

STELLUNGNAHME DES VERBRAUCHERZENTRALE BUNDESVERBANDES E.V. (VZBV)

zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (DGSD-Umsetzungsgesetz)

1. Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die EU-Richtlinie über Einlagensicherungssysteme vom 16. April 2014 in deutsches Recht um.¹ Nachdem die ursprüngliche Richtlinie 94/19/EG im Zuge der jüngsten Banken- und Finanzmarktkrise bereits einer Notfallreform² unterzogen wurde, haben die EU-Gesetzgeber die DGSD mit der jüngsten Reform vollständig neu gefasst.

In Deutschland ist die EU-Einlagensicherungsrichtlinie gemeinsam mit der EU-Anlegerentschädigungsrichtlinie (97/9/EG) bisher im Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz (EAEG) umgesetzt. Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt vor, diese Systematik zu ändern. Artikel 1 schafft ein neues Einlagensicherungsgesetz (EinSiG). Artikel 2 überführt die den Bereich der Anlegerentschädigung betreffenden Regelungen des EAEG in ein neues Anlegerentschädigungsgesetz (AnlEntG). Artikel 8 regelt das damit verbundene Außerkrafttreten des EAEG und setzt die neuen Gesetze zum 3.7.2015 in Kraft. Die Artikel 3-7 nehmen die erforderlichen Anpassungen in anderen Gesetzen vor.

Der Fokus der Stellungnahme liegt auf der Neuschaffung des EinSiG durch Artikel 1. Ein Großteil der dort vorgesehenen Regelungen folgt aus den Vorgaben der EU-Einlagensicherungsrichtlinie. Der vzbv konzentriert sich in seiner Bewertung entsprechend auf diejenigen Bereiche des neuen EinSiG, in denen der Gesetzgeber verbleibenden Ermessensspielraum bei der Umsetzung hat. Abweichend davon werden Regelungen von hoher verbraucherpolitischer Bedeutung gesondert hervorgehoben.

Relevante Anpassungsanforderungen des vzbv beziehen sich auf:

- ❖ Die Frist zum zeitlich befristeten Schutz von Einlagen oberhalb der gesetzlichen Sicherungsgrenze. Diese sollte statt auf 3 auf 6 Monate festgesetzt werden.
- ❖ Die Antragsstellung Im Fall der Inanspruchnahme des zeitlich befristeten Schutzes von Einlagen oberhalb der gesetzlichen Sicherungsgrenze. Einleger sollten vom Einlagensicherungssystem eine Liste der in den üblichen Fällen notwendigen Unterlagen erhalten.

¹ Im Folgenden wird die Richtlinie 2014/49/EU über Einlagensicherungssysteme als EU-Einlagensicherungsrichtlinien bzw. Deposit Guarantee Scheme Directive (DGSD) bezeichnet.

² Änderung der Richtlinie 94/17/EG durch die Richtlinie 2009/14/EG vom 11. März 2009.

2. Vorbemerkungen

2.1. Bedeutung der gesetzlichen Einlagensicherung

Die gesetzliche Einlagensicherung schützt gemäß EU-Einlagensicherungsrichtlinie Guthaben, die sich „aus einem auf einem Konto verbleibenden Beträgen oder aus Zwischenpositionen im Rahmen von normalen Bankgeschäften [ergeben] und vom Kreditinstitut nach den geltenden gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen zurückzuzahlen [sind], einschließlich einer Festgeldanlage und einer Spareinlage (...)“.³

Damit fallen neben Sichteinlagen auf Girokonten vor allem Tages- und Festgeldkonten in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Der Umfang der in Deutschland geschützten Einlagen lässt sich aus Zeitreihendaten der Deutschen Bundesbank annäherungsweise bestimmen. Im Juni 2014 betrug der Betrag der von Nicht-Banken bei monetären Finanzinstituten in Deutschland gehaltenen Sichteinlagen sowie von Termineinlagen mit einer Laufzeit von bis zu einem Monat rund 1,6 Billionen Euro. Der Betrag entsprechender Termineinlagen mit einer Laufzeit von über einem Jahr belief sich im selben Monat auf einen Wert von rund 725 Milliarden Euro.⁴

Üblicherweise wird die Existenz der gesetzlichen Einlagensicherung mit dem Ziel begründet, das Vertrauen in das Banksystem zu erhalten und den massiven Abzug von Spareinlagen im Fall einer Bankenkrise zu verhindern. Diese auf das Argument der Systemstabilität abzielende Begründung ist einleuchtend, greift aber zu kurz. Aus Sicht des vzbv muss die Begründung der gesetzlichen Sicherung von Einlagen um eine kundenorientierte Sicht ergänzt werden.

