

DIW Roundup
Politik im Fokus

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

2015

Die Debatte um die Einlagensicherung: Hintergründe und Perspektiven

Claudia Lambert

Die Debatte um die Einlagensicherung: Hintergründe und Perspektiven

Claudia Lambert | clambert@diw.de | Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin
12. Februar 2015

Am 6. November 2014 wurde die Umsetzung der Bankenunion mittels vier neuer Gesetze auch im Bundestag final besiegelt, nachdem sie zuvor bereits auf europäischer Ebene beschlossen wurde. Die Bankenunion ruht im Wesentlichen auf zwei Säulen: dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und dem einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM). Die Ausgestaltung der dritten Säule war bis zuletzt Gegenstand einer intensiven Debatte und kreiste um die Frage, ob es neben (harmonisierten) nationalen Systemen auch einer einheitlichen europäischen Einlagensicherung bedürfe?

Einlagensicherung in Europa: Status quo

Das noch im Jahr 2012 angedachte gemeinschaftliche supranationale Einlagensicherungssystem („[Van Rompuy Plan](#)“) wurde, so [Beck \(2014\)](#) stillschweigend fallen gelassen. Stattdessen wurde eine Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme in Europa weiter vorangetrieben, nachdem es bereits im Jahr 2008 – als direkte Reaktion auf die Finanzkrise – zu einer Erhöhung der Deckungssumme auf 100.000 Euro kam (siehe [Richtlinie 2009/14/EG](#)). Die Anforderungen an die nationalen Versicherungssysteme werden mit der überarbeiteten Einlagensicherungsrichtlinie (Deposit Guarantee Schemes Directive; Veröffentlichung der Richtlinie am 12. Juni 2014 im [Amtsblatt der Europäischen Union: ABl. L 173 vom 12.6.2014](#), S. 49; Inkrafttreten 20 Tage nach Veröffentlichung) stärker vereinheitlicht. Die Richtlinie ist bis 3. Juli 2015 in nationales Recht umzusetzen und verpflichtet alle Mitgliedsländer der EU, bankenfinanzierte Einlagensicherungsfonds aufzubauen, damit – im Entschädigungsfall – Bankeneinlagen garantiert sind. Die nationalen Fonds sollen über einen Zeitraum von 10 Jahren einen Betrag in Höhe von 0,8% der national gesicherten Einlagen ansammeln. Darüber hinaus wird die Auszahlungsfrist bis zum Ende der Übergangsperiode im Jahr 2023 schrittweise von 20 auf 7 Werktage verkürzt (siehe [Bundesministerium der Finanzen \(BMF\)](#)).

Warum braucht es eine Einlagensicherung und welche Anreize setzt sie?

Als grundlegende Gefahr für die Stabilität des Finanzsektors gilt in der Wissenschaft ein Vertrauensverlust der Anleger. Einlagensicherungssysteme sollen einem solchen etwaigen Vertrauensverlust vorbeugen und im Krisenfall einen massiven panikartigen Abzug von Spareinlagen verhindern ([Diamond und Dybvig, 1983](#)).

Abbildung 1 zeigt exemplarisch die Entwicklung des Vertrauens in das heimische Bankensystem, basierend auf einer repräsentativen Umfrage der Österreichischen Nationalbank für die österreichische Volkswirtschaft. Abbildung 1 kennzeichnet den Anteil der Befragten, die dem heimischen Bankensystem im Zeitraum 2004 bis 2010 vertrauen. Die zwei Vertikalen Linien repräsentieren den Beginn der Subprime Krise und den Zusammenbruch von Lehmann Brothers. Während Anleger vor der Subprimekrise noch angaben, Finanzinstituten zu trauen, änderte sich diese Einschätzung mit Ausbruch der Krise, verbesserte sich aber wieder leicht bis Mitte 2008. Der Zusammenbruch von Lehmann Brothers führte erneut zu einem Vertrauensverlust der Bevölkerung. Das Vertrauen der Bevölkerung in das heimische Bankensystem bleibt seitdem auf einem niedrigen Niveau.

