

III

*(Vorbereitende Rechtsakte)***EUROPÄISCHE ZENTRALBANK****STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK****vom 20. April 2016****zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems****(CON/2016/26)**

(2016/C 252/01)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 20. Januar 2016 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Rat der Europäischen Union um Stellungnahme zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems ⁽¹⁾ (nachfolgend der „Verordnungsvorschlag“) ersucht. Am 1. Februar 2016 wurde die EZB vom Europäischen Parlament um Stellungnahme zu dem Verordnungsvorschlag ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), da der Verordnungsvorschlag Bestimmungen enthält, die den Beitrag des Europäischen Systems der Zentralbanken zur reibungslosen Durchführung der Maßnahmen auf dem Gebiet der Stabilität des Finanzsystems gemäß Artikel 127 Absatz 5 AEUV und die Aufgaben der EZB im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute gemäß Artikel 127 Absatz 6 AEUV berühren. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Allgemeine Anmerkungen

- 1.1. Ein europäisches Einlagenversicherungssystem (European Deposit Insurance Scheme — EDIS) ist nach der Einrichtung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism — SSM) und des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (Single Resolution Mechanism — SRM) die notwendige dritte Säule zur Vollendung der Bankenunion. Da die Verantwortungs- und Entscheidungsebenen in Einklang gebracht werden müssen, ist die Einrichtung eines gemeinsamen Sicherheitsnetzes für Einleger auf europäischer Ebene eine logische Ergänzung, um die Zuständigkeiten für die Bankenaufsicht und die Bankenabwicklung auf die europäische Ebene zu heben. Mit der vollen Funktionsfähigkeit des SSM und des SRM haben nationale Behörden weitgehend keine Kontrolle mehr über die Schlüsselemente, anhand derer ermittelt wird, ob ein nationales Einlagensicherungssystem (Deposit Guarantee Scheme — DGS) Entschädigungen an versicherte Einleger oder Beiträge zur Abwicklungsfinanzierung leisten muss. Daher sollte die Verantwortung dafür sicherzustellen, dass ausreichende Finanzmittel vorhanden sind, um das Vertrauen sämtlicher Anleger zu stützen und auf diese Weise Finanzstabilität zu gewährleisten, auf der gleichen Ebene liegen und dem EDIS übertragen werden. Der Verordnungsvorschlag folgt den Empfehlungen des Berichts der fünf Präsidenten ⁽²⁾, in denen die Einrichtung eines EDIS gefordert wird. Wie in dem Bericht dargestellt, kann es nur dann ein wirklich einheitliches Bankensystem geben, wenn das Vertrauen in die Sicherheit von Bankeinlagen in allen Mitgliedstaaten gleich hoch ist. EDIS hätte zugleich Vorteile im Hinblick auf die Risikostreuung und könnte Schocks voraussichtlich besser widerstehen, weil die Risiken über einen größeren Pool von Finanzinstituten breiter gestreut würden und daher eine geringere Wahrscheinlichkeit bestünde, dass einzelne Entschädigungsfälle die Kapazität des Systems überfordern.
- 1.2. Die EZB teilt uneingeschränkt die Auffassung der Kommission, dass ein einheitliches System zum Einlagenschutz die notwendige dritte Säule der Bankenunion darstellt und dass es zur weiteren Verbesserung des Einlegerschutzes und zur Stärkung der Finanzstabilität erforderlich ist und dadurch zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) beiträgt ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2015) 586 final.

⁽²⁾ Bericht der fünf Präsidenten „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ vom 22. Juni 2015, abrufbar auf der Website der Kommission unter www.ec.europa.eu.

⁽³⁾ Siehe EZB-Bericht „Finanzielle Integration in Europa 2016“, Bericht der fünf Präsidenten „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ vom 22. Juni 2015, abrufbar auf der Website der Kommission unter www.ec.europa.eu, Marjolin-Vortrag von Mario Draghi, Präsident der EZB, anlässlich des SUERF-Kolloquiums der Deutschen Bundesbank am 4. Februar 2016 in Frankfurt am Main sowie Vortrag von Mario Draghi, Präsident der EZB, anlässlich des EZB-Forums über Bankenaufsicht am 4. November 2015 in Frankfurt am Main (beide abrufbar auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu).

