

Europäische Einlagensicherung

Hat die EU die Rechtsetzungsbefugnis?

Anne-Kathrin Baran



- ▶ Die geplante EDIS-Verordnung darf nicht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden.
- ▶ Auf die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) lässt sie sich nur stützen, wenn sie das Vertrauen der Einleger innerhalb der Euro-Zone insgesamt stärkt. Ob das aber der Fall ist, kann nicht zuverlässig im Voraus abgesehen werden.
- ▶ In jedem Fall erfordert die Kompetenzergänzungsklausel Einstimmigkeit im Rat; jeder Mitgliedstaat besitzt also ein Vetorecht.

Inhaltsverzeichnis

1	Kernelemente des Europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS).....	3
2	Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV)	4
2.1	Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften.....	4
2.2	Verbesserung des Binnenmarkts	5
2.2.1	Verbesserung des Binnenmarktes innerhalb der Euro-Zone.....	5
2.2.2	Verbesserung des Binnenmarktes innerhalb der gesamten EU	7
2.3	Schwerpunkt der geplanten EDIS-Verordnung.....	8
2.4	Zwischenergebnis	8
3	Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV).....	8
3.1	Verwirklichung eines Vertragsziels	8
3.2	Zwischenergebnis	10
4	Ergebnis.....	11

1 Kernelemente des Europäischen Einlagenversicherungssystems (EDIS)

Am 24. November 2015 veröffentlichte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Einlagenversicherungssystems (European Deposit Insurance Scheme, EDIS).¹

Die geplante EDIS-Verordnung soll zunächst für die Euro-Zone gelten. Sie wird in Zukunft auch für die Mitgliedstaaten gelten, die sich der gemeinsamen Bankenaufsicht durch die EZB anschließen. Zentraler Bestandteil ist die Schaffung eines gemeinsamen Einlagensicherungsfonds zur Einlegerentschädigung und zur Mitfinanzierung von Abwicklungen, in den alle Banken der Euro-Zone direkt einzahlen. Ab 2024 sollen Bankeinlagen bis 100.000 € je Einleger je Bank komplett über EDIS abgesichert sein. In der Übergangszeit soll der gemeinsame Einlagensicherungsfonds die nationalen Einlagensicherungssysteme ergänzen. Die Mitgliedstaaten dürfen ihre nationalen Einlagensicherungsfonds – die durch die Einlagensicherungsrichtlinie² vorgeschrieben sind – neben dem gemeinsamen Einlagensicherungsfonds weiterführen.

Der einheitliche Abwicklungsausschuss (Single Resolution Board, SRB), der bisher ausschließlich für die Bankenabwicklung zuständig ist, soll in Zukunft zusätzlich den gemeinsamen Einlagensicherungsfonds verwalten.

Die EU-Kommission stützt ihren Vorschlag auf die Binnenmarktkompetenz der EU nach Art. 114 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Die Wahl dieser Rechtsgrundlage ist jedoch umstritten. In Kapitel 1 wird daher geprüft, ob die Binnenmarktkompetenz als Rechtsgrundlage für die geplante EDIS-Verordnung genutzt werden kann. Alternativ kommt als Rechtsgrundlage die Kompetenzergänzungsklausel nach Art. 352 AEUV in Betracht. Ob dies möglich ist, wird in Kapitel 2 erörtert.

Die Entscheidung über die einschlägige Rechtsgrundlage hat große Bedeutung für das Gesetzgebungsverfahren: Für Maßnahmen auf der Grundlage der Binnenmarktkompetenz gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, in dem das Europäische Parlament (EP) und der Rat gleichberechtigt entscheiden.³ Im Rat ist für eine Entscheidung die qualifizierte Mehrheit ausreichend.⁴ Vorschriften auf der Grundlage der Kompetenzergänzungsklausel dagegen muss der Rat einstimmig verabschieden, und das EP kann nur zustimmen oder ablehnen, aber keine Änderungen fordern.⁵

Aus deutscher Perspektive ist ein weiterer Unterschied, dass bei Vorschriften auf der Grundlage der Kompetenzergänzungsklausel – anders als bei Maßnahmen zur Verbesserung des Binnenmarkts – der deutsche Vertreter im Rat einen Vorschlag ablehnen muss, wenn nicht vorher ein Gesetz zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz in Kraft getreten ist.⁶

¹ Vorschlag COM(2015) 586 vom 24.11.2015 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.

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

³ Art. 114 Abs. 1 i.V.m. Art. 289 Abs. 1 und Art. 294 AEUV.