In einer solchen Situation, in der das Vertrauen maßgeblich beeinträchtigt ist, kann ein funktionierendes Einlagensicherungssystem, Paniken verhindern – jedoch nur dann, wenn der Mechanismus bzw. Staat, der als sogenanntes Sicherheitsnetz einer solchen Depositensversicherung fungiert, glaubwürdig und verlässlich ist. Vertrauen die Agenten in den Einlagensicherungsmechanismus bzw. die Bereitstellung der Einlagensicherung im Ernstfall, dann gibt es keine panikartigen Abzüge der Einlagen im Gleichgewicht ([Beck, 2014](#), [Cooper und Kempf, 2011](#)).

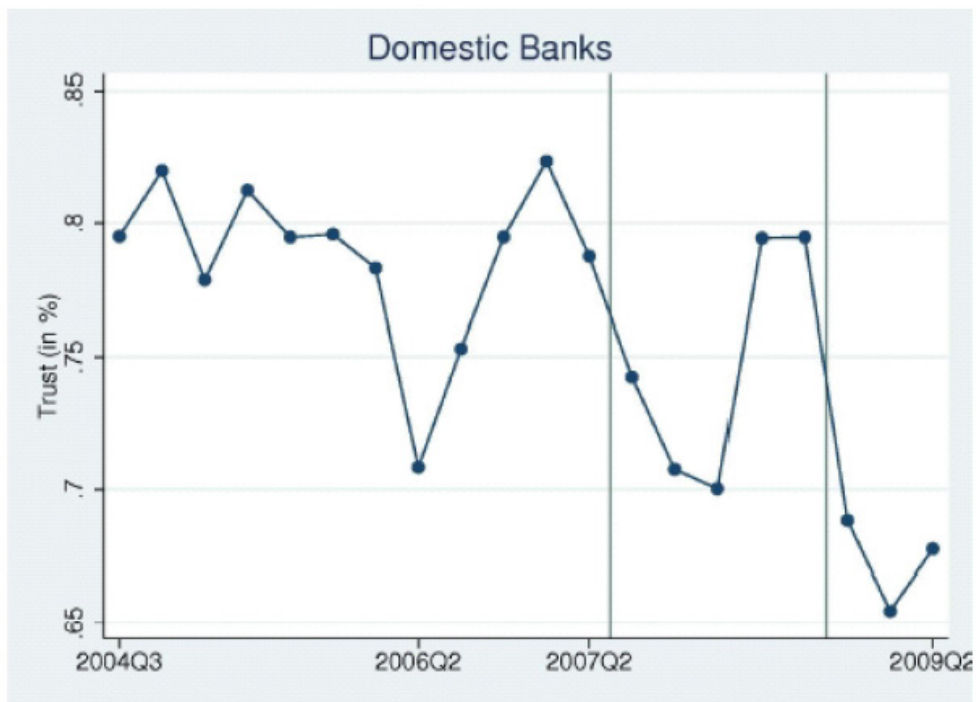


Abbildung 1: Anteil der österreichischen Bevölkerung mit großem oder sehr großem Vertrauen in das heimische Bankensystem; Quelle: Knell und Stix: [Trust in banks? Evidence from normal times and from times of crises](#) (2009), S.6

Abbildung 2 verdeutlicht, dass Einlagen einen erheblichen Teil der Bankbilanzen ausmachen. Sie sind wesentlich, damit Banken ihrer Funktion als Finanzintermediäre – also der Umwandlung von Einlagen in Kredite – gerecht werden können. Kreditklemmen und Liquiditätsengpässe können die Folge eines Abzugs an Depositen sein, was die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden kann.

