

# Editorial:

## Zum 25. Geburtstag des Einlagensicherungsfonds in Deutschland

Im Jahr 1974 wurde in Deutschland als Reaktion auf die Herstatt Krise (Bankhaus I.D.Herstatt KGaA) der Einlagensicherungsfond vom Bundesverband der deutschen Banken (BdB) gegründet. Seitdem gelten die Einlagen der Bankkunden als sicher. Grundlage des Einlagensicherungsfonds bildet das Statut vom Juli 1998. Der BdB stellt seine Aufgabe selbst folgendermassen dar: „Der Bundesverband deutscher Banken ist Träger der Einlagensicherung, die den Kunden der angeschlossenen privaten Banken einen praktischen vollen Einlagenschutz bietet. Das durch den Gesetzgeber anerkannte Sicherungssystem trägt wesentlich zur Stabilität des deutschen Finanzsektors bei und ist, was den Sicherungsschutz angeht, auch im Vergleich mit dem Ausland beispielhaft.“[1] Die Einlagensicherung erstreckt sich auf die angeschlossenen Institute in ihrer Gesamtheit, also auch auf die Zweigstellen im Ausland. Geschützt sind Einlagen unabhängig von der Währung, in der sie notiert sind. Der Schutz besteht gleichermassen für inländische und ausländische Einleger. Dennoch erhebt sich die Frage, ob die Beiträge zum Einlagensicherungsfond ausreichend sind, die Stabilität des Finanzsystems im Krisenfall zu gewährleisten. Informationen über die Kapitalausstattung des Fonds sind nicht öffentlich zugänglich. Die Prämien zum Fond richten sich lediglich nach dem Ausmass des Kreditrisikos, nicht aber nach dem Marktrisiko,

das eine im Einlagensicherungsfond organisierte Bank eingeht. Es erhebt sich die Frage, ob der Fond im Krisenfall tatsächlich eine Stütze des deutschen Bankensystems sein kann.

### Einlagensicherungseinrichtungen in Deutschland

Neben dem Einlagensicherungsfonds des BdB bestehen in Deutschland zusätzliche Schutzeinrichtungen für Bankeneinlagen. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland besitzen einen strukturellen Vorteil gegenüber den privaten Banken, weil ihr Bestand durch die Gebietskörperschaften im Rahmen der Anstaltslast gewährleistet wird und sie durch die Gewährträgerhaftung auf die Rückzahlung der Verbindlichkeiten vertrauen können. Der Einlagensicherungsfond der privaten Banken strebt deshalb auch an, Wettbewerbsnachteile gegenüber dem öffentlichen Bankensektor zu beseitigen.

Auch die Kreditgenossenschaften und der Verband der öffentlichen Banken (VöB) bieten eine Insolvenzversicherung der einzelnen Institute.[2] Der Einlagensicherungsfond des VöB wurde 1994 gegründet. Wesentlicher Einzahler ist die Deutsche Postbank AG, da sie die grösste der insgesamt 16 angeschlossenen Banken ist. Zum 31.12.1998 wies die Deutsche Postbank AG Verbindlich-

keiten gegenüber Kunden in Höhe von DM 101,8 Mrd. aus (Deutsche Postbank AG, GB 1998). Der Einlagensicherungsfonds der Volks- und Raiffeisenbanken ist aufgrund jüngster Krisen nahezu erschöpft. Die Höhe des Sicherungsfonds der Sparkassen ist kaum abschätzbar. Die Pleite der Mannheimer Sparkasse 1997 hat neben der badischen Sparkassensolidarität die gesamtdeutschen Reserven der Sparkassen beansprucht und sogar der Gewährträger (die Kommune) musste zahlen, also im Endeffekt der Steuerzahler. Hier ist zu erkennen, dass mit der Garantie der Solvenz einzelner Institute zwangsläufig Ansprüche in unbegrenzter Höhe entstehen können. Seit Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie in nationales Recht am 16. Juli 1998[3], ist die Mitgliedschaft an einem Einlagensicherungssystem nicht mehr freiwillig, sondern es wird jetzt eine staatlich verordnete Mindestsicherung vorgeschrieben. Da die privatrechtlich organisierte Einlagensicherung in Deutschland bei weitem über das von der EG-Norm vorgeschriebene Mindestmass hinausgeht, ändert sich am deutschen System aber kaum etwas. Die wenigen Kreditinstitute, die bislang keinem Einlagensicherungsfonds angeschlossen waren, sind nun durch die neu gegründete „Entschädigungseinrichtung der deutschen Banken GmbH“ geschützt. Per Gesetz ist der Sparerenschutz im Einklang mit der EU-Richtlinie auf 90% der Einlage und maximal DM 40.000 pro Kunden beschränkt. Ziel der EU-Regelungen war es, den unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen, die durch divergierende Systeme innerhalb der europäischen Union hervorgerufen werden, entgegenzuwirken. Die EG-Richtlinie versteht sich dabei als Mindestharmonisierung.

