

30 Die Einlagensicherung in der Bundesrepublik Deutschland

In der EG ist seit einiger Zeit eine Harmonisierung der Einlagensicherungssysteme in den Mitgliedstaaten im Gespräch, die mit der Vorlage eines entsprechenden Richtlinienvorschlags durch die EG-Kommission nunmehr konkretere Formen annimmt. Unabhängig davon hat auch die Insolvenz der Bank of Credit and Commerce International S.A. (BCCI) im Ausland zu einer Diskussion über die Angemessenheit der dort bestehenden Einlagensicherung geführt. Aus diesen Gründen soll die Einlagensicherung in Deutschland hier Gegenstand einer besonderen Betrachtung sein.

Als erste Bankengruppe errichteten die Kreditgenossenschaften in den dreißiger Jahren Hilfs- bzw. Garantiefonds für in Schwierigkeiten geratene Mitgliedsinstitute. Sie reagierten damit auf die Bankenzusammenbrüche im Gefolge der Wirtschaftskrise. Das private Bankgewerbe folgte mit größerem zeitlichen Abstand. Den ersten überregionalen Gemeinschaftsfonds des privaten Bankgewerbes („Feuerwehrfonds“) errichtete 1966 der Bundesverband des privaten Bankgewerbes. 1969 folgte der Deutsche Sparkassen- und Giroverband mit der Gründung von Sparkassenstützungsfonds. Während die Sicherungseinrichtungen des kreditgenossenschaftlichen Sektors und des Sparkassensektors von Anfang an auf eine Institutssicherung abzielten – und damit indirekt dem Einlegerschutz dienten –, schützte der Fonds des privaten Bankgewerbes Sparkonten sowie Lohn-, Gehalts- und Rentenkonten mit Guthaben bis zu 10 000 DM, später dann auch sonstige Sicht- und Termineinlagen natürlicher Personen bis zu 20 000 DM. Konten mit höheren Guthaben waren nicht in die Einlagensicherung einbezogen.

Die Insolvenzen des Jahres 1974 im Kreditgewerbe, insbesondere die zwangsweise Schließung des Bankhauses I.D. Herstatt KGaA, ließen Kritik an dieser Regelung im privaten Bankgewerbe laut werden. Angesichts möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen entschlossen sich die privaten Banken, ihre Einlagensicherung zu einem umfassenderen Einlegerschutz fortzuentwickeln und alle Sicht-, Termin- und Spareinlagen von Nichtbanken zu garantieren, und zwar pro Einleger jeweils bis zu einer Höhe von 30% des haftenden Eigenkapitals der betroffenen Bank. Gleichzeitig wurden 1976 mit der Novellierung des Kreditwesengesetzes die bankaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse erweitert (u. a. Möglichkeit der Anordnung eines Moratoriums gemäß § 46 a KWG, um es der Bankenaufsicht und der Kreditwirtschaft

zu ermöglichen, unter Einschaltung der Sicherungseinrichtungen des Kreditgewerbes wirtschaftliche Schwierigkeiten bei Kreditinstituten zu überwinden).

Indirekten Einlegerschutz leistet zudem die Liquiditäts-Konsortialbank GmbH. Sie wurde 1974 auf eine von der Bundesregierung unterstützte Initiative der Deutschen Bundesbank hin gegründet. Die Bank ist ein Spezialinstitut mit der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung, die bankwirtschaftliche Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland zu gewährleisten. Sie stellt Liquiditätshilfen in den Fällen zur Verfügung, in denen an sich gesunde Institute in vorübergehende Liquiditätsschwierigkeiten geraten. Auf diese Weise trägt sie dazu bei, Runs auf Banken zu vermeiden und deren Zusammenbruch zu verhindern. An der Liquiditäts-Konsortialbank sind neben der Deutschen Bundesbank, die 30% der Anteile hält, alle deutschen Bankengruppen beteiligt. Das Stammkapital beträgt 310 Mio DM, die Nachschußpflicht der Gesellschafter 930 Mio DM, so daß sich eine Gesamthaftung aus eigenen Mitteln von 1,24 Mrd DM ergibt. Darüber hinaus besteht eine Sonderrediskontlinie bei der Deutschen Bundesbank für Solawechsel von Kreditnehmern der Liquiditäts-Konsortialbank GmbH in Höhe von 750 Mio DM. Es ist beabsichtigt, das Stammkapital aus Gesellschaftsmitteln um 62 Mio DM auf 372 Mio DM und die Nachschußpflicht um 930 Mio DM auf 1 860 Mio DM zu erhöhen. Der Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank wird nach Durchführung dieser Kapitalmaßnahmen eine Erhöhung der Rediskontlinie prüfen.

