

AUSARBEITUNG

Thema: Einlagensicherung im Sparkassensektor

Fachbereich IV Haushalt und Finanzen

Tel.: [REDACTED]

Verfasser: [REDACTED]

Abschluss der Arbeit: 02. November 2005

Reg.-Nr.: WF IV - 176/05

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Einleitung	3
2. Abschaffung der staatlichen Haftungsgarantien	3
3. Das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe	4
3.1. Verknüpfung der Sicherungseinrichtungen	4
3.2. Institutssicherung	4
3.3. Einzelfallprüfung	5
4. Das weiterentwickelte Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe	5
4.1. Neuordnung der Fondsreihenfolge bei Stützungsfällen	5
4.2. Ausbau des Risikomonitorings	6
4.3. Risikoorientierte Beitragsbemessung	6
4.4. Ausweitung des Haftungsvolumens	6
4.5. Rechte der Fonds im Normalbetrieb	6
4.6. Handlungsmöglichkeiten der Fonds im Stützungsfall	7
5. Regionale Unterschiede	7
6. Fazit	8
7. Literaturverzeichnis	9

1. Einleitung

Die Einlagen von Kunden der Sparkassen-Finanzgruppe wurden bisher durch staatliche Haftungsgarantien und durch einen freiwilligen Haftungsverbund gesichert. Vor dem Hintergrund, dass die staatlichen Garantien aufgrund einer Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Bundesrepublik Deutschland Mitte des Jahres 2005 entfallen sind (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002: 2), hat die Sparkassen-Finanzgruppe ihr Sicherungssystem weiterentwickelt. Im Folgenden wird kurz die Abschaffung der Haftungsgarantien skizziert. Danach werden die grundlegenden Konstruktionsmerkmale und die Weiterentwicklung des Sicherungssystems dargestellt. Abschließend wird auf die aktuelle Entwicklung in den Regionen eingegangen. |

2. Abschaffung der staatlichen Haftungsgarantien |

Die Einlagensicherung im öffentlich-rechtlichen Sparkassensektor basierte traditionell auf den Rechtsinstituten Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Die Anstaltslast bezieht sich auf das Innenverhältnis von Anstalt und Anstaltsträger. Sie bezeichnet die Verpflichtung des Anstaltsträgers, in der Regel die Gebietskörperschaft, die Sparkassen bzw. Landesbanken für die Dauer ihres Bestehens zur Erfüllung ihrer Aufgaben in Stand zu halten. Die Gewährträgerhaftung beinhaltet die Haftung der Gebietskörperschaft, bei Insolvenz eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts die Ansprüche der Gläubiger zu befriedigen.

Aufgrund einer im Jahr 1999 eingelegten Beschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union prüfte die EU-Kommission, ob die Rechtsinstitute Anstaltslast und Gewährträgerhaftung mit dem europäischen Beihilferecht vereinbar sind. Im Januar 2001 teilte die Kommission der Bundesregierung als vorläufiges Resultat ihrer Prüfung mit, dass sie die bestehenden Haftungsverpflichtungen für die öffentlichen Kreditinstitute grundsätzlich als staatliche Beihilfen betrachte, die nicht mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren seien (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002: 1). Die daraufhin aufgenommenen Verhandlungen führten am 17. Juli 2001 zur „Verständigung über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung“. Auf der Grundlage dieser Verständigung wurde am 19. Juli 2005 die Gewährträgerhaftung abgeschafft und die Anstaltslast durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung ersetzt.¹ Damit stehen die staatlichen Haftungsgarantien für die Einlagensicherung nicht mehr zur Verfügung.

¹ Die deutschen Bundesländer haben ihre Sparkassengesetze bereits im Jahr 2002 entsprechend novelliert (SCHLIERBACH 2003: 153).