⁴ Art. 16 Abs. 3 EUV.

⁵ Art. 352 Abs. 1 AEUV.

⁶ § 8 Integrationsverantwortungsgesetz.

2 Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV)

Die Binnenmarktkompetenz ermöglicht den Erlass von EU-Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarkts, soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist.⁷ Das EP und der Rat können „Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben“, erlassen.⁸

2.1 Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften

Um die geplante EDIS-Verordnung auf die Binnenmarktkompetenz stützen zu können, muss sie erstens der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten dienen.

Laut EU-Kommission ist die Einrichtung von EDIS „für die angestrebte Verwirklichung eines harmonisierten Einlagensicherungsrahmens von wesentlicher Bedeutung“.⁹ Ferner „dürfte das europäische Einlagenversicherungssystem den Harmonisierungsprozess im Bereich der Finanzdienstleistungen [...] erleichtern“.¹⁰

Rechtsangleichung bedeutet die sachbezogene Annäherung nationaler Rechtsvorschriften an einem unionsrechtlich vorgegebenen Standard.¹¹ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) gesteht dem EU-Gesetzgeber einen Ermessensspielraum bei der Wahl der „Angleichungstechnik“ zu, „insbesondere in den Bereichen [...], die durch komplexe technische Besonderheiten gekennzeichnet sind“.¹² Der EU-Gesetzgeber soll also verschiedene Regulierungsinstrumente nutzen können.¹³ Eines dieser Regulierungsinstrumente kann „die Schaffung einer Unionseinrichtung [sein], deren Aufgabe es ist, zur Verwirklichung des Harmonisierungsprozesses beizutragen“.¹⁴ Indem der EuGH in seinem Urteil über die Leerverkaufsverordnung die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die EU-Wertpapieraufsichtsbehörde ESMA billigte, festigte er die Binnenmarktkompetenz als Organisationsnorm.¹⁵

Der SRB, der nach der geplanten EDIS-Verordnung auch für die Einlegerentschädigung zuständig sein soll, ist zwar wie die ESMA eine EU-Agentur.¹⁶ Die Rahmenbedingungen für eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf den SRB sind jedoch andere als im Falle der ESMA im oben genannten Urteil des EuGH. Dieses erfolgte vor dem Hintergrund, dass die nationalen Behörden in mehreren Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen ergriffen hatten, um bestimmte Leerverkäufe zu beschränken oder zu verbieten.¹⁷ Da in der EU „kein spezifischer gemeinsamer Regelungsrahmen“ bestand, fielen diese Maßnahmen unterschiedlich aus.¹⁸ Dagegen hat die geplante EDIS-Verordnung auf die – teilweise noch unterschiedlichen – nationalen Vorschriften zur Umsetzung

⁷ Art. 114 Abs. 1 AEUV.

⁸ Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV.

⁹ Erwägungsgrund 11 Vorschlag COM(2015) 586.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Verlag C.H. Beck, München, Art. 114, Rn. 13.

¹² EuGH, C-270/12 vom 22. Januar 2014, ECLI:EU:C:2014:18, Vereinigtes Königreich/EP und Rat, Rn. 102; EuGH, C-217/04 vom 2. Mai 2006, ECLI:EU:C:2006:279, Vereinigtes Königreich/EP und Rat, Rn. 43.

¹³ Saurer, Die Errichtung von Europäischen Agenturen auf Grundlage der Binnenmarktharmonisierungskompetenz des Art. 114 AEUV – Zum Urteil des EuGH über die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) vom 22. Januar 2014 (Rs. C-270/12), Die Öffentliche Verwaltung 2014, S. 549 (553).

¹⁴ EuGH, C-270/12 vom 22. Januar 2014, ECLI:EU:C:2014:18, Vereinigtes Königreich/EP und Rat, Rn. 104.

¹⁵ Saurer, Die Errichtung von Europäischen Agenturen auf Grundlage der Binnenmarktharmonisierungskompetenz des Art. 114 AEUV – Zum Urteil des EuGH über die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) vom 22. Januar 2014 (Rs. C-270/12), Die Öffentliche Verwaltung 2014, S. 549 (553).

¹⁶ Art. 42 Abs. 1 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.

¹⁷ EuGH, C-270/12 vom 22. Januar 2014, ECLI:EU:C:2014:18, Vereinigtes Königreich/EP und Rat, Rn. 109.