Gründe für eine Einlagensicherung

Die nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen konzipierte Bankenaufsicht in Deutschland beläßt den Geschäftsleitern der Kreditinstitute die alleinige Verantwortung für ihre geschäftspolitischen Entscheidungen. Das Ausscheiden einzelner Institute aus dem Wettbewerb wird nicht ausgeschlossen, auch wenn die Insolvenzgefahr durch die Vorgabe qualitativer und quantitativer Rahmenbestimmungen vermindert wird. Die Bankenaufsicht kann in diesem Sinne keinen vollständigen Gläubigerschutz gewährleisten. Sie bedarf deshalb der Ergänzung durch eine funktionsfähige Einlagensicherung.

Die Bundesregierung hat in einem Bericht über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung

(„Wettbewerbs-Enquête“) vom 18. November 1968 die Notwendigkeit einer Einlagensicherung näher begründet. Ein besonderer *Schutz der Bankgläubiger* sei sozial und wirtschaftspolitisch geboten. *Bankaufsichtspolitische Gründe* sah die Bundesregierung darin, daß durch eine ergänzende Einlagensicherung die Störungsanfälligkeit der besonders vertrauensempfindlichen Kreditwirtschaft gemildert werden kann. Der Zusammenbruch eines Kreditinstituts könne eine Vertrauenskrise des gesamten Bankensystems und einen massiven Abzug von Bankeinlagen (Run) zur Folge haben. Die Gefahr einer solchen Kettenreaktion werde abgeschwächt, wenn die Einleger auf die Rückzahlung ihrer Gelder vertrauen könnten. In dem Bericht wird darauf hingewiesen, daß eine solche Vertrauenskrise auch große und gefestigte Kreditinstitute treffen könne und die Einführung einer allgemeinen Einlagensicherung deshalb im wohlverstandenen Interesse des gesamten Kreditgewerbes liege. Als weiterer Grund wurde der zunehmende *Wettbewerb in der Kreditwirtschaft* erwähnt, der auf die Auflösung der traditionellen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Bankengruppen, die Zweigstellenexpansion (nach Wegfall der Bedürfnisprüfung), die Konditionenfreiheit (nach Wegfall der staatlichen Zinsbindung) und die Intensivierung der Werbung (nach Wegfall einer staatlichen Werberegulierung) zurückgeführt wurde. Die Gefahr von Insolvenzen sei dadurch für die Zukunft höher zu veranschlagen. Eine Einlagensicherung, die verhindere, daß Verluste auf die Vielzahl kleiner Einleger durchschlagen, schütze gegen die erneute Einführung von Maßnahmen, die den Wettbewerb einschränken, und diene der *Erhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung* in der Kreditwirtschaft. Die *Beseitigung struktureller Wettbewerbsnachteile* wurde als weiterer Gesichtspunkt für die Einführung einer Einlagensicherung genannt. Der strukturelle „Sicherheitsvorsprung“ öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, resultierend aus der Anstaltslast – im Sinne einer Verpflichtung der Träger, den Bestand der Institute zu sichern – und der Gewährträgerhaftung der Errichtungskörperschaften, könne so jedenfalls in Höhe des gesicherten Betrages beseitigt werden.

Ausgestaltung der Einlagensicherung

Gegen eine gesetzlich vorgeschriebene Einlagensicherung, der alle Kreditinstitute angehören müssen, hat das Bundesministerium der Justiz im Jahre 1975 verfassungs- und rechtspolitische Bedenken vorgebracht. Unter anderem könne sie als Präzedenzfall

32 für andere Wirtschaftsbereiche leicht zu einer Aus-
höhlung des zivilrechtlichen Haftungssystems führen.

Seinerzeit hat sich die Überzeugung durchgesetzt, daß freiwillige Sicherungseinrichtungen der verschiedenen Bankengruppen der Wettbewerbssituation im Kreditgewerbe am ehesten gerecht werden. Sie lassen sehr unterschiedliche Maßnahmen zur Krisenregulierung zu. Dies wäre einer gesetzlichen Sicherungseinrichtung durch das Gebot der Gleichbehandlung aller Gläubiger wohl verwehrt. Um im Wettbewerb bestehen zu können, werden Kreditinstitute mit Einlagengeschäft letztlich auch ohne gesetzliche Verpflichtung vom Markt genötigt, in ein Sicherungssystem einzutreten und sich den disziplinierenden Anforderungen und der Überwachung durch die jeweilige Sicherungseinrichtung und deren Prüfungsverband zu unterwerfen. Diesem Zwang könnten sich allenfalls die mit einer Gewährträgerhaftung ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Institute und solche, die aufgrund ihres einwandfreien Standings und/oder ihrer Größe vom Markt als sicher oder als „too big to fail“ eingeschätzt werden, entziehen.