Einleger sind Gläubiger einer Bank und damit einem Haftungsrisiko ausgesetzt, das ihnen bei der Eröffnung eines Kontos weder bewusst sein dürfte, noch als intendiert angenommen werden kann. Üblicherweise erfolgt die Eröffnung eines Girokontos aus der Notwendigkeit der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Die Eröffnung von Tages- oder Festgeldkonten erfolgt dann im Zuge des privaten Liquiditäts- und Vermögensaufbaus. Mit Blick auf die fortschreitende Privatisierung der Alters- und Risikovorsorge ist auch hier ein gewisser Zwang gegenwärtig.

Vor diesem Hintergrund ist die gesetzliche Einlagensicherung ebenso sehr ein notwendiges Instrument des Kundenschutzes. Sie befreit Einleger bis zur Höhe der Sicherungsgrenze von den aus der unfreiwilligen Gläubigerposition entstehenden Haftungsrisiken.

2.2. Wichtige verbraucherrelevante Inhalte der EU-Einlagensicherungsrichtlinie

Ein Großteil der im neuen Einlagensicherungsgesetz vorgesehenen Regelungen folgt direkt aus der EU-Einlagensicherungsrichtlinie. Die Richtlinie enthält dabei eine Reihe von Regelungen, die der vzbv in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat und die die Situation von Verbrauchern im Sicherungsfall unmittelbar verbessern. Die wichtigsten dieser Regelungen sind:

³ Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 3 RL 2014/49/EU, Amtsblatt der Europäischen Union vom 12.6.2014, S. 156.

⁴ Vgl. Zeitreihen BBK01.OU0192, BBK01.OUA227 und BBK01.OUA228. Auf Grund der Definition von Nicht-Banken enthält der Wert auch die Einlagen von inländischen Bausparkassen und Geldmarktfonds. Zu beachten ist außerdem, dass der Bereich der Nichtbanken ebenfalls den inländischen Unternehmenssektor umfasst.

❖ Die vereinfachte Abwicklung grenzüberschreitender Sicherungsfällen

Unterhält ein Kreditinstitut eine unselbstständige Zweigstelle in einem anderen EU-Staat, so schützt das heimische Einlagensicherungssystem des Instituts auch die Einleger dieser Zweigstelle. Die Abwicklung eines Sicherungsfalls findet gemäß Artikel 14 Absatz 1 und 2 DGSD nun durch ein Einlagensicherungssystem des Staates statt, indem sich die Zweigstelle befindet. Damit fallen kulturelle und vor allem sprachliche Differenzen weniger ins Gewicht. Die eigentliche Entschädigungsleistung verbleibt beim heimischen Einlagensicherungssystem.

❖ Die Verkürzung der Auszahlungsfrist auf 7 Arbeitstage

Artikel 8 Absatz 1 DGSD verkürzt die bisher geltende Auszahlungsfrist von 20 auf sieben Arbeitstage. Damit sind gedeckte Einlagen im Sicherungsfall deutlich schneller verfügbar als bislang. Für den Fall, dass einzelne Mitgliedstaaten von der in Absatz 2 vorgesehenen Übergangsfrist Gebrauch machen, sieht Absatz 4 die verpflichtende Vorabauszahlung eines angemessenen Betrags zur Deckung der Lebenshaltungskosten innerhalb von fünf Arbeitstagen vor.

❖ Die antragsfreie Rückerstattung der gesicherten Einlagen

Mit Artikel 8 Absatz 6 DGSD entfällt der bisher notwendige Antrag auf Rückerstattung der gesicherten Einlagen im Sicherungsfall. Einleger bekommen ihre Einlagen zukünftig antragslos zurück erstattet.

