
Anhang 4: Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich

**Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52
Bankengesetz**

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Ziele und Ansätze der TBTF-Politik	4
1.1 Was versteht man unter der TBTF-Problematik?	4
1.1.1 Global systemrelevante Banken – Definitionen und Kriterien des FSB und des BCBS	4
1.1.2 Definition und Kriterien im Schweizer TBTF-Gesetz:	6
1.2 Wie kann man die unterschiedlichen TBTF-Ansätze vergleichen?	7
1.3 Kriterien zur Beurteilung der TBTF-Politik	7
2 Beschreibung der internationalen Umsetzung	10
2.1 Einführung: Internationale TBTF-Massnahmen	10
2.1.1 Rahmenwerk Basel III	10
2.1.2 FSB G-SIB Rahmenwerk	11
2.1.3 Rahmenwerk für national systemrelevante Banken	12
2.2 Prudenzielle Massnahmen	13
2.2.1 Eigenkapital	13
2.2.2 Liquidität	25
2.2.3 Risikoverteilung und Klumpenrisiken	28
2.2.4 Fazit prudenzielle Massnahmen	29
2.3 Organisatorische Massnahmen	31
2.3.1 International (BCBS / FSB)	32
2.3.2 USA	32
2.3.3 Europäische Union	33
2.3.4 Grossbritannien	36
2.3.5 Schweiz	36
2.3.6 Fazit organisatorische Massnahmen	38
2.4 Massnahmen für den Krisenfall	40
2.4.1 International (BCBS / FSB)	41
2.4.2 USA	44
2.4.3 Europäische Union	45
2.4.4 Grossbritannien	47
2.4.5 Schweiz	48
2.4.6 Fazit Massnahmen für den Krisenfall	50
2.5 Fazit	50
2.5.1 Massnahmen	50
2.5.2 Umsetzungsstand	53
3 Eine Beurteilung des Schweizer TBTF Regimes	53
3.1 Beurteilung des Schweizer TBTF Regimes anhand der Kriterien	53
3.1.1 Prudenzielle Massnahmen	53
3.1.2 Organisatorische Massnahmen	58
3.1.3 Massnahmen für den Krisenfall	60
3.1.4 Fazit	63
3.2 Vergleich des Schweizer TBTF Regimes mit anderen Jurisdiktionen / internationalen Standards	64
3.2.1 Massnahmen	65
3.2.2 Umsetzungsstand	67
3.2.3 Fazit	67
3.3 Gesamtbeurteilung des Schweizer TBTF Regimes	68
4 Empfehlungen	71
5 Anhang	76
5.1 Anhang 1: Übersicht G-SIBs (FSB Liste Nov. 2014)	76
5.2 Anhang 2: Glossar	77
5.3 Anhang 3: „Bail-in as a resolution Tool“	81

5.4 Anhang 4: Mitglieder der Untergruppe Volkswirtschaftliche Risiken 83

Management Summary

Der vorliegende Bericht enthält eine Analyse und Beurteilung des Schweizer Ansatzes zur Lösung/Entschärfung der TBTF Problematik. Das Schweizer TBTF-Regime wird dabei mit den entsprechenden Regulierungen anderer wichtiger Finanzzentren mit global systemrelevanten Banken (USA, UK, EU), sowie mit den entsprechenden internationalen Standards verglichen. Dazu wird zunächst eine Definition der Thematik vorgenommen und Kriterien zur Beurteilung festgelegt. Dabei werden die internationalen Arbeiten der relevanten Gremien wie dem Financial Stability Board und des Basler Ausschusses berücksichtigt, aber auch die der Schweizer Gesetzgebung zu Grunde liegenden Kriterien.

Nach eingehender Darstellung der massgebenden Regulierungsansätze auf den wichtigsten relevanten Finanzplätzen sowie der Schweiz konzentriert sich der Bericht auf die Beurteilung des Schweizer TBTF-Regimes. Der Schweizer Ansatz mit einem Policy Mix aus verschiedenen Massnahmen wird im internationalen Vergleich gesamtheitlich als positiv beurteilt. Eine grundsätzliche Neuausrichtung drängt sich somit nicht auf. Die Beurteilung zeigt jedoch auch, dass selbst eine vollständige Umsetzung der TBTF-Gesetzgebung die TBTF Problematik in der Schweiz nicht vollumfänglich löst wird. Es sind zusätzliche Massnahmen und Anpassungen am Schweizer Gesamtpaket nötig, um die Widerstandsfähigkeit der systemrelevanten Banken weiter zu erhöhen und eine Sanierung oder geordnete Abwicklung ohne Kosten für die Steuerzahler zu ermöglichen.

Der Bericht identifiziert verschiedene Handlungsempfehlungen, um das Schweizer TBTF-Dispositiv weiter zu stärken. Der Bericht schlägt vor, in den drei Massnahmen-Bereichen (prudenzielle Massnahmen, organisatorische Massnahmen und Massnahmen für den Krisenfall) schon heute Änderungen vorzunehmen und in den kommenden Jahren die Wirksamkeit des Gesamtpakets, wie es das Bankgesetz bereits vorsieht, weiterhin periodisch zu überprüfen.

1 Ziele und Ansätze der TBTF-Politik

1.1 Was versteht man unter der TBTF-Problematik?

Die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass eine Notlage oder ein Ausfall eines systemrelevanten Finanzinstitutes (systemically important financial institution SIFI) aufgrund dessen Größe, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Verwerfungen im Finanzsystem und negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann.

Der betroffene Staat bzw. die betroffenen Staaten können und werden deshalb ein SIFI im Krisenfall nicht untergehen lassen, wenn die Weiterführung systemrelevanter Funktionen nicht gesichert ist: Das Finanzinstitut ist „too big to fail“ und genießt somit eine implizite Staatsgarantie, die Fehlanreize (Moral Hazard) begünstigt. Ebenso ist diese Staatsgarantie aus ökonomischer Sicht mit einer impliziten Subvention vergleichbar, die wettbewerbsverzerrend ist und volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Die implizite Staatsgarantie behindert letztlich auch den wohlstandsfördernden Strukturwandel, da schlecht geführte systemrelevante Unternehmen nicht aus dem Markt ausscheiden müssen. Finanzinstitute können aber auch so gross sein, dass sie für einen Staat zu gross sind, um gerettet werden zu können (too big to be rescued), ohne dass der Staat selbst aufgrund der Kosten der Rettung in Schwierigkeiten geraten und seinerseits von der Staatengemeinschaft Unterstützung benötigen würde.

Ohne Gegenmassnahmen lässt der drohende Ausfall eines SIFI den staatlichen Behörden somit keine andere Wahl, als dieses mit öffentlichen Mitteln zu retten, um finanzielle Instabilität und wirtschaftliche Schäden zu vermeiden. Das oberste Ziel einer TBTF-Politik ist deshalb, zu verhindern, dass gewisse Finanzinstitute für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems von so grosser Bedeutung sind, dass sie nicht untergehen können und der Staat deshalb Steuergelder zur Rettung dieser Finanzinstitute einsetzen muss.¹

Auf internationaler Ebene genehmigten die Staats- und Regierungschefs der G-20 am Gipfel in Seoul im Jahr 2010 die Rahmenbedingungen des Financial Stability Boards (FSB) für SIFIs zur Verringerung des von diesen Instituten ausgehenden Moral-Hazard-Risikos (SIFI-Framework)² und bekräftigten, dass kein Unternehmen zu gross oder zu kompliziert sein sollte, um Konkurs zu gehen.

Die SIFI-Rahmenbedingungen bezwecken, sowohl die Ausfallwahrscheinlichkeit von SIFIs als auch die Auswirkungen, sofern es doch zu einem Ausfall kommen sollte, zu reduzieren. Sie umfassen Anforderungen für die Bewertung der systemischen Bedeutung von Institutionen, für zusätzliche Verlustabsorptionsfähigkeit, für erhöhte Aufsichtsintensität, für effektive Abwicklungsmechanismen und für eine stärkere Finanzmarktinfrastuktur. Während in der internationalen Debatte zu Beginn der Fokus auf der Reduktion der von SIFIs ausgehenden Risiken lag, verschob sich dieser jüngst in Richtung der Abwicklungsfähigkeit, da insbesondere in der grenzüberschreitenden Abwicklung noch Hindernisse bestehen.³ An den generellen SIFI-Rahmenbedingungen hat sich allerdings nichts geändert.

Um die SIFI-Rahmenbedingung zu implementieren, haben das FSB und die verschiedenen internationalen Standardsetzer für die global systemrelevanten Banken und Versicherungen spezifische Standards entwickelt.

1.1.1. Global systemrelevante Banken – Definitionen und Kriterien des FSB und des BCBS

Gemäss dem neuen Basel-III-Regelwerk, welches der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) Ende des Jahres 2010 publizierte, sollen alle Banken sowohl deutlich mehr Kapital als

¹ Siehe auch „Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail)“ vom 20. April 2011.

² http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101111a.pdf.

³ Siehe z.B. S.17 in der G20 Leaders' Declaration von September 2013.

auch Liquidität halten. Darüber hinaus haben FSB und BCBS zusätzliche Standards erlassen, die nur für global systemrelevante Banken gelten.

Die Standards für global systemrelevante Banken (global systemically important banks, G-SIBs) wurde vom BCBS am 4. November 2011 herausgegeben.⁴ Darin wird dargelegt, wie G-SIBs zu **identifizieren** sind, welche **zusätzliche Verlustabsorptionskapazität** sie haben sollen (siehe Kapitel 2.2.1.1) und wie diese Anforderungen schrittweise eingeführt werden.

Die Methodik des BCBS zur Feststellung der Systemrelevanz von G-SIBs beruht auf einem indikatorbasierten Messansatz.⁵ Basierend darauf wurde vom FSB und dem BCBS im November 2011 erstmals eine Liste mit G-SIBs erarbeitet, welche jährlich aktualisiert wird. Die aktuelle Liste von November 2014 enthält 30 G-SIBs aus 11 verschiedenen Ländern (siehe Anhang 1).

Die einzelnen Indikatoren wurden so gewählt, dass sie die unterschiedlichen Aspekte der Faktoren berücksichtigen, die negative Externalitäten bewirken und dazu führen, dass eine Bank für die Stabilität des Finanzsystems wesentlich ist. Der Vorteil dieses Messansatzes, in den mehrere Indikatoren einfließen, liegt darin, dass er unterschiedlichste Dimensionen der Systemrelevanz berücksichtigt und deswegen robuster ist als modellbasierte Beurteilungsansätze und –methoden, die nur eine begrenzte Zahl von Indikatoren oder Marktvariablen nutzen. Grundsätzlich muss aber berücksichtigt werden, dass es den perfekten Ansatz zur Messung der globalen Systemrelevanz von Banken nicht gibt, da sich die Banken zu stark in ihren jeweiligen Strukturen und Aktivitäten unterscheiden – und damit auch in der Art und dem Umfang der Risiken, die sie für das internationale Finanzsystem darstellen.

Die **Methode zur Identifizierung** der G-SIBs berücksichtigt die Ausprägungen der potentiellen Kandidaten in 12 Indikatoren aus 5 Kategorien. Diese Kategorien und ihre Gewichte sind:

Kategorie	Indikator	Gewicht
Grösse	Gesamtengagement (entsprechend der Definition für die Höchstverschuldungsquote nach Basel III)	20%
Grenzüberschreitende Aktivitäten	Grenzüberschreitende Forderungen	10%
	Grenzüberschreitende Verbindlichkeiten	10%
Verflechtung	Vermögenswerte innerhalb des Finanzsystems	6,67%
	Verbindlichkeiten innerhalb des Finanzsystems	6,67%
	Ausstehende Wertpapiere	6,67%
Ersetzbarkeit/ Finanzinstitutsinfrastruktur	Verwahrte Vermögenswerte	6,67%
	Zahlungsverkehrsaktivitäten	6,67%
	Emissionsgeschäfte an Schuldtitel- und Aktienmärkten	6,67%
Komplexität	Nominalwert ausserbörslicher Derivate	6,67%
	Aktiva der Stufe 3	6,67%
	Zu Handelszwecken gehaltene bzw. zur Veräusserung verfügbare Wertpapiere	6,67%

Mit einem Gewicht von 20% spielt die Grösse der jeweiligen Bank eine wesentliche Rolle bei der Bewertung der Systemrelevanz. Grund dafür ist die Feststellung des BCBS, dass es immer schwieriger wird, die Aktivitäten einer Bank schnell durch andere Banken zu ersetzen, je grösser die in Notlage geratene Bank ist. Notsituationen oder Ausfälle einer grossen Bank dürften zudem auch das Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt stärker beeinträchtigen.

