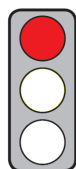


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will ein gemeinsames Einlagenversicherungssystem für die Euro-Zone einführen.

Betroffene: Alle Banken der Euro-Zone und ihre Einleger.



Pro: –

Contra: (1) Die Verordnung kann nicht auf die Binnenmarktcompetenz (Art. 114 AEUV), sondern allenfalls auf die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden.

(2) Weder das fehlende Vertrauen in die Robustheit einiger nationaler Einlagensicherungssysteme noch Bonitätsunterschiede zwischen Euro-Staaten machen ein gemeinsames Einlagensicherungssystem zwingend notwendig.

(3) Es ist zweifelhaft, ob EDIS die Finanzstabilität „vorantreibt“. Das Gegenteil kann sogar eintreten.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2015) 586 vom 24. November 2015 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**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Als Reaktion auf die Finanzkrise schuf die EU die „Bankenunion“ für die Euro-Zone. Die Bankenunion besteht bisher aus zwei Säulen,
 - der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank (EZB) [Single Supervisory Mechanism, SSM, Verordnung (EU) Nr. 1024/2013, s. [cepAnalyse](#)] und
 - dem gemeinsamen Abwicklungsmechanismus für Banken [Single Resolution Mechanism, SRM, Verordnung (EU) Nr. 806/2014, s. [cepAnalyse](#)].
- Nun will die Kommission als dritte Säule der Bankenunion ein gemeinsames Einlagenversicherungssystem primär für die Euro-Zone („European Deposit Insurance Scheme, EDIS“) einführen.
- Das EDIS soll stufenweise in drei Phasen eingeführt werden und die nationalen Einlagensicherungssysteme („Deposit Guarantee Schemes, DGS“) bis Juli 2024 weitgehend ersetzen:
 - 2017 – 2020 („Rückversicherungsphase“): EDIS fungiert als Rückversicherung für die bestehenden nationalen DGS (Art. 41a Abs. 1).
 - 2020 – 2024 („Mitversicherungsphase“): EDIS fungiert als Mitversicherung neben den nationalen DGS (Art. 41d Abs. 1).
 - Ab Juli 2024 („Vollversicherungsphase“): EDIS fungiert als Vollversicherung (Art. 41h Abs. 1).
- EDIS soll (Begründung S. 3)
 - Einlagen unabhängig von ihrer geographischen Belegenheit schützen,
 - „Nachteile“ für Banken aufgrund ihres Sitzes in einem bestimmten Mitgliedstaat verringern und
 - zur Erhaltung der Finanzstabilität die Entkoppelung von Banken und Staaten „vorantreiben“.

► Anwendungsbereich

- EDIS gilt für alle amtlich anerkannten nationalen DGS und alle diesen DGS angeschlossenen Banken
 - in den Euro-Staaten (Art. 2 Abs. 2 lit. a und b) sowie
 - in jenen Nicht-Euro-Staaten, die freiwillig an der Bankenunion teilnehmen [Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 SSM-Verordnung [(EU) Nr. 1024/2013, s. [cepAnalyse](#)]].

► Gemeinsamer Einlagenversicherungsfonds (Deposit Insurance Fund, DIF)

- Im Rahmen des EDIS wird ein gemeinsamer Einlagenversicherungsfonds (Deposit Insurance Fund, DIF) errichtet, an den alle beteiligten Banken Pflichtbeiträge entrichten müssen (Art. 74a Abs. 1).
- Der DIF wird vom Europäischen Bankenabwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB) verwaltet (Art. 1 Abs. 2).
- Weder die EU noch die Mitgliedstaaten haften für Aufwendungen oder Verluste des DIF (Art. 74a Abs. 2).