❖ Der zeitlich befristete Schutz von Einlagen über 100.000 Euro

Für besondere soziale Zwecke, Immobilientransaktionen und Versicherungsleistungen sieht Artikel 6 Absatz 2 DGSD eine höhere Schutzgrenze als die bisher bereits geltenden 100.000 Euro vor. Diese Gültigkeit dieser erhöhten Schutzgrenze ist auf 3-12 Monate begrenzt.

❖ Anerkennung etablierter Institutssicherungssysteme im europäischen Recht

Die in Deutschland bestehenden Institutssicherungssysteme werden in den Geltungsbereich der Richtlinie aufgenommen. Damit wird zum einen der Fortbestand etablierter Systeme gesichert. Zum anderen erhalten Verbraucher den bisher fehlenden Rechtsanspruch auf Erstattung auch gegenüber institutsbasierten Sicherungssystemen.

3. Bewertung der Einzelregelungen

Die mit dem vorliegenden Gesetz vorgenommene Trennung zwischen Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsrecht erscheint mit Blick auf die Vorgaben und die Regelungsdichte der beiden EU-Richtlinien unumgänglich. Unabhängig davon befürwortet der vzbv die Aufhebung des EAEG und die Schaffung eines eigenständigen Einlagensicherungsgesetzes.

Ein Großteil der für Verbraucher unmittelbar relevanten Regelungen des EinSiG findet sich in Teil 2 – Entschädigung der Einleger. Die Bewertung der Einzelregelungen konzentriert sich daher auf diesen Teil des Gesetzes.

zu § 1 – Sicherungspflicht der Institute

Die CRR-Kreditinstitute im Sinne des § 1 Absatz 3d Satz 1 des Kreditwesengesetzes sind verpflichtet, ihre Einlagen nach Maßgabe dieses Gesetzes durch Zugehörigkeit zu einem Einlagensicherungssystem zu sichern. Als CRR-Kreditinstitute im Sinne dieses Gesetzes gelten auch Zweigstellen im Inland, die von Unternehmen mit Sitz im Ausland unterhalten werden und als Bankgeschäft zumindest das Einlagengeschäft nach § 1 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 des Kreditwesengesetzes und das Kreditgeschäft nach § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 des Kreditwesengesetzes betreiben.

§ 1 weitet in Verbindung mit den §§ 22 und 44 die gesetzliche Sicherungspflicht auf alle CRR-Kreditinstitute aus. Die Befreiung für Institute, die den institutsbasierten Sicherungseinrichtungen der Sparkassen- und Giroverbände und des Bundesverbandes der Volks- und Raiffeisenbanken durch den bisherigen § 12 EAEG angehören entfällt. Gemeinsam mit § 5 ergibt sich damit ein neuer Rechtsanspruch für Verbraucher auch gegen institutsbezogene Sicherungssysteme, die gem. § 44 als gesetzliches Einlagensicherungssystem anerkannt sind.

❖ Aus Sicht des vzbv besteht bei der Umsetzung dieser Regelung für den Bundesgesetzgeber kein sonderlicher Ermessensspielraum. Die Anerkennung der etablierten deutschen Institutssicherungssysteme sowie die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Rückerstattung sind vor dem Hintergrund der verbraucherpolitischen Bedeutung jedoch explizit zu begrüßen.

zu § 8 – Deckungssumme

(1) Der Entschädigungsanspruch ist der Höhe nach begrenzt auf den Gegenwert von 100 000 Euro (Deckungssumme).

(2) Abweichend von Absatz 1 beträgt die Deckungssumme den Gegenwert bis zu 500 000 Euro,

1. wenn und soweit die Gesamtforderung des Einlegers gegen das CRR-Kreditinstitut den in Absatz 1 genannten Betrag übersteigt durch die Gutschrift folgender einmalig gezahlter Beträge:

a) Beträge, die aus Immobilientransaktionen im Zusammenhang mit privat genutzten Wohnimmobilien resultieren,

b) Beträge, die soziale, gesetzlich festgelegte Zwecke erfüllen und an bestimmte Lebensereignisse eines Einlegers geknüpft sind wie Heirat, Scheidung, Renteneintritt, Kündigung, Entlassung, Invalidität oder Tod. Beträge in diesem Sinne sind (...)

und der Entschädigungsfall eingetreten ist, in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten nach Gutschrift der Beträge nach Nummer 1 oder sofern sie noch nicht verfügbar sind, ab dem Zeitpunkt, ab dem diese Einlagen auf rechtlich zulässige Weise übertragen werden können.

