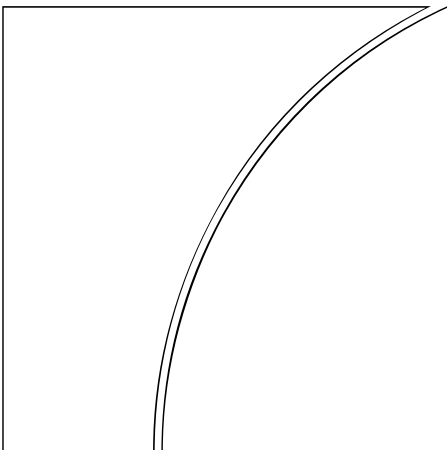


Basler Ausschuss
für Bankenaufsicht



Aufsichtsempfehlungen für die Behandlung schwacher Banken

Bericht der Task Force „Schwache Banken“

März 2002



BANK FÜR INTERNATIONALEN ZAHLUNGSAusGLEICH

Inhalt

Zusammenfassung	1
Teil I. Allgemeines, Voraussetzungen, Erkennung	3
1. Einleitung und Hintergrund	3
1.1 Mandat	3
1.2 Verwandte Arbeit anderer Foren	4
1.3 Aufbau dieses Berichts	4
2. Allgemeine Fragen und Konzepte	6
2.1 Definition einer „schwachen Bank“	6
2.2 Grundsätze für die Behandlung schwacher Banken	6
2.2.1 Auswirkungen	7
2.3 Symptome und Ursachen von Bankenproblemen	8
3. Voraussetzungen	9
4. Erkennen von schwachen Banken	11
4.1 Methoden, die vorwiegend quantitative Finanzinformationen nutzen	12
4.1.1 Analyse von Finanzausweisen	12
4.1.2 Frühwarnsysteme	12
4.2 Beurteilungen durch die Bankenaufsicht	13
4.2.1 Rating-Systeme der Aufsichtsinstanzen	13
4.2.2 Risikoorientierte Aufsicht	13
4.2.3 Überwachung des Bankensystems	13
4.3 Kanäle für Informationen über Schwachstellen	15
4.3.1 Kommunikation mit der Geschäftsleitung	15
4.3.2 Berichterstattung an die Aufsichtsinstanz und Fernprüfung	15
4.3.3 Vor-Ort-Untersuchungen	16
4.3.4 Externe Revisoren	16
4.3.5 Informationen aus bankinternen Kontrollen und von Innenrevisoren	17
4.3.6 Kontakte mit anderen Aufsichtsinstanzen und fachlich verwandten Gremien	17
4.3.7 Sonstige externe Quellen	18
4.4 Notfallpläne	18
Teil II. Abhilfemassnahmen, Liquidierung und Marktaustritt	20
5. Abhilfemassnahmen	20
5.1 Allgemeine Grundsätze für Abhilfemassnahmen	20
5.2 Umsetzung von Abhilfemassnahmen	21
5.2.1 Erkennen, welcher Art und wie gravierend Schwächen sind	21

5.2.2	Denkbare Abhilfemassnahmen	22
5.2.3	Frühzeitige Abhilfemassnahmen	23
5.2.4	Abgestufte Abhilfemassnahmen	23
5.2.5	Aktionsplan.....	24
5.2.6	Durchsetzung der Abhilfemassnahmen	25
5.2.7	Konsultation mit anderen Stellen	26
5.3	Umgang mit Schwächen unterschiedlicher Art.....	27
5.3.1	Eigenkapitalausstattung	27
5.3.2	Qualität der Aktiva.....	29
5.3.3	Management	30
5.3.4	Gewinn	31
5.3.5	Liquidität.....	31
5.3.6	Risikomanagement	32
6.	Liquidierungsfragen und Marktaustritt	33
6.1	Richtlinien für die Liquidierung von Banken	33
6.2	Liquidierungsmethoden	34
6.2.1	Restrukturierungspläne	34
6.2.2	Fusion/Übernahme.....	35
6.2.3	Übernahme von Aktiva und Passiva	36
6.2.4	Überbrückungsbank	38
6.3	Einsatz von Mitteln der öffentlichen Hand bei einer Liquidierung.....	38
6.4	Schliessung der Bank: Auszahlung der Einleger	39
6.5	Verwaltung wertgeminderter Forderungen	39
6.6	Offenlegung von Problemen.....	41
7.	Ausgewählte institutionelle Fragen	42
7.1	Konglomerate	42
7.1.1	Instrumentarium	42
7.1.2	Internationale Konglomerate	43
7.2	Multinationale Institute.....	43
7.3	Banken in Staatseigentum	44
8.	Schlussbemerkungen	46

Zusammenfassung

i. Schwache Banken sind ein weltweites Phänomen. Aufsichtsinstanzen sollten bereit sein, sich mit ihm zu befassen. Dieser Bericht gibt Praxisempfehlungen für die Bereiche Problemerkennung, Abhilfemassnahmen, Liquidierungsmethoden und Marktaustrittsstrategien. Zielpublikum dieses Berichts sind Bankenaufsichtsinstanzen in aller Welt, ferner die internationalen Finanzorganisationen, die Aufsichtsinstanzen beratend zur Seite stehen.

ii. Schwache Banken können unterschiedlich definiert werden. In diesem Bericht sind es Banken, „deren Liquidität oder Solvenz sich verschlechtert hat oder sich verschlechtern wird, wenn sich ihre finanziellen Ressourcen, ihr Risikoprofil, ihre strategische Ausrichtung, ihre Risikomanagementkapazitäten und/oder die Qualität des Managements nicht wesentlich verbessern.“ In diesen Fällen und angesichts der Notwendigkeit, das Vertrauen in das Finanzsystem zu erhalten, sollten Aufsichtsinstanzen versuchen, den Wert der Aktiva der Banken mit minimaler Unterbrechung ihres Geschäftsbetriebs zu erhalten, wobei die Kosten der Problemlösung möglichst niedrig zu halten sind. Es kann durchaus sein, dass die Bank dann nicht mehr als eigene Rechtspersönlichkeit weiter besteht.

iii. Für ein wirksames Funktionieren der Aufsicht bedarf es angemessener Rahmenbedingungen für Aufsicht und Rechnungslegung sowie eines angemessenen Rechtsrahmens, wie in den Basler *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* vorgegeben. Aufsichtsinstanzen müssen deutlich zwischen Symptomen und Ursachen von Bankenproblemen unterscheiden. Im Bericht werden diese analysiert. Auch müssen Aufsichtsinstanzen Probleme in einem frühen Stadium erkennen und bewältigen, bevor sie akut werden. Der Bericht behandelt die für Aufsichtsinstanzen massgeblichen Informationsquellen und die verfügbaren Handlungsmöglichkeiten.

iv. Die Aufsichtsinstanzen verfügen zwar über ein Instrumentarium von Abhilfemassnahmen, doch die eigentliche Verantwortung für die Behebung von Schwachstellen und Problemen liegt beim obersten Verwaltungsorgan und bei der Geschäftsleitung der betreffenden Bank. Aufsichtsmassnahmen müssen verhältnismässig sein. Abhilfemassnahmen sollten dem Ausmass des Problems entsprechen und einen klaren Zeitrahmen vorsehen. Man muss zwischen streng geregelten unverzüglichen Abhilfemassnahmen und allgemeineren, weniger verbindlichen Rahmenregelungen abwägen. Am wirksamsten wären „automatische“ Regeln für im Voraus vereinbarte akzeptierte Massnahmen der Aufsichtsinstanzen in Kombination mit der Möglichkeit, unter bestimmten Umständen flexibel vorzugehen. Abzuwägen ist auch zwischen informellen Methoden, normalerweise wenn die Probleme der Bank weniger schwerwiegend sind und die Geschäftsleitung der Bank kooperativ ist, und förmlicheren, für die Bank verbindlichen Massnahmen mit Strafen im Falle der Nichtbefolgung. Schliessung der Bank und Lizenzentzug bleiben als letzte Sanktion.

v. Pläne für Abhilfeaktionen müssen detailliert und auf den jeweiligen Fall zugeschnitten sein; sie müssen zeigen, wie die finanzielle Position der Bank wieder hergestellt wird. Die Aufsichtsinstanz muss einschätzen können, ob ausreichende Fortschritte erzielt werden oder ob zusätzliche Massnahmen erforderlich sind. Ferner sollte geregelt sein, wie und wann Regierung, Zentralbank und sonstige in- und ausländische Regulierungsinstanzen zu konsultieren oder zu informieren sind. Insbesondere haben Aufsichtsinstanzen und Zentralbanken gewöhnlich gemeinsame Interessen, die - vor der Einleitung von Massnahmen bei schwachen Banken - Konsultationen erfordern. Ein weiterer kritischer Punkt ist die Offenlegung. Vor allem anderen muss entschieden werden, ob die Offenlegung zu dem Ziel der Aufsicht, das Problem der schwachen Bank zu lösen, beiträgt.

vi. Im Falle drohender Insolvenz werden Alternativen gebraucht. Dies sind u.a. die Fusion mit einer soliden Bank oder die Übernahme durch eine solche, die Übernahme von Aktiva und Passiva durch ein anderes Institut, das Offenhalten der Bank mit staatlicher Hilfe

oder eine Form von „Überbrückungsbank“. Sie werden im Bericht kurz dargestellt. Findet sich kein Investor zur Rettung der Bank, oder sind Erstattungen an Einleger kostengünstiger als andere Optionen, sind die (vollständige oder teilweise) Auszahlung der Einleger und die Liquidation unvermeidlich.

vii. Öffentliche Mittel können als Liquiditätshilfe oder - in Ausnahmefällen - zur Solvenzunterstützung eingesetzt werden. Zentralbanken können illiquiden, aber mutmasslich solventen Banken im Rahmen ihres Ermessens und zusätzlich zu ihren üblichen Kreditfazilitäten von Fall zu Fall Sofortliquiditätshilfe leisten. Andererseits verwendet Solvenzunterstützung Steuergelder, und die Entscheidung sollte stets von der Regierung und der Legislative und nicht von der Zentralbank getroffen und finanziert werden. Gleichwohl sind enge Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Zentralbank und Regierung erforderlich. Liquiditätshilfe und Solvenzunterstützung sollten stets mit anderen dauerhafteren Abhilfemassnahmen verknüpft sein.

viii. In einigen Fällen wird die Aufsichtsinstanz zusätzliche Fragen berücksichtigen müssen, wenn die Bank Teil eines grösseren Konzerns oder eine ausländische Bank ist. Die massgeblichen Faktoren und denkbaren Optionen, wie die Abschirmung, werden im Bericht geprüft. Auch können besondere sowohl politische als auch finanzielle Gesichtspunkte für Banken des öffentlichen Sektors gelten, bei denen der Zeitrahmen für die Lösung von Problemen länger sein kann.

Teil I. Allgemeines, Voraussetzungen, Erkennung

1. Einleitung und Hintergrund

1. Schwache Banken sind ein weltweites Phänomen.¹ Für Bankenaufsichtsinstanzen sind sie in allen Ländern, unabhängig von ihrer politischen Struktur, ihrem Finanzsystem und ihrem wirtschaftlichen und technischen Entwicklungsstand, eine fortwährende Herausforderung. Alle Bankenaufsichtsinstanzen müssen Vorkehrungen treffen, um die Häufigkeit dieses Phänomens möglichst gering zu halten, und es, wenn es denn auftritt, zu bewältigen.

2. Schwachen Banken sind Probleme gemeinsam, aus denen Aufsichtsinstanzen lernen können, wenn sie ihre Erfahrungen austauschen, insbesondere darüber, welche konkreten Massnahmen unter bestimmten Umständen funktioniert oder nicht funktioniert haben. Das Fehlen von Vorkehrungen für Notfälle und fehlende Kenntnis der bei schwachen Banken einsetzbaren Instrumente haben die aufsichtsinstanztlichen Massnahmen bislang manchmal unnötig verzögert. Vor allem solche Verzögerungen trieben die Kosten der Bewältigung der Bankenprobleme in die Höhe. Mit geeigneten Richtlinien könnten die Kosten gesenkt und das Übergreifen der Probleme auf andere Banken eingedämmt werden.

3. Bei der Sitzung des Forums für Finanzstabilität (FSF) im April 2001 wurde die Möglichkeit der Erarbeitung von Richtlinien für die Behandlung von schwachen Banken und Krisen des Bankensystems erörtert. In der Diskussion hoben die Teilnehmer die Bedeutung von Richtlinien für die Behandlung von schwachen Banken auf Institutsbasis hervor, was in erster Linie als aufsichtliche Aufgabe verstanden wurde. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht war ebenfalls der Meinung, dass die Entwicklung internationaler Richtlinien für Aufsichtsinstanzen für die Behandlung schwacher Banken hilfreich wäre. Daher bildete er in Zusammenarbeit mit seiner Core Principles Liaison Group (CPLG) im Juli 2001 eine Task Force, die anhand der Erfahrungen aus verschiedenen Ländern und unter unterschiedlichen Umständen über die Behandlung schwacher Banken berichten sollte.²

4. Die Task Force traf sich von Juli 2001 bis Januar 2002 zu vier Sitzungen.

1.1 Mandat

5. Die Task Force erhielt das Mandat (Anhang 2), in Form von Richtlinien für Aufsichtsinstanzen ein Instrumentarium zur Behandlung schwacher Banken zu entwickeln. Ihr Bericht untersucht ein weites Spektrum von Bankenproblemen, deren Hintergrund und Ursachen und bewertet das Für und Wider verschiedener Methoden zu deren Bewältigung. Insbesondere sind dies vorbeugende Massnahmen, frühzeitiges Erkennen, Abhilfemassnahmen, Liquidierungsfragen und Marktaustrittsstrategien. Mit dem Bericht sollen keine Vorschriften erlassen, sondern Methoden vorgestellt werden, die sich in der Praxis bewährt haben. Angeboten werden praktische Hinweise, die jeweils an die besonderen Umstände eines Falles angepasst werden können.

¹ In den letzten fünf Jahren wurde in über 50 Ländern mindestens eine Bank offiziell geschlossen. Quelle: Weltbank.

² In der Task Force waren 16 Länder vertreten. Überdies waren die Weltbank, der IWF, die Europäische Kommission und das Institut für Finanzstabilität der BIZ beteiligt. S. die Liste der Mitglieder in Anhang 1.

6. Zielpublikum dieses Berichts sind Bankenaufsichtsinstanzen in aller Welt und auch die internationalen Finanzorganisationen, die die Aufsichtsinstanzen beraten. Aus diesem Grund hat sich die Task Force nicht auf eine bestimmte Kategorie von Ländern oder Bankensystemen konzentriert. Das Instrumentarium sollte unabhängig davon anwendbar sein, ob das Institut eine kleine lokale Bank oder eine grosse internationale Bankengruppe ist, ob es dem öffentlichen oder dem privaten Sektor angehört, oder ob es sich um eine Universalbank oder einen Finanzkonzern handelt. Aufsichtsinstanzen können entweder in bestimmten Problemfällen auf das Instrumentarium zurückgreifen oder es als Richtschnur verwenden, wenn sie die Behörden in einem bestimmten Land auf die Bewältigung der von schwachen Banken ausgehenden Probleme vorbereiten.

1.2 Verwandte Arbeit anderer Foren

7. Dieser Bericht befasst sich schwerpunktmässig mit der Behandlung einzelner schwacher Banken. Bereits viel Arbeit wurde zu Fragen geleistet, die mit diesem Problem zusammenhängen. Beispiele sind Weltbank/IWF (rechtliche Aspekte der Insolvenz und Liquidierung von Banken), IWF (Rahmenregelung für das Management von Krisen des Bankensystems), APEC (politische Lehren zum Umgang mit Bankkonkursen), die Groupe de Contact (Ursachen von Schwierigkeiten im Bankgewerbe) und die OECD (Erfahrungen mit der Liquidierung schwacher Finanzinstitute). Die Task Force war bemüht, Überschneidungen möglichst zu vermeiden. Gegebenenfalls verweist der Bericht auf einschlägige veröffentlichte Berichte. Bestehende internationale Standards, wie die *Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht* des Basler Ausschusses³, sind ebenfalls von Belang und werden erforderlichenfalls in Querverweisen angegeben. Eine Bibliografie ist in Anhang 3 enthalten.

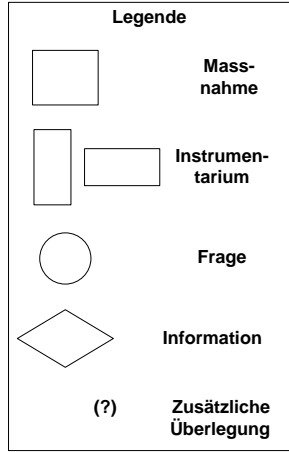
1.3 Aufbau dieses Berichts

8. Schwächen in einer Bank können zu verschiedenen Zeitpunkten auftreten. Zusammen mit der Aufsichtsinstanz muss die Bank kontinuierlich an Vorbeugungsmassnahmen arbeiten sowie Schwächen in ihrer Entstehung erkennen und unverzüglich beheben. Die Gliederung dieses Berichts entspricht diesen verschiedenen Phasen. In Teil I werden allgemeine Fragen, die Voraussetzungen für die Behandlung schwacher Banken durch die Aufsichtsinstanz sowie Aufsichtsmethoden erörtert, die ihnen das Erkennen von Problemen ermöglichen. In Teil II werden Abhilfemassnahmen mit dem Ziel der Sanierung von schwachen Banken sowie Liquidierungs- und Marktaustrittsstrategien für Banken in einer Krise oder schon in der Insolvenz behandelt.

9. Abbildung 1 stellt die Gliederung dieses Berichts bildlich dar.

³ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (1997), *Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, Basel, September.

Abbildung 1: Gliederung des Berichts



2. Allgemeine Fragen und Konzepte

2.1 Definition einer „schwachen Bank“

10. Für diesen Bericht gilt folgende Definition:

Eine schwache Bank ist eine Bank, deren Liquidität oder Solvenz sich verschlechtert hat oder sich verschlechtern wird, falls finanzielle Ressourcen, Risikoprofil, strategische Ausrichtung, Risikomanagementkompetenz und/oder Qualität der Geschäftsleitung sich nicht wesentlich verbessern.

11. Diese Definition legt den Schwerpunkt auf eine Bank, deren Liquidität und Solvenz möglicherweise oder unmittelbar bedroht sind; nicht gemeint sind Banken, bei denen zwar Schwachstellen erkennbar sind, jedoch isolierter oder vorübergehender Art, die normalerweise mit geeigneten Abhilfemaßnahmen behoben werden können. Selbstverständlich muss sich eine Bank mit allen wie auch immer gearteten Schwachstellen befassen. Die Probleme einer schwachen Bank liegen tiefer. Es handelt sich insbesondere um schlechtes Management, unzureichende finanzielle Ressourcen, Fehlen einer langfristigen, tragfähigen Geschäftsstrategie, schlechte Qualität der Aktiva, unzulängliche Systeme und Kontrollen. Eine Bank wird nicht über Nacht zur schwachen Bank. Häufig sind scheinbar plötzlich auftauchende Probleme Anzeichen von Schwächen in der Finanzlage oder im Managementbereich, die seit einiger Zeit bestehen und ignoriert worden sind. Für Aufsichtsinstanzen können solche Probleme rasch besorgniserregend werden, wenn aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen nicht erfüllt werden und die Existenzfähigkeit der Bank bedroht ist. Es ist Aufgabe der Aufsicht, diese Probleme frühzeitig zu erkennen, ihnen vorzubeugen bzw. für Abhilfe zu sorgen und eine Liquidierungsstrategie für den Fall vorzusehen, dass vorbeugende Massnahmen nicht greifen.

2.2 Grundsätze für die Behandlung schwacher Banken

12. Zur Klärung des Hintergrunds erörterte die Task Force die Frage, warum die Behandlung schwacher Bank notwendig und wünschenswert sei. Die Antwort berührt grundlegende Ziele der Bankenaufsicht. Diese sind in den einzelnen Ländern natürlich ziemlich unterschiedlich - und in einigen Fällen ausdrücklich gesetzlich geregelt. Im Allgemeinen ist jedoch ein zentrales Ziel der Aufsicht die Erhaltung der Stabilität und des Vertrauens in das Finanzsystem, wodurch das Verlustrisiko für Einleger und sonstige Gläubiger verringert wird. Die wirksame Behandlung schwacher Banken fügt sich nahtlos in dieses umfassendere Ziel.

13. Dieses Ziel wird bei der Behandlung schwacher Banken in Massnahmen der Aufsichtsinstanz umgesetzt, mit denen der Wert der Aktiva der Banken mit minimaler Unterbrechung ihres Geschäftsbetriebs erhalten werden soll (d.h. Erhaltung des *Wirtschafts*-subjekts), wobei die Problemlösungskosten möglichst gering zu halten sind. In bestimmten Fällen kann es dann sein, dass der Bestand der Bank als *Rechtssubjekt* beendet werden sollte.

14. Bei der Behandlung schwacher Banken gelten für Aufsichtsinstanzen insbesondere folgende wesentliche Grundsätze:

- *Rasches Handeln.* Aufsichtsinstanzen sollten unverzüglich handeln. Erfahrungen aus vielen Ländern zeigen, dass Nachsicht der Regulierungs- und Aufsichtsinstanzen die Probleme einer schwachen Bank verschärft hat. Wo Probleme nicht unverzüglich in Angriff genommen wurden, sind sie rasch gewachsen und haben damit letztlich die Lösungsbemühungen erschwert und verteuert; manchmal breiteten sich die Probleme noch aus und griffen auf das gesamte System über

- *Kosteneffizienz.* Die Aufsichtsinstanz sollte sich bei der Entscheidung zwischen zur Wahl stehenden Massnahmen zur Erreichung der Aufsichtsziele vom Kriterium der Kostenoptimierung leiten lassen. Unbedingt sollte die Aufsichtsinstanz bei ihrer Entscheidung alle Kosten berücksichtigen, auch exogene Kosten wie die Instabilität des Finanzsystems
- *Flexibilität.* Die Gesetzgebung verfährt häufig nach einem an festen Regeln orientierten Ansatz. Es ist jedoch hilfreich, wenn der Gesetzgeber der Aufsichtsinstanz für Einsatz ihrer Instrumente und Zeitpunkt einen Ermessensspielraum lässt. Dieser Task Force steht es nicht an, irgendeinem Land die Art seines gesetzgeberischen Rahmens vorzuschreiben - so sei nur gesagt, dass Aufsichtsinstanzen bei einer schwachen Bank flexibel sein und das gesamte Spektrum ihrer Befugnisse ausnutzen sollten
- *Konsistenz.* Konsistente und wohldurchdachte Massnahmen der Aufsichtsinstanzen führen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen. Auch mindert ein solcher Ansatz in Krisenzeiten die Verwirrung und Ungewissheit. Ähnliche Probleme, auch wenn sie in verschiedenen Banken - ob gross oder klein, im privaten oder im öffentlichen Sektor⁴ - auftreten, sollten gleich behandelt werden
- *Vermeidung der Verführung zu fahrlässigem Handeln („moral hazard“).* Die Massnahmen der Aufsichtsinstanzen sollten für die Banken keinen Anreiz für Verhaltensweisen schaffen, deren Kosten sie nicht vollständig selbst tragen müssen. Anteilseigner sollten nicht für Verluste entschädigt werden, wenn eine Bank in Schwierigkeiten gerät, denn andere Banken würden beim Auftreten von Problemen mit ähnlichen Rettungsaktionen rechnen und so zu einem weniger vorsichtigen Verhalten ermutigt werden. Ebenso wenig sollten die Interessen der Führungskräfte der Bank durch Massnahmen der Aufsichtsinstanzen geschützt werden. Schrieb doch schon Bagehot, dass jede Hilfe für eine bestehende schlechte Bank die sicherste Methode sei, die Gründung einer künftigen guten Bank zu verhindern⁵
- *Transparenz und Kooperation.* Unzureichende oder unrichtige Information durch die Bank erhöht die Ungewissheit für alle Betroffenen. Dies kann zu unangebrachten Massnahmen der Aufsichtsinstanzen führen und die Lösung von Problemen verteuern. Die Bank und die zuständigen Instanzen sollten ein hohes Mass an gegenseitiger Information und Transparenz in Bezug auf die von ihnen beabsichtigten Massnahmen anstreben. Schwerer ist es, eine Entscheidung über Bekanntgabe an weitere Finanzkreise oder an die Öffentlichkeit - oder deren Unterlassung - zu treffen; sie muss von der jeweiligen Situation abhängig gemacht werden. Dies ist im Allgemeinen für jeden einzelnen Fall sorgfältig zu beurteilen. Ausschlaggebend muss die Überlegung sein, ob die Bekanntgabe das Ziel der Aufsichtsinstanz unterstützt, die schwache Bank zu liquidieren und die Stabilität des Gesamtsystems zu erhalten

2.2.1 Auswirkungen

15. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Finanzsektor sollten für kleine und grosse Banken die gleichen Aufsichts- und Regulierungsbestimmungen gelten. In normalen Zeiten gilt dies genauso wie in problematischen Zeiten. Doch kann es gute Gründe geben, Grossbanken in einigen ausdrücklich definierten Situationen anders zu behandeln.

⁴ Die Behandlung von Banken des öffentlichen Sektors wird in Abschnitt 7.3 eingehender erörtert.

⁵ Bagehot, W. (1873), *Lombard Street*, Henry S. King & Co.