¹⁸ Ibid.

der Einlagensicherungsrichtlinie¹⁹ nicht zwingend Auswirkungen, sondern ergänzt diese lediglich. Denn trotz der Schaffung des gemeinsamen Einlagensicherungsfonds können die nationalen Einlagensicherungsfonds auch nach 2024 unverändert fortbestehen.

Insofern spricht vieles dafür, dass die geplante EDIS-Verordnung eben nicht zu einer Harmonisierung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften beiträgt.

2.2 Verbesserung des Binnenmarkts

Folgt man dennoch der obengenannten Ansicht der EU-Kommission, dass die geplante EDIS-Verordnung zu einer Harmonisierung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften beiträgt, muss sie zweitens die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem die Grundfreiheiten gewährleistet sind, und der Wettbewerb vor Verfälschungen geschützt ist.^{20,21} EU-Maßnahmen auf Grundlage der Binnenmarktkompetenz müssen der Verwirklichung des Binnenmarkts, also seiner Verbesserung dienen.²² Sie sollen „spürbare“ Hindernisse für die Wahrnehmung der Grundfreiheiten und Wettbewerbsverzerrungen beseitigen, also Beeinträchtigungen des Binnenmarktes, die ein gewisses Gewicht haben.²³ Die Wahl der Rechtsgrundlage muss auf der Grundlage „objektive[r], gerichtlich nachprüfbar[e] Umstände [erfolgen], zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören“.²⁴ Bei der Prüfung, ob das Ziel des Rechtsakts die Verbesserung des Binnenmarkts ist, ist erstens die Intention des Gesetzgebers zu prüfen und zweitens festzustellen, ob der Rechtsakt objektiv zur Verwirklichung des Binnenmarkts geeignet ist.²⁵

Da der Anwendungsbereich der geplanten EDIS-Verordnung auf die an der Bankenunion teilnehmenden Mitgliedstaaten – derzeit also auf die Euro-Zone – begrenzt ist, werden die Auswirkungen jeweils getrennt für die Euro-Zone und die gesamte EU untersucht.

2.2.1 Verbesserung des Binnenmarktes innerhalb der Euro-Zone

Der EU-Gesetzgeber muss erstens anstreben, mithilfe der geplanten EDIS-Verordnung den Binnenmarkt zumindest innerhalb der Euro-Zone zu verbessern.

Laut den Erwägungsgründen der geplanten EDIS-Verordnung kann das „Fehlen eines einheitlichen Schutzniveaus zu Wettbewerbsverzerrungen führen und für Kreditinstitute im Binnenmarkt ein echtes Hindernis für die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit und für den freien Dienstleistungsverkehr darstellen.“²⁶ Die EU-Kommission begründet ihren Vorschlag auch damit, dass durch das EDIS „eine ungehinderte Wahrnehmung der Grundfreiheiten ermöglicht und so zumindest in den Mitgliedstaaten mit gemeinsamer europäischer Bankenaufsicht, Bankenabwicklung und Einlegersicherung erhebliche Wettbewerbsverzerrungen verhindert“ würden.²⁷ Ziel ist also die Verbesserung des Binnenmarktes zumindest innerhalb der Euro-Zone.

¹⁹ Richtlinie 2014/49/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Einlagensicherungssysteme (Neufassung).

²⁰ Art. 26 Abs. 2 AEUV.

²¹ Protokoll Nr. 27.

²² Leible/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Verlag C.H. Beck, München, Art. 114 AEUV, Rn. 50, Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Verlag C.H. Beck, München, Art. 114, Rn. 24.

²³ Leible/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Verlag C.H. Beck, München, Art. 114 AEUV, Rn. 41.

²⁴ Leible/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Verlag C.H. Beck, München, Art. 114 AEUV, Rn. 51.

²⁵ Ibid.

²⁶ Vorschlag COM(2015) 586, Erwägungsgrund 7.

²⁷ Vorschlag COM(2015) 586, Begründung S. 4 f.

Eine solche räumlich begrenzte Verbesserung des Binnenmarkts wird teilweise als ausreichend für die Eröffnung der Binnenmarktkompetenz angesehen.²⁸ Denn auch durch eine Verringerung der Anzahl einschlägiger Rechtsordnungen werde das Binnenmarktziel gefördert.²⁹

Folgt man dieser Ansicht, muss zweitens geprüft werden, ob die geplante EDIS-Verordnung den Binnenmarkt innerhalb der Euro-Zone auch objektiv verbessert.