Es hat sich gezeigt, daß Einlagensicherungssysteme als Selbsthilfeeinrichtungen der angeschlossenen Kreditinstitute in der Tat voll funktionsfähig sind. Seit der Modifizierung der Einlagensicherungsfonds in den Jahren 1975/1976 hat eine Reihe von Banken die Schalter schließen müssen, ohne daß dies größere Beunruhigung in der Öffentlichkeit ausgelöst hätte, zum einen sicherlich, weil die Institute nur lokale Bedeutung hatten, zum anderen aber auch, weil Gläubigerverluste weitestgehend vermieden wurden.

Trotz ihrer konzeptionellen Unterschiede – Institutsicherung bei Sparkassen und Kreditgenossenschaften bzw. Einlagensicherung im engeren Sinne (Einlegersicherung) bei privaten Kreditbanken – weisen die verbandseigenen Sicherungseinrichtungen eine Reihe gemeinsamer Merkmale auf:

- Bei allen Sicherungseinrichtungen bestehen aus Beiträgen der angeschlossenen Institute gebildete Fonds, die im Sicherheitsfalle Zahlungen leisten.
- Die Einlagensicherung erstreckt sich jeweils auf die angeschlossenen Kreditinstitute in ihrer Gesamtheit, also auch auf ihre Zweigstellen im Ausland.

- Geschützt sind Einlagen ohne Rücksicht darauf, in welcher Währung sie unterhalten werden.
- Der Schutz besteht gleichermaßen für inländische und ausländische Einleger.
- Bei der Abwicklung von Schadensfällen sind die Fondsverwaltungen statutengemäß nicht an ein bestimmtes Verfahren gebunden; vielmehr sind grundsätzlich alle zur Hilfeleistung geeigneten Maßnahmen zulässig.
- Weder die geschützten Gläubiger noch die betroffenen Kreditinstitute haben einen Rechtsanspruch auf ein Eingreifen oder auf Leistungen der Sicherungseinrichtungen.
- Die Sicherungseinrichtungen greifen nicht ein im Falle einer allgemeinen Krise der Kreditwirtschaft.

In Deutschland gehören bis auf wenige Außenseiter alle Kreditinstitute einer Einlagensicherung an. Um möglichst zu vermeiden, daß Kreditinstitute entstehen, die keiner Sicherungseinrichtung angehören, hat das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen gemäß § 32 Abs. 3 KWG vor Erteilung der Erlaubnis zum Betreiben des Einlagengeschäfts den für das Kreditinstitut in Betracht kommenden Verband zu hören. Damit soll dem Verband vor der Erlaubniserteilung die Möglichkeit gegeben werden, auf Tatsachen hinzuweisen, die es nach dem Statut seiner Sicherungseinrichtung rechtfertigen würden, den Antrag auf Aufnahme in diese Sicherungseinrichtung abzulehnen. Das Bundesaufsichtsamt bleibt jedoch in seiner Entscheidung auf Zulassung des Kreditinstituts frei. Andererseits ist die Mitgliedschaft in einer Sicherungseinrichtung aber auch nicht Voraussetzung für die Erlaubniserteilung.

Kreditinstitute dürfen über ihre Zugehörigkeit zu einem Einlagensicherungsfonds sachlich informieren, aber nicht damit werben. Das Fondsstatut des Bundesverbandes deutscher Banken enthält eine solche Regelung. Zur verbesserten Information der Einleger ist in § 23 a des Entwurfs der 4. KWG-Novelle vorgesehen, daß ein Kreditinstitut, das nicht Mitglied einer Sicherungseinrichtung ist, auf diese Tatsache in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen, im Preisaushang und in einer gesondert zur Kenntnis zu nehmenden Erklärung im Kontoeröffnungsantrag hinzuweisen hat. Scheidet ein Kreditinstitut aus einer Sicherungseinrichtung aus, hat es

seine Nichtbank-Kunden hierüber unverzüglich schriftlich zu unterrichten.

Einlagensicherung aus der Sicht der Notenbank

Für die Deutsche Bundesbank ist ein stabiles Bankensystem von besonderer Bedeutung, da die Geschäftstätigkeit der Banken den Ansatzpunkt für die geldpolitische Kontrolle des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsreislaufs bildet. Eine funktionsfähige Einlagensicherung mit einer ausreichend hohen Sicherungsgrenze leistet hierzu einen Beitrag. Die bei den Sparkassen und Kreditgenossenschaften bestehende Institutssicherung (indirekte Einlagensicherung) und die bei den Kreditbanken im Statut festgelegte Grenze von 30% des jeweiligen haftenden Eigenkapitals eines Instituts je Einleger erfüllen diesen Anspruch. Freilich müssen die Sicherungseinrichtungen über angemessene Mittel bzw. Refinanzierungsmöglichkeiten verfügen, um bei möglichen Krisenfällen unverzüglich reagieren zu können. Derzeit kann davon ausgegangen werden, daß die zur Krisenbewältigung verfügbaren finanziellen und administrativen Mittel ausreichen, etwa auftretende Problemfälle zu bewältigen, ohne daß Verluste für die geschützten Einleger entstehen.