Grossbanken haben umfangreichere Interbankverflechtungen und führen ein grösseres Spektrum von Tätigkeiten aus, häufig mit grenzüberschreitenden Geschäften, sodass der Zusammenbruch einer Grossbank eher zu Spillover-Effekten führt. Doch gehen etwaige das Gesamtsystem betreffende Probleme nicht nur von Grossbanken aus. Sie können entstehen, wenn mehrere kleine Banken gleichzeitig ausfallen oder eine kleine Bank in einem bestimmten Marktsegment eine kritische Position inne hat. Ebenso bedroht der Zusammenbruch einer Grossbank nicht unbedingt das Gesamtsystem, wenn das wirtschaftliche Umfeld sehr stark ist.

16. In womöglich das Gesamtsystem betreffenden Fällen sind manchmal zusätzliche Lösungsmassnahmen verfügbar, wie Liquiditätshilfe von der Zentralbank als *lender of last resort* und staatliche Solvenzunterstützung. Dennoch gibt es keinen Grund, aus dem die betreffenden Banken vor drastischer Sanierung oder der Abwicklung geschützt werden sollten, wenn dies gerechtfertigt ist.

2.3 Symptome und Ursachen von Bankenproblemen

17. Bei Bankenproblemen ist es wichtig, zwischen Symptomen und Ursachen zu unterscheiden. Die Symptome schwacher Banken sind gewöhnlich *schlechte Qualität der Aktiva, mangelnde Rentabilität, Kapitalverluste, geringes Ansehen* und/oder *Liquiditätsprobleme*.

18. Oft entwickeln sich verschiedene Symptome gleichzeitig. Wie Erfahrungen aus verschiedenen Ländern zeigen, traten Liquiditätsprobleme selten alleine auf, und deren Auftreten war gemeinhin nur ein Aspekt umfassenderer Schwierigkeiten.

19. Bei Fehlentwicklungen in Banken wirken in der Regel zwar mehrere Faktoren zusammen, in den meisten Fällen werden sie indes als Kreditprobleme augenscheinlich.⁶ Überraschen sollte dies niemanden, denn die Kreditvergabe war und ist noch immer das Kerngeschäft der Banken. Die Ursache von Kreditforderungsausfällen sind in den allermeisten Fällen Schwachstellen in Managementkontrollen und Kreditrisikomanagement.

20. Insbesondere sind Management- und Kontrollprozesse oft nicht ausreichend robust, um folgendes zu verhindern:

- *Unzureichende Kreditvergabepaxis*, d.h. unzureichende Kenntnis des Kreditgeschäfts oder zu offensives Kreditexpansionsprogramm; gleichzeitig Fehlen von Anreizen für eine frühzeitige Erkennung von Problemkrediten und das Ergreifen von Abhilfemassnahmen
- *Übermässige Kreditkonzentrationen*. Eine Ursache von Problemen war in vielen Banken eine Konzentration der Kreditvergabe auf eine Region oder eine Branche. Wenn Banken ihr Kreditportfolio nicht diversifizieren, gehen sie das Risiko ein, dass Kredite an ein bestimmtes Gebiet oder an eine Gruppe miteinander verbundener Unternehmen gleichzeitig leistungsgestört werden könnten
- *Eingehen übermässiger Risiken*. Ein Grund hierfür ist, dass bisweilen für die Geschäftsleitung einer Bank Anreize für ein höheres Risikoprofil bei der Kreditver-

⁶ S. z.B. den Bericht der Groupe de Contact, *The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998*. Die Analyse der Groupe zeigte, dass an Fehlentwicklungen in Banken zwar in der Regel mehrere Faktoren mitwirken, sie jedoch in den meisten Fällen als Kreditprobleme augenscheinlich wurden. In der überwiegenden Mehrheit der untersuchten Fälle trugen Marktrisiken nicht wesentlich zu ihnen bei, doch in mehreren Fällen erwiesen sich operationelle Risiken als ein zu beachtender Faktor (S. 1).

gabe bestehen, da sie von kurzfristigen Steigerungen des Gewinns oder des Aktienkurses der Bank profitiert

- *Nichtbeachtung bestehender Grundsätze und Verfahren*, wie Limits für Kreditkonzentrationen oder Organkredite. Starke Personen in der Bank können kraft ihrer Persönlichkeit, aufgrund einer Mehrheitsbeteiligung oder ihrer leitenden Position Grundsätze und Verfahren ausser Kraft setzen. In staatlichen Banken kann dies durch politische Einflussnahme geschehen
- *Betrug oder kriminelle Betätigungen und Selbstkontrahierung* durch eine oder mehrere Personen

21. Neben dem Kreditrisiko können auch noch andere Risiken Ursache für die Schwäche einer Bank sein, u.a. Zinsänderungs- und Marktrisiken sowie operationelle und strategische Risiken. Diese Risiken sind nicht neu, auch wenn sie bislang seltener der Grund für den Zusammenbruch von Banken waren als das Kreditrisiko. Einige dieser Risiken dürften an Bedeutung gewinnen. Das operationelle Risiko wird z.B. stärker in den Mittelpunkt rücken, wenn Banken vermehrt hochentwickelte Systeme einsetzen, neue Lieferwege nutzen und Auslagerungsvereinbarungen treffen, wodurch ihre Abhängigkeit von Dritten und das damit verbundene Risiko steigen. Gleichzeitig wird die Zunahme bei einer Risikoart häufig durch Minderung anderer Risikoarten kompensiert - die Verbriefung von Forderungen erhöht z.B. die operationellen und rechtlichen Risiken, mindert aber das Kreditrisiko. Auch sollten Banken von den verfeinerten Methoden und Instrumenten zur Risikominderung profitieren. In allen Banken müssen die verbleibenden Risiken sorgfältig gehandhabt werden.

22. Es ist schon vorgekommen, dass schwache Banken zu Finanzkrisen beigetragen oder sie verschärft haben. Ebenso können externe Faktoren, wie negative gesamtwirtschaftliche Schocks (insbesondere Währungskrisen, ein schwacher „realer“ Sektor, unzureichende Vorbereitung der Liberalisierung des Finanzsektors usw.) die Banken vor Probleme stellen. Externe Faktoren können gut geführte und finanziell gesunde Banken nicht zu Fall bringen, werden jedoch bei schwächeren Banken sicherlich Schwachstellen im Management- und Kontrollbereich aufdecken.

3. Voraussetzungen

23. In den Basler *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* und der dazugehörigen *Methodik*⁷ werden die erforderlichen Grundlagen für eine solide Aufsicht beschrieben. Für die Vermeidung von schwachen Banken und deren Behandlung sind sie ebenfalls sehr wichtig. Damit die Aufsicht wirksam ist, muss im Wesentlichen Folgendes gesetzlich geregelt werden bzw. müssen Aufsichtsinstanzen die Befugnis erhalten, Folgendes zu regeln und/oder zu verlangen:

- Umfassende Regeln für die Erteilung von Banklizenzen, für die Genehmigung neuer grösserer Tätigkeitsbereiche, für Übernahmen oder Investitionen von Banken und für den Wechsel des Eigentums an Banken
- Aufsichtsrechtliche Regeln oder Richtlinien für Banken, u.a. Normen und Limits für Eigenkapital, Liquidität, Organkredite und Kreditkonzentrationen, sowie Befugnis zur Verhängung von Sanktionen, wenn Forderungen der Aufsicht nicht erfüllt werden

⁷ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (1999), *Methodik der Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, Basel, Oktober.

- Anforderungen an die internen Kontrollen und Risikomanagementsysteme der Banken, entsprechend ihrer Strategie sowie der Komplexität und dem Umfang ihrer Geschäfte. Hierzu gehören Grundsätze und Verfahren für die Erkennung, Meldung, Überwachung und das Management all der verschiedenen dem Bankgeschäft anhaftenden Risiken
- Anforderungen an eine wirksame Unternehmensführung (Corporate Governance) in Banken. Wo es für Führungskräfte geeignete Anreize gibt, sich um gute Kreditverfahren, Risikomanagementmethoden und interne Kontrollverfahren und -systeme zu bemühen, kann dies ebenso zur Verbesserung der Führungsstrukturen beitragen wie die durch mehr Offenlegung geförderte Marktdisziplin
- Forderung nach regelmässigen Meldungen von Banken, Möglichkeit der Durchführung von Prüfungen vor Ort, damit Fehlentwicklungen frühzeitig aufgedeckt werden können
- Rechtzeitige Massnahmen zur Bewältigung von Schwierigkeiten. Der Aufsichtsinstanz sollte ein breit gefächertes Instrumentarium zur Verfügung stehen, das ihr abgestufte und flexible Reaktionen auf verschiedene Probleme ermöglicht. In Extremfällen sollte die Aufsichtsinstanz die Lizenz entziehen können
- Rechnungslegungsstandards, die auf international anerkannten und für Banken massgeblichen Konventionen und Vorschriften basieren. Insbesondere muss es Vorschriften oder Richtlinien geben, die den zeitnahen Ausweis notleidender Forderungen verlangen, damit nicht realisierbare Werte nicht weiterhin in den Büchern einer Bank geführt werden⁸
- Umfang und Standards der Rechnungsprüfung bei Banken. Wenn Revisoren sich nicht an die Vorschriften halten, sollten Sanktionen möglich sein, bis hin zur Entlassung von Revisoren durch die Aufsichtsinstanz, wenn die Revisoren gegen Vorschriften verstossen oder sich anderweitig als ungeeignet erweisen. Es sollte eine Rechtsgrundlage dafür vorhanden sein, dass ein Revisor sein Prüfungsergebnis unmittelbar der Aufsichtsinstanz mitteilen kann⁹

24. Weitere wichtige institutionelle Voraussetzungen für den wirksamen Umgang mit schwachen Banken sind:

⁸ Häufig werden die Richtlinien für die Kategorisierung von Krediten und für die Risikovorsorge von den Aufsichtsinstanzen vorgegeben. Einige Beispiele hierfür sind: i) der Ausweis von Kreditverlusten sollte realistisch sein und auf einer eingehenden Bewertung der Risiken beruhen, die einzelnen Krediten und dem Kreditportfolio anhaften; ii) leistungsgestörte Kredite sollten nicht als vollwertig klassifiziert werden, wenn dem Schuldner für deren Bedienung zusätzliches Geld geliehen wird (sogenanntes Evergreening); iii) die Kategorisierung von Krediten sollte nicht nur von deren Bedienung, sondern auch von der Beurteilung der Bonität des Kreditnehmers abhängen; iv) die Bewertung von nicht marktgängigen Forderungen sollte konservativ sein; und v) uneinbringliche Kredite sollten ausgebucht werden.

⁹ Die Rollen von Bankrevisoren und Bankenaufsicht sind in den verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern verlangt die Bankenaufsicht von den externen Revisoren, dass sie i) die Angemessenheit von Rückstellungen oder Wertberichtigungen der Banken für notleidende oder leistungsgestörte Darlehen und die Wertminderung von Aktiva bestätigen; ii) die Einhaltung von Aufsichtsvorschriften - z.B. Liquiditätserfordernis, Konzentrationsbeschränkungen - und die Bewertung der Eigenkapitalausstattung durch die Bank überprüfen; iii) einen Bericht zur Qualität der internen Kontroll- und Risikomanagementverfahren erstellen; und iv) der Aufsichtsinstanz schwerwiegende Verstösse gegen Banken- und sonstige Vorschriften, Straftaten wie Betrug oder Veruntreuung, Entwicklungen zum Nachteil der Interessen von Einlegern sowie jegliche anderen Umstände, die zu wesentlichen Fehlentwicklungen in einer Bank führen können, unverzüglich melden.

- Gesetze, die die operative Unabhängigkeit der Bankenaufsichtsinstanz und deren Zugriff auf ausreichende Ressourcen für eine wirksame Bankenaufsicht vorsehen
- Gesetze, die ausreichenden Rechtsschutz für Massnahmen bieten, die Aufsichtsinstanzen und ihre Mitarbeiter bei der Erfüllung ihrer Aufsichtspflichten in gutem Glauben ergriffen haben
- Gesetzliche und gerichtliche Rahmenbedingungen, insbesondere auch eine angemessene Insolvenzordnung¹⁰, die eine effiziente Liquidierung von Banken, die zügige Verwertung von Aktiva und eine gerechte und gleiche Behandlung der Gläubiger vorsieht¹¹
- Neutrale Steuervorschriften, die die Übertragung von Aktiva und sonstige Transaktionen bei einer Bankliquidierung zulassen, ohne den Abhilfecharakter solcher Massnahmen zu verzerren oder zu kompensieren
- Ein System der instanzenübergreifenden Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den zuständigen in- und ausländischen amtlichen Stellen, die für die Sicherheit und Solidität des Finanzsystems verantwortlich sind
- Ein gut funktionierendes Sicherheitsnetz, das das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in das Bankensystem stärkt. Wesentliche Merkmale eines solchen Sicherheitsnetzes sind eine Lender-of-Last-Resort-Fazilität bei der Zentralbank und Vorkehrungen zur Einlagensicherung

4. Erkennen von schwachen Banken

25. Werden Schwächen in Banken nicht erkannt, nehmen sie im Laufe der Zeit meistens weiter zu. Die schwierige Aufgabe der Aufsicht ist es, Schwächen zu erkennen, bevor sie sich nicht mehr beheben lassen.

26. Erfolg bei der Erkennung schwacher Banken ist von Informationen abhängig, welche die Aufsichtsinstanzen aus vielerlei Quellen sammeln. In der Regel wird ein breites Spektrum von Kanälen und Methoden genutzt. Wichtig ist, dass die Informationen frühzeitig erlangt werden, relevant und von guter Qualität sind. Doch reichen gute Informationsquellen allein kaum aus; für die Interpretation von Informationen und die Einschätzung der Finanzlage von Banken ist nahezu immer auch das Urteilsvermögen der Bankenaufseher erforderlich.

4.1 Methoden, die vorwiegend quantitative Finanzinformationen nutzen

4.1.1 Analyse von Finanzausweisen

27. Den Finanzinformationen einer Bank kann die Aufsichtsinstanz eine Vielzahl von Finanzkennzahlen entnehmen, um die Ertrags- und Finanzlage der Bank zu beurteilen. Zur Analyse gehört:

¹⁰ Zusätzlich muss es auch eine gut funktionierende Insolvenzordnung für juristische und natürliche Personen geben.

¹¹ Merkmale einer unzureichenden Insolvenzordnung für Bankinstitute werden in den Dokumenten eingehender erläutert, die im Rahmen der Insolvenzinitiative der Weltbank und des IWF erstellt werden.

- der Vergleich der Finanzindikatoren einzelner Banken mit denen einer Vergleichsgruppe von Banken
- die Untersuchung der Trends in den Indikatoren

28. Mögliche Lücken und Defizite dieses Kontrollinstruments sind, dass:

- die Relevanz der Analyse entscheidend von der Qualität der Informationen abhängt, die die Aufsichtsinstanz von den Banken erhält. Deshalb bemühen sich viele Aufsichtsinstanzen um eine unabhängige Überprüfung der Richtigkeit der von Banken angegebenen Erträge
- die Kennzahlen die Lage nur zu einem bestimmten Zeitpunkt abbilden
- Finanzindikatoren eher nachlaufende Indikatoren von Schwachstellen sind
- dieses Kontrollinstrument nicht isoliert ohne Berücksichtigung qualitativer Gesichtspunkte eingesetzt werden sollte. Die Führungsstruktur („corporate governance“) und die Risikomanagementmethoden einer Bank wirken sich sowohl auf die Richtigkeit der Daten als auch auf die Wahrscheinlichkeit aus, mit der Fehlentwicklungen tatsächlich eintreten

4.1.2 Frühwarnsysteme

29. Einige Aufsichtsinstanzen haben Frühwarnsysteme (FWS) entwickelt (oder sind dabei, sie zu entwickeln), die grösstenteils auf einer statistischen Auswertung der ihnen von den Banken vorgelegten Berichte beruhen. Diese Modelle versuchen, die Wahrscheinlichkeit von Zusammenbrüchen oder finanziellen Schieflagen über einen festen Zeithorizont hinweg zu schätzen. Alternativ versuchen einige FWS, anhand von Schätzungen künftiger Verlustpotenziale Insolvenzen vorherzusagen.

30. In die statistischen Modelle werden hauptsächlich Finanzindikatoren eingegeben - diese können objektiv gemessen werden. Qualitative Faktoren, wie die Qualität des Managements, der internen Kontrollen und des gesamten Risikomanagements, sind schwer in Modellen zu erfassen, da sie sich nur mittels Richtwerten und ansatzweise darstellen lassen. Auch Wettbewerbs- und Umweltfaktoren sind nicht leicht zu erfassen. Dies sind die Nachteile von FWS.

31. FWS liefern normalerweise keine eindeutigen Beweise für Schwächen; sie geben jedoch Hinweise darauf, wo weitere Untersuchungen durch die Bank und die Aufsichtsinstanz erfolgen sollten. Besonders sinnvoll sind FWS für Aufsichtsinstanzen insofern, da sie ihnen helfen, ihre begrenzten Ressourcen gezielt in die Banken oder Bereiche zu lenken, in denen Schwachstellen zu finden sein dürften.

4.2 Beurteilungen durch die Bankenaufsicht

4.2.1 Rating-Systeme der Aufsichtsinstanzen

32. Viele Aufsichtsinstanzen verwenden ein Rating-System, in das sie ihre Beurteilung verschiedener Komponenten der Lage einer Bank einbringen. Die Aufsichtsinstanzen können zwar verschiedene Komponenten berücksichtigen und ihren Systemen unterschiedliche Namen geben, doch das Rating-Verfahren selbst hat viele gemeinsame Faktoren: Eigenkapital, Qualität der Aktiva, Management, Erträge, Liquidität, Reagibilität gegenüber Marktrisiken und operationellen Risiken.

33. Ein wichtiger Vorteil aufsichtlicher Rating-Systeme (ARS) ist, dass sie einen strukturierten und umfassenden Rahmen bieten. Quantitative und qualitative Informationen werden gesammelt und konsistent analysiert, und die Aufsicht konzentriert sich auf Abweichungen von der „Norm“. Die Verwendung des Rahmens sollte zur engeren Zusammenarbeit zwischen der Aufsicht von aussen und der Aufsicht vor Ort in der Bank führen. Vor Ort tätige Prüfer sollten unverzüglich über Hinweise auf Schwachstellen in bestimmten Banken informiert werden, und sie sollten ihrerseits die Bankenaufsicht alarmieren, damit diese sich mit bestimmten Gebieten/Banken/Tätigkeiten befasst, für die der Verdacht auf Schwachstellen besteht. Ein ARS schliesst natürlich nicht aus, bestimmte Daten ad hoc ausserhalb des üblichen Rahmens zu erheben und zu analysieren.

34. In vielen Ländern erhalten Banken mit einem Rating unterhalb einer bestimmten Schwelle automatisch besondere Aufmerksamkeit von der Aufsichtsinstanz. Das ARS zeigt an, welche Banken für künftige Fehlentwicklungen anfälliger sind, sodass weitere Ressourcen der Aufsichtsinstanz gezielt bei diesen eingesetzt werden können.

4.2.2 Risikoorientierte Aufsicht

35. Eine wachsende Zahl von Aufsichtsinstanzen richtet ihre Arbeit vermehrt auf eine risikoorientierte Aufsicht aus. Dies ist ein zukunftsgerichteter Ansatz, bei dem die Aufsichtsinstanz die verschiedenen Geschäftsbereiche von Banken und die Qualität des jeweiligen Managements und der internen Kontrollen mit dem Ziel beurteilt, die Bereiche mit den grössten Risiken und Bedenken zu erkennen. Sie befasst sich dann gezielt mit diesen Bereichen, um Fehlentwicklungen möglichst früh erkennen zu können. Viele Banken haben die Vorteile des risikoorientierten Aufsichtsansatzes erkannt und die Methodik für ihre eigene Innenrevision übernommen.

36. Praktisch bedeutet dies, häufig mittels der internen Zwischenabschlüsse und über die Innenrevision einer Bank die wesentlichen Geschäftseinheiten und die Bereiche mit inhärent hohem Geschäftsrisiko zu ermitteln, wie etwa eine Abteilung der Bank, deren Zielgruppe bewusst Kreditnehmer mit höherem Risiko sind. Die Aufsicht legt dann den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Überprüfung der Zuverlässigkeit der Kontrollen in diesen Bereichen. Mit diesem Ansatz können aber auch relativ schwache Kontrollmechanismen erkannt und gezielt angegangen werden, z.B. eine im Vergleich zu ähnlichen Banken unterbesetzte Innenrevision. Die Ressourcen der Aufsichtsinstanz werden gezielt für die genauere Untersuchung der gefundenen Schwachstelle und wahrscheinlich auch für die Umsetzung von Korrekturmassnahmen eingesetzt.

4.2.3 Überwachung des Bankensystems

37. Die Überwachung von Banken für Aufsichtszwecke befasst sich im Wesentlichen mit den Risiken des Scheiterns *einzelner* Banken. Aus der Überwachung des Bankensystems (und des Finanzsystems) als Ganzem können sich ebenfalls Frühwarnindikatoren für Fehlentwicklungen im Finanzsystem ergeben, die sich ihrerseits auf einzelne Banken auswirken können. Analysen der Wirtschaftslage und der jeweiligen Kreditkonditionen können der Bankenaufsicht hilfreiche Informationen für ihr Vorgehen bei einzelnen Banken geben. Lässt die Beobachtung der Wirtschaftsentwicklung beispielsweise ein erhebliches Risiko eines Rückgangs der Immobilienwerte erkennen, tut die Aufsicht gut daran, die Banken genauer unter die Lupe zu nehmen, die in diesem Sektor besonders engagiert sind.

38. Zur Überwachung des Bankensystems gehört das Erkennen möglicher externer Schocks im inländischen und internationalen Umfeld und die Einschätzung, wie sich diese Schocks auf das Bankensystem auswirken werden. Relevante Fragen sind z.B.: Wie gut könnte der Bankensektor solchen Schocks widerstehen? Könnten Verluste sich über Kredit-

verflechtungen und/oder eine sonstige Ansteckungsart verbreiten? Wie liquide sind die Finanzmärkte?

39. Ein Ansatz zur Messung des Kreditrisikos¹² besteht darin, mit einem quantitativen makroökonomischen Modell oder mit einer eher qualitativen Analyse die Auswirkungen exogener negativer Ereignisse, wie eines Zinsanstiegs oder eines Einbruchs der Gesamtnachfrage (und damit des Produktionszuwachses), zu verfolgen. Die Auswirkung auf Privat- und Unternehmenskunden der Banken dürfte von deren eigener Anfälligkeit zum betreffenden Zeitpunkt abhängen, und diese wiederum von Faktoren wie der Höhe und dem Entwicklungstrend der Einkommen bzw. Erträge sowie des Verhältnisses von Eigen- und Fremdmitteln - im Durchschnitt und in der Verteilung auf die privaten Haushalte bzw. die Unternehmen. Die Lage der privaten Haushalte und Unternehmen am oberen Ende der Verteilung von Fragilitätsindikatoren wäre besonders wichtig, weil eben diese am wahrscheinlichsten mit ihren Tilgungszahlungen in Verzug geraten.

40. Umgekehrt hängen die Auswirkungen einer Verschlechterung des Gesamtengagements gegenüber Unternehmen und Haushalten (und der Auslandsposition) auf Banken von der Zusammensetzung ihrer Risiken und dem Eigenkapitalpolster ab, mit dem sie diese Verluste auffangen können.

41. Bisherige Fälle von Schwäche oder Scheitern von Banken dürften darüber hinaus Aufschlüsse darüber geben, welche makroökonomischen Faktoren frühzeitig Hinweise auf Bankrisiken liefern könnten. Es gibt bereits eine Fülle von empirischen Untersuchungen über Vorlaufindikatoren der jüngsten Banken Krisen. Zu den in diesen Untersuchungen häufig genannten makroökonomischen Faktoren gehören eine deutliche Verringerung des realen Sozialprodukts, Preisblasen bei Vermögenswerten (z.B. bei Finanzanlagen und Immobilien), steigende Realzinsen sowie Währungsabwertung, besonders wenn diese negativen Schocks nach einer Periode raschen Kreditwachstums und/oder finanzieller Deregulierung eintreten.¹³

42. Viele Zentralbanken und Aufsichtsinstanzen veröffentlichen in ihren Jahresberichten, gestützt auf ihre Überwachungstätigkeit, Analysen des Bankensystems; einige andere veröffentlichen in kürzeren Abständen eigenständige Berichte zur Finanzstabilität.

4.3 Kanäle für Informationen über Schwachstellen

4.3.1 Kommunikation mit der Geschäftsleitung

43. Die Qualität des Managements ist vermutlich das Element, das für den erfolgreichen Betrieb eines Finanzinstituts am wichtigsten ist. Häufige Kontakte und Gespräche mit der Geschäftsleitung und dem obersten Verwaltungsorgan¹⁴ sind wichtige Bestandteile einer

¹² Ähnlich könnte man gewisse Hinweise auf die Anfälligkeit des Bankensystems gegenüber dem *Marktrisiko* gewinnen, indem die Auswirkung einer bestimmten Wechselkurs einbusse oder einer Erhöhung der Zinssätze auf die Bilanzsituation einer Bank simuliert wird. Wie zuverlässig dies Aufschluss über das zugrundeliegende Risiko einer Bank gibt, hängt jedoch von Umfang und Qualität der ausserbilanziellen Absicherungspositionen ab, mit denen das Risiko kompensiert wird.