Indirekten Einlagenschutz leistet die Liquiditäts-Konsortialbank GmbH (Likoba), die wie der Einlagensicherungsfonds des BdB 1974 gegründet wurde. Sie hat die Aufgabe, die Liquidität von einzelnen Kreditinstituten zu sichern, wenn sie bei einwandfreier Bonität vorübergehend in Liquiditätsschwierigkeiten geraten, und gesamtwirt-

schaftlich die Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland mit dem Ausland zu gewährleisten. An der Likoba sind neben der Deutschen Bundesbank (30%) alle deutschen Bankengruppen beteiligt. Die Deutsche Bundesbank hat der Likoba einen Refinanzierungsrückhalt zugesichert.

### **Ausgestaltung der Einlagensicherung privater Banken**

Der Bundesverband deutscher Banken repräsentiert rund 280 private Banken und – gemessen am Geschäftsvolumen – etwa 35 Prozent der Kreditwirtschaft in Deutschland. Die Bandbreite reicht von den 4 Grossbanken bis hin zu kleinen Kreditinstituten, von universell tätigen bis auf einzelne Geschäftsbereiche spezialisierte Banken; sie umfasst weltweit operierende und regionale Banken sowie Niederlassungen ausländischer Banken.[4]

Zur Finanzierung des Fonds wird bei den angeschlossenen Banken eine Jahresumlage in Höhe von 0,03% der Bilanzposition „Verbindlichkeiten gegenüber Kunden“ erhoben. Neu aufgenommene Banken werden zusätzlich zu einer einmaligen Zahlung einer dreifachen Jahresumlage verpflichtet (§5, Abs. 2). Banken mit höherem Insolvenzrisiko, werden zu einer erhöhten Jahresumlage herangezogen. Die Zuordnung zu den Risikoklassen Klassen A (ausgezeichnete Bonität), B oder einer der drei Klassen C (schlechte Bonität) wird in der Anlage zum Einlagenstatut geregelt. Die Klassifizierung erfolgt einmal pro Jahr. Der Zuschlag darf das 2,5-fache einer Jahresumlage nicht übersteigen (§5, Abs. 1a). Bei den Banken der Kategorie B oder C wird der Zuschlag durch einen erhöhten Überwachungsbedarf gerechtfertigt. Dennoch kann man in Deutschland nicht im eigentlichen Sinne von risikoadäquaten Einlagensicherungsprämien sprechen.

Die Ermittlung der Jahresumlage richtet sich ausschliesslich nach der Höhe der Einlagen von Nichtbanken und nicht nach dem eingegangenen Marktrisiko eines Kreditinstitutes. Zudem kann

die Zahlung der Jahresumlage ausgesetzt werden, wenn das Fondsvermögen eine „angemessene Höhe“ erreicht (§5 Statut). Im Jahr 1999 wurde erstmals von dieser Regelung Gebrauch gemacht. Der Vorstand des BdB kann die Jahresumlage verdoppeln oder eine Sonderumlage bis zur Höhe der Jahresumlage erheben, wenn das zur Durchführung der Aufgaben des Sicherungsfonds notwendig ist. Auch dies kam in der Vergangenheit zur Anwendung (DEUTSCHE BUNDESBANK 1992). Die Sicherungsgrenze beträgt für jeden einzelnen Einleger 30% des haftenden Eigenkapitals der Bank. Damit ist die Einlagensicherung de facto eine Vollsicherung der Einlagen, selbst bei kleineren Banken. Die Sicherungseinrichtungen greifen nicht im Falle einer allgemeinen Krise der Kreditwirtschaft, also dann wenn die Abwendung eines Systemrisikos besonders angezeigt wäre. Auch die Frage, wann man von einer solchen allgemeinen Krise auszugehen hat, ist nicht geregelt. Schon beim vergleichsweise harmlosen LTCM-Fall wurde die Gefahr systemischer