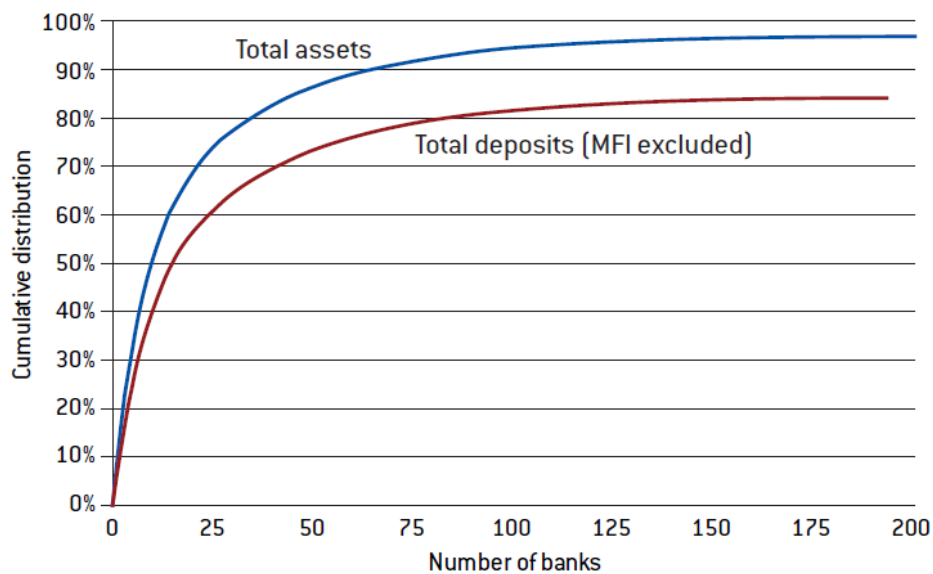


Abbildung 2: Distribution by assets and deposits size of the euro area banking sector; Quelle: Pisany-Ferry and Wolff: [The fiscal implications of a banking union](#) (2012), S.5

In der akademischen Debatte wird nicht nur auf die positiven Effekte einer Einlagensicherung hingewiesen. Zwar verhindere ein gut aufgestelltes Einlagensicherungssystem den panikartigen Abzug von Einlagen und schaffe Vertrauen; gleichzeitig verschiebe eine solche Versicherung – insbesondere im Falle einer preislichen Fehlbewertung – allerdings auch Anreize der Einleger, das Management der Bank ausreichend zu überwachen ([Merton, 1977](#)). In der Folge üben die Gläubiger weniger Marktdisziplin aus, so [Dewatripont und Tirole \(1994\)](#) und die Aktionäre der Bank haben ein größeres Interesse daran, dass das Management der Bank exzessive Risiken eingeht ([Moral-Hazard-Problematik](#)), damit ihre Rendite potentiell höher ausfällt (bbspw. [Anginer et al. \(2014\)](#); [Demirgüç-Kunt and Detragiache \(2002\)](#); [Lambert et al., 2014](#)).

Aufgrund dieser Anreizproblematik sollten Aufsicht und Einlagensicherung im Idealfall eng miteinander verzahnt sein: Während Einlagensicherungssysteme de facto ex-post – also im eingetretenen Krisenfall – zum Einsatz kommen, haben Regulierung (und Aufsicht) eher präventiven Charakter und wirken ex-ante ([Schoenmaker, 2012](#); [Gros und Schoenmaker, 2012](#)). [Gros und Schoenmaker \(2012\)](#) verweisen auf die Repräsentationsfunktion der Aufsicht für die Einleger, da diese stellvertretend die Überwachungsfunktion der Sparer übernimmt – unproblematisch, solange Aufsicht und Einlagensicherung beide auf nationaler Ebene angesiedelt sind, so [Gros und Schoenmaker \(2012\)](#).

Pro und Kontra: eine gemeinschaftliche supranationale europäische Einlagensicherung?

Es stellt sich folglich die Frage, wie eine Einlagensicherung in einer Währungsunion ausgestaltet sein sollte: wie äußern sich Befürworter und Kritiker einer supranationalen europäischen Einlagensicherung?

