

# Bankensanierung durch Bail-in

Bei einer Zwangsumwandlung von Verbindlichkeiten in Eigenkapital «müssten» volkswirtschaftlich bedeutende Banken selbst dann keine staatliche Hilfe mehr in Anspruch nehmen, wenn sie trotz strengerer Vorsichtsmaßnahmen scheiterten. **DIRK NIEPELT**

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise sowie weit verbreiteten Unbehagens über die staatlich subventionierte Rettung von Banken hat sich ein Konsens herausgebildet, wonach die Allgemeinheit in Zukunft nicht mehr im gleichen Masse zur Rettung von Finanzinstituten beitragen soll wie während der vergangenen Jahre. Vielerorts wurden dementsprechend die Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften für Banken mit dem Ziel verschärft, die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass ein Institut in Schieflage gerät.

Ergänzende, aber bislang weniger weit fortgeschrittene Massnahmen zielen darauf ab, dass volkswirtschaftlich bedeutende Banken selbst dann keine staatliche Hilfe mehr in Anspruch nehmen «müssen», wenn trotz strengerer Vorsichtsmaßnahmen ein Scheitern absehbar wird. Dazu soll besonders die Möglichkeit geschaffen werden, Banken ohne finanzielle Beteiligung des Staates zu sanieren. In der Schweiz beispielsweise wurden entsprechende rechtliche Grundlagen durch die Revision des Bankengesetzes sowie die Bankeninsolvenzverordnung der Finma geschaffen. Sie sollen dazu befähigen, auch gegen den Willen von Bankgläubigern einen Sanierungsplan in Kraft zu setzen und Fremd- in Eigenkapital zu wandeln.

Ein idealer Sanierungsmechanismus erfüllt mehrere Kriterien. Erstens erlaubt er eine rasche Rekapitalisierung der angeschlagenen Bank, am besten innerhalb eines Wochenendes. Dies stellt den ununterbrochenen und weitgehend störungsfreien Betrieb des betroffenen Instituts und seines Umfelds sicher und vermeidet somit einerseits unnötige volkswirtschaftliche Verluste und andererseits Zwischenfinanzierungen, deren Seniorität rechtlich unklar ist. Zweitens nimmt der Mechanismus keine öffentlichen Mittel in Anspruch, sondern macht die Eigentümer und die Gläubiger der Bank für Verluste haftbar, die zur Unterkapitalisierung des Instituts geführt haben.

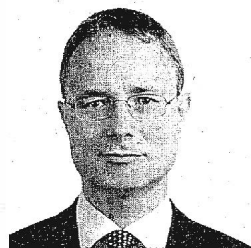
Hierbei respektiert er drittens strikte die Gläubigerhierarchie. Nachrangige Ansprüche der Gläubiger oder gar der Aktionäre werden also erst dann befriedigt, wenn vorrangige Forderungen vollständig beglichen worden sind. Schliesslich vermeidet der ideale Mechanismus Willkür bei der Bewertung von Vermögenswerten oder der Bestimmung zu tragender Verluste. Die Rechtssicherheit für Investoren wird somit gewährleistet.

## Dreistufiger Sanierungsmechanismus

Zwei Mitarbeiter der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich haben kürzlich einen Vorschlag für die praktische Umsetzung eines solchen idealen Sanierungsmechanismus vorgelegt\*. Der Entwurf vereint Elemente anderer Lösungsansätze und besticht durch die Einfachheit, mit der die oben genannten Kriterien erfüllt werden sollen. Diese Einfachheit erhöht die Attraktivität des vorgeschlagenen Mechanismus, denn sie verspricht die Transparenz zu stärken und somit zu einer angemessenen Erwartungsbildung der Investoren beizutragen, An-

reize zur Kontrolle zu setzen und die Corporate Governance von Finanzinstituten zu verbessern.

Konkret umfasst der vorgeschlagene Sanierungsmechanismus drei Schritte: erstens die Rekapitalisierung, zweitens die Fortführung des Bankgeschäfts unter veränderten Eigentumsverhältnissen und drittens die Bestimmung der erlittenen Verluste. Im ersten Schritt leitet die Bankenaufsicht eine erzwungene Rekapitalisierung des betroffenen Instituts ein, sobald sie zum Schluss gekommen ist, dass die Eigenkapitaldecke der Bank den Anforderungen nicht mehr genügt. Dazu legt die Behörde fest, wie hoch die Eigenkapitalquote sein muss, um jegli-



*Der Wunsch nach politischer Einflussnahme bei der Sanierung von Banken bleibt gross.*

chen Zweifel an der Solvenz des Instituts auszuräumen, und sie stellt sicher, dass diese Zielquote unmittelbar erreicht wird, indem sie nach- und ggf. auch vorrangige Forderungen im nötigen Umfang in Eigenkapital wandelt. Im Gleichschritt mit dieser Zwangsumwandlung geht die Bank in das Eigentum einer neu gegründeten Holdinggesellschaft über. Diese gehört den ehemaligen Aktionären der Bank sowie denjenigen Gläubigern, deren Forderungen von der Aufsichtsbehörde gewandelt wurden.