Die Bundesbank selbst ist in die Einlagensicherung nicht eingeschaltet; insbesondere bedürfen die Hilfsmaßnahmen der Sicherungseinrichtungen nicht ihrer Billigung. Auch hat die Bundesbank nicht die Funktion eines „lender of last resort“ für die Sicherungseinrichtungen. In einem marktwirtschaftlich organisierten System kann es nicht Aufgabe einer Zentralbank sein, insolvent gewordene Kreditinstitute zu stützen. Der Bundesbank ist dies bereits durch das Bundesbankgesetz verwehrt. Sie stellt Zentralbankgeld nur gegen Ankauf oder Beleihung werthaltiger Aktiva zur Verfügung. Jedoch kann sie bonitätsmäßig einwandfreie Institute, die sich in einer Liquiditätskrise befinden, über die Liquiditäts-Konsortialbank refinanzieren; die Bonität eines Instituts kann auch durch die Mithilfe anderer Kreditinstitute oder durch den Einlagensicherungsfonds hergestellt bzw. verbürgt werden, wie es etwa 1983 im Fall des Bankhauses Schröder, Münchmeyer, Hengst & Co. geschah. Ein Konflikt zwischen der Aufgabe der Geldpolitik als Stabilisierungspolitik und der Aufgabe der Sicherung des Bankensystems sollte von vornherein vermieden werden. Wenn ein Bankenzusammenbruch einen Fonds überfordert oder gar das Bankensystem als solches in seinem Bestand gefährdet, ist es Sache der Regierung bzw. des Gesetzgebers zu

entscheiden, wie mit dem wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumentarium einem „too big to fail“-Problem begegnet wird. Ihr Handeln sollte nicht vorher kalkulierbar sein.

Die Einlagensicherung im privaten Bankgewerbe

Das Statut des Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken e.V. enthält unter anderem die folgenden Regelungen:

- Mitwirken können alle privaten Kreditinstitute, denen das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen eine Vollkonzession erteilt hat und die Mitglieder im Prüfungsverband deutscher Banken e.V. sind. Sie müssen ein ausgeglichenes Ergebnis im laufenden Geschäft und die notwendige Liquidität gewährleisten sowie die Anforderungen des Kreditwesengesetzes erfüllen.
- Zur Finanzierung des Fonds wird bei den angeschlossenen Banken eine Jahresumlage in Höhe von 0,3‰ der Bilanzposition „Verbindlichkeiten aus dem Bankgeschäft gegenüber anderen Gläubigern“ erhoben (modifizierte Bemessungsgrundlagen gelten bei Hypothekenbanken, Schiffsbanken, Kreditinstituten mit Sonderaufgaben und in besonders gelagerten Einzelfällen). Neu aufgenommene Banken können neben der Umlage für das laufende Jahr zu einer einmaligen Zahlung bis zur Höhe des Dreifachen der Jahresumlage herangezogen werden. Die Anforderung der Jahresumlage kann ausgesetzt werden, wenn das Vermögen des Einlagensicherungsfonds eine angemessene Höhe erreicht hat. Der Vorstand des Bundesverbandes kann die Jahresumlage verdoppeln oder eine Sonderumlage bis zur Höhe einer Jahresumlage je Geschäftsjahr erheben, sofern dies zur Durchführung der Aufgaben des Einlagensicherungsfonds erforderlich ist. Von dieser Möglichkeit wurde in der Vergangenheit bereits Gebrauch gemacht.
- Gesichert werden bei den Banken grundsätzlich alle Verbindlichkeiten gegenüber Nichtkreditinstituten, die in der Bilanzposition „Verbindlichkeiten aus dem Bankgeschäft gegenüber anderen Gläubigern“ auszuweisen sind, sowie entsprechende Verbindlichkeiten gegenüber Kapitalanlagegesellschaften und deren Depotbanken, soweit es sich um Teile eines Fondsvermögens handelt. In der angesprochenen Bilanzposition sind im wesentlichen Sichteinlagen, Termineinlagen, Spar-

einlagen einschließlich der auf den Namen lautenden Sparbriefe enthalten. Die Sicherungsgrenze beträgt für jeden einzelnen Einleger – wie bereits erwähnt – 30% des haftenden Eigenkapitals der Bank. Höhere Verbindlichkeiten sind bis zu dieser Grenze in die Deckung einbezogen. Bei der Berechnung der geschützten Verbindlichkeiten werden alle Verbindlichkeiten gegenüber einem Gläubiger zusammengerechnet und etwaige Gegenforderungen der Bank abgezogen. Nicht gesichert sind Verbindlichkeiten, über die eine Bank Inhaberpapiere ausgestellt hat. Hierin liegt neben dem Ausschluß der Interbankverbindlichkeiten eine Einschränkung der Einlagensicherung gegenüber den Institutsgruppen, deren Sicherung sich auf die Abwendung von Zahlungsschwierigkeiten der ihnen angeschlossenen Kreditinstitute richtet (Institutssicherung). Im Zusammenhang mit der anhaltenden Verbriefung von Verbindlichkeiten nimmt allerdings der Bestand an Inhaberpapieren in der Hand des Adressatenkreises zu, der durch eine Einlagensicherung geschützt werden soll. In gewissem Sinne kann man deshalb hier von einer Lücke im Einlagensicherungssystem sprechen.