(3) Ein die Deckungssumme nach Absatz 1 übersteigender Rechtsanspruch auf Entschädigung gemäß § 5 in Verbindung mit Absatz 2 ist vom Einleger gesondert schriftlich unter Nachweis der anspruchsbegründenden Tatsachen geltend zu machen.

Absatz 1 bestätigt den bereits seit dem 31.12.2010 in Deutschland geltenden Entschädigungsanspruch von 100.000 EUR pro Einleger und pro Kreditinstitut.

Absatz 2 setzt den in Artikel 6 Absatz 2 DGSD vorgesehenen zeitlich befristeten Schutz von Einlagen oberhalb von 100.000 EUR um. Der Entwurf sieht dabei eine Obergrenze von 500.000 EUR sowie eine Schutzdauer von drei Monaten vor.

- ❖ Hinsichtlich der Höhe der Schutzgrenze oberhalb von 100.000 macht die DGSD keine genauen Vorgaben. Die vom Gesetz vorgeschlagene Obergrenze von 500.000 EUR ist aus Sicht des vzbv angemessen. Sie stellt einen sinnvollen Ausgleich zwischen einem erweiterten Schutz und der Glaubwürdigkeit der Einlagensicherungssysteme dar.
- ❖ Die Schutzdauer von drei Monaten ist hingegen unzureichend. Der Entwurf geht an dieser Stelle implizit davon aus, dass das Regelungsziel der DGSD darin besteht, den Einleger in die Lage zu versetzen, einen über die gesetzliche Sicherungsgrenze hinausgehenden Saldo durch Umschichtung auf andere Kreditinstitute wieder einer gesetzlichen Sicherung zu unterwerfen.

Aus Sicht des vzbv sind die Vorgaben der DGSD so zu verstehen, dass ein Einleger gar nicht erst zu einer solchen Umschichtung auf unterschiedliche Kreditinstitute gezwungen wird. Zunächst beschreiben die Tatbestände (aa) bis (gg) soziale Extremsituationen. Zudem gibt die von der DGSD vorgesehenen Höchstdauer von bis zu 12 Monaten einen Hinweis darauf, dass bis zur Weiterverwendung der Verbleib der Einlagen auf dem Erstattungskonto anzustreben ist. Abschließend erscheint selbst für den Fall, dass die Lesart des Entwurfs als korrekt bewertet wird, eine Schutzdauer von drei Monaten als zu kurz, um eine sinnvolle Umschichtung vorzunehmen.

- ❖ Der vzbv fordert daher, die Dauer des zeitlichen befristeten Schutzes von Einlagen oberhalb der gesetzlichen Sicherungsgrenze auf mindestens sechs Monate festzusetzen.

Absatz 3 legt fest, dass der Anspruch auf den zeitlich befristeten Schutz von Einlagen oberhalb der gesetzlichen Sicherungsgrenze von 100.000 EUR vom Einleger schriftlich geltend zu machen ist. Dabei hat der Einleger die anspruchsbegründenden Tatsachen für die Erfüllung eines qualifizierenden Tatbestands eigenständig vorzubringen.

Der vzbv fordert in diesem Zusammenhang, dass der Einleger zur Unterstützung eine Liste der im Normalfall zu erbringenden Unterlagen erhält. Näheres dazu in den Anmerkungen zu § 13.

zu § 12 – Im Entschädigungsfall zu verwendende Sprachen

Jeder Schriftwechsel zwischen dem Einlagensicherungssystem und dem Einleger ist in einer der folgenden Sprachen abzufassen:

1. in der Amtssprache der Organe der Union, die das CRR-Kreditinstitut, das die gedeckte Einlage hält, in seinem Schriftverkehr mit dem Einleger verwendet, oder
2. in der oder den Amtssprachen des Mitgliedstaats, in dem sich die gedeckte Einlage befindet.

Ist ein CRR-Kreditinstitut unmittelbar in einem anderen Mitgliedstaat tätig, ohne Zweigstellen errichtet zu haben, so ist die Sprache zu verwenden, die der Einleger bei Kontoeröffnung gewählt hat.