¹³ S. den Artikel von Bell, J. und Pain, D. L. (2000), „Leading indicator models of banking crises: a critical review“, Bank of England, *Financial Stability Review*, Dezember, S. 113-129, der einen aktuellen Überblick über die Literatur zu den Vorlaufindikatoren für Banken Krisen enthält.

¹⁴ In diesem Papier werden mit „oberstem Verwaltungsorgan“ und „Geschäftsleitung“ zwei entscheidungstragende Funktionen innerhalb der Bank bezeichnet. In einigen Ländern besteht die Hauptaufgabe des Verwaltungsorgans darin, das geschäftsführende Organ zu beaufsichtigen („Aufsichtsrat“). In anderen Ländern sind die Aufgaben des obersten Verwaltungsorgans weitreichender und umfassen auch Exekutivfunktionen.

wirksamen Bankenaufsicht.¹⁵ Die Aufsichtsinstanz sollte nach Möglichkeit mit der Geschäftsleitung aller Banken regelmässige Kontakte pflegen, nicht nur derjenigen von Banken in schlechter Finanzlage. Wenn die Aufsichtsinstanz Strategien, Pläne, Abweichungen von bestehenden Geschäftsplänen oder Veränderungen im Management mit der Geschäftsleitung erörtert, kann sie erforderlichenfalls den geltenden aufsichtlichen Rahmen aktualisieren und überprüfen. Die Aufsichtsinstanz sollte mit der Geschäftsleitung auch deren Bemühungen um Behebung der Schwachstellen überprüfen, die bei der vorangegangenen Vor-Ort-Prüfung erkannt wurden.

44. Zum Abschluss einer jeden Vor-Ort-Prüfung sollte ein offizielles Treffen mit der Geschäftsleitung und dem obersten Verwaltungsorgan der Bank stattfinden. Je nach Art des Aufsichtssystems sowie den Umständen und der Lage der Bank können weitere Treffen mindestens einmal vor der nächsten Vor-Ort-Prüfung hilfreich sein. Bei mit mehr Risiken behafteten Banken oder Problembanken können häufige Treffen angebracht sein.

45. Manchmal, wenn auch nicht immer, ist die Pflicht des obersten Verwaltungsorgans, erhebliche Schwächen in der Bank der Aufsichtsinstanz zu melden, gesetzlich festgehalten. In einigen Ländern gibt es einen Prüfungsausschuss innerhalb des obersten Verwaltungsorgans, der der Aufsichtsinstanz jeweils unverzüglich Unregelmässigkeiten in der Geschäftsleitung der Bank oder Verstösse gegen die Bankengesetzgebung melden muss. Auch ohne eine solche gesetzliche Pflicht sollte es zur Kultur gehören oder zwischen Bankenleitung und Aufsichtsinstanz Einverständnis herrschen, dass die Bankenleitung sich mit Problemen besser früher als später an die Aufsichtsinstanz wenden sollte.

46. Kontakte zwischen Aufsichtsinstanz und Bankleitung sollten nicht nur formell und auf höchster Ebene stattfinden, vielmehr sollte es auf den verschiedenen Personalebene regelmässige Dialoge geben. Sich mit Banken zu Fragen zu treffen, die nichts mit der Lage in der einzelnen Bank zu tun haben, z.B. zu künftiger Regulierung oder gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, ist zur bewährten Praxis geworden. Wo dieser regelmässige Dialog gepflegt wird, dürften Bankleitung und oberstes Verwaltungsorgan eher bereit sein, die Aufsichtsinstanz über aufkommende Fragen oder Probleme zu informieren.

4.3.2 Berichterstattung an die Aufsichtsinstanz und Fernprüfung¹⁶

47. In der Regel müssen Banken der Aufsichtsinstanz zeitnahe Abschlüsse in Form von Aufsichtsberichten und sonstigen Ad-hoc-Finanzausweisen vorlegen. Die Häufigkeit der Meldungen hängt von der Art der Daten ab. Je schneller Daten veralten, wie etwa Marktdaten, umso häufiger die Meldungen. Mindestens vierteljährliche Meldungen wären für viele Arten aufsichtsrelevanter Daten angemessen, wie Kreditklassifizierung und Wertberichtigungen, Risikokonzentration, Insiderkredite und angemessene Eigenkapitalausstattung. Längere Abstände dürften für sich langsamer verändernde Daten annehmbar sein. Aufsichtsinstanzen sollten rechtlich befugt sein, von Banken die Meldung sämtlicher aufsichtsrelevanten Daten zu verlangen und bei mangelhaften, unrichtigen oder verspätet vorgelegten Meldungen Sanktionen zu verhängen.

¹⁵ Grundsatz 17.

¹⁶ Für nähere Einzelheiten zu Fernprüfungen und Vor-Ort-Untersuchungen s. *Methodik der Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, insbesondere Grundsätze 16 bis 18.

4.3.3 Vor-Ort-Untersuchungen

48. Wirksame Bankenaufsicht sollte in irgendeiner Form sowohl vor Ort in der Bank als auch von aussen erfolgen. Wenn bei der Fernprüfung eine Verschlechterung der Lage der Bank festgestellt wird, können mit einer Vor-Ort-Untersuchung Art, Reichweite und Schwere des Problems präziser eingeschätzt werden.

49. Vor-Ort-Untersuchungen liefern sowohl quantitative als auch qualitative Analysen der Finanzlage, der Leitung, des Risikomanagements und der internen Kontrollverfahren. Anhand dieser Analysen kann die Aufsichtsinstanz feststellen, ob die Geschäftsleitung fähig ist, die Risiken der Bank zu erkennen, zu messen, zu überwachen und zu kontrollieren.

50. Umfang, Tiefe und Häufigkeit von Vor-Ort-Untersuchungen werden jeweils vom Gesamtrisikoprofil der Bank bestimmt (s. Ziffer 4.2.2 oben zur risikoorientierten Aufsicht). Das Risikoprofil kann anhand einer Einschätzung von Stand und Entwicklung der Risiken in der Bank, der Angemessenheit der in der Bank verwendeten Risikomanagementsysteme (einschl. Berichtsstruktur) und der an Ertrag und Eigenkapital gemessenen Finanzkraft der Bank erstellt werden. Es können allgemeine umfassende Untersuchungen oder gezielte Sonderuntersuchungen von einzelnen Geschäftsbereichen oder Risikoarten vorgenommen werden.

51. In vielen Ländern erfolgen die Untersuchungen normalerweise im Abstand von 12 Monaten. Ausnahmen hiervon sind vom Risikoprofil des Instituts abhängig. Für kleine Banken mit geringen Risiken und stabiler Finanzlage kann der Abstand grösser sein, während Institute mit schwachen oder sich verschlechternden Bilanzen häufiger untersucht werden sollten. Untersuchungsberichte sollten zeitnah erstellt werden. So ist es bei vielen Aufsichtsinstanzen üblich, den Bericht binnen eines Monats nach Abschluss der Untersuchung fertigzustellen. Bei erheblichen Schwachstellen, die unverzüglich angegangen werden sollten, sind Aufsichtsmaßnahmen vielleicht noch vor Fertigstellung des förmlichen Untersuchungsberichts einzuleiten. Die Untersuchungen können von Aufsichtsinstanzen (wenn z.B. Spezialkenntnisse erforderlich sind) insgesamt oder teilweise veranlasst, aber von externen Revisoren oder sonstigen „Experten“ durchgeführt werden. Aufsichtsinstanzen sollten rechtlich befugt sein, bei einzelnen Banken oder bei Bankengruppen jederzeit Sonderuntersuchungen anzuordnen, um bei mutmasslichen Schwachstellen nachzufassen.

4.3.4 Externe Revisoren

52. Zur Erkennung schwacher Banken ist die Zusammenarbeit von externen Revisoren und Aufsichtsinstanzen nützlich.¹⁷ Externe Revisoren erkennen Schwachstellen eventuell früher als Aufsichtsinstanzen. Dies kann bei der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens oder bei einer im Auftrag der Aufsichtsinstanzen durchgeführten Vor-Ort-Prüfung geschehen. Die Zusammenarbeit kann im Rahmen regelmässiger Treffen von externen Revisoren und Aufsichtsinstanzen erfolgen.

53. Die Aufsichtsinstanz sollte die Berichte und Schreiben der Revisoren an die Bank und ihr oberstes Verwaltungsorgan, die ihr in der Bank stets zugänglich sind, regelmässig verfolgen. Sie kann mit der Bank vereinbaren, dass die Rechnungsrevisoren angewiesen werden, eine Kopie all dieser Berichte direkt an die Aufsichtsinstanz zu schicken. Die Berichte und Schreiben der Revisoren sind für die Aufsichtsinstanz bei der Erkennung von

¹⁷ S. Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2002), *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*, Basel, Januar.

Schwachstellen in der Kontrolle oder in mit hohen Risiken behafteten Bereichen in der Bank hilfreich. In Ländern, in denen die Aufsichtsinstanz Zugang zu den Arbeitsunterlagen der Revisoren hat, trägt deren Durchsicht dazu bei, dass die Ressourcen der Aufsichtsinstanz gezielter eingesetzt werden und unnötige Doppelarbeit vermieden wird.

54. Die Rolle, die externe Revisoren einer Bank bei der Erkennung von Schwachstellen spielen können, kann durch Interessenkonflikte eingeschränkt werden. Diese können z.B. dann entstehen, wenn die externe Revisionsgesellschaft für die von ihr geprüfte Bank auch Beratungsdienste leistet. Womöglich müssen die Revisoren das Modell für die Bewertung von Aktiva beurteilen, das die Berater der gleichen Gesellschaft entwickelt haben. In solchen Fällen dürfte für den externen Revisor nicht unbedingt ein Anreiz bestehen, sämtliche Unstimmigkeiten zu melden. Wichtig ist, dass Aufsichtsinstanzen sich dieser Problematik bewusst sind, wenn sie sich auf die Arbeit externer Revisoren stützen. Manche Aufsichtsinstanzen haben vielleicht die Möglichkeit, Revisoren oder sonstige Fachleute mit konkreten Untersuchungen zu beauftragen. Sich bei einem solchen Auftrag für die externen Revisoren der Bank zu entscheiden, mag vorteilhaft erscheinen, da sie mit den Geschäftsabläufen, Kontrollen usw. der Bank vertraut sind; allerdings dürfte ihnen die kritische Distanz zur Bank fehlen, und es besteht die Gefahr, dass sie bei der Abschlussprüfung gemachte Fehler wiederholen.

4.3.5 Informationen aus bankinternen Kontrollen und von Innenrevisoren

55. Die Aufsichtsinstanz sollte ungehinderten Zugriff auf Berichte und alle sonstigen Unterlagen haben, die von der internen Kontroll- und Revisionsfunktion erstellt werden. Sie sollte diese regelmässig prüfen, mindestens bei jeder Vor-Ort-Untersuchung, besser jedoch häufiger.

56. In der Regel berichten die internen Revisoren an das oberste Verwaltungsorgan oder einen Ausschuss dieses Organs. Möglicherweise gibt es keinen formeller Weg, auf dem sich die internen Revisoren unmittelbar an die Aufsichtsinstanz wenden können, wenn sie auf Schwachstellen in der Bank oder bei den internen Kontrollen stossen. Von den Mitgliedern des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung der Bank darf jedoch erwartet werden, und es sollte für sie sogar selbstverständlich sein, dass sie Informationen der internen Revisoren über wesentliche Schwachstellen an die Aufsichtsinstanz weiterleiten.

4.3.6 Kontakte mit anderen Aufsichtsinstanzen und fachlich verwandten Gremien

57. Bankenaufsichtsinstanzen sollten bei einschlägigen Fragen enge Verbindung mit anderen inländischen Stellen unterhalten, für die die Finanzlage von Banken von Belang ist. Zu den interessierten Gremien gehören in der Regel die Aufsichtsinstanzen für das Wertpapierwesen und das Versicherungswesen, die Zentralbank, die Einlagensicherung, die Aufsicht für die Zahlungsverkehrssysteme, das Finanzministerium und die Regierung. In Ländern, in denen die Bankenaufsicht nicht in der Zentralbank angesiedelt ist, sollte die Aufsichtsinstanz dennoch einen Austausch massgeblicher Informationen mit einschlägigen Funktionen der Zentralbank pflegen, etwa mit den Stellen, die für die Geld- und Wechselkurspolitik, Zahlungssysteme und Finanzstabilität zuständig sind. Im Falle von Banken mit grenzüberschreitenden Geschäften sollten auch Kontakte zu den ausländischen Aufsichtsinstanzen bestehen.

58. In einigen Ländern ist es üblich, dass die Bankenaufsicht mit diesen anderen Stellen Grundsatzvereinbarungen (Memoranda of Understanding/MOU) abschliesst, die die Art der auszutauschenden Informationen und deren Vertraulichkeit zum Inhalt haben. Dies ist besonders wichtig, wenn es Stellen ausserhalb des üblichen Aufsichtskreises gibt, wie private

Einlagenversicherungsgesellschaften, für die die Vertraulichkeit von Informationen ein Problem sein kann. Die Unterzeichnung eines MOU sollte nicht als einzige Lösung verstanden werden, sofern es gangbare Wege für einen zweckdienlichen Austausch von Informationen gibt.

59. Wo für den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Informationen zwischen den Aufsichtsinstanzen zweier Länder kein MOU vorausgesetzt wird, herrschen bei den Aufsichtsinstanzen unterschiedliche Ansichten, ob ein MOU der beste Weg ist. Die Aushandlung eines MOU braucht Zeit, und es könnte zu formaljuristisch sein, sodass es den Informationsaustausch eher behindert als erleichtert. Dennoch finden viele Länder die Unterzeichnung eines MOU nützlich, um einen Rahmen für die Zusammenarbeit vorzugeben. Doch gleich welcher Art die getroffenen Vereinbarungen sind, sie müssen bestandsfähig sein. Sie sollten den Informationsaustausch auch unter schwierigen Umständen sicherstellen, etwa in Zeiten schwerwiegender Fehlentwicklungen in Banken.

4.3.7 Sonstige externe Quellen

60. Marktsignale, Presseinformationen, externe Kreditratings und anderes mehr sind wertvolle Informationsquellen für die Lage von Banken oder deren mögliche Entwicklung. Mit Informationen aus diesen Quellen sollte die Aufsichtsinstanz sorgfältig umgehen, da sie unzuverlässig sein können. Häufig enthalten sie jedoch Hinweise, die weitere Untersuchungen rechtfertigen.

4.4 Notfallpläne

61. Zur Erkennung und Behandlung schwacher Banken steht den Aufsichtsinstanzen ein breit gefächertes Instrumentarium zur Verfügung. Wichtig ist, dass sie damit gut umzugehen wissen. Zu diesem Instrumentarium gehören die gesetzlichen Befugnisse der Aufsichtsinstanzen ebenso wie die Ausübung moralischer Autorität. Die Grenzen dieser Befugnisse und die Möglichkeit ihrer Anfechtung müssen sorgfältig beachtet werden. Aufsichtsinstanzen müssen für die Behandlung schwacher Banken detaillierte und umfassende Notfallpläne ausarbeiten, um im Krisenfall unverzüglich reagieren zu können.

62. Die Aufsichtsinstanz sollte einen gut dokumentierten Notfallplan erstellen, der mehrere Szenarien umfasst. Diese können von einer grossen, möglicherweise für das Gesamtsystem wichtigen Bank, die über Nacht zusammenbricht, reichen bis zu einer kleinen, vergleichsweise unwichtigen Bank, die sich im Niedergang befindet und mit nur geringen Störungen aus dem Bankgewerbe herausgenommen werden kann. In den grossen Zügen sollten die Pläne Folgendes berücksichtigen:

- Mechanismen, mit denen Aufsichtsinstanzen von der Schwäche einer Bank Kenntnis erhalten
- die Befugnis, Entscheidungen zu treffen, die das Erkennen und die Beurteilung einer schwachen Bank betreffen (d.h. ab welchem Punkt unterliegt eine Bank nicht mehr der üblichen Aufsicht, sondern bedarf einer intensiveren täglichen Beaufsichtigung?)
- Vorkehrungen, um die Fehlentwicklungen in der Bank unverzüglich mit deren oberstem Verwaltungsorgan und der Geschäftsleitung erörtern zu können
- Vorkehrungen für eine eingehende Beurteilung, erforderlichenfalls auch unter Einsatz unabhängiger Fachleute
- Vorkehrungen für die Berichterstattung über die Beurteilungsergebnisse, und wer innerhalb oder ausserhalb der Bankenaufsicht zu informieren ist

- Zuständigkeiten für die Bestimmung der zu ergreifenden Massnahmen der Aufsicht, darunter die Übernahme der physischen Kontrolle über die Bank und die Übertragung oder Rückzahlung von Einlagen
- Wege der Kommunikation und Koordinierung aufsichtlicher Massnahmen mit sonstigen betroffenen Parteien
- gegebenenfalls Vorkehrungen für die öffentliche Bekanntgabe und nachfolgend für das Informationsmanagement gegenüber der Öffentlichkeit
- potenzielle Konflikte mit den Zielen der Regierung oder sonstiger massgeblicher Stellen und Vorschläge zur Behebung solcher Zielkonflikte
- Mechanismen für die Überwachung von Erfolg oder Misserfolg der Aufsichtsmaßnahmen und erforderlichenfalls deren Anpassung

63. Die Bankenaufsicht muss, neben den Finanzinformationen, auch raschen Zugriff auf ein breites Spektrum sonstiger Informationen über die Bank haben. Hierzu gehören die Organisations- und Rechtsstruktur, Teilnahme an Zahlungssystemen usw. Von diesen Informationen sollten einige bei der Aufsichtsinstanz gehalten werden, andere (vor allem sich häufig ändernde Betriebsdaten) bei der Bank.

64. Die Aufsichtsinstanz sollte auch dafür sorgen, dass die Banken über Notfallpläne verfügen, mit denen sie Perioden unerwarteter Finanzschwäche bewältigen können, u.a. einen Liquiditäts- und Refinanzierungsplan sowie einen Plan für die Wiederherstellung des Eigenkapitals. Als Nebenprodukt des Jahr-2000-Problems haben nun viele Banken für den Fall von IT-Problemen einen erprobten Notfallplan für die wichtigsten Geschäftsprozesse („business continuity plan“). Wichtig ist, dass die Aufsichtsinstanz die Banken anhält, sich Gedanken darüber zu machen, wie allgemeinere finanzielle Schwierigkeiten zu bewältigen wären.

65. Zu beachten ist, dass finanzielle Schwierigkeiten jeder Art (insbesondere wenn sie am Markt bekannt sind oder vermutet werden) von einer Bank angemessene Liquidität verlangen, damit sie ihren Verpflichtungen nachkommen kann, während die Probleme behoben oder sonstige Massnahmen ergriffen werden. Daher ist eine Planung für Liquiditätskrisen erforderlich. Ein solcher Plan kann (und sollte vermutlich) umfassender sein, er sollte jedoch mindestens Lösungsansätze für eine Liquiditätskrise enthalten, die vom Verlust des Vertrauens in die Bank selbst ausgelöst wird. Der Plan sollte aufzeigen, wie die Bank bei Schwierigkeiten mit der Erneuerung ihrer Verbindlichkeiten ihren Verpflichtungen über einen angemessenen Zeitraum weiterhin nachkommen könnte. Die Aufsichtsinstanz sollte auch Notfallpläne verlangen und regelmässig prüfen, die neue Finanzierungsquellen vorsehen oder aktivieren und die kurzfristige Aufnahme neuen Kapitals oder den Verkauf oder die Verbriefung von Aktiva ermöglichen.

Teil II. Abhilfemassnahmen, Liquidierung und Marktaustritt

5. Abhilfemassnahmen

66. Abhilfemassnahmen sind Massnahmen, mit denen in schwachen Banken Fehlentwicklungen behoben und Verhaltensänderungen bewirkt werden sollen. Sie können von der Bank freiwillig, unter informeller Aufsicht der Aufsichtsinstanz, oder erforderlichenfalls durch förmliches Eingreifen der Aufsichtsinstanz durchgeführt werden. Die in Abschnitt 6 erörterten Liquidierungsmethoden werden erst bei drohender Insolvenz angewandt und beinhalten ein stärkeres Eingreifen der Aufsichtsinstanz sowie Änderungen der Rechtsstruktur und der Eigentumsverhältnisse der Bank. In Anhang 4 ist als Hilfe für Aufsichtsinstanzen ein Ablaufdiagramm enthalten.

67. Unter normalen Umständen ist es nicht Aufgabe der Aufsichtsinstanz, sondern des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung einer Bank zu entscheiden, wie diese ihre Probleme lösen sollte. Wenn die Bank jedoch mit unsoliden Geschäftspraktiken arbeitet oder gegen gesetzliche Bestimmungen oder wichtige aufsichtsrelevante Anforderungen wie angemessene Eigenkapitalausstattung und Liquiditätserfordernisse verstösst, sollte die Aufsichtsinstanz die Bank zu notwendigen Abhilfemassnahmen zwingen können - und die gesetzliche Befugnis haben, angemessene Abhilfemassnahmen durchzusetzen. Die Aufsichtsinstanz hat die Aufgabe, die Bank durch die Sanierung zu steuern und zu lotsen. Dies dient den allgemein anerkannten Zielen der Bankenaufsicht, nämlich Finanzstabilität, minimale Unterbrechung für Einleger und andere Geschäftspartner der Bank sowie - in vielen Ländern - Wirtschaftswachstum. Im Extremfall sollte die Aufsichtsinstanz zur Schliessung der Bank befugt sein.

5.1 Allgemeine Grundsätze für Abhilfemassnahmen

68. Die Grundsätze für die Behandlung schwacher Banken sind in Abschnitt 2.2 aufgeführt. Im Wesentlichen sollten sich Aufsichtsinstanzen bei der Umsetzung von Abhilfemassnahmen von Folgendem leiten lassen:

- *Erfüllung der Ziele der Bankenaufsicht*, insbesondere Finanzstabilität und Einleger-schutz
- *Abhilfemassnahmen sollten frühzeitig erfolgen*. Die Bank und die Aufsichtsinstanz sollten unverzüglich handeln, damit die Probleme nicht gravierender werden und die finanzielle Schwäche der Bank verschlimmern
- *Engagement der Geschäftsleitung*. Die Geschäftsleitung der Bank muss sich im Sinne des Aktionsplans für Abhilfemassnahmen engagieren. Andernfalls sollte die Auswechslung der Geschäftsleitung erwogen werden
- *Verhältnismässigkeit*. Abhilfemassnahmen sollten den Umständen und dem Ausmass der Probleme angemessen sein
- *Umfassendes Programm*. Das Abhilfeprogramm muss sowohl auf die Ursachen als auch auf die Symptome der Schwäche ausgerichtet werden

5.2 Umsetzung von Abhilfemassnahmen

5.2.1 Erkennen, welcher Art und wie gravierend Schwächen sind

69. Bevor ein Plan für Abhilfemassnahmen formuliert werden kann, muss eine Beurteilung erfolgen, welcher Art und wie gravierend die Schwächen sind. Ist eine Schwäche erst einmal erkannt, muss die Aufsichtsinstanz folgende Entscheidungen treffen: Wer soll die vertiefte Beurteilung vornehmen, und wie sollte sie erfolgen? Was sind die Ursachen? Wie gravierend und welcher Art sind die Fehlentwicklungen; und sind Liquidität und Solvenz akut gefährdet?

70. Das oberste Verwaltungsorgan der Bank, deren Geschäftsleitung und die Aufsichtsinstanz können unterschiedliche Auffassungen über Art und Schwere von Problemen haben. Der effektivste Weg, das ganze Ausmass und die Art der Fehlentwicklungen in einer Bank zu erkennen, ist in der Regel die Beurteilung vor Ort. Problembanken können ihre grössten Schwierigkeiten derart verschleiern, dass sie nur mit Vor-Ort-Untersuchungen zu erkennen sind. Die Prüfung vor Ort ermöglicht auch die Aufdeckung der eigentlichen Ursachen von Fehlentwicklungen und nicht nur ihrer Symptome. Die Aufsichtsinstanz kann, je nach den Umständen, die Unterstützung externer Revisoren und sonstiger unabhängiger Experten anfordern.

71. Ein wesentlicher Teil der Beurteilung betrifft die aktuelle und voraussichtliche Liquidität und Eigenkapitalausstattung sowie die Bewertung der Notfallpläne der Bank.

72. Zur Beurteilung der Möglichkeit einer Insolvenz muss der Zeitwert (fair value) des Nettovermögens der Bank geschätzt werden. Entscheidend ist hierbei, die Qualität des Forderungsbestandes richtig zu bewerten, festzustellen, wie viele Kredite wertgemindert sind und ob auf Sicherheiten zugegriffen werden kann; notleidende Kredite in der Bilanz angemessen auszuweisen und Wertberichtigungen zu bilden sowie das Ausmass der Kreditvergabe an in das Geschäft der Bank involvierte Schuldner sowie der Insiderkredite abzuschätzen. Auf der Passivseite muss geprüft werden, ob die Passiva zum angemessenen Wert ausgewiesen sind, ob alle Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen sind, und ob alle ausserbilanziellen Posten bekannt und unter Kontrolle sind. Bei der Bewertung sollte die Bank die Auswirkungen von Aufrechnungen (infolge Beendigung) und möglichen Verrechnungen berücksichtigen.

