

»To bail or not to bail«

Die »Retail-Challenge« im Kontext der Bankenabwicklung

Der Bail-in, also die Herabschreibung oder Umwandlung von Verbindlichkeiten zur Verlustabsorption und Rekapitalisierung, stellt ein zentrales Instrument im Zuge der Abwicklung von Banken dar. Allerdings kann die Umsetzung des Bail-in mit erheblichen wirtschaftlichen und operativen Herausforderungen verbunden sein. Besonders problematisch wird es, wenn Kleinanleger:innen von einem Bail-in betroffen sind, wie vergangene Abwicklungsfälle eindrucksvoll verdeutlicht haben.

So mussten 2015 und 2017 in Italien insgesamt sechs Banken abgewickelt werden, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten waren. Im Rahmen der getroffenen Maßnahmen – vier Banken wurden mit der Errichtung eines Brückeninstituts abgewickelt und zwei nach italienischem Insolvenzrecht – wurden auch Aktien und nachrangige Schuldinstrumente zu Verlustträgern gemacht.

Unter den betroffenen Gläubiger:innen befanden sich zahlreiche Privatpersonen, Pensionist:innen sowie kleine und mittelständische Unternehmen, die diese Instrumente erworben hatten. Durch den Schuldenschnitt verloren einige Kleinanleger:innen einen erheblichen Teil ihrer Ersparnisse, was zu teils drastischen Auswirkungen auf die Betroffenen führte.

Was ist die »Retail-Challenge«?

Nach den Ereignissen rund um die Abwicklung der italienischen Banken griff der damalige Vorsitzende der EBA, Andrea Enria, das Thema auf und sprach in einer Rede im November 2017 in Mailand von einer »Retail Challenge to Bank's

Resolvability«. In der Folge wurde das Thema kontinuierlich auf europäischer Ebene diskutiert. Analysen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung (ECON) des Europäischen Parlaments haben ergeben, dass insbesondere in Italien, Deutschland

und Österreich ein beträchtliches Volumen an MREL- und Bail-in-fähigen Instrumenten von Retail-Investoren gehalten wird. Besonders auffällig: Während der Anteil an Kleinanleger:innen, die bail-in fähige

Mögliche Ansteckungseffekte

Neben den zuvor beschriebenen Verlusten kann ein Bail-in von Kleinanleger:innen auch weitreichende Konsequenzen für das abzuwickelnde Kreditinstitut nach sich ziehen. Es ist nicht auszuschließen, dass der Vermögensverlust von betroffenen Retail-Investor:innen zu erhöhter Verunsicherung führt, was wiederum die Gefahr erhöht, dass diese ihre verbleibenden Mittel aus anderen Wertpapieren und/oder Einlagen bei der betroffenen Bank abziehen. Dies würde der Bank kritische Liquidität entziehen und könnte damit die erfolgreiche Umsetzung von Abwicklungsmaßnahmen gefährden. Besonders für »Retail-lastige« Banken – wie dies in Österreich sehr häufig der Fall ist – hätte dies negative Auswirkungen auf ihre Geschäftsgrundlage und somit den Reorganisationsplan. Als Folge daraus könnte die Sicherstellung einer erfolgreichen Restrukturierung dadurch ernsthaft gefährdet werden und damit auch die erfolgreiche Umsetzung der Abwicklungsmaßnahmen und eine Wiedereingliederung des abgewickelten Kreditinstituts in den regulären Geschäftsbetrieb. Neben dem individuellen Auswirken für die betroffene

Die europäische Perspektive

Die Problematik des Bail-ins für Kleinanleger:innen ist auch dem europäischen Gesetzgeber bewusst. Im Rahmen des Bankenpakets 2019 wurde daher Artikel

Schuldverschreibungen halten, im europäischen Schnitt seit Einführung der BRRD von 19 % in 2014 auf 6 % in 2020 gesunken ist, stagniert dieser in Österreich und betrug Ende 2023 immer noch rund 19,5 %.

Bank, könnte der Vermögensverlust bei Privat- und KMU-Kund:innen zu weiteren Insolvenzen führen, was wiederum negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft hätte.