§ 12 setzt den Artikel 8 Absatz 7 DGSD eins zu eins um. Der Gesetzentwurf verzichtet damit darauf, die im Entschädigungsfall zu verwendende Sprache auf entweder diejenige die das Kreditinstitut in seinem Schriftverkehr mit dem Einleger verwendet oder eine der Amtssprachen des Mitgliedstaats, in dem sich die gedeckte Einlage befindet, festzulegen.

- Aus Sicht des vzbv ist grundsätzlich die erste der beiden Lösungen vorzuziehen. Die Kommunikation zwischen Entschädigungseinrichtung und Einleger sollte in ihrer Art und Weise möglichst nahtlos an die bisherige Kommunikation zwischen Kreditinstitut und Einleger anknüpfen.

zu § 13 – Unterrichtung der Einleger über den Eintritt des Entschädigungsfalls

Das Einlagensicherungssystem hat die Einleger des CRR-Kreditinstituts unverzüglich über den Eintritt des Entschädigungsfalles zu unterrichten und darauf hinzuweisen, dass Ansprüche nach § 5 in Verbindung mit § 8 Absatz 2 nach Maßgabe von § 8 Absatz 3 gesondert geltend gemacht werden müssen.

§ 13 verlangt, dass das Einlagensicherungssystem die Einleger unverzüglich über den Eintritt eines Entschädigungsfalls zu unterrichten hat. Mit dieser Unterrichtung hat der Hinweis auf die Notwendigkeit der Geltendmachung etwaiger Ansprüche hinsichtlich der Gültigkeit des erhöhten Schutzniveaus gemäß § 5 in Verbindung mit § 8 Absatz 3 zu erfolgen.

- An der Erbringung der anspruchsbegründenden Tatsachen von Seiten des Einlegers führt allein aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes kein Weg vorbei. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die qualifizierenden Tatbestände in aller Regel mit schwierigen persönlichen Situationen einhergehen (beispielsweise Tod, Krankheit oder größere Versicherungsfälle), erscheint allerdings eine Hilfestellung für den Einleger für angemessen.
- Der vzbv fordert, dass der Hinweis von Seiten des Einlagensicherungssystems um eine Liste der im Normalfall für den jeweiligen Sachverhalt zu erbringenden Unterlagen ergänzt wird.

Diese Liste kann auf die zahlenmäßig bedeutendsten Fallgruppen (beispielsweise und mutmaßlich Erbschaften, Immobilientransaktionen sowie Auszahlungen aus Lebensversicherungen) reduziert werden.

zu § 14 – Prüfung und Erfüllung der Entschädigungsansprüche

(3) Das Einlagensicherungssystem hat Ansprüche der Einleger auf Entschädigung, deren Berechtigung und Höhe es festgestellt hat, bis zum 31. Mai 2016 spätestens 20 Arbeitstage und ab dem 1. Juni 2016 spätestens sieben Arbeitstage nach der Feststellung des Entschädigungsfalls durch die Bundesanstalt zu erfüllen, ohne dass es eines Antrags beim Einlagensicherungssystem bedarf.

Absatz 3 setzt die von Artikel 8 Absatz 1 DGSD vorgesehene Verkürzung der Auszahlungsfrist auf sieben Arbeitstage um.

- In diesem Zusammenhang begrüßt der vzbv den Verzicht auf die Artikel 8 Absatz 2 DGSD vorgesehene Übergangsfrist inklusive schrittweiser Verkürzung. Im Hinblick auf die Funktionalität und die Allgemeinverständlichkeit der gesetzlichen Einlagensicherung ist vor allem der damit verbundene Wegfall einer Vorabauszahlung eines „angemessenen Betrags“ innerhalb von fünf Arbeitstagen zu begrüßen. Gleichzeitig setzt Absatz 3 den begrüßenswerten Wegfall der Antragspflicht um.

Stand: 20. Oktober 2014

Kontakt:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Geschäftsbereich Verbraucherpolitik – Team Finanzen

Markgrafenstr. 66 · 10969 Berlin

Tel. 030-258 00 -309

fdl@vzbv.de www.vzbv.de