

Einlagenschutz in Europa – Der Entwurf einer Richtlinie über Einlagensicherungssysteme

*Von Dr. iur., Lic. theol. Thomas Hoeren, Münster**

Im Juni 1992 hat die Kommission einen Richtlinien-vorschlag veröffentlicht, mit dem Mindestregelungen für die Sicherung von Einlagen bei Kreditinstituten geschaffen werden sollen. Der nachfolgende Beitrag analysiert kritisch den Inhalt des Richtlinien-vorschlags und beleuchtet kurz, welche Änderungen des deutschen Rechts aus der Verabschiedung des Entwurfs folgen würden.

I. Einleitung

Die Frage der Einlagensicherung ist eine der zentralsten Probleme des Bankrechts. Erst wenn die Spareinlagen von Bankkunden durch staatlich oder privatwirtschaftlich organisierte Sicherungseinrichtungen vor Konkurs und Zahlungsunfähigkeit effektiv geschützt sind, entsteht das für Bankgeschäfte essentielle Vertrauensverhältnis zwischen Bank und Einleger.

Um so erstaunlicher ist es, daß die EG-Institutionen sich erst relativ spät dieses Themas annahmen, obwohl in Euro-

* Mein besonderer Dank geht an Herrn Rechtsanwalt *Lanzke* von der Europäischen Sparkassenvereinigung und Herrn *Bader* (Generaldirektion XV/A/1 der EG-Kommission) für die Übersendung wichtiger Materialien.

pa verschiedenste Sicherungssysteme bestehen.¹ Zwei EG-Mitgliedstaaten (Portugal und Griechenland) verfügen über keinerlei Konkursicherungseinrichtung; in anderen Staaten bestehen freiwillige Fonds der Kreditwirtschaft (so insbesondere in Deutschland) oder kraft Gesetzes eingerichtete Pflichtfonds².

Die EG-Kommission verabschiedete zunächst im Dezember 1986 eine „Empfehlung zur Einführung von Einlagensicherungssystemen in der Gemeinschaft“³. Diese Empfehlung erwies sich aber als ineffektiv, da sich auch nach der Verabschiedung einige Mitgliedstaaten nicht zur Einführung von Einlagensicherungssystemen entschließen konnten. Im Februar 1988 stellte die Kommission daraufhin eine „Richtlinie über die Sanierung und Liquidation der Kreditinstitute und die Einlagensicherungssysteme“ zur Diskussion⁴.

Am 4. 6. 1992 veröffentlichte die Kommission dann ihren „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Einlagensicherungssysteme“⁵. Am 22. 10. 1992 beschäftigte sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem Vorschlag⁶.

II. Die Pflicht zur Einlagensicherung

In Zukunft⁷ müssen alle europäischen Kreditinstitute einem Einlagensicherungssystem angeschlossen sein. Dabei betont der Richtlinienentwurf nur die Existenz eines solchen Systems und die Notwendigkeit der Verankerung einer Pflichtmitgliedschaft. Ausdrücklich wird die Rechtsform und der Finanzierungsmechanismus des Systems offen gelassen; dabei wird den meisten privaten Sicherungsfonds eine staatlichen Systemen vergleichbare Leistungsfähigkeit zugesprochen.

Die Pflicht zur Einlagensicherung schafft gerade aus deutscher Sicht eine Reihe von Problemen. Derzeit verbinden die Bankenverbände mit der Zugehörigkeit zum Einlagensicherungsfonds sehr detaillierte Solvabilitätsbestimmungen. Nicht jede nach dem Gesetz über das Kreditwesen zugelassene Bank kann automatisch am Fonds mitwirken. Vielmehr müssen weitere finanzielle und personelle Bedingungen erfüllt sein; außerdem muß das Kreditinstitut einem eigenen Prüfungsverband, der mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet ist, beitreten. Ob sich diese hohen Anforderungen noch in Zukunft aufrechterhalten lassen, dürfte zweifelhaft sein. Der Richtlinienentwurf stellt jedenfalls nur auf die Zulassung eines Kreditinstituts nach der 1. Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie ab⁸.