- 1.3. Die EZB begrüßt ferner, dass der Verordnungsvorschlag einen schrittweisen Prozess zur Erhöhung der Versicherung auf Gegenseitigkeit der teilnehmenden DGS vorsieht, um letztlich zu einem einheitlichen Einlagenversicherungssystem zu gelangen, durch das eine Entkopplung der Verbindung zwischen Banken und deren Herkunftsstaat erfolgt.
- 1.4. Die EZB begrüßt insgesamt die Tatsache, dass der Verordnungsvorschlag einen klaren Fahr- und Zeitplan mit eindeutig definierten und begrenzten Übergangsphasen bis zu einem echten EDIS vorgibt. Die Rückversicherungs- und die Mitversicherungsphase sollten deshalb als Übergang zur Vollversicherung betrachtet werden, die im Jahr 2024 beginnen soll. Dieser abgestufte Ansatz trägt der Notwendigkeit Rechnung, dass auch in anderen Bereichen der Bankenunion und der WWU insgesamt weitere Fortschritte erzielt werden müssen. Darüber hinaus zielt dieser Ansatz darauf ab sicherzustellen, dass genügend Zeit zur Verfügung steht, um vor dem Beginn der Vollversicherungsphase im Voraus zu erhebende Beiträge in der gesamten Bankenunion anzusammeln. Schließlich wird die Gleichbehandlung von mit den teilnehmenden DGS verbundenen Kreditinstituten dadurch gewährleistet, dass die institutsspezifischen Risiken im Vergleich zu allen anderen Kreditinstituten in der Bankenunion bei der Festlegung der jeweiligen Beiträge berücksichtigt werden. Zur weiteren Stärkung der Glaubwürdigkeit des EDIS und zur effektiven Trennung der Banken/Staat-Verbindungen auf nationaler Ebene sollte spätestens zum Beginn der Vollversicherungsphase ein neutraler gemeinsamer öffentlicher fiskalischer Rettungsanker für das EDIS geschaffen werden.
- 1.5. Für eine reibungslos funktionierende Bankenunion bedarf es jedoch über die Einrichtung des EDIS hinaus weiterer Maßnahmen. Daher enthält die Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion“⁽¹⁾ eine Reihe von Maßnahmen zur weiteren Reduzierung von Risiken im Bankensektor und zur Schaffung gleicher Bedingungen. In diesem Zusammenhang betont die EZB die Bedeutung der vollständigen und fristgerechten Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾ als einer notwendigen Voraussetzung für das EDIS und fordert die betroffenen Mitgliedstaaten daher auf, dieser Verpflichtung schnellstmöglich nachzukommen⁽³⁾. Die EZB begrüßt und unterstützt vollumfänglich sämtliche anderen, in der Mitteilung der Kommission festgelegten Maßnahmen zur Risikoreduzierung. Fortschritte bei diesen anderen Maßnahmen müssen parallel zur Einrichtung des EDIS erzielt werden, um gleiche Bedingungen zu gewährleisten, aber auch um die finanzielle Integration voranzutreiben. Allerdings könnte eine Lösung, bei der der Übergang von einer Phase des EDIS in die nächste von den Fortschritten in Bezug auf die Risikoreduzierung abhängig gemacht wird, zu Verzögerungen führen. Wird eine an solche Bedingungen geknüpfte stufenweise Einführung des EDIS unterstützt, müssten sämtliche Meilensteine der Risikoreduzierung im Voraus genau festgelegt werden, objektiv nachprüfbar sein, real erreichbar sein und gesetzlich mit den Phasenübergängen im EDIS-Vorschlag verknüpft werden. Um zu gewährleisten, dass das EDIS nicht unbegrenzt vertagt wird, sollten die wichtigsten, zur weiteren Stärkung der Bankenunion erforderlichen Elemente in der Liste der Meilensteine enthalten sein. Diese Liste sollte in erster Linie auf Aspekte mit eindeutigem und wesentlichem Bezug zum EDIS beschränkt werden und keine Verweise auf laufende Gespräche, deren Zeitrahmen ungewiss ist, beinhalten.
- 1.6. Schließlich ist die EZB der Auffassung, dass im Hinblick auf den Verordnungsvorschlag und dessen Interaktion mit dem Unionsrecht, insbesondere Richtlinie 2014/49/EU und Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁴⁾, und die Rolle des Ausschusses für die einheitliche Abwicklung (nachfolgend der „Ausschuss“) im Vergleich zur derzeitigen Rolle der für nationale DGS zuständigen Entscheidungsorganen eine Folgenabschätzung zu den wichtigsten Elementen des Entwurfs angebracht sein könnte.

2. Spezifische Anmerkungen

2.1. Ziel des Verordnungsvorschlags

Die EZB begrüßt die Tatsache, dass der Verordnungsvorschlag auf Konsistenz mit der Richtlinie 2014/49/EU abzielt, indem er deren Grundsätze und Regeln ergänzt⁽⁵⁾. Gemäß der Richtlinie 2014/49/EU ist die Kernaufgabe eines DGS „der Schutz der Einleger vor den Folgen der Insolvenz eines Kreditinstitutes“⁽⁶⁾. Der Verordnungsvorschlag regelt die Beziehung zwischen dem EDIS, dem Einlagenversicherungsfonds (Deposit Insurance Fund — DIF) und den DGS, wobei die nationalen Systeme in vollem Umfang für die Entschädigung der Einleger verantwortlich bleiben. Vor diesem Hintergrund erachtet die EZB es für notwendig, im Text des Verordnungsvorschlags ausdrücklich klarzustellen, dass das EDIS auch die Gewährleistung des höchstmöglichen Grads an Einlegerschutz in den Mitgliedstaaten der Bankenunion zum Ziel hat.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final

⁽²⁾ Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 149).

⁽³⁾ Es wurde erwartet, dass Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, bei denen die Umsetzung noch ausstand, dieser Aufgabe bis Ende des ersten Quartals 2016 nachkommen.