⁴ Siehe "Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement", BCBS, 4 November 2011, zu finden unter www.bis.org/publ/bcbs201.pdf.

⁵ Siehe IWF/BIZ/FSB, *Guidance to assess the systemic importance of financial institutions, markets and instruments: initial considerations* (Oktober 2009) auf www.bis.org/publ/othp07.pdf.

1.1.2. Definition und Kriterien im Schweizer TBTF-Gesetz:

Auch im Schweizer TBTF-Gesetz ist die Definition der systemischen Relevanz Ausgangspunkt der Analyse der TBTF-Problematik. Gemäss der Schweizer TBTF-Regulierung ist ein Unternehmen dann als systemrelevant zu kategorisieren wenn es:

- (i) Leistungen erbringt, die für die Volkswirtschaft unverzichtbar sind und
- (ii) andere Marktteilnehmer diese Leistungen nicht innerhalb einer Frist ersetzen können, die für die Volkswirtschaft tragbar ist.

Für die praktische Einstufung eines Unternehmens als TBTF bedarf es expliziter Kriterien. Anhand dieser kann überprüft werden, ob die oben erwähnten Bedingungen erfüllt sind. Eine solche Einstufung ist dabei auf Basis einer Gesamtschau aller relevanten Kriterien vorzunehmen. Drei Kriterien wurden von der TBTF-Expertengruppe⁶ zur Einstufung herangezogen:

I. Grösse und Marktkonzentration: Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn die Grösse beziehungsweise führende Stellung innerhalb eines Marktes verhindert, dass die unverzichtbaren Aktivitäten eines Unternehmens durch andere weitergeführt werden können. Zur Beurteilung der Grösse kann die Bilanzsumme einer Firma im Verhältnis zum BIP herangezogen werden. Die Marktanteile in systemrelevanten Märkten sind ein Mass für die Bedeutung einzelner Unternehmen.

II. Vernetzung: Ein Unternehmen kann vielfältige und komplexe Geschäftsbeziehungen mit z.B. Kunden, Zulieferern und Investoren auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene aufweisen. Ein Ausfall würde somit schwerwiegende Konsequenzen für eine Vielzahl weiterer Akteure mit sich bringen und könnte durch einen Ansteckungsprozess der gesamten Wirtschaft erheblichen Schaden zufügen. Der hohe Grad der Vernetzung von SIFIs untereinander, verbunden mit einem Mangel an Transparenz der Gegenparteipositionen einzelner Finanzmarktakteure, erhöht die Gefahr, dass der Ausfall eines Marktteilnehmer zu Kettenreaktionen im Finanzsystem führt.

III. Mangelnde Substituierbarkeit: Die Substituierbarkeit von volkswirtschaftlich relevanten Funktionen durch den Markt nimmt tendenziell mit der Grösse oder der Vernetzung des entsprechenden Unternehmens ab. Marktspezifische Faktoren wie Krisen können zudem die Übernahme eines Unternehmens oder wichtiger Teile davon zusätzlich erschweren oder gar verhindern. Auch kann eine Übertragung der Funktion an andere Leistungserbringer innert nützlicher Frist nicht möglich sein. Von besonderer Bedeutung zur Beurteilung der Substituierbarkeit ist dabei die Dauer während derer das Unternehmen systemrelevante Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann.

Die TBTF-Expertengruppe hat in ihrem Bericht vom 30. September 2010 festgestellt, dass sich die TBTF-Problematik in der Schweiz nur auf den Bankensektor beschränkt.⁷ Allerdings sollten weitere Bereiche des Finanzsektors (z.B. Versicherungen, Infrastruktur, etc.) nicht von vornherein von der vorliegenden Analyse der Schweizer TBTF-Regulierung ausgeschlossen werden. Diese werden im Bericht *Systemstabilität im Nicht-Grossbankenbereich* diskutiert.

In anderen Branchen existieren zwar ebenfalls grosse Unternehmen, deren Insolvenz zweifelsohne eine erhebliche Belastung darstellen würde. Ihre systemrelevanten Funktionen könnten im Regelfall jedoch genügend rasch durch den Markt substituiert werden oder sie können mit vertretbarem Aufwand durch eine Auffanggesellschaft sichergestellt werden. Daher ist aus volkswirtschaftlicher Sicht, insbesondere um den für den Wohlstand wichtigen Strukturwandel nicht zu behindern, eine staatliche Rettung dieser Unternehmen nicht angebracht und schon gar nicht zwingend.

⁶ Siehe *Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen (September 2010)*.

⁷ Siehe z.B. *Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen* Kap. 2.3.4., Seite 21 (September 2010).

1.2 Wie kann man die unterschiedlichen TBTF-Ansätze vergleichen?

Aufgrund der Vielschichtigkeit der TBTF-Problematik kann letztlich nur eine Kombination von Massnahmen eine effektive Wirkung erzielen. Die von den Ländern verabschiedeten Massnahmenpakete (Policy Mix) setzen an unterschiedlichen Punkten an. Teilweise wirken sie mehr präventiv und sollen eine Insolvenz verhindern. Teilweise wirken sie mehr kurativ und sollen die negativen Auswirkungen einer Insolvenz minimieren und gleichzeitig die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Insolvenzfall sicherstellen, um den Staat vor dem Zwang zu schützen⁸, zur blossen Sicherung dieser Funktionen die gesamte Bank zu retten.

In der Schweiz zum Beispiel wurden, basierend auf dem Vorschlag der TBTF-Expertengruppe, konkrete Massnahmen in vier Kernbereichen umgesetzt:

- I. Eigenmittel
- II. Liquidität
- III. Risikoverteilung
- IV. Organisation

Um die unterschiedlichen TBTF-Ansätze oder Massnahmenpakete von verschiedenen Ländern vergleichen zu können, muss ein gemeinsamer Nenner gefunden werden, der es erlaubt, diese Massnahmen in eindeutig definierte Kategorien zu klassifizieren. Diese vier Kernbereiche werden deshalb als Analysedimension für den Vergleich der unterschiedlichen Massnahmenpakete verwendet. Hinzu kommt als weiterer Kernbereich die Massnahmen für den Krisenfall.

Die drei Kernbereiche Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung können den prudenziellen oder preisbezogenen Massnahmen zugeordnet werden, welche sich mittels Preiseffekte auf die Unternehmenskosten auswirken. Demgegenüber haben strukturelle Massnahmen zum Ziel, die Struktur/ Organisation zu steuern. Von den beiden vorangehenden Massnahmekategorien zu unterscheiden sind die Massnahmen für den Krisenfall.

1.3 Kriterien zur Beurteilung der TBTF-Politik

Im Bericht der TBTF-Expertenkommission wurden die folgenden Kriterien zur Beurteilung der Massnahmen herangezogen: **Risikobegrenzung; Erleichterte Abwicklung und Restrukturierung systemisch relevanter Banken; Funktionsfähigkeit und Effizienz des Finanzsystems; Wettbewerbsneutralität; Einfachheit und Nicht-fiskalische Zielsetzung.** Im vorliegenden Bericht werden für die Beurteilung der fünf Kernbereiche diese Kriterien bis auf das Kriterium „Nicht-fiskalische Zielsetzung“ beibehalten, jedoch wie folgt zusammengefasst:

- I. **Effektivität / Risikobegrenzung:** Trägt die Massnahme wirkungsvoll zur Beschränkung der Risiken im Finanzsystem bei und vermag sie so Insolvenzwahrscheinlichkeiten, Systemrisiken und deren Schadensfolgen auf ein angemessenes Mass zu begrenzen? Dabei lassen sich insbesondere folgende Ausprägungen unterscheiden:
 - i. Schutz der Steuerzahler;
 - ii. Weniger Marktkonzentration;
 - iii. Verringerung der Komplexität;
 - iv. Verringerung des Moral Hazards;
 - v. Verursacherprinzip
- II. **Effizienz / Auswirkungen auf Finanzintermediation:** Ist die Massnahme vereinbar mit einem möglichst einfachen Regulierungssystem? Wie hoch sind die Transaktionskosten der Umsetzung? Ist die Massnahme in der Lage, ihren Beitrag zu leisten, ohne

⁸ Themen: Moral hazard and implicit government guarantee.

das Banken- und Finanzsystem daran zu hindern, ihre für wirtschaftlichen Wohlstand und Wachstum essentiellen volkswirtschaftlichen Aufgaben zu erfüllen? Belässt sie auch die Kraft des Finanzsektors zur Innovation und Entwicklung? Ist sie kompatibel mit effizienten, wettbewerbsfähigen Strukturen der Finanzindustrie? Sind staatliche Eingriffe auf das Notwendige beschränkt? Dabei lassen sich insbesondere folgende Ausprägungen unterscheiden:

- i. Subsidiaritätsprinzip;
- ii. Einfachheit;
- iii. Kreditversorgung;
- iv. Angebot von Finanzdienstleistungen

III. Konformität mit internationalen „Best practices“: Werden die internationalen „Standards“, die umgesetzt werden müssen (need to have), erfüllt? Werden weitere „Best practices“, die umgesetzt werden könnten, aber nicht müssen (nice to have), umgesetzt? Ist die Massnahme kompatibel mit möglichst geringen Verzerrungen des Wettbewerbs im Finanzsektor und zwar sowohl in binnenwirtschaftlicher wie in internationaler Hinsicht (Wettbewerbsneutralitätsprinzip)? Werden die Massnahmen international als kompatibel anerkannt?

Schliesslich muss in der Gesamtbeurteilung eines Massnahmenpaketes (Policy-Mix) dessen Gesamtwirkung beziehungsweise das Zusammenspiel der einzelnen Massnahmen im Zentrum stehen. So kann die Effektivität einer Einzelmassnahme stark vom Gesamtpaket abhängen, in das sie eingebettet ist. Zudem ist nicht entscheidend, wie stark die einzelne Massnahme die Zielsetzungen erreicht, sondern inwiefern das Gesamtpaket diese erfüllt. Die folgende Abbildung 1 bietet einen Überblick über die verschiedenen Massnahmen.

Abbildung 1: Darstellung der Massnahmenpakete (Policy Mix)

Evaluationskriterien:	Prudenzielle Massnahmen			Organisatorische Massnahmen		Massnahmen für den Krisenfall
	Eigenmittel		Liquidität	Risiko verteilung	Organisation / Weiterführung Systemrelevante Funktionen / Sanierung oder Abwicklung	
	Risk-weighted Assets (RWA)	Leverage Ratio (LR)	Liquidity Coverage Ratio (LCR)		Modelle zur Verbesserung der Abwicklungs- und Restrukturierungsfähigkeit ⁹	Modelle mit Strukturvorgaben über das Verbot gewissen Aktivitäten ohne Einfluss auf Abwicklungs- und Restrukturierungsfähigkeit ¹⁰
I. Effektivität / Risikobegrenzung						
II. Effizienz / Auswirkungen auf Finanzintermediation						
III. Konformität mit Internationalen „Best Practices“						

⁹ Z.B. müssen sich systemrelevante Banken gemäss Schweizer TBTF-Regulierung so organisieren, dass die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Hinblick auf den Krisenfall gewährleistet ist und über einen Notfallplan verfügen. Kann die Bank jedoch die Weiterführungsfähigkeit der systemrelevanten Funktionen nicht nachweisen, soll die Aufsichtsbehörde die notwendigen organisatorischen Massnahmen anordnen. Ein weiteres Beispiel für Modelle zur Verbesserung der Abwicklungs- und Restrukturierungsfähigkeit sind Teile der Vickers Rule im UK.

¹⁰ Beispielsweise die Volcker Rule.

2 Beschreibung der internationalen Umsetzung

2.1 Einführung: Internationale TBTF-Massnahmen

Aufgrund der Erfahrungen aus der Finanzkrise 2008/2009 geniesst die Verringerung und letztlich die Beseitigung des TBTF-Problems in der G-20 und im FSB aber auch in einzelnen Staaten eine hohe Priorität bei der Nachkrisenreform des Finanzsystems. Dies gilt sowohl auf nationaler wie globaler Ebene.

Die G-20 haben bereits an ihrem ersten Gipfel im Jahr 2009 die Erarbeitung von Massnahmen zur Beseitigung systemischer Risiken im Finanzsektor in Auftrag gegeben und die Stossrichtung der Reformen seither mehrmals bestätigt. Im Auftrag der G-20 haben das Financial Stability Board (FSB) und der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) federführend verschiedene regulatorische Massnahmen zur Stärkung des Finanzsystems erlassen, welche als internationale Mindeststandards gelten.¹¹ Diese sind rechtlich nicht bindend, entfalten aber über die politische Rückendeckung der weltweiten Staatengemeinschaft sowie durch internationale Überprüfungsmechanismen Wirkung.