73. Auch wenn der Wert des Nettovermögens positiv ist, können durch erwartete Verluste kurzfristig Solvenzprobleme auftreten. Ebenso kann hinreichende Rentabilität einen niedrigen Wert des Nettovermögens ausgleichen.

74. Die richtige Einschätzung des Zeitwerts des Nettovermögens der Bank sollte erkennen lassen, ob eine interne Lösung möglich ist oder ob eine externe Lösung gesucht werden muss, was davon abhängt, über welche Finanzmittel die Anteilseigner oder die Geschäftsleitung verfügen können.

75. Zur Einschätzung der Liquiditätslage sollte eine Analyse der Mittelflüsse der Bank für eine kommende aussagekräftige Periode erstellt werden, aus der die realen Mittelzuflüsse und -abflüsse zu ersehen sind.

76. Wenn die Aufsichtsinstanz der Ansicht ist, dass eine unmittelbare und erhebliche Gefahr von Illiquidität oder Insolvenz besteht, müssen unbedingt unverzüglich Abhilfemassnahmen eingeleitet werden. Wenn andererseits die Bank sich zwar in einer finanziellen Schieflage befindet oder eine andere Schwäche aufweist, die Aufsichtsinstanz aber zur Einschätzung gelangt, die Gefährdung sei wohl real, doch nicht akut, erweitert sich der Handlungsspielraum der Aufsichtsinstanz. Sie kann zur intensiven Prozessbegleitung („close

monitoring“) greifen, um die Bank zu wirksamem Handeln und zur Ergreifung von Abhilfemassnahmen zu veranlassen.

5.2.2 Denkbare Abhilfemassnahmen

77. Aufsichtsinstanzen verfügen im Allgemeinen über ein Spektrum von Instrumenten zur Behandlung schwacher Banken. Sie reichen von der Forderung nach einer bestimmten Massnahme zur Behebung der Schwachstelle in der Bank bis zum Verbot von Tätigkeiten, die diese Schwäche verschlimmern würden. Aufsichtsinstanzen sollten über wirksame Mittel zur Behebung von Managementproblemen verfügen, insbesondere sollten sie ermächtigt sein, Mehrheitsanteileseigner sowie Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung zu ersetzen oder deren Befugnisse einzuschränken. Es folgen Beispiele der wichtigsten Abhilfemassnahmen, die einer Aufsichtsinstanz zur Verfügung stehen sollten. In Abschnitt 5.3 wird erörtert, wie sie sich für bestimmte Probleme eignen.

Mit Blick auf Anteilseigner

- Aufforderung zum Einschuss von (Eigen-)Mitteln
- Aussetzung bestimmter oder sämtlicher Rechte von Anteilseignern, einschl. der Stimmrechte
- Verbot von Gewinnausschüttungen oder sonstigen Entnahmen durch Anteilseigner

Mit Blick auf Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung

- Absetzung von Mitgliedern des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung
- Begrenzung der Vergütung (einschl. Managementvergütung und Boni) für Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung

Mit Blick auf die Bank

- Forderung an die Bank, ihre Unternehmensführung, ihre internen Kontrollen und die Risikomanagementsysteme zu verbessern
- Erhöhung von Eigenkapital- und Liquiditätsquoten
- Einschränkungen oder Auflagen für die Geschäfte der Bank
- Reduzierung der Geschäftstätigkeit und Verkauf von Aktiva
- Einschränkung des Ausbaus oder Schliessung von Niederlassungen im In- oder Ausland
- Sofortige oder verstärkte Wertberichtigungen für Forderungen zweifelhafter Qualität und für Aktiva, die in den Büchern nicht zum Zeitwert ausgewiesen sind
- Verbot von Zins- und Tilgungszahlungen für nachrangige Verbindlichkeiten
- Einstellung aller dem Institut schadenden Praktiken, wie Unregelmässigkeiten und Verstösse gegen für die Tätigkeit von Banken geltende Gesetze oder Vorschriften
- Verbot oder Begrenzung bestimmter Geschäftszweige, Produkte oder Kundenbeziehungen (einschl. Konzentrationslimits)
- Vorherige Genehmigung der Aufsichtsinstanz für grössere Investitionen, wesentliche Engagements oder Eventualverbindlichkeiten
- Bestellung eines Sachwalters

5.2.3 Frühzeitige Abhilfemassnahmen

78. Bei der Behandlung von schwachen Banken sind frühzeitige Abhilfemassnahmen von entscheidender Bedeutung. Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass sich Bankenprobleme rasch verschärfen, wenn sie nicht unverzüglich angepackt werden. In vielen Fällen neigten das oberste Verwaltungsorgan, die Geschäftsleitung und die Anteilseigner der Banken und auch die Aufsichtsinstanz dazu, frühzeitige und hinreichende Abhilfemassnahmen hinauszuschieben.

79. Der einfachste Grund für deren Untätigkeit ist, dass eben diese Parteien - in gutem Glauben - zögern, die zur Behebung der Situation erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, weil sie hoffen, dass die Probleme sich von selbst lösen. Dazu ist vielleicht die gesetzliche Regelung nicht sehr klar, und die Aufsichtsinstanz möchte unter Umständen das Risiko einer gerichtlichen Anfechtung ihrer Entscheidung vermeiden. Schliesslich können auch Politiker oder Lobbyisten direkt oder indirekt Druck auf die Aufsichtsinstanz ausüben, die Massnahmen zurückzustellen. Zur Verhinderung allzu grosser Nachsicht empfehlen internationale Standards (wie die *Basler Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*), rechtliche Grundlagen zu schaffen, damit die Bankenaufsicht auf ihr bekannt gewordene Bankenprobleme unverzüglich und angemessen reagiert.¹⁸

80. In den meisten Ländern gibt es, bevor nicht bestimmte aufsichtsrelevante Schwellenwerte überschritten wurden, keine gesetzlichen Bestimmungen, die Abhilfemassnahmen für schwache Banken zwingend vorschreiben, d. h. die Aufsichtsinstanz binnen einer bestimmten Frist nach objektiven Massgaben zu bestimmten Massnahmen verpflichten. Im Allgemeinen wird die Aufsichtsinstanz nach eigenem Ermessen vorbeugend tätig, ohne das Überschreiten eines Schwellenwerts abzuwarten. Die Massnahmen der Aufsichtsinstanz müssen flexibel und auf die jeweilige Situation zugeschnitten sein. In der Regel ist keine Frist vorgegeben, binnen welcher die Aufsichtsinstanz nach dem Erkennen einer Fehlentwicklung tätig werden muss. Das Fehlen einer klaren gesetzlichen Vorschrift ist indes kein Grund zur Untätigkeit; es gehört zur empfohlenen Praxis, so rasch wie möglich zu handeln, um eine Eskalation des Problems zu verhindern.

81. In vielen Ländern ist Nachsicht schon rechtlich nicht zulässig. Wenn die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen der Aufsichtsinstanz in allen Situationen unverzügliches Handeln vorschreiben, riskiert diese mit einer Unterlassung eine offizielle Rüge oder wird gegenüber geschädigten Parteien wie den Einlegern sogar finanziell haftbar.

82. Es ist abzuwägen zwischen streng geregelten „unverzüglichen Abhilfemassnahmen“ und allgemeineren, weniger verbindlichen Rahmenregelungen. Am wirksamsten wären wohl „automatische“ Regeln für im Voraus festgelegte, annehmbare Aufsichtsmassnahmen - die die Aufsichtsinstanz vor ungebührlicher Einmischung in ihren Entscheidungsprozess schützen - in Kombination mit der Möglichkeit, unter bestimmten Umständen flexibel vorzugehen.

5.2.4 Abgestufte Abhilfemassnahmen

83. Abhilfemassnahmen greifen unterschiedlich stark in die Geschäftsführung einer Bank ein. Welche Massnahme(n) die Aufsichtsinstanz ergreift, hängt davon ab, welcher Art und wie ernst die Schwierigkeiten einer Bank sind und wie kooperativ ihre Geschäftsleitung ist.

¹⁸ Grundsatz 22.

84. In der Regel sind Aufsichtsinstanzen gewillt, in Fällen weniger schwerwiegender Probleme von Banken zu informellen Methoden und weniger einschneidenden Abhilfemassnahmen zu greifen. Es hilft auch, wenn die Geschäftsleitung der Bank kooperativ ist und die Behebung ihrer Schwachstellen unverzüglich und mit Nachdruck in Angriff nimmt.

85. Hat eine Bank schwerwiegendere Probleme zu bewältigen oder erweist sie sich als nicht kooperativ, wird die Aufsichtsinstanz zu förmlichen Massnahmen greifen müssen, damit ihre Empfehlungen befolgt werden. Förmliche Massnahmen sind für Banken bindend, und ihre Nichtbefolgung wird bestraft. Je nach den in einem Land geltenden Vorschriften beinhalten sie eine aufsichtsinstanztliche oder gerichtliche Verfügung, in der die von der Bank und ihrer Geschäftsleitung zu ergreifenden Massnahmen und der vorgegebene Zeitrahmen mitgeteilt werden. Sie können auch in Form einer Unterlassungsanordnung erfolgen, mit der von der Bank und/oder ihrer Geschäftsleitung die Einstellung bestimmter Praktiken oder Regelwidrigkeiten verlangt wird. In einigen Ländern ergehen derartige Anordnungen auch an mit der Bank verbundene Parteien, wie die Buchführer oder die Rechnungsrevisoren, um Regelwidrigkeiten und unsichere und unverantwortliche Praktiken zu verhindern oder zu stoppen.¹⁹

86. Bei drohender Insolvenz sind strengere Abhilfemassnahmen zu erwägen. In solchen Fällen können Aufsichtsinstanzen ein Verkaufs- und Zahlungsverbot gegen Banken verhängen, um die Verschwendung von Aktiva zu verhindern oder zu begrenzen. Um die Benachteiligung neuer Kunden zu verhindern, könnte einer Bank die Annahme von Zahlungen verboten werden, die nicht zur Tilgung von Schulden bei der Bank bestimmt sind, es sei denn, die Bank verfügt über eine Einlagensicherung, die die vollständige Befriedigung der Berechtigten gewährleistet. Auch die Bestellung eines Sachwalters kommt in Betracht. Derart drastische Massnahmen, die vorwiegend mit dem Ziel der Liquidierung ergriffen werden, können das öffentliche Vertrauen weiter schwinden lassen und müssen daher sorgfältig bedacht und durchgeführt werden.

87. Die Verschärfung der Abhilfemassnahmen bringt eine intensivere Aufsicht mit sich. Sie bindet Ressourcen der Aufsichtsinstanz und verursacht Kosten, was anerkannt und geregelt werden sollte. Doch Ressourcenmangel darf keine Rechtfertigung für Untätigkeit sein. Nach den *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* sollte die Aufsichtsinstanz sicherstellen, dass in ihrem Budget auch Mittel für die zusätzlichen Kosten von Abhilfemassnahmen vorgesehen sind, z.B. Rechtsanwalts- und Beraterhonorare. Ferner sollte sie in ihrer Notfallplanung (Abschnitt 4.4) vorsehen, wie erforderlichenfalls zusätzliche - finanzielle und personelle - Ressourcen mobilisiert werden könnten.

5.2.5 Aktionsplan

88. Bei der Ausarbeitung eines „Aktionsplans“ für Abhilfemassnahmen ist es sinnvoll, den besonders ernst zu nehmenden Schwächen Priorität einzuräumen. Da zwischen den verschiedenen Problemen recht häufig Zusammenhänge bestehen, dürfte jedoch ein koordi-

¹⁹ Die in den USA verwendete Rahmenvereinbarung für rasche Korrekturmassnahmen („prompt corrective action“, PCA) ist ein spezielles Instrument für kritische Situationen. Ausgangsbasis für PCA ist die Unterteilung von der Einlagensicherung angeschlossenen Instituten in fünf Kategorien der Kapitalausstattung, von gut ausgestattet bis kritisch unterkapitalisiert. Massnahmen der Aufsichtsinstanzen sind für die Institute erforderlich, die nicht ausreichend kapitalisiert sind. Allerdings ist PCA kein Instrument für frühes Eingreifen der Aufsichtsinstanzen; in der Regel setzen Aufsichtsinstanzen, lange bevor PCA ausgelöst wird, aktiv verschiedene informelle und formelle Aufsichtsinstrumente ein. Tatsächlich wird PCA als Letztes eingesetzt, nach Ausschöpfung aller anderen Massnahmen.

nierter Plan erforderlich sein, der die verschiedenen Schwachstellen parallel zu behandeln versucht.

89. Aktionspläne sollte daher jeweils ein Paket von Abhilfemassnahmen enthalten, mit denen insgesamt nicht nur „Symptome“, sondern auch „Ursachen“ behandelt werden. Da schlechtes Management ja in der Regel zu den Ursachen von Schwächen gehört, sollte die Beurteilung der Kompetenz der Geschäftsleitung Teil des Aktionsplans sein.

90. Als Teil ihres Aktionsplans sollte eine Bank jeweils einen detaillierten Kapital- und Betriebsplan erstellen müssen, aus dem hervorgeht, wie die Finanzkraft der Bank wiederhergestellt werden soll. Der Plan muss Prognosen der Bank für Erträge, Dividenden, Aktiva, Passiva, Eigenkapital, leistungsgestörte Kredite und Forderungsabschreibungen - dies alles konservativ bewertet - enthalten.

91. Entscheidend für die Erfolgsaussichten von Aktionsplänen ist jeweils das Engagement des obersten Verwaltungsorgans und letztlich der wichtigsten Anteilseigner der Bank. Ein offener und freimütiger Dialog der Aufsichtsinstanz mit dem obersten Verwaltungsorgan und insbesondere mit den wichtigsten Anteilseignern ist wesentlich, um deren Einsatz für die Bank und auch die Möglichkeit zu sichern, dass unverzüglich neues Kapital zugeführt wird oder neue Anteilseigner gefunden werden.

92. Wenn die Geschäftsleitung sich darauf konzentrieren soll, die Bank wieder auf Kurs zu bringen, sollte sie natürlich so wenig wie möglich unnötig abgelenkt werden; das heisst: etwaige Pläne für neue Niederlassungen, Übernahmen oder grössere neue Geschäftsinitiativen sind vorerst zurückzustellen. Eine freiwillige Verpflichtung in diesem Sinne kann in den Aktionsplan aufgenommen werden.

93. Der von der Bank erstellte Aktionsplan sollte vom obersten Verwaltungsorgan genehmigt werden; er sollte der Aufsichtsinstanz angemessene Gewissheit geben, dass die Schwachstellen in einem vertretbaren Zeitrahmen zufriedenstellend behoben werden. In einigen Fällen, z.B. wenn gegen gesetzliche Anforderungen verstossen wurde oder wenn die Aufsichtsinstanz formelle Massnahmen gegen die Bank eingeleitet hat, kann die förmliche Genehmigung des Aktionsplans durch die Aufsichtsinstanz gesetzlich vorgeschrieben sein.

94. In einigen Ländern wird die Verpflichtung des obersten Verwaltungsorgans auf den Aktionsplan und den Zeitrahmen in einer schriftlichen Vereinbarung zwischen der Aufsichtsinstanz und der Bank festgehalten, und die Bank wird unter intensivere Aufsicht gestellt.

95. Sowohl das oberste Verwaltungsorgan und die Geschäftsleitung als auch die Aufsichtsinstanz sollten die Umsetzung des Aktionsplans sorgfältig begleiten. Die Bank ist dazu anzuhalten, der Aufsichtsinstanz regelmässig den aktuellen Fortschritt des Abhilfeprogramms im Vergleich zum Aktionsplan vorzulegen. Umgekehrt muss die Aufsichtsinstanz einschätzen können, ob die Fortschritte zufriedenstellend oder ob zusätzliche Abhilfemassnahmen erforderlich sind. In der Regel können mit diesem Ansatz die Probleme vieler schwacher Banken gelöst werden.

5.2.6 Durchsetzung der Abhilfemassnahmen

96. Die Aufsichtsinstanz muss unter Umständen die Anwendung aller verfügbaren Strafen und Sanktionen in Betracht ziehen, um die Befolgung ihrer Vorschriften und Empfehlungen durchzusetzen. Diese können von Verwarnungen und festgelegten Bussgeldern für kleinere Verstösse bis zu erheblichen Geldstrafen für Organe der Bank bei groben Verstössen reichen. Massnahmen wie die Absetzung von Mitgliedern der Geschäftsleitung oder des obersten Verwaltungsorgans oder die Ausschaltung von Anteilseignern können ebenfalls ergriffen werden, um nicht befolgten vorherigen Weisungen der Aufsichts-

instanz Nachachtung zu verschaffen. Wichtig ist, dass die Strafen und Sanktionen gegen die Bank selbst oder gegen die betreffenden Personen verhängt werden können. Die letzte Sanktion ist die Drohung mit der Schliessung der Bank oder dem Entzug der Lizenz.²⁰

97. Die Entscheidung zur Schliessung einer Bank oder zum Entzug ihrer Lizenz sollte nur getroffen werden, wenn klar ist, dass die Bank nicht in der Lage ist, ihre gegenwärtigen und künftigen Einleger und sonstigen Gläubiger auszuzahlen, oder wenn die Geschäfte der Bank in einer Art geführt werden, die den Interessen der Einleger oder dem öffentlichen Interesse zuwiderläuft. Die Sanktion des Lizenzentzugs ist endgültig und sollte mit äusserster Sorgfalt gehandhabt werden, um die Probleme für die Anspruchsgruppen der Bank („stakeholder“) und für das Finanzsystem nicht weiter zu verschärfen. Dies bedeutet nicht, dass der Lizenzentzug nicht angewandt werden sollte, sondern nur, dass seine Folgen genau bedacht und gut vorbereitet werden müssen.²¹ Generell sollte der Entzug einer Banklizenz von anderen Liquidierungsstrategien begleitet werden (Abschnitt 6).

98. Aufsichtsinstanzen sollten einen Zeitrahmen vereinbaren, in dem Banken die Abhilfemassnahmen ausführen müssen. Dieser Zeitrahmen sollte der Dringlichkeit und der Schwere der Schwachstellen, insbesondere auch dem Ansteckungsrisiko, Rechnung tragen. Wo dies in der Bankengesetzgebung vorgesehen ist, könnte die Aufsichtsinstanz zur Durchsetzung ihrer Massnahmen die Gerichte anrufen.²²

99. Banken, die von Aufsichtsinstanzen Weisungen erhalten haben, können, je nach Recht des Landes, gegen die Weisung Rechtsmittel einlegen. Angesichts der Bedeutung der unverzüglichen Befolgung von Abhilfemassnahmen ist es wichtig, dass dies in den Gerichten nicht verschleppt wird. Einige Länder haben Vorkehrungen getroffen, wonach gewisse Entscheidungen der Bankenaufsicht sofort wirksam werden, selbst wenn eine Bank sie gerichtlich anfiht.

5.2.7 Konsultation mit anderen Stellen

100. Aufsichtsinstanzen (einschl. Einlagensicherung) sollten unabhängig von anderen staatlichen Stellen oder Justizbehörden handeln können, wenn sie die nötigen Massnahmen für die Bewältigung von Schwierigkeiten in Banken bestimmen und den Banken die erforderlichen Abhilfemassnahmen auferlegen.²³ So wie der Austausch von Informationen mit anderen Stellen und deren gemeinsame Nutzung für das Erkennen von Schwachstellen bei Banken wichtig sind, ist Kommunikation noch viel wichtiger, wenn es um das Vorgehen gegenüber einer schwachen Bank geht. Bei der Durchsetzung von Abhilfemassnahmen muss die Bankenaufsichtsinstanz prüfen, ob sie die Regierung, die Zentralbank und sonstige Regulierungsinstanzen zu ihrer Einschätzung und zum von ihr geplanten Vorgehen konsultieren oder informieren will. Normalerweise hat die Bankenaufsicht ein Interesse an gegenseitigen Konsultationen mit der Zentralbank, da sich ihr Vorgehen auf die Behandlung der schwachen Bank durch die Zentralbank und umgekehrt auswirken kann. Zum Beispiel will

²⁰ Unter Umständen lassen die rechtlichen Rahmenbedingungen auch andere Möglichkeiten für die Übernahme einer Bank und die Ausschaltung ihrer Anteilseigner oder die vollständige bzw. teilweise Einstellung ihres Geschäftsbetriebs offen, ohne dass unbedingt die Lizenz entzogen werden muss.

²¹ Die Problemkreise Lizenzentzug und Bankschliessung werden in der Arbeit der Weltbank und des IWF („Legal Aspects of Bank Insolvency“) eingehender analysiert.

²² In vielen Fällen kann die Nichtbefolgung aufsichtsinstanztlicher Weisungen zu zivil- oder strafrechtlichen Geldbussen führen. In Fällen, die eventuell zu einer Strafverfolgung führen, sollten die Aufsichtsinstanzen mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten können.

²³ Die Grundsätze 1 und 22 formulieren entsprechende internationale Richtlinien.

die Zentralbank vielleicht eine schwache Bank aus ihrer Liste von Geschäftspartnern für geldpolitische Transaktionen streichen. Umgekehrt schränkt die Entscheidung der Zentralbank, eine Bank aus ihrer Liste von Geschäftspartnern für geldpolitische Transaktionen zu streichen oder aus wichtigen Zahlungsverkehrssystemen auszuschliessen, den Handlungsspielraum der Bankenaufsicht ein. Die Aufsichtsinstanz sollte darüber hinaus wissen, unter welchen Umständen sie die Regierung und sonstige Stellen in ihren Aktionsplan einbeziehen kann. Dies gilt insbesondere für die Stellen, die ein unmittelbares Interesse an der Solidität von Banken haben. Bilaterale Vereinbarungen wie MOU mit den verschiedenen Stellen (Abschnitt 4.3.6), können bei Problembanksituationen insbesondere dann nützlich sein, wenn rasches Handeln erforderlich ist.

101. In einigen Ländern muss die Bankenaufsicht unter Umständen das Finanzministerium konsultieren oder für den Lizenzentzug einen Gerichtsbeschluss erwirken. Auch kann es Sonderverfahren unter Einbeziehung des Ministeriums und der Zentralbank geben, wenn es sich um systemweite Krisensituationen handelt. Wichtig ist, dass die Mitarbeiter der Bankenaufsicht das betreffende Verfahren kennen und es in der gebotenen Eile in Gang setzen können.

5.3 Umgang mit Schwächen unterschiedlicher Art

102. In diesem Abschnitt wird erörtert, wie verschiedene Arten von Schwächen zu behandeln sind, auch wenn sie in der Praxis natürlich nicht isoliert auftreten. Banken und Bankenaufsicht werden eine Palette unterschiedlicher Probleme gleichzeitig angehen müssen. Wie bereits gesagt, ist der Schlüssel zum Turnaround in einer schwachen Bank das Erkennen und die Quantifizierung der Schwachstellen sowie die Durchführung eines umfassenden und glaubwürdigen Abhilfeplans. Unter Umständen kann die Bekanntgabe, dass eine Bank einen solchen Plan in Angriff genommen hat, zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung des Vertrauens in die Bank beitragen.

5.3.1 Eigenkapitalausstattung

103. Für gesunkene Eigenkapitalquoten gibt es verschiedene Erklärungen. Die häufigsten sind:

- rasches Wachstum risikogewichteter Aktiva
- Sinken des absoluten Eigenkapitalbetrags, z.B. Tilgung nachrangiger Darlehen
- allgemeine Verluste im Bankgeschäft
- ungünstige Wechselkursentwicklungen, wenn Währungsinkongruenzen zwischen risikogewichteten Aktiva und aufsichtsrechtlichem Eigenkapital bestehen

104. Die Verbesserung der Eigenkapitalposition behandelt das Symptom. Die Aufsichtsinstanz sollte in jedem Fall auch den Ursachen für die gesunkene Eigenkapitalquote nachgehen und danach entscheiden, ob andere Massnahmen erforderlich sind. Im ersten der oben aufgeführten Fälle muss die Aufsichtsinstanz abschätzen, ob die Bank über die Finanzkraft und die Führungs- und Organisationskapazitäten verfügt, um die neuen Risiken in den Griff zu bekommen. Im zweiten Fall sollte die Aufsichtsinstanz nachprüfen, ob die Verringerung des Eigenkapitals von Seiten der Bank freiwillig oder unfreiwillig erfolgt ist. Im dritten Fall müssen die Ursachen der Verluste festgestellt werden. Vorübergehende Verluste,

z.B. solche, die auf unerwartete Marktentwicklungen zurückzuführen sind, erfordern eine andere Behandlung als von einer Bank stetig geschriebene Verluste. Im vierten Fall sollte die Aufsichtsinstanz die Handhabung des Wechselkursrisikos durch die Bank beurteilen.²⁴

105. Ist die Eigenkapitalquote unter die aufsichtliche und/oder gesetzliche Mindestanforderung gefallen, sollten zu deren Wiederherstellung die förmlichen Massnahmen gegen die Bank ausgelöst werden, zu deren Ergreifung die Aufsichtsinstanz befugt ist.

106. Die wichtigste Überlegung für die Aufsichtsinstanz ist, ob und wie bald die betreffende Bank wieder eine angemessene Eigenkapitalbasis herstellen kann. Daher sollte von der Bank verlangt werden, der Aufsichtsinstanz eine klare und verbindliche Aussage vorzulegen, wie und in welchem Zeitrahmen (mit einschlägigen Meilensteinen) sie die Quote wiederherzustellen plant.