3. Das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe

Zur Ergänzung der staatlichen Haftungsgarantien hat die Sparkassen-Finanzgruppe seit 1969 zusätzlich ein eigenes Sicherungssystem aufgebaut. Das Sicherungssystem besteht aus elf regionalen Sparkassenstützungsfonds, der Sicherungsreserve der Landesbanken und Girozentralen und dem Sicherungsfonds der Landesbausparkassen. Grundlegende Konstruktionsmerkmale des Sicherungssystems sind die Verknüpfung der einzelnen Sicherungseinrichtungen, die Institutssicherung und der Ausschluss eines Stützungsautomatismus.

3.1. Verknüpfung der Sicherungseinrichtungen

Alle Sparkassen sind Mitglieder des zuständigen regionalen Sparkassenstützungsfonds. Zwischen den bei den regionalen Sparkassen- und Giroverbänden gebildeten Stützungsfonds besteht ein überregionaler Ausgleich. Dieser tritt ein, wenn bei einem regionalen Sparkassen- und Giroverband die für die Regelung eines Stützungsfalls notwendigen Aufwendungen die vorhandenen Fondsmittel übersteigen. Die Gemeinschaft aller Sparkassenstützungsfonds ist darüber hinaus mit den beiden übrigen Fonds (Sicherungsreserve der Landesbanken und Sicherungsfonds der Landesbausparkassen)² satzungsmäßig in einem Haftungsverbund zusammengeschlossen. Dieser wird aktiv, sofern die für die Regelung eines Stützungsfalls notwendigen Aufwendungen die Mittel der Sparkassenstützungsfonds (zuzüglich einer Nachschussverpflichtung in gleicher Höhe wie die eingezahlten Barmittel) übersteigen. Die Verknüpfung besteht ebenso in die entgegengesetzte Richtung: Kommt es zur Stützung einer Landesbank oder Landesbausparkasse und sind die jeweiligen Fondsmittel erschöpft, tragen die Sparkassenstützungsfonds Mittel zur Sanierung bei.

Durch diesen Haftungsverbund steht in einem Krisenfall somit das Gesamtvolumen aller Sparkassenstützungsfonds, der Sicherungsreserve der Landesbanken und Girozentralen und des Sicherungsfonds der Landesbausparkassen für institutssichernde Maßnahmen zur Verfügung.

3.2. Institutssicherung

Der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe verfolgt den Ansatz der Institutssicherung. Dies bedeutet, dass in einer Krise mit Hilfe der Fonds der Bestand eines Instituts gesichert wird. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass das Institut alle seine Verbindlichkeiten weiterhin erfüllen kann, sodass die Einlagen aller Kunden ohne betragsmäßige Begrenzung geschützt sind (indirekte Einlagensicherung)³.

² Die beiden Fonds sind beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) gebildet.

³ Von einer direkten Einlagensicherung spricht man, wenn ein Einlagensicherungsfonds vorrangig auf die Absicherung der Gläubiger abzielt (SCHÖNING, NOLTE 2004: 421).

3.3. Einzelfallprüfung

Gerät ein Institut in wirtschaftliche Schwierigkeiten, beschließen die Gremien der betroffenen Sicherungseinrichtungen über Stützungsmaßnahmen. Die Stützung eines Instituts wird dabei in jedem einzelnen Fall geprüft und danach wird entschieden (DSGV 2005: 4). Ein Automatismus, etwa in Form eines Rechtsanspruchs der Institute auf Stützung bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten, ist nicht vorgesehen.

4. Das weiterentwickelte Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe

Vor dem Hintergrund, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung aufgrund der Verständigung vom 17. Juli 2001 zwischen der EU-Kommission und der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr für die Einlagensicherung zur Verfügung standen, wurde das bestehende Sicherungssystem unter Beibehaltung seines grundsätzlichen Aufbaus in Teilen weiter entwickelt. Dazu haben die Mitglieder des DSGV auf einer außerordentlichen Versammlung am 18. Dezember 2003 einstimmig neue Satzungen für das Sicherungssystem beschlossen. Die neuen Satzungen werden zum 1. Januar 2006 in Kraft treten (BERNDT 2004: 74). Wesentliche Neuerungen des weiterentwickelten Haftungsverbands sind folgende Punkte:

- Neuordnung der Fondsreihenfolge bei Stützungsfällen,
- Ausbau des Risikomonitorings,
- Risikoorientierte Beitragsbemessung,
- Ausweitung des Haftungsvolumens,
- Erweiterung der Rechte der Fonds im Normalbetrieb und
- Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Fonds im Stützungsfall.