Im übrigen ist die Entscheidung für die Pflichtmitgliedschaft ein Faustschlag in das Gesicht des Bundeskartellamtes⁹. Dieses hatte in der Vergangenheit verschiedentlich darauf hingewiesen, daß ein Zwang zur Mitgliedschaft in einem Einlagensicherungsfonds kartellrechtlich bedenklich sei. Daraufhin hatte sich das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen erst vor kurzem (im Falle der Öko-Bank eG) von seiner Praxis gelöst, die Zulassung eines Kreditinstituts nach dem Gesetz über das Kreditwesen von der Zugehörigkeit in einem Einlagensicherungsfonds abhängig zu machen¹⁰.

Allerdings verweist Art. 2 III darauf, daß ein Kreditinstitut vom Sicherungssystem ausgeschlossen werden darf, sofern es „seine Obliegenheiten als Mitglied“ nicht erfüllt. Insofern bestehen schon Möglichkeiten, durch geeignete Festsetzung der Mitgliedspflichten die Zahl der Mitglieder einer Sicherungseinrichtung zu begrenzen.

III. Der Einlagenbegriff

Nach Art. 1 I umfaßt der Begriff der Einlage „die Guthabenüberschüsse, die sich aus auf einem Konto verbliebenen Beträgen oder aus durchlaufenden Transaktionen im Rahmen der normalen Bankgeschäften ergeben und vom Kreditinstitut nach den gesetzlichen und vertraglichen Bedin-

gungen zurückzuzahlen sind, sowie Forderungen, für die das Kreditinstitut übertragbare Urkunden ausstellt“.

Diese Legaldefinition geht zu weit: Zu den verbrieften Forderungen zählen auch Pfandbriefe, Kommunalobligationen und ähnliche Wertpapiere. Bei dem Handel mit solchen bereits in sich gesicherten Papieren ist eine zusätzliche Sicherung nicht vonnöten¹¹. Der Wirtschaftsausschuß hat daher vorgeschlagen, solche Wertpapiere aus dem Einlagenbegriff auszuklammern, „die bereits eine besonders verbrieftete Sicherheit haben und für deren zusätzliche Sicherheit kein Bedarf besteht“¹².

Nicht vom Schutz umfaßt sein sollen Interbankeinlagen und nachrangige Darlehen (Art. 1 II). Darüber hinaus wäre auch eine Exemption der Forderungen von Leasing- und Factoring-Unternehmen zu fordern¹³.

IV. Herkunftslandprinzip

Nach dem Richtlinienentwurf fallen die Einlagen insbesondere bei Zweigniederlassungen unter das Sicherungssystem des Hauptsitzes eines Kreditinstituts (sog. Herkunfts- und Sitzlandprinzip). Anders als in der Empfehlung von 1986 spielen die Sicherungssysteme des Aufnahmelandes demgegenüber keine Rolle mehr. Diese Entscheidung für das Herkunftslandprinzip entspricht der 2. Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie; das Prinzip ist insofern – wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß festgestellt hat¹⁴ – „das Fundament der Bankrechtsharmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft“ geworden. Dadurch laufen auch Bankenaufsicht und Einlagensicherung synchron; ein einziger Mitgliedstaat ist für die gesamte Kontrolle der Banken mit Sitz in seinem Staatsgebiet verantwortlich. Zugleich verursacht die Entscheidung für das Herkunftslandprinzip Schwierigkeiten: Einleger sind in ein und demselben Land unterschiedlich gegen Zahlungsunfähigkeit geschützt. Wer z. B. in Frankfurt Einlagen bei der Niederlassung einer englischen und einer deutschen Bank unterhält, erhält im Konkursfall unterschiedliche Entschädigungsleistungen. Umgekehrt verfügen die ausländischen Niederlassungen einer deutschen Bank unter Umständen über höhere Sicherungsmöglichkeiten als die anderen Banken in dem betreffenden Staat. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß möchte bei dieser Konstellation eine Werbung der deutschen Bank mit der

1) Vgl. hierzu *Dreher*, ZIP 1992, 1597 (1599f.).