Die Gewährleistung der Finanzmarktstabilität und die Vermeidung von Ansteckungseffekten im Finanzsystem zählen zu den zentralen Zielen der Abwicklung. Der Bail-in von Kleinanleger:innen in einem größeren Umfang erweist sich in diesem Kontext aus mehreren Gründen als herausfordernd. Einerseits besteht die Gefahr, dass direkt Betroffene auch ihre weiteren Vermögenswerte bei anderen Banken abziehen, um sich vor weiteren Verlusten zu schützen. Andererseits könnte die Bekanntgabe eines Bail-in-Falles auch bei nicht direkt Betroffenen zu erhöhter Verunsicherung führen. Dies löst möglicherweise eine Kettenreaktion aus, bei der eine größere Anzahl von Privatkund:innen ihre Mittel aus anderen, nicht direkt betroffenen Banken abzieht. Solche indirekten Ansteckungseffekte könnten im Worst-Case die Finanzmarktstabilität gefährden und zu weiteren Bankausfällen führen.

► MREL

Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities. Das MREL-Erfordernis wird von der Abwicklungsbehörde vorgeschrieben und soll sicherstellen, dass ein Kreditinstitut über ausreichend bail-in-fähige Eigenmittel und Verbindlichkeiten zur Absorption von Verlusten und zu Rekapitalisierungszwecken verfügt.

► BRRD

Bank Recovery and Resolution Directive. Die EU-Abwicklungsrichtlinie wurde 2014 beschlossen und soll verhindern, dass Banken auf Kosten der Steuerzahler:innen gerettet werden müssen.

► Reorganisationsplan

Im Fall eines Bail-in ist binnen eines Monats ein Reorganisationsplan zu erstellen und der Abwicklungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen (§§93 und 94 BaSAG).

zu beachten, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Wahlrechts die Verkaufsbeschränkungen grundsätzlich auch auf Eigenmittel- und nicht-nachrangige Instrumente ausweiten können. Diese Möglichkeit wurde von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom September 2020 weiter präzisiert.

Mehrere Mitgliedstaaten haben im Rahmen der nationalen Umsetzung von diesem Wahlrecht Gebrauch gemacht und die Verkaufsbeschränkungen auch auf Eigenmittel und sonstige Bail-in-fähige Verbindlichkeiten ausgeweitet, so z. B. Dänemark, Kroatien, Niederlande und Spanien. Kroatien hat dabei eine restriktive Regelung umgesetzt, die den Verkauf sämtlicher MREL- und Bail-in-fähigen Instrumente mit einer Mindeststückelung von weniger als € 200.000 an Privatinvestor:innen untersagt. Spanien hat einen differenzierteren Ansatz gewählt, wonach ab einer Mindeststückelung von € 100.000 der Eignungstest für Privatinvestor:innen entfallen kann. Bei kleinerer Mindeststückelung müssen die emittierenden Banken allerdings weiterhin die Eignung der Investor:innen überprüfen. Zahlreiche weitere Mitgliedstaaten haben zudem Mindeststückelungen für Eigenmittel und nachrangige Instrumente eingeführt. In Italien ist beispielsweise eine Mindeststückelung von € 200.000 für die Emission nachrangiger Instrumente

erforderlich. In Österreich wurden solche Erweiterungen bisher nicht umgesetzt. Die entsprechenden Bestimmungen des BaSAG sehen bislang lediglich den Eignungstest für Investoren in Verbindung mit einer Überprüfung ihres Finanzportfolios vor.

Im Rahmen des aktuellen CMDI-Reviews wurden ebenfalls bereits wiederholt zusätzliche Einschränkungen beim Vertrieb von MREL- und Bail-in-fähigen Wertpapieren diskutiert, einschließlich der Einführung konkreter Mindeststückelungen. Auch das Single Resolution Board (SRB) ist sich der Problematik von Retail-Investor:innen bewusst und hat diesbezüglich bereits Erwartungen an einzelne Banken, darunter auch österreichische, kommuniziert. Auf bilateraler Ebene wurde betont, dass ein hoher Anteil von Kleinanleger:innen die Abwicklungsfähigkeit beeinträchtigen kann. Daher wurden bestimmte Kreditinstitute aufgefordert, Maßnahmenpläne zu entwickeln, um diesen Anteil mittelfristig auf ein aus Abwicklungssicht akzeptables Niveau zu senken. Das SRB plant zudem neue Richtlinien zur Selbstbewertung der Abwicklungsfähigkeit von Banken, in denen auch die Problematik im Zusammenhang mit MREL angesprochen werden soll. Zu diesem Zweck hat das SRB bereits eine öffentliche Konsultation durchgeführt, um die Meinungen der Industrie und anderer Interessengruppen einzuholen.

