

Robin Blaß

Abwicklung von Banken

Eine Untersuchung der Entstehung
und der Funktionsweise des Einheitlichen
Abwicklungsmechanismus innerhalb
der Europäischen Bankenunion



Nomos

Die Reihe „Wettbewerb und Regulierung von Märkten und Unternehmen“ wird herausgegeben von

Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf

Prof. Dr. Gregor Krämer, Alanus Hochschule für
Kunst und Gesellschaft, Alfter

Prof. Dr. Jürgen Kühling, Universität Regensburg

Prof. Dr. Gerd Waschbusch, Universität des Saarlandes,
Saarbrücken

Band 42

Robin Blaß

Abwicklung von Banken

Eine Untersuchung der Entstehung
und der Funktionsweise des Einheitlichen
Abwicklungsmechanismus innerhalb
der Europäischen Bankenunion



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Saarbrücken, Univ. des Saarlandes, Diss., 2019

ISBN 978-3-8487-6243-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0356-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Geleitwort

Die von Dr. Robin Blaß vorgelegte Untersuchung befasst sich mit der Darstellung und dem kritischen Hinterfragen der Geeignetheit des den zuständigen Behörden für den Zweck einer geregelten Bankenabwicklung zur Verfügung gestellten Instrumentariums des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus als Teil der Europäischen Bankenunion. In der Arbeit wird aber auch aufgezeigt, inwieweit die erste und die dritte Säule der Europäischen Bankenunion, also der Single Supervisory Mechanism (SSM) sowie das European Deposit Insurance Scheme (EDIS), auf die zweite Säule der Europäischen Bankenunion, den Single Resolution Mechanism (SRM), einwirken beziehungsweise inwieweit das Konstrukt der drei Säulen ineinandergreift und sich gegenseitig ergänzt. Das Ganze mündet in der Beantwortung der Frage, ob durch die Errichtung der Europäischen Bankenunion in ihrer derzeitigen Ausgestaltung der vielfach angemahnte Teufelskreis zwischen Staatshaushalten und Banken, also der sog. Staaten-Banken-Nexus, wirklich durchbrochen werden konnte.

Bei der von Dr. Robin Blaß bearbeiteten Thematik handelt es sich um einen vor dem Hintergrund der gravierenden Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007 ff. wissenschaftlich sehr bedeutenden Untersuchungsgegenstand mit sehr hoher praktischer Relevanz. Unübersehbar sind seit dem Ausbruch dieser Finanz- und Wirtschaftskrise Maßnahmen zur Regulierung und Stabilisierung der Finanzmärkte ins Zentrum der gesellschaftlichen und politischen Debatte gerückt. Als Folge hiervon sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Reformen der Finanzmarktregulierung umgesetzt worden. Circa 12 Jahre nach dem Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise stellt sich allerdings – auch vor dem Hintergrund aktueller Geschehnisse – immer stärker die drängende Frage: „Haben die neuen Regulierungsmaßnahmen den Finanzsektor krisenfester gemacht?“ Ist es also vor allem mit dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus als einem der drei Grundpfeiler der Europäischen Bankenunion gelungen, die Finanzstabilität durch die Verringerung systemischer Risiken zu erhöhen? Dr. Robin Blaß ist es – geleitet von diesen Fragestellungen – gelungen, die den zuständigen Behörden auf Basis des neu geschaffenen europäischen Abwicklungsrechts zur Verfügung gestellten präventiven Befugnisse (Pflicht zur Erstellung von Abwicklungsplänen) und spezifischen

Geleitwort

Instrumente für die Abwicklung insbesondere systemrelevanter Banken einer eingehenden Würdigung zu unterziehen und in den Gesamtkontext der Europäischen Bankenunion zu stellen, um hierdurch die von ihm zu Recht aufgezeigte Lücke innerhalb des Forschungsgebiets der Beaufsichtigung von Banken zu schließen. Besonders hervorzuheben ist hierbei die durchweg kritische und praxisorientierte Auseinandersetzung mit der Thematik. Mit seiner detailreichen und sehr strukturierten Analyse des Europäischen Abwicklungsmechanismus sowie den daraus abgeleiteten Rückschlüssen leistet Dr. Robin Blaß einen überzeugenden wissenschaftlichen Beitrag zur Regulierung von Banken. Er erweist sich als profunder Experte der Sanierung und Abwicklung von Banken innerhalb der Europäischen Bankenunion. Hervorzuheben ist auch die exzellente schriftliche Ausdrucksfähigkeit von Dr. Robin Blaß, die es dem Leser der Arbeit jederzeit ermöglicht, auch komplexere Argumentationslinien stets leicht nachvollziehen zu können. Die Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Fakultät für Empirische Humanwissenschaften und Wirtschaftswissenschaft der Universität des Saarlandes als Dissertation mit hervorragendem Ergebnis angenommen und verdient eine große Verbreitung in Theorie und Praxis.