**Tabelle 1: Einlagen von Kunden bei den grossen deutschen Kreditinstituten**

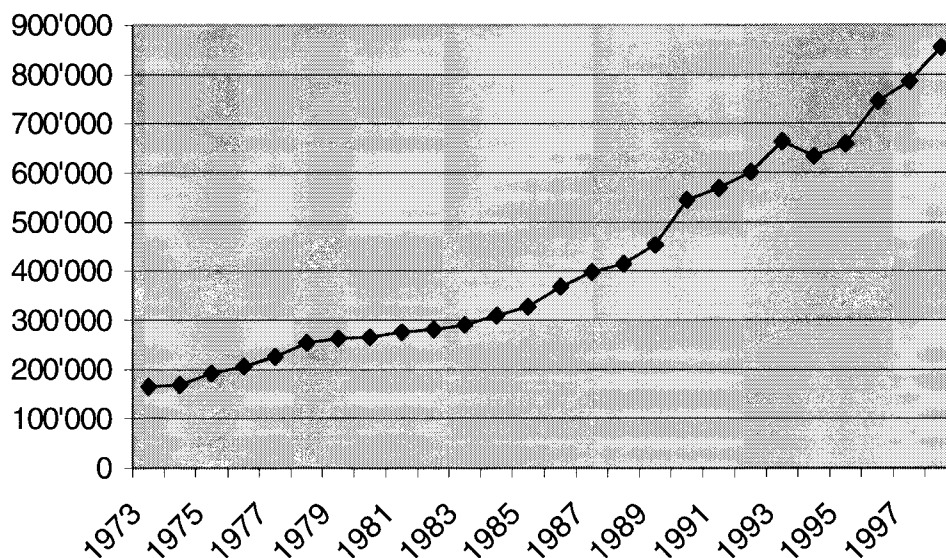
	Verbindlichkeiten gegenüber Kunden
Grossbanken[5]	406 659 Mio. DM
Regionalbanken	391 888 Mio. DM
Zweigstellen ausl. Kreditinstitute	19 675 Mio. DM
Privatbanken	37 150 Mio. DM
Summe	855 372 Mio. DM

Quelle: Bankenstatistik der Bundesbank

Risiken gesehen. Tabelle 1 zeigt die Höhe der Einlagen von Nichtbanken für die Kreditinstitute in Deutschland.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Einlagen von Nichtbanken bei den privaten Kreditinstituten in Deutschland von 1973 bis 1998, die Volumina per 31.12. eines Jahres sind der Bundesbankstatistik entnommen.

**Abbildung 1: Einlagen von Kunden bei Kreditinstituten in Mio. DM von 1973 bis 1998, jeweils zum Jahresultimo**



Im Gegensatz zur Darstellung des Einlagensicherungsfonds auf der Internetseite des BdB besitzen weder die geschützten Gläubiger noch die betroffenen Institute einen Rechtsanspruch auf ein Einschreiten oder auf Leistungen der Sicherungseinrichtungen. Damit ist der Einlagenschutz keine Versicherungsleistung. Dies habe in erster Linie versicherungsaufsichtsrechtliche Gründe, so WEBER (1994). Ausserdem sollen ferner ungerechtfertigte Leistungen versagt werden. Eine Einschränkung des Schutzes ist hierdurch aber bisher wohl nicht entstanden.

### Volumen des Einlagensicherungsfonds des BdB

Offizielle Zahlen zum Vermögen des Einlagensicherungsfonds sind nicht erhältlich. Eine Abschätzung des Volumens ist aber auf der Basis der Bilanzsummen der organisierten Banken möglich. In der Bundesbankstatistik werden unter Kreditbanken die vier deutschen Grossbanken, die Regionalbanken, Zweigstellen ausländischer Kreditinstitute und die Privatbankiers subsumiert; laut Statistik sind in dieser Kategorie 285 Banken erfasst. Der Bundesverband deutscher Banken hat rund 280 Mitglieder, die Mitglieder stimmen also weitestgehend mit der Rubrik der Statistik überein. Es werden die Zahlen der Bilanzposition Nr. 2 der Passivseite „Verbindlichkeiten gegenüber Nichtbanken“ verwendet, also Sicht- und Termineinlagen, Spareinlagen und Sparbriefe.[6] Die Jahresumlage umfasst ca. 256 Mio. DM für das Jahr 1999. Die geschätzte Entwicklung der Jahresumlage im Zeitablauf ist Tabelle 2 zu entnehmen. Die Berechnung unterstellt eine Jahresumlage von 0,03 % der Einlagen an Kunden. Ein spektakulärer Fall war die Krise des Bankhauses Schröder Münchmeyer Hengst & Co. in Frankfurt am Main im Jahre 1983 (DEUTSCHE BUNDESBANK 1992), für den der Einlagensicherungsfond Gelder zur Verfügung stellen musste. Um die Höhe des Fondsvermögens zur Einlagensicherung des Bundesverbandes deutscher Banken abzuschätzen, werden ein paar ver-

