

Was ändert sich in der Handhabung der Bankenkrisen

Inhaltsverzeichnis

Die neuen europäischen Regeln über die Handhabung der Bankenkrisen (BRRD)

Warum sind die neuen europäischen Regeln eingeführt worden?

Was bedeutet Bankenabwicklung?

Wann kann eine Bank den Abwicklungsregeln unterworfen werden?

Welche sind die Instrumente der Bankenabwicklung?

Was bedeutet Bail-in?

Wie spielt sich das Bail-in ab?

Welche Passiva sind vom Bail-in ausgeschlossen?

Welche sind die Risiken für Sparer im Falle von Bail-in?

Welche sind die Risiken für Einleger?

Ab wann ist der Bail-in anwendbar?

Was ist der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus?

Welche Rolle spielt die Banca d'Italia?

Die neuen europäischen Regeln über die Behandlung der Bankenkrisen (BRRD)

Die EU-Richtlinie **BRRD** (*Bank Recovery and Resolution Directive*) führt in sämtlichen europäischen Ländern einheitliche Regeln ein, um Bankenkrisen vorzubeugen und sie zu behandeln.. Die BRRD muss in Italien noch umgesetzt werden: Am 2. Juli hat das Parlament der Regierung eine Umsetzungsermächtigung erteilt um diese Bestimmungen in die nationale Rechtsordnung zu übernehmen. (**Anm.: Umsetzung ist inzwischen erfolgt**)

Die BRRD überträgt den Abwicklungsbehörden (siehe *infra* bezüglich Beschreibung der institutionellen Struktur) Befugnisse und Instrumente zur: i) Planung des Krisenmanagements; ii) zeitigen Intervention, vor vollständigem Auftreten der Krise; iii) bestmöglichen Steuerung der Abwicklungsphase. Für die Finanzierung der Abwicklungsmaßnahmen ist die Gründung von Fonds, die mit Beiträgen der Finanzinstitute gespeist werden, vorgesehen.

Bereits in der normalen Betriebsphase der Bank müssen die Abwicklungsbehörden geeignete Abwicklungsprogramme vorbereiten, wodurch Strategien und Tätigkeiten festgelegt werden, die in Krisensituationen zum Einsatz kommen. Die Abwicklungsbehörden können anhand weitreichender Befugnisse schon in dieser Phase eingreifen, um Bedingungen zu schaffen, die den Einsatz der Abwicklungsinstrumente unterstützen, d.h. um die *Resolvability* der einzelnen Banken zu verbessern.

Die Aufsichtsbehörden haben den Auftrag die von den Finanzvermittlern vorbereiteten Sanierungspläne zu genehmigen. Diese Programme geben Maßnahmen an, die bei ersten Anzeichen einer Verschlechterung der Situation einer Bank eingesetzt werden müssen. Außerdem stellt die BRRD den Aufsichtsbehörden frühzeitige Interventions-Instrumente (*early intervention*) zur Verfügung, die die traditionellen Aufsichtsmaßnahmen ergänzen und je nach Schwierigkeitslage der Finanzinstitute angemessen sind: in sehr schlimmen Fällen kann die Absetzung des gesamten Verwaltungsrates und der höheren Führungsebene veranlasst werden. Sollte dies nicht ausreichen, können ein oder mehrere vorläufige Verwalter ernannt werden.

Warum sind die neuen europäischen Regeln eingeführt worden?

Die neuen Regeln ermöglichen ein geordnetes Management der Bankkrisen, durch wirksamere Instrumente und durch die Inanspruchnahme von Ressourcen aus dem Privatsektor. . Dadurch werden negative Auswirkungen auf das Wirtschaftssystem verringert und es soll vermieden werden, dass eventuelle Rettungskosten auf die Steuerzahler lasten.

Die Finanzkrise hat bewiesen, dass in zahlreichen EU-Ländern die Management-Instrumente zur Handhabung von Banken Krisen nicht angemessen waren, hauptsächlich angesichts der Schwierigkeiten solcher Finanzinstitute mit komplexen Organisationsstrukturen und einer dichten Beziehungsvernetzung zu anderen Vermittlern. Massive öffentliche Interventionen wurden eingesetzt, um die unkontrollierte Krisenverbreitung einzelner Banken zu vermeiden. Dies hat einerseits das Finanzsystem und die Realwirtschaft vor größeren Schäden bewahrt, doch andererseits hohe Belastungen für den Steuerzahler und in manchen Fällen die Gefährdung des Gleichgewichtes des Haushaltsplans des Staates bedeutet¹. Eine weitere beträchtliche Schwierigkeit war die Koordinierung der Interventionen der einzelnen nationalen Behörden bei Instituten die in mehreren Ländern tätig und Not geraten sind.