Saarbrücken, im Juli 2019

Univ.-Professor Dr. Gerd Waschbusch

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Bankbetriebslehre, an der Universität des Saarlandes. Die Arbeit wurde im Sommersemester 2019 von der Fakultät für Empirische Humanwissenschaften und Wirtschaftswissenschaft der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen.

Ich möchte an dieser Stelle gerne all jenen Menschen danken, die mich bei meinem Promotionsvorhaben begleitet und unterstützt haben.

Mein ganz besonderer Dank gebührt meinem im höchsten Maße geschätzten akademischen Lehrer und Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Gerd Waschbusch. Erst durch sein stetes Vertrauen in mich sowie aufgrund der wissenschaftlichen Betreuung und der Unterstützung meines Promotionsvorhabens konnte diese Arbeit entstehen. Die vergangenen Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl haben mich in fachlicher und persönlicher Hinsicht geprägt.

Ganz herzlich möchte ich auch Herrn Univ.-Prof. Dr. Heinz Kußmaul danken für seine bereitwillige Übernahme der Position des Zweitberichterstatters, für die trotz aller sonstigen Verpflichtungen zügige Anfertigung seines Gutachtens sowie auch für seine wertvollen Anmerkungen. Gleichmaßen danke ich Herrn Univ.-Prof. Dr. Alexander Baumeister für die Übernahme des Vorsitzes im Disputationsausschuss sowie Herrn Dr. Christoph Venitz für die Übernahme des Beisitzes im genannten Ausschuss.

Die Aufnahme meiner Dissertation in die Schriftenreihe „Wettbewerb und Regulierung von Märkten und Unternehmen“ verdanke ich den Herausgebern Herrn Univ.-Prof. Dr. Justus Haucap, Herrn Prof. Dr. Gregor Krämer, Herrn Univ.-Prof. Dr. Jürgen Kühling und Herrn Univ.-Prof. Dr. Gerd Waschbusch.

Mein aufrichtiger Dank gilt ebenso meinen derzeitigen und ehemaligen Kollegen am Lehrstuhl – Rafael Escher, Jessica Hastenteufel, Christian Kakuk, Sabrina Kiszka, Nina Kreis, Gabriela Reinstädler, Andrea Rapp und Hannes Schuster. Unter ihnen möchte ich insbesondere noch einmal denjenigen herzlich danken, die mich beim Korrekturlesen so tatkräftig unterstützt und mit wertvollen Anmerkungen versorgt haben. Der moralische

Vorwort

und fachliche Beistand aller während meiner gesamten Laufbahn als wissenschaftlicher Mitarbeiter hat einen maßgeblichen Teil zum Gelingen dieses Projekts beigetragen. Ihre Hilfe bleibt unvergessen.

Ganz besonders bedanken möchte ich mich überdies bei allen studentischen und wissenschaftlichen Hilfskräften, mit denen ich während meiner Zeit am Lehrstuhl zusammenarbeiten durfte. Insbesondere Frau Stephanie Blees und Frau Valerie Reinstädler, deren Unterstützung ich während meiner aktiven Schreibphase jeweils besonders regelmäßig in Anspruch nahm, danke ich für ihre stets akribische Arbeit und unnachlässige Hilfsbereitschaft von ganzem Herzen. Nicht zuletzt bedanke ich mich bei Frau Catherine Schröder für die angenehme Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren und für ihr auch auf persönlicher Ebene stets offenes Ohr.