107. Der Aufsichtsinstanz ist zu empfehlen, von den wichtigsten Anteilseignern der Bank die Zusicherung zu verlangen, dass sie die Bank weiterhin unterstützen und bereit sind, im Falle einer weiteren Verschlechterung der Lage der Bank mit Kapitalspritzen zur Wiederherstellung ihrer Eigenkapitalposition beizutragen.

108. Wenn die bestehenden Anteilseigner zu der erforderlichen Kapitalspritze nicht in der Lage sind, kommen verschiedene andere Möglichkeiten in Betracht, wie:

- Verkauf oder Verbriefung von Aktiva, wodurch sich der Kapitalbedarf zur Unterlegung des Geschäfts verringert
- Umschichtung des Portfolios von Aktiva mit höherer zu solchen mit niedrigerer Risikogewichtung
- Senkung der Geschäftsaufwendungen und der Investitionsausgaben, einschliesslich der Boni für Mitglieder der Geschäftsleitung und des obersten Verwaltungsorgans
- Einschränkung der Dividendenausschüttung
- Einschränkung der Tilgung nachrangiger Schulden oder sonstiger Instrumente
- Aufnahme eines neuen Anteilseigners, der neues Kapital einbringen kann

109. Ein weniger offensichtliches Problem entsteht, wenn die Eigenkapitalquote einer Bank z.B. infolge eines Verlusts zwar erheblich sinkt - unter das Niveau, das der Markt für die betreffende Bank erwartet - jedoch über dem aufsichtlichen und/oder gesetzlichen Minimum bleibt. Dies kann das Vertrauen in die Bank beeinträchtigen, insbesondere wenn der Markt mit einem weiteren Rückgang der Quote rechnet.

110. In solchen Fällen kann eine Kapitalspritze ebenfalls angezeigt sein (die vielleicht die Eigenkapitalquote wieder auf den Stand vor dem Verlust bringt), um den Einlegern und ganz

²⁴ Wenn das aufsichtsrechtliche Eigenkapital einer Bank ausschliesslich auf die Landeswährung lautet und es Fremdwährungsaktiva gibt, ändert sich die Eigenkapitalquote in Einklang mit den Bewegungen des Aussenwerts der Landeswährung. Als bankenaufsichtliche Anforderung und als Teil des Managements ihres Wechselkursrisikos wird von den Banken erwartet, dass sie zum Schutz des Wertes ihres Eigenkapitals vor Wechselkursbewegungen ihre Fremdwährungsaktiva weitgehend auf ihre Fremdwährungspassiva abstimmen. Bei so abgestimmten Positionen sinkt die Eigenkapitalquote, wenn die Landeswährung an Wert verliert. Die Banken sollten dieses Risiko berücksichtigen, doch im Falle einer starken Abwertung der Landeswährung kann natürlich selbst in vorsichtigen Banken die Eigenkapitalquote unter das gesetzliche Minimum fallen.

allgemein dem Markt zu zeigen, dass die Lage der Bank gesichert bleibt. In solchen Fällen wird die Aufsichtsinstanz eng mit der Bankgeschäftsleitung zusammenarbeiten müssen.

5.3.2 Qualität der Aktiva

111. Probleme mit der Qualität der Aktiva können in unterschiedlicher Weise „ernst“ werden. Wertberichtigungen und Ausbuchungen können in einer Bank zu Verlusten führen und somit deren Eigenkapitalquote verringern. Doch selbst wenn die Bank weiter Gewinn erzielt, kann die schlechte Qualität der Aktiva ihr vor allem aus drei Gründen noch Probleme bereiten:

- Wird das Problem nicht durch eine angemessene Handhabung von Problemkrediten gelöst, sind weiterhin hohe oder sogar eskalierende Kreditausbuchungen wahrscheinlich
- Problemkredite, deren Umfang das branchenübliche Mass überschreitet, lassen nicht nur auf mangelhafte Kreditvergaberegeln, sondern mit grösster Wahrscheinlichkeit auf schlechtes Management schliessen, was ein Warnsignal sein kann, dass auch an anderer Stelle Probleme entstehen
- Ist in der Öffentlichkeit und am Markt das vergleichsweise schlechte Abschneiden einer Bank bei der Qualität von Forderungen bekannt, kann dies das Vertrauen in die Bank stören und zu Einlagenabgängen oder höheren Refinanzierungskosten führen

112. Bei Problemen der Forderungsqualität sind für die Beurteilung, welches Ausmass das Problem angenommen hat, Untersuchungen vor Ort gewöhnlich der brauchbarste Weg. Die Untersuchung sollte sich auf die Frage konzentrieren, ob Problemkredite rasch erkannt werden, ob es in der Bank eine eigene Abteilung für die Behandlung/Eintreibung von Problemkrediten gibt und ob diese effektiv arbeitet, ob Problemkredite richtig klassifiziert und angemessene Wertberichtigungen vorgenommen werden. Auch wenn angemessene Wertberichtigungen zunächst hauptsächlich Sache der Bank und ihrer Rechnungsrevisoren sind, ist es doch eine wichtige Aufgabe der Aufsichtsinstanz festzustellen, ob die Wertberichtigungspraxis dem Vorsichtsprinzip genügt und effektiv angewandt wird. Ohne angemessene Wertberichtigungen wird die Eigenkapitalquote der Bank zu hoch angesetzt.

113. Aufsichtsinstanzen dürften 1) Bankgruppenvergleiche (z.B. ihre Erfahrung aus anderen Vor-Ort-Untersuchungen) und 2) Stresstests verwenden, um die Reichweite des Problems und die besonders bedenklichen Bereiche abzuschätzen. Immer häufiger verlangt die Bankenaufsicht von den Banken die routinemässige Durchführung von Stresstests.

114. Hat eine Bank Probleme mit der Qualität ihrer Aktiva, ist sie zum Erarbeiten eines angemessenen Abhilfeplans anzuhalten. Dieser kann Folgendes enthalten:

- Aushandlung neuer Verträge mit existenzfähigen, aber schwachen Schuldern (mit längeren Kreditlaufzeiten, niedrigeren Zinssätzen, teilweisem Forderungsverzicht, Schuldenkapitalisierung usw.)
- Besitzübertragung von Kreditsicherheiten oder sonstigen Vermögensgegenständen des Schuldners
- Ausbuchung langfristiger Problemkredite
- Verkauf oder Übertragung von Forderungen an eine Schuldenverwaltungs-Zweckgesellschaft (wobei die Aufsichtsinstanz darauf achten sollte, dass diese Transaktionen nicht nur dem Zweck der Aufsichtsarbitrage dienen).

115. In der Praxis gelten jedoch bestimmte Grundsätze, unabhängig davon, welchen Ansatz eine Bank wählt. Erstens muss die Bank versuchen, zu einer realistischen Bewertung der Qualität ihres Umlaufvermögens zu kommen; sie darf nicht versuchen, das Problem mit „kosmetischen“ Sanierungen insolventer Schuldner zu verstecken. Zweitens muss sie in die Stärkung der für die Verwaltung von Problemkrediten zuständigen Abteilung investieren, um eine höhere Rücklaufquote zu erzielen. Drittens muss sie bereit sein, in den sauren Apfel zu beissen und Wertberichtigungen vorzunehmen. Verschleppte Probleme bei der Forderungsqualität belasten eine Bank jahrelang. Wirksame Wertberichtigungen müssen anhand des kurzfristig realisierbaren Wertes von Sicherheiten oder einer konservativen Schätzung des Barwerts der wahrscheinlichen Tilgungszahlungen der Schuldner gebildet werden, nicht anhand längerfristiger, womöglich zu optimistischer Prognosen ihres zukünftigen Wertes. Wenn die Bank über die nötigen Ressourcen verfügt oder zusätzliche Ressourcen, z.B. eine Kapitalspritze, mobilisieren kann, sollte sie besser versuchen, ihre Bilanz so rasch wie möglich zu „bereinigen“. Dies kann allerdings die Ertragskraft und das Eigenkapital der Bank schwer beeinträchtigen.

116. Die Bankenaufsicht dürfte fast sicher von der Bank erwarten, dass sie Zielvorgaben für den Abbau der Problemkredite auf ein bestimmtes Niveau und innerhalb einer bestimmten Frist festlegt; die Aufsichtsinstanz dürfte überdies die Fortschritte der Bank mittels Besuchen vor Ort oder anhand von Berichten der externen oder internen Revisoren der Bank beobachten. Sie sollte darauf achten, dass alle Umschuldungen als leistungsgestört klassifiziert werden und für sie so lange Rückstellungen gebildet werden, bis die Bank nachweist, dass der Schuldner wieder in der Lage ist, seinen Kredit vollständig zurückzuzahlen.

117. Über die unmittelbaren Probleme hinaus sollte die Aufsichtsinstanz auch dafür sorgen, dass die Bank ihre Kreditprüfungs-, Kreditgenehmigungs- und Kreditüberwachungsverfahren gründlich überprüft. Schwachstellen in diesen Verfahren sind fast immer für ein allgemeines Qualitätsproblem bei den Forderungen verantwortlich.

5.3.3 Management

118. Schlechtes Management dürfte in den meisten schwachen Banken ein Problem sein. Die Geschäftsleitung von Banken zu bestellen, ist zwar nicht Aufgabe der Bankenaufsicht, doch gehört es zu ihren Verantwortlichkeiten, die fachliche und charakterliche Eignung der in Aussicht genommenen Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung zu beurteilen und Bestellungen zu verhindern oder von ihnen abzuraten, wenn diese nach ihrer Einschätzung den Interessen der Einleger abträglich sind. Aufsichtsinstanzen sollten auch im Rahmen der ordentlichen Bankenaufsicht die Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung beurteilen.

119. Solange es keinen Beweis für kriminelle Machenschaften oder massive Inkompetenz gibt, wenn also die Aufsichtsinstanz beispielsweise den Eindruck hat, jemand sei seiner Aufgabe einfach nicht gewachsen, was sich im Erfolg der Bank niederschlägt, dürfte es schwer sein, formell die Abberufung ungeeigneter Personen zu verlangen. In solchen Situationen dürfte die Aufsichtsinstanz eher ans Ziel gelangen, wenn sie die Zukunft der Geschäftsleitung mit dem obersten Verwaltungsorgan oder bedeutenden Anteilseignern der Bank bespricht und deren freiwillige Zusage für eine Verstärkung der Geschäftsleitung erlangt. Im Vordergrund sollte die Gewinnung starker Persönlichkeiten mit den in der Bank gebrauchten Kenntnissen stehen, z.B. Vorstandsvorsitzender, Finanzcontroller, Leiter der Kreditabteilung oder „Berater“, die das vorhandene Team verstärken.

120. Als letzten Ausweg und wenn es gesetzlich zulässig ist, kann die Aufsichtsinstanz vorübergehend eine Person mit der Führung der Geschäfte der Bank mit dem Ziel betrauen, Lösungen für die aufgetretenen Schwierigkeiten zu erarbeiten. Die Bestellung sollte so erfol-

gen, dass nicht der Eindruck entsteht, die Verantwortung für die Geschäftsführung der Bank sei an die Aufsichtsinstanz übergegangen.

5.3.4 Gewinn

121. Rückläufige Bankengewinne können unterschiedliche Ursachen haben. Hierzu gehören:

- unrentable Investitionen in neue Tätigkeiten oder in Niederlassungen, Tochtergesellschaften oder Auslandsgeschäfte
- unzureichende Diversifizierung und auf Dauer nicht haltbare Ertragsströme
- Unzuverlässigkeit von nicht zum Kerngeschäft gehörenden Ertragsposten
- mangelhafte Kostenkontrolle
- verschärfter Wettbewerb im Kerngeschäft, wodurch die Zinsmargen unter Druck geraten

122. Rückläufige Erträge führen unmittelbar zu geringerer Liquidität und geringerer Solvenz, sodass diese Probleme in Angriff genommen werden müssen. Banken müssen aufgefordert werden, unrentable Tätigkeiten einzuschränken oder umzustrukturieren (z.B. Niederlassungen zu schliessen) und Kosten zu senken (z.B. Boni und Gehälter zu kürzen und/oder Stellen abzubauen). Bei schwerwiegenden Problemen kann eine erhebliche Restrukturierung der Bank erforderlich werden. Um die Ertragswende zu erreichen, müssen parallel hierzu entsprechende Massnahmen ergriffen werden, wie Änderungen der strategischen Ausrichtung und der Geschäftspläne der Bank.

5.3.5 Liquidität

123. Die Liquidität kann zum Problem werden, wenn die Barmittelbestände und marktgängigen Aktiva einer Bank nur eine geringe Sicherheitsmarge über der für das Geschäft erforderlichen Höhe aufweisen und somit in Krisenzeiten wenig Manövrierraum lassen.

124. Liquidität als solche wird möglicherweise in dem Szenario ein Problem, in dem eine Bank ihr Kreditportfolio zu rasch ausweitet, als dass sie eine ausreichende, zuverlässige Refinanzierung sicherstellen kann. Doch sind Liquiditätsprobleme fast immer ein Symptom für andere Probleme. Fehlendes Vertrauen in die Bank zeigt sich z.B., wenn Kunden ihre Einlagen abziehen und andere Banken Interbankkreditlinien streichen. Problembanken werden in der Regel weitaus früher insolvent als illiquid.

125. Aufsichtsinstanzen sehen verschiedene Möglichkeiten vor, wie die Mindestliquidität nachzuweisen ist. Sinkt die Liquidität von Banken unter das erforderliche Mindestmass, löst dies in der Regel eine Reihe von Massnahmen der Aufsichtsinstanz aus; so kann sie von der betroffenen Bank Auskunft darüber verlangen, auf welche Weise und wie bald diese wieder ein angemessenes Liquiditätsniveau erreichen will.

126. Kann die Bank ihre Liquiditätsposition nicht wiederherstellen oder gibt es Anzeichen für deren weiteren Rückgang, ist unverzügliches Handeln gefordert. Hierzu sollte die Aufsichtsinstanz von der Bank die Erstellung ausführlicher Mittelflussprognosen, z.B. für die nächsten fünf Bankwerkstage verlangen. Der Zeitraum von fünf Tagen ermöglicht der Bank zumindest den Weiterbestand bis zum Ende der Arbeitswoche, und die Aufsichtsinstanz kann dann entscheiden, ob sie in der folgenden Woche wieder geöffnet sein sollte. Anhand dieser Prognosen sollten Stresstests erfolgen, um klarer zu sehen, wie lange die Bank noch liquide bleibt, wenn sich die Lage weiter verschlechtert (d.h. wenn der Liquiditätsverlust nicht

nachlässt oder sich gar beschleunigt). Die Mittelflussprognosen der Banken sollten u.a. vorzeitige Abzüge sowie Verrechnungen ihrer Geldanlagen mit ihren Verbindlichkeiten auf globaler Basis berücksichtigen.

127. Zur Verbesserung der Lage kann die Bank mehrere Massnahmen ergreifen. Erstens kann sie, was die Einlagenabzüge betrifft, die Öffentlichkeit mit Erklärungen zu beruhigen versuchen und vielleicht mit Grosseinlegern direkt sprechen. Dies setzt natürlich voraus, dass die Bank grundsätzlich solide ist. Zweitens kann sie bezüglich Liquiditätsbestand versuchen, sich Kreditlinien bei befreundeten Banken zu sichern oder zur Stärkung der Liquidität Aktiva zu verkaufen oder zurückzukaufen. Sie kann sich auch um Liquiditätshilfen ihrer wichtigsten Anteilseigner bemühen.

128. Auch stellt sich wahrscheinlich die Frage nach Liquiditätsbestand der Zentralbank. Diese kann einer solventen Bank im Rahmen ihrer üblichen Kreditfazilitäten, wie der Diskontfazilität, zu Marktbedingungen und gegen annehmbare Sicherheiten, bei der Liquiditätsbeschaffung behilflich sein. Dies kann schneller - und auch diskreter - erfolgen als wenn die Bank an den Markt gehen muss.

129. Zentralbanken können illiquiden, aber mutmasslich solventen Banken im Rahmen ihres Ermessens, zusätzlich zu ihren üblichen Kreditfazilitäten, von Fall zu Fall Sofortliquiditätshilfe leisten. Bevor diese Hilfe erwogen wird, sollten die Mechanismen des privaten Sektors erschöpft sein, um zum Einen „moral hazard“ und zum Anderen das Risiko von Verlusten öffentlicher Gelder gering zu halten. Zur Senkung des Verlustrisikos sollten möglichst Sicherheiten verlangt werden. Unter Umständen kann die Zentralbank zur Wiederherstellung des Vertrauens beitragen, z.B. mit einer klärenden Bekanntmachung und vielleicht der Bestätigung, dass sie im aktuellen Fall und bei jeder anderen illiquiden, aber solventen Bank zur Sofortliquiditätshilfe bereit ist.

5.3.6 Risikomanagement

130. Die Risikomanagementprozesse können für Umfang und Art der Tätigkeiten einer Bank und ihr Risikoprofil unzureichend sein. Es ist wichtig, dass diese Prozesse alle Risiken der Bank hinreichend erfassen. In den folgenden Abschnitten werden zwei Beispiele erörtert.

131. Als Finanzintermediäre können Banken Marktrisiken nicht vermeiden. In erster Linie ist die Geschäftsleitung einer Bank für die Überwachung und Kontrolle des Marktrisikos verantwortlich. Sie hat die Pflicht, im Verhältnis zur Finanzkraft und zur Risikomanagementkapazität der Bank vorsichtige Risikolimits zu setzen. Diese Limits müssen von der Geschäftsleitung sorgfältig und routinemässig überwacht werden, und wenn die Risiken übermässig zunehmen und die Finanzlage einer Bank bedrohen, müssen unverzüglich Schritte zur Behebung dieser Situation unternommen werden. Ist die Geschäftsleitung jedoch zur Begrenzung übermässiger Marktrisiken nicht in der Lage, werden vielleicht Massnahmen der Aufsichtsinstanz erforderlich. Dabei dürften nicht nur die übermässigen Risiken im Visier stehen, sondern auch das schwache Risikomanagement und die laschen Kontrollen, wodurch die übermässige Risikoübernahme erst entstehen konnte.

132. Operationelle Risiken finden vermehrt Beachtung, insbesondere angesichts der wachsenden Technologieabhängigkeit von Banken. So kann z.B. der Zusammenbruch von IT-Systemen zu grossen Verlusten und zu einer Beeinträchtigung des öffentlichen Vertrauens führen. Aus sonstigen systembezogenen und operationellen Schwachstellen in Banken können Verluste entstehen, die womöglich zur Insolvenz führen. Aufsichtsinstanzen müssen von Banken verlangen, eindeutige systembezogene/operationelle Schwachstellen rasch und in vielen Fällen dringend zu beheben, da sie (wie etwa ein funktionsunfähiges IT-System) die laufenden Geschäfte der Bank gefährden. Doch für eine dauerhafte Lösung

müssen Banken die ursächlichen Schwachstellen, z.B. unzureichende Backup-Systeme, beseitigen.

6. Liquidierungsfragen und Marktaustritt

133. In diesem Abschnitt werden allgemeine Grundsätze für die Behandlung von Banken mit erheblichen Schwierigkeiten, verschiedene Liquidierungstechniken im Falle einer unmittelbar bevorstehenden Insolvenz und Grundsätze für die Schliessung einer Bank im Falle des Konkurses aufgeführt. Für die Liquidierungstechniken sind bestimmte fachliche und rechtliche Kenntnisse erforderlich. Aufsichtsinstanzen, die nicht über diese Kenntnisse verfügen, müssen zur Unterstützung Sachverständige heranziehen.

6.1 Richtlinien für die Liquidierung von Banken

134. Die in Abschnitt 2.2 aufgeführten Grundsätze für die Behandlung schwacher Banken werden nachstehend eingehender behandelt, um Aufsichtsinstanzen Leitlinien für die Liquidierung von Banken und die Wahl des richtigen Verfahrens an die Hand zu geben. Es ist zu bedenken, dass unter Umständen nicht alle diese Grundsätze gleichzeitig verwirklicht werden können:

- *Das Scheitern von Banken gehört zu den Risiken, die in einem Wettbewerbsumfeld eingegangen werden.* Die Bankenaufsicht kann keine absolute Zusicherung geben, dass Banken nicht Konkurs gehen, und sie sollte das auch nicht. Einzelne Bankkonkurse stehen nicht in Widerspruch zu den Zielen, das Finanzsystem und die Interessen der Einleger zu schützen. Die gelegentliche Schliessung einer Bank dürfte zu einem ausgewogenen Anreizsystem beitragen. In solchen Situationen sollte nach genau definierten Kriterien entschieden werden, wann bei einer Bank ein Eingreifen oder die (rechtliche oder wirtschaftliche) Schliessung erforderlich ist. Sind diese Kriterien erfüllt, sollte die Aufsichtsinstanz unverzüglich handeln
- *Am besten sind privatwirtschaftliche Lösungen.* Privatwirtschaftliche Lösungen - die dem Steuerzahler keine Kosten und im Bankgewerbe die geringsten Verwerfungen verursachen - erfüllen das Kriterium der Kostenminimierung. Sie erfolgen in der Regel im Wege der Übernahme durch ein gesundes Institut, dem der Besitz der Bank verlockend erscheint. Der Aufsichtsinstanz kommt gegebenenfalls die Aufgabe zu, den Anstoss für eine privatwirtschaftliche Lösung zu geben. Öffentliche Mittel sollten nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden
- *Sachgerechtes Liquidierungsverfahren.* Schwache Banken sollten rasch saniert oder abgewickelt werden, und die Bankgeschäftsaktiva gescheiterter Institute sollten schnell in den Markt zurückgeführt werden, um etwaige Kosten für Einleger, Gläubiger und Steuerzahler möglichst niedrig zu halten. Je länger eine Bank oder deren Vermögen von einem Sachwalter gehalten wird, desto grösser ist der Wertverlust. Erfahrungsgemäss kann sich die Liquidierung schwacher Banken lange hinziehen, wenn sie nicht vorangetrieben wird
- *Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit.* Bei einer Liquidierung im Wege einer Fusion/Übernahme oder einer Übernahme von Aktiva und/oder Passiva sollte die Entscheidung für die übernehmende Bank unter Wettbewerbsbedingungen erfolgen. Zusätzlich ist zu erwägen, ob der Wettbewerb bei Bankendienstleistungen negativ beeinflusst würde. Etwaige Anreize zur Förderung einer solchen Transaktion sollten nicht wettbewerbsverzerrend sein und die leistungsfähigeren Banken nicht bestrafen

- *Störungen für die Marktteilnehmer gering halten.* Die Schliessung einer Bank kann die Vermittlung von Kapital zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern stören, womöglich mit negativen Auswirkungen für die gesamte Wirtschaft. Für Kreditnehmer mag es schwierig sein, Beziehungen mit einer neuen Bank anzuknüpfen, und sie können ihre Projekte bedroht sehen, wenn erwartete Bankkredite nicht ausgereicht werden. Die Einlagensicherung braucht eventuell einige Zeit, um festzustellen, wer die versicherten Einleger sind, deren Konten zu schliessen und sie auszuzahlen.²⁵ Wo es keine Einlagensicherung gibt, ist die Verzögerung für Einleger - wenn sie denn einen Erstattungsanspruch haben - sogar noch grösser, da sich das Liquidationsverfahren hinziehen kann. Jedenfalls sollte die Wahl von Liquidierungsmassnahmen und die Entscheidung zwischen Liquidierung und Schliessung einer Bank mit dem Ziel möglichst geringer Marktstörungen getroffen werden.

6.2 Liquidierungsmethoden

135. Es ist wichtig, zwischen der rechtlichen und der wirtschaftlichen Schliessung einer Bank zu unterscheiden. Bei einer rechtlichen Schliessung wird die Banklizenz entzogen, und das Rechtssubjekt hört auf zu bestehen. Bei einer wirtschaftlichen Schliessung wird der Betrieb einer Bank unterbrochen oder eingestellt, was für die Kunden der Bank häufig erhebliche Probleme, unter Umständen gar Verluste zur Folge hat. Die Kunst der Lösung von Bankproblemen besteht oft darin, eine „rechtliche Schliessung“ der Bank zu erreichen und gleichzeitig deren „wirtschaftliche Schliessung“ zu verhindern.

6.2.1 Restrukturierungspläne

136. Ist eine Bank einfach schwach, kann als Abhilfemassnahme die Reorganisation ihrer Tätigkeiten verlangt werden; bei drohender Insolvenz kann die Bank jedoch zu einer tiefgreifenden Restrukturierung angehalten werden. Eine solche Strategie lohnt sich nur, wo wirklich die Chance besteht, dass das Geschäft in kurzer Zeit wieder auf eine solide Basis gestellt werden kann. Für grosse und komplexe Institute, die wahrscheinlich keine Partner mit den finanziellen Mitteln für eine Fusion oder Übernahme finden, dürften weitreichende Restrukturierungen die einzige Lösung sein.

137. Zur Neuordnung von Geschäftsabläufen und Organisation kann eine finanzielle Restrukturierung hinzukommen. Wenn die Bank nach den Regeln des Basler Ausschusses als Eigenkapital anerkannte Wertpapiere begeben hat, müssen die Inhaber dieser Papiere zur Übernahme von Verlusten bereit sein. Die Übernahme von Verlusten im Wege der Abschreibung oder der Umwandlung in Eigenkapital (nach Ausschaltung der Ansprüche von bestehenden Anteilseignern) muss vor der Insolvenz der Bank in die Wege geleitet werden. Zusätzlich sollten die Aufsichtsinstanz und sonstige zuständige Stellen prüfen, ob die Umwandlung von nachrangigen Schulden in Vorzugsaktien oder neue Aktien möglich ist, soweit sie die dazu erforderlichen gesetzlichen Befugnisse haben.