Die Sicherungseinrichtungen der Sparkassenorganisation

Das Sicherungssystem der Sparkassenorganisation besteht im wesentlichen aus

- den Sparkassenstützungsfonds der regionalen Sparkassenverbände,
- einem überregionalen Ausgleich dieser Sparkassenstützungsfonds,
- der Sicherungsreserve der Landesbanken/Girozentralen,
- dem Haftungsverbund zwischen den Sparkassenstützungsfonds und der Sicherungsreserve

und bezweckt eine Institutssicherung. Das Gesamtvolumen des Stützungsfonds eines regionalen Sparkassenverbandes soll 3‰ der Forderungen der Mitgliedssparkassen an Kunden betragen. Die Sicherungsreserve der Landesbanken/Girozentralen soll 1% der Einlagen von Nichtbankenkunden bei Girozentralen ohne Bauspareinlagen erreichen. Nach den Satzungen sowohl der Sparkassenstützungsfonds als auch der Sicherungsreserve werden von

den Mitgliedern so lange jährliche Umlagen in Höhe von 0,3‰ bzw. 1‰ der jeweiligen Bemessungsgrundlage für das Fondsvolumen erhoben, bis die Fonds 50% des satzungsmäßigen Gesamtvolumens erreicht haben. Dies ist weitestgehend der Fall. Für die verbleibenden 50% besteht eine Nachschußpflicht der Mitgliedsinstitute. Sofern das Barvermögen des Fonds durch Erhöhung der Bemessungsgrundlage oder durch Stützungsmaßnahmen unter die Sollgröße sinkt, besteht eine Auffüllungspflicht von jährlich höchstens 0,3‰ bzw. 1‰ der Bemessungsgrundlage. Daneben gibt es eine begrenzte Nachschußpflicht. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband hat ein besonderes Verfügungsrecht über höchstens 15% p.a. des Gesamtvolumens der Sparkassenstützungsfonds. Mit einer Mehrheit von neun Zehnteln der Mitgliederversammlung sind auch Beschlüsse über Hilfsmaßnahmen außerhalb der Sparkassenorganisation möglich.

Das Eintreten der Sparkassenstützungsfonds bzw. der Sicherungsreserve steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den Verpflichtungen der hinter den Instituten stehenden Gebietskörperschaften. Diese haben im Rahmen der Anstaltslast den Bestand der Institute zu sichern und im Rahmen der Gewährträgerhaftung die Rückzahlung der Verbindlichkeiten zu gewährleisten. In der Regel soll in einem engen Zusammenspiel zwischen betroffener Sparkasse, ihrem Gewährträger und dem regionalen Stützungsfonds zunächst der Gewährträger zu Hilfsmaßnahmen herangezogen werden. Wenn dessen Hilfsmaßnahmen nicht ausreichen oder nicht rechtzeitig erfolgen können, wird der regionale Sparkassenstützungsfonds eintreten.

Die Sicherungseinrichtung der Kreditgenossenschaften

Die genossenschaftliche Sicherungseinrichtung besteht aus einem Garantiefonds, der Hilfen in erster Linie in Form von Zuschüssen gegen Besse rungsschein und als Darlehen leistet, sowie aus einem Garantieverbund aller am Garantiefonds beteiligten Banken, der als zusätzliche Sicherheit Bürgschaften und Garantien gewährt. Der jährliche Normalbeitragssatz der Kreditgenossenschaften an den Garantiefonds beträgt 0,5‰ des Kundenkreditvolumens, er kann erforderlichenfalls bis auf das Vierfache erhöht werden. Davon mußte in der Vergangenheit bereits Gebrauch gemacht werden, um den aufgetretenen Problemfällen im Genossenschaftssektor begegnen zu können. Eine gericht-

liche Überprüfung von Bestimmungen der Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Volksbanken und Raiffeisenbanken, die ein Mitgliedsinstitut angesichts der hohen Beitragslast angestrengt hat, hat in erster Instanz zu einer Bestätigung des Prinzips der Institutssicherung geführt. Das Gericht hat aber eine Beitragsregelung, die allein am Kundenkreditvolumen anknüpft und andere risikorelevante Elemente wie zum Beispiel die Eigenkapitalausstattung außer acht läßt, ebenso verworfen wie eine Differenzierung von Sonderbeiträgen nach der Zugehörigkeit von Mitgliedsbanken zu regionalen Prüfungsverbänden und der jeweiligen dort eingetretenen Schadenshäufigkeit.