- Der DIF muss über Finanzmittel verfügen in Höhe von (Art. 74b Abs. 1 und 2)
 - 0,071% der gedeckten Einlagen am Ende der Rückversicherungsphase; das wären ca. 3,8 Mrd. €;
 - 0,8% der gedeckten Einlagen am Ende der Mitversicherungsphase; das wären ca. 43 Mrd. €.
 - Die Beitragserhebung soll „zeitlich so gleichmäßig wie möglich“ erfolgen. Die Kommission legt in einem delegierten Rechtsakt die Kriterien für die zeitliche Verteilung der DIF-Beiträge fest. (Art. 74b Abs. 5)
 - Die Pflichtbeiträge werden vom jeweiligen nationalen DGS in Rechnung gestellt und direkt an den Ausschuss gezahlt (Art. 74a Abs. 1 und Art. 74c Abs. 1 und 2).
 - Die Pflichtbeiträge jeder Bank an den DIF sind abhängig von der Höhe der gedeckten Einlagen der Bank und von ihrem Risikoprofil. Das Risikoprofil jeder Bank bemisst sich (Art. 74c Abs. 1, 2 und 5)
 - bis zum Ende der Rückversicherungsphase in Relation zu den anderen Banken desselben Mitgliedstaats und
 - ab Beginn der Mitversicherungsphase in Relation zu allen Banken der Euro-Zone.
- Die Kommission erlässt für beide Phasen jeweils einen delegierten Rechtsakt zur Methode für die Berechnung der Beiträge (Art. 74c Abs. 5).
- Reichen die Finanzmittel des DIF nach Ende der Rückversicherungsphase nicht aus, um Aufwendungen zu decken, erhebt der Ausschuss außerordentliche Beiträge bei den Banken. Diese Beiträge müssen grundsätzlich der Finanzierungslücke entsprechen, dürfen aber einen bestimmten Anteil an den gedeckten Einlagen aller Banken nicht übersteigen. Diesen Anteil legt die Kommission in einem delegierten Rechtsakt fest. (Art. 74d Abs. 1)
 - Der Abwicklungsausschuss kann (Art. 74f und Art. 74g)
 - Darlehen oder „andere Formen der Unterstützung“ für den DIF mit Instituten, Finanzinstituten oder „anderen Dritten“ zum „günstigsten Zeitpunkt“ abschließen und
 - den DGS in Nicht-Euro-Staaten Darlehen gewähren und bei diesen DGS Darlehen beantragen.

► **Verhältnis zwischen dem DIF und den nationalen DGS**

- Gemäß der Einlagensicherungsrichtlinie (2014/49/EU; s. [cepAnalyse](#)) müssen die nationalen DGS bis 2024 über eine Ausstattung von mindestens 0,8% der gedeckten Einlagen verfügen. Da die Beiträge der Banken an den DIF auf die Mindestzielausstattung der jeweiligen nationalen DGS angerechnet werden (Art. 74c Abs. 4 i.V.m. Art. 41j Abs. 1), wird die Mindestzielausstattung der nationalen DGS de facto reduziert auf:

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0,14%	0,21%	0,28%	0,28%	0,26%	0,20%	0,11%	0,00 %

- Jegliche Unterstützung eines nationalen DGS durch den DIF ist nur erlaubt, wenn das DGS über diese finanzielle Ausstattung verfügt (Art. 41j Abs. 1).
- Die Kommission kann für die Ausstattung der nationalen DGS zeitlich befristete Ausnahmen genehmigen, etwa aus konjunkturellen Gründen (Art. 41j Abs. 2).
- Die Mitgliedstaaten können ihren Einlagensicherungssystemen erlauben, die DIF-Beiträge der Banken bei der Festsetzung der DGS-Beiträge zu berücksichtigen oder den Betrag zurückzuerstatten, der über den Betrag hinausgeht, der für diesen Zeitpunkt vorgeschrieben ist (Art. 74c Abs. 4).