Da Umfang und Seniorität der Verbindlichkeiten der Holdinggesellschaft denjenigen der gewandelten Bankverbindlichkeiten entsprechen, führt die erzwungene Rekapitalisierung und Zwischenschaltung der Holdinggesellschaft nicht zu einer Umverteilung zwischen den ehemaligen Aktionären und den Gläubigern der Bank. Zudem kann die Bank bei Bedarf frisches Fremdkapital aufnehmen, ohne dass sich daraus Unklarheiten in Bezug auf den rechtlichen Status der neuen Verbindlichkeiten ergeben. Im Verbund mit der gestärkten Eigenkapitaldecke der Bank bietet dies Gewähr dafür, dass der Geschäftsbetrieb ohne Unterbrechung und störungsfrei weitergeführt werden kann. Ebendies geschieht im zweiten Schritt, ggf. nach Auswechslung des Managements der Bank. Die Kontrolle über die Holding verbleibt bei der Aufsichtsbehörde.

Im dritten Schritt schliesslich verkauft die Holdinggesellschaft nach einiger Zeit die Bank an den oder die Meistbietenden und wird im Anschluss daran liquidiert. Da das Finanzinstitut im Vorfeld des Verkaufs ohne Betriebsunterbruch agieren konnte, es mit einer gesunden Bilanzstruktur ausgestattet ist und der Verkauf nicht unter Zeitdruck stattfindet, kann ein «Fire Sale» der Bank oder ihrer Aktiven unter Wert vermieden werden. Vom höheren



Verkaufspreis des Instituts bzw. vom höheren Liquidationserlös der Holding profitieren alle Eigentümer der Gesellschaft, also sowohl die ehemaligen Aktionäre der Bank als auch die ehemaligen Gläubiger, deren Forderungen gewandelt wurden. Bei der Verteilung des Verkaufs- bzw. Liquidationserlöses wird die Gläubigerhierarchie allerdings strikte respektiert. Von den zwangsweise in Eigenkapital gewandelten Forderungen werden somit die vorrangigsten zuerst bedient. Soweit der Erlös es erlaubt, werden anschliessend nachrangige Gläubiger befriedigt und schliesslich die ehemaligen Aktionäre der Bank.

Das skizzierte System erlaubt eine einfache und transparente Rekapitalisierung eines Finanzinstituts, selbst wenn seine Verbindlichkeiten komplex strukturiert sind. Neben dem Eigenkapitalisierungsgrad der Bank vor der Zwangsumwandlung und der angestrebten Eigenkapitalausstattung danach muss die Aufsichtsbehörde zum Zeitpunkt ihres Eingreifens lediglich die Rangfolge der bestehenden Verbindlichkeiten kennen. Die Bewertung dieser Verbindlichkeiten hingegen wird dem Markt überlassen. Auch der Einbezug versicherter Depositen stellt konzeptionell kein unüberwindbares Problem für den Sanierungsmechanismus dar. So könnte der Einlagenversicherungsfonds der Bank Mittel zur Verfügung stellen und im Gegenzug vorrangiger Gläubiger der Holdinggesellschaft werden, falls die Umwandlung nachrangiger Forderungen nicht zur Rekapitalisierung genügt.

### Internationaler Konsens nötig

Probleme könnten dem vorgeschlagenen Mechanismus jedoch wie vielen seiner Konkurrenten daraus erwachsen, dass Banken grenzüberschreitend agieren und Bail-ins politisch kostspielig sind. Die Zwangsumwandlung von Verbindlichkeiten in Eigenkapital setzt demnach – zumindest für ein kleines Land wie die Schweiz – einen internationalen Grundkonsens über die Angemessenheit eines solchen Schritts voraus. Obwohl die Chancen nicht schlecht stehen, dass ein solcher Grundkonsens gefunden werden kann, zeigen die zähen Verhandlungen zwischen EU-Staaten über das Ausmass an Flexibilität und nationaler Eigenbestimmung bei Bail-ins doch deutlich, dass der Wunsch nach politischer Einflussnahme bei der Sanierung von Banken gross bleibt.

Praxistaugliche Sanierungsmechanismen müssen daher nicht nur den beschriebenen Kriterien genügen. Sollen sie Gewähr für transparente und regelgebundene Prozesse bieten, müssen sie vielmehr auch institutionell abgesichert sein, um der Aushebelung durch opportunistische politische Einflussnahme vorbeugen zu können.

*\* Paul Melaschenko and Noel Reynolds, «A template for recapitalizing too-big-to-fail banks», BIS Quarterly Review, June 2013.*

*Dirk Niepelt ist Direktor des Studienzentrums Gerzensee, Stiftung der Schweizerischen Nationalbank, und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern.*