138. Wenn das oberste Verwaltungsorgan, die Geschäftsleitung oder Mehrheitsanteils-eigner nicht gewillt sind, frühzeitig Massnahmen zu ergreifen, sollte die Aufsichtsinstanz die

²⁵ Gesetze oder Verordnungen müssen dafür sorgen, dass die Einlagensicherung bereits in einem frühen Stadium des Prozesses Zugriff auf Bankinformationen hat, und dass diese Informationen richtig und einiger-massen vollständig sind. Mitarbeiter der Einlagensicherung sollten auch über hinreichende Fachkenntnisse verfügen, um rasch reagieren und den Einlegern Geld auszahlen zu können.

Bestellung eines Sachwalters erwägen, der einen Sanierungsplan entwirft und in seine Anfangsphasen umsetzt. In solchen Fällen sollte der Sachwalter an die Stelle der Geschäftsleitung treten und die Leitung der Bank sowie alle Aufgaben und Befugnisse der bisherigen Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans übernehmen. Auch könnte eine gewisse Einschränkung der Befugnisse von Anteilseignern nötig sein.

6.2.2 Fusion/Übernahme

139. Wenn eine Bank ihre Schwächen nicht selbst beheben kann, sollte sie die Fusion mit einer gesunden Bank oder die Übernahme durch eine solche erwägen. Dies ist eine privatwirtschaftliche Liquidierungsmethode. Banken - selbst insolvente - sind wegen ihres natürlichen Franchise Value für Investoren, insbesondere für Finanzinstitute, ein verlockendes Ziel.²⁶

140. Vorbereitungen für eine Fusion oder Übernahme sollten frühzeitig erfolgen, bevor Vermögenswerte an Wert verlieren. In manchen Fällen müssen die Eigentümer und bestimmte Gläubiger, um Käufer anzulocken, vielleicht Konzessionen machen. Käufer sollten ausreichend Kapital in Höhe der Kosten der neuen Bank sowie ein Management haben, das ein Sanierungsprogramm zu planen und umzusetzen versteht. Ist der Käufer eine ausländische Bank, muss die Aufsichtsinstanz zusätzliche Faktoren wie die gesetzlichen Regelungen der betreffenden ausländischen Rechtsordnung beachten. Die Aufsichtsinstanz wird darüber hinaus Verbindung mit den ausländischen Aufsichtsinstanzen aufnehmen müssen, um sich über den Käufer und dessen Vorhaben zu informieren.

141. Aufsichtsinstanzen sollten bedenken, dass eine Fusion/Übernahme selbst in guten Zeiten für die Institute kein leichtes Unterfangen ist. Gründe dafür können sein: unterschiedliche Unternehmenskultur, Inkompatibilität der IT-Systeme, erforderlicher Personalabbau usw. Die Integration der Mitarbeiter und der Informationssysteme muss bei jeder geplanten Fusion sehr sorgfältig durchdacht werden.

142. Die an einer Übernahme interessierte Bank sollte eine klare Vorstellung von den eigentlichen Ursachen der Probleme bei der schwachen Bank haben. Die schwache Bank sollte allen Übernahmeinteressenten vollständige und zutreffende Informationen vorlegen; dies muss vielleicht fortlaufend und unter strengen Vertraulichkeitsvereinbarungen erfolgen. In Ländern, in denen dies gesetzlich zulässig ist, könnte dies in Zusammenarbeit mit der Aufsichtsinstanz erfolgen. Eine Einschränkung des Informationszugangs dürfte potenzielle Käufer abschrecken und sie vielleicht veranlassen, von den Regulierungsbehörden oder der übernommenen Bank mehr Konzessionen zu fordern. Denkbar ist, dass vollständige Informationen die interessierte Bank veranlassen, ihren Übernahmeplan fallen zu lassen. Doch dies ist besser als eine unüberlegte Übernahme, durch die der Käufer dann selbst in ernste Schwierigkeiten geraten könnte. Die Aufsichtsinstanz muss sorgfältig darauf achten, dass die Strategie nicht dazu führt, dass zwar ein Problem gelöst, aber in einem späteren Stadium ein weiteres (grösseres) Problem geschaffen wird.

143. Sind die grossen Anteilseigner einer schwachen Bank nicht gewillt, ihre Anteile zu verkaufen und ihren beherrschenden Einfluss aufzugeben, und verzögern sie damit die Fusion/Übernahme, können die Behörden die Bestellung eines Sachwalters mit allen Befugnissen der früheren Geschäftsleitung erwägen. Um die Anteilseigner schwacher Banken zur

²⁶ Solche immateriellen Vorteile sind z.B. sofortiger Zugang zu einem bestimmten Marktsegment, Erwerb eines erstrebenswerten Einlagenbestands und eines riesigen Finanzvertriebssystems, wobei nur geringe Investitionen erforderlich sind.

Annahme der Fusion/Übernahme zu veranlassen, mag ein gewisser Druck nötig sein - der sogar bis zur Enteignung des Mehrheitsanteils gehen kann. Für dies alles ist eine entsprechende gesetzliche Regelung erforderlich, die auch eine faire Behandlung der entrechteten Anteilseigner vorsehen sollte. Eine Schlüsselfrage ist, wie, wann und auf welcher Rechtsgrundlage die Aufsichtsinstanz den Wert der Anteile abschreiben kann.

144. Weitere Punkte sind zu beachten. Wenn Eigentümer einer schwachen Bank versuchen, zur Verringerung persönlicher Verluste ihren Anteil zu verkaufen, werden sie im Allgemeinen der Identität von Kaufinteressenten wenig Bedeutung beimessen. Unter diesen Umständen besteht die Gefahr, dass einige potenzielle Käufer weniger am Geschäftsbetrieb der Bank als an den Eigentumsrechten und an der Registrierung der Bank interessiert sind. Anteilseigner ohne fachliche und charakterliche Eignung wollen die Bank womöglich für zweifelhafte Zwecke (z.B. Geldwäsche) oder sonstige Geschäftsinteressen missbrauchen, die den Fortbestand der Bank gefährden können. Nach den *Grundsätzen für eine wirksame Bankenaufsicht* sind Aufsichtsinstanzen verpflichtet, die Vertrauenswürdigkeit neuer Anteilseigner zu überprüfen, und sie sind zur Ablehnung von Bewerbern befugt. Aufsichtsinstanzen sollten diese Befugnisse kompromisslos ausüben.

145. Die Vorteile einer Lösung des Typs Fusion/Übernahme sind:

- Die zahlungsunfähige Bank wird als Unternehmen fortgeführt, und der Wert der Aktiva bleibt erhalten (damit verringern sich die Kosten für die öffentliche Hand oder die Einlagensicherung)
- Die Auswirkungen auf die Märkte bleiben gering, da die Bankdienstleistungen für die Kunden der zahlungsunfähigen Bank nicht beeinträchtigt werden
- In einer Fusion/Übernahme werden alle Vermögenswerte übertragen, und alle Einleger und Gläubiger sind vollständig geschützt

146. Bei einer Liquidierungen durch Fusion/Übernahme sollte die Aufsichtsinstanz die Probleme in der übernommenen Bank weiterhin aktiv überwachen und darauf achten, dass sie von der Geschäftsleitung der neuen Bank angemessen aufgearbeitet werden.

6.2.3 Übernahme von Aktiva und Passiva

147. Ist eine privatwirtschaftliche Fusion/Übernahme nicht in Sicht oder kommt sie nicht zustande, kann eine Übernahme von Aktiva und Passiva erwogen werden. Dabei erwirbt ein gesundes Institut oder ein privater Investor (oder mehrere) einige oder alle Aktiva und übernimmt einige oder alle Passiva einer zahlungsunfähigen Bank. Für solche Transaktionen muss in den meisten Ländern die Banklizenz entzogen und vom Liquidator ein Liquidierungsverfahren eingeleitet werden. Die übernehmende Bank erwirbt Aktiva der gescheiterten Bank, jedoch nicht deren Zulassung.

148. Eine solche Übernahmetransaktion kann sehr unterschiedlich ausgestaltet werden, je nach den Zielen und Anforderungen der Einlagensicherung²⁷ oder der öffentlichen Hand, aber auch des Käufers. Die Transaktion kann so gestaltet werden, dass der Käufer alle Aktiva erwirbt und alle Einlagen übernimmt. Wie bei einer Fusion/Übernahme kann eine der-

²⁷ Die Rolle der Einlagensicherung bei einer Liquidierung wird hier in eng begrenztem Zusammenhang genannt. In einigen Ländern spielt die Einlagensicherung eine viel bedeutendere Rolle; u.a. leistet sie finanzielle Unterstützung, hilft bei der Neuordnung der Kapitalverhältnisse und unterstützt Fusionen mit anderen Instituten.

artige Transaktion - wegen der immateriellen Werte - für einen Käufer attraktiv sein, selbst wenn die Bank insolvent ist. Solche Situationen ergeben sich jedoch selten. Meist ist ein finanzieller Anreiz nötig, um die Bank für potenzielle Käufer attraktiv zu machen. Anreize können in Form von Liquiditätsspritzen der Einlagensicherung²⁸ oder in Ausnahmefällen der öffentlichen Hand erfolgen. Diese Form von Hilfe muss nachweislich die kostengünstigste Alternative sein.

149. Die Übernahme von Aktiva und Passiva kann so gestaltet werden, dass der Käufer nur einen Teil der Aktiva erwirbt und einen Teil der Einlagen übernimmt. Der Liquidator kann z.B. vollwertige Kredite und sonstige einwandfreie Aktiva im Umfang der vom Käufer zu übernehmenden versicherten Einlagen auf diesen übertragen.²⁹ Eine solche Transaktion wird als „sauber“ bezeichnet, wenn das kaufende Institut die Verbindlichkeiten aus Einlagen übernimmt und liquide und geldnahe Mittel, die „guten“ Kredite und sonstige hochwertige Aktiva der Bank kauft.³⁰ Aktiva, die bei der Liquidierung nicht an den Käufer abgegeben werden, gehen zur Verwertung an den Liquidator.

150. Sollen leistungsgestörte Kredite und sonstige risikobehaftete Anlagen auf den Käufer übertragen werden, sind Vereinbarungen zur Minderung des Folgerisikos zu treffen. Dies kann in Form einer Verlustübernahmevereinbarung oder einer Rückgabebestimmung erfolgen, die dem Käufer die Rückgabe von Aktiva erlaubt, die binnen festgelegter Fristen notleidend werden. Beim Verkauf dieser Aktiva darf der Käufer nicht für alle Verluste schadlos gehalten werden, da er sonst keinen Anreiz hat, die notleidenden Kredite so zu verwalten, dass die Verluste möglichst gering sind, und das würde die Liquidierungskosten erhöhen. Alternativ könnte der Käufer mit geeigneten Anreizen dafür gewonnen werden, die notleidenden Kredite zu verwalten, ohne sie in die eigene Bilanz übernehmen zu müssen.

151. Solche Verkäufe und Übernahmen sollten so schnell wie möglich abgeschlossen werden. Damit wird eine Unterbrechung des Geschäftsbetriebs vermieden, sodass der Wert der Bank erhalten bleibt und die Liquidierungskosten gesenkt werden.

152. Wie bei einer Fusion/Übernahme sollte der Käufer finanziell und organisatorisch zur Eingliederung der gescheiterten Bank in der Lage sein. Präsentieren sich mehrere akzeptable Käufer, könnte in einem Auktionsverfahren ein Gewinner ermittelt werden, sodass für das Nettovermögen der zahlungsunfähigen Bank der beste Preis erzielt wird.

153. Die Schliessung der Bank als Rechtssubjekt bedeutet, dass die Anteilseigner ihre Investition verlieren und die Geschäftsleitung abberufen wird. Unter diesem Gesichtspunkt mindert eine Übernahme von Aktiva und Passiva auch die Verleitung zu fahrlässigem Verhalten („moral hazard“).

154. Eine Lösung vom Typ Übernahme von Aktiva und Passiva bietet folgende Vorteile:

²⁸ In einigen Ländern beschränkt sich die Rolle der Einlagensicherung ausschliesslich auf die Auszahlung der Einleger. Diese Liquidierungsmethode gilt noch als privatwirtschaftliche Lösung, wenn der finanzielle Anreiz von einem privat finanzierten Garantiesystem bereitgestellt wird.

²⁹ Die Einlagensicherung sollte dem Liquidator Barmittel in Höhe der versicherten Einlagen geben, deren Schutz durch die Abtretung sichergestellt wird. Die nicht versicherten Einleger teilen sich mit der Einlagensicherung in die Liquidationsdividenden, die der Liquidator unter Verwendung der von der Einlagensicherung erhaltenen liquiden Mittel und der Erlöse aus der Veräusserung minderwertiger Aktiva ausschüttet.

³⁰ Dies ist ein Weg, um eine Aufteilung „gute Bank/schlechte Bank“ vorzunehmen (Abschnitt 6.5).

- Der Wert der Aktiva der gescheiterten Bank bleibt erhalten (wodurch die Liquidierungskosten sinken)
- Die Auswirkungen auf den Markt bleiben gering, da Aktiva und Einlagen rasch in normale Bankgeschäfte der übernehmenden Bank zurückgeführt werden. Die Transaktion kann in der Regel über das Wochenende abgeschlossen werden
- Für Kunden mit versicherten Einlagen bleiben die Bankdienstleistungen unbeeinträchtigt, und sie haben sofort Zugriff auf ihre Gelder bei der übernehmenden Bank, wenn die Übernahmetransaktion übers Wochenende abgewickelt wird

6.2.4 Überbrückungsbank

155. Eine „Überbrückungsbank“ ist eine Problemlösungstechnik, die einer Bank die Fortführung ihrer Geschäfte erlaubt, bis eine dauerhafte Lösung gefunden wird. Die schwache Bank wird von der Zulassungsbehörde geschlossen und unter Liquidation gestellt. Eine neue Bank, die sogenannte Überbrückungsbank, erhält eine Lizenz und steht unter der Leitung des Liquidators. Es liegt im Ermessen des Liquidators, welche Aktiva und Passiva auf die Überbrückungsbank übertragen werden. Die nicht auf die Überbrückungsbank übertragenen Aktiva und Passiva verbleiben beim Liquidator. Die Überbrückungsbank soll die Lücke zwischen der Insolvenz einer Bank und dem Zeitpunkt „überbrücken“, zu dem der Liquidator die Bank bewerten und so vermarkten kann, dass ein zufriedenstellender Erwerb durch einen Dritten möglich ist. Überdies gewinnen Kaufinteressenten die Zeit, die sie für die Einschätzung der Verfassung der Bank und für ihre Angebotsabgabe brauchen; gleichzeitig können die Bankkunden ohne Unterbruch bedient werden.

156. Das Überbrückungsbankverfahren wird vor allem dann angewandt, wenn das zahlungsunfähige Institut ungewöhnlich gross oder komplex ist, oder wenn die Einlagensicherung oder die Regierung glaubt, dass Werte realisiert oder Kosten gesenkt werden könnten, aber keine andere sofortige Lösung als die der Auszahlung sieht. Die Überbrückungsbank hat den Vorteil, dass Zeit gewonnen wird, um eine andere zum Eintreten bereite Bank zu finden und die Bedingungen für die Übernahme auszuarbeiten. Sie sollte indes nicht dazu dienen, eine dauerhafte Lösung aufzuschieben; auch sollte nicht zugelassen werden, dass die Überbrückungsbank über einen längeren Zeitraum bestehen bleibt, da die Bank an Wert verliert, wenn sich Kunden zurückziehen.

6.3 Einsatz von Mitteln der öffentlichen Hand bei einer Liquidierung

157. Öffentliche Mittel kommen nur in Ausnahmefällen in Frage. Der Einsatz öffentlicher Mittel bei der Liquidierung schwacher Banken kann in Situationen in Betracht kommen, die potenziell das gesamte System betreffen, insbesondere bei Gefahr von Verlusten oder erheblichen Störungen im Kreditwesen oder im Zahlungsverkehr für eine grosse Zahl von Kunden. Vor derartigen Interventionen sollte eine Einschätzung der Kosten von Alternativen, unter Berücksichtigung der indirekten Kosten für die Gesamtwirtschaft, erfolgen.

158. Öffentliche Hilfe kann in Form von finanziellen Anreizen erfolgen, mit denen eine der in Abschnitt 6.2 erläuterten Lösungen erleichtert wird.

159. Alternativ kann die öffentliche Hand einer schwachen Bank Solvenzunterstützung bieten, damit diese für den Geschäftsverkehr geöffnet bleibt. Erfolgen kann diese staatliche „Offenhaltungshilfe“ in Form von direkten Kapitalspritzen, von Darlehen der öffentlichen Hand an die Bank oder mittels Kauf von Problemaktiva durch ausdrücklich für diesen Zweck errichtete Verwaltungsgesellschaften oder sonstige Institute, deren Verluste von der öffentlichen Hand gedeckt werden.

160. Da mit der Bereitstellung von Solvenzunterstützung fraglos Steuergelder aufs Spiel gesetzt werden, sollte die Entscheidung hierzu stets von der Exekutive und der Legislative getroffen und finanziert werden, und nicht von der Zentralbank. Häufig wird die Zentralbank aufgefordert, die Finanzierung vorzuschliessen, bis Gesetze geändert oder Budgetzuweisungen gesprochen wurden. Hier sind enge Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen der Zentralbank und der Regierung erforderlich.

161. Die Bereitstellung von Solvenzunterstützung ist keine Liquidierungsmassnahme im Sinn einer dauerhaften Lösung für die eigentlichen Schwächen der Bank. Die Auszahlung öffentlicher Mittel sollte unter dem Vorbehalt der Umsetzung eines von der Aufsichtsinstanz genehmigten Aktionsplans erfolgen, in dem Massnahmen zur Wiederherstellung der Ertragskraft und eines soliden und vorsichtigen Managements enthalten sind. Die öffentliche Hand sollte immer die Option auf Rückzahlung ihres Geldes behalten, wenn die Liquidierung der Bank dies zulässt.

162. Werden öffentliche Gelder eingesetzt, sollten die Anteilseigner der schwachen Bank die Kosten der Liquidierung in Form einer Verwässerung oder sogar der Aufhebung ihrer Ansprüche tragen. Ein Hauptproblem bei der Umsetzung einer solchen Massnahme ist die Zeit, die für das Einholen der Zustimmung der Anteilseigner zu einer erheblichen Herabsetzung ihrer Ansprüche benötigt wird. Wenn Anteilseigner merken, dass die öffentliche Hand möglicherweise Unterstützung leisten wird, können die Verhandlungen komplex und langwierig werden.

163. Bei der Rettung einer in Schwierigkeiten geratenen Bank kann die öffentliche Hand zum Mehrheits- oder sogar Alleineigentümer werden, d.h. die Bank wird praktisch verstaatlicht. Dies sollte eine *vorübergehende* Lösung sein, und die Regierung sollte zur Veräusserung ihrer Beteiligung aktiv nach Kaufinteressenten suchen. In der Zwischenzeit sollte die Regierung die Bank mit professionellen Mitarbeitern unter marktorientierten Bedingungen betreiben. Die Regierung sollte ihre Absichten auch gegenüber den anderen Marktteilnehmern und der Öffentlichkeit sehr deutlich machen.

6.4 Schliessung der Bank: Auszahlung der Einleger

164. Wenn kein Investor bereit ist, zur Rettung der Bank einzuschreiten, ist die Rückzahlung an die Einleger und die Liquidation des Vermögens der Bank unvermeidlich. In Ländern mit Einlagensicherung ist die Schliessung der Bank und die Auszahlung der Einleger ebenfalls die richtige Entscheidung, wenn die Auszahlung der Einleger weniger kostspielig als andere Liquidierungsmassnahmen ist. Die Kosten der Auszahlung von Einlegern müssen zunächst die anderen Banken mittragen, wenn die Einlagensicherung privat finanziert ist, oder ansonsten die öffentliche Hand.

165. Die Liquidatoren fahren im Rahmen der geltenden allgemeinen oder bankspezifischen Insolvenzordnung mit der direkten Verwertung von Aktiva fort, um die Gläubiger auszuzahlen. Wo Einleger durch eine Einlagensicherung geschützt sind, erhält diese nach Leistung der Zahlungen gewöhnlich den Status eines Gläubigers und nimmt an Stelle der Einleger an den Liquidationsausschüttungen teil.

6.5 Verwaltung wertgeminderter Forderungen

166. Bei jeder Problemlösung, ausser wenn sämtliche Aktiva einer schwachen Bank von einem anderen Institut übernommen werden, bleiben notleidende Kredite und sonstige wertgeminderte Aktiva in grossem Umfang zu verwalten. Dies gilt sowohl bei Offenhaltung mit staatlicher Hilfe als auch bei Liquidierungsverfahren, die mit der Schliessung der Bank

enden. Der Einzug von Kreditforderungen sollte - unter dem Gesichtspunkt grösstmöglicher Rückläufe auf Barwertbasis - wirtschaftlich, sachgerecht und zügig erfolgen. Die Eintreibung wertgeminderter Aktiva kann durch direkten Einzug (Zwangsvollstreckung, insbesondere bei grossen Schuldnern) erfolgen oder durch Verkauf von Forderungen an Dritte oder durch deren Bearbeitung (z.B. im Rahmen von Umschuldungen), um sie für den späteren Verkauf vorzubereiten.

167. Wird der Forderungsbestand aufgeteilt und werden die Teile zu unterschiedlichen Zeitpunkten einzeln an verschiedene Käufer verkauft, sollte eine Strategie festgelegt werden, mit der ein Ausgleich zwischen den Risiken und Vorteilen des Haltens und Verwaltens der Forderungen gegenüber einem raschen Verkauf erzielt wird. Negative wirtschaftliche Auswirkungen einer Strategie der raschen Eintreibung leistungsgestörter Kredite sollten ebenfalls beachtet werden. Auch ist die Entscheidung davon abhängig, ob Kapazitäten und Fachwissen für die aktive Verwaltung von Forderungen vorhanden sind.

168. Der Verkauf der Aktiva kann in unterschiedlicher Weise erfolgen: „en-bloc“-Verkauf, Portfolio-Verkauf, Verkauf einzelner Forderungen, in Form von Verbriefungen oder als Verkauf an eine Sanierungseinrichtung. Die Wahl der Methode hängt von der Qualität der Aktiva, der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzmarktlage, den interessierten in- und ausländischen Investoren und den verfügbaren Ressourcen ab.

169. Erfahrungsgemäss sprechen mehrere Gründe dafür, notleidende Forderungen getrennt von der übrigen Bank abzuwickeln:

- Wenn sie aus der Bilanz ausgeschieden sind, verbessert sich diese, und die Bank wird attraktiver
- Die Geschäftsleitung der Bank kann sich darauf konzentrieren, die Bank durch die gegenwärtigen Krise zu steuern, und auf ihre strategische Entwicklung, anstatt einen grossen Teil ihrer knappen Zeit Problemerkrediten zu widmen
- Es können Spezialisten angeworben werden mit dem Ziel, für die zweifelhaften Forderungen eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erzielen, z.B. durch Umgestaltung, damit die Forderungen attraktiver für Investoren sind

170. Die Ausgliederung von Forderungen kann in unterschiedlicher Form erfolgen. Denkbar sind eine Abteilung in der Bank, eine Tochtergesellschaft oder eine gesonderte Verwaltungsgesellschaft, die von privaten Investoren oder der öffentlichen Hand finanziert und geleitet wird.

171. Werden alle leistungsgestörten und sonstigen nicht vollwertigen Forderungen zum Marktwert an eine eigens für diesen Zweck errichtete Gesellschaft verkauft, nennt sich das „Aufteilung in eine gute Bank und eine schlechte Bank“ („good bank/bad bank separation“). Die „schlechte Bank“ genannte Verwaltungsgesellschaft wird von der öffentlichen Hand oder der Einlagensicherung kapitalisiert werden müssen, weil sich in der Regel zunächst kein privater Investor findet, der bereit oder interessiert wäre, die nicht vollwertigen Forderungen zu erwerben. Zweck der Gesellschaft ist die Forderungsverwaltung mit dem Ziel möglichst hoher Geldzuflüsse. Transparenz, Sachverstand, solides Management und angemessene Anreize sind zur Erzielung möglichst hoher Eintreibungen durch diese Gesellschaft erforderlich. Der verbleibende Teil der Bank wird „gute Bank“ genannt. Deren Rekapitalisierung ist erforderlich, wenn kein Anteilskapital verblieben ist. Die gute Bank sollte sich nun auf die Behebung operativer Schwachstellen und auf die Weiterführung der Bankgeschäfte konzentrieren. Die „gute Bank“ kann aber auch zum Verkauf angeboten werden. Eine „good bank/bad bank“-Lösung sollte nur erwogen werden, wenn die „gute Bank“ noch einen immateriellen Wert hat.