¹ Eurostat-Daten geben an, dass Ende 2013 die Unterstützung der nationalen Finanzsysteme, die Staatsverschuldung Deutschlands um fast 250 Milliarden Euro erhöht hat, in Spanien um fast 60, in Irland und Niederlande um 50, in Griechenland um knapp 40, in Belgien und Österreich um ungefähr 19 und in Portugal um fast 18 Milliarden Euro. In Italien betrug die öffentliche Unterstützung ungefähr 4 Milliarden Euro, die in der Zwischenzeit zur Gänze zurückerstattet worden sind.

Was bedeutet Bankenabwicklung?

Eine Bankenabwicklung ist die Einleitung von gesteuerten Umstrukturierungsprozessen durch unabhängige Abwicklungsbehörden, mittels Anwendung von in der BRRD vorgesehenen Methoden und Befugnisse, mit dem Ziel Unterbrechungen der grundlegenden, von der Bank angebotene Dienstleistungen (z.B. Einlagen und Zahlungsdienste) zu vermeiden, Bedingungen wirtschaftlicher Nachhaltigkeit innerhalb der gesunden Bereiche der Bank wiederherzustellen und die restlichen Bereiche aufzulösen.

Die Bankenabwicklung stellt die Alternative zur Liquidation (Auflösung) der Bank dar. Insbesondere kann in Italien, als besonderer Vorgang für Banken und Finanzvermittler, anstelle des Insolvenzverfahrens - welches bei Unternehmen mit gemeinem Recht Anwendung findet – weiterhin die vom Bankeneinheitstext (TUB) geregelte Zwangsauflösung Einsatz finden.

Wann kann eine Bank der Abwicklung unterworfen werden?

Die Abwicklungsbehörden können eine Bank den Abwicklungsregeln unterwerfen, wenn folgende Voraussetzungen bestehen:

- a) die Wirtschaftslage der Bank ist instabil oder riskiert instabil zu werden (z.B. wenn auf Grund von Verlusten der Finanzinstitute das Eigenkapital auf null gesetzt wird oder sich bedeutend reduziert hat);
- b) es kann nicht angenommen werden, dass alternative Maßnahmen privater Natur (wie z.B. eine Kapitalerhöhung) oder Aufsichtsmaßnahmen, innerhalb einer angemessenen Frist den Zerfall des Finanzinstitutes vermeiden könnten;
- c) die ordentliche Liquidation der Bank würde nicht die Wahrung der Systemstabilität, den Schutz der Einleger und der Kunden und die Beständigkeit der wesentlichen Finanzdienstleistungen ermöglichen. In solchen Fällen wird die Bankenabwicklung im öffentlichen Interesse notwendig.

Welche sind die Instrumente der Bankenabwicklung ?

Die Abwicklungsbehörden können:

- einen Teil der Aktiva einem privaten Käufer veräußern;
- Aktiva und Passiva vorübergehend einer Einheit (*bridge bank*) übertragen, die von den Abwicklungsbehörden zum Zweck der Fortsetzung der wichtigsten Funktionen, im Hinblick auf einen künftigen Verkauf, gegründet und verwaltet wird;
- die stark wertgeminderten Aktiva einem Vehikel (*bad bank*) übertragen, welches die Liquidation innerhalb einer angemessenen Frist durchführt;

- das Bail-in einsetzen, d.h. die Entwertung der Aktien und Passiva und entsprechende Umwandlung in Aktien, um die Verluste aufzufangen und die Rekapitalisierung, der in Schwierigkeiten geratenen Bank oder der neuen Einheit, die die wesentlichen Funktionen fortsetzt, zu ermöglichen.

Die öffentliche Intervention ist nur unter außerordentlichen Umständen vorgesehen, wenn also vermieden werden soll, dass die Krise eines Finanzinstitutes schwere negative Auswirkungen auf die Abwicklung des Finanzsystems als Ganzes, haben könnte. Die Aktivierung der öffentlichen Intervention, wie z.B. die vorübergehende Verstaatlichung, setzt voraus, dass die Kosten der Krise mit den Aktionären und den Gläubigern geteilt werden, und zwar durch die Anwendung eines Bail-in von mindestens 8 Prozent des Betrages der gesamten Passiva.

