

## **„Die Reform der Einlagensicherung und Anlegerentschädigung in Deutschland“<sup>1</sup>**

*Eine Besprechung der Dissertation von Christian Hissnauer*

*von Prof. Markus C. Kerber<sup>2</sup>*

Wie schnell sich durch Krisen oder übergeordnete politische Entwicklungen eine Rechtslage ändern kann, zeigt die Dissertation von *Hissnauer*, die eine Bestandsaufnahme der bis 2012 geltenden Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungssysteme in Deutschland vornimmt, dann die Leistungsfähigkeit dieser Sicherungssysteme untersucht, um in einem dritten Kapitel einen eigenen Reformvorschlag für Einlagensicherung und Anlegerentschädigung vorzulegen. Durch die Übertragung der Bankenaufsicht der Eurozonen Kreditinstitute auf die EZB (Arbeitsaufnahme am 04.11.2014) wird sich - vorbehaltlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der ausstehenden Verfassungsbeschwerde gegen die Bankenunion (Rechtssache 2 BvR 1685/14) - die Landschaft der Bankenaufsicht sowie der Einlagensicherung vollständig ändern. Es ist der besondere Reiz der Arbeit von *Hissnauer*, dass er Erkenntnisse zu Tage fördert, die über den Enthusiasmus der Bundesregierung für das Projekt Bankenunion staunen lassen. Denn als Reaktion auf die Verabschiedung einer Richtlinie zur Schaffung eines Einlagensicherungssystems in Europa hatte die Bundesregierung noch 1993 Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof eingelegt, weil sie der Ansicht war, dass aufgrund des bestehenden deutschen Sicherungssystems es keiner europarechtlich veranlassten gesetzlichen Regelung bedürfe. Indessen setzt sich *Hissnauer* nicht mit den

---

<sup>1</sup> Baden-Baden 2013.

<sup>2</sup> Lehrt öffentliche Finanzwirtschaft und Wirtschaftspolitik an der Technischen Universität Berlin und ist Gastprofessor an der I.E.P., Paris.

# EuroPOLIS

Gründen auseinander, die den EuGH dazu bewogen haben, die Klage vollumfänglich mit Urteil vom 13. Mai 1997 abzuweisen.<sup>3</sup>

Für den Leser ist von großem Gewinn, dass man im ersten Kapitel der Dissertation einen Gesamtüberblick, insbesondere auch über die Institutssicherungen des Sparkassen- und Genossenschaftsverbandes, erhält. Dass *Hissnauer* bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der bestehenden, ganz überwiegend freiwilligen Sicherungssysteme, die Meinung vertritt, Sicherungseinrichtungen und Bankenaufsicht seien im Unterschied zu den USA unzureichend verzahnt<sup>4</sup>, ist gewiss eine treffende Beobachtung. Ob indessen Einlagensicherung und Anlegerentschädigung aus einer Verpflichtung des Staates resultieren, gem. Art 14 GG das Eigentum der Bürger zu schützen, bleibt indessen kontrovers.

Im dritten Kapitel seines Werkes begründet *Hissnauer*, warum anstelle der bestehenden Sicherungsinstitute eine zentrale Sicherungseinrichtung zur Einlagensicherung und Anlegerentschädigung zu treten habe<sup>5</sup>. Abgesehen vom Entschädigungsumfang und der Rechtsstellung des Sicherungsfonds, welchen *Hissnauer* als ein Sondervermögen gem. Art. 110 GG ausgestalten will, kann man besonders trefflich über die angeblichen Vorteile einer solchen zentralen Einrichtung streiten. Gewiss wird durch eine solche Zentralisierung der Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel vergrößert. Nicht nachvollziehbar ist aber, wie hierdurch auch die Risikoteilung verbessert werde. Bislang gehen die drei Sektoren der Bankwirtschaft einlagensicherungsrechtlich getrennte Wege. Nun soll nach Meinung von *Hissnauer* eine Zentralisierung erfolgen, die mit einer zentralisierten risikoorientierten Beitragserhebung einhergeht. Die von ihm in diesem Zusammenhang vorgeschlagene risikoorientierte Umlage der Institute<sup>6</sup> unterteilt nach den Risikogruppen A, B, C, suggeriert die Rationalität und Objektivität einer

---

<sup>3</sup> Vgl. *Hissnauer*, aao., S. 25 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Hissnauer*, aao., S. 144 ff.

<sup>5</sup> Vgl. ebenda, S. 149 ff.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda, S. 156 ff.

Beitragsbestimmung. Wie diese gewährleistet werden soll, vermag *Hissnauer* nicht überzeugend darzulegen. Es wäre auch eine Anmaßung von Wissen<sup>7</sup> zu glauben, eine zentrale staatliche Behörde, bspw. die BaFin, sei in der Lage, eine risikoadäquate Bestimmung der Beiträge für alle Banken vorzunehmen. Das geht schon deshalb nicht, weil sich die Risikostruktur von Banken je nach ihrer Geschäftslage ändert.

Einlagensicherung und Anlegerentschädigung können daher immer nur besondere Härten für die Kunden von Kreditinstituten ausgleichen, ohne das Risiko eines Marktaustrittes mit Einlagen- und Anlageverlust auszuschließen. Hier liegt mit Einschränkung der ordnungspolitische Fehler in der Argumentation von *Hissnauer*: Einlagensicherung und Anlegerentschädigung darf nicht die Risiken der Marktwirtschaft für Einleger, Anleger und die Kreditinstitute selbst im Interesse einer totalen Finanzstabilität absichern. Vielmehr kommt es darauf an, den Marktaustritt von Kreditinstituten grundsätzlich möglich zu machen, ohne einen ganzen Sektor anzustecken und ohne staatliche Brückenfinanzierungen in Anspruch zu nehmen. Diesbezüglich liegen aus Brüssel in Gestalt des *single resolution mechanism (SRM)* sowie des *single resolution fund (SRF)* Vorschläge in Gestalt einer Verordnung und eines internationalen Vertrages vor. Dass *Hissnauer* hierauf zeitbedingt nicht mehr eingehen kann, ist kein Grund, die Arbeit nicht zu lesen. Dissertationen zu einem so aktuellen und wichtigen Thema laufen notgedrungen der Zeit hinterher. Die Lektüre der Ausarbeitung von *Hissnauer* erlaubt es, die gegenwärtigen Projekte zur Bankenunion erneut ordnungspolitisch zu hinterfragen, ohne die sekundäre Frage nach der staatsrechtlichen Zulassung einer zentralisierten Einlagensicherung<sup>8</sup> zu stellen.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Hayek, Die Anmaßung von Wissen in: F.A. v. Hayek, Die Anmaßung von Wissen, Kerber, Wolfgang (Hrsg.), Neue Freiburger Studien, S. 3-16, Tübingen 1996.

<sup>8</sup> Vgl. Hissnauer, aao., Kapitel 4.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu demnächst Kerber, Den Bock zum Gärtner machen? – Eine ordnungspolitische Hinterfragung der Bankenunion, ORDO (Band 65 2014), S. 73 ff.