Die bestehende Sicherungseinrichtung hat Insolvenzfälle im Genossenschaftssektor bisher stets verhindern können. Zu Verlusten der Einleger oder einer Inanspruchnahme der Geschäftsguthaben und Haftsummen von Mitgliedern einer Kreditgenossenschaft ist es daher noch nicht gekommen. Allerdings verloren Kreditinstitute ihre Selbständigkeit im Zuge einer Sanierungsfusion.

Einlagensicherung im Ausland

In Deutschland sind die Einleger der Kreditgenossenschaften, Sparkassen und Kreditbanken im Regelfall praktisch vollständig geschützt. Im Ausland liegen die Sicherungsgrenzen dagegen deutlich niedriger. Einzelheiten können der Übersicht über den Umfang der Einlagensicherung in ausgewählten Ländern auf S. 36 entnommen werden.

In Großbritannien hat der BCCI-Fall zu einiger Unruhe unter den Einlegern geführt. Die dortige Einlagensicherung schützt nur Einlagen in nationaler Währung, und zwar höchstens 75% von bis zu 20 000 £ einer Einlage. Da ein Abwickler die Ansprüche des Einlegers zu bestätigen hat, verzögert sich häufig die Rückzahlung an die Gläubiger. Es wurde deutlich, daß ein Sicherungsfonds seinen Rückzahlungsverpflichtungen zeitnah nachkommen sollte.

In den Vereinigten Staaten wird vor dem Hintergrund der Savings and Loans-Krise seit einiger Zeit eine Neuordnung der Einlagensicherung diskutiert, wobei es bisher noch bei eher marginalen Änderungen geblieben ist. Die Sicherungsgrenze von 100 000 \$ in Verbindung mit der von der jeweiligen Risikostruktur einer Bank unabhängigen Einlagensicherungsprämie wird dort immer wieder als zu hoch kritisiert. Dadurch werde das „moral hazard“-Problem ver-

stärkt: die Einleger müssen nicht mehr auf die Bonität der einzelnen Bank achten, der es dadurch leichter gemacht wird, durch hohe Einlagenzinsen Gelder an sich zu ziehen, die letztlich nur über risikoreichere Geschäfte bedient werden können. Die Bank kann andererseits das höhere Risiko zu einem guten Teil auf das Einlagensicherungssystem abwälzen, ohne dafür eine höhere Prämienzahlung auf sich nehmen zu müssen. Hierin wird – neben kriminellen Machenschaften einiger Bankmanager, den Folgen einer mangelhaft konzipierten Deregulierung und einer teilweise ungenügenden Bankenaufsicht – eine wesentliche Ursache für die vielen Insolvenzfälle im amerikanischen Bankensystem gesehen, die zu einer Überforderung der staatlichen Einlagensicherung geführt haben. Für die Sanierung der Sicherungseinrichtungen mußten in erheblichem Umfang staatliche Mittel bereitgestellt werden. Gleichzeitig wurden die Beiträge der Banken an die staatliche Einlagensicherung Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) kräftig angehoben. Sie betragen gegenwärtig 2,3‰ der gesicherten Einlagen, d. h. mehr als das Siebenfache des Beitrages, den deutsche Kreditbanken für ihre Einlagensicherung aufbringen müssen (0,3‰). Eine weitere Gebührenerhöhung auf maximal 3,1‰ ist im Gespräch. Zugleich soll die tatsächliche Beitragshöhe der einzelnen Bank von ihrer Eigenkapitalausstattung und ihrem potentiellen Insolvenzrisiko abhängig gemacht werden.

Einlagensicherung in der EG

Bereits Ende 1986 war die EG-Kommission zu der Überzeugung gelangt, daß es zweckmäßig ist, wenn die Kreditinstitute aller Mitgliedstaaten einer Einlagensicherung angeschlossen sind. Trotz einer entsprechenden Empfehlung der Kommission¹⁾ haben zwei Mitgliedstaaten bisher jedoch noch kein Sicherungssystem eingeführt. Die Kommission hat unter anderem deshalb kürzlich den Entwurf für eine in nationales Recht umzusetzende Richtlinie des Rates über Einlagensicherungssysteme vorgelegt. Diese sollen die Einleger aller Kreditinstitute schützen und damit auch die Stabilität des gesamten Bankensystems garantieren.

Nach der derzeitigen Fassung des Richtlinienvorschlags müssen alle Kreditinstitute einem Einlagensicherungssystem angeschlossen sein. Auch privat-rechtlich organisierte Systeme werden anerkannt, denen die Möglichkeit des Ausschlusses einzelner Institute nicht verwehrt werden kann. Im Fall eines

¹ Empfehlung 87/63/EWG der Kommission vom 22. Dezember 1986 zur Einführung von Einlagensicherungssystemen in der Gemeinschaft.