⁽⁴⁾ Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

⁽⁵⁾ Siehe Erwägungsgrund 15 des Verordnungsvorschlags.

⁽⁶⁾ Siehe Erwägungsgrund 14 der Richtlinie 2014/49/EU.

2.2. Anwendungsbereich des EDIS

Die EZB begrüßt ferner die Tatsache, dass der Verordnungsvorschlag für alle DGS gelten soll, die in den gemäß der Richtlinie 2014/49/EU an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten offiziell anerkannt sind⁽¹⁾, d. h. gesetzliche DGS, vertragliche DGS und institutsbezogene Sicherungssysteme sowie alle mit solchen Systemen verbundenen Kreditinstitute. Jedoch müssen alle Kreditinstitute mit Zugang zu Ressourcen des EDIS auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾ und der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³⁾ reguliert und überwacht werden. Dies steht vollumfänglich im Einklang mit der Empfehlung des Berichts der fünf Präsidenten, dass der Anwendungsbereich des EDIS mit dem Geltungsbereich des SSM zusammenfallen sollte und dass die risikobasierten Gebühren von allen teilnehmenden Banken in den Mitgliedstaaten entrichtet werden sollten. Tatsächlich kann nur durch ein allumfassendes einheitliches Einlagenversicherungssystem ein gleiches Maß an Vertrauen der Einleger innerhalb der Bankenunion erreicht und damit eine Marktfragmentierung und Wettbewerbsverzerrung verhindert werden.

2.3. Steuerung des EDIS

Die EZB begrüßt die Tatsache, dass das EDIS vom Ausschuss verwaltet wird. Es ist wichtig, dass das EDIS von einer unabhängigen Unionseinrichtung verwaltet wird, die von politischer Einflussnahme abgeschirmt ist und allen DGS zu gleichen Bedingungen Zugang zum DIF gewährt. Aufgrund seiner gleichzeitigen Verwaltung des Abwicklungsfonds und des Einlagenversicherungsfonds sollte der Ausschuss damit rechnen, von Synergieeffekten zu profitieren, insbesondere da er auf das bei der Wahrnehmung von Abwicklungsaufgaben im Zuge der Verwaltung des einheitlichen Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund — SRF) erworbene Fachwissen zurückgreifen kann. Es könnten Effizienzsteigerungen erzielt werden, da die Verwaltung und Anlage beider Fonds ähnliches Know-how und Fachwissen verlangt. Um diese neuen Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können, müssen dem Ausschuss jedoch gegebenenfalls zusätzliche Mittel bereitgestellt werden (siehe Nummer 2.9). Mittel, die dem SRF und dem DIF zugewiesen werden, sollten eindeutig ihrem jeweiligen Zweck gewidmet sein, um dem Risiko ausdrücklich vorzubeugen, dass Mittel, die für den Einlagenschutz vorgesehen sind, mit anderen Mitteln vermischt und unter Umständen zu Abwicklungszwecken „verbraucht“ würden.

Die EZB begrüßt die vorgeschlagenen Regelungen, nach denen die EZB einen ständigen Vertreter benennen kann, der an allen Sitzungen des Ausschusses einschließlich den Plenarsitzungen und gemeinsamen Plenarsitzungen des EDIS teilnehmen kann.

Schließlich begrüßt die EZB die Tatsache, dass nur die nationalen Abwicklungsbehörden oder benannten Behörden Mitglieder in den Entscheidungsorganen des EDIS sind. Private Unternehmen, die ein nationales DGS verwalten, wären nicht direkt an Plenarsitzungen des EDIS beteiligt. Die EZB begrüßt diese Einschränkung und weist darauf hin, dass gemäß der Definition in Artikel 2 Absatz 1 Nummer 18 der Richtlinie 2014/49/EU nur (öffentliche) benannte Behörden an Abwicklungskollegien teilnehmen können. Tatsächlich könnten sich in einigen Mitgliedstaaten in Bezug auf private Unternehmen, die ein DGS verwalten und im Besitz von Bankenverbänden sind, ernsthafte Probleme hinsichtlich des Geschäftsgeheimnisses ergeben, wenn ihnen der Zugang zu vertraulichen Informationen von Banken, die ihre Wettbewerber sind, gewährt würde.

2.4. Minimierung der Kosten der Liquidation und der Kontrolle über den Einsatz des EDIS

Betrachtet man das Abwicklungsverfahren, hinsichtlich dessen die Richtlinie 2014/59/EU die Abwicklungsbehörden ausdrücklich anweist, die Kosten der Abwicklung möglichst gering zu halten und die Vernichtung von Werten zu vermeiden, so sollten die für die Liquidation zuständigen Behörden gleichermaßen das allgemeine Ziel der Minimierung der Kosten der Liquidation verfolgen, um sicherzustellen, dass Verluste bei gedeckten Einlagen und folglich bei den DGS möglichst gering gehalten werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die für die Liquidation zuständigen Behörden befugt sein, das Geschäft mit den gedeckten Einlagen sowie bestimmte andere Vermögenswerte des ausfallenden Kreditinstituts abzuspalten und diese auf einen privaten Erwerber zu übertragen. Diese

(1) Siehe Artikel 1 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags zur Änderung von Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. L 225 vom 30.7.2014, S. 1); siehe auch Artikel 1 Absatz 2 Buchstaben a, b und c sowie Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2014/49/EU.