2) Vgl. hierzu ausführlich Beratender Bankausschuß der EG-Kommission, Einlagensicherungssysteme in Mitgliedsländern, Brüssel 1991; Zentraler Kreditausschuß, Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1991.

3) Empfehlung 87/63/EWG vom 22. 12. 1986, ABIEG Nr. L 33 v. 4. 2. 1987, S. 16. Vgl. hierzu auch *Hottner*, ZGesKredW 1992, 229.

4) ABIEG Nr. C 36 v. 8. 2. 1988.

5) Dok. KOM (92) 188 endg.; SYN 415 = BR-Dr 474/92 = BT-Dr 12/3475 v. 19. 10. 1992 = ZBB 1992, Heft 4. Vgl. auch den kurzen Bericht in EuZW 1992, 555.

6) Dok. CES 1169/92 (D) el.

7) Die Richtlinie sieht eine Umsetzung bis zum 1. 1. 1994 vor (Art. 8 I). Allerdings ist die Regelung wohl kaum ‚self-executing‘, da die einzelnen Normen weitgehende Entscheidungsspielräume der Mitgliedstaaten vorsehen.

8) Art. 2 I unter Verweis auf Art. 3 Richtlinie 77/780/EWG.

9) S. hierzu ausführlich die Darstellung bei *Brennig*, Nichtabtlehnbarkeit von Giralgeld und Einlagensicherung, Diss. Würzburg 1986, S. 81 ff. und *R. Schmidt*, ZHR 146 (1982), 48. Vgl. auch *VG Berlin*, WM 1987, 370 (372f.).

10) Vgl. hierzu auch *Krümmel*, Kredit und Kapital 8 (1975), 524.

11) Vgl. den Ausschluß von Inhaberpapieren aus dem Sicherungssystem in § 6 Ia des Statuts des Einlagensicherungsfonds des Bundesverbands deutscher Banken, abgedr. in: *Keller*, Strategische Grundlagen zur Einlagensicherung durch den Garantieverbund der deutschen Kreditbanken, 1991, S. 214 ff.

12) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 7.

13) So auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 7.

14) O. Fußn. 13, S. 5 Rdnr. 3.2.1.

heimischen Einlagensicherung verbieten¹⁵ und einen freiwilligen Verzicht der Kreditinstitute auf Ausnutzung des Sicherungsgefälles propagieren¹⁶.

Der Entwurf sieht in Art. 2 II allerdings vor, daß Zweigniederlassungen zur Ergänzung der heimischen Deckung den Sicherungssystemen des Aufnahmelandes freiwillig beitreten können. Diese Niederlassungen können sich insofern im Interesse ihrer Wettbewerbsfähigkeit eine zusätzliche Deckung der Einlagen verschaffen¹⁷. Diese Aufweichung des Herkunftslandprinzips ist abzulehnen: Es ist für das Aufnahmeland nicht möglich, die Liquidität und Bonität der Zweigniederlassungen ausländischer Kreditinstitute hinreichend zu überprüfen, zumal diese Niederlassungen ausschließlich der Aufsicht des Sitzlandes unterliegen¹⁸. Auch wäre die Zulassung davon abhängig, daß zwischen der Einlagensicherung im Herkunfts- und im Aufnahmeland ein gravierender Unterschied besteht; dies nachzuweisen, dürfte der betreffenden Zweigniederlassung schwerfallen.

Zusätzlich können die Mitgliedstaaten vorsehen, daß sogar die Zweigniederlassungen von Kreditinstituten mit Hauptsitz außerhalb der Gemeinschaft den Sicherungseinrichtungen beitreten (Art. 3 I). Dadurch besteht die Möglichkeit zur Einführung einer Sicherungspflicht auch für Kreditinstitute aus Nicht-EG-Staaten. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß geht davon aus, daß Kreditinstitute aus Drittländern sinnvoller nicht in das Sicherungssystem einbezogen werden sollten¹⁹.