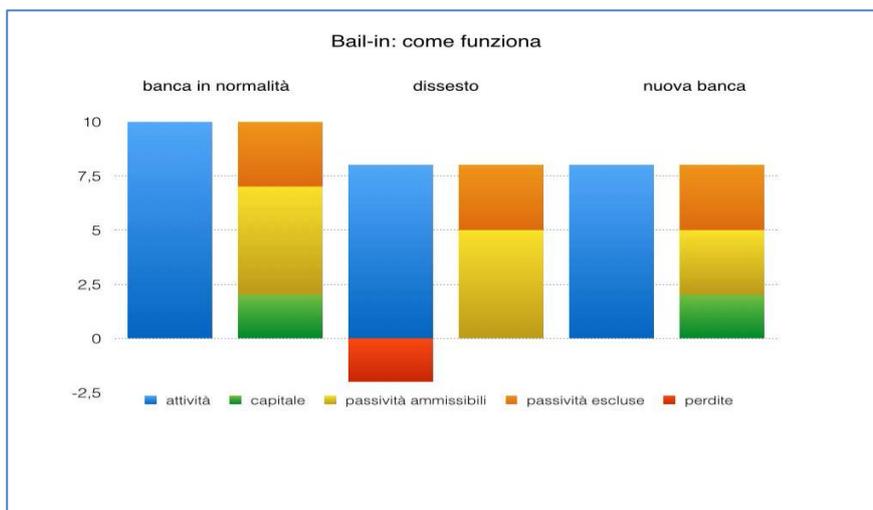
Was bedeutet Bail-in?

Der Bail-in (wörtlich: interne Rettung) ist ein Instrument, das den Abwicklungsbehörden bei Eintreten der Abwicklungsvoraussetzungen, die Möglichkeit bietet, die Wertminderung der Aktien und gewisser Verbindlichkeiten und ihre Umwandlung in Aktien vorzunehmen, um die Verluste zu aufzufangen und die Bank im ausreichenden Maße zu rekapitalisieren, sodass eine angemessene Kapitalisierung wiederhergestellt werden kann und dadurch das Vertrauen des Marktes aufrecht erhalten bleibt.

Aktionäre und Gläubiger können auf keinen Fall größere Verluste erleiden, als diejenigen, die sie im Falle einer Liquidation der Bank - gemäß ordentlichem Verfahren - tragen müssten.

Wie spielt sich der Bail-in ab?

Folgende Grafik stellt den Bail-in Ablauf in vereinfachter Form dar.



Links ist die Ausgangsphase (Normalzustand der Bank) dargestellt, hier verfügt die Bank auf der Passivseite über Kapital, Bail-in unterwerfbare Passiva (zugelassene Passiva) und vom Bail-in ausgeschlossene Passiva, sowie vom Garantiesystem geschützte Depots der Einleger.

In der **Zerfallphase** vermindert sich der Wert der Aktiva und das Kapital sinkt, als Folge von Verlusten, auf null. In der Abschlussphase (Abwicklung oder neue Bank) ordnet die Behörde den Bail-in an.

Dadurch kann, durch die Umwandlung eines Teiles der zugelassenen Passiva in Aktien, das Kapital wiederhergestellt werden.

Das Bail-in gibt der Bank die Möglichkeit weiterzuarbeiten und für die Kollektivität essentielle Bank- und Finanzdienstleistungen weiterhin anzubieten. Da die finanziellen Ressourcen für die

Stabilisierung von Aktionären und Gläubigern zur Verfügung gestellt werden, ergeben sich für die Steuerzahler keine Kosten.

Welche Passiva sind vom Bail-in ausgeschlossen?