6.6 Offenlegung von Problemen

172. Eine wichtige Frage ist, ob und zu welchem Zeitpunkt die Bank, die Aufsichtsinstanz, die Zentralbank oder vielleicht die Regierung zu Problemen einer schwachen Bank öffentlich Stellung nehmen sollten.³¹ Als allgemeine Regel ist eine Offenlegung im gesetzlich zulässigen und notwendigen Umfang vorzuziehen. Sowohl der Zeitpunkt als auch der Inhalt einer Bekanntgabe sind insofern wichtig, als es bei Verzögerungen der Bekanntgabe Gewinner und Verlierer (insbesondere neue Einleger) geben könnte, je nachdem ob sie Zugang zur vertraulichen Information haben. Ausschlaggebend bei der Bestimmung von Zeitpunkt und Inhalt der Bekanntgabe ist, wie damit zur Problemlösung in der schwachen Bank beigetragen wird, bei gleichzeitiger Erhaltung des allgemeinen Vertrauens und der Systemstabilität.

173. Wenn bereits hartnäckige Gerüchte über die Probleme einer Bank umgehen, kann die öffentliche Bekanntgabe der Abhilfemassnahmen zur Erhaltung und Stärkung des Vertrauens in die Bank beitragen. Die Bank sollte angehalten werden, ihre Lage und die Aussichten auf Rückkehr zum normalen Betrieb noch vor der Bekanntgabe der Aufsichtsinstanz zu erklären. Wenn die Geschäftsleitung der Bank aufgrund einer Entscheidung der Aufsichtsinstanz entlassen werden soll, sollte zuerst die Aufsichtsinstanz diese Information verbreiten und sie im richtigen Zusammenhang darstellen. Die Information sollte, zumindest in ihrer ersten von der Aufsichtsinstanz vorgelegten Form, knapp und deutlich sein und nur den Inhalt der Entscheidung, eine kurze Angabe der Gründe und der Ziele der Aufsichtsinstanz enthalten. Kommentare wie „für Einleger besteht kein Anlass zur Besorgnis“ oder Ähnliches könnten als Bestätigung oder Unterstützung für die Bank ausgelegt werden, und die Aufsichtsinstanz könnte sich dann moralisch zur Rettung der Bank verpflichtet fühlen.

174. Sind die Probleme einer Bank noch nicht allgemein bekannt, sollte die Aufsichtsinstanz erwägen, ob es nicht kostengünstiger und weniger störend wäre, die Probleme der Bank erst nach der Einleitung von Abhilfemassnahmen offenzulegen. Hat die Bank schwerwiegende Probleme, könnte deren vorzeitige Bekanntgabe einen Bank-Run auslösen.

175. Auf jeden Fall muss die Bank alle gesetzlichen oder aufsichtsrechtlichen Offenlegungspflichten beachten. Sind beispielsweise die Aktien der Bank an einer Börse notiert, schreiben die Notierungsregeln oft bestimmte Offenlegungen vor. Auch die Aufsichtsinstanz kann formell oder informell verpflichtet sein, andere Parteien auf dem Laufenden zu halten, wie sonstige inländische Aufsichtsgremien und ausländische Aufsichtsinstanzen, wenn die Bank im Ausland präsent ist.

176. Eine ähnliche Frage ist, ob eine förmliche aufsichtsinstanzliche Massnahme gegen eine Bank stets bekanntgegeben werden sollte. Hier sind die gleichen Überlegungen anzustellen. Im Interesse der Transparenz werden in einigen Ländern alle Zwangsmassnahmen bekannt gegeben.

177. Wann immer eine Bekanntgabe beschlossen wird, ist jedenfalls eine enge Abstimmung zwischen Bank, Aufsichtsinstanz sowie anderen beteiligten Parteien, wie der Zentralbank, der Einlagensicherung und der Regierung, wesentlich. Das Abstimmungserfordernis gilt für Zeitpunkt und Inhalt von Bekanntgaben. Widersprechen sich Bekanntgaben der Banken und der Behörden, ist dies erfahrungsgemäss verwirrend und erschwert die Bemühungen um eine Problemlösung.

³¹ Die Diskussion über die Offenlegung bezieht sich auf alle schwachen Banken, gleich ob für sie Abhilfemassnahmen (Abschnitt 5) oder Liquidierungsmassnahmen (Abschnitt 6) ergriffen werden.

7. Ausgewählte institutionelle Fragen

7.1 Konglomerate

178. Zusätzliche Faktoren können bei einer Bank zu beachten sein, die Teil eines Konglomerats ist. Denn Ereignisse und Schwachstellen im grösseren Konzern, insbesondere in der Eigentums- und Organisationsstruktur, könnten sich nachteilig auf die Bank auswirken, auch wenn diese selbst in guter Verfassung ist. Ein besonderes Risiko ist, dass mit dem Vermögen oder der Liquidität der Bank schwache Konzernunternehmen unterstützt werden, insbesondere solche, deren Tätigkeit keiner Aufsicht unterliegt.

179. Manche Konglomerate bestehen ausschliesslich aus Finanzunternehmen, andere sind eine Mischung von Finanz- und Wirtschaftsunternehmen. Sehr häufig wird die Lage durch die internationale Dimension kompliziert - wenn die Bank z.B. Teil eines multinationalen Konzerns ist. Für jeden Fall gilt der gleiche bankenaufsichtliche Ansatz: nämlich alle massgeblichen Informationen zu erlangen und die Bank so gut wie möglich gegen Ansteckungen innerhalb des Konzerns abzusichern.

7.1.1 Instrumentarium

180. Die Aufsichtsinstanz kann eine Kombination folgender Instrumente einsetzen:

- Beurteilung des *Konzerns*. Wenn alle mit dem Konzern befassten Aufsichtsinstanzen ihre Informationen zusammenlegen, entsteht ein klareres Bild der konzernweiten Risiken, sodass Probleme leichter erkannt und gelöst werden können. Auch wenn es im Konzern noch keine Probleme gibt, können regelmässige Treffen mit den für die anderen Sektoren zuständigen Aufsichtsinstanzen hilfreich sein. So entsteht zwischen den Aufsichtsinstanzen ein Vertrauensverhältnis, das beim Auftreten von Schwierigkeiten den Informationsfluss erleichtert
- Beschaffung von *Informationen* von und über andere Konzernunternehmen. Dies ist am einfachsten, wenn es sich bei den anderen Konzernmitgliedern um Finanzunternehmen handelt und deren Aufsichtsinstanzen zum Informationsaustausch bereit sind. Gibt es im Konzern ein bedeutendes Unternehmen, das keiner Aufsicht unterliegt, müssen sich die Aufsichtsinstanzen auf anderen Wegen Informationen beschaffen, z.B. über öffentlich zugängliche Datenbanken oder durch Ausübung von Druck via die zugelassene Bank
- Ernennung eines *Koordinators*. Insbesondere bei einer Krise, die den gesamten Konzern erfasst, ist es wichtig, dass es eine „federführende“ Aufsichtsinstanz gibt. Dies bedeutet nicht, im Namen aller einzelnen Aufsichtsinstanzen Entscheidungen zu treffen, sondern i) deren Informationen abzugleichen und ii) bei konzernübergreifenden Fragen als Kontakt- und Verbindungsstelle für den Konzern zu fungieren
- *Abschirmung* der Bank. Denkbar ist hier u.a.: Begrenzung der Engagements im übrigen Konzern, Begrenzung der Finanzierung durch Konzernunternehmen (falls diese kurzfristig eingestellt werden kann), und strengere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen
- Sicherstellen, dass die *Unternehmensführung* der Bank vom allgemeinen Konzern vergleichsweise *unabhängig* ist. Dies lässt sich z.B. dadurch erreichen, dass einige oder alle Mitglieder des obersten Verwaltungsorgans der Bank vom Konzern unabhängig sind

7.1.2 Internationale Konglomerate

181. Die gleichen Fragen und grundsätzlichen Optionen gelten auch bei internationalen Konglomeraten. Der grenzüberschreitende Informationsaustausch kann zusätzliche kulturelle oder rechtliche Schwierigkeiten mit sich bringen (z.B. Datenschutz). Eben deswegen ist es umso wichtiger, im Rahmen der üblichen Aufsichtstätigkeit eine tragfähige Regelung für einen Informationspool zu schaffen und zu testen. Es gibt viele Beispiele für regelmässige grenzüberschreitende Dialoge zwischen Aufsichtsinstanzen.³² Auch gelegentliche gemeinsame Kontrollbesuche im Aufnahmeland können wertvoll sein.

182. Eine Lehre aus Liquidierungen von Banken mit grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit ist, dass unterschiedliche rechtliche Regelungen der verschiedenen Länder das Spektrum der zur Problemlösung einsetzbaren Instrumente einschränken können. Daher ist es wichtig, dass die Aufsichtsinstanzen solcher Banken sich in „normalen Zeiten“ über die Rechtslage informieren und auf eine denkbare künftige Liquidierung der Bank vorbereitet sind.

7.2 Multinationale Institute

183. Es gibt vier mögliche Fälle: Eine ausländische Bank, die i) eine Tochtergesellschaft oder ii) eine Zweigstelle in einem Aufnahmeland hat, oder eine inländische Bank, die eine iii) Tochtergesellschaft oder iv) Zweigstelle im Ausland hat. Die verschiedenen Strukturen bedingen eine unterschiedliche Rolle und unterschiedliche Reaktionen der Aufsicht.

184. Die *Tochtergesellschaft einer ausländischen Bank* ist eine im Aufnahmeland gegründete Gesellschaft und unterliegt den gleichen aufsichtsrechtlichen und regulatorischen Massnahmen wie eine inländische Bank. Dass sie Teil eines ausländischen Bankenkonzerns ist, sorgt für zusätzliche Komplexität, eröffnet aber auch zusätzliche Informationskanäle und kann die Palette von Abhilfemassnahmen erweitern. Die Hauptrisiken sind, dass die Tochtergesellschaft nicht nur von Ereignissen im Aufnahmeland, sondern auch von Ereignissen im Land der Muttergesellschaft betroffen wird. Wichtig ist, dass die Aufsichtsinstanz des Aufnahmelandes in Hinblick auf solche Entwicklungen auf dem Laufenden bleibt, indem sie z.B. Informationen von der Aufsichtsinstanz des Herkunftslandes anfordert. Im Falle eines Problems bei der Tochtergesellschaft sollte die Aufsichtsinstanz des Aufnahmelandes frühzeitig und wenn möglich vor dem Ergreifen von Massnahmen die Behörden des Herkunftslandes über geplante aufsichtsrechtliche Entscheidungen informieren und sie mit ihnen absprechen.

185. Im Falle erheblicher Probleme in der Mutterbank oder an anderer Stelle im Konzern kann die Aufsichtsinstanz des Aufnahmelandes, sofern gesetzlich zulässig, versuchen, die Tochtergesellschaft abzuschirmen. Das kann heissen, dass Limits für das Engagement der Tochtergesellschaft in anderen Konzerngesellschaften festgelegt werden, dass die Mutterbank keine Engagements mehr über die Tochter verbuchen darf oder dass die Bank geschlossen wird, wenn sie Zulassungskriterien nicht erfüllt.

186. Die Abschirmung der Tochtergesellschaft wird erschwert, wenn die Geschäftsbereiche der Tochtergesellschaft grösstenteils in das Herkunftsland ausgelagert sind.

187. Die *Zweigstelle einer ausländischen Bank* hat im Aufnahmeland keine Rechtspersönlichkeit, und für ihre Solvenz ist die Aufsichtsinstanz des Herkunftslandes ver-

³² Ein Beispiel sind die bilateralen Treffen zwischen Bankenregulierungsbehörden der EU.

antwortlich. Trotzdem kann die Aufsichtsinstanz des Aufnahmelandes zu ähnlichen Abhilfemassnahmen wie bei einer Tochtergesellschaft greifen, wohl wissend, dass eine Abschirmung hier nicht so wirksam wie bei einer Tochtergesellschaft ist. Ferner kann die Aufsichtsinstanz von der Zweigstelle verlangen, dass sie bestimmte Aktiva hält, um ihre Verbindlichkeiten erfüllen zu können. Letztlich ist die Aufsichtsinstanz des Aufnahmelandes befugt, sowohl einer Tochtergesellschaft als auch einer Zweigstelle die Banklizenz zu entziehen, oder die Aufsicht des Herkunftslands aufzufordern, die Zweigstelle zu schliessen. Dies könnte erfolgen, wenn die Bank Aufsichtsvorschriften oder -limits oder sonstige Bedingungen nicht einhält (z.B. Verweigerung unverzichtbarer Informationen durch die Mutterbank).

188. Die *Tochtergesellschaften und Zweigstellen von inländischen Banken im Ausland* sollten (umgekehrt) in entsprechenden Situationen genau so wie oben angegeben behandelt werden. Für die Aufsichtsinstanz des Herkunftslandes ist es wichtig:

- ein klares Bild von der rechtlichen und finanziellen Lage im Aufnahmeland und auch von der Kompetenz seiner Aufsichtsinstanz zu haben
- mit der Aufsichtsinstanz des Aufnahmelandes Vereinbarungen über den Informationsaustausch, insbesondere im Falle einer Krise, zu treffen
- dafür zu sorgen, dass die Mutterbank uneingeschränkt über die Risiken der Auslandsniederlassung informiert ist und deren Tätigkeit kennt und kontrolliert
- Zugang zu allen massgeblichen Informationen über die Auslandsniederlassung zu haben, sei es durch diese selbst oder über die Muttergesellschaft, die ausländische Aufsichtsinstanz oder Prüfungen vor Ort

189. Grenzüberschreitende Probleme ergeben sich auch, wenn eine inländische Bank von einem sehr grossen ausländischen Anteilseigner beherrscht wird. Die Bank kann geschwächt werden, wenn das Ansehen des beherrschenden Unternehmens Schaden nimmt. Hier sind dann wohl ähnliche Massnahmen wie vorstehend und in Ziffer 7.1 beschrieben zu ergreifen, etwa intensiverer Informationsaustausch mit der Aufsichtsinstanz des „Aufnahmelandes“ (des beherrschenden Unternehmens).

7.3 Banken in Staatseigentum

190. Die Basler *Grundsätze* bestimmen, dass für alle Banken, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen, grundsätzlich die gleichen operativen und aufsichtlichen Standards gelten sollten. In der Praxis und aus historischen, institutionellen und ideologischen Gründen bestehen in zahlreichen Ländern immer noch sehr grosse staatseigene Banken. Viele dieser Banken arbeiten nicht unter Marktbedingungen; stattdessen werden sie als quasi-staatliche Institutionen eingesetzt, um für die Öffentlichkeit und die gesamte Wirtschaft Sonderleistungen zu erbringen. Beispiele für nicht kommerzielle Faktoren sind:

- Bereitstellung von Krediten für bestimmte Sektoren auf Geheiss der Regierung, ohne dass der Kunde die üblichen Kreditvergabekriterien erfüllen muss, oder zu für die betreffenden Risiken nicht angemessenen Konditionen
- Kreditvergabe an staatliche Betriebe auf der Basis von staatlichen Bürgschaften anstatt nach vorsichtigen Kreditvergabekriterien und Risikobewertungsmethoden
- Erbringen verschiedener „sozialer Dienstleistungen“, die nicht zum üblichen Bankgeschäft gehören
- Subventionierung bestimmter Bankdienstleistungen und -produkte

191. Ein weiteres Problem ist, dass bei staatseigenen Banken Mitglieder der Geschäftsleitung und des obersten Verwaltungsorgans häufig ohne angemessene Prüfung ihrer fachlichen und charakterlichen Eignung eingestellt werden. Nicht selten werden die Posten an Personen mit unzureichender Führungs- und Betriebserfahrung im kommerziellen, auf Gewinnerwirtschaftung ausgerichteten Bankgeschäft vergeben. Überdies besteht im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Banken grösseres Widerstreben bei Mitarbeitern und auch der breiten Öffentlichkeit gegenüber Restrukturierungen des Geschäfts und Personalabbau.

192. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass es in vielen Ländern grosse, sogar dominierende staatseigene Banken mit erheblichen finanziellen und operativen Schwächen gibt. Diese sind in einigen Fällen nicht ohne Weiteres in den Finanzausweisen der betreffenden Bank zu erkennen. So werden z.B. Zahlungsrückstände bei Krediten, die durch Bürgschaften des Zentralstaats oder sonstiger staatlicher Stellen „gedeckt“ sind, unter Umständen nicht entsprechend eingestuft und nicht wertberichtigt, auch wenn es in Wirklichkeit unwahrscheinlich ist, dass die geschuldeten Beträge beim Bürgen eingetrieben werden können.

193. Solche Praktiken können u.a. zur Folge haben: grosse Bestände leistungsgestörter Kredite und entsprechend niedrige Zinserträge, unzureichende Wertberichtigungen, hohe administrative und operative Kosten sowie schliesslich eine sinkende Eigenkapitalbasis. Liquiditätsprobleme werden normalerweise durch den privilegierten Zugang zu staatlichen Fazilitäten, wie der Rediskontfazilität oder sonstigen Einrichtungen der Zentralbank, abgewandt.³³

194. In vielen Fällen erfordert die Behandlung schwacher Banken des öffentlichen Sektors einen anderen Ansatz als den, der bei privaten Banken angewandt wird. Dies heisst jedoch nicht, dass die Behandlung weniger streng sein sollte. Wie bei allen anderen Banken ist auch bei staatseigenen Banken die Wiederherstellung der Finanz- und Ertragskraft der Bank das Ziel. Wenn dies nicht möglich ist, sollte die Bank verkauft oder geschlossen und ihr Vermögen liquidiert werden. Zwingend erforderlich ist, dass bei der Behandlung einer staatseigenen Bank den verschiedenen nicht marktorientierten, Nebengeschäften und den politischen Einflussnahmen ein Ende gesetzt wird. Werden solche Funktionen, z.B. Finanzdienstleistungen für Randregionen, noch gebraucht, sollten die Behörden für deren Erbringung eine kostengünstigere und rationellere Methode in Betracht ziehen. Ausserdem sollten die Kosten solcher Dienstleistungen oder Produkte aus ausdrücklich hierfür bewilligten Mitteln des Staatshaushalts und wenn möglich über andere und weniger Ressourcen bindende Kanäle finanziert werden.

195. Kompliziert wird die erfolgreiche Umsetzung der Liquidierungsstrategie in vielen staatseigenen Banken durch deren schiere Grösse. In der Praxis kann es sich als unmöglich erweisen, Partner zu finden, die gewillt und stark genug sind, eine grosse staatseigene Bank durch Fusion oder Übernahme zu absorbieren. In einigen Ländern wurde dieses Problem durch Aufteilung der Bank in mehrere kleinere Einheiten gelöst, die dann gesondert behandelt wurden. Ein solcher Ansatz kann im Übrigen auch bei der Liquidierung grosser nicht staatlicher Banken sinnvoll sein.

196. Damit Abhilfemassnahmen und Liquidierungsstrategien für staatseigene Banken erfolgreich sind, müssen gleichzeitig die finanziellen und politischen Probleme angepackt

³³ Gemäss Art. 101 des EU-Vertrags ist es in der EU verboten, Kreditinstituten in öffentlichem Eigentum bevorzugten Zugang zu staatlichen Fazilitäten und insbesondere zu den Finanzmitteln der Zentralbank zu gewähren.

werden. Die Strategien für die finanziellen Probleme müssen die Bank wie jedes andere kommerzielle Unternehmen behandeln. Die Strategien zur Behebung der politischen Probleme müssen Massnahmen umfassen, die die Bank von nicht kommerziellen Geschäften und Einflüssen befreien. Deshalb brauchen Abhilfemassnahmen und die Umsetzung von Liquidierungsstrategien für staatseigene Banken in der Regel mehr Zeit; zwischenzeitlich wird die öffentliche Hand oft zusätzliches Kapital bereitstellen müssen.

197. Zusammenfassend ist zu sagen, dass aus Wettbewerbsgründen und zur Erhaltung der Glaubwürdigkeit des Finanzsektors die Beaufsichtigung schwacher staatseigener Banken und deren Liquidierung zwingend in einer Weise erfolgen muss, die nicht günstiger als für private Banken ist.

8. Schlussbemerkungen

198. Dieser Bericht versucht, Lehren aus jüngsten Erfahrungen mit der Behandlung schwacher Banken zu ziehen. Alle Aufsichtsinstanzen werden sich diesem Problem in irgendeiner Form stellen müssen. Auch wenn jeder Fall anders gelagert ist, gibt es doch bedeutende Gemeinsamkeiten. Nachfolgend werden die wichtigsten zusammengefasst:

i) Aufsichtsinstanzen sollten sich vorbereiten. In einer Krise ist die Zeit knapp und müssen Probleme auf der Stelle in Angriff genommen werden - und nicht selten mehrere gleichzeitig. Durch Abwarten verschlimmert sich die Lage, und die Lösung wird kostspieliger. Von grossem Nutzen ist es, wenn Aufsichtsinstanzen mit der Problematik vertraut sind, die verschiedenen Möglichkeiten für die Behandlung schwacher Banken kennen und auch wissen, wer ihre Ansprechpartner in anderen Organisationen und Ländern sind

ii) Um das Problem schwacher Banken wirksam angehen zu können, müssen die Aufsichtsinstanzen klare Ziele vor Augen und funktionsfähige Rahmenbedingungen haben. Dies bieten die Basler *Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, da diese Standards seit 1997 zunehmend übernommen werden, schwindet das Risiko, dass Aufsichtsmassnahmen durch Lücken im Gesetz und in der Rechnungslegung oder durch politische Einflussnahme unterlaufen werden

iii) Vorbeugen ist meistens besser als Heilen. Um ihre Banken zu „kennen“, sollten Aufsichtsinstanzen sowohl neue als auch bereits vorhandene Instrumente einsetzen. Dies ist angesichts begrenzter Ressourcen und knapper Zeit nicht immer leicht; doch in vielen Fällen schafft die Kombination von Finanzberichterstattung und Überwachung, aus Vor-Ort-Prüfungen und regelmässigen Kontakten mit Rechnungsrevisoren und der Geschäftsleitung der Banken bereits eine gute Ausgangsbasis für das frühzeitige Erkennen von Problemen. Dann lassen sich diese häufig beheben, bevor die Solvenz einer Bank in Gefahr gerät

iv) Aufsichtsinstanzen müssen zu differenzierter Betrachtung fähig sein. Sie müssen zwischen Symptomen und den eigentlichen Ursachen der Schwäche unterscheiden, was sich auf die Wahl von Abhilfemassnahmen auswirkt. Bei staatlichen Banken und internationalen Konglomeraten müssen sie Sonderfaktoren berücksichtigen, womit jedoch nicht Nachsicht oder Milde gemeint ist. Sie müssen ihre Instrumente verhältnismässig und flexibel einsetzen und abschätzen, wann ein Abhilfeprogramm angemessener ist als Strafen, und wann Einschränkungen an die Öffentlichkeit zu bringen sind (und wann nicht)

v) Banken können scheitern und sie scheitern auch; und dessen sollte man sich allgemein bewusst sein. Staatliche Rettungsaktionen sind der letzte Ausweg. Häufig ist Liquidation die richtige Lösung, insbesondere wo eine funktionierende Einlagensicherung vorhanden ist. Vor diesem Schritt gibt es heutzutage eine Reihe bewährter Liquidierungs- und

Marktaustrittsmethoden, die den Umständen angepasst werden können, um die Störungen des Finanzsystems und die Liquidierungskosten möglichst gering zu halten.

vi) In einer Welt der wachsenden Verflechtung ist eine enge internationale Zusammenarbeit der Aufsichtsinstanzen in diesem Bereich eine Notwendigkeit. Probleme schwacher Banken, besonders grosser Banken, breiten sich sehr rasch über Landesgrenzen hinweg aus. Dieser Bericht soll einen praxisbezogenen Beitrag zur angestrebten Zusammenarbeit leisten.

Anhang 1

Mitglieder der Task Force „Schwache Banken“

Vorsitzender: Göran Lind	Sveriges Riksbank Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
Wayne Byres	Australian Prudential Regulation Authority
Cornelio Farias Pimentel	Banco Central do Brasil
Petr Jiríček	Ceská národní banka
Hans-Joachim Dohr	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Werner Gehring	Deutsche Bundesbank
Simon Topping	Hong Kong Monetary Authority
M. R. Srinivasan	Reserve Bank of India
Giuseppe Boccuzzi Alessandra De Aldisio	Banca d'Italia
Arjen Geerling Roel Theissen	De Nederlandsche Bank
Alexey Simanovskiy	Central Bank of the Russian Federation
Fahd Al-Mufarrij	Saudi Arabian Monetary Agency
Foo-Yap Siew Hong Teo Lay Har	Monetary Authority of Singapore
Christo Wiese	South African Reserve Bank
Per Mattsson	Sveriges Riksbank
Glenn Hoggarth	Bank of England
Michael Ainley Toby Fiennes	Financial Services Authority, Vereinigtes Königreich
John Lane Vanessa Villalba	Federal Deposit Insurance Corporation, USA
Nestor Lopez Ramela	Banco Central del Uruguay
Massimo Marchesi	Europäische Kommission
Jason George	Institut für Finanzstabilität, BIZ
David Hoelscher Michael Andrews Olivier Frecáut	Internationaler Währungsfonds
Ernesto Aguirre Jose de Luna	Weltbank
Andrew Khoo	Mitglied des Sekretariats, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht

Anhang 2

Behandlung schwacher Banken - Mandat

Folgendes Mandat wurde im Juli 2001 vom Basler Ausschuss erteilt:

„Hauptziel der Task Force ist die Erstellung von Richtlinien für die Behandlung schwacher Banken, und zwar insbesondere zu vorbeugenden Massnahmen, frühzeitigem Erkennen, Abhilfemassnahmen, Liquidierungsfragen und Marktaustrittsstrategien. Die Richtlinien können in Form einer Darstellung bewährter Praktiken erfolgen, vor allem solcher, die in konkreten Situationen bereits angewandt wurden. Die Task Force wird bei ihrer Arbeit und in den Richtlinien keine bestimmte Kategorie von Ländern oder Bankensystemen in den Mittelpunkt stellen.