Die Einlagensicherung der Geschäftsbanken in ausgewählten Ländern

Land	Einlagensicherungsgrenze		Deckung auch für			
	in Landeswährung	in D-Mark 1)	Einlagen in fremder Währung	Interbank-Einlagen	Einlagen bei inländ. Zweigniederlassungen ausländischer Banken	Einlagen bei ausländ. Zweigniederlassungen inländischer Banken
Belgien	500 000 bfrs 2)	24 300 DM	nein	nein	ja	ja 3)
Dänemark	250 000 dkr	64 700 DM	ja	nein	ja	ja 4)
Deutschland (Kreditbanken) 5)	30 % des hEK 6)		ja	nein	ja	ja
Frankreich	400 000 FF	118 900 DM	nein	nein	ja	nein
Griechenland 7)	—	—	—	—	—	—
Großbritannien	15 000 £ 8)	44 000 DM	nein	nein	ja	nein
Irland	10 000 Ir£ 9)	26 700 DM	nein 10)	nein	ja	nein
Italien	840 Mio Lit 11)	1 116 000 DM	ja	nein	ja	ja 3)
Luxemburg	500 000 LuxF	24 300 DM	ja	nein	ja	nein
Niederlande	40 000 hfl	35 500 DM	ja	nein	ja	nein
Portugal 7) 12)	—	—	—	—	—	—
Spanien	1,5 Mio Ptas	24 000 DM	ja	nein	ja	nein
Japan	10 Mio Yen	124 000 DM	nein	nein	nein	nein
Kanada	60 000 kan\$	81 000 DM	nein	ja	keine Angabe	nein
Österreich	200 000 S	28 400 DM	ja	nein	ja	ja
Schweiz	30 000 sfr	32 600 DM 13)	13)	13)	13)	13)
USA	100 000 US-\$	162 000 DM	ja	ja	ja	nein

1 Umgerechnet mit dem durchschnittlichen Kassamittelkurs im Monat Mai 1992; abgerundet. — 2 Sicherung jedoch durch das Volumen des verfügbaren Fonds begrenzt. — 3 Wenn keine Deckung durch eine ausländische Einlagensicherung besteht. — 4 Wenn keine obligatorische Deckung durch eine ausländische Einlagensicherung besteht. — 5 Bei Sparkassen und Kreditgenossenschaften Institutssicherung. — 6 Dies bedeutet für die meisten Einleger volle Deckung. — 7 Keine Einlagensicherung. — 8 75 % von bis zu 20 000 £ einer Einlage. — 9 Deckung der Einlagen bis 5 000 Ir£ zu 80%; über 5 000 bis 10 000 Ir£ zu 70%;

über 10 000 bis 15 000 Ir£ zu 50%. — 10 Fremdwährungseinlagen sollen künftig in die Sicherung einbezogen werden. — 11 100% für die ersten 200 Mio Lit einer Einlage; 80% für die folgenden 800 Mio Lit. — 12 Pläne zur Einführung einer Einlagensicherung liegen vor (Sicherungsgrenze 4,5 Mio Esc/54 000 DM (bis zu 2 Mio Esc einer Einlage 100%; über 2 bis 4 Mio Esc 75%; über 4 bis 6 Mio Esc 50%)). — 13 Gesichert sind Spareinlagen und Guthaben auf Gehaltskonten.

Quellen: EG-Kommission; United States General Accounting Office.

BBk

Ausschlusses ist die Sicherung der Einlagen noch für die Dauer eines Jahres aufrechtzuerhalten; der Entzug der Banklizenz wird nicht verlangt. Der in einer solchen Regelung liegende Widerspruch ist noch nicht ausgeräumt, gleichwohl wird man hinsichtlich der wenigen in Deutschland existierenden „Außenseiter“ nach einer Lösungsmöglichkeit suchen müssen, die dem Anspruch der Richtlinie auf eine Pflichtmitgliedschaft aller Kreditinstitute gerecht wird. Diesem Anspruch werden auch die Bausparkassen unterliegen, die mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Institute und einer privaten Bausparkasse noch keiner Einlagensicherung angehören. Das Verfahren der vereinfachten Abwicklung (Rückzahlung der Bauspareinlagen aus den Tilgungen der Bauspardarlehens-Schuldner) wird auf die Dauer kein ausreichender Ersatz sein können. Für die Deutsche Bundespost POSTBANK wird die Frage einer Mitgliedschaft in einer Sicherungseinrichtung ebenfalls aktuell werden.