In besonderer Weise unterstützt haben mich außerdem auch meine Freunde. Mein Dank gilt deshalb vor allem meinen langjährigen Freunden Thomas Werle und Björn Maas, Tobias Barth und Markus Scholl sowie der gesamten Mannschaft rund um meinen guten Freund Florian Lang. Hervorheben möchte ich in diesem Zusammenhang vor allem Eleisa Erwe und Manuel Schieler, die mich in der jüngeren Vergangenheit durch so manches Tal begleitet und mir den Weg ausgeleuchtet haben. Von ganzem Herzen danke ich außerdem meiner Familie, ohne die mein bisheriger Weg nicht derselbe gewesen wäre und die zu jeder Zeit an mich geglaubt hat und mich nach Möglichkeit unterstützt hat. Ihr widme ich diese Arbeit in aufrichtiger Liebe und unendlicher Dankbarkeit.

Saarbrücken, im Juli 2019

Robin Blaß

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	9
Symbol- und Abkürzungsverzeichnis	17
Abbildungsverzeichnis	27
Tabellenverzeichnis	29
Verzeichnis der Anlagen im Anhang	31
1. Einleitung	33
1.1. Problemstellung und Zielsetzung der Arbeit	33
1.2. Aufbau der Arbeit	36
2. Die Errichtung einer Europäischen Bankenunion	39
2.1. Eine Annäherung an den Begriff der „Bank“ für die Zwecke der Europäischen Bankenunion	39
2.2. Die Bedeutsamkeit des Kreditgewerbes als Argument für eine besondere Überwachung von Kreditinstituten	49
2.3. Die vergangene Krise als Fanal für das Verlangen nach einer institutionellen Neuordnung	59
2.4. Institutionelle Reformen des europäischen Aufsichtsapparats	75
2.4.1. Das ESFS – Frischer Wind in der Architektur der europäischen Regulierungsbehörden	75
2.4.1.1. Die Folgen des mangelbehafteten Krisenmanagements als Weckruf für eine Neuordnung europäischer Institutionen	75
2.4.1.2. Die Erweiterung der Finanzaufsichtsarchitektur um zahlreiche Behörden	77
2.4.2. Meilensteine der Genese und Grundstruktur der Europäischen Bankenunion	83
2.4.2.1. Das aufkommende Bedürfnis nach der Schaffung einer Europäischen Bankenunion	83
2.4.2.2. Das wegweisende Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Juni des Jahres 2012	84
2.4.2.3. Der „Fahrplan für eine Bankenunion“ und erste gesetzgeberische Bestrebungen	87

Inhaltsverzeichnis

2.4.2.4. Drei Stufen zur Schaffung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion	89
2.4.2.5. Die Grundstruktur der Europäischen Bankenunion	91
3. Der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM) – die erste Säule der Europäischen Bankenunion	95
3.1. Die Grundzüge des SSM und dessen rechtliches Fundament	95
3.2. Der räumliche und sachliche Geltungsbereich des SSM	105
3.3. Die von der EZB und den NCAs übernommenen Aufgaben im SSM	113
3.4. Der aufsichtliche Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP) – Brückenschlag zwischen der ersten Baseler Säule und dem Einheitlichen Sanierungs- und Abwicklungsregime	121
3.4.1. Die Mindestanforderungen an eine angemessene Eigenmittelausstattung von Banken nach der ersten Baseler Säule	121
3.4.1.1. Die Mindesteigenmittelanforderungen der CRR	121
3.4.1.2. Die über die Mindesteigenmittelanforderungen der CRR hinausgehenden Kapitalpuffer-Anforderungen	128
3.4.2. Die zusätzlichen Eigenmittelanforderungen an Banken als Resultat des aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozesses der zweiten Baseler Säule	140
3.4.2.1. Der SREP als Kardinalpunkt moderner Bankenaufsicht – Rechtliche Grundlagen und Verortung des SREP im Baseler 3-Säulen-System	140
3.4.2.2. Der konzeptionelle Rahmen des SREP und dessen Kernprozess	145
3.4.2.3. Die SREP-Gesamtbewertung – gestiegene Eigenmittelanforderungen und die mögliche Einschaltung des europäischen Abwicklungsregimes	153

4. Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus (SRM) als zweite Säule der Europäischen Bankenunion	169
4.1. Zum Leitgedanken des Einheitlichen Abwicklungs- mechanismus	169
4.2. Die Genese des für den SRM maßgeblichen Rechtsrah- mens mit Fokus auf die Entwicklungen seit der vergan- genen Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2007 ff.	175
4.2.1. Zur jüngeren historischen Entwicklung banken- aufsichtsrechtlicher Sanierungs- und Abwicklungsvorgaben	175
4.2.2. Die europarechtlichen Grundlagen der zweiten Säule der Europäischen Bankenunion	179
4.2.2.1. Die Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)	179
4.2.2.2. Die Verordnung zur Errichtung des Single Resolution Mechanism (SRM-VO)	184
4.2.2.3. Ergänzende rechtliche Vorgaben auf europäischer Ebene	187
4.2.3. Die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben auf nationaler Ebene	188
4.2.3.1. Das BRRD-Umsetzungsgesetz zur Schaffung des Sanierungs- und Abwicklungsgesetzes	188
4.2.3.2. Die Mindestanforderungen an die Ausgestal- tung von Sanierungsplänen (MaSanV)	190
4.3. Die Grundlagen zur Verteilung der Kompetenzen inner- halb des Einheitlichen Abwicklungsmechanismus	191
4.3.1. Die Rolle der Aufsichtsbehörden im Rahmen der Sanierung	191
4.3.2. Das SRB und die Grundsätze der Zuständigkeits- verteilung im Rahmen der Abwicklung	195
4.4. Die Sanierung und frühzeitiges Eingreifen als präventive Elemente im Falle einer eingetrübten Finanzlage einer Bank	202
4.4.1. Einleitende Gedanken zur Sanierung nach den Vorschriften der BRRD	202
4.4.2. Die Sanierungsplanung als präventives Mittel	205
4.4.2.1. Die Pflicht zur Aufstellung von Sanierungs- plänen und deren Mindestinhalt	205

Inhaltsverzeichnis

4.4.2.2.	Zur regelmäßigen Fortschrittskontrolle der Umsetzung sanierungsplanerischer Vorschriften durch deutsche und europäische Banken	219
4.4.3.	Frühzeitiges Eingreifen	227
4.4.3.1.	Die Frühintervention – Zum Zweck dieser Maßnahmen, zu den behördlichen Kompetenzen und zu auslösenden Ereignissen	227
4.4.3.2.	Die Frühinterventionsmaßnahmen der §§ 36–38 SAG und die Möglichkeit der gruppeninternen finanziellen Unterstützung	236
4.5.	Die Abwicklung von Banken innerhalb des SRM	248
4.5.1.	Einleitende Gedanken zur Abwicklung im Einheitlichen Abwicklungsmechanismus	248
4.5.2.	Die Abwicklungsplanung	253
4.5.2.1.	Die Erstellung von Abwicklungsplänen und deren Inhalt	253
4.5.2.2.	Die Bewertung der Abwicklungsfähigkeit	268
4.5.3.	Die Ziele einer Abwicklung und die mit einer Abwicklung verbundenen Abwicklungsgrundsätze	277
4.5.4.	Die zu erfüllenden Voraussetzungen für eine Abwicklung	281
4.5.5.	Das Abwicklungsverfahren	289
4.5.6.	Die behördlichen Abwicklungsbefugnisse und das zur Verfügung stehende Abwicklungsinstrumentarium	296
4.5.6.1.	Die behördlichen Abwicklungsbefugnisse	296
4.5.6.2.	Die Grundlagen des Abwicklungsinstrumentariums	305
4.5.6.3.	Die Übertragungsanordnungen des europäischen Abwicklungsregimes	310
4.5.6.3.1.	Allgemeine Vorschriften für die Übertragungsanordnungen	310
4.5.6.3.2.	Besondere Vorschriften über das Instrument der Unternehmensveräußerung	320
4.5.6.3.3.	Besondere Vorschriften über das Instrument des Brückeninstituts	328