Die internationalen Massnahmen zur Eindämmung der Systemrisiken im Bankensektor können schematisch grob in zwei Teile gegliedert werden: Zum einen entwickelte der BCBS das Rahmenwerk Basel III, welches die Krisenresistenz aller international tätiger Banken unabhängig ihrer Grösse erhöht und sich positiv auf die Stabilität des Finanzsystems auswirkt. Zum anderen wurden unter der Ägide des FSB spezielle Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen für global systemrelevante Banken (global systemically important banks: G-SIBs) erarbeitet. Das FSB-Rahmenwerk findet auf eine beschränkte Anzahl systemisch bedeutsamer Banken Anwendung (siehe Kapitel 1.1.1 und Anhang 1), deren Ausfall eine besondere Gefahr für das weltweite Finanzsystem darstellen würde.

Diese beiden Rahmenwerke bilden den Ausgangspunkt für den Vergleich der verschiedenen Massnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Finanzmarktteilnehmer sowie der Eindämmung der Systemrisiken in den USA, der Europäischen Union, Grossbritannien und der Schweiz. Der Vergleich beschränkt sich auf diese Länder, da dort G-SIBs beheimatet sind, welche ähnliche Strukturen wie die Schweizer Grossbanken aufweisen. Dies ist bei den G-SIBs aus China und Japan nicht der Fall. Andere Länder verfügen über keine G-SIBs.

2.1.1 Rahmenwerk Basel III

Der BCBS kam mit dem Regelwerk von Basel III dem Auftrag der Staats- und Regierungschefs der G-20 nach, als Lehre aus der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, die Kapitalausstattung und Liquiditätsvorsorge international aktiver Finanzinstitute zu verbessern. Hauptziel von Basel III ist es, das internationale Bankensystem stabiler zu machen, damit es zukünftig grössere Finanzkrisen ohne bedeutende volkswirtschaftliche Schäden und ohne Verluste für die Steuerzahler bewältigen kann.

Ausgangspunkt von Basel III waren zu Tage getretene Mängel bei den Vorgängerregelwerken. Die wichtigsten Reformen können anhand folgender Punkte zusammengefasst werden:

- Erhöhung der Qualität und Konsistenz des verwendeten Eigenkapitals
- Erhöhung der Mindestanforderungen an benötigtes Eigenkapital
- Einführung einer Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio)
- Einführung makroprudenzieller Instrumente wie den antizyklischen Kapitalpuffer

¹¹ Die Analyse der verschiedenen Ausprägungen der TBTF-Massnahmen beschränkt sich im Einklang mit dem Mandat der Untergruppe Volkswirtschaftliche Risiken auf den Bankensektor.

- Verbindliche internationale Liquiditätsstandards
- Begrenzung (und als längerfristige Zielsetzung Eliminierung) der von systemischen Finanzinstituten ausgehenden Risiken in Zusammenarbeit mit dem FSB

Bereits im Juli 2009 wurden erste dringliche Reformen (bekannt als Basel II.5) verabschiedet, das Rahmenwerk Basel III folgte im Dezember 2010. Einige Teile wie etwa die Leverage Ratio wurden erst in den Folgejahren genauer definiert. Das Basler Regelwerk findet auf der konsolidierten Gruppenstufe Anwendung.

Basel III sieht Übergangsfristen für die Erfüllung der Standards bis Anfang 2019 vor, wie sich anhand der nachfolgenden Tabelle erkennen lässt.

Abbildung 2: Basel III Implementierungsphasen

Phases		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Capital	Leverage Ratio		Parallel run 1 Jan 2013 – 1 Jan 2017 Disclosure starts 1 Jan 2015				Migration to Pillar 1		
	Minimum Common Equity Capital Ratio	3.5%	4.0%	4.5%				4.5%	
	Capital Conservation Buffer				0.625%	1.25%	1.875%	2.5%	
	Minimum common equity plus capital conservation buffer	3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.75%	6.375%	7.0%	
	Phase-in of deductions from CET1*		20%	40%	60%	80%	100%	100%	
	Minimum Tier 1 Capital	4.5%	5.5%	6.0%				6.0%	
	Minimum Total Capital		8.0%						8.0%
	Minimum Total Capital plus conservation buffer		8.0%		8.625%	9.25%	9.875%	10.5%	
	Capital instruments that no longer qualify as non-core Tier 1 capital or Tier 2 capital		Phased out over 10 year horizon beginning 2013						
Liquidity	Liquidity coverage ratio – minimum requirement			60%	70%	80%	90%	100%	
	Net stable funding ratio						Introduce minimum standard		

Quelle: Basel Committee on Banking Supervision

Das Basler Regelwerk hat sich als globaler Standard nicht nur in den OECD-Ländern, sondern auch in den Schwellenländern und wichtigen Finanzplätzen wie Singapur und Hongkong etabliert. Die zeit- und inhaltsgerechte Umsetzung der Basler Regeln wird periodisch durch den BCBS unter Einbezug internationaler Experten im Rahmen von sogenannten Regulatory Consistency Assessment Programs (RCAP) überprüft. Das RCAP überprüft dabei drei Aspekte: i) zeitgerechte Umsetzung (*timely adoption*), ii) Inhaltliche Umsetzung (regulatory consistency) und iii) Konsistenz bei der Umsetzung (consistency of outcomes). Die Schweiz unterzog sich 2013 dem RCAP und schloss 11 von 14 Kategorien mit der Bestnote (vollständig erfüllt) ab. Sowohl die EU und auch die US haben bislang *draft assessments* unterlaufen. Die endgültigen Bewertungen sind im Laufe von 2014 zu erwarten. Bei der EU lautet das Zwischenfazit in gewissen Bereichen auf „materially non-compliant“ (vgl. auch Ausführungen unter 2.2.1.3.1). Das vorläufige Ergebnis der USA ist „largely compliant“.

2.1.2 FSB G-SIB Rahmenwerk

Im Auftrag der G-20 hat das FSB ein Konzept zur Verminderung der Systemrisiken und des Moral Hazard im Zusammenhang mit systemrelevanten Finanzinstituten erarbeitet. Banken, welche für die Stabilität des Finanzsystems besonders bedeutend sind (G-SIBs) müssen Anforderungen erfüllen, die über Basel III liegen. Das Rahmenwerk des FSB wurde am Gipfeltreffen der G-20 im Jahr 2010 genehmigt und enthält vier Hauptelemente:

1. *Höhere Verlustabsorptionsfähigkeit:* G-SIBs sind verpflichtet, zusätzliches Eigenkapital zu halten. Damit wird den höheren Risiken für das globale Finanzsystem, die von ihnen ausgehen, Rechnung getragen. Diese Massnahme erhöht die Krisenresistenz einer G-SIB und reduziert die Wahrscheinlichkeit eines Zusammenbruchs. Die Eigenkapitalanforderungen steigen mit höherem Grad an Systemrelevanz kontinuierlich an.
2. *Entwicklung eines Standards zur Sanierungs- und geordneten Abwicklung¹²:* Damit sämtliche Finanzinstitute abgewickelt werden können, ohne das Finanzsystem zu destabilisieren und ohne die Steuerzahler zu belasten, wurde ein internationaler Standard zur Ausgestaltung von Sanierungs- und Abwicklungsregeln beschlossen (Key Attributes of Effective Resolution Regimes: abgekürzt „Key Attributes“). Diese sehen Instrumente zur Sanierungs- und Abwicklungsplanung (sogenannte RRP), der Beteiligung von Gläubigern an Verlusten und der internationalen Zusammenarbeit vor.
3. *Strengere Überwachung:* Finanzinstitute, welche systemweite Risiken mit sich bringen, sollen einer strengeren Überwachung durch die Aufsichtsbehörden unterliegen. In diesem Bereich besonders wichtig sind ausreichende Ressourcen, ein eindeutiges Mandat ohne Interessens- und Zielkonflikte sowie eine uneingeschränkte Unabhängigkeit der Aufsichtsinstanzen.
4. *Finanzmarktinfrastruktur:* Eine robustere Finanzmarktinfrastruktur, um Ansteckungsrisiken zu vermindern, die sich aus dem Ausfall einzelner Institute ergeben können.

Diese Massnahmen gelten für G-SIBs. G-SIBs werden jährlich auf Grundlage einer indikatorbasierten Berechnungsmethode (Grenzüberschreitende Aktivität; Grösse; Verflechtung; Ersetzbarkeit/Finanzinstitutsinfrastruktur; Komplexität) durch das FSB bestimmt (siehe Kapitel 1.1.1 und Anhang 1). Erstmals war dies Ende 2011 der Fall. Die neuste Liste wurde im November 2013 veröffentlicht. Unter den G-SIBs befinden sich die UBS und die Credit Suisse. Zudem finden sich darunter acht Banken aus den USA, vier aus Grossbritannien und zehn aus dem restlichen Europa¹³.

2.1.3 Rahmenwerk für national systemrelevante Banken

Neben G-SIBs forderte die G-20 auch ein Rahmenwerk für Banken, die nicht auf globaler, dafür aber auf nationaler Ebene systemrelevant sind (Domestic Systemically Important Banks: D-SIBs). In Zusammenarbeit mit dem FSB hat der BCBS hierzu grundsätzliche Vorgaben entwickelt und im Oktober 2012 veröffentlicht.

Die Bestimmung von D-SIBs obliegt den nationalen Behörden. Im Gegensatz zum G-SIB-Regime zeichnet sich das D-SIB-Rahmenwerk durch einen eher prinzipienbasierten Charakter und somit eine höhere Flexibilität aus. Indem die Aufseher in den einzelnen Ländern mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Formulierung ihrer Regelungen erhalten, soll nationalen Besonderheiten besser Rechnung getragen werden. D-SIBs sollen ebenfalls nach einer Methode bestimmt werden, welcher die Kriterien Grösse, Vernetzung, Substituierbarkeit und Komplexität, diesmal jedoch in Bezug auf die nationale Wirtschaft, zugrunde liegen. Zusätzlich können weitere länderspezifische Indikatoren herangezogen werden.

Als regulatorische Massnahme erwähnt der Regelungstext explizit nur den Kapitalzuschlag (höhere Verlustabsorptionsfähigkeit), der zukünftig auch von D-SIBs verlangt wird. Der Regelungstext formuliert die Bemessung dieser Kapitalzuschläge lediglich als Leitlinien. Allerdings müssen die Banken den Kapitalzuschlag vollständig in hartem Kernkapital (CET1) erbringen, um die Vergleichbarkeit mit den G-SIB-Kapitalregeln sicherzustellen. Falls ein Institut sowohl einem G-SIB wie auch D-SIB Kapitalzuschlag unterliegt, soll der Höhere gelten. Die nationalen

¹² Der englische Fachbegriff lautet *Resolution*. Er umfasst sowohl die Sanierung wie auch die Abwicklung.

¹³ Plus drei japanische und drei chinesische Institute (siehe Anhang 1).

Aufseher können darüber hinaus weitere regulatorische Massnahmen im eigenen Ermessen für D-SIBs anwenden.

Das FSB wird 2015 mit der Überprüfung der nationalen Umsetzung des D-SIB-Regimes beginnen. Die Schweizer TBTF-Regelung erfasst sowohl G-SIBs als auch D-SIBs.