(2) Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

(3) Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABl. L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

erwerbs- und übernahmeähnliche Transaktion kann in vielen Fällen für ein DGS kostengünstiger sein als die garantierten Einlagen bei Liquidation nur auszuführen. Auch ist es erforderlich, im Text des Verordnungsvorschlags klarzustellen, ob die Finanzmittel des EDIS für die Durchführung der alternativen Maßnahmen verwendet werden können, die derzeit in Artikel 11 Absatz 6 der Richtlinie 2014/49/EU vorgesehen sind. Da die Durchführung des Liquidationsverfahrens entscheidend für die Sicherung der Mittel des DGS und damit auch des EDIS sein wird, ist es wichtig, dass der Ausschuss die Möglichkeit hat, eine gewisse Kontrolle über das nationale Liquidationsverfahren auszuüben. Vergleichbar mit der Verordnung (EU) Nr. 806/2014, in der die Übernahme der Abwicklung von den nationalen Abwicklungsbehörden durch den Ausschuss vorgesehen wird, wenn SRF-Mittel verwendet werden sollen, sollte der Ausschuss daher in der Lage sein, das Liquidationsverfahren zu beeinflussen, wenn Ressourcen des EDIS voraussichtlich benötigt werden. Dadurch wird sichergestellt, dass die Kontrolle über das Liquidationsverfahren direkt im Einklang mit der Haftung aufgrund des Einlagenschutzes steht.

2.5. Risikobasierte Beiträge

Die EZB befürwortet nachdrücklich, dass mit dem Verordnungsvorschlag innerhalb der Bankenunion eine Methode zur Berechnung der risikobasierten Beiträge aus der Mitversicherungsphase eingeführt wird und dass der Ausschuss bestimmt wird, die Beitragshöhe eines Kreditinstituts im Verhältnis zu allen anderen teilnehmenden Kreditinstituten festzulegen. Dies ist entscheidend um sicherzustellen, dass die Beiträge gerecht verteilt werden und das EDIS robust finanziert wird. Die Höhe des Risikos richtet sich nach einer Methode auf der Grundlage der Kriterien⁽¹⁾, die im vorgeschlagenen Artikel 74c vorgesehen sind. Diese Bestimmung muss das institutsspezifische Risiko im Vergleich zu allen anderen Kreditinstituten in der Bankenunion berücksichtigen. Der Vergleich solcher Risiken in der Bankenunion und die Anpassung der jeweiligen Beiträge auf dieser Grundlage trägt dazu bei, die richtigen Anreize für Geschäftsentscheidungen zu setzen und begrenzt das Trittbrettfahrer-Risiko und das Risiko unvorsichtigen Verhaltens („Moral Hazard“). Dies ist wichtig, um Bedenken zu zerstreuen, dass einige Bankensektoren möglicherweise durch andere Bankensektoren „subventioniert“ werden könnten.

Dabei ist wichtig, ob und wenn ja, in welchem Umfang der risikobasierte Ansatz zur Bestimmung der Höhe der Beiträge auch die Wahrscheinlichkeit einer Einlagensicherung für Kreditinstitute, und insbesondere die Wahrscheinlichkeit ihrer Liquidierung anstatt ihrer Abwicklung widerspiegeln sollte.

Darüber hinaus ist im Verordnungsvorschlag der Rechtssicherheit wegen darzulegen, wie die Beiträge, die in einigen Mitgliedstaaten in einer über die erforderliche Mindestanforderung von 0,8 % der gedeckten Einlagen hinausgehende Höhe erhoben werden, verwendet werden.

2.6. Die Rolle der EZB bei der Bestimmung der Gesamtsumme der im Voraus zu erhebenden Beiträge für jedes teilnehmende DGS

Die EZB begrüßt die Tatsache, dass der Verordnungsvorschlag festlegt, dass der Ausschuss alljährlich für die Dauer der Rückversicherungs- und Mitversicherungsphase vor der Bestimmung der Gesamtsumme der im Voraus zu erhebenden Beiträge für jedes DGS, die der Ausschuss von mit den betreffenden DGS verbundenen Kreditinstituten einfordern kann, die EZB und die nationale zuständige Behörde anhören wird. Diese regelmäßigen Anhörungen spiegeln das Fachwissen der Aufsichtsbehörden hinsichtlich der Bewertung des Risikos von Instituten wider und ermöglichen der EZB und den nationalen zuständigen Behörden zu gewährleisten, dass das Verfahren zur Berechnung und Erhebung von Beiträgen die Solidität der beitragenden Kreditinstitute nicht beeinträchtigt.