V. Der Sicherungsfall

Nach Art. 4 I greift die Einlagensicherung ein, sobald „eine Finanzkrise des Kreditinstituts dazu führt, daß die Einlagen nicht mehr verfügbar sind“. Art. 1 I spezifiziert diese Definition dahingehend, daß eine Zahlungsaussetzung über mehr als zehn aufeinanderfolgende Tage ausreicht; daß die Aussetzung gerichtlich oder behördlich angeordnet worden ist, soll nicht erforderlich sein.

Diese Definition ist aus deutscher Sicht sehr weitreichend. Umfaßt ist damit nicht nur der Fall des Konkurses eines Kreditinstituts. Vielmehr fällt hierunter auch der Umstand, daß eine Drittlandbank alle Gelder aus ihrer europäischen Zweigstelle abzieht. Im übrigen fallen damit jedwede Versuche zur Sanierung eines Kreditinstituts über mehrtägige Zahlungsaufschübe unter die Sicherungsfälle. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat darüber hinaus sogar gefordert, auch den Fall, daß ein Kreditinstitut seine Pflichten aus dem Scheck- und Überweisungsverkehr beim „Clearing“ nicht erfüllt, unter den Sicherungsfall zu subsumieren²⁰.

Gesichert soll grundsätzlich der Inhaber des Kontos werden. Ist dieser aber nicht identisch mit dem „wirtschaftlichen Eigentümer“, so soll es auf letzteren ankommen (Art. 5 III). Diese Regelung schafft erhebliche Rechtsunsicherheit. Für Kreditinstitute ist es meist kaum möglich festzustellen, wer sich tatsächlich hinter dem formellen Inhaber eines Kontos verbirgt. Es würde erhebliche Schwierigkeiten hervorrufen, wenn eine Bank von nun an verpflichtet wäre, den wahren „Eigentümer“ eines Kontos festzustellen²¹.

VI. Umfang der Sicherung

Der Richtlinienentwurf sieht vor, daß die Einlagen bis zu einer Gesamthöhe von 15 000 ECU von der Einlagensicherung gedeckt sein müssen (Art. 4 II)²². Eine Erhöhung des Niveaus ist möglich (Art. 4 III), was für Dänemark (31 500 ECU), Frankreich (57 500 ECU) und Italien (511 000 ECU) wichtig ist²³. Der Entwurf läßt im übrigen eine Begrenzung der Höhe nach Prozentsätzen des Einlage-

betrages zu (Art. 4 IV 1). Dadurch soll verhindert werden, daß der Einleger dem Finanzinstitut, dem er seine Einlagen anvertraut, gleichgültig gegenübersteht²⁴. Bei einer Unterschreitung der 15 000-ECU-Grenze müssen allerdings mindestens 90% der gesamten Einlage gedeckt sein (Art. 4 IV).

Die Mitgliedstaaten können auch bestimmte Einleger oder Einlagen von der Sicherung ausnehmen oder den Umfang ihrer Sicherung beschneiden (Art. 4 II). Hierzu zählen (nach der im Anhang beigefügten Liste) u. a.

- Einlagen von Versicherungsgesellschaften (Nr. 2)
- staatliche Einlagen und Einlagen von anderen Gebietskörperschaften (Nrn. 3 und 4)
- Einlagen von Investment-, Pensions- und Rentenfonds (Nrn. 5 und 6)
- Schuldverschreibungen der Kreditinstitute (Nr. 11).

Die Entschädigungen aus der Einlagensicherung sind binnen drei Monaten ab Zahlungsunfähigkeit auszus zahlen (Art. 7 I). Diese Frist kann noch einmal um drei Monate verlängert werden, sofern die Verantwortlichen der Sicherungseinrichtungen einen entsprechenden Antrag bei der Aufsichtsbehörde stellen (Art. 7 II). Sofern der Berechtigte seinen Entschädigungsanspruch nicht rechtzeitig geltend gemacht hat, kann ihm die Entschädigung verweigert werden (Art. 7 III).