**Tabelle 2: Geschätzte Entwicklung der Jahresumlage aller Kreditbanken in Mio. DM**

	Umlage in Mio DM
1974	57
1978	75
1982	84
1986	110
1990	163
1994	190
1998	235
1999	256

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesbankstatistiken von 1957–1999 und eigene Berechnungen

einfachende Annahmen getroffen. Das Datenmaterial ist den Statistiken der Bundesbank entnommen, die beim statistischen Bundesverband angefordert werden können.

- Es wird eine Verzinsung von nominal 7% p.a. des Fondsvermögens unterstellt.[7]
- Die Höhe des Fonds vor Modifizierung des Einlagensicherungssystems (= Feuerwehffonds vor 1974) wird pauschal auf Null gesetzt.
- Es werden laufende Kosten von 0% pro Jahr angesetzt.
- Es wird vereinfachend angenommen, dass zwischen 1974 und heute keine Zahlungen erfolgt sind.

Das Volumen des Einlagensicherungsfonds wird nach folgender einfacher Überschlagsrechnung geschätzt. Dabei wird der Kapitalwert der Jahresumlagen zum Zeitpunkt 30. Juni 1999 nach folgender Formel ermittelt:

$$\sum_{t=1974}^{1999} \text{Jahresumlage}(t) \cdot 1.07^{1999-t}$$

Addiert man die jeweiligen Jahresumlagen der Banken von 1974 bis 1999 und zinst man sie auf

---

den 30. Juni 1999 auf, so erhält man das Fondsvermögen des Einlagensicherungsfonds. Demnach beliefe sich das Fondsvermögen auf 6,8 Mrd. DM. Mögliche Sonderzahlungen der Mitgliedsbanken werden vernachlässigt, weil sie nicht nachvollziehbar sind. Da die Leistungen des Fonds ebenfalls auf Null gesetzt werden, dürfte die Schätzung das tatsächliche Fondvermögen eher über- als unterschätzen.

### **Ist der deutsche Einlagenschutz ausreichend?**

Die Einlagensicherungsrichtlinie der EU enthält keine Hinweise zur angemessenen Ausstattung von Einlagensicherungseinrichtungen. Auf der Basis des abgeschätzten Vermögens von 6,8 Mrd. DM ist für das deutsche Bankensystem allerdings zu bezweifeln, ob mit diesem Betrag eine ernste Stabilitätskrise in Deutschland abgewendet werden könnte. Die vier Grossbanken in Deutschland hatten Ende 1998 ein Volumen an Einlagen in der Grössenordnung von ca. 407 Mrd. DM (siehe Tabelle 1). Daher fragt sich, ob die Aussetzung der jährlichen Zahlungen an den Einlagensicherungsfond im Jahr 1999 gerechtfertigt ist.

Aber nicht nur das angesparte Kapital im Einlagensicherungsfond ist eine wichtige Grösse, sondern auch die Höhe der jährlichen Prämien. Die Festsetzung der Prämie in Höhe von 3 Promille der Einlagen erscheint beliebig. Weder das individuelle Kredit- noch das Marktrisiko der betreffenden Bank wird ausreichend berücksichtigt. Das Insolvenzrisiko der Bank muss durch die Höhe der Prämie widergespiegelt werden. Insolvent wird eine Bank dann, wenn der Marktwert der Verbindlichkeiten die Vermögenswerte übersteigt. Man spricht in diesem Falle auch vom Kriterium der marktwertbezogenen Überschuldung (vgl. FRANKE und HAX 1999, S. 482 ff). Die Insolvenzwahrscheinlichkeit erhöht sich mit dem Marktrisiko der Aktiv- und Passivpositionen und nicht nur mit dem Credit Rating einer Bank. Unangemessene Prämien haben eklatante, volkswirtschaftliche Effekte. Bei zu preiswerten Prä-

mien subventionieren die konservativen Banken diejenigen mit grösserer Risikoneigung. Eine un-solide Risikopolitik wird durch die preiswerte Prämienpolitik sogar gefördert, da im Fall einer Krise die Schutzgemeinschaft einspringen würde. An den Kosten der riskanteren Bankpolitik werden also alle beteiligt, während die höheren Ertragschancen der riskanteren Strategie allein von der Bank genutzt würden. Eine zu teure Prämienstruktur führt ebenfalls zu vermeidbaren Mehrkosten. Die Banken in Deutschland würden durch die überhöhten Zwangskosten erhebliche Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Banken erleiden.