2.7. Verwendung der Mittel

Die EZB begrüßt die Tatsache, dass der Verordnungsvorschlag die Verwendung der Mittel nicht nur für Auszahlungen, sondern auch im Falle einer Abwicklung in einer der drei Phasen des EDIS vorsieht. Dies ist zur Erleichterung der Abwicklung von Bedeutung, die für viele ausfallende oder wahrscheinlich ausfallende Banken im öffentlichen Interesse und damit die bevorzugte Lösung für die Insolvenz sein kann. Dies steht zudem im Einklang mit der Richtlinie 2014/49/EU und der Verordnung (EU) Nr. 806/2014, gemäß denen die DGS bis zur Höhe der gedeckten Einlagen haften, sofern die Einleger weiterhin Zugang zu ihren Einlagen haben und die Beteiligung an der Abwicklungsfinanzierung die Verluste nicht übersteigt, die die DGS bei Insolvenz erlitten hätten.

Allerdings ist im Verordnungsvorschlag ausdrücklich darzulegen, ob Einlagenguthaben von über 100 000 EUR, die für eine Dauer von drei bis 12 Monaten gemäß den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats, wie nach Artikel 6 der Richtlinie 2014/49/EU zulässig, vorübergehend geschützt sind, vom EDIS gedeckt werden.

⁽¹⁾ Dabei handelt es sich um: a) die Verlustabsorptionsfähigkeit des Instituts, b) die Fähigkeit des Instituts, seinen kurz- und langfristigen Verpflichtungen nachzukommen, c) die Stabilität und Vielfalt der Finanzierungsquellen und der unbelasteten hochliquiden Aktiva des Instituts, d) die Qualität der Aktiva des Instituts, e) das Geschäftsmodell und die Verwaltung des Instituts, f) die Höhe der Belastung der Aktiva des Instituts.

2.8. *Verpflichtung des EDIS gegenüber den DGS sowohl in der Teil- als auch in der Vollversicherungsphase*

Die Einrichtung des EDIS wird den DGS den Zugang zu zusätzlichen Finanzmitteln, zunächst durch Rückversicherungs- und Mitversicherungsgeschäfte, erleichtern; zu diesem Zweck wird der DIF schrittweise Ressourcen aufbauen. Bis spätestens 2024 sollen sämtliche von mit den betreffenden DGS verbundenen Kreditinstituten erhobenen Beiträge direkt in den DIF des EDIS fließen. Gemäß der Richtlinie 2014/49/EU bleiben die nationalen Systeme anstelle des EDIS oder DIF in vollem Umfang für die Entschädigung der Forderungen der Einleger verantwortlich. Somit sollte der Verordnungsvorschlag in der Vollversicherungsphase ausdrücklich eine rechtliche Verpflichtung für das EDIS oder den DIF vorsehen, dem Mittelbedarf hinsichtlich der Forderungen der Einleger nach Bekanntgabe eines Ereignisses durch ein nationales DGS gemäß Artikel 41h Absatz 2 in vollem Umfang gerecht zu werden. Die EZB geht davon aus, dass Artikel 41h Absatz 1, der besagt, dass „das teilnehmende DGS...voll durch das EDIS versichert“ ist, eine solche Verpflichtung für das EDIS vorsieht. Eine klare rechtliche Verpflichtung müsste jedoch in Artikel 41m Absatz 2 genauer geklärt werden, um sicherzustellen, dass sich die vorgesehene anteilige Auszahlung bei mehreren zeitgleichen Entschädigungsfällen lediglich auf die Verteilung der sofort verfügbaren Finanzmittel bezieht, d. h. das EDIS wird nicht von seiner Verpflichtung gegenüber den DGS befreit, die Kosten der DGS in vollem Umfang nach Einziehung der nachträglich erhobenen Beiträge und/oder Rückgriff auf alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu decken. Noch wichtiger ist aber, dass dieselbe rechtliche Verpflichtung, obgleich auf den bestimmten mitversicherten Teil begrenzt, für die Verpflichtungen des EDIS gegenüber den DGS während der Mitversicherungsphase gilt. Dies bekräftigt ferner die Notwendigkeit eines neutralen öffentlichen fiskalischen Rettungsankers für das EDIS. Schließlich soll die Zeit bis zu einem Beschluss des Ausschusses über die verfügbaren Finanzmittel gemäß Artikel 41m Absatz 2 verkürzt werden, da von den DGS erwartet wird, dass Einleger innerhalb von sieben Arbeitstagen entschädigt werden ⁽¹⁾.

2.9. *Ausschluss von der Deckung durch das EDIS*

Artikel 41i sieht ein Verfahren zum Ausschluss eines DGS vom EDIS vor. Laut diesem Verfahren kann die Kommission von sich aus oder auf Verlangen des Ausschusses oder eines teilnehmenden Mitgliedstaats beschließen, dass: a) ein DGS seinen Verpflichtungen aus dem Verordnungsvorschlag oder den Artikeln 4, 6, 7 oder 10 der Richtlinie 2014/49/EU nicht nachgekommen ist, oder b) ein DGS, die einschlägige Verwaltungsbehörde im Sinne von Artikel 3 der Richtlinie 2014/49/EU oder eine andere einschlägige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats im Zusammenhang mit einem bestimmten Antrag auf Deckung durch das EDIS in einer Weise gehandelt hat, die dem in Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zuwiderläuft.

