversicherung mit EDIS ermöglicht also eine dreimal so hohe Entschädigungssumme, ohne den Steuerzahler zu belasten.



Österreichische Gesellschaft
für Europapolitik

Über den Autor

Dr. Christian Keuschnigg ist Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums Wien - St. Gallen.

Kontakt: Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Zitation

Keuschnigg, C. (2017). *Europäische Einlagensicherung richtig konstruiert?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 23'2017

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>