Dass eine nicht ausreichend dimensionierte Einlagensicherung Moral Hazard Probleme hervorruft und dann staatliche Stellen zum Eingreifen zwingen kann, zeigt das Beispiel Argentiniens: Eine Bankenkrise nahm Ende März 1980 mit dem Zusammenbruch der Banco de Intercambio Regional, der zu diesem Zeitpunkt bedeutendsten privatwirtschaftlichen Bank des Landes, ihren Ausgang. Das Einlagensicherungssystem zeigte sich als nicht ausreichend (vgl. KAISER 1996). Es kam zu massiven Abflüssen von Geldern, auch andere Kreditinstitute wurden erfasst. Die argentinische Zentralbank schritt als „lender of last resort“ ein und gewährte Finanzhilfen. Die deutsche Einlagensicherung erfüllt ihren Zweck lediglich für kleinere Insolvenzfälle. Eingriffe des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BaKred) auf Grund von Unregelmässigkeiten sind indes nichts Ungewöhnliches. Allein für 1998 lassen sich anhand der Pressemitteilungen 15 Eingriffe des BaKred gegen Kreditinstitute auf Grundlage des KWG zählen.[8] Allerdings sind die Einlagensicherungssysteme der meisten anderen Länder eher noch anfälliger als das deutsche System.

Bislang beruht das deutsche System auf einer hohen Vertrauensbasis. Man geht davon aus, das eine Bankenkrise in Deutschland durch die bestehenden Sicherungseinrichtungen abgedeckt würde. Das deutsche Einlagensicherungssystem (und die anderer Länder) ist vielleicht deshalb bisher auf keine Probe gestellt worden, gerade weil es

---

als glaubwürdig angesehen wird. Diese Glaubwürdigkeit gilt es durch eine marktgerechtere Prämienpolitik zu erhalten und zu stützen. Eine verbesserte Transparenz der Prämienpolitik auf der Basis messbarer Risikokenngrößen könnte das Vertrauen in das bestehende System erhöhen.

#### **Fussnoten**

- [1] Vgl. [www.bdb.de/](http://www.bdb.de/)
- [2] Vgl. [www.voeb.de/einlagensicherung/](http://www.voeb.de/einlagensicherung/)
- [3] Gesetz zur Umsetzung der EG-Einlagensicherungsrichtlinie und der EG-Anlegerentschädigungsrichtlinie, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt Jahrgang 1998, Teil I, Nr. 45.
- [4] Quelle: [www.bdb.de/](http://www.bdb.de/)
- [5] Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank, Hypovereinsbank.
- [6] Bis 1998 wurden in dieser Kategorie auch Verbindlichkeiten gegenüber inländischen Bausparkassen und Geldmarktfonds erfasst. Von einer Berichtigung dieser Zahlen wird hier abstrahiert, da es für die Schätzung nicht wesentlich ist.
- [7] Das entspricht dem langjährigen Durchschnitt 10-jähriger deutscher Staatsanleihen.
- [8] Vgl. [www.bakred.de/texte/presse/ind\\_98.htm](http://www.bakred.de/texte/presse/ind_98.htm)

#### **Literatur**

- BACH, B. (1995): Agency-Beziehungen und Depositenversicherung – Theorie und Praxis. Bergisch Gladbach, Köln.
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1992), Hg.: Die Einlagensicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Monatsberichte der deutschen Bundesbank, Juli, pp. 30–38.
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN (1998): Statut des Einlagensicherungsfonds, Köln, Juli.
- FRANKE, G. und H. HAX (1999): Finanzwirtschaft des Unternehmens und Kapitalmarkt, Berlin u.a., 4. Auflage 1999.
- KAISER, D. (1996): Einlagensicherung und Lender of Last Resort. In: *WiSt*, Nr. 12, pp. 641–645.
- WEBER, B. (1994): Einlagensicherung europaweit. In: *Die Bank*, Nr. 8, pp. 476–479.