Die EZB befürwortet, dass der Verordnungsvorschlag Schutzbestimmungen enthält, die gewährleisten sollen, dass alle DGS ihren jeweiligen Verpflichtungen im Hinblick auf den neuen Rahmen im Einklang mit der nationalen Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU nachkommen. Dies ist zur Vermeidung des Trittbrettfahrer-Risikos und zur Verringerung des Moral-Hazard-Risikos von Bedeutung. Angesichts des Ausmaßes der Sanktion sowie der etwaigen Folgen für Einleger sollte der Ausschluss eines nationalen DGS nur dann in Betracht gezogen werden, wenn dies in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere der begangenen Pflichtverletzung steht und das betreffende DGS erst dann ausgeschlossen wird, wenn es die vorläufigen Durchsetzungsmaßnahmen innerhalb der vorgegebenen Fristen gemäß den in dem Verordnungsvorschlag zu vereinbarenden Verfahren nicht erfüllt hat. Im Interesse einer Verbesserung der Rechtssicherheit sollten Pflichtverletzungen, die einen Ausschluss auslösen, genauer bestimmt werden. Andere Sanktionen, einschließlich Zwangsgeldern, könnten für weniger gravierende Pflichtverletzungen gelten. Darüber hinaus muss in Fällen, in denen der Ausschluss eines DGS beschlossen wurde, ein geeigneter Mechanismus geschaffen werden, der gewährleistet, dass dem übergeordneten Ziel des angemessenen Schutzes aller garantierten Einlagen jederzeit in vollem Umfang Rechnung getragen wird. Dies ist ab dem Zeitpunkt der Vollversicherungsphase von besonderer Bedeutung, da nun alle von den teilnehmenden Kreditinstituten eingezogenen Beiträge direkt in das EDIS übertragen werden; dies gewährleistet, dass Einleger hinsichtlich des Einlagenschutzes nicht schlechter gestellt sind, als wenn ihr DGS nicht Teil des EDIS wäre und alle Beiträge auf nationaler Ebene kumuliert würden.

In diesem Zusammenhang können verschiedene Lösungen in Betracht gezogen werden. So könnten beispielsweise die Beiträge des ausgeschlossenen DGS im DIF gehalten werden und die zum Zeitpunkt des Ausschlusses eines DGS gehaltenen Einlagen weiterhin vom EDIS gedeckt werden, indem sichergestellt wird, dass Einleger einen unmittelbaren Rechtsanspruch gegen das EDIS haben. Alternativ könnte der Verordnungsvorschlag eine Methodik und ein Verfahren vorsehen, wodurch Mittel, die von mit dem ausgeschlossenen DGS verbundenen Kreditinstituten erhoben wurden, dem betreffenden DGS im Falle seines Ausschlusses erstattet würden. In jedem dieser Szenarien sollte für die zwecks der Erfüllung der unmittelbaren Forderungen zu erstattenden oder bereitzustellenden Beträge eine Obergrenze festgelegt werden, damit diese mit dem von der Ausschlussklausel verfolgten Ziel vereinbar sind. Der Verordnungsvorschlag sollte klare Leitlinien für das Erstattungsverfahren vorgeben, einschließlich eines Zeitrahmens und einer Methodik für die Berechnung der zu erstattenden Beträge. Diese Methodik könnte

⁽¹⁾ Dies ist vorbehaltlich von Übergangsbestimmungen, die jedoch zu Beginn der Vollversicherungsphase auslaufen.

beispielsweise auf der Methodik aufbauen, die im Rahmen des SSM im Falle der Beendigung der engen Zusammenarbeit zwischen der EZB und den zuständigen Behörden von Mitgliedstaaten außerhalb des Euro-Währungsgebiets gemäß dem Verordnungsvorschlag bei der Rückführung von Beiträgen an die DGS angewandt wird⁽¹⁾. Gleichmaßen sollte die einschlägige Behörde — falls die Erstattungsoption nicht gewählt wird — einen Anspruch darauf haben, vom DIF Mittel als Beitrag zu Abwicklungsmaßnahmen gemäß der Richtlinie 2014/59/EU⁽²⁾ zu verlangen, sofern der Beschluss gefasst wurde, dass ein Kreditinstitut ausfällt oder wahrscheinlich ausfällt.

Die Erwägungsgründe⁽³⁾ des Verordnungsvorschlags implizieren, dass der in Artikel 4 Absatz 3 EUV niedergelegte Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit sich auf alle relevanten Stellen, Gremien und Behörden erstreckt, die an der Anwendung des Verordnungsvorschlags beteiligt sind. Aus Gründen der Rechtssicherheit könnte es jedoch zweckdienlich sein, in Artikel 41i ausdrücklich zu erwähnen, dass dieser Grundsatz auch für die Kommission und den Ausschuss gilt. Darüber hinaus sollte der Verordnungsvorschlag so gestaltet werden, dass angezeigt wird, wann die Bedingungen, unter denen dieser Grundsatz gilt, als nicht eingehalten betrachtet werden würden, um angemessene verfahrenstechnische Sicherungen und die Vorhersagbarkeit von Konsequenzen sicherzustellen und unnötige Risiken für die Finanzstabilität zu vermeiden.

