

Der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe

Bearbeiterin: Inken Pehla

Die Institute der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung bildeten bislang - neben dem Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe - die Grundlage für die Sicherung von Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen. Beide Institute beinhalteten im Fall wirtschaftlicher Schwierigkeiten einer Sparkasse bzw. Landesbank/Girozentrale verbindliche Leistungspflichten ihrer öffentlich-rechtlichen Träger. Unmittelbare Folge dieser Instandhaltungs- und Einstandspflichten der Kommunen bzw. Länder waren positive Bonitätseinstufungen insbesondere der Landesbanken/Girozentralen, die ihnen eine vergleichsweise günstige Refinanzierung am Kapitalmarkt ermöglichten.

Eine hiergegen erhobene Wettbewerbsbeschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union führte am 17.07.2001 zur „Verständigung über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung betreffend Landesbanken und Sparkassen“ zwischen Vertretern der Europäischen Kommission und Bundesrepublik Deutschland. Wesentliches Ergebnis dieser Verständigung war, zum 19.07.2005 die Anstaltslast durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu ersetzen und die Gewährträgerhaftung abzuschaffen. Für zum Zeitpunkt der Annahme der Verständigung bereits bestehende sowie bis zum 18.07.2005 entstandene Verbindlichkeiten wurde eine Ausnahme- bzw. Übergangsregelung vereinbart.

Mit Ersetzung bzw. Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung müssen die Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen sich selbst bzw. die Einlagen und Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften ihrer Kunden grundsätzlich ohne staatliche Unterstützung schützen. Dabei müssen insbesondere die Anforderungen des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetzes (EAG) beachtet werden. Aus ökonomischer Sicht sind die Auswirkungen des Wegfalls staatlicher Garantien auf das Rating und die damit verbundenen Refinanzierungskosten der Institute zu kompensieren.

Die Sparkassen-Finanzgruppe hat auf die europarechtlichen Vorgaben bereits reagiert und ihr schon in der Vergangenheit wesentliche Sanierungsanteile tragendes Sicherungssystem modifiziert. Auf der Mitgliederversammlung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e. V. am 18.12.2003 wurden die zu Grunde liegenden Satzungen mit Wirkung zum 01.01.2006 neu gefasst sowie die Geltung weiterer Grundsätze beschlossen. Das auf diesen Satzungen nebst Grundsatzvereinbarungen beruhende modifizierte Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe ist Anlass und Hauptgegenstand der Arbeit.

Die Arbeit ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil werden nach einer Einführung in die Thematik grundlegende Begriffe, wie der des Haftungsverbunds, der Sparkassen-Finanzgruppe und der Sicherungseinrichtung, definiert sowie Aufbau und Zielsetzung der Arbeit erläutert.

In zweiten Teil der Arbeit werden rechtlichen Grundlagen und wirtschaftliche Bedeutung der bis zum 18.07.2005 bzw. für einen Übergangszeitraum teilweise auch weiterhin geltenden Institute der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung untersucht. Es wird dargelegt, dass insbesondere die Anstaltslast - obgleich in den Sparkassen- und Landesbanken nicht durchgängig normiert - Grundlage der positiven Ratings der Landesbanken/Girozentralen bzw. der von ihnen ausgegebenen Finanzierungstitel

war. Hieran schließt sich eine Darstellung der Grundstrukturen, der historischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Bedeutung des bisherigen Sicherungssystems der Sparkassen-Finanzgruppe an. Dabei wird deutlich, dass das bisherige Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe trotz Übernahme erheblicher Sanierungsanteile und flexibler Durchführung von Stützungsmaßnahmen in den Bewertungen der Ratingagenturen keine wesentliche Berücksichtigung fand.

Nach der Darstellung der „Verständigung über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung betreffend Landesbanken und Sparkassen“ sowie den nachfolgenden „Schlussfolgerungen“ und der „Verständigung über Spezialkreditinstitute“ werden die vom Gesetzgeber vorgenommenen Gesetzesänderungen aufgezeigt. Im Anschluss werden die dem Träger einer Sparkasse bzw. Landesbank/Girozentrale verbleibenden Möglichkeiten zur Stützung seines Instituts benannt. Zuwendungen der Gemeinden bzw. Länder an die Sparkassen bzw. Landesbanken/Girozentralen unterliegen nach den Beihilfevorschriften des EG-Vertrags dem so genannten „Privat-Investor-Test“ bzw. den „Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“.