Vollkommen vom Anwendungsbereich ausgeschlossen und daher weder entwertet noch in Kapital umgewandelt werden können:

- i) vom Einlagensicherungsfonds geschützte Einlagen, d.h. Einlagen bis zu einem Betrag von 100.000 Euro;
- ii) garantierte Passiva, *covered bond* und andere garantierte Instrumente eingeschlossen;
- iii) Passiva aus der Aufbewahrung von Kundenvermögen oder aus einer Treuhandsbeziehung entstehend, wie z.B. der Inhalt der Schließfächer oder auf ein eigenes Konto aufbewahrte Wertpapiere;
- iv) zwischenbankliche Passiva (ausgeschlossen konzerninterne Verhältnisse mit ursprünglicher Dauer unter 7 Tage);
- v) Passiva, die aus der Beteiligung an Zahlungssysteme entstehen und eine Restlaufzeit unter 7 Tage aufweisen;
- vi) Verbindlichkeiten gegenüber Angestellten, Lieferanten- und Steuerschulden, nur wenn vom Konkursrecht bevorzugt.

Nicht ausdrücklich ausgeschlossene Passiva können dem Bail-in unterworfen werden. Dennoch können die Abwicklungsbehörden nach eigenem Ermessen, in Ausnahmefällen, wenn die Anwendung des Instruments z.B. ein Risiko für die Finanzstabilität darstellt oder die Fortsetzung grundlegender Funktionen gefährdet, weitere Passiva ausschließen. Solche Ausschlüsse unterliegen bestimmten Grenzen und Bedingungen und müssen von der Europäischen Kommission genehmigt werden. Verluste, die nach oben genanntem Ermessen, von den ausgeschlossenen Gläubigern nicht absorbiert werden, können dem Abwicklungsfonds übertragen werden (siehe *infra*), der im Höchstausmaß von 5 Prozent der gesamten Passiva eingreifen kann, unter der Voraussetzung, dass ein Bail-in von mindestens 8 Prozent der gesamten Passiva erfolgt ist.

Welche Risiken gibt es für die Sparer im Falle von Bail-in?

Das Bail-in findet nach einer festgelegten Hierarchie Anwendung, deren Logik vorsieht, dass Investoren, die risikoreichere Finanzinstrumente als Anlage ausgewählt haben, die Ersten sind, die eventuelle Verluste oder die Umwandlung in Aktien hinnehmen (siehe Grafik). Nur sobald die gesamten Geldmittel der risikoreichsten Kategorie erschöpft sind, wird auf die nächstfolgende risikoärmere Kategorie übergegriffen.

An erster Stelle werden die Interessen der „Mitinhaber“, d.h. der bestehenden Aktionäre der Bank geopfert, u.zw. durch die Reduzierung oder Annullierung des Wertes ihrer Aktien. An zweiter Stelle wird auf gewisse Gläubigerkategorien zurückgegriffen, deren Aktiva in Aktien umgewandelt werden kann – mit dem Ziel die Bank zu rekapitalisieren – und/oder deren Aktiva-Wert vermindert werden kann, falls die Wertannullierung der Aktien nicht ausreichen sollte, die Verluste zu decken.

Im Falle von Bail-in könnte z. B. das Guthaben eines Inhabers von Bankobligationen (zur Gänze oder nur zum Teil) in Aktien umgewandelt und/oder der entsprechende Wert vermindert werden, aber nur wenn die Geldmittel der Aktionäre und derjenigen, die nachrangige (d.h. risikoreichere) Obligationen besitzen, unzureichend waren die Verluste zu decken und die Rekapitalisierung der Bank zu gewährleisten und nur wenn die Abwicklungsbehörden, nach ihrem Ermessen und mit der Absicht Ansteckungsrisiko zu vermeiden und finanzielle Stabilität zu bewahren, nicht entschieden haben, genannte Verbindlichkeiten vom Bail-in auszuschließen.

Die Hierarchieordnung des Bail-in ist folgende: i) Aktionäre; ii) Inhaber anderer Unternehmensanteile iii) andere nachrangige Gläubiger; iv) chirographarische Gläubiger; v) natürliche Personen, kleine und mittlere Unternehmen, die Inhaber von Einlagen über 100.000 Euro sind; vi) Depot-Garantiefonds, der sich am Bail-in an Stelle der geschützten Einleger beteiligt.



Dem Bail-in unterworfenen Instrumente und entsprechende Hierarchieordnung

- ✓ Aktien und Kapitalinstrumente
- ✓ Nachrangige Wertpapiere
- ✓ Obligationen und andere zugelassene Passiva
- ✓ Depots natürlicher Personen, kleiner und mittlerer Unternehmen > 100.000 Euro

Vom Bail-in ausgeschlossene Instrumente

- ✓ Depots bis zu 100.000 Euro
- ✓ Geschützte Passiva (z.B. Covered Bond)
- ✓ Schulden gegenüber Angestellte, Lieferanten, Steuerbehörde, Fürsorgeeinrichtungen

Der europäische Gesetzgeber hat in Bezug auf Bail-in den sogenannten „Rechtsansatz“ verwendet, daher müssen genannte Maßnahmen auch auf schon emittierte und heute bereits im Umlauf und schon im Besitz der Anleger befindliche Instrumente, Anwendung finden können.