2.2 Prudenzielle Massnahmen

2.2.1 Eigenkapital¹⁴

2.2.1.1 International (BCBS / FSB)

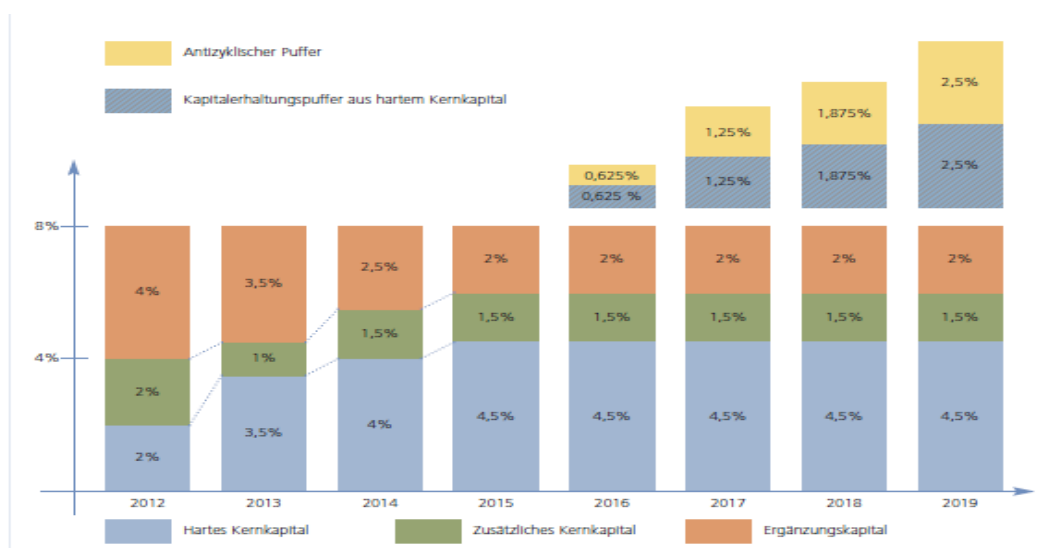
2.2.1.1.1 Risikogewichtete Kapitalanforderungen nach Basel III

Basel III sieht Mindestanforderungen von 10,5% der risikogewichteten Aktiven (RWA) vor. Dabei sind mindestens 7% in Form von hartem Kernkapital (CET1) zu halten. Dieses Eigenmittelerfordernis von 7% teilt sich in Mindesteigenmittel von 4,5% und in einen Kapitalerhaltungspuffer von 2,5% auf. Dieser Puffer dient der Abfederung von Volatilitäten. Die restlichen 3,5% dürfen aus ergänzendem Kapital in Form von nachrangigen Anleihen bestehen. Dabei können tiefnachrangige, ewige Anleihen, bei denen Zinszahlungen ausgesetzt werden können, als Kernkapital (additional Tier 1) angerechnet werden. Nachrangige Anleihen mit einer Laufzeit von über 5 Jahren werden als Tier 2 Kapital gerechnet. Zudem sieht der BCBS explizit die Möglichkeit vor, dass nationale Behörden weitergehende Anforderungen erlassen, sofern dies aufgrund der Risiken im einheimischen Finanzsektor nötig ist.

Umsetzungsstand – Beschluss, Gültig ab 2013 (Umsetzung 2013 bis 2019)

Basel III sieht eine gestaffelte Umsetzung der Kapitalmassnahmen vor, um die Übergangsphase für Banken sowie die Wirtschaft so verträglich wie möglich zu gestalten. Die vollständige Umsetzung erfolgt auf den 1.1.2019. Momentan sind Banken verpflichtet, ihren Bestand an CET1 zu erhöhen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den Zeitplan der Umsetzung von Basel III. Sämtliche Mitgliedsländer des BCBS haben die neuen Eigenkapitalstandards umgesetzt bzw. sind dabei, diese umzusetzen.

Abbildung 3: Einführung neuer Mindestanforderungen und Aufbau der Kapitalpuffer



Quelle: Bundesministerium für Finanzen

¹⁴ Der nachfolgende Vergleich bezieht sich – wo nicht anders ausgeführt – auf regulatorisches Eigenkapital. Darüber hinaus sind international sowie in bedeutenden Jurisdiktionen Bestrebungen im Gange, Mindestanforderungen an die Höhe von verlustabsorbierendem Kapital (inkl. Fremdkapital) zu stellen, welches im Sanierungs- und Abwicklungsfall die geordnete Sanierung der Bank und die Systemstabilität gewährleisten soll (siehe Kapitel 2.4).

Zuzüglich dazu ist ein national individuell ausgestalteter antizyklischer Puffer durch die einzelnen Aufsichtsbehörden festzulegen, der einer Überhitzung des Bankensystems vorbeugen soll. Dieser soll in Zeiten übermässigem Kreditwachstum ebenso mit CET1 Kapital aufgebaut werden, um potentielle spätere Verluste durch einen Abschwung zu begrenzen und ein Übergreifen auf die Realwirtschaft durch eine Einschränkung der Kreditvergabe zu vermeiden.

2.2.1.1.2 FSB Zuschlag für Systemrelevanz

Aufgrund ihrer Bedeutung für das Finanzsystem müssen G-SIBs zusätzliche Mindestanforderungen bei den Eigenmitteln erfüllen. G-SIBs haben je nach Grad ihrer Systemrelevanz zusätzlich Eigenmittel in Höhe von 1% bis 3,5% zu halten. Diesen Zuschlag für die Systemrelevanz gilt es in Form von CET1 zu halten.

G-SIBs werden je nach Grad der Systemrelevanz in fünf abgestufte Körbe eingeteilt (CET1-Zuschlag von 1%, 1,5%, 2%, 2,5% und 3,5%). Gemäss den jüngsten Bestimmungen des FSB von November 2014 kommen die Schweizer Grossbanken in Korb 1 beziehungsweise 2 zu liegen und müssen folglich beispielsweise zusätzliches CET1 in Höhe von 1% respektive 1,5% halten (siehe Anhang 1). Der oberste Korb mit Anforderungen von 3,5% ist momentan leer. Er soll negative Anreizwirkung entfalten, indem er G-SIBs davon abhält, ihre Systemrelevanz noch weiter zu steigern. Sollte dereinst eine Bank in den höchsten Korb fallen so stellt das FSB in Aussicht, einen weiteren Korb darüber mit Anforderungen von 4,5% einzuführen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die internationale Minimalanforderung hinsichtlich der risikogewichteten Kapitalanforderungen für G-SIBs je nach Grad deren Systemrelevanz bei 11,5% bis 14% liegt (ohne antizyklischen Puffer). Davon müssen 8% bis 10,5% aus CET1 bestehen.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2016 (Umsetzung 2016 bis 2019)

Die zusätzliche Verlustabsorptionsfähigkeit für G-SIBs wird ab 2016 über einen Zeitraum von drei Jahren gestaffelt eingeführt. Ausgangslage wird dabei die G-SIB-Liste von November 2014 sein.

2.2.1.1.3 Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio)¹⁵

Die risikogewichteten Anforderungen werden durch eine Höchstverschuldungsquote ergänzt. Die Höchstverschuldungsquote von Basel III ist definiert als die „Kapitalmessgrösse“ (Zähler) geteilt durch die „Engagement-Messgrösse“ (Nenner) und wird in Prozent ausgedrückt. Die Kapitalmessgrösse ist derzeit definiert als das Kernkapital (Tier1), und die Höchstverschuldungsquote beträgt mindestens 3%.

Der BCBS wird die Daten zum Verschuldungsgrad der Banken weiterhin beobachten, um zu beurteilen, ob Ausgestaltung und Kalibrierung der Leverage Ratio angemessen ist. Dies beinhaltet neben der Höhe der Leverage Ratio auch die Frage, wie sich die Verwendung entweder des harten Kernkapitals oder des gesamten regulatorischen Eigenkapitals als Kapitalmessgrösse auswirkt.

Die Einführung eines internationalen Standards führt zu einer Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen für die Leverage Ratios.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2018

¹⁵ Eine internationale Vergleichbarkeit der Leverage Ratio ist derzeit nur eingeschränkt möglich aufgrund von:

- Unterschiedliche Berechnungsmethoden (Bsp. Schweiz und USA)
- Differenzen in den Rechnungslegungsstandards
- Strukturelle Unterschiede in den Kapital- und Hypothekarmärkten

Die vollständige Fassung der Rahmenregelung und Offenlegungsanforderungen für die Leverage Ratio von Basel III wurde im Januar 2014 vorgelegt. Die Umsetzung der Höchstverschuldungsquote hat mit Meldungen des Verschuldungsgrads von Banken und der entsprechenden Komponenten an die jeweilige nationale Aufsichtsinstanz begonnen und wird ab 1. Januar 2015 mit Offenlegungsberichten fortgesetzt. Der BCBS wird die Ergebnisse genau beobachten und falls angezeigt, 2017 noch Anpassungen bei der Kalibrierung oder Definition vornehmen. Ab Januar 2018 wird die Leverage Ratio dann als verbindliche Anforderung Eingang in das Basler Regelwerk finden.

2.2.1.2 Kapitalanforderungen in den USA

Die amerikanischen Behörden (Amerikanische Notenbank (Fed), Office of the Comptroller of the Currency (OCC) und die nationale Einlagensicherung (FDIC)) haben im Juli 2013 die Umsetzung von Basel III in nationales Recht vollzogen. Darin noch nicht enthalten sind die besonderen Anforderungen des FSB an systemrelevante Institute. Das Fed Board hat bislang lediglich Regeln in Bezug auf Kapitalplanung, Sanierungs- und Abwicklungsplanung sowie Stresstest für amerikanische G-SIBs erlassen.

Eine Besonderheit in den USA ist, dass die Regulatoren auch ausländischen Grossbanken, welche für die amerikanische Finanzstabilität von Bedeutung sind, spezielle Anforderungen auferlegen. UBS und CS sind jeweils von diesen Anforderungen betroffen.

2.2.1.2.1 Risikogewichtete Kapitalanforderungen

Die amerikanischen Behörden halten sich bei der Ausgestaltung der risikogewichteten Kapitalanforderungen an die internationalen Vorgaben. So sehen die amerikanischen Regeln ein Mindesteigenmittelerfordernis von 4,5% sowie einen Kapitalerhaltungspuffer von 2,5%, beides in Form von bester Kapitalqualität, vor. Zusätzliche 3,5% können in Form von zusätzlichem Kernkapital oder Ergänzungskapital gehalten werden. Somit gilt ein Gesamterfordernis von 10,5% im Einklang mit Basel III. Für kleine inländische Banken haben die USA gewisse Ausnahmen, insbesondere bei der Zusammenstellung des Kapitals. Ausserdem beginnen die Regeln für kleine Banken erst ein Jahr später zu greifen.

Die USA planen zudem, für amerikanische G-SIBs höhere Anforderungen als vom FSB/BCBS vorgesehen, einzuführen. Erstens soll der Systemrelevanzzuschlag für einige der Institute deutlich höher ausfallen. Zweitens soll die Höhe direkt vom Grad der Abhängigkeit der kurzfristigen Finanzierung abhängen.¹⁶

Eine Besonderheit in Amerika ist das sogenannte Collins Amendment, welches Teil des Dodd Frank Act (DFA) ist und eine uniforme Kapitalregelung für alle amerikanischen Banken vorschreibt. Die amerikanische Zentralbank (Fed) hat bei der Umsetzung dieser Bestimmung entschieden, dass Banken, welche zur Risikogewichtung interne Modelle verwenden, parallel ihre Kapitalquoten nach dem Standardansatz berechnen müssen. Um zu bestimmen, ob die Mindestanforderungen eingehalten werden, wird dann die tiefere der beiden Quoten herangezogen. Diese Regelung soll verhindern, dass aufgrund von Änderungen bei der internen Risikomodellierung tiefere Kapitalquoten für grössere Banken resultieren.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2014 (Umsetzung 2014 bis 2019)

Die amerikanischen Regeln sehen dieselben Übergangsfristen wie Basel III vor. Die Phase-in-Periode begann Anfang 2014. Die Vorschläge zum Zuschlag für die Systemrelevanz folgen in den nächsten Monaten.

¹⁶ Siehe dazu Testimonial von Fed Governor Tarullo vor dem US Kongress, 9. September 2014.

2.2.1.2.2 Leverage Ratio

In den USA muss bei der Leverage Ratio eine Unterscheidung zwischen kleineren und grossen Banken gemacht werden:

- Für alle amerikanischen Banken unabhängig ihrer Grösse gilt eine spezielle US Leverage Ratio. Diese muss 4% betragen (Finanzinstitute, welche gesicherte Einlagen entgegen nehmen, müssen einen Wert von 5% erreichen, um als „gut kapitalisiert“ zu gelten). In diesem Zusammenhang ist wichtig zu betonen, dass die Berechnungsmethode der US Leverage Ratio nicht mit derjenigen von Basel III übereinstimmt. So berücksichtigt die US Leverage Ratio im Unterschied zur Basel III Leverage Ratio keine Ausserbilanz-Verpflichtungen.
- Für alle Advanced Approaches Banken¹⁷ gilt eine Leverage Ratio von 3% nach Definition des BCBS.
- Für amerikanische G-SIBs wird einen Zuschlag zu Basel III Leverage Ratio eingeführt (in den USA spricht man von der „*leverage surcharge*“). Demnach müssen amerikanische G-SIBs eine Leverage Ratio nach Basel III von 5% erfüllen müssen, um das Prädikat „gut kapitalisiert“ zu erhalten. Unterschreiten die Finanzinstitute den Puffer von 2% im Vergleich zu Basel III, so sollen wie bei den risikogewichteten Werten proportionale Einschränkungen bei Dividendenausschüttungen und Bonuszahlungen greifen. Zusätzlich müssen Tochtergesellschaften, welche versicherte Einlagen von Kunden annehmen, eine Leverage Ratio nach Basel III von 6% einhalten. Diese Quote gilt es unabhängig der Grösse der gesicherten Einlagen zu erfüllen.