§ BRRD Artikel 44a
bestimmt, dass Kleinanlegern MREL nur verkauft werden dürfen, wenn diese Finanzprodukte der Verlusttragungsfähigkeit und der Risikobereitschaft entsprechen.

► **CMDI**
Abkürzung für den Rahmen für das Krisenmanagement im Bankensektor und für die Einlagensicherung, ein Gesetzespaket der EU, mit dem die BRRD reformiert werden soll.

► **SRB**
Das Single Resolution Board ist das zentrale Abwicklungsgremium und damit verantwortlich für das Banken-Krisenmanagement in der EU.

§ Richtlinie (EU) 2019/879
Empfiehlt, dass bei MREL die Mindeststückelung verhältnismäßig hoch ist oder solche Instrumente keinen übermäßig großen Anteil im Portfolio des Anlegers ausmachen (Erwägungsgrund 16).

Ausblick

Für die FMA als nationale Abwicklungsbehörde stellt der im europäischen Vergleich deutlich höhere Anteil an österreichischen Kleinanleger:innen, die MREL- und Bail-in-fähige Instrumente halten, eine besondere Herausforderung dar. Ein Bail-in von

Retail-Gläubiger:innen könnte erhebliche negative Auswirkungen sowohl auf das betroffene Institut selbst als auch indirekt auf andere Kreditinstitute haben. Um die Abwicklungsfähigkeit der österreichischen Banken sicherzustellen, ist

es aus Sicht der FMA daher wichtig, dass sich die Banken der potenziellen Risiken bewusst sind, wenn ein wesentlicher Teil ihrer MREL- und Bail-in-fähigen Instrumente von Kleinanleger:innen gehalten wird. Angesichts der Geschäftsmodelle der österreichischen Banken, insbesondere der Less Significant Institutions (LSIs), ist ein individueller und ausgewogener Ansatz für jedes Institut notwendig, der einen akzeptablen Kompromiss zwischen Abwicklungsfähigkeit und Refinanzierungsbedarf sicherstellt. Die FMA beabsichtigt

daher, in Übereinstimmung mit den geplanten SRB-Leitlinien und den internationalen Entwicklungen in einen vertiefenden Dialog mit den betroffenen Banken zu treten, um die Abwicklungsfähigkeit sicher stellen zu können. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene erscheint es sinnvoll, dass sich die österreichischen Banken bereits jetzt proaktiv mit dieser Thematik auseinandersetzen und gegebenenfalls von sich aus frühzeitig Maßnahmen ergreifen.

Lesetipps

ANDREA ENRIA

»Restoring asset quality and building loss absorbing capacity«, *Rede an der Università Cattolica del Sacro Cuore, Mailand 2017.*
www.eba.europa.eu → publications-and-media → speeches

Studie des Europäischen Parlaments:

»Resolving Banks: The Retail Challenge«
www.europarl.europa.eu/thinktank

LINDNER, P AND REDAK, V (2017)

»The resilience of households in bank bail-ins.«
Financial Stability Report 33/2017. OeNB. pp. 88 – 101

Weitere Informationen finden Sie auf der Website der FMA:

www.fma.gv.at → Bankenabwicklung → Abwicklung allgemein



Wir stützen unsere Aussagen auf teils komplexe rechtliche Vorgaben, die wir am Rand ausweisen, oder leiten sie davon ab, ohne neues Recht zu schaffen, so dass über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehende Rechte und Pflichten hieraus nicht abgeleitet werden können. Wir formulieren klare Erwartungshaltungen, die sich weitestmöglich auf Rechtsprechung und europäische Auslegungshilfen stützen, i. Ü. aber unsere eigene fachkundige Rechtsauffassung wiedergeben. Wir gehen mit der Zeit, weswegen wir uns die Aktualisierung der angeführten Orientierungshilfen jederzeit vorbehalten. Obige Aufzählungen stellen keine abschließende Liste dar und sind jedenfalls nur ergänzend und klarstellend zu betrachten.