4.1. Neuordnung der Fondsreihenfolge bei Stützungsfällen

Bislang wurden bei Sparkassenstützungsfällen zunächst die Barmittel des betroffenen Fonds und, falls diese erschöpft sein sollten, anschließend die Barmittel der anderen Sparkassenstützungsfonds herangezogen. Schließlich wurden Mittel über eine in den Satzungen verankerte Nachschusspflicht mobilisiert. Diese Abfolge wurde dahingehend verändert, dass zukünftig der betroffene Fonds zunächst das gesamte Volumen seiner Fondsmittel, also Barmittel und Nachschusspflicht, aufbringen muss, bevor es zur Inanspruchnahme der anderen Sicherungseinrichtungen kommt (BERNDT 2004: 76). Daneben besteht bei der Sanierung von Landesbanken zukünftig keine Haftung der Regionalverbände außerhalb des Geschäftsgebiets der betroffenen Landesbank mehr

(SCHÖNING, NOLTE 2005: 39). Durch die neuen Regelungen soll die regionale Verantwortung der jeweiligen Stützungsfonds betont werden.

4.2. Ausbau des Risikomonitorings

Zur Früherkennung von drohenden Fehlentwicklungen bei den Mitgliedsinstituten soll das System des Risikomonitorings erweitert werden. Es umfasst qualitative Instrumente wie Berichte von Prüfern sowie ein quantitatives Instrument in Form eines Kennzahlensystems. Monitoring-Ausschüsse der jeweiligen Sicherungseinrichtungen übernehmen anhand einheitlicher Grundsätze das Risikomonitoring und kontrollieren die Risikosituation für ihren jeweiligen Fonds. Die Ergebnisse des Risikomonitorings werden zusammengefasst an einen zentralen Transparenz-Ausschuss gemeldet. Seine Aufgabe besteht unter anderem darin, eine einheitliche Anwendung der Risikomonitoring-Grundsätze in den jeweiligen Fonds sicherzustellen.

4.3. Risikoorientierte Beitragsbemessung

Durch eine risikoorientierte Bemessung der Beiträge für die Stützungsfonds sollen für die Institute Anreize zu risikobewusstem Verhalten gesetzt werden. Zugleich wird erreicht, dass sich die Fondsvolumina entsprechend den abgedeckten Risiken entwickeln (MATTHIESEN; FEST 2004: 155). Die Beitragsbemessung greift dabei auf die aufsichtsrechtlich bestimmten Risikopositionen zurück und berücksichtigt außerdem die Risikotragfähigkeit der Institute.

4.4. Ausweitung des Haftungsvolumens

Das Gesamtvolumen der Sicherungsfonds von Sparkassen und Landesbanken soll im Vergleich zum aktuellen Volumen um 50 % auf insgesamt 4,2 Mrd. Euro erhöht werden. Wie auch bisher schon, setzt sich das Gesamtvolumen der jeweiligen Fonds aus Barmitteln und einer Nachschusspflicht zusammen. Die Barmittel sind künftig mindestens in Höhe eines Drittels des Gesamtvolumens (Einzahlungs-Soll) vorzuhalten. In der verbleibenden Höhe (maximal zwei Drittel) besteht eine Nachschusspflicht.