Kritisch sehen [Gros und Schoenmaker \(2012\)](#) eine Situation, in der die Aufsicht auf supranationaler Ebene angesiedelt ist, während Restrukturierung und Einlagensicherung auf nationalem Terrain agieren. Ein Interessenkonflikt wäre wahrscheinlich: hielte die Europäische Zentralbank (EZB) eine Sanierung bzw. Schließung eines Finanzinstituts aufgrund ihrer aufsichtlichen Bewertung für unabwendbar, könnte das Interesse der nationalen Behörden eher darin liegen, Kosten zu minimieren und folglich die Abwicklung der Bank zu verhindern oder zu verschleppen. Positiv zu bewerten ist unter dieser Voraussetzung, dass die Abwicklung von Finanzinstituten auf europäische Ebene verlagert wurde. Eine gemeinsame Institution, das Single Resolution Board (SRB), entscheidet über die Abwicklung von Kreditinstituten unter EZB-Aufsicht sowie für alle grenzüberschreitend tätigen Banken mit Sitz in einem am SRM beteiligten Mitgliedsstaat ab 2016 (siehe [BMF](#)). Für alle anderen Banken wird eine potentielle Abwicklung grundsätzlich durch die nationalen Behörden vorgenommen – Aufsicht und Abwicklung sind in diesem Fall also nicht auf derselben Ebene angesiedelt. [Schoenmaker \(2012\)](#) sprechen sich daher in Anlehnung an [Allen et al. \(2011\)](#) für eine vollständige Kombination beider Funktionen durch ein europäisches Äquivalent ähnlich dem amerikanischen Konstrukt der Federal Deposit Insurance Cooperation (FDIC) aus, damit Interessen der Abwicklung und Einlagensicherung nicht kollidieren.

Auch der Sachverständigenrat verweist auf die Bedeutung des Einklangs von Haftung und Kontrolle ([Bofinger et al., 2012](#)): erst wenn Kompetenzen für Aufsicht und Abwicklung zentralisiert seien, könne eine potentielle Vergemeinschaftung von Risiken (wie beispielsweise durch die Schaffung einer gemeinschaftlichen europäischen Einlagensicherung) ohne zentrale Kontrolle verhindert werden. In der Übergangszeit sei es daher sinnvoll auf die – durchaus stärker harmonisierten – nationalen Restrukturierungsmechanismen zurückzugreifen ([Bofinger et al., 2013](#); [Bofinger et al., 2012](#)). Laut [Burda et al. \(2012\)](#) könne eine verstärkte europäische Einlagensicherung – unter der Voraussetzung wirksamer Durchgriffsrechte der europäischen Bankenaufsicht auf insolvente Banken und einer funktionierenden gemeinsamen Abwicklung - langfristig zur Stabilität des Systems beitragen.

[Buch und Weigert \(2012\)](#) argumentieren, dass eine Bankenunion ganz grundsätzlich Teil eines langfristig angelegten Manövers sein sollte, dessen größte Herausforderung Altlasten darstellen. Zwischenlösungen seien daher das Mittel der Wahl – nicht um die Implementierung zu verzögern, sondern um die richtigen Anreize zu setzen. Denn die Einführung einer europäischen Einlagensicherung zur Lösung des Altlastenproblems würde ähnlich falsche Anreize schaffen wie die Einführung einer Versicherung nachdem der Versicherungsfall bereits eingetreten ist.

Krämer und Sinn (2012) sprechen sich gänzlich gegen einen gemeinschaftlichen Restrukturierungsfonds und eine gemeinsame Einlagensicherung aus. Sie fürchten, dass sowohl der Restrukturierungsfonds als auch die Einlagensicherung missbraucht werden könnte, um bereits existierende Verluste – also Altlasten – in den Bilanzen der Banken, die vor der gemeinsamen Regulierung entstanden sind und durch Neubewertung bestimmter Vermögensgegenstände offensichtlich werden, zu vergemeinschaften.