► **Rückversicherungsphase: Liquiditätsdefizithilfe und Restverlustdeckung durch den DIF**

- Der DIF übernimmt für alle nationalen DGS während der Rückversicherungsphase im Entschädigungsfall bis zu (Art. 41a Abs. 2 und 3)
 - 20% des Liquiditätsdefizits des DGS kreditweise sowie
 - 20% des Restverlusts des DGS als Zuschuss.
- Das Liquiditätsdefizit ergibt sich aus den vom nationalen DGS zu leistenden Entschädigungen, die die vorgeschriebenen Finanzmittel des DGS übersteigen, abzüglich außerordentlicher Beiträge der Banken an das DGS, welche es innerhalb von drei Tagen erheben kann (Art. 41b Abs. 2).
- Der Restverlust ergibt sich aus den vom nationalen DGS geleisteten Entschädigungen, die die vorgeschriebenen Finanzmittel des DGS übersteigen, abzüglich der Einnahmen, die das DGS im Abwicklungsverfahren durch Eintritt in die Forderungen der Einleger gegenüber der Bank generieren kann und abzüglich der innerhalb eines Jahres vom DGS erhobenen außerordentlichen Bankbeiträge (Art. 41c Abs. 1).
- Die Höhe der DIF-Hilfen ist begrenzt: Die Liquiditätsdefizithilfe und die Restverlustdeckung betragen jeweils höchstens 20% der für das Ende des Rückversicherungszeitraums vorgeschriebenen Finanzmittel des DIF oder 8% der gedeckten Einlagen der Banken des jeweiligen nationalen DGS. Der niedrigere Wert ist entscheidend (Art. 41a Abs. 4).
- Das nationale DGS muss die Liquiditätsdefizithilfe an den DIF zurückzahlen (Art. 41a Abs. 3).

► **Ab Mitversicherungsphase: Liquiditätshilfe und Verlustdeckung durch den DIF**

- Der DIF übernimmt für alle nationalen DGS während der Mit- und Vollversicherungsphase im Entschädigungsfall den Liquiditätsbedarf kreditweise und den Verlust als Zuschuss jeweils bis zu folgenden Anteilen (Art. 41d Abs. 2 und 3, 41e, 41f Abs. 1, 41g Abs. 1, und 41h Abs. 2 und 3):

2020	2021	2022	2023	2024
20%	40%	60%	80%	100 %

- Der Liquiditätsbedarf ergibt sich aus der Summe der vom nationalen DGS zu leistenden Entschädigungen (Art. 41f Abs. 1).
- Der Verlust ergibt sich aus der Summe der vom nationalen DGS geleisteten Entschädigungen abzüglich der Einnahmen, die das DGS im Abwicklungsverfahren durch Eintritt in die Forderungen der Einleger gegenüber der Bank genießen kann (Art. 41g Abs. 1).
- Das nationale DGS muss die Liquiditätshilfe an den DIF zurückzahlen (Art. 41d Abs. 3).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Nationale DGS sind laut Kommission anfällig für „große lokale Schocks“. Dadurch ist kein einheitlicher Einlagenschutz gewährleistet und das Vertrauen der Einleger kann leiden. Außerdem kann der Binnenmarkt beeinträchtigt werden. Nur EU-Handeln kann einen angemessenen Einlagenschutz im gesamten Binnenmarkt sicherstellen und die „Verbindung“ zwischen nationalen DGS und der „Finanzlage“ des jeweiligen Mitgliedstaats schwächen.

Politischer Kontext

2014 wurde die Einlagensicherungsrichtlinie 2014/49/EU beschlossen. Deren Umsetzungsfrist lief am 3. Juli 2015 ab. Die Umsetzung ist in sechs Mitgliedstaaten noch nicht erfolgt (Stand 1. März 2016). Im Juni 2015 regten Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi und Martin Schulz in ihrem sog. Fünf-Präsidenten-Bericht (s. [cepAnalyse](#)) die Idee der Schaffung eines Europäischen Einlagensicherungssystems an.

Stand der Gesetzgebung

24.11.15 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
Federführender Ausschuss des EP:	Wirtschaft/Währung, Berichterstatterin: De Lange (EVP-Fraktion, NL)
Federführendes Bundesministerium:	Ministerium der Finanzen
Federführender Ausschuss des BT:	Finanzen
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 114 AEUV
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Der Mehrwert eines gemeinsamen Einlagenversicherungssystems für die Euro-Zone (EDIS) ist nicht zwingend. Zwei der drei Beweggründe der Kommission für das gemeinsame Einlagensicherungssystem überzeugen nicht. Für den dritten Beweggrund sind nicht alle Voraussetzungen erfüllt.