4.5. Rechte der Fonds im Normalbetrieb

Alle Fonds des Haftungsverbundes verfügen nunmehr über einen einheitlichen Katalog von Informations- und Einwirkungsrechten. Für die Sparkassenstützungsfonds kommt es damit zu einer Ergänzung und Präzisierung, für die Sicherungsreserve der Landesbanken und den Sicherungsfonds der Landesbausparkassen zu einer deutlichen Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten. Die Rechte der Fonds sowie die entsprechenden Pflichten des einzelnen Instituts hängen vom Ergebnis des Risikomonitorings ab

(DSGV 2005: 7). So unterliegen Institute ohne besondere Risikolagen nur einfachen Informationspflichten. Bei Instituten mit Anhaltspunkten für eine erhöhte Risikolage intensivieren sich diese Informations- und Berichtspflichten. Institute der höchsten Risikostufe können unter anderem verpflichtet werden, ein Restrukturierungskonzept zu erarbeiten oder sachliche bzw. personenbezogene Maßnahmen zu veranlassen. Durch diese Abstufung der Informations- und Einwirkungsrechte sollen nicht zuletzt auch Wohlverhaltensanreize für die Institute gesetzt werden.

4.6. Handlungsmöglichkeiten der Fonds im Stützungsfall

Bei der Stützung eines Instituts stehen den Sicherungseinrichtungen vielfältige zusätzliche Maßnahmen und Auflagen zur Verfügung. Diese reichen von der Ausgabe von Besserungsscheinen, bei denen die Gelder zurückgezahlt werden, wenn sich die Lage des Instituts gebessert hat, bis hin zu Fusionen mit anderen Instituten. Im Vergleich zur bisherigen Satzungslage werden die Maßnahmen und Auflagen präziser und in allen Satzungen einheitlich dargestellt (DSGV 2005: 7).

5. Regionale Unterschiede

Nach Auskunft des DSGV bestehen im bundesweiten Haftungsverbund zwischen den Satzungen der 13 beteiligten Sicherungsfonds keine Unterschiede. Das heißt, die elf regionalen Sparkassenstützungsfonds und die Fonds der Landesbanken bzw. Landesbausparkassen verfügen zum Beispiel über einen einheitlichen Katalog von Informations- und Einwirkungsrechten und ihnen stehen die gleichen Auflagen und Maßnahmen in einem Stützungsfall zur Verfügung.

Zusätzlich zum bundesweiten Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe sind in letzter Zeit in einigen Regionen regionale Haftungsverbände zwischen Sparkassen und Landesbanken entstanden. Sie unterscheiden sich von den bestehenden Sicherungsfonds etwa dadurch, dass die Mitglieder eines solchen Haftungsverbundes einen juristisch einklagbaren Rechtsanspruch auf Hilfe haben (MUBLER 2005: 16). Ein Grund für die Einrichtung dieser Fonds ist, dass hierdurch die Bonitätsbewertung der jeweilig betroffenen Landesbank verbessert werden soll.

Bereits zum 1. Januar 2004 wurde von der Landesbank Hessen-Thüringen, dem Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen mit seinen Verbundunternehmen sowie den Sparkassen in Hessen und Thüringen ein gemeinsamer regionaler Reservefonds realisiert. Das Fondsvolumen wird sich vorläufigen Berechnungen zufolge nach Ablauf der Ansparzeit auf über 500 Millionen Euro belaufen (LANDESBANK HESSEN-THÜRINGEN 2005: 113).

In Nordrhein-Westfalen wurden mit Wirkung vom 1. Oktober 2004 zwei Reservefonds mit einem Volumen von jeweils 500 Millionen Euro eingerichtet, die sich aus Barmitteln von je 250 Millionen Euro und einer Nachschusspflicht in gleicher Höhe zusammensetzen (WESTFÄLISCH-LIPPISCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND 2005: 49). Die Barmittel werden jeweils vom Rheinischen bzw. vom Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverband durch jährliche Teilbeträge von je 12,5 Millionen Euro aufgebracht. Zusätzlich zahlt die Westdeutsche Landesbank in beide Fonds pro Jahr noch einmal den gleichen Betrag ein.