Die vorgeschlagene Richtlinie sieht einen gemeinschaftsweit gültigen Mindestbetrag der Sicherung je Einleger vor, der mit 15 000 ECU (das entspricht etwa 30 000 DM) so bemessen sein soll, daß einerseits ein gewisses Risiko für den einzelnen Einleger bestehen bleibt, andererseits aber auch keine zu große Zahl der Einlagen außerhalb der Mindestdeckung liegt. Der Mindestbetrag kann von den Mitgliedstaaten in der Weise modifiziert werden, daß jedem Einleger nur ein bestimmter Vomhundertsatz seiner Einlagen erstattet wird. Hiermit ist beabsichtigt, dem Einleger eine Mitverantwortung für die Sicherheit seiner Einlagen zu übertragen und ihn dadurch zu veranlassen, sein Geld nur bei soliden, vorsichtig geleiteten Banken anzulegen, d.h. die Bonität sowie Solidität der betreffenden Bank bei seiner Anlageentscheidung zu berücksichtigen.

Den Mitgliedstaaten bleibt es überlassen, eine höhere Einlagensicherung einzuführen oder beizubehalten. Damit wurde einem deutschen Votum Rechnung getragen, das sich gegen eine niedrige verbindlich vorgegebene Sicherungsobergrenze und einen Selbstbehalt der Einleger richtete. Es widerspräche nämlich dem bisher für alle Harmonisierungsprojekte geltenden Grundsatz, daß die EG nur einheitliche Mindestanforderungen setzt, wenn nun erstmals – sicherlich auch aus Wettbewerbsgründen – die Mitgliedsländer gezwungen würden, auf höhere Standards zu verzichten.

Das als Begründung für eine Höchstgrenze herangezogene und meist überbetonte „moral hazard“-Problem verliert bei einer funktionierenden Bankenaufsicht und bei Einführung einer nach Risikogesichtspunkten gestaffelten Einlagensicherungsprämie der Mitgliedsinstitute erheblich an Gewicht. Hinzu kommt, daß die breite Masse der Einleger zu einer sachgerechten Einschätzung der Bonität einzelner Kreditinstitute nicht in der Lage ist. Es bestünde die Gefahr von Strukturverschiebungen innerhalb des Bankensystems, da Einleger ihre Gelder von den kleinen und mittleren Instituten zu den als „too big to fail“ angesehenen großen Kreditbanken und den öffentlich-rechtlichen Sparkassen umschichten würden. Auch könnte das System der Institutssicherung nicht durchgehalten werden. Schließlich wäre die wichtige Aufgabe der Einlagensicherung gefährdet, im Falle von Schief lagen in der Kreditwirtschaft einen Ansturm der Bankkunden auf die Schalter zu verhindern.

Hinsichtlich des Einlegerschutzes für Zweigniederlassungen von Kreditinstituten aus anderen Mitgliedstaaten folgt der Richtlinienvorschlag dem Grundsatz der Einlagensicherung durch das Sicherungssystem des Herkunftslandes. Bietet das Sicherungssystem des Aufnahmelandes einen höheren Einlegerschutz, muß es jedoch diesen Zweigniederlassungen aus Wettbewerbsgründen zur Erlangung eines ergänzenden Einlegerschutzes den Beitritt ermöglichen.

Bereits heute gehören dem Einlagensicherungsfonds des Bundesverbandes deutscher Banken Zweigniederlassungen ausländischer Kreditinstitute an. Dabei stellt das Statut darauf ab, daß diese Zweigniederlassungen gemäß § 53 KWG als eigenständige Kreditinstitute gelten, die der deutschen Bankenaufsicht unterliegen, über ein haftendes Eigenkapital verfügen müssen und gesondert Rechnung zu legen haben. Dies trifft nach Umsetzung der Zweiten Bankrechts-Koordinierungsrichtlinie ab 1993 auf Zweigniederlassungen von Kreditinstituten aus EG-Mitgliedstaaten nicht mehr zu. Sie werden der Bankenaufsicht ihres Herkunftslandes unterliegen; einer Zulassung im Gastland, eines gesonderten Eigenkapitals und einer gesonderten Rechnungslegung bedarf es dann nicht mehr. Dieser neuen Situation wird das Einlagensicherungsstatut anzupassen sein, um die erforderlichen Informations- und Prüfungsrechte des Fonds zu gewährleisten sowie die Beiträge an den Fonds und die Sicherungsgrenze zu quantifizieren. Darüber hin-

38 aus könnte erwogen werden, dem Sicherungssystem des Gastlandes im Falle der Inanspruchnahme durch die Zweigniederlassung eines ausländischen Kreditinstituts einen Erstattungsanspruch gegen das Heimatlandsystem zuzugestehen. Eine solche Regelung sieht die Richtlinie bisher nicht vor, sie würde aber der bankaufsichtlichen Zuständigkeit des Heimatlandes für die Zweigniederlassung Rechnung tragen.

Das in Deutschland bestehende System freiwilliger Selbsthilfeeinrichtungen der Verbände, das einen umfassenden Einlegerschutz bietet und sich als ein stabilisierender Faktor der besonders vertrauensempfindlichen Kreditwirtschaft bewährt hat, sollte zumindest in seinen Grundzügen beibehalten werden können. Dies gilt es in den kommenden Beratungen der verschiedenen EG-Gremien auch weiterhin sicherzustellen.