Demzufolge ist es empfehlenswert, dass die Investoren, hauptsächlich bei Unterzeichnung, höchste Vorsicht hinsichtlich der Risiken gewisser Anlageformen walten lassen. Den Kleinanlegern, die Wertpapiere der Bank unterzeichnen möchten, sollten vor allem und an Stelle von Bail-in unterliegenden Obligationen, vom Garantiefonds gedeckte Sparbriefe angeboten werden. Gleichzeitig sollen die Banken Finanzinstrumente, die keine Einlagen sind, den Investoren mit größerer Erfahrung bereithalten, hauptsächlich wenn es sich um nachrangige Obligationen handelt, die gleich nach den Aktionären eventuelle Verluste tragen müssen.

Die Banken sind verpflichtet den Kunden darüber eine ausführliche und rechtzeitige Information zu liefern. Die Information muss sehr detailliert zum Zeitpunkt des Verkaufs von neu emittierten Wertpapieren zur Verfügung gestellt werden.

Welche sind die Risiken für Einleger?

Depots bis zu 100.000 Euro, also solche, die vom Garantiefonds geschützt sind, sind ausdrücklich vom Bail-in ausgeschlossen. Dieser Schutz betrifft z.B. Beträge auf Kontokorrent, Sparbuch oder Sparbrief, die vom Garantiefonds gedeckt sind; Nicht ausgeschlossen sind dagegen andere Anlageformen, wie von den Banken ausgegebene Obligationen.

Auch Beträge über 100.000 Euro, die Einlagen der natürlichen Personen und der kleinen und mittleren Unternehmen genießen eine Vorzugsbehandlung. Insbesondere würden diese nur dann ein Opfer tragen müssen, wenn das Bail-in aller Instrumente, die laut Konkurs-Hierarchie eine niedrigere Schutzeinstufung aufweisen, nicht ausreichen sollten, die Verluste zu decken und ein angemessenes Kapitalniveau wiederherzustellen.

Die Retail-Einlagen über 100.000 Euro können außerdem, nach Ermessen und mit der Absicht Ansteckungsrisiko zu vermeiden und finanzielle Stabilität zu bewahren, vom Bail-in ausgeschlossen werden, unter der Voraussetzung, dass das Bail-in auf mindestens 8 Prozent der gesamten Passiva angewandt worden ist.

Ab wann ist der Bail-in anwendbar?

In Italien ist die vollständige Anwendung des Bail-in nur ab 01.01.2016 vorgesehen. Dennoch sind die Abwertung oder die Umwandlung der Aktien und der nachrangigen Verbindlichkeiten, darunter auch die Kapitalinstrumente, bereits in diesem Jahr anwendbar, wenn diese einen Zerfall vermeiden können. Die Regeln hinsichtlich der Disziplin über die Anwendung der 2013 von der Europäischen Kommission eingesetzten Staatshilfen, legen bereits die Notwendigkeit fest, vor einer öffentlichen Unterstützung, nachrangige Aktionäre und Gläubiger einzubeziehen u. zwar durch die Abwertung oder die Umwandlung der Verbindlichkeiten in Aktien. Es handelt sich dabei um eine erforderliche *Burden-Sharing* Maßnahme, damit die öffentliche Unterstützung und die Disziplin über die Staatshilfen als kompatibel betrachtet werden können.

Was ist der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus?

Der einheitliche Bankenabwicklungsmechanismus (*Single Resolution Mechanism, SRM*) ist für das zentralisierte Management der Banken Krisen in der Eurozone verantwortlich und stellt, als Ergänzung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus in der Eurozone, einen wesentlichen Bestandteil der Europäischen Bankenunion dar.

Der SRM hat bereits vorbereitende Tätigkeiten, bezüglich Abfassung der Abwicklungspläne für die größten europäischen Banken eingeleitet, wird aber erst ab 1. Jänner 2016 voll funktionsfähig.