Die Bundesbank (Monatsbericht 07/2013) unterstreicht, dass eine europäische Einlagensicherung nicht erforderlich ist, um die Währungsunion in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zu stabilisieren, da die Einlagensicherungssysteme der EU-Mitgliedstaaten ausreichend harmonisiert seien. Sie stellen einen gangbaren Kompromiss zwischen der Sicherstellung gewisser Mindeststandards der Einlagensicherung und den Besonderheiten der nationalen Bankensysteme dar. Lediglich eine Harmonisierung der Finanzierung der nationalen Sicherungsfonds stünde – zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Dokuments – noch aus. Eine gemeinsame europäische Einlagensicherung „hätte demgegenüber einen redistributiven Charakter, was substanzielle finanz- und wirtschaftspolitische Eingriffs- und Kontrollrechte der europäischen Ebene („Fiskalunion“) und einen entsprechenden Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten voraussetzt.“

Die Einschätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF, 2013) ist anderer Gestalt: ein Sicherheitsnetz bestehend aus einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung und der Bereitstellung von Notfallliquidität durch den „lender of last resort“ würde die Kapazität des Finanzsystems erhöhen, Schocks zu begegnen, die jede Volkswirtschaft unerwartet treffen können. Sobald ein einheitlicher Aufsichtsmechanismus initialisiert sei, könne eine Vergemeinschaftung der Risiken in Erwägung gezogen werden, solange das oben dargestellte Sicherheitsnetz effektiv sei. Eine einheitliche europäische Einlagensicherung gepaart mit dem potentiellen Zugriff auf Zentralbankliquidität könne auf der einen Seite Verwerfungen besser begegnen; auf der anderen Seite würde ein solches Modell kompatible Anreize schaffen. Kapitalflucht aufgrund des Misstrauens in einen Staat sei so unwahrscheinlich; Risiken würden besser zwischen unterschiedlichen Banken diversifiziert und die Glaubwürdigkeit des SSM und der EZB würde weniger durch die Systemanfälligkeit aufgrund von System- und Finanzfragilität belastet.

Das sogenannte „Mixed model“ - bestehend aus einheitlichem Abwicklungsmechanismus und harmonisierten nationalen Einlagensicherungssystemen - erhöhe, so der IWF (2013), zwar die Effektivität des SSM; die Bedeutung wäre allerdings – ohne gemeinsames Sicherheitsnetz – begrenzt. Ohne die vollständige Vergemeinschaftung von Risiken bliebe die Entkopplung von Staats- und Bankrisiken unvollständig. Grenzüberschreitende Insolvenzen bedürften weiterhin einer engeren Koordination der nationalen Einlagensicherungssysteme und der einheitlichen Abwicklungsbehörde, allein um der Komplexität der zu allozierenden Kosten Herr zu werden. Die Zuständigkeit zweier (oder mehrerer) Einlagensicherungssysteme würde Mehrkosten beispielsweise in Form erhöhter

administrativer Ressourcen verursachen. Der [IWF \(2013\)](#) ist daher sehr ausdrücklich für eine Bankenunion, die auch eine paneuropäische Einlagensicherung beinhaltet.