4.5.6.3.4. Besondere Vorschriften über das Instrument der Ausgliederung von Vermögenswerten	334
4.5.6.4. Das Bail-in-Instrument	340
4.5.6.4.1. Grundlagen und Regelungsziele des Bail-in-Instruments	340
4.5.6.4.2. Die rechtssystematische Einbettung des Bail-in-Instruments und der Befugnis zur Herabschreibung und Umwandlung von relevanten Kapitalinstrumenten und das Zusammenspiel beider Maßnahmen	346
4.5.6.4.3. Die Funktionsweise eines Bail-in sowie kritische Bewertung dieses Instruments	354
4.5.6.4.4. Bail-in-fähige Verbindlichkeiten und die Haftungskaskade im europäischen Abwicklungsregime	361
4.5.6.4.4.1. Die berücksichtigungsfähigen Verbindlichkeiten bei Anwendung des Bail-in-Instruments	361
4.5.6.4.4.2. Die Haftungskaskade – Rangfolge der Berücksichtigung der Anteilseigner und Gläubiger bei der Verlusttragung	370
4.5.6.4.5. Die Mindestanforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit von Banken	382
4.5.6.4.5.1. Vorbemerkungen	382
4.5.6.4.5.2. MREL – Mindestanforderung an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten	386
4.5.6.4.5.3. TLAC – Anforderungen an die Gesamtverlustabsorptionsfähigkeit von Banken	390
4.5.6.4.5.4. Die Bestrebungen zur Harmonisierung von TLAC und MREL und Bewertung der beiden neuen Anforderungen	396
4.5.7. Der Einheitliche Abwicklungsfonds zur Finanzierung von Abwicklungsmaßnahmen	402

Inhaltsverzeichnis

4.5.7.1. Die vor der Errichtung des SRM auf Bundes-	402
ebene erhobenen Beiträge zum deutschen	
Restrukturierungsfonds und deren Verwen-	
dungsmöglichkeiten für die Zwecke des SRM	
4.5.7.2. Die Schaffung des Einheitlichen Abwick-	409
lungsfonds und dessen Zwecksetzung und	
Inanspruchnahme	
4.5.7.3. Die ursprüngliche Zielausstattung des SRF	415
und dessen ratierlicher Aufbau in der	
Übergangsphase	
4.5.7.4. Der Einheitliche Abwicklungsfonds in Zah-	426
len – Aufteilung der Beitragslast, korrigierte	
Zielausstattung und jährliche Zahlungen der	
beitragspflichtigen Banken	
4.5.7.5. Der ESM als Letztsicherung für den	428
Einheitlichen Abwicklungsfonds	
4.5.8. Die Möglichkeit einer Bankenrettung mittels	434
außerordentlicher finanzieller Unterstützung	
oder staatlicher Stabilisierungsinstrumente	
– Bail-out durch die Hintertür?	
4.5.8.1. Die Stabilisierung „gesunder“ Banken	434
mittels außerordentlicher finanzieller	
Unterstützungsmaßnahmen	
4.5.8.2. Staatliche Stabilisierungsmaßnahmen	439
– Bail-out als ultima ratio	
4.5.9. Schieflagen europäischer Banken in der jüngeren	443
Vergangenheit und kritische Betrachtung des	
gewählten Umgangs damit im europäischen	
Abwicklungsregime	
4.5.9.1. Vorbemerkungen	443
4.5.9.2. Veneto Banca und Banca Popolare	444
di Vicenza	
4.5.9.3. Banco Popular Español	448
4.5.9.4. Banca Monte dei Paschi di Siena	450
4.5.9.5. Zusammenfassender Überblick über den	452
Umgang mit den in Schieflage geratenen	
europäischen Banken und Bewertung der	
Vorgehensweise	

5. Auf dem Weg zur Europäischen Einlagensicherung (EDIS) – Vervollständigung der Europäischen Bankenunion?!	459
5.1. Der Begriff der Einlagensicherung und erste Schritte auf dem Weg zu einer europäischen Einheitslösung	459
5.2. Die europäische Einlagensicherungsrichtlinie DGSD zur weiteren Harmonisierung der europäischen Einlagensicherung	466
5.2.1. Wesentliche Regelungsinhalte der DGSD und die gegenwärtige Einlagensicherung in Deutschland	466
5.2.2. Der Umfang des Einlagenschutzes und der Begriff der gedeckten Einlagen für die Zwecke der Europäischen Bankenunion	474
5.3. Die geplante Vollendung der Europäischen Bankenunion durch die Schaffung von EDIS	477
5.3.1. Der Verordnungsvorschlag aus dem Jahr 2015 zur Implementierung von EDIS	477
5.3.2. Zum Fortgang der Diskussion um EDIS und Darstellung der wichtigsten Streitpunkte	481
6. Zusammenfassende Schlussbetrachtung	488
Anhang	497
Literaturverzeichnis	517