Der Richtlinienvorschlag sieht im übrigen – anders als die Empfehlung von 1986²⁵ – expressiv verbi den Rechtsanspruch des Kreditinstituts oder Einlegers auf Entschädigung vor. Art. 7 III spricht allerdings von einem „Recht auf Sicherung“ sowie einem „Anspruch auf Entschädigung“; auch in der Begründung zum Entwurf wird von dem Schutz gesprochen, auf den „die Einleger gemäß der Richtlinie Anspruch haben sollen“²⁶. Dies widerspricht eklatant der deutschen Rechtslage, die durch einen – von den Gerichten inzwischen gebilligten²⁷ – Ausschluß aller Rechtsansprüche auf Sicherung gekennzeichnet ist²⁸.

VII. Änderung für das deutsche Recht?

Abschließend fragt sich, inwieweit das deutsche Recht durch den Richtlinienvorschlag Änderungen erfahren wird. Das System der selbstregulierten Einlagensicherung über den Bundesverband deutscher Banken und die anderen Ver-

15) Vgl. auch den Vorschlag des Ausschusses zur Einführung eines Werbeverbotes, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 11.

16) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 9.

17) Begründung zum Entwurf, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 14.

18) So auch die Stellungnahme der Europäischen Sparkassenvereinigung, Dok. D 129/92 v. 29. 7. 1992, S. 3.

19) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 10.

20) Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 7.

21) Es gibt ohnehin nach deutschem Bankvertragsrecht keinen Eigentümer eines Kontos, sondern nur den Inhaber einer Forderung gegen die Bank auf Auszahlung des Guthabens.

22) Vgl. zu den unterschiedlichen Positionen hinsichtlich dieser Höchstgrenze das Memorandum der Europäischen Sparkassenvereinigung zur Einlagensicherung, Dok. D 42/91 fin. v. 25. 6. 1991, S. 2. Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß hält die Höhe von 15 000 ECU für recht willkürlich und anpassungsbedürftig; vgl. Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 6.

23) Vgl. den Hinweis in der Begründung zum Entwurf ausf. Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 19 und o. Fußn. 9.

24) So die Begründung des Entwurfs Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 17.

25) Empfehlung 87/63/EWG vom 22. 12. 1986, ABIEG Nr. L 33 v. 4. 2. 1987, S. 16 Rdnr. 1 lit. d: Die Kreditinstitute sollen bei ihren Einlagensicherungssystemen „klar angeben, welche Kriterien für die Entschädigung gelten und welche Formalitäten zu erfüllen sind, um sie in Anspruch zu nehmen“.

26) Begründung zu Art. 2 III, Dok. CES 1169/92 (D) el, S. 15.

27) Vgl. zuletzt *OLG Köln*, ZIP 1992, 1617; *LG Bonn*, DB 1992, 879; vgl. hierzu ausf. *Dreher*, ZIP 1992, 1597. Ähnlich auch *Habscheid*, BB 1988, 2328 (2330f.); *Hahn*, in: *Gedächtnisschr. f. W. Geck*, 1989, S. 301, 312f.

28) Vgl. nur § 6 X des Statuts des Einlagensicherungsfonds beim Bundesverband deutscher Banken. Vgl. hierzu kritisch *Vögelsang*, Der Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken im Lichte des Versicherungsrechts, 1991, S. 172f.

bände wird weiterhin Bestand haben. Neu ist das Prinzip der Pflichtmitgliedschaft und die Zulassung der Zweigniederlassungen anderer EG-Kreditinstitute; sofern in dem Richtlinienvorschlag tatsächlich ein Anspruch auf Entschädigung und Sicherung enthalten sein sollte, wird dies zu einer grundsätzlichen Umgestaltung der Struktur der derzeitigen Insolvenzversicherungsfonds führen müssen. Im übrigen bleibt abzuwarten, wie der deutsche Gesetzgeber die in dem Vorschlag enthaltenen Wahlmöglichkeiten zugunsten der bisherigen Sicherungsstruktur ausschöpfen wird.