Am 1. Juli 2005 trat ein Bayerischer Reservefonds in Kraft. Er ist eine beim Sparkassenverband Bayern eingerichtete und von den bayerischen Sparkassen und der Bayerischen Landesbank getragene zusätzliche Sicherungseinrichtung, die vom bundesweiten Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe unabhängig ist. Durch den Fonds werden die bayerischen Sparkassen und die Bayerische Landesbank gegenseitig in ihrem Bestand abgesichert; es werden zudem unmittelbare Ansprüche der Gläubiger der bayerischen Sparkassen und der Bayerischen Landesbank gegen den Bayerischen Reservefonds begründet. Der Bayerische Reservefonds hat ein Haftungsvolumen von 1 Milliarde Euro (SPARKASSENVERBAND BAYERN 2005).

6. Fazit

Da seit Mitte des Jahres 2005 die staatlichen Haftungsgarantien Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für die Einlagensicherung nicht mehr zur Verfügung stehen, hat die Sparkassen-Finanzgruppe ihr Sicherungssystem reformiert. Neben einer Ausweitung des Haftungsvolumens wurde unter anderem die heftig diskutierte Verteilung möglicher Lasten zwischen den Mitgliedern des Haftungsverbundes neu geordnet. Daneben hat man die präventiven Elemente des Sicherungssystems ausgebaut. So wurde die Risikoüberwachung intensiviert; außerdem hat man ein risikoorientiertes Beitragssystem eingeführt. Die grundlegenden Konstruktionsmerkmale des bisherigen Sicherungssystems blieben erhalten. Dazu gehört der Ausschluss eines Stützungsautomatismus. Der fehlende Rechtsanspruch im bundesweiten Haftungsverbund hat unter anderem dazu geführt, dass in einigen Regionen eigene und an engere Voraussetzungen geknüpfte Stützungsfonds entstanden sind, die das Rating der betreffenden Landesbanken erhöhen sollen.

7. Literaturverzeichnis

BERNDT, Holger (2004). Weiterentwicklung des Haftungsverbunds. Sparkasse, Heft 2, S. 74 - 77.

DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND (DSGV), (2005). Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe schützt Kunden und sichert Bestand der Institute. Fakten, Analysen, Positionen 2005/18. Online im Internet: http://www.s-finanzgruppe.de/owx_medien/media1/131.pdf [Stand 19.10.05].

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002). Staatliche Beihilfe Nr. E10/2000 – Deutschland. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Brüssel 27.03.02. Online im Internet: http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/comp-2000/e010-00-2.pdf [Stand 19.10.05].

LANDESBANK HESSEN-THÜRINGEN (2005). Geschäftsbericht 2004. Online im Internet: <http://www.helaba.de/hlb/generator/wwwroot/Helaba/InvestorRelations/Geschaeftsbericht/isGeschaeftsbericht.de.html> [Stand 19.10.05].

MATTHIESEN, Sven; FEST, Alexander (2004). Haftungsverbund: Risikoorientierte Beiträge und Aufstockung des Volumens. Sparkasse, Heft 3, S. 155 – 156.

MUßLER, Hanno (2005). Für den Stützungsfall stehen 4 Milliarden Euro bereit, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.07.2005, S. 16.

SCHLIERBACH, Helmut (2003). Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Stuttgart .

SCHÖNING, Stephan; NOLTE, Bernd (2005). Reform der bankgruppenspezifischen Einlagensicherung in Deutschland. Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 1, S. 37 - 39.

SCHÖNING, Stephan; NOLTE, Bernd (2004). Modifikationen der freiwilligen Einlagensicherung in Deutschland. Österreichisches Bank Archiv, Heft 6, S. 421 – 432.

SPARKASSENVERBAND BAYERN (2005). Regionaler Reservefonds umgesetzt. Online im Internet: <http://www.sparkassenverband-bayern.de/contentserv/spkverband.de/index.php?StoryID=382> [Stand 19.10.05].

WESTFÄLISCH-LIPPISCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBAND (2005). Geschäftsbericht 2004. Online im Internet: <http://www.wlsgv.de/d233dd76501c3164/index1.htm> [Stand 19.10.05].

Feldfunktion geändert

Formatiert: Deutsch (Deutschland)

Formatiert: Deutsch (Deutschland)