Schließlich würde Artikel 41i auch die Einführung eines Verfahrens und Zeitrahmens zugutekommen, das bzw. der einzuhalten ist, wenn Ausschlussbeschlüsse gefasst werden. In dieser Hinsicht könnte das in Artikel 258 AEUV⁽⁴⁾ festgelegte Verfahren als Anregung dienen. Des Weiteren könnte eine Klarstellung in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem in Artikel 41i vorgesehenen Ausschlussverfahren und dem in Artikel 258 AEUV festgelegten Übertretungsverfahren erforderlich sein. Diesbezüglich ist anzumerken, dass der Ausschluss eines DGS ohne Rückführung der von mit diesem System verbundenen Instituten geleisteten Beiträge automatisch zu einer Verletzung von Artikel 10 Absatz 2⁽⁵⁾ der Richtlinie 2014/49/EU durch das betroffene DGS führen würde. Dies deshalb, weil nach dem vorgeschlagenen Artikel 74c Absatz 4 die Beiträge, die die mit einem bestimmten DGS verbundene Kreditinstitute innerhalb des EDIS einzahlen, auf die Mindestzielausstattung angerechnet werden, die das teilnehmende DGS gemäß der Richtlinie 2014/49/EU erreichen muss. Außerdem müssen nicht die DGS selbst bestimmte in den Artikeln 4, 6, 7 und 10 der Richtlinie 2014/49/EU enthaltene Anforderungen erfüllen, sondern die Mitgliedstaaten oder andere Stellen, z. B. verbundene Kreditinstitute.

2.10. Wiedererlangung der Mittel des DIF

Die Verfahren für den DIF zur Wiedererlangung der einem DGS im Entschädigungsfall zur Verfügung gestellten Mittel sind hauptsächlich vom erzielten Fortschritt der Inkassomaßnahmen in nationalen Insolvenzverfahren abhängig. Die Dauer solcher Verfahren variiert zwischen den Mitgliedstaaten beträchtlich und kann gelegentlich recht langwierig sein. Eine weitere Präzisierung in Artikel 41q ist daher ratsam, um dem Ausschuss die Ausübung gewisser Rechte in Bezug auf nationale Insolvenzverfahren zu ermöglichen und auf diese Weise sicherzustellen, dass die Rechtsposition des Ausschusses von den Gerichten anerkannt wird. Die effektive Ausübung dieser Rechte kann außerdem die Allokation erheblicher Ressourcen an den Ausschuss zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erfordern.

2.11. Rettungsanker-Regelungen

Der Verordnungsvorschlag sieht keinen neutralen öffentlichen fiskalischen Rettungsanker für das EDIS für Entschädigungsfälle vor, die die verfügbaren Finanzmittel des EDIS übersteigen, auch kann nicht rasch genug auf nachträglich erhobene Beiträge oder alternative Finanzierungsmittel zugegriffen werden, um eine zeitnahe Einlegerentschädigung oder die zeitnahe Beteiligung des EDIS in einem Abwicklungsfall zu gewährleisten. Dies impliziert, dass jede Zahlungsverpflichtung gegenüber Einlegern, die die vom EDIS bereitgestellten Mittel übersteigt, im Prinzip gemäß Artikel 10 Absatz 9 der Richtlinie 2014/49/EU auf das jeweilige DGS zurückfällt. Darin ist festgelegt, dass Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass DGS über angemessene alternative Finanzierungsregelungen verfügen, die ihnen eine kurzfristige Finanzierung zur Erfüllung der gegen sie erhobenen Forderungen erlauben. Daher beruht die Effizienz des gesamten Systems letztlich auf der Glaubwürdigkeit der nationalen Sicherungsmechanismen.

Die EZB ist der Ansicht, dass ein neutraler öffentlicher gemeinsamer fiskalischer Rettungsanker für das EDIS spätestens ab dem Zeitpunkt der Vollversicherungsphase erforderlich ist, um ein einheitlich hohes Vertrauen in den Einlagenschutz unter allen Umständen sicherzustellen und die Banken/Staat-Verbindung auf nationaler Ebene zu schwächen. Letztlich konterkariert der Rückgriff auf nationale Rettungsanker den Zweck des Verordnungsvorschlags, d. h. der Stärkung der Bankenunion durch einen Abbau der Banken/Staat-Verbindungen in den einzelnen

⁽¹⁾ Siehe Artikel 1 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags zur Änderung u. a. von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014.

⁽²⁾ Artikel 109 der Richtlinie 2014/59/EU.

⁽³⁾ Siehe insbesondere Erwägungsgrund 40 des Verordnungsvorschlags.