Dagegen spricht zum einen, dass die Mitgliedstaaten ihre nationalen Einlagensicherungsfonds neben dem gemeinsamen Einlagensicherungsfonds weiterführen dürfen. Es besteht deshalb das Risiko, dass in manchen Mitgliedstaaten innerhalb der Euro-Zone die nationalen Einlagensicherungsfonds – samt Beitragslasten für die Banken – unverändert fortbestehen, während in anderen die Finanzmittel der nationalen Einlagensicherungsfonds an die Banken zurückerstattet werden. So würden sich die Unterschiede gegebenenfalls sogar vergrößern.

Zum anderen beruhen viele nationale Unterschiede bei der Einlagensicherung auf Wahlrechten für die Mitgliedstaaten, die ihnen die Einlagensicherungsrichtlinie einräumt. Das stellt auch die EU-Kommission in Erwägungsgrund 10 der geplanten EDIS-Verordnung klar: „Trotz der durch die Richtlinie 2014/49/EU [Einlagensicherungsrichtlinie] erreichten weiteren Harmonisierung behalten die nationalen Einlagensicherungssysteme bestimmte Optionen und Ermessensspielräume.“³⁰ Dies gelte unter anderem für Zielausstattungen, für die Beitragsberechnung relevante Risikofaktoren, Entschädigungsfristen und Mittelverwendungen.³¹ Dabei geht es etwa um die vorübergehende Erhöhung der Deckungssumme auf über 100.000 Euro je Einleger je Bank zum Beispiel wegen des Verkaufs einer privat genutzten Wohnimmobilie oder um sog. alternative Maßnahmen zur Institutssicherung.^{32,33} Diese Wahlrechte bleiben unabhängig von der geplanten EDIS-Verordnung bestehen. Die EU-Kommission stellt in ihrer Mitteilung, die den EDIS-Vorschlag begleitet,³⁴ jedoch lediglich fest, dass die Harmonisierung der nationalen Einlagensicherungssysteme „parallel zur Errichtung des EDIS [...] voranschreiten“ müsse.³⁵

Es gibt also bei der Ausgestaltung der Einlagensicherung weiterhin Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Ihre Angleichung ist gerade nicht Bestandteil der geplanten EDIS-Verordnung.

Im Ergebnis ist somit sehr fraglich, ob die geplante EDIS-Verordnung in objektiver Weise „spürbare“ Wettbewerbsverzerrungen oder Hindernisse für die Grundfreiheiten in der Euro-Zone beseitigt. Selbst wenn man eine räumlich begrenzte Verbesserung des Binnenmarktes zur Inanspruchnahme der Binnenmarktkompetenz der EU grundsätzlich für ausreichend hält, ist also fraglich, ob die Binnenmarktkompetenz als Rechtsgrundlage für die geplante EDIS-Verordnung herangezogen werden kann.

²⁸ Repasi, Gutachten zur rechtlichen Machbarkeit eines „Single Resolution Mechanism“ (SRM), <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2013/07/Gutachten-zur-rechtlichen-Machbarkeit.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016, S. 2 f.; Herrmann/Rosenfeldt, Europarechtliche Grundlagen und Grenzen der Errichtung eines einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM), http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/eur_opaeische_union/PDF/SRM-Gutachten_final.pdf, zuletzt abgerufen am 15.03.2016, S. 11 f.

²⁹ Repasi, Gutachten zur rechtlichen Machbarkeit eines „Single Resolution Mechanism“ (SRM), <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2013/07/Gutachten-zur-rechtlichen-Machbarkeit.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.03.2016, S. 2 f.

³⁰ Vorschlag COM(2015) 586, Erwägungsgrund 10.

³¹ Ibid.

³² Art. 6 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 3 der Richtlinie 2014/49/EU.

³³ In Deutschland dürfen anerkannte institutsbezogene Sicherungssysteme nach § 49 Einlagensicherungsgesetz „Maßnahmen zur Abwendung einer Bestandsgefährdung“ durchzuführen.

³⁴ Mitteilung COM(2015) 587 der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Auf dem Weg zur Vollendung der Bankenunion“ vom 24.11.2015.

³⁵ Mitteilung COM(2015) 587, S. 11.

2.2.2 Verbesserung des Binnenmarktes innerhalb der gesamten EU

Nach hier vertretener Auffassung ist eine lediglich räumlich begrenzte Verbesserung des Binnenmarkts für die Eröffnung der Binnenmarktkompetenz allerdings nicht ausreichend. Denn der Binnenmarkt umfasst grundsätzlich das Gebiet sämtlicher Mitgliedstaaten.³⁶ Ausnahmen wie die sog. verstärkte Zusammenarbeit³⁷ von mindestens neun Mitgliedstaaten als ultima ratio oder vorübergehende Ausnahmeregelungen³⁸ sind abschließend in den Verträgen normiert.³⁹

Während die geplante EDIS-Verordnung für die Euro-Zone den gemeinsamen Einlagensicherungsfonds einführt, bleibt es in den Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone ausschließlich bei den nationalen Fonds.

Ob ein gemeinsames Einlagensicherungssystem für die Euro-Zone das Vertrauen der Einleger der Euro-Zone in die Sicherheit ihrer Bankeinlagen erhöhen oder gar eher verringern wird, ist nicht pauschal zu beantworten und hängt wohl entscheidend von der jeweiligen Glaubwürdigkeit des bestehenden nationalen Einlagensicherungssystems ab.

Geht man davon aus, dass das Vertrauen der Einleger der Euro-Zone durch das gemeinsame Einlagensicherungssystem steigt, dann ergibt sich daraus ein Nachteil für Banken in Nicht-Euro-Staaten. Geht man vom Gegenteil aus, ergibt sich ein Nachteil für die Banken der Euro-Zone. In jedem Fall wird aber der Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt, weil sich EDIS in unterschiedlicher Weise auf das Einlegervertrauen in der Euro-Zone und in der Nicht-Euro-Zone auswirken dürfte.

Darüber hinaus droht eine weitere Verzerrung des Wettbewerbs im Binnenmarkt zwischen den Banken in Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone und den Banken in jenen Mitgliedstaaten innerhalb der Euro-Zone, die die nationalen Einlagensicherungsfonds zusätzlich zum gemeinsamen Einlagensicherungsfonds unverändert fortführen. Für diese Banken droht dann eine mehrfache Beitragsbelastung, während die Banken in Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone nur eine einfache Belastung tragen müssen.

Diese Frage spielt insbesondere eine Rolle für die sog. institutssichernden Systeme – etwa für die Einlagensicherungsfonds der Sparkassen und der Genossenschaftsbanken in Deutschland. Diese Systeme dürfen bisher neben der Entschädigung von Einlegern und der Mitfinanzierung von Abwicklungen auch Maßnahmen zur Abwendung einer Bankeninsolvenz ergreifen, wenn die Mitgliedstaaten von ihrem Wahlrecht in der Einlagensicherungsrichtlinie Gebrauch gemacht haben. Die Finanzmittel des geplanten gemeinsamen Einlagensicherungsfonds dürfen dagegen nur für die Entschädigung von Einlegern und die Mitfinanzierung von Abwicklungen verwendet werden.⁴⁰ Institutssichernde Maßnahmen können deshalb innerhalb der Euro-Zone nur über die nationalen Einlagensicherungsfonds finanziert werden. Dadurch schafft die geplante EDIS-Verordnung aber zusätzliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb und außerhalb der Euro-Zone.

Zwar können sich die Mitgliedstaaten außerhalb der Euro-Zone für eine Teilnahme an der EZB-Aufsicht und damit an der Bankenunion entscheiden. Eine Teilnahme aller Mitgliedstaaten ist aber auch auf längere Sicht nicht absehbar

³⁶ Art. 52 EUV i.V.m. Art. 355 AEUV.

³⁷ Art. 20 EUV und Art. 326 ff. AEUV.

³⁸ Art. 27 AEUV.

³⁹ a. A. Herrmann/Rosenfeldt, Europarechtliche Grundlagen und Grenzen der Errichtung eines einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus (SRM), http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/europaeische_union/PDF/SRM-Gutachten_final.pdf, zuletzt abgerufen am 15.03.2016, S. 11 f.

⁴⁰ Art. 41p und 41q Vorschlag COM(2015) 586.

Im Ergebnis führt die geplante EDIS-Verordnung also nicht zu einer Verbesserung, sondern im Gegenteil zu einer Spaltung des Binnenmarkts zwischen der Euro-Zone und der Nicht-Euro-Zone.

2.3 Schwerpunkt der geplanten EDIS-Verordnung

Drittens kann die geplante EDIS-Verordnung nur dann auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden, wenn die Verbesserung des Binnenmarkts das wesentliche Ziel des EU-Gesetzgebers ist. Verfolgt ein Gesetzgebungsakt zwei Ziele, von denen eines wesentlich ist und das andere nur eine untergeordnete Bedeutung hat, muss die Rechtsgrundlage herangezogen werden, die die wesentliche Zielsetzung erfordert.⁴¹ Damit trotz der Weite des Binnenmarktbegriffs dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Rechnung getragen wird, muss hier also die Binnenmarktverwirklichung der Schwerpunkt des Gesetzgebungsakts sein.⁴²

Einlagensicherungssysteme sollen das Vertrauen der Einleger sichern, um Bank Runs zu verhindern und so die Finanzstabilität zu erhalten. Zwar kann durch eine Harmonisierung etwa der Zielausstattungen und der Höhe der Deckung der Binnenmarkt verbessert werden. Die geplante EDIS-Verordnung thematisiert aber diese Frage nicht. Vielmehr führt sie im Wesentlichen den gemeinsamen Einlagensicherungsfonds ein, dessen Ziel es ist, durch ein höheres Volumen der Finanzmittel die Glaubwürdigkeit der Einlagensicherung zu erhöhen und somit die Finanzstabilität zu stärken. Deshalb erscheint es zweifelhaft, dass die Verbesserung des Binnenmarkts hier das wesentliche Ziel ist. Auch aus diesem Grund kann die geplante EDIS-Verordnung nicht auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden.

2.4 Zwischenergebnis

Die geplante EDIS-Verordnung kann nach hier vertretener Auffassung nicht auf die Binnenmarktkompetenz gestützt werden. Erstens spaltet sie den Binnenmarkt innerhalb der gesamten EU, statt ihn zu verbessern. Zweitens verbessert sie nicht einmal den Binnenmarkt innerhalb der Euro-Zone. Drittens ist das wesentliche Ziel der geplanten EDIS-Verordnung die Stärkung der Finanzstabilität und nicht die Verbesserung des Binnenmarktes.

3 Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV)

Da die Binnenmarktkompetenz als Rechtsgrundlage für die EDIS-Verordnung nicht geeignet ist, wird im Folgenden geprüft, ob die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) einschlägig sein könnte.

Die Kompetenzergänzungsklausel ermöglicht den Erlass von geeigneten EU-Vorschriften, wenn „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich [erscheint], um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und [...] in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen [sind]“.⁴³

3.1 Verwirklichung eines Vertragsziels

Die Kompetenzergänzungsklausel darf also nur genutzt werden, „um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“.⁴⁴ Die Ziele der Verträge finden sich in erster Linie in Art. 3 EUV.⁴⁵

⁴¹ Leible/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Verlag C.H. Beck, München, Art. 114 AEUV, Rn. 129. Herrnfeld, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Art. 114 AEUV, Rn. 23.

⁴² Leible/Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Verlag C.H. Beck, München, Art. 114 AEUV, Rn. 47; Herrnfeld, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Art. 114 AEUV, Rn. 23.

⁴³ Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV.

⁴⁴ Art. 352 Abs. 1 S. 1 AEUV.

⁴⁵ Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Verlag C.H. Beck, München, Art. 352, Rn. 30.

Für die geplante EDIS-Verordnung kommen zwei Ziele in Betracht: die Errichtung eines Binnenmarkts⁴⁶ und die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion⁴⁷. Das Ziel der Errichtung eines Binnenmarktes kann nicht zur Grundlage für die Anwendung der Kompetenzergänzungsklausel gemacht werden, weil die geplante EDIS-Verordnung, wie gezeigt, den Binnenmarkt gerade nicht verbessert. Es verbleibt das Ziel der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 3 Abs. 4 EUV).

In der Tat lässt sich die geplante EDIS-Verordnung hier verorten: Die EU-Kommission veröffentlichte den EDIS-Vorschlag vor dem Hintergrund des Berichts der fünf Präsidenten⁴⁸ und der Anschlussmitteilung der EU-Kommission zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).⁴⁹ Laut EU-Kommission ist die Vollendung der Bankenunion „ein unverzichtbarer Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen und vertieften WWU“⁵⁰. Die europäische Einlagensicherung ist neben der Bankenaufsicht durch den SSM und der Bankenabwicklung durch den SRM die dritte Säule dieser Bankenunion.⁵¹ Nach Ansicht der EU-Kommission und der fünf Präsidenten „ist ein einheitliches und voll integriertes Finanzsystem [...] für das Vertrauen in das Bankensystem des Euroraums unverzichtbar“.⁵² Dieses Vertrauen in das Bankensystem ist für die Wahrung der Finanzmarktstabilität, welche „das Fundament für die Wirtschafts- und Währungspolitik der Europäischen Union“⁵³ bildet, und in der Folge für die geldpolitische Transmission in der WWU unverzichtbar.

Um die geplante EDIS-Verordnung auf die Kompetenzergänzungsklausel stützen zu können, muss sie also dem Ziel der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 3 Abs. 4 EUV) dienen.

Dabei stellen sich zwei Fragen:

Erstens ist unklar, wie die Erklärung Nr. 41 zum Vertrag von Lissabon auszulegen ist.⁵⁴ Nach dieser Erklärung kann Art. 352 Abs. 1 AEUV ausdrücklich für diejenigen Ziele herangezogen werden, die in Art. 3 Absätze 2 und 3 EUV genannt werden.⁵⁵ Dagegen darf Art. 352 ausdrücklich nicht herangezogen werden, wenn ausschließlich Ziele nach Art. 3 Abs. 1 EUV⁵⁶ verfolgt werden sollen. Die Wirtschafts- und Währungsunion als Ziel steht in Art. 3 Abs. 4 EUV. Sie wird in der Erklärung Nr. 41 also überhaupt nicht erwähnt. Im Umkehrschluss zum ersten Satz der Erklärung Nr. 41 könnte man vertreten, dass ein Abstellen auf die Wirtschafts- und Währungsunion ausgeschlossen ist. Allerdings werden nur die Ziele des Art. 3 Abs. 1 EUV im zweiten Satz der Erklärung Nr. 41 ausdrücklich ausgeschlossen. Es bleibt also offen, wie das Schweigen der Erklärung Nr. 41 zu werten ist.

Zum Teil wird vertreten, dass das Ziel des Art. 3 Abs. 4 EUV wegen seines „Konkretisierungsgrades einen besonders geeigneten Anknüpfungspunkt“ für die Kompetenzergänzungsklausel bilden.⁵⁷

⁴⁶ Art. 3 Abs. 3 EUV.

⁴⁷ Art. 3 Abs. 4 EUV.

⁴⁸ Bericht vom 22. Juni 2015: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, vorgelegt von Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission in enger Zusammenarbeit mit Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates; Jeroen Dijsselbloem, Präsident der Euro-Gruppe; Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank und Martin Schulz, Präsident des Europäischen Parlaments.

⁴⁹ Mitteilung COM(2015) 600 vom 21. Oktober 2015: Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion.

⁵⁰ Vorschlag COM(2015) 586, S. 64.

⁵¹ Vorschlag COM(2015) 586, S. 64 f.

⁵² Vorschlag COM(2015) 586, S. 64.

⁵³ Vorschlag COM(2015) 586, S. 4.

⁵⁴ Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 335 ff.

⁵⁵ Diese Ziele umfassen zum Beispiel den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, den Binnenmarkt, den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie außenpolitische Ziele.

⁵⁶ Diese Ziele sind der Frieden, die Werte der EU und das Wohlergehen der Völker der EU.

⁵⁷ Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Verlag C.H. Beck, München, Art. 352 Rn. 33.

Folgt man dieser Ansicht, ist zweitens die Frage zu beantworten, ob ein gemeinsames Einlagensicherungssystem tatsächlich der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist, dient.

Laut EU-Kommission bildet die Finanzstabilität „das Fundament für die Wirtschafts- und Währungspolitik der Europäischen Union“.⁵⁸ Denn je stabiler das Finanzsystem ist, desto besser wirken die geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank. Laut Bundesbank erfüllt ein „stabiles Finanzsystem seine zentralen gesamtwirtschaftlichen Funktionen jederzeit und reibungslos. Diese sind insbesondere die effiziente Allokation finanzieller Mittel und Risiken sowie die Bereitstellung einer leistungsfähigen und sicheren Finanzinfrastruktur.“⁵⁹ Die EZB definiert Finanzstabilität als einen Zustand, in dem das Finanzsystem – Intermediäre, Märkte und Marktinfrastrukturen – Schocks ohne eine bedeutende Unterbrechung der Finanzintermediation und der allgemeinen Bereitstellung von Finanzdienstleistungen widerstehen kann.⁶⁰

Einlagensicherungssysteme sollen die Finanzstabilität schützen, indem sie bewirken, dass Einleger auf die Sicherheit ihrer Einlagen vertrauen und ihr Geld auch in unsicheren Zeiten nicht von den Banken abziehen (Bank Run).

Entscheidend ist also, ob die geplante EDIS-Verordnung das Vertrauen der Einleger erhöht oder schwächt. Das könnte je nach Mitgliedstaat unterschiedlich sein. Eine Erhöhung des Einlegervertrauens ist in solchen Mitgliedstaaten wahrscheinlich, deren nationale Einlagensicherungsfonds weniger glaubwürdig sind. Die geplante EDIS-Verordnung könnte in diesen Mitgliedstaaten die Gefahr eines Bank Runs vermindern. In Mitgliedstaaten, die über einen glaubwürdigen nationalen Einlagensicherungsfonds verfügen, könnte die geplante EDIS-Verordnung das Einlegervertrauen aber schwächen. Das wäre der Fall, wenn bei Einlegern die Furcht überwiegt, dass die Finanzmittel des Einlagensicherungsfonds vorwiegend zur Entschädigung von Einlegern in anderen Mitgliedstaaten eingesetzt werden und bei Problemen im eigenen Mitgliedstaat der Einlagensicherungsfonds nicht mehr über ausreichende Finanzmittel verfügt. So könnten Finanz- oder Reputationsrisiken von einem Mitgliedstaat auf andere Mitgliedstaaten überspringen. Welcher dieser beiden Faktoren überwiegt, und ob die geplante EDIS-Verordnung also in der Summe eine Stärkung oder eher eine Schwächung des Einlegervertrauens bewirkt, ist im Voraus nicht abzusehen.

Weiter erschwert wird diese Einschätzung dadurch, dass letztlich das „Vertrauen“ der Einleger in die Sicherheit ihrer Einlagen Maßstab der Dinge ist. Bei der Bildung oder Vernichtung dieses Vertrauens können psychologische oder gar irrationale Faktoren eine entscheidende Rolle spielen. Gewiss ist lediglich, dass das Einlegervertrauen ein wichtiges Element der Finanzstabilität als Fundament für die Wirtschafts- und Währungspolitik der EU bildet.

3.2 Zwischenergebnis

Die geplante EDIS-Verordnung kann – unbeschadet der Frage, wie die Erklärung Nr. 41 auszulegen ist – auf die Kompetenzergänzungsklausel gestützt werden, wenn die EDIS-Verordnung das Vertrauen der Einleger innerhalb der Euro-Zone insgesamt stärkt. Ob dies der Fall ist, kann aber nicht zuverlässig im Voraus abgesehen werden.

⁵⁸ Vorschlag COM(2015) 586, Begründung S. 4.

⁵⁹ https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Aufgaben/Finanz_und_Waehrungssystem/Stabilitaet/Begriffe/begriffe_und_definitionen.html, zuletzt abgerufen am 15.03.2016.

⁶⁰ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.en.html>: “The ECB defines financial stability as a condition in which the financial system – intermediaries, markets and market infrastructures – can withstand shocks without major disruption in financial intermediation and in the general supply of financial services”. Zuletzt abgerufen am 15.03.2016.

4 Ergebnis

Die geplante EDIS-Verordnung darf nicht auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 114 AEUV) gestützt werden. Auf die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) lässt sie sich nur stützen, wenn sie das Vertrauen der Einleger innerhalb der Euro-Zone insgesamt stärkt. Ob das aber der Fall ist, kann nicht zuverlässig im Voraus abgesehen werden. In jedem Fall erfordert die Kompetenzergänzungsklausel Einstimmigkeit im Rat; jeder Mitgliedstaat besitzt also ein Vetorecht.

Zuletzt in dieser Reihe veröffentlicht:

- 01/2016: Photovoltaik-Förderung in der EU (März 2016)
- 23/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 2: EU-Recht (November 2015)
- 22/2015: Die europäische Flüchtlingskrise 1: Zahlen (November 2015)
- 21/2015: Einlagensicherung für die Eurozone (November 2015)
- 20/2015: Alkoholstrategie 2016-2022 (Oktober 2015)
- 19/2015: Zukunft des EU-Verkehrssektors (Oktober 2015)
- 18/2015: Gesetzgebung im Trilog. Das Ende der transparenten repräsentativen Demokratie? (September 2015)
- 17/2015: Das neue Konzept für eine „bessere Rechtsetzung“ (August 2015)
- 16/2015: Mehr Kohärenz beim Klimaschutz (August 2015)
- 15/2015: Kapazitätsmechanismen. Option für eine sichere und preisgünstige Stromversorgung in der EU? (Juli 2015)

Die Autorin:

Anne-Kathrin Baran ist wissenschaftliche Referentin in den Fachbereichen Finanzmärkte und Informationstechnologien.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.