Erstens soll der Schutz der Bankeinlagen nicht länger von ihrer geographischen Belegenheit abhängig sein. Damit geht die Kommission implizit davon aus, dass die finanzielle Zielausstattung von 0,8% der gedeckten Einlagen für einige der nationalen DGS unzureichend ist. **Das fehlende Vertrauen in die Robustheit einiger nationaler DGS ließe sich aber auch durch Heraufsetzen ihrer finanziellen Zielausstattung – statt durch EDIS – herstellen.**

Zweitens will die Kommission mit EDIS „Nachteile“ für Banken aufgrund ihres Sitzes in einem bestimmten Mitgliedstaat verringern. Damit spielt die Kommission darauf an, dass nicht die Finanzausstattung des DGS, sondern die unterschiedliche Bonität des Sitzstaates für die Glaubwürdigkeit des DGS entscheidend sein kann. Ob dies wirklich ein für den Wettbewerb zwischen Banken relevantes Problem darstellt, ist zweifelhaft: Nur 3% der EU-Bürger haben ein Konto im EU-Ausland eröffnet. Banken aus bonitätsstarken Mitgliedstaaten treten damit kaum in Wettbewerb zu Banken aus bonitätsschwachen Mitgliedstaaten. **Bonitätsunterschiede zwischen Euro-Staaten rechtfertigen daher ein EDIS ebenfalls nicht.**

Nicht nur steht es jeder Bank frei, eine Niederlassung in einem bonitätsstarken Mitgliedstaat zu gründen. Auch hat jeder Euro-Staat Zugang zu den Mitteln des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Dadurch sinkt die Relevanz der Bonitätsunterschiede zwischen Euro-Staaten. Schließlich setzt eine konsequente Entkoppelung des Einlegerschutzes vom Sitzstaat der Bank insbesondere voraus, dass Banken ihre Investitionen in Staatsanleihen mit Eigenkapital hinterlegen müssen. Davor schreckt die Kommission aber zurück, da es die Kreditaufnahme bonitätsschwacher Mitgliedstaaten verteuern würde. Die Bemühungen der Kommission sind damit einseitig: Einige Banken sollen die Finanzkraft anderer DGS oder anderer Mitgliedstaaten günstig „importieren“ können, ohne dass schwache DGS und Mitgliedstaaten ihre Bonität über den Stand der bestehenden Einlagensicherungsrichtlinie verbessern müssen.

Es ist drittens zweifelhaft, ob EDIS die Finanzstabilität tatsächlich „vorantreibt“. Zwar könnte ein gemeinsames Einlagensicherungssystem durch den größeren Pool an versicherten Risiken die Risikosteuerung verbessern, die Widerstandsfähigkeit des Einlagensicherungssystems und damit die Finanzstabilität stärken. Zwei Voraussetzungen dafür (s. [ceplnput](#)) erfüllt der Vorschlag aber nicht oder nicht in ausreichendem Umfang.

Erste Voraussetzung: **Die EDIS-Verordnung müsste vorschreiben, dass der Pflichtbeitrag jeder Bank an den DIF ab sofort – und nicht erst ab der Mitversicherungsphase – ihrem Risikoprofil in der gesamten Euro-Zone entspricht und dass dies auch für die noch zu leistenden DGS-Beiträge zu gelten hat.** Anderenfalls würden Banken mit geringem Risikoprofil die riskante Tätigkeit anderer Banken subventionieren. Das wäre nicht nur wettbewerbsverzerrend, sondern würde auch die Finanzstabilität gefährden, weil jede Bank damit einem Anreiz ausgesetzt wäre, höhere Risiken einzugehen. Als logische Folge einer solchen Betrachtung müssten unterschiedliche Anforderungen an die Höhe der verfügbaren Finanzmittel nationaler DGS möglich sein. Auch das sieht die EDIS-Verordnung nicht vor. Vielmehr erlaubt die Verordnung sogar, dass die Finanzausstattung der DGS ab 2022 kontinuierlich sinken darf. **Ob das gesamte Einlagensicherungssystem von DIF und DGS damit unterfinanziert ist und dadurch die Finanzstabilität sogar gefährdet, wird entscheidend vom delegierten Rechtsakt der Kommission zur zeitlichen Verteilung der DIF-Beitragserhebung abhängen.**