Die US-Behörden argumentieren, dass die Umsetzung von Basel III die risikogewichteten Anforderungen im Verhältnis zur Verschuldungsobergrenze überproportional anheb. Beide Messgrössen sollen in einem realistischeren Verhältnis stehen und die Leverage Ratio ihre Funktion als Sicherheitsnetz ausüben. Die US Banken argumentieren hingegen, dass die Leverage Ratio bei dieser Kalibrierung in jedem Fall die bindende Restriktion wäre.

Die amerikanische *leverage surcharge* wird zudem grösstenteils auf den neuesten Definitionen der Leverage Ratio des BCBS basieren. Insbesondere ist im Zähler Tier 1 Kapital gemäss Basel III vorgesehen.

Das amerikanische System enthält noch eine weitere Bestimmung zur Leverage Ratio: Sollte der neugeschaffene Systemstabilitätsrat (Financial Stability Oversight Council: FSOC) zum Schluss gelangen, dass ein Finanzinstitute eine starke Bedrohung für die Finanzstabilität darstellt, so ist die amerikanische Notenbank verpflichtet, eine Höchstverschuldungsquote von 15-zu-1¹⁸ für dieses Institut einzuführen. Zur Berechnungsmethode liegen keine Angaben vor.

Umsetzungsstand – Unterschiedlich

Die US Leverage Ratio für alle amerikanischen Banken gilt bereits seit einiger Zeit.

Die Basel III Leverage Ratio für *advanced approaches* Banken ist beschlossen und wird im Einklang mit dem Fahrplan von Basel III ab 2018 gültig. Bei der Definition der Zielgrössen sowohl im Nenner als auch in Zähler müssen die revidierten Vorgaben des BCBS vom Januar 2014 noch übernommen werden.

Die Regeln zur *leverage surcharge* wurden im April 2014 veröffentlicht. Die Einhaltung ist ab Anfang 2018 verbindlich.

¹⁷ An advanced approaches banking organization is one that:

- has \geq \$250 billion in total consolidated assets;
- has \geq \$10 billion of on-balance sheet foreign exposures; or

chooses, with approval by its primary federal banking regulator, to use the advanced approaches to calculate RWAs.

¹⁸ 15-to-1 debt-to-equity limit (DFA section 165).

2.2.1.2.3 Besondere Anforderungen an ausländische Banken

Im Februar 2014 hat die amerikanische Notenbank Regeln für verstärkte Regulierungs- und Aufsichtsstandards für ausländische Banken mit US-Geschäftstätigkeit bekannt gegeben. Demnach müssen Auslandsbanken mit einer US-Bilanzsumme von mehr als 50 Mrd. USD ihr amerikanisches Geschäft unter einer amerikanischen Dachgesellschaft zusammenfassen (Intermediate Holding Company: IHC). Für die IHC gelten dieselben Regeln in Sachen Eigenmittel (Basel III) und Liquidität wie für amerikanische Banken. Dies kann je nach Konzernstruktur zu erheblich höheren Kapitalanforderungen in den USA und somit gesamthaft führen.

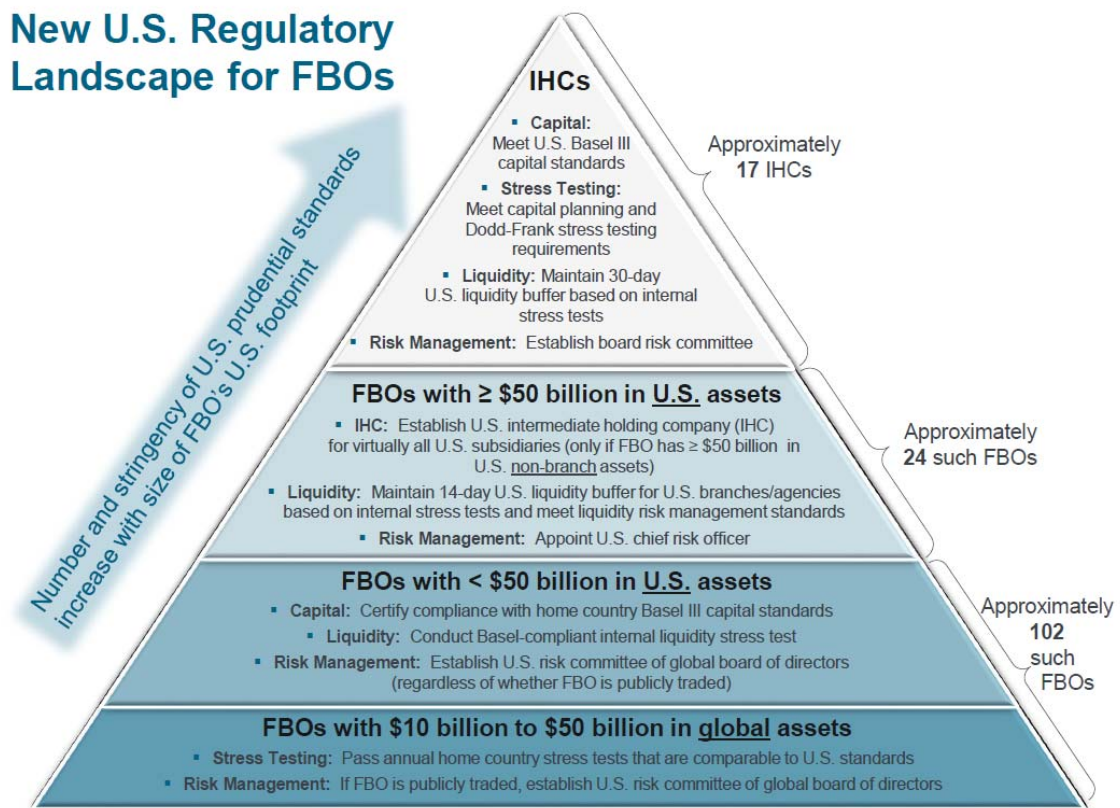
Auch Instituten mit einem kleineren Gewicht in den USA auferlegt die amerikanische Zentralbank neue Vorschriften. Sie müssen etwa jährliche Stresstests durchführen und bestätigen, dass sie ein Risikokomitee zur Überwachung des US-Geschäfts eingesetzt haben. Insgesamt von den neuen Regeln betroffen sind laut Fed rund 100 Auslandsbanken.

Hintergrund für diese Regeln ist die beträchtliche finanzielle Unterstützung ausländischer Banken durch die USA während der Finanzkrise. Auslandsbanken haben sich in den letzten Jahren vermehrt am kurzfristigen USD-Interbankenmarkt finanzielle Mittel beschafft und waren folglich in der Krise auf diese Unterstützung angewiesen. Zudem haben sich die US-Banken über Wettbewerbsnachteile beklagt. Sodann ist eine Abwicklung einfacher, wenn sämtliche Beteiligungen in einer US-Holding gebündelt werden müssen.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2016

Die betroffenen Auslandsbanken haben bis Juli 2016 Zeit, die Vorschriften umzusetzen. Die Vorgaben der Leverage Ratio (sowohl US Leverage Ratio als auch Basel III Leverage Ratio) gelten für betroffene Banken ab 2018.

Abbildung 4:



Many details are omitted from this visual overview

Quelle: Davis Polk & Wardwell LLP, davispolk.com

2.2.1.2.4 Weitere Massnahmen

In den USA liegt zudem ein Vorschlag auf dem Tisch, dass Grossbanken, welche sich stark über kurzfristige Grosskredite etwa am Interbankenmarkt finanzieren, mit zusätzlichen Eigenmittelzuschlägen belegt werden. Diese Finanzierungsquelle ist besonders anfällig auf Turbulenzen wie *fire sales*, welche die Kapitalausstattung rasant auf ein gefährlich tiefes Niveau absinken lassen kann. Ein Kapitalzuschlag würde Anreize für grosse Finanzinstitute setzen, längerfristigen Refinanzierungsformen den Vorrang zu geben.

Umsetzungsstand – Vorschlag

2.2.1.3 Europäische Union

In der EU werden die Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften (zusammenfassend als CRD IV-Paket bekannt) in zwei Rechtakten umgesetzt: In einer direkt anwendbaren Verordnung (Capital Requirements Regulation: CRR) und einer Richtlinie (Capital Requirements Directive: CRD). Grosse Teile der Basel III-Umsetzung erfolgen über die unmittelbar anzuwendende Verordnung, bei der die Notwendigkeit der Umsetzung in nationales Recht entfällt. Dies dient dem Ziel der verstärkten Harmonisierung mittels einheitlicher Regelungen im Binnenmarkt. Das CRD IV-Paket soll einen Beitrag zur Schaffung eines soliden, harmonisierten und sicheren europäischen Finanzsystems leisten.

Die Verordnung enthält die Anforderungen zu qualitativen und quantitativen Eigenkapitalanforderungen, zur maximalen Verschuldungsquote, zum Mindestliquiditätspuffer sowie der Reduktion des Gegenparteienrisikos. Spielräume für die Umsetzung in nationales Recht bietet die Richtlinie. Sie sieht die Möglichkeit vor, zusätzliche nationale Kapitalpuffer, insbesondere für systemrelevante Banken, einzuführen. Der Ausgestaltung der Puffer sind, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird, jedoch Grenzen gesetzt.

2.2.1.3.1 Risikogewichtete Kapitalanforderungen

Sowohl in quantitativer wie auch zeitlicher Hinsicht übernimmt die EU die Vorgaben des BCBS. Die Mindestanforderungen belaufen sich auf 10,5%, wobei 7% mit CET1 zu erfüllen sind.

Obwohl das CRD IV inhaltlich auf den Basler Vorgaben basiert, bleibt sie teilweise hinter den Anforderungen zurück. Die Abweichungen zu Basel III betreffen unter anderem die Berücksichtigung stiller Einlagen (als CET1) und die Behandlung von Beteiligungen in Versicherungsgesellschaften. Entsprechend kommt die Beurteilung zur Überprüfung der Einhaltung der Basel III-Anforderungen (RCAP) zum Schluss, dass die EU in gewissen Teilbereichen *materially non-compliant* ist. Eine abschliessende Beurteilung inkl. finaler Benotung steht im Laufe des Jahres 2014 noch aus.

Vorschriften zu den speziellen Kapitalanforderungen an systemrelevante Banken sind wie erwähnt ebenfalls in der Richtlinie enthalten. Diese überlässt den Mitgliedstaaten eine gewisse Autonomie bei der Umsetzung beziehungsweise Ausgestaltung. Um zu stark divergierende Anforderungen zu verhindern, werden jedoch gleichzeitig auch Höchstzahlen definiert.