Im Anschluss wird die Notwendigkeit der Änderung des bisherigen Sicherungssystems der Sparkassen-Finanzgruppe geprüft. Nach dem EAG sind Einlagenkreditinstitute verpflichtet, Einlagen und Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften durch Zugehörigkeit zu einer Entschädigungseinrichtung zu sichern. Von der Pflichtzugehörigkeit in einer Entschädigungseinrichtung kann allerdings abgesehen werden, soweit ein Institut den institutssichernden Einrichtungen der regionalen Sparkassen- und Giroverbände oder der Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken- und Raiffeisenbanken angeschlossen ist. Voraussetzung ist neben einer ausreichenden finanziellen Ausstattung, dass die zu gewährleistende Institutssicherung entweder verpflichtend ist oder den Ein- bzw. Anlegern für den Fall der Versagung einer Institutssicherung ein ersatzweiser Anspruch in Umfang und Höhe der gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen zuerkannt wird. In ihrer bisherigen Ausgestaltung erfüllten die Satzungen der Sparkassen-Finanzgruppe diese Anforderungen nicht. Aus wirtschaftlicher Sicht sind sie dergestalt zu modifizieren, dass eine weitestgehende Kompensation des bislang durch Anstaltslast und Gewährträgerhaftung vermittelten Schutzes bewirkt wird.

Im dritten Teil der Arbeit werden zunächst die Grundlagen des neuen Sicherungssystems, das wie bisher aus untereinander verbundenen regionalen Sparkassenstützungsfonds, der Sicherheitsreserve der Landesbanken und Girozentralen, dem Sicherungsfonds der Landesbausparkassen und dem Haftungsverbund zwischen diesen Sicherungseinrichtungen besteht, dargestellt. Die neuen Satzungen sehen neben einem im Ermessen der jeweiligen Gremien stehenden Institutsschutz einen unmittelbaren Anspruch der Ein- bzw. Anleger gegen die institutssichernden Einrichtungen vor, der allerdings nicht vollumfänglich dem durch die gesetzlichen Entschädigungseinrichtungen gewährten Schutz entspricht. Das im Vergleich zum bisherigen um 50% erhöhte Gesamtvolumen aller Sparkassenstützungsfonds und der Sicherheitsreserve der Landesbanken und Girozentralen ist im Sinne des EAG als ausreichend zu erachten. Auf die Bonitätsbewertungen der Landesbanken/Girozentralen hat das neu gefasste Sicherungssystem nur bedingt Einfluss genommen, was u. a. darauf zurückzuführen ist, dass der Institutsschutz nicht verbindlich ausgestaltet wurde. Die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf Stützungsmaßnahmen stellt eine mögliche Alternative im Rahmen der Weiterentwicklung des Sicherungssystems der Sparkassen-

Finanzgruppe dar.

Im Vergleich geht der ersatzweise Schutz der Ein- bzw. Anleger durch das Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe über den der freiwilligen Einlagensicherungsfonds des Bundesverband deutscher Banken e. V. und des Bundesverband Öffentlicher Banken e. V. hinaus. Die Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V. sieht wie die der Sparkassen-Finanzgruppe ein diskretionäres Institutssicherungssystem unter ersatzweiser Sicherung der Einlagen bzw. Verbindlichkeiten aus Wertpapiergeschäften vor. Im Gegensatz zum Sicherungssystem der Sparkassen-Finanzgruppe wird dabei der gesetzlichen Mindestsicherung entsprochen.

Abschließend werden Einzelfragen des neuen Sicherungssystems, wie die eines Anspruchs auf Stützungsmaßnahmen, der Abwicklung von Stützungsfällen und des Ausscheidens aus einer Sicherungseinrichtung der Sparkassen-Finanzgruppe, untersucht. Im Rahmen der Sparkassenstützungsfonds stellt die Entscheidung über die Gewährung von Stützungsmaßnahmen einen im Ermessen des Vorstandsvorsitzenden stehenden Verwaltungsakt dar. Die Sicherheitsreserve der Landesbanken und Girozentralen, der Überregionale Ausgleich der Sparkassenstützungsfonds und der Haftungsverbund stellen Gesellschaften bürgerlichen Rechts dar, im Rahmen derer die gesetzliche Regelung zur einseitigen Leistungsbestimmung nach § 315 Abs. 1 BGB Anwendung finden. Die Gewährung von Stützungsmaßnahmen kann von der Erfüllung von Nebenbestimmungen, insbesondere von Auflagen und - entgegen dem Satzungswortlaut - auch von Bedingungen abhängig gemacht werden. Für die Sparkassen ist die Mitgliedschaft in den regionalen Sparkassenstützungsfonds ebenso wie die im jeweiligen Sparkassen- und Giroverband verpflichtend. Das Ausscheiden eines Instituts aus der Sicherheitsreserve der Landesbanken und Girozentralen ist satzungsmäßig bestimmt. Ein Anspruch auf Rückerstattung von Beitragszahlungen ist unter Rückgriff auf das Vereinsrecht zu verneinen. Im Rahmen des Überregionalen Ausgleichs der Sparkassenstützungsfonds sowie des Haftungsverbunds ist mangels satzungsmäßiger Regelung ein Ausscheiden nach vereinsrechtlichen Grundsätzen jederzeit möglich.

Die Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung in Form von Leitsätzen.

Das Projekt ist als Band 57 in der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts erschienen.