[Wagner \(2013\)](#) weist auf die Vorzüge einer ausgereiften, voll entwickelten Bankenunion hin. Unter anderem verringere eine europäische Einlagensicherung das Risiko einer Kapitalflucht aus betroffenen bzw. weniger stabilen Regionen und führe dadurch zu einer generellen Stabilisierung des Euroraums. Laut [Wagner \(2013\)](#) sei es jedoch unwahrscheinlich, dass eine einfache Zusammenlegung nationaler Einlagensicherungssysteme zum gewünschten Resultat führe. Aus seiner Sicht ist das Mittel der Wahl ein Zwei-Säulen-System bestehend aus nationalen und europäischen Versicherungselementen. Dabei würde das nationale Sicherungssystem als die erste Abwehr gegen nationale Krisen fungieren. Der europäische Fonds, der sich aus den nationalen Fonds der anderen Länder speist, soll nur angezapft werden, wenn die Gelder der nationalen Fonds nicht ausreichen. Das allerdings auch nur wenn das Zurückgreifen auf den europäischen Fonds nicht verhindert, dass dieser auch anderen (aktuell nicht betroffenen) Ländern zur Verfügung steht, sollten diese in eine Krise geraten. Laut [Wagner \(2013\)](#) könne eine solche konditionale Versicherung negative Übersprungseffekte verhindern, die sich aus einem einfachen Pooling der Risiken ergeben würden. Ein solches System reduziere darüber hinaus Moral Hazard, da die Kosten in der Mehrzahl der Fälle durch die nationalen Sicherungssysteme getragen würden. Die Autoren weisen aber auch darauf hin, dass ein solches System nicht vollständig in der Lage ist, systemischen Ausfällen zu begegnen, solange die gemeinsamen Ressourcen nicht erhöht werden. [Wagner \(2013\)](#) erachtet es daher als lohnenswert über eine Erhöhung der Mittel des europäischen Fonds nachzudenken, sofern das politisch zulässig und machbar ist.

Fazit

Ausgelöst durch die globale Finanzkrise wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Finanzstabilität zu sichern. Darunter die Schaffung einer gemeinsamen, zentralisierten Bankenaufsicht und ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus. Flankiert werden beide Reformpakete durch eine weitere Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme für Mitgliedsländer der Europäischen Union.

Die vorangegangene Debatte um die Reform der Einlagensicherungssysteme wurde vor allem durch eine Diskussion über die Vor- und Nachteile einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung mit gemeinsamer Haftung bestimmt. Befürworter einer solchen Variante sprechen sich für die Kongruenz von Regulierung und Sicherung aus. Gegner verweisen auf zeitliche Aspekte und stimmen für einen langfristigen Ordnungsrahmen. Die Einführung einer solchen gemeinschaftlichen Haftung zum aktuellen Zeitpunkt könne falsche Anreize schaffen: Bankbilanzen müssen erst vollständig bereinigt werden und Altlasten beseitigt werden. Die Schaffung eines einheitlichen Aufsichts- und Bankenabwicklungsmechanismus sei ein wichtiger Schritt in Richtung einer europäischen Einlagensicherung, der Praxistest müsse allerdings noch bestanden werden.

Quellen

Aizenmann, J. (2013): US banking over two centuries: Lessons for the Eurozone crisis, in: Beck, T. (eds.): Banking union for Europe, Risk and challenges, CEPR, London.

<http://www.ceps.eu/book/banking-union-europe-risks-and-challenges>

Allen, F., Beck, T., Carletti, E., Lane, P., Schoenmaker, D. and Wagner, W. (2011): Cross-border banking in Europe: Implications for financial stability and macroeconomic policies, CEPR Report, London.

<http://www.voxeu.org/epubs/cepr-reports/cross-border-banking-europe-implications-financial-stability-and-macroeconomic-policies>

Anginer, D., Demirgüç-Kunt, A. and Zhu, M. (2014): How does deposit insurance affect bank risk? Evidence from the recent crisis, Journal of Banking and Finance, Vol. 48, S. 312-321.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378426613003816>

Beck, T. (2014): After AQR and stress tests – where next for banking in the Eurozone? CEPR, London.

