
Sanierung und Abwicklung öffentlich-rechtlicher Sparkassen

Der seit 2016 vollständig geltende europäische Rechtsrahmen zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten stellt ein neues Teilgebiet des materiellen europäischen Bankenaufsichtsrechts dar und verfolgt das Ziel, durch präventive Planung und frühzeitige Eingriffsbefugnisse die Bestandsgefährdung einer Bank abzuwenden sowie für den Fall eines bevorstehenden Ausfalls eine Alternative zum regulären Insolvenzverfahren bereitzustellen, die auf staatliche Stützungsmaßnahmen aus öffentlichen Mitteln verzichtet. Beinhaltet einzelne Geschäftszweige einer Bank kritische Funktionen, kann die Eröffnung eines regulären Insolvenzverfahrens Ansteckungsgefahren verursachen. Bei Vorliegen einer Gefahr für Finanzmarktstabilität kann die Abwicklungsbehörde daher mittels Allgemeinverfügung Maßnahmen ergreifen, um das gesamte Institut oder einzelne Teile des Vermögens im öffentlichen Interesse am Markt zu halten. Im Gegensatz zu den staatlichen Rettungen während der letzten Bankenkrise sollen in Anlehnung an das Insolvenzverfahren Anteilsinhaber und Gläubiger herangezogen werden. Erst nachdem Verluste und Rekapitalisierungslücken in Höhe von acht Prozent der Bilanzsumme der Bank durch Anteilsinhaber und Gläubiger aufgefangen wurden, können Mittel aus dem neu errichteten europäischen Abwicklungsfonds in Anspruch genommen werden, der durch eine Abgabe aller Institute befüllt wird.

Maßgebliche Rechtsquellen sind das Sanierungs- und Abwicklungsgesetz (SAG), das die materiellen Vorgaben einer unionsweit geltenden Richtlinie umsetzt, und die Verordnung über den einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Die Verordnung errichtet einen institutionellen Rahmen und eine einheitliche Verfahrensweise zur Anwendung der Vorgaben auf alle Kreditinstitute in der Währungsunion. Der einheitliche Abwicklungsmechanismus bildet auf diese Weise neben dem einheitlichen Aufsichtsmechanismus die zweite Säule im Konzept der Europäischen Bankenunion.

Ziel der Arbeit ist es, die Auswirkungen der einzelnen Regelungsbereiche auf die knapp über 400 öffentlich-rechtlichen Sparkassen zu untersuchen

und in den Kontext der vorhandenen aufsichtsrechtlichen und autonomen Krisenbewältigungsmechanismen einzuordnen. Der Gang der Untersuchung gliedert sich der gesetzlichen Regelungstechnik folgend in einzelne Phasen – der Sanierungsplanung, dem frühzeitigen Eingreifen, der Abwicklungsplanung, der Abwicklungsfinanzierung und der Abwicklung im engeren Sinne.

Die Vorgaben zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung und zur jährlichen europäischen Bankenabgabe betreffen die Sparkassen wie alle Kreditinstitute unmittelbar im Tagesgeschäft. Bei der Abwicklung einer Sparkasse nach den neuen Vorgaben handelt es sich dagegen um ein theoretisches Szenario. Gleichwohl liegt hier ein Schwerpunkt der Arbeit. Für den Fall des Scheiterns einer Fusionslösung oder einer Stützung durch die Institutssicherung des Sicherungssystems der Sparkassen-Finanzgruppe muss für die zuständige Finanzmarktstabilisierungsanstalt schon vor einem sog. Abwicklungswochenende Klarheit darüber bestehen, wie die Abwicklungsinstrumente auf eine öffentlich-rechtliche Sparkasse angewendet werden können.

Mangels bisheriger Anwendungsfälle der neuen Vorgaben stellen sich vielfältige rechtsformneutrale Fragen, die somit auch für alle privaten Banken Relevanz haben. Die vorgesehene hoheitliche Wandlung von Forderungen in aufsichtsrechtliches Eigenkapital im Rahmen des sog. *Bail-in* wird als „innovatives Herzstück“ des neuen Instrumentariums bezeichnet. Zugleich ergeben sich hier die schwierigsten Umsetzungsprobleme für als Anstalten des öffentlichen Rechts organisierte Landesbanken und Sparkassen, da die landesgesetzlichen Organisationsregelungen Beteiligungen Privater nicht vorsehen. Die daher im SAG angelegten Sonderbestimmungen gehen in Teilen über den Umsetzungsspielraum der Richtlinie zur Berücksichtigung rechtsformspezifischer Besonderheiten hinaus.