



## Vorschlag EU-KOM für Verordnung zur Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems (EDIS): Sachstand

Februar 2024

### I. Genese des EDIS-Vorschlags

- Bereits in den ersten Skizzen der EU-Kommission – nachfolgend zum Grundsatzbeschluss der Euro-Staaten vom Juni 2012 zur Schaffung einer Bankenunion – wurde die gemeinsame Einlagensicherung aufgeführt. Seinerzeit stand indes die Schaffung der EZB-Aufsicht an erster Stelle.
- Obwohl Europäisches Parlament (EP) und Rat im Rahmen der Novellierung der EU-Einlagensicherungsrichtlinie vom April 2014 eine Vergemeinschaftung der Einlagensicherung oder ein verpflichtendes Rückversicherungssystem abgelehnt hatten, wurde das Thema durch die EU-Kommission alsbald wieder auf die politische Bühne gehoben. Im Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“ (sog. Bericht der fünf Präsidenten: Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, Martin Schulz) vom Juni 2015 wird als Ziel eine gemeinsame Einlagensicherung bis Ende Juni 2017 genannt.
- Nachfolgend zum „Bericht der fünf Präsidenten“ – und ungeachtet politischer Bedenken der Bundesrepublik Deutschland – hat die EU-KOM am 24. November 2015 einen Verordnungsvorschlag zur Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems (European Deposit Insurance Scheme [EDIS]) vorgelegt.
- EDIS soll über drei Phasen „Rückversicherung“, „Mitversicherung“, „Vollversicherung“ geschaffen werden. Anschließend wären die nationalen Einlagensicherungen nur noch Auszahlungsstelle, die auf Anweisung des SRB handelten. Der Verordnungsvorschlag zu EDIS (formal Änderung der SRMR) befindet sich seit 2015 im europäischen Gesetzgebungsverfahren. Aufgrund des stockenden Gesetzgebungsprozesses veröffentlichte EU-KOM im Oktober 2017 eine Mitteilung (COM(2017) 592 final). Darin hält die EU-KOM am Ziel der Vollvergemeinschaftung fest, gesteht indes zu, die Phasenübergänge an Schwellenwerte von Risikoindikatoren knüpfen zu können.
- Als langfristiges Ziel formulieren EZB, SRB und EU-KOM regelmäßig die Schaffung einer EU-FDIC nach US-amerikanischem Vorbild, d. h. die Zusammenführung des Abwicklungsfonds SRF und des perspektivischen Einlagensicherungsfonds (Deposit Insurance Fund [DIF]) unter dem Dach des SRB, ggf. mit Aufsichtskompetenzen des SRB für kleinere / mittlere Institute.



- EU-KOM erwartet von EDIS / EU-FDIC: Herauslösung Risiken der Einlagensicherung aus nationalen Staatshaushalten sowie Erleichterungen bei grenzüberschreitenden Fusionen / Großbankenexpansion (Zielbild europäische Champions mit globaler Bedeutung).
- DSGVO lehnt European Deposit Insurance Scheme ab:
  - Wahrscheinlichkeit eines Bank Run in Deutschland stiege infolge zahlreicher Zugriffsrechte auf den DIF und seiner entsprechend geringen Glaubwürdigkeit.
  - Dysfunktionalität wegen Fehlens eines fiskalischen Lenders of Last Resort; Zielkonflikte mit Preisniveaustabilität, da EZB als Letztcreditgeber für DIF fungieren müsste.
  - Zunahme grenzüberschreitender Ansteckungsgefahren (Interconnectedness)
  - zwischenstaatliche Verteilungskonflikte bei ungleicher Befüllung / Nutzung des DIF
  - Im Fall der Institutssicherungssysteme entstünde zudem das spezielle Problem von Doppelzahlungen, weil die DGS-Zielausstattung in den europäischen Fonds transferiert werden müsste, wodurch Institutssicherung über DGS-Mittel nicht mehr möglich wäre.