⁽⁴⁾ In Artikel 258 des Vertrags ist ein Verfahren festgelegt, das die Kommission einhalten muss, wenn sie der Auffassung ist, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat; sie muss eine mit Gründen versehene Stellungnahme dazu abgeben, nachdem dem betroffenen Mitgliedstaat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben wurde. Kommt der betroffene Mitgliedstaat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen.

⁽⁵⁾ Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie 2014/49/EU müssen die verfügbaren Finanzmittel eines DGS bis zum 3. Juli 2024 mindestens eine Zielausstattung von 0,8 % der Höhe der gedeckten Einlagen seiner Mitglieder erreichen.

Mitgliedstaaten⁽¹⁾. Die Einrichtung des EDIS stärkt die Bankenunion in erheblichem Maße, da es aufgrund des Zugangs der DGS zu gepoolten Mitteln des EDIS einen bedeutend höheren Grad an Schutz vor starken lokalen Schocks bietet. Ohne einen gemeinsamen Rettungsanker wäre es dem EDIS nicht möglich, einen Faktor zu eliminieren, der sich — bedingt durch Zweifel an der Glaubwürdigkeit rein nationaler Sicherungsmechanismen — negativ auf das Vertrauen der Einleger auswirken könnte. Daher ist ein neutraler öffentlicher gemeinsamer fiskalischer Rettungsanker ein wichtiges Element zur Gewährleistung der Glaubwürdigkeit des EDIS und sollte entsprechend der fortschreitenden Vergemeinschaftung des Einlagenschutzes schrittweise eingeführt werden. Ein solider gemeinsamer Rettungsanker böte nicht nur den Einlegern in den Mitgliedstaaten mit einer weniger günstigen Haushaltslage Sicherheit, sondern würde insgesamt zu einer Stärkung des EDIS führen. Jeder solche Rettungsanker für den DIF muss dem Grundsatz der Haushaltsneutralität Rechnung tragen, damit sichergestellt ist, dass sämtliche öffentlichen Mittel über nachträglich erhobene Beiträge vom Finanzsektor zurückerstattet werden. Die Inanspruchnahme des Europäischen Stabilitätsmechanismus scheint eine mögliche Option für die Einrichtung eines neutralen öffentlichen gemeinsamen fiskalischen Rettungsankers zu sein.

2.12. *Automatischer Zugang für Mitgliedstaaten, die dem SSM beitreten*

Erwägungsgrund 14 des Verordnungsvorschlags scheint einen automatischen Zugang aller in einem dem SSM beitretenden Mitgliedstaat offiziell anerkannten DGS zum EDIS vorzusehen. Während es definitiv eine Verpflichtung geben sollte, sich gleichzeitig allen Säulen der Bankenunion anzuschließen, sollten Übergangsregelungen geschaffen werden, um die problemlose Eingliederung von DGS zu gewährleisten, die zu einem späteren Zeitpunkt beitreten. Dadurch wird sichergestellt werden, dass der betreffende Beitritt die Finanzierungsregelungen des EDIS nicht unangemessen belastet. Schließt sich beispielsweise ein Mitgliedstaat in der letzten Phase der Mitversicherung- oder während der Vollversicherungsphase an, könnte es angebracht sein, eine Übertragung von ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Verordnungsvorschlags vom DGS kumulierten Mitteln (oder einem im Voraus festgelegten Teil dieser Mittel) gemäß dem in Artikel 41j vorgesehenen Kapitalisierungsplan vom DGS zum EDIS vorzusehen.

2.13. *Informationsaustausch*

Der Verordnungsvorschlag erkennt die Bedeutung des effizienten Austauschs von Informationen zwischen den beteiligten Behörden, d. h. dem Ausschuss, den benannten Behörden, den zuständigen Behörden einschließlich der EZB und den Abwicklungsbehörden, zur Sicherstellung des reibungslosen Funktionierens des EDIS an, indem er erforderlichenfalls den Abschluss einer Vereinbarung befürwortet⁽²⁾. Angesichts der Bedeutung dieser Frage und um potenzielle Hindernisse für einen solchen Informationsaustausch zu vermeiden, erscheint eine Änderung von Artikel 34 der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 erforderlich, um die DGS und die benannten Behörden ausdrücklich in den Kreis der Organe und Behörden einzubeziehen, die zum Informationsaustausch und zum Abschluss von Vereinbarungen gemäß besagtem Artikel berechtigt sind. Dies könnte durch die Aufnahme einer neuen Bestimmung in den Verordnungsvorschlag erfolgen.

2.14. *Technische Anmerkungen und Redaktionsvorschläge*

Insofern die EZB eine Änderung des Verordnungsvorschlags empfiehlt, werden in einem separaten technischen Arbeitsdokument spezielle Redaktionsvorschläge zusammen mit einer diesbezüglichen Begründung aufgeführt. Dies umfasst auch den von der EZB vorgeschlagenen Wortlaut für eine Änderung der Richtlinie 2014/49/EU. Das technische Arbeitsdokument steht auf Englisch auf der Website der EZB zur Verfügung.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 20. April 2016.

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgrund 17 des Verordnungsvorschlags.

⁽²⁾ Siehe Erwägungsgrund 39 des Verordnungsvorschlags.