Gleichzeitig wird der einheitliche Abwicklungsfonds (*Single Resolution Fund, SRF*) gegründet, der über die Jahre durch die Beiträge der Banken teilnehmender Länder finanziert wird. Die Beiträge werden progressiv übertragen

Die Hauptfunktion des Abwicklungsfonds besteht in der Finanzierung der Abwicklungsmaßnahmen, z.B. durch die Gewährung von Krediten und die Erstellung von Garantien. Wenn aber auf Grund der in den Regeln angeführten Bedingungen, z.B. um das Ansteckungsrisiko zu vermeiden, sich die Notwendigkeit ergeben sollte, gewisse Verbindlichkeiten auszuschließen, kann der Fonds, innerhalb gewisser Grenzen, Verluste an Stelle der ausgeschlossenen Gläubiger übernehmen und so das Ausmaß des Bail-in reduzieren (siehe oben).

Auf europäischer Ebene muss noch ein Sicherheitsnetz (*backstop*) festgelegt werden, das die Verfügbarkeit des Fonds ergänzen kann und mit sofortiger Wirkung den Krisen der größeren Finanzinstitute entgegenzutreten soll. Der jüngste Bericht der fünf europäischen Präsidenten über die Vervollständigung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion unterstreicht als vorrangig die Gründung dieses Sicherheitsnetzes².

Der SRM ist ein gegliedertes System, zusammengesetzt aus nationalen Abwicklungsbehörden und einer zentralen Behörde: das einheitliche Abwicklungskomitee (*Single Resolution Board*, SRB), dem Vertreter der nationalen Abwicklungsbehörden und einige ständige Mitglieder. Das Komitee wird in Bezug auf Großbanken der Eurozone (Banken und grenzübergreifende Gruppen, die laut SSM-Reglement als „bedeutsam“ eingestuft sind) – ex ante, mittels entsprechender Abwicklungsprogramme – die Vorgangsweisen bestimmen, durch welche die Krise bewältigt werden kann. Das Komitee wird außerdem, bei Ausbrechen einer Krise entscheiden, wie diese konkret verwaltet werden und welches Abwicklungsprogramm Anwendung finden soll. In Ausübung ihrer Befugnisse, laut europäischer Richtlinien und entsprechender nationaler Übernahmebestimmungen, haben dann die nationalen Abwicklungsbehörden die Aufgabe dieses Programm durchzuführen. Das Abwicklungsprogramm muss der Europäischen Kommission und in bestimmten Fällen auch dem Europäischen Rat³ vorgelegt werden. Genannte Aufgabenaufteilung gilt auch in Bezug auf kleinere Banken, falls für das Management ihrer Krise der Eingriff des einheitlichen Abwicklungsfonds notwendig sein sollte. In den anderen Fällen bewahren die nationalen Abwicklungsbehörden die Verantwortung über die Planung und das Management der Krisen. Ihr Eingriff wird sich jedenfalls gemäß Vorgaben und Leitlinien des Komitees abwickeln.

³ Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission aufgerufen werden, in Bezug auf das Bestehen der *Public Interest* Voraussetzung, Einwand zu erheben oder Abänderungen zu genehmigen, bezüglich dem Ausmaß der Intervention des Abwicklungsfonds (das Ausmaß wird vom Board-Programm festgelegt). Sollte der Rat das Fehlen der *Public Interest* Voraussetzung bestätigen, wird der Abwicklungsvorgang unterbrochen und das Unternehmen laut ordentlichem Verfahren liquidiert; Wenn der Rat den Abänderungsvorschlag bezüglich Interventions-Ausmaß des Abwicklungsfonds genehmigt, muss der Board entsprechend und innerhalb der darauffolgenden 8 Stunden, das Abwicklungsprogramm anpassen.

Welche Rolle spielt die Banca d'Italia?

Die kürzlich genehmigten Bestimmungen sehen vor, dass die Banca d'Italia mit den Abwicklungsfunktionen beauftragt wird.

Die Banca d'Italia ist bereits italienische Abwicklungsbehörde ernannt worden und beteiligt sich am einheitlichen Abwicklungskomitee und am Komitee der Abwicklungsbehörden der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA). Sie beteiligt sich außerdem an der Realisierung der zusammenhängenden Tätigkeiten laut Art. 3 der Gesetzesverordnung Nr. 72 vom 12. Mai 2015.

Rom, 8. Juli 2015