## II. Politischer Sachstand: EU-Parlament (EP)

- Berichterstatterin zur EDIS-VO: Esther de Lange (EVP, NL); *ab 15.02.2024 Chief of Staff for EU Climate Commissioner Wopke Hoekstra*
- Schattenberichterstatter
  - Jonas Fernandez (S&D, ES)
  - Kira Marie Peter-Hansen (Greens, DK)
  - Johan van Overtveldt (ECR [European Conservatives and Reformists], BE)
  - Dimitrios Papadimoulis (GUE [Group of European United Left/Nordic Green Left], EL)
  - Billy Kelleher (RE [Renew Europe], IE)
  - Gunnar Beck (ID, DE)
- Der Wirtschafts- und Währungsausschuss (ECON) konnte sich auf Basis des Berichtsentwurfs der Berichterstatterin im November 2016 nicht auf eine gemeinsame Position einigen. Nachfolgend ruhten die Arbeiten im ECON. Esther de Lange sah eine Priorisierung der Risikoteilung ohne hinreichende Risikoreduzierung sowie eine Vollvergemeinschaftung kritisch.
- Eine Mehrheit im EP bzw. ECON unterstützen EDIS. So wurden im Auftrag des ECON beim wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments vier Studien zur regulatorischen Behandlung von Institutssicherungssystemen in Auftrag gegeben und im April 2022 veröffentlicht. Eine der Studien wurde von vier Professoren der Universität Frankfurt verfasst (Proff. Haselmann, Krahen, Tröger, Wahrenburg). Alle Studien sehen Institutssi-



cherungssysteme, insb. das System der Sparkassen und ihrer Verbundinstitute, kritisch und stellen ihre derzeitige regulatorische Stellung sowohl bei der Anerkennung als Einlagensicherungssystem als auch bei Verbundgeschäften infrage. Die Studien sprechen sich für EDIS aus. Das Erscheinen der Studien im seinerzeitigen Vorfeld des CMDI-Reviews war bewusst gewählt. Die starke Stellung der Sparkassen und Genossenschaftsbanken ist auch verschiedenen europäischen Großbanken ein Hindernis beim europäischen Expansionsstreben. Insofern dürfte eine Schwächung der beiden deutschen Finanzverbände im Interesse zahlreicher europäischer Akteure liegen.

- Die Vorsitzende des ECON-Ausschusses, Irène Tinagli (S&D, IT), sowie die Koordinatoren der sechs Fraktionen im ECON bedauerten in einem Schreiben vom 7. Dezember 2022 an EU-KOM und Rat, dass bisher keine Fortschritte bei der Schaffung eines EDIS erzielt worden sind. EU-KOM solle den EDIS-Vorschlag von 2015 nicht zurückziehen, sondern als Grundlage für eine Wiederaufnahme der Gespräche verwenden. Zudem könne das CMDI-Review nicht als Ersatz für ein EDIS angesehen werden. Der Rat wird aufgefordert, konstruktiv mit dem EP zusammenzuarbeiten, um eine Einigung über EDIS zu erzielen.
- Aktuell treiben verschiedene Abgeordnete (insb. S&D, RE und Greens) die Arbeiten an einer Position des Parlaments zum EDIS-Vorschlag noch in dieser Legislatur voran. Dortiges bisheriges Zielbild war eine Vergemeinschaftung von zunächst 50 % der Mittel, die bei Bedarf als Kredit oder Zuschuss (Loss Coverage) an nationale Sicherungssysteme ausgereicht werden. Zusätzlich sollten die nationalen Systeme über ein System der verpflichtenden Kreditvergabe verbunden werden.
- MdEP de Lange verließ nach dem 15.02.2024 das EP. Sie wurde Kabinettschefin des niederländischen Kommissars in der EU-KOM. Die Nachbesetzung des Berichterstatters ist noch unklar (vermutlich EVP-Fraktion). Absehbar wird der Prozess der Nachbesetzung eine Positionsfindung im ECON verzögern, aber nicht aufgehalten.

### III. Politischer Sachstand: Rat

- Auf der Sitzung der EU-Finanzminister (ECOFIN) Anfang Dezember 2015 zeigten sich Deutschland, Österreich, Finnland und die Niederlande ablehnend gegenüber EDIS. Inzwischen konzentriert sich die Ablehnung primär auf Deutschland.
- Die Arbeiten waren auf die Arbeitsebene (temporär auch sog. High Level Working Group auf Staatssekretärebene) delegiert worden. Die Arbeitsgruppen behandelten technische Details eines EDIS und Maßnahmen zum Risikoabbau, ohne jedoch eine Einigung in den strittigen Punkten zu erzielen.