Zweite Voraussetzung: **Banken sollten Investitionen in Staatsanleihen mit Eigenkapital hinterlegen müssen.** Andernfalls hätten, falls EDIS tatsächlich das Anlegervertrauen zunächst erhöhen sollte, insbesondere Banken mit einer geringen Eigenkapitalquote einen Anreiz, massiv in Staatsanleihen zu investieren. Das würde aber die Bemühungen der Bankenunion konterkarieren, die Verbindungen zwischen Banken und Staaten aufzubrechen.

Schließlich könnte EDIS ein Risiko für die Finanzstabilität gerade erst herbeiführen. Einlagensicherungssysteme sollen kleine und mittlere Bankinsolvenzen auffangen können. Für große Bankinsolvenzen sind sie jedoch nicht konzipiert. EDIS könnte insoweit eine andere Erwartungshaltung auslösen. Denn bei einer Zielausstattung von 43 Mrd. € wäre theoretisch auch eine große Bankinsolvenz mit den Mitteln des EDIS finanzierbar. Ob dies die Anleger beruhigt oder eher dazu führt, dass Anleger in anderen Mitgliedstaaten massive Abflüsse im DIF befürchten und entsprechend das Vertrauen der Anleger in die Tragfähigkeit des EDIS leidet, lässt sich vorab nicht sagen. Im letzteren Fall entstehen Ansteckungsrisiken und können lokal begrenzte Banken Krisen sich über mehrere Mitgliedstaaten ausbreiten.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Verordnung kann nicht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV), sondern allenfalls auf die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden. Dann muss der Rat einstimmig entscheiden. (s. dazu [ceplnput 02|2016](#)).

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Angesichts der weitgehenden Integration des EU-Bankensektors unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Das Einlagensicherungsgesetz (EinSiG), durch das die Einlagensicherungsrichtlinie in Deutschland umgesetzt wurde, bleibt grundsätzlich bestehen. Obwohl die Verordnung unmittelbar anwendbar ist (Art. 288 AEUV), sind die Regeln des EinSiG über die Beiträge aus Gründen der Rechtsklarheit anzupassen.

Der Bundestag darf „seine Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“, insbesondere wenn dies „zu nicht überschaubaren haushaltspolitisch bedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen“ kann (BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011). Da die Verordnung klarstellt, dass für Aufwendungen oder Verluste „unter keinen Umständen“ Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten herangezogen werden dürfen, ist dieser Vorgabe Genüge getan.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Verordnung kann nicht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV), sondern allenfalls auf die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) gestützt werden. Das fehlende Vertrauen in die Robustheit einiger nationaler DGS ließe sich auch durch Heraufsetzen ihrer finanziellen Zielausstattung – statt durch EDIS – herstellen. Bonitätsunterschiede zwischen Euro-Staaten rechtfertigen ein EDIS nicht. Es ist zweifelhaft, ob EDIS die Finanzstabilität tatsächlich „vorantreibt“. Dafür müsste die Verordnung vorschreiben, dass der Pflichtbeitrag jeder Bank an den DIF ab sofort ihrem Risikoprofil in der gesamten Euro-Zone entspricht und dass dies auch für die noch zu leistenden DGS-Beiträge zu gelten hat. Ob das gesamte Einlagensicherungssystem die Finanzstabilität sogar gefährdet, wird entscheidend vom delegierten Rechtsakt zur zeitlichen Verteilung der DIF-Beitragserhebung abhängen. Banken sollten Investitionen in Staatsanleihen mit Eigenkapital hinterlegen müssen.