<http://www.voxeu.org/article/aqr-and-eurozone-stress-tests>

Bofinger, P., Buch, C. M., Feld, L., Schmidt, C. und V. Wieland (2013): Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14.

http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201314/JG13_Ges.pdf

- Bofinger, P., Buch, C., Feld, L., Franz, W. und C. Schmidt (2012): Vom Binnenmarkt zur Bankenunion: Ein Vorschlag des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_09_2012.pdf
- Buch, C. M. und Weigert, B. (2013): Legacy problems in transition to a banking union, in: Beck, T. (eds.): Banking union for Europe, Risk and challenges, CEPR, London.
<http://www.ceps.eu/book/banking-union-europe-risks-and-challenges>
- Burda, M. C., Grüner, H. P., Heinemann, F., Hellwig, M., Hoffmann, M., Illing, G., Kotz, H.-H., Krahen, J. P. Krebs, T., Müller, G., Schabert, A., Schnabel, I., Schularick, M., Snower, D., Sunde, U., Weder di Mauro, B. (2012): Stellungnahme zur Europäischen Bankenunion, Ökonomenstimme.
<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/07/stellungnahme-zur-europaeischen-bankenunion/>
- Cooper, R. und Kempf, R. (2011): Deposit insurance without commitment: Wall Street vs. Main Street, CEPR, London.
<http://www.voxeu.org/article/deposit-insurance-without-commitment-wall-street-vs-main-street>
- Deutsche Bundesbank (2013): Monatsbericht, Juli 2013, 65. Jahrgang, Nr. 7.
http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2013/2013_07_monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile
- Demirgüç-Kunt, A. und Detragiache, E. (2002): Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation, Journal of Monetary Economics, Vol. 49, S. 1373-1406.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378426613003816>
- Dewatripont, M. und Tirole, J. (1994): The prudential regulation of banks, The MIT Press.
<http://mitpress.mit.edu/books/prudential-regulation-banks>
- Diamond, D. W. und Dybvig, P. H. (1983): Banks runs, deposit insurance, and liquidity, Journal of Political Economy, Vol. 91(3), S. 401-419.
http://www.jstor.org/stable/1837095?seq=1#page_scan_tab_contents
- Goyal, R., Brooks, P. K., Pradhan, M., Tressel, T., D'ell Ariccia, G., Leckow, R., Pazarbasioglu, C. (2013): A banking union for the Euro area, IMF Staff Discussion Note.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf>
- Gros, D. und Schoenmaker, D. (2012): The case for euro deposit insurance, CEPR, London.
<http://www.voxeu.org/article/case-euro-deposit-insurance>

- Knell, M. und Stix, H. (2010): Das Vertrauen in das Bankensystem während der Finanzkrise, Ein Rückgang aber kein Zusammenbruch, Ökonomenstimme.
<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2010/05/das-vertrauen-in-das-bankensystem-waehrend-der-finanzkrise>
- Knell, M. und Stix, H. (2009): Trust in banks? Evidence from normal times and times of crises, Working Paper Österreichische Nationalbank.
<https://ideas.repec.org/p/onb/oenbwp/158.html>
- Krämer, W. und Sinn, H.-W. (2012): Antwort auf die Kritiker, Ökonomenstimme.
<http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/07/antwort-auf-die-kritiker/>
- Lambert, C., Noth, F. und Schüwer, U. (2014): How do insured deposits affect bank risk? Evidence from the 2008 Emergency Economic Stabilization Act, SAFE Working Paper No. 38.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2369236
- Merton, R. C. (1977): An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees, An application of modern option pricing theory, Journal of Banking and Finance, Vol. 1(1), S. 3-11.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0378426677900152>
- Pisany-Ferry, J. und Wolff, G. B. (2012): The fiscal implications of a banking union, Bruegel.
<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/748-the-fiscal-implications-of-a-banking-union/>
- Schoenmaker, D. (2012): Banking union: Where we're going wrong. CEPR, London.
<http://www.voxeu.org/article/banking-union-where-we-re-going-wrong>
- Wagner, W. (2013): How to design a banking union that limits systemic risk in the Eurozone, in: Beck, T. (eds.): Banking union for Europe, Risk and challenges, CEPR, London.
<http://www.ceps.eu/book/banking-union-europe-risks-and-challenges>

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0
Fax +49 (30) 897 89-200
<http://www.diw.de>

ISSN 2198-3925

Alle Rechte vorbehalten
© 2015 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.