Schwerpunkt der Arbeit der Task Force sind Probleme von Einzelinstituten und Möglichkeiten zu deren Lösung. Fragen und Methoden, die sich mit der Wiederherstellung der allgemeinen Finanzstabilität befassen, z.B. Sofortliquiditätshilfe und staatliche Solvenzunterstützung für Banken, werden nur mittelbar und insofern angesprochen, als sie sich auf eine bestimmte Situation einer einzelnen Bank beziehen.

Das Gleiche gilt für Fragen, die rechtliche Aspekte der Insolvenz und Liquidation von Banken betreffen. An diesen Fragen arbeiten zur Zeit die Weltbank und der IWF gemeinsam, sodass sich die Task Force nicht auch noch damit befassen muss.

Die Task Force wird beim Treffen des Forums für Finanzstabilität (FSF) im September 2001 einen Lagebericht vorlegen, in dem Inhalt und Verfahren der Arbeit umrissen werden. Ziel ist es, beim Treffen des FSF im Frühjahr 2002 einen Abschlussbericht vorzulegen. Sollte sich das Projekt als so umfangreich erweisen, dass weitere Debatten erforderlich sind, wird beim Frühjahrstreffen des FSF ein Zwischenbericht und beim Herbsttreffen des FSF der Schlussbericht vorgelegt.

Da das FSF die Durchführung der Arbeit an den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und die Core Principles Liaison Group delegiert hat, wird diesen Foren Gelegenheit zur Stellungnahme und Billigung des Berichts der Task Force gegeben, bevor dieser an das FSF geschickt wird.“

Anhang 3

Bibliografie

Diese Bibliografie enthält ausgewählte Veröffentlichungen zum Thema schwache Banken. Sie soll keine erschöpfende Auflistung des vorhandenen Referenzmaterials sein.

Ursachen und Kosten von Problemen in Banken und Bankensystemen

Bagehot, Walter (1873), *Lombard Street*, Henry S. King & Co.

Bell, J. und Pain, D. L. (2000), „Leading indicator models of banking crises: a critical review“, Bank of England, *Financial Stability Review*, Dezember, S. 113-129.

Groupe de Contact, Papier für das Advisory Committee (1999), *The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998*, Groupe de Contact GC/99/17, London, August.

Groupe de Contact, Papier für das Advisory Committee (2000), *Follow-Up Work on the Causes of Banking Difficulties and Comparison of Provisioning Practices in the EEA*, Groupe de Contact GC/2000/03, London, März.

Hoggarth, G., Reis, R. und Saporta, V. (2002), „Costs of banking system instability: some empirical evidence“, *Journal of Banking and Finance*, Mai.

Fallbeispiele

Bingham, Lord Justice (Vorsitzender) (1992), *Inquiry into the supervision of the Bank of Credit and Commerce International*, London: HMSO, Oktober.

Board of Banking Supervision (1995), *Report of the Board of Banking Supervision Inquiry into the circumstances of the collapse of Barings*, London: HMSO, 18. Juli.

Erkennungsmethoden

Sahajwala, R. und Van den Bergh, P. (2000), „Supervisory risk assessment and early warning systems“, *Basel Committee on Banking Supervision Working Papers*, Basel, Dezember.

Lehren aus bisherigen Bankproblemen

Asia-Pacific Economic Cooperation (2001), *APEC Policy Dialogue on Banking Supervision - Policy Lessons*, Zusammenfassung des „Policy Dialogue on Banking Supervision“ in Acapulco, Mexiko, Juni 2001.

De Luna-Martinez, J. (2000), *How to Manage and Resolve a Banking Crisis*, Washington, D.C.: Institute of International Finance.

Enoch, C., Garcia, G., und Sundararajan, V. (1999), „Recapitalizing banks with public funds: Selected issues“, *Working Paper WP/99/139*, Washington: Internationaler Währungsfonds.

Federal Deposit Insurance Corporation (1998), *Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience 1980-1994*, Washington D.C.: Federal Deposit Insurance Corporation, August.

Freixas, X., Giannini, C., Hoggarth, G. und Soussa F. (2002), „Lender of last resort: a review of the literature“, Kapitel 2 in Goodhart, C. und Illing, G. (Hrsg.), *Financial Crises, Contagion, and Lender of Last Resort*, Oxford University Press.

He, D. (2000), „Emergency liquidity support facilities“, *Working Paper WP/00/79*, Washington D.C.: Internationaler Währungsfonds.

OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Financial Markets (2001), *Experiences with the Resolution of Weak Financial Institutions in the OECD area*, September.

Ingves, S. und Lind, G. (1997), „Loan loss recoveries and debt resolution agencies - the Swedish experience“, in Enoch, C. & Green, J. H. (Hrsg.), *Banking Soundness and Monetary Policy Issues and Experience in the Global Economy*, Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C.

Woo, D. (2000), „Two approaches to resolving nonperforming assets during financial crises“, *Working Paper WP/00/33*, Washington D.C.: Internationaler Währungsfonds.

Richtlinien nationaler Aufsichtsinstanzen

Financial Services Authority (1998), *Risk Based Approach to the Supervision of Banks*, London, Juni.

Federal Deposit Insurance Corporation (1997), *History of the Eighties - Lessons for the Future*, Washington D.C., Dezember.

Federal Deposit Insurance Corporation (1988), *Resolutions Handbook: Methods For Resolving Troubled Financial Institutions In The United States*, Washington D.C.

The Office of the Comptroller of the Currency (2001), *An Examiner's Guide to Problem Bank Identification, Rehabilitation and Resolution*, Washington D.C., Januar.

Publikationen des Basler Ausschusses, des Gemeinsamen Forums und des Forums für Finanzstabilität

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (1996), *Grenzüberschreitende Bankenaufsicht*, Basel, Oktober.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (1997), *Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, Basel, September.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (1999), *Methodik der Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht*, Basel, Oktober.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2001), *Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors*, Basel, August.

Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2001), *Essential Elements of a Statement of Cooperation Between Banking Supervisors*, Basel, Mai.

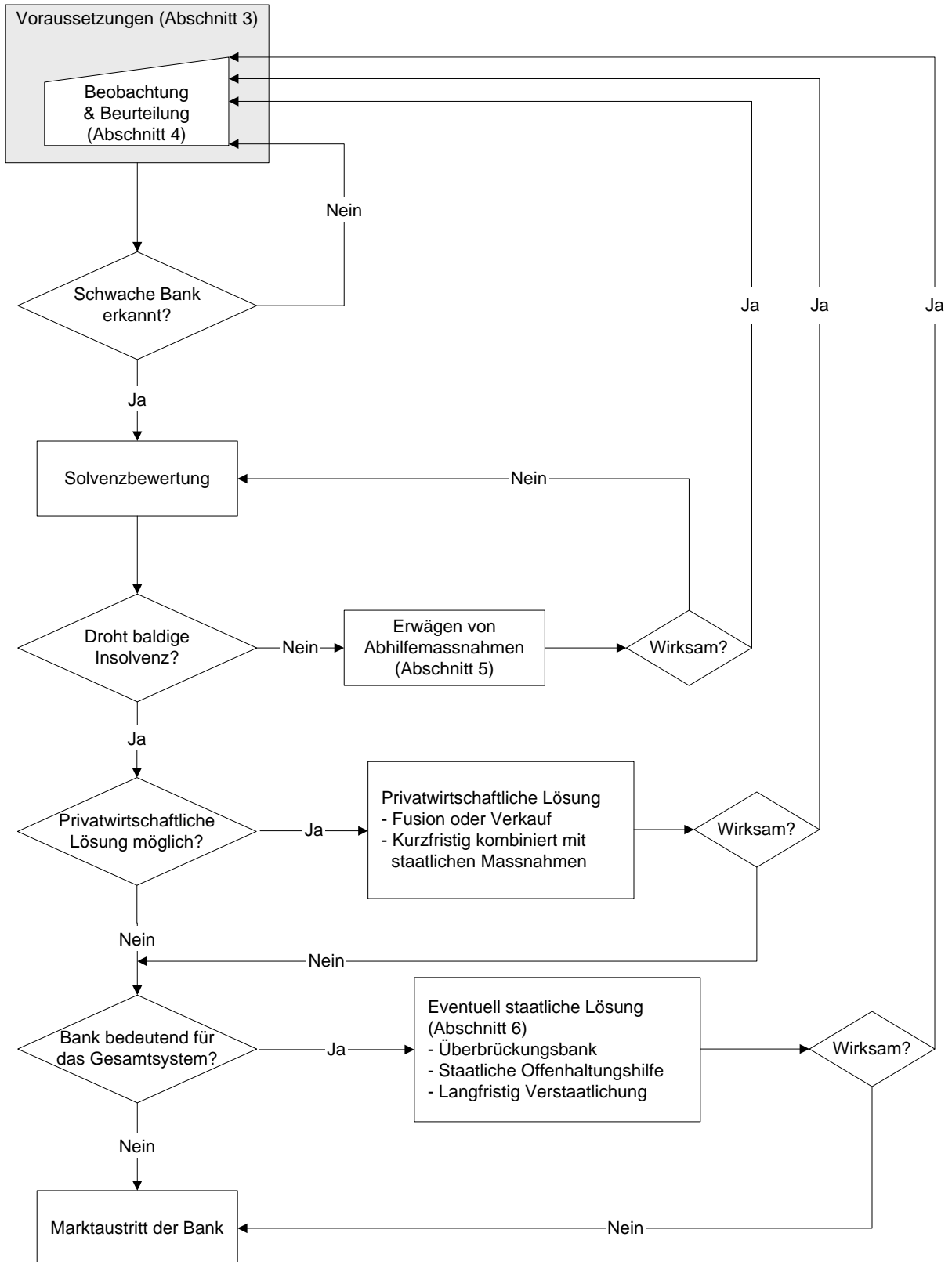
Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2002), *The Relationship Between Banking Supervisors and Banks' External Auditors*, Basel, Januar.

Forum für Finanzstabilität (2001), *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Basel, September.

Gemeinsames Forum für Finanzkonglomerate (1999), *Supervision of Financial Conglomerates*, Basel, Februar.

Anhang 4

Ablaufdiagramm der Liquidierung einer schwachen Bank mit Schwerpunkt Solvenz- und Systemprobleme



Anhang 5

Glossar

Dieses Glossar enthält Definitionen von in diesem Bericht verwendeten Begriffen. In verschiedenen Ländern kann der gleiche Begriff geringfügig abweichende Bedeutungen haben oder es werden zur Beschreibung des gleichen Sachverhalts verschiedene Begriffe verwendet.

Glossareintrag Stelle im Text

Abhilfemassnahmen - Massnahmen, die zur Behebung von Schwachstellen und zur Änderung von Verhaltensweisen in einer schwachen Bank erforderlich sind. Sie können von der Bank unter der informellen Aufsicht der Aufsichtsinstanz freiwillig oder erforderlichenfalls durch förmliches Eingreifen der Aufsichtsinstanz durchgeführt werden. 1.1, 1.3, 2.1, 2.3, **5**, 6.2.1, 7.2, 7.3

Abschirmung [ring-fencing] - Das Verfahren, mit dem Aufsichtsinstanzen die Aktiva oder die Liquidität von Zweigstellen oder Tochtergesellschaften im Ausland schützen, indem sie deren Engagements oder Verbindlichkeiten gegenüber der Mutterbank bzw. dem Bankkonzern begrenzen. In Zusammenhang mit Konglomeraten meint der Begriff das Verfahren zum Schutz einer Bank vor negativen Einflüssen durch Ereignisse im grossen Konzernverbund, insbesondere wenn dieser Tätigkeiten betreibt, die nicht der Aufsicht unterliegen. 7.1
7.2

Ansteckung - Das Risiko, dass bei einer Bank eintretende negative Ereignisse rasch auf andere Banken übertragen werden, z.B. Bank-Runs. 4.2.3, 5.2.6

Aufsichtliches Rating-System - Ein von der Bankenaufsicht verwendetes Rating-System, mit dem die Finanzlage einer Bank, die Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften durch die Bank sowie deren geschäftliche Solidität umfassend wiedergegeben werden soll. Das System hilft beim Erkennen derjenigen Banken, deren finanzielle, operative oder Compliance-Schwächen besondere Sorgfalt von der Bankenaufsicht verlangen und/oder einen über das Übliche hinausgehenden Grad aufsichtlicher Wachsamkeit rechtfertigen. Viele Länder verwenden Variationen eines KAMEL-Rating-Systems (Kapitalausstattung, Qualität der Aktiva, des Managements und der Erträge sowie Liquidität). 4.2.1

Aufteilung in gute Bank - schlechte Bank [good bank/bad bank separation] - Liquidierungsmethode, bei der notleidende Forderungen und sonstige nicht voll werthaltige Aktiva einer schwachen Bank zum Marktwert an eine gesonderte, eigens für diesen Zweck errichtete Gesellschaft verkauft werden. Diese - „schlechte Bank“ genannte - Gesellschaft muss von der öffentlichen Hand oder von der Einlagensicherung kapitalisiert werden und hat den Zweck, die Aktiva mit dem Ziel möglichst hoher Geldzuflüsse zu verwalten. Der verbleibende Teil der Bank wird „gute Bank“ genannt. Deren Rekapitalisierung ist erforderlich, wenn kein Anteilskapital verblieben ist. Die gute Bank sollte sich nun gezielt mit der Behebung operativer Schwächen und den laufenden Bankgeschäften 6.2.3, **6.5**

befassen. Alternativ kann die gute Bank zum Verkauf angeboten werden.

- Auszahlung der Einleger* - Eine Marktaustrittsstrategie, bei der eine Bank geschlossen wird und der Liquidator die Gläubiger, insbesondere die Einleger, nach dem für Banken geltenden Insolvenzrecht aus dem Erlös der Verwertung von Aktiva bezahlt. Wo es eine Einlagensicherung gibt, zahlt diese an alle Einleger der gescheiterten Bank den vollen Betrag des versicherten Anteils ihrer Einlagen aus. Die Einlagensicherungseinrichtung ist dann (da die gesicherten Einleger ihre Ansprüche an die Insolvenzmasse gegen Zahlungen aus der Einlagensicherung getauscht haben) als Gläubiger gemeinsam mit den Einlegern nicht versicherter Mittel und mit sonstigen allgemeinen Gläubigern an den Liquidationsausschüttungen beteiligt. 6.4
- Fachliche und charakterliche Eignung* [fit and proper] - Beurteilung der Kompetenz, Integrität und Qualifikationen von Hauptanteilseignern, Mitgliedern des obersten Verwaltungsorgans und der Geschäftsleitung, um deren bankfachliche Kenntnisse, sonstige Geschäftserfahrung, persönliche Integrität, sonstige massgeblichen Fähigkeiten und Qualifikationen zu bewerten und letztlich ihre Eignung für das Amt festzustellen. 5.3.3, 6.2.2, 7.3
- Frühwarnsystem* - Empirische Modelle, die anhand des aktuellen Risikoprofils der Bank zu schätzen versuchen, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Bank in einem festgelegten Zeithorizont ausfällt oder in Schieflage gerät. 4.1.2
- Frühzeitige Abhilfemassnahmen* - Zügige Massnahmen der Aufsichtsinstanz zur Behebung von Bankproblemen, um zu vermeiden, dass die Probleme sich ausweiten und somit schwieriger und kostspieliger zu bewältigen sind. In einigen Ländern gibt es einen förmlichen gesetzlichen Rahmen, der der Aufsichtsinstanz im Falle von bestimmten definierten Schwächen oder Verstössen eine bestimmte Verfahrensweise vorschreibt. 5.2.3
- Grundsätze für eine wirksame Bankenaufsicht* - 25 vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht zusammengestellte Grundsätze, die die Mindestanforderungen an eine wirksame Bankenaufsicht enthalten. 1.2, 3, 4.3.1, 4.3.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.7, 6.2.2, 7.3, 8
- Lender of Last Resort* - Die Funktion der Zentralbank als Stelle, bei der sich die Banken liquide Mittel beschaffen können, wenn keine anderen Quellen zu den üblichen (oder nahezu üblichen) Bedingungen bereit stehen. Es liegt im Ermessen der Zentralbank, entweder einzelne Institute oder den Markt als Ganzes zu versorgen. Um das Risiko fahrlässigen Verhaltens [moral hazard] gering zu halten, lässt die Zentralbank es meist im Unklaren, unter welchen Umständen solche Ausleihungen erfolgen würden. Derartige Ausleihungen werden gelegentlich auch Sofortliquiditätshilfe genannt. 2.2.1, 3
- Liquidation* - Die Abwicklung der geschäftlichen Angelegenheiten und des Geschäftsbetriebs einer insolventen Bank durch ordnungsgemässe Veräusserung ihres Vermögens, nachdem sie sich „in Liquidation“ oder „in Konkurs“ befindet. Der Abwicklungsantrag kann von einem Gläubiger, von der Bank selbst oder von der Bankenaufsicht gestellt werden. 3, 6.1, 6.2.4, 6.4
- Liquidator* - Eine natürliche oder juristische Person (u.U. auch eine staatliche Stelle), die vom Gericht oder einer sachlich zuständigen 6.2.3, 6.2.4, 6.4

Behörde beauftragt wurde, eine insolvente Bank zu liquidieren und die Gläubiger auszuzahlen.

Liquidierung - Der Plan zur Liquidierung einer Bank, bei der Insolvenz unmittelbar bevorsteht; dies ist normalerweise mit einer Änderung der rechtlichen Struktur und der Eigentumsverhältnisse der Bank verbunden. Die Kunst der Lösung von Bankproblemen besteht in der Liquidierung der Bank als Rechtssubjekt und ihrer Erhaltung als Wirtschaftssubjekt. 1.1-1.3, 2.1, 2.2, 2.2.1, 3, 5.2.4, 5.2.6, **6**, 7.1.1, 7.1.2

Lizenzentzug - Der Entzug der Banklizenz durch die Zulassungsbehörde, d.h. die Anordnung, alle Bankgeschäfte einzustellen. 5.2.6

Marktaustritt [exit] - Schliessung einer insolventen Bank mit nachfolgender Liquidation, gegebenenfalls unter Einbeziehung der Einlagensicherung. 6

Notfallplan - Ein von der Aufsichtsinstanz entwickelter Plan, in dem Massnahmen im Falle verschiedener bei schwachen Banken auftretender Probleme beschrieben werden. Unter anderem sollte dieser Plan die der Aufsichtsinstanz offenstehenden Optionen darlegen und angeben, welche Parteien informiert werden sollten. **4.4**, 5.2.1, 5.2.2

Offenhaltungshilfe [open bank assistance] - Eine Problemlösung, bei der eine Bank, der Zahlungsunfähigkeit droht, staatliche Finanzhilfe erhält: in Form von Direktdarlehen, Kapitalspritzen, Garantien oder des Ankaufs notleidender Forderungen durch eine Verwaltungsgesellschaft, deren Verluste von der öffentlichen Hand gedeckt werden. Die Bank bietet alle ihre üblichen Bankdienstleistungen weiterhin an. Eine solche Offenhaltungshilfe ist keine dauerhafte Lösung für Schwächen und sollte an die Durchführung sonstiger Massnahmen gekoppelt sein. 6.3

Risiko fahrlässigen Verhaltens [moral hazard behaviour] - Verhalten, bei dem jemand nicht alle mit seinen Handlungen verbundenen Kosten tragen muss. Zum Beispiel werden zur Erzielung höherer Renditen übermässige Risiken eingegangen, im Vertrauen darauf, dass notfalls staatliche Hilfe geleistet wird. 2.2, 5.3.5, 6.2.3

Risikoorientierte Aufsicht - Auf der Bewertung von Risiken beruhende Aufsicht. Die Aufsichtsinstanz bewertet die verschiedenen Geschäftsbereiche der Bank und die Qualität von Management und internen Kontrollen, um die Bereiche mit den grössten Risiken und Bedenken zu erkennen. Mit diesen Bereichen befasst sich die Aufsicht am intensivsten. 4.2.2

Sachwalter [administrator, conservator] - Eine vom Gericht oder der sachlich zuständigen Behörde eingesetzte natürliche oder juristische Person (u.U. auch eine staatliche Stelle), die den Geschäftsbetrieb einer schwachen Bank mit der Aufgabe übernimmt, das Vermögen der Bank zu erhalten, zu verwalten und zu schützen, bis die Bank sich stabilisiert hat oder aufgelöst wird. 5.2.2, **5.2.4**, **6.2.1**, 6.2.2

Sanktionen - Die Strafe für einen Verstoß gegen Vorschriften, Gesetze oder Aufsichtsordnungen oder für unsolide Geschäftspraktiken. Sanktionen können von der Aufsichtsinstanz oder gegebenenfalls von einem Gericht verhängt werden. Dies können Geldstrafen oder in einigen Ländern auch eine Strafklage sein. Die Strafe kann gegen die Bank selbst oder gegen natürliche Personen verhängt werden. 4.2.3, 5.2.5

<i>Schwache Bank</i> - Eine Bank, deren Liquidität oder Solvenz sich verschlechtert hat oder sich verschlechtern wird, falls finanzielle Ressourcen, Risikoprofil, strategische Ausrichtung, Risikomanagementkompetenz und/oder Qualität der Geschäftsleitung sich nicht wesentlich verbessern.	1.1-1.3, 2.1-2.3, 3, 4.2.1, 4.3.4, 4.4, 5.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.5, 5.2.7, 5.3, 5.3.3, 6.1, 6.2.1-6.2.4, 6.3, 6.5, 6.6, 8
<i>Staatliche Bank</i> - Eine Bank, die unmittelbar oder mittelbar von der öffentlichen Hand beherrscht wird; dazu gehören auch Banken, die auf staatliche Weisung Sonder- oder Sozialleistungen erbringen.	7.3
<i>Sofortliquiditätshilfe</i> - S. Lender of Last Resort.	5.3.5
<i>Systembedrohende Situation</i> - Situation, die schwerwiegende negative Auswirkungen auf die allgemeine Verfassung oder Struktur des Finanzsystems und die Finanzstabilität hat. Zum Beispiel könnte die Zahlungsunfähigkeit einer grösseren Bank den Ausfall einer erheblichen Zahl weiterer Banken verursachen und das Vertrauen in die Sicherheit und Solidität eines wesentlichen Teils des Bankensystems zerstören sowie zu Störungen im Zahlungsverkehr führen.	2.2.1, 5.2.7, 6.3
<i>Überbrückungsbank</i> [bridge bank] - Problemlösungstechnik, die einer schwachen Bank die Fortführung ihrer Geschäfte erlaubt, bis eine dauerhafte Lösung gefunden wird. Die schwache Bank wird von der Zulassungsbehörde geschlossen und unter Liquidation gestellt. Eine neue Bank, die sogenannte Überbrückungsbank, erhält eine Lizenz und wird vom Liquidator gemäss der Satzung oder den gesetzlichen Bestimmungen geleitet. Sie soll die Lücke zwischen der Insolvenz einer Bank und dem Zeitpunkt überbrücken, zu dem der Liquidator die Bank in einer Art bewerten und vermarkten kann, die einen zufriedenstellenden Erwerb durch Dritte ermöglicht.	6.2.4
<i>Übernahme von Aktiva und Passiva</i> [purchase and assumption; P&A] - Liquidierungsmethode, bei der ein gesundes Institut oder ein privater Investor (oder mehrere) einige oder alle Aktiva einer zahlungsunfähigen Bank erwirbt und einige oder alle Passiva übernimmt.	6.2.3
<i>Überwachung</i> [surveillance] - Überwachung der Finanzlage einzelner Banken und der allgemeinen Lage der Finanzmärkte als Ganzes durch die Aufsichtsinstanz.	4.2.3
<i>Unterlassungsanordnung</i> [cease and desist order] - Die - üblicherweise gerichtlich durchsetzbare - Anordnung einer Aufsichtsinstanz an eine Bank und deren Geschäftsleitung, mit der diese aufgefordert wird, bestimmte gefährliche oder unseriöse Praktiken oder Verstösse gegen Gesetze und Verordnungen zu unterlassen.	5.2.4
<i>Verbriefung von Aktiva</i> [securitisation of assets] - Dies bedeutet die rechtliche oder wirtschaftliche Übertragung von Aktiva oder Verbindlichkeiten an eine Drittpartei, die forderungsunterlegte Wertpapiere (asset-backed securities) emittiert; diese wiederum stellen Forderungen an bestimmte Forderungspools dar.	2.3, 4.4, 5.3.1, 6.5
<i>Verkaufs- und Zahlungsverbot</i> - Die Aufsichtsinstanz oder eine andere entsprechend befugte Stelle kann die Bank anweisen, Zahlungen und den	5.2.4

Verkauf von Vermögenswerten einzustellen, um Abflüsse aus der Bank zu stoppen. Damit kann z.B. Zeit für die Erarbeitung einer geeigneten Lösung gewonnen werden.

Verwaltungsgesellschaft [asset management company] - Eine Zweckgesellschaft, die vom Staat, von einer Bank oder von privaten Investoren zu dem Zweck errichtet wird, Kreditforderungen und sonstige Aktiva, wovon in der Regel die meisten wertgemindert sind, mit dem Ziel zu erwerben, diese später zu verwalten (auch umzustrukturieren) und in vielen Fällen an Investoren zu verkaufen. 6.5