Die Europäische Union übernimmt den FSB-Zuschlag für die Systemrelevanz. Im Einklang mit den internationalen Vorgaben wird dieser ab 2016 stufenweise bis 2019 aufgebaut. Zusätzlich zum G-SIB-Zuschlag sieht die EU-Gesetzgebung zwei weitere Kapitalpuffer zur Reduktion der Systemrisiken vor:

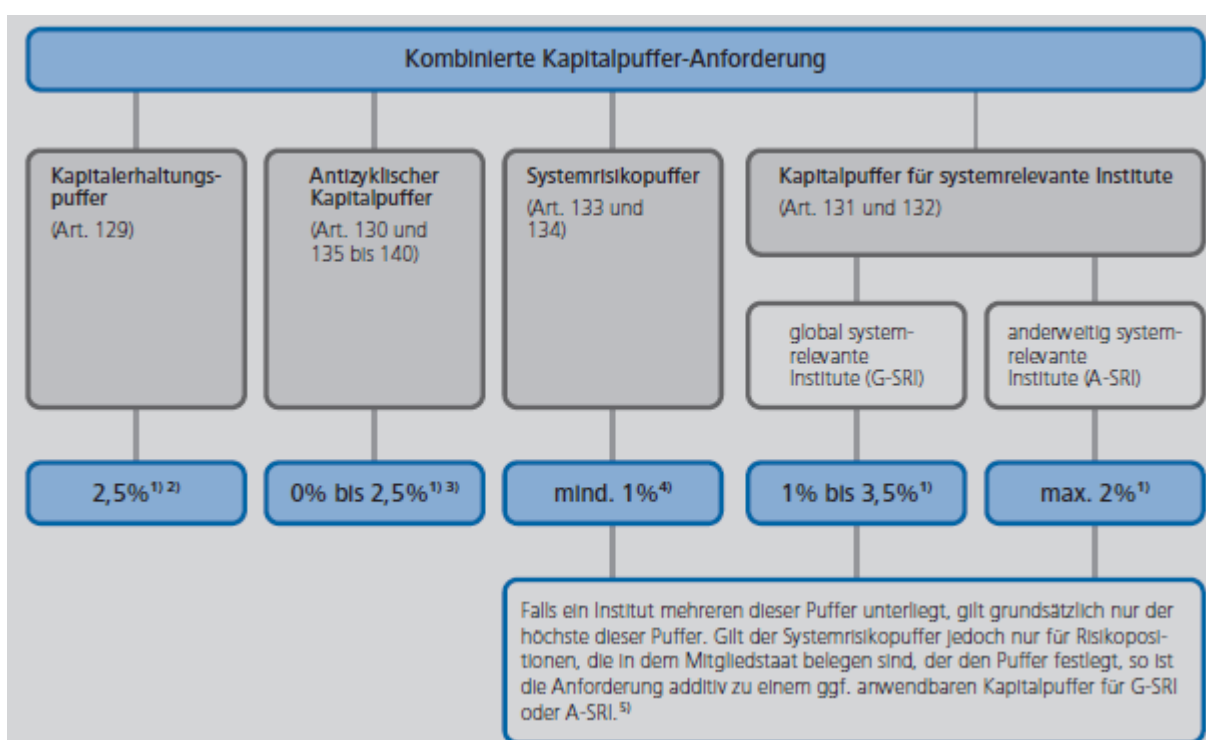
1. Nationale Aufsichtsbehörden können einen zusätzlichen Kapitalpuffer für anderweitig systemrelevante Banken (other systemically important banks) verlangen. Im Fokus stehen dabei insbesondere inländisch systemrelevante sowie EU-weit systemrelevante Institute. Um divergierenden Regelungen innerhalb des EU-Binnenmarktes vorzubeugen schreibt die Richtlinie Kriterien zur Identifikation solcher Banken vor und sieht Melde- und Rechtfertigungsverfahren gegenüber der EU-Kommission, der europäischen Bankenaufsicht (EBA) und dem europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) vor. Ebenfalls ist eine

Höchstgrenze für die Puffer von 2% der RWA festgelegt. Zu halten ist der Puffer in Form von CET1.

- Die Richtlinie sieht zudem einen sogenannten Systemrisikopuffer vor. Diesen gilt es ebenfalls in Form von CET1 zu halten und soll nicht-zyklische oder makroprudenzielle Risiken berücksichtigen. Die Richtlinie schreibt eine Untergrenze für den Systemrisikopuffer von mindestens 1% vor. Gegen oben sind dem Puffer zudem Grenzen gesetzt, um zu verhindern, dass einzelne Länder zu strenge Vorgaben machen, die dem Ziel des harmonisierten Binnenmarktes mit einheitlichen Regeln widersprechen. So bedürfen Puffer von über 5% der Zustimmung der EU-Kommission (bis 2015 gilt eine Obergrenze von 3%). Für Puffer von 3-5% muss die EU-Kommission, EBA und ESRB informiert werden. Es besteht für Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, die in anderen Mitgliedstaaten festgelegten Pufferquoten anzuerkennen.

Falls ein Institut mehrerer dieser Puffer (G-SIB, nationaler Puffer, Systemrisikopuffer) unterliegt, gilt grundsätzlich der höhere Puffer. Sie wirken also nicht kumulativ.

Abbildung 5: Kapitalpuffer in der Capital Requirements Directive IV



Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2013

Somit können für systemrelevante Banken in der EU je nach nationaler Ausgestaltung sehr unterschiedliche Kapitalvorschriften gelten. Ein pauschaler Vergleich ist daher schwer möglich. Die in der EU höchst mögliche Kapitalquote beträgt 15,5%, wobei 12% aus CET1 bestehen können.

Schweden und Norwegen beispielsweise haben sich für die maximal zulässigen Vorgaben entschieden. Schwedische Grossbanken beispielsweise müssen bereits heute mindestens 10% CET1 halten. Dieses Erfordernis wird Anfang 2015 auf 12% erhöht (in Norwegen ab Mitte 2016). Hinzu kommt noch das Erfordernis von 3,5% Kapital von minderer Qualität.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2019 (Umsetzung 2014 bis 2019)

Die Regeln wurden am 27. Juli 2013 beschlossen. Die Umsetzung der Kapitalvorschriften folgt den Vorgaben von Basel III (gestaffelt bis 2019).

2.2.1.3.2 Höchstverschuldungsquote

Die Europäische Union hat bislang noch keine verbindliche Mindestanforderung in Sachen Leverage Ratio festgelegt. Europäische Banken sind lediglich verpflichtet, ab 2015 die Leverage Ratio und ihre Komponenten zu veröffentlichen. Somit kommt der Leverage Ratio in der EU momentan lediglich der Charakter eines Monitoring-Instruments zu.

Während einer bis Januar 2017 dauernden Beobachtungsphase soll die Wirkungsweise dieser neuen Kennziffer näher analysiert werden. Diese Überprüfung wird durch die EU-Kommission und die EBA vorgenommen. Im Anschluss wird die EU entscheiden, ob und in welcher Höhe ein verbindlicher Mindestwert für die Leverage Ratio auf europäischer Ebene umgesetzt wird. Eine Einführung als verbindliches Säule 1-Erfordernis wäre ab dem 1.1.2018 möglich.

Umsetzungsstand – Noch nicht beschlossen

2.2.1.4 Grossbritannien

In Grossbritannien hat die Regierung 2010 eine Expertengruppe (Independent Commission on Banking: ICB) beauftragt, Strukturreformen für den britischen Finanzsektor zu prüfen. Die Expertengruppe veröffentlichte auch verschiedene Vorschläge zu einer Stärkung der Eigenkapitalausstattung, welche von der Regierung grossmehrheitlich übernommen wurden. Im Nachgang der Libor-Affäre wurde zudem eine parlamentarische Kommission eingesetzt, welche sich Gedanken zu einer allgemeinen Reform des britischen Finanzsystems machte.

2.2.1.4.1 Risikogewichtete Eigenkapitalanforderungen

Die europäische CRR entfaltet direkte Rechtswirkung in Grossbritannien. Folglich mussten die Behörden den europäischen Vorgaben in Sachen Mindestanforderungen übernehmen resp. ihre Handlungsautonomie ist durch das EU-Regelwerk eingeschränkt. Grossbritannien führt im Vergleich zu Basel III drei zusätzliche Anforderungen ein.

1. Ring-Fence-Puffer: Die Vickers Expertengruppe schlug vor, dass Einheiten, welche unter das Ring-Fence-Erfordernis (Abtrennung systemrelevanter Funktionen von Handelsaktivitäten – vgl. dazu 2.3.4) fallen, einen zusätzlichen Eigenkapitalpuffer von bis zu 3% halten müssen. Die Höhe dieses „Ring-Fence-Puffers“ variiert in Funktion der Relation von risikogewichteten Aktiven zum Bruttoinlandprodukt. Betragen die RWA mehr als 3% des BIP, so kommt der volle Puffer von 3% zu tragen. Liegt die Höhe der RWA zwischen 1-3% des BIP, so kommt zur Berechnung des Kapitalzuschlags eine lineare Skala von 0 bis 3% zur Anwendung. Der „Ring-Fence-Puffer“ und der G-SIB-Kapitalzuschlag des FSB wirken nicht kumulativ, die höhere der beiden Grössen ist entscheidend. Dieses zusätzliche Erfordernis wird über den in der CRD IV vorgesehenen Systemrisikopuffer umgesetzt. Somit gilt in Grossbritannien für den Ring-fenced Teil ein Mindestanforderung von 10% CET1 für grössere Banken.

Für Einheiten, welche nicht dem Ring-Fence-Erfordernis unterliegen, wird kein Zuschlag an CET1 über dem internationalen Minimum eingeführt. Dies unter der Voraussetzung, dass sie glaubwürdige Sanierungs- und Abwicklungspläne sowie genügend Verlustabsorptionsfähigkeit haben.

2. Totale Verlustabsorptionsfähigkeit: Die Regierung unterstützt auch die Empfehlungen der ICB zur Einführung einer Mindestgrösse von totaler Verlustabsorptionsfähigkeit (primary loss absorbing capacity: PLAC). PLAC besteht aus regulatorischem Eigenkapital und bail-in debt (long-term (maturity over 1 year) senior unsecured bonds). Banken sind grundsätzlich in der Zusammenstellung des PLAC aus verschiedenen Kapitalinstrumenten frei. Im Minimum müssen davon jedoch 3% aus CET1 bestehen. Das 17%-Erfordernis gilt für alle Ring-Fence-Banken sowie britische G-SIBs, welche im höchsten Korb nach der Bewertungsgrundlage des FSB zu liegen kommt (G-SIB CET1-Zuschlag von 2,5%). Für G-SIBs in anderen Körben gelten entsprechend niedrige Anforderungen.

3. Zusätzlich sieht Grossbritannien noch zwei „management puffer“ vor: einen 1%-Zuschlag auf das CET1-Erfordernis und einen 2%-Zuschlag auf die Verlustabsorptionsfähigkeit.

In Grossbritannien gilt es bei der Betrachtung der Kapitalerfordernisse folglich zu unterscheiden zwischen Banken, welche systemrelevante Dienstleistungen erbringen, und solchen, die dies nicht tun. Erstere müssen im internationalen Vergleich hohe Anforderungen erfüllen. So gilt für die grössten Banken ein Mindesterfordernis von CET1 von 11% und eine Gesamtkapitalquote von 14,5% (CRR + Ring- Fence-Puffer + Management-Puffer). Für Banken ohne systemrelevante Dienstleistungen gelten die Vorschriften von Basel III. Für die grössten G-SIB wäre die Kapitalquoten folglich 10,5% CET1 und 14% Gesamtkapital. Die totale Verlustabsorptionsfähigkeit erlangt je nach Grösse bis zu 19%.

Abbildung 6:

Loss-absorbency:

Issue	Modelling assumption for this IA
Regulatory capital and PLAC requirements: general	RFBs to meet regulatory minimum capital and PLAC requirements on a solo basis. Banks free to meet capital or PLAC requirements using higher-quality instruments if they choose (e.g. meeting total capital requirement with CET1 only; meeting PLAC requirement using regulatory capital only).
Regulatory capital requirements: RFBs	Minimum Common Equity Tier 1 (CET1): 11% RWAs (= 4.5% Basel III minimum; <u>plus</u> 2.5% Basel III capital conservation buffer; <u>plus</u> 3% Ring-Fence Buffer; <u>plus</u> 1% management buffer) Minimum Tier 1: 12.5% RWAs (= 11% CET1 <u>plus</u> 1.5% Alternative Tier 1 (AT1) capital) Minimum Regulatory Capital: 14.5% RWAs (= 12.5% Tier 1 <u>plus</u> 2% Tier 2 capital) Minimum Tier 1 Leverage Ratio: 3% Total Exposures.
Regulatory capital requirements: non-RFBs	Minimum Common Equity Tier 1 (CET1): 10.5% RWAs (= 4.5% Basel III minimum; <u>plus</u> 2.5% Basel III capital conservation buffer; <u>plus</u> 2.5% G-SIB surcharge; <u>plus</u> 1% management buffer) Minimum Tier 1: 12% RWAs (= 10.5% CET1 <u>plus</u> 1.5% Alternative Tier 1 (AT1) capital) Minimum Regulatory Capital: 14% RWAs (= 12% Tier 1 <u>plus</u> 2% Tier 2 capital) Minimum Tier 1 Leverage Ratio: 3% Total Exposures.
PLAC Requirement: RFBs and non-RFBs	Minimum Primary Loss-Absorbing Capacity (PLAC): 19% RWAs (= 17% regulatory minimum; <u>plus</u> 2% management buffer)
Instruments Eligible to meet PLAC requirement	Regulatory Capital, plus long-term (= term greater than 1 year) senior unsecured bonds.
Group-level PLAC for UK headquartered G-SIBs	Group-level PLAC requirement to apply to all group RWAs where groups assume a 'single point of entry' (SPE) resolution strategies. Group-level PLAC requirement excludes non-EEA entities where groups assume a credible 'multiple point of entry' (MPE) resolution strategies.

Quelle: HM Treasury, Banking Reform, February 2013

Umsetzungsstand – Beschlossen, teils bereits gültig

Der Banking Reform Bill wurde im Dezember 2013 verabschiedet. Die Bank of England hat in einem *Supervisory Statement* dargelegt, dass sie von acht namentlich genannten Grossbanken bereits Anfang 2014 eine CET1-Quote von 7% erwartet (Basel III Fahrplan sieht dies erst für 2019 vor).

Die gesamten Kapitalmassnahmen (inkl. PLAC) sollen gemäss Regierung bis 2015 in endgültiger Form vorliegen. Momentan liegt ein Gesetzesentwurf vor, allerdings gilt es bei UK auch immer die Vereinbarkeit mit EU-Recht im Auge zu behalten.

2.2.1.4.2 Leverage Ratio

Nach langen innenpolitischen Diskussionen hat die englische Zentralbank Ende Oktober 2014 die Ausgestaltung der Leverage Ratio in Grossbritannien bekannt gegeben.¹⁹ Dabei kommt ein dreistufiges System zur Anwendung:

1. Für alle britische Banken gilt eine minimale Leverage Ratio von 3%.
2. Für systemrelevante Banken gilt ein Leverage Ratio Zuschlag wie in den USA („supplementary Leverage Ratio“). Der Zuschlag beträgt 35% des risikogewichteten Risikopuffers und liegt somit für einzelne Institute zwischen 3,35% und 4,05%²⁰.
3. Eine antizyklische Leverage Ratio bei der Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers (momentan inaktiv, bis zu 2.5% der risikogewichteten Anforderungen), welche für alle Banken gilt. Dieser Puffer beträgt ebenfalls 35% der risikogewichteten Anforderungen.

Table A Summary of FPC requests for leverage ratio direction powers and proposed application of direction powers

Component	Population of firms	Timing	Proposed calibration
Minimum leverage ratio requirement	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	Immediately	3%
	All PRA-regulated banks, building societies and investment firms	From 2018, subject to a 2017 review	3%
Supplementary leverage ratio buffer	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	In parallel with corresponding risk-weighted buffer, hence phased from 2016 for G-SIBs and introduced in 2019 for other major domestic UK banks and building societies	35% of the corresponding risk-weighted systemic buffer rates
Countercyclical leverage ratio buffer (CCLB)	G-SIBs and other major domestic UK banks and building societies	Immediately	35% of the risk-weighted countercyclical capital buffer rate
	All PRA-regulated banks, building societies and investment firms	From 2018, subject to a 2017 review	35% of the risk-weighted countercyclical capital buffer rate

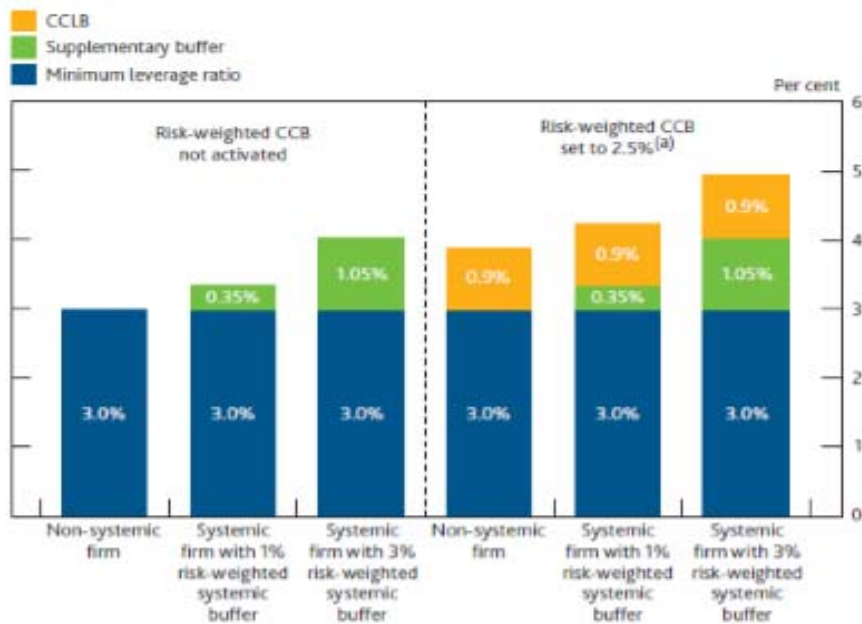
Quelle: Bank of England

Die Anforderungen bezüglich der Leverage Ratio für systemrelevante Banken variieren demnach, gehen aber sicherlich über die internationalen Mindeststandards hinaus. Die Vorgaben für systemrelevante Banken werden sich im Spektrum von 3,35% bis 4,95% befinden.

¹⁹ http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/fs_lrr.pdf.

²⁰ Die genaue Höhe des Systemrisikopuffers ist noch nicht bekannt. Die britische Regierung hat jedoch in Aussicht gestellt, dass dieser Puffer zwischen 1-3% betragen wird.

Abbildung 7: Examples of the components and calibration of the FPC's leverage ratio framework



Quelle: Bank of England

Der Zähler der Leverage Ratio basiert auf den Definitionen der BCBS. Der Nenner der Basisanforderung kann bis zu 25% aus Tier-1 Kapital bestehen. Die restlichen 75% sowie zwingend alle Puffer müssen mit hartem Kernkapital (CET1) erfüllt sein.

Umsetzungsstand – Beschlossen, bereits gültig

Die Regierung wird die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen vor das Parlament bringen. Acht grosse britische Banken müssen eine Leverage Ratio von 3% seit Anfang 2014 erfüllen (supervisory statement der Bank of England).

2.2.1.5 Schweiz

Die Schweiz hat die Vorgaben von Basel III im Laufe des Jahres 2012 in nationales Recht umgesetzt. Die Eigenmittelanforderungen an eine systemrelevante Bank unterscheiden sich von denjenigen anderer Banken. Es werden höhere Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit gestellt. Die prudenziellen Massnahmen umfassen neben den gewichteten auch die ungewichteten Eigenmittelanforderungen. In beiden Fällen sind jeweils drei Anforderungen zu erfüllen: Die Basisanforderung, der Eigenmittelpuffer und die progressive Komponente. Während Basisanforderung und Eigenmittelpuffer fix sind, ist die progressive Komponente variabel. Sie bemisst sich nach der Grösse und Marktanteil einer systemrelevanten Bank. Entsprechend bestehen für diese Banken Anreize, ihre Grösse zu reduzieren, um, ceteris paribus, geringeren Eigenmittelanforderungen unterworfen zu sein. Die FINMA kann zudem Erleichterungen auf die progressive Komponente gewähren, soweit die systemrelevante Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland mit hoher Wahrscheinlichkeit verbessert (vgl. Ausführungen unter 2.4.5.1).

2.2.1.5.1 Risikogewichtete Eigenkapitalanforderungen und Leverage Ratio

Anforderung	Gewichtete Eigenmittel anforderung in % RWA	Ungewichtete Eigenmittel anforderung („Leverage Ratio“) in % Gesamtengagement
Basisanforderung	4.5%	1.04%
Eigenmittelpuffer	8.5%	2.08%
Progressive Komponente	6.0%	1.44%
TOTAL	19.0%	4.56%

Eine Besonderheit der Schweizer TBTF Regulierung ist das eingebaute Anreizsystem mit der variablen Ausgestaltung der progressiven Komponente. Die ursprüngliche Kalibrierung auf 19% Gesamtanforderung basierte auf den Marktanteilen und der Grösse im Jahr 2009²¹. Die Gesamtanforderungen unterliegen daher Schwankungen nach oben und unten. Andererseits können die Gesamtanforderungen auch unter 19% fallen, wenn Marktanteile und Leverage Exposure abgebaut werden, wie dies bei der Credit Suisse heute der Fall ist. Die UBS schreibt in ihrem Jahresbericht 2013: „Aufgrund der geplanten Reduktion unserer Bilanz im Zusammenhang mit der im Oktober 2012 angekündigten beschleunigten Strategieumsetzung und der daraus resultierenden Verringerung des Gesamtengagements gehen wir davon aus, dass sich unsere Anforderungen auf einer vollständigen Umsetzung von 6% auf 4,5% verringern werden“, welches eine Gesamtanforderung von 17,5% ergäbe.²²

Die Basisanforderung ist mittels CET1 zu erfüllen. Das Gleiche gilt für den Eigenmittelpuffer, wobei 35% desselben aus „high triggering CoCos“ bestehen kann. Bei Letzteren handelt es sich um Wandlungskapital, welches in hartes Kernkapital gewandelt wird, wenn das vorhandene harte Kernkapital 7% der risikogewichteten Positionen unterschreitet. Insgesamt gibt es also verlusttragfähige Eigenmittel in Höhe von 13% (4,5%+8,5%) unter der Fortführungsoptik („Going-Concern“).

Die progressive Komponente ist schliesslich in Form von Wandlungskapital zu halten, welches spätestens dann in Eigenkapital wandelt, wenn das vorhandene Kernkapital 5% der risikogewichteten Positionen unterschreitet. Das auf diese Weise entstehende Kapital soll – nebst anderen (Kapital-)Massnahmen – dazu dienen, die Sanierung bzw. geordnete Abwicklung von systemrelevanten Banken zu ermöglichen (siehe 2.4.5.2). Die Höhe der progressiven Komponente ist abhängig von der Bilanzsumme und dem Marktanteil der systemrelevanten Funktionen und wird jeweils hälftig durch die beiden Komponenten bestimmt:

- Marktanteil: Unter einem Marktanteil von 10% in inländisch systemrelevanten Geschäften fällt kein Zuschlag an. Für jeden halben Prozentpunkt, um den der Marktanteil den Anteil von 10 Prozent übersteigt, steigt der Zuschlag um 0,15 Prozentpunkte. Es gilt der höhere der durchschnittlichen Marktanteile des inländischen Kreditgeschäfts und des inländischen Einlagengeschäfts
- Grösse: Unter einem Gesamtengagement von 250 Milliarden CHF wird kein Zuschlag fällig. Für jede Einheit von 25 Milliarden Schweizer Franken über 250 Milliarden Franken steigt der Zuschlag um 0,06 Prozentpunkte.

Für die beiden Grossbanken wurde bereits 2008 als Ergänzung zum risikobasierten Eigenmittelerfordernis ein verbindliche Leverage Ratio eingeführt (EBK Verfügung). Die im Zuge der TBTF Gesetzgebung 2012 beschlossene Leverage Ratio-Anforderung ist als Prozent der risikogewichteten Anforderungen definiert (24% der Anforderung gemäss RWA). Genauso wie

²¹ Bilanzsumme von 1'500 Milliarden CHF und Marktanteil bei systemrelevanten Funktionen von 20%.

²² Siehe auch die Medienmitteilung der FINMA vom 7. Mai 2014 (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-finma-informiert-ueber-tbtf-verfuegungen-20140507.aspx>).

Basel III ist auch die TBTF Gesetzgebung so konzipiert, dass die Leverage Ratio nicht der bindenden Massstab ist, sondern als zusätzliches Sicherheitsnetz fungiert. Im Gegensatz zu Basel III werden in der Schweiz nicht nur eine Leverage Ratio, sondern eine Vielzahl von Leverage Ratios, d.h. auf jedem Kapitalbestandteil (Basisanforderung, Eigenmittelpuffer und Progressiver Komponente) und auf jeder Konsolidierungsstufe verlangt.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2013 (Umsetzung 2013 bis 2019)

Alle Anpassungen in den entsprechenden Gesetzen (BankG) und Verordnungen (BankV, ERV) wurden vorgenommen und die Bestimmungen traten spätestens am 1.1.2013 in Kraft.

2.2.2 Liquidität

2.2.2.1 International

Das Regelwerk Basel III sieht vor, dass die Banken neben strengeren Eigenmittelvorschriften neu auch international harmonisierte, quantitative Liquiditätsvorschriften zu erfüllen haben. Der BCBS hat zwei Liquiditätskennziffern erarbeitet. Diese beiden Standards entfalten ihre Gültigkeit für alle international tätigen Banken. Die internationalen Standardsetzer sehen keine spezifischen quantitativen Liquiditätsregeln für systemrelevante Banken vor.

Mindestliquiditätsquote (LCR)

Mit der Mindestliquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR) soll sichergestellt werden, dass Banken über genügend erstklassige liquide Vermögenswerte verfügen, um ein 30-tägiges Liquiditätsstressszenario zu überstehen. Dieses Stressszenario wird von den Aufsichtsinstanzen festgelegt. Konkret wird sichergestellt, dass eine Bank über einen angemessenen Bestand an lastenfreien erstklassigen liquiden Aktiven (High Quality Liquid Assets: HQLA) verfügt, die an privaten Märkten ohne Weiteres sofort flüssig gemacht werden können. Damit kann der Liquiditätsbedarf in einem Liquiditätsstressszenario von 30 Kalendertagen gedeckt werden. Die LCR von Basel III bezieht sich primär auf die Gruppenebene international tätiger Banken.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2015 (Umsetzung 2015-2019)

Die endgültige Fassung der LCR wurde im Januar 2013 vom BCBS veröffentlicht und soll wie geplant am 1. Januar 2015 in Kraft treten. Um Bedenken, dass die laufenden Bemühungen, um eine Stärkung der Bankensysteme die Finanzierung der Wirtschaftstätigkeit beeinträchtigt, entgegenzuwirken, beginnt die Mindestanforderung zunächst mit 60% und wird dann jedes Jahr um 10 Prozentpunkte angehoben, bis sie am 1. Januar 2019 100% erreicht.

Strukturelle Liquiditätsquote

In Ergänzung zur kurzfristigen Ausrichtung der LCR zielt die strukturelle Liquiditätsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR) auf die längerfristige Fremdkapitalstruktur der Bank ab. Sie soll die übermässige Abhängigkeit der Banken von kurzfristigen Kapitalmarktfinanzierungen begrenzen, damit eine tragfähige Fristenstruktur von Aktiven und Passiven erreicht wird. Sie erfasst die gesamte Bilanz und bietet den Banken Anreize, sich stabile Refinanzierungsquellen zu erschliessen. Demnach muss die Summe der gemäss ihrer dauerhaften Verfügbarkeit gewichteten Passiva (tatsächliche stabile Refinanzierung) die Summe der nach ihrer Liquiditätsnähe gewichteten Aktiven zzgl. des mittelfristigen Finanzierungsbedarfs aus ausserbilanziellen Positionen (erforderliche stabile Refinanzierung) übertreffen.

Abbildung 8: Liquiditätsstandards

Stresstest-Kennziffer (bis 30 Tage)		
Liquidity Coverage Ratio =	$\frac{\text{Bestand an hochliquiden Aktiva}}{\text{Nettozahlungsabgang unter Stress}}$	≥ 1
Strukturkennziffer (bis 1 Jahr)		
Net Stable Funding Ratio =	$\frac{\text{Tatsächliche stabile Refinanzierung}}{\text{Erforderliche stabile Refinanzierung}}$	> 1
Beobachtungskennziffern („Monitoring tools“)		
Ablaufbilanz, Refinanzierungskonzentrationen, Möglichkeiten zur besicherten Finanzierung		

Quelle: FINMA

Umsetzungsstand – Vorschlag

Wesentliche Elemente der NSFR sind noch offen, deren Umsetzung soll denn auch erst 2018 erfolgen. Der BCBS hat die Entwicklung der NSFR als eine Priorität in seiner zweijährigen Planung festgelegt. Die Überarbeitung und Überprüfung der stabilen Finanzierungskennziffer wird voraussichtlich bis Mitte 2016 dauern. Somit ist es auch für einen Vergleich noch zu früh.

Transparenz und Offenlegung

Diese beiden Standards setzen mit der Liquiditätsreserve und der tragfähigen Fristenstruktur an zwei zentralen Aspekten der Liquiditätssteuerung an. Der Liquiditätsstatus von Banken ist jedoch zu komplex, um mit Hilfe von nur zwei Kennzahlen hinreichend abgebildet zu werden. Aus diesem Grund werden die Mindeststandards von einer Reihe von Beobachtungskennziffern flankiert, um eine zusätzliche internationale Harmonisierung sowie eine einheitliche Informationsgrundlage von Heimat- und Gastlandaufsichtsbehörden bei grenzüberschreitend tätigen Instituten sicherzustellen.

So werden die quantitativen Vorgaben durch verstärkte Offenlegungspflichten ergänzt, welcher der BCBS Anfang 2014 finalisierte. Sie sollen für mehr Transparenz und Marktdisziplin sorgen. Die Einhaltung muss ab dem 1.1.2015 erfolgen.

2.2.2.2 USA

Die amerikanischen Behörden, in diesem Falle die amerikanische Zentralbank, FDIC und OCC, haben im Oktober 2013 einen Konzeptvorschlag zur Umsetzung der Mindestliquiditätsquote von Basel III vorgelegt. Der Vorschlag sieht eine dreiteilige Einführung in den USA vor, je nach Grösse des Finanzinstituts.

Der US-Vorschlag sieht für grosse Banken, welche Aktiven über 250 Mrd. USD oder ein ausländisches Engagement von über 10 Mrd. USD aufweisen gewisse Verschärfungen im Vergleich zum Basler Mindeststandard vor²³. So wird für Banken, welche die genannten Schwellenwerte überschreiten, die Mindestliquiditätsquote bereits Anfang 2017 vollumfänglich gültig. Bei der Berechnung der liquiden Aktiven sind Anleihen, welche unterhalb der nationalen Ebene ausgegeben werden, nicht anrechenbar und zudem fallen die Abflussszenarien strenger aus. Die LCR ist sowohl auf konsolidierter Ebene sowie auf Einzelebene anwendbar.

Für Finanzinstitute mit Aktiven zwischen 50 Milliarden und 250 Mrd. USD gilt eine weniger strenge LCR. Für Institute mit weniger als 50 Mrd. Aktiven, gelten die Vorschriften nicht.

Umsetzungsstand – Beschlossen, Gültig ab 2015 (Umsetzung 2015 bis 2017)

Das vorgeschlagene Inkrafttreten ist am 1.1.2015 mit einer zweijährigen Übergangsperiode.

²³ Der Fed Governor Tarullo spricht von „super-äquivalenter“ Umsetzung.

2.2.2.3 EU

In der Europäischen Union wird die LCR durch die CRR umgesetzt, welche im Sommer 2013 angenommen wurde. Die endgültige Ausgestaltung der LCR ist erst bis zum 30. Juni 2014 von der EU-Kommission in Form eines delegierten Rechtsaktes festzulegen. Innerhalb des BCBS war der Widerstand der kontinentalen EU-Staaten gegen die LCR immer hoch, was dafür spricht, dass diese Staaten im Rahmen des EU-Gesetzgebungsverfahrens versuchen werden, den Standard weiter zu verwässern. Insbesondere die Definition der HQLA liefert Handlungsspielraum.

Die LCR wird erst Anfang 2015 bindenden Charakter erhalten. Mitgliedstaaten sind in der Ausgestaltung der Übergangsphase frei. Es ist lediglich vorgeschrieben, dass ein Erfüllungsgrad von mind. 60% ab Inkrafttreten und 100% spätestens 2018 vorgesehen ist. Die LCR muss grundsätzlich wie in den USA auf Einzelinstituts- und Gruppenebene eingehalten werden.

Umsetzungsstand – Vorschlag, Beschluss bis Juni 2014, Gültig ab 2015 (Umsetzung 2015 bis 2018)

Die Einführung der LCR als verpflichtender Mindeststandard erfolgt stufenweise zwischen 2015 und 2018.

2.2.2.4 Grossbritannien

Da die LCR in der CRR enthalten ist, entfaltet sie direkte Rechtswirkung in Grossbritannien. Das innerbritische Liquiditätsregime wird bis zur Einführung der LCR in Europa weiterlaufen.

Die Prudential Regulation Authority (PRA) hat vor Kurzem bekannt gegeben, dass sie die Liquiditätsvorschriften für Banken, welche bereits jetzt eine Mindesteigenmittelquote von 7% CET1 erfüllen, lockert. Diese Reduktion kam auf Vorschlag des Financial Policy Committee (FPC) zustande. Das FPC erhofft sich damit einen Beitrag zum wirtschaftlichen Aufschwung. Folglich hat die PRA bekannt gegeben, das Liquiditätserfordernis für Banken in Grossbritannien auf eine LCR-äquivalente Quote von 80% herabzusetzen (unter dem alten britischen Liquiditätsstandard). Die LCR soll dann sukzessive auf 100% steigen bis 2018.

Umsetzungsstand

Die EU wird die LCR Anfang 2015 einführen. Die PRA wird zum gegebenen Zeitpunkt über den Übergang vom jetzigen Liquiditätsregime zum neuen informieren.

2.2.2.5 Schweiz

Infolge der Krise der UBS wurde im März 2010 für die beiden Grossbanken als „Sofortmassnahme“ ein spezifisches Liquiditätsregime zur Vorbeugung gegen kurzfristig eintretende Liquiditätsnotfälle eingeführt („CH Grossbankenregime“). Dieses hatte die Form einer bilateralen Vereinbarung zwischen der FINMA und den beiden Grossbanken.

Diese (quantitativen) Liquiditätsanforderungen gingen damals weit über die geltenden Anforderungen an die Gesamtliquidität hinaus und nahmen die laufenden Arbeiten des BCBS zur LCR teilweise vorweg. Mit dem Inkrafttreten der neuen Liquiditätsverordnung Anfang 2013 bzw. Mitte Juli 2013 wurden diese bilateralen Vereinbarungen zwischen der FINMA und den beiden Grossbanken als 4. Kapitel „Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken“ in die Liquiditätsverordnung integriert.

Ab dem 1. Januar 2015 müssen systemrelevante Banken sowohl die LCR als auch die Anforderungen nach dem 4. Kapitel LiqV für systemrelevante Banken erfüllen. Insgesamt werden bei den prudenziellen TBTF-Massnahmen zur Liquidität folgende Anforderungen gestellt:

TBTF-Anforderung:		
	CH-Grossbankenregime ²⁴	seit März 2010 ist eine positive Bilanz im 7 und im 30 Tage Stressszenario verlangt
	Liquidity Coverage Ratio (ab Beginn 2015)	zu 100% ab 1.1.2015 zu erfüllen

Die Schweizer Grossbanken müssen die LCR bereits vollumfänglich ab Januar 2015 einhalten²⁵. Die Schweiz macht bei der Definition der HQLA im Vergleich zum heutigen Diskussionsstand des BCBS etwas strengere Vorgaben. Ab dem Jahr 2015 werden das „CH-Grossbankenregime“ und die LCR parallel gelten. Aufgrund der unterschiedlichen Szenarioannahmen ersetzt die LCR das CH-Grossbankenregime nicht. Bisherige Vergleiche der LCR-Anforderungen mit den Anforderungen des CH-Grossbankenregimes zeigen, dass letztere nicht in jedem Fall zu höheren Anforderungen führen müssen. Damit erhöht eine Fortführung beider unterschiedlicher Ansätze die Wahrscheinlichkeit, dass mögliche Liquiditätsengpässe frühzeitig erkannt werden.

Die FINMA wird während der zwei auf das Inkrafttreten der LCR folgenden Jahre die Liquiditätsanforderungen unter der LCR und unter dem CH-Grossbankenregime analysieren, um zu untersuchen, ob Letztere eine höhere Absorptionsfähigkeit im Liquiditätsstress gewährleistet. Abhängig vom Ergebnis der Analyse würde beim Bundesrat gegebenenfalls eine Anpassung der LiqV beantragt.

Umsetzungsstand – Beschluss, Gültig ab 2015 (LCR), Gültig (Grossbankenregime).

2.2.3 Risikoverteilung und Klumpenrisiken

Bei der Risikoverteilung geht es um die Limitierung der Konsequenzen, die der Ausfall eines Kredits für eine Bank hat.

2.2.3.1 International (BCBS / FSB)

Der BCBS hat ebenfalls Regeln zur Reduktion von Klumpenrisiken vorgelegt, in denen es darum geht, das Gegenparteiisiko einer Bank gegenüber einer einzigen Gegenpartei insgesamt zu limitieren und so negativen Dominoeffekten innerhalb des Finanzsystems vorzubeugen. Die Regeln sehen vor, das Engagement auf 25% des Tier 1 Kapitals für alle Banken zu begrenzen.

Für G-SIBs gilt aufgrund der erhöhten Ansteckungsgefahr eine Beschränkung des Engagements auf 15% Tier 1 Kapital. Nationalen Aufsichtsbehörden wird empfohlen, diesen strengeren Standard auf Engagements von D-SIBs und auf Engagements von kleineren Banken gegenüber sowohl G-SIBs als auch D-SIBs auszuweiten.

Umsetzungsstand - Vorschlag

Die endgültigen Regeln wurden im April 2014 veröffentlicht. Die Einhaltung der Vorschriften durch die Banken ist im Einklang mit allen anderen Bestimmungen des Basler Rahmenwerks auf