- Zuletzt unternahm Eurogruppen-Präsident Paschal Donohoe 2022 intensive Versuche, im Rat eine Allgemeine Ausrichtung zu EDIS herbeizuführen. Um die IPSs zu berücksichtigen, stand ein Rabatt in der DGS-Zielausstattung im Raum, der vom DSGVO wegen seiner zu geringen Höhe und Nichtdauerhaftigkeit zurückgewiesen wurde.
- Im Eurogruppen-Statement vom Juni 2022 tauchte EDIS als Zielbild des Rates nicht auf. Stattdessen wurden die Leitlinien zum CMDI-Review definiert, die – auch nach Einschätzung des BMF – im nachfolgenden Gesetzesentwurf von EU-KOM nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Die Formulierung im Statement, wonach die Besonderheiten der nationalen Bankenmärkte und der Erhalt der Funktionsfähigkeit der Institutssicherung beachtet werden müssen, erzeugte seinerzeit eine gewisse Beruhigung bei den deutschen Verbundsystemen. Indes konzentrierte sich EU-KOM auf Passagen, wonach es ein Level Playing Field geben müsse.
- Aktuell ist EDIS weder in Ratsgruppen auf Arbeitsebene noch im ECOFIN-Rat ein Thema. Eine Allgemeine Ausrichtung des Rates ist nicht erkennbar. Damit wird es – selbst im Falle einer Positionierung des Parlamentes – absehbar keine Trilogberatungen geben.
- Bei den Konsultationen zwischen DK und FeBAF im Februar 2024 hat die italienische Regierungsseite bei internen Gesprächen bestätigt, dass man fest am Ziel eines “fully-fledged EDIS” festhalte. Zielbild müsse weiterhin eine EU-FDIC sein. Der kürzlich im ECON andiskutierte Vorschlag zu einem EDIS-Bericht war aus italienischer Sicht unzureichend, da dort „nur“ ein „Liquiditäts-EDIS“ vorgesehen war.

#### IV. Position des DSGVO

- Kein Mitgliedsstaat darf mit EDIS schlechter gestellt werden. Die bestehenden Strukturen der Bankenmärkte dürfen nicht untergraben oder regulatorisch geändert werden (Strukturneutralität der Regulierung).

Die Institutssicherung wirkt als Einlagensicherung, weil sich präventiv Solvenz- und Liquidität der Institute sichert und somit den Insolvenz- sowie Entschädigungsfall verhindert. Sie ist daher auch als Einlagensicherung behördlich anerkannt. Strukturell stellt die Institutssicherung ein zentrales Element der Verbundorganisation der regionalen Sparkassen und Genossenschaftsbanken dar, da sie die Nutzung einer gemeinsamen Marke ermöglicht und regulatorische Basis der arbeitsteiligen Verbundzusammenarbeit ist.

Die Institutssicherung ist nicht kompatibel mit EDIS, da sie vor dem Entschädigungsfall ansetzt. Für jegliche Art der Ausgestaltung einer gemeinsamen europäischen Einlagen-



sicherung müsste die spezifische Funktionsweise berücksichtigt und dürfte ihr eigenständiges Handeln nicht eingeschränkt werden.

- Nach jetziger Rechtslage müssen die als Einlagensicherungssystem amtlich anerkannten institutsbezogenen Sicherungssystemen nur 25 % der Zielausstattung, d. h. 0,2 % der gedeckten Einlagen, ausschließlich zum Zwecke der Einlagenentschädigung vorgehalten (sog. Bodensatz nach Art. 11 Abs. 5 b) DGSD). Müssten die Institutssicherungssysteme jedoch wie im EDIS-Vorschlag der EU-KOM ihre Zielausstattung in Teilen oder in Gänze in ein EDIS einbringen, wären die Sparkassen und ihre Verbundinstitute zu Doppelzahlungen im Milliardenbereich gezwungen.
- Der DSGVO fordert daher eine strukturelle Ausnahme der als Einlagensicherungssystem amtlich anerkannten institutsbezogenen Sicherungssysteme im Sinne des Art. 4(2) S. 2 DGSD aus der Teilnahme an einer vergemeinschafteten europäischen Einlagen- oder Einlagenrückversicherung.
- Im Übrigen verweist der DSGVO auf eine Rechtsgutachten von Prof. Dr. Dr. h.c. Herdegen – Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und des Instituts für Völkerrecht an der Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät der Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn – aus dem Jahr 2016, wonach Art. 114 AEUV keine ausreichende Rechtsgrundlage zur Implementierung eines European Deposit Insurance Scheme darstelle. Hierzu darf es als Rechtsgrundlage zumindest Art. 352 AEUV (einstimmige Vertragsergänzung) oder eines völkerrechtlichen Vertrags bzw. einer Änderung des AEUV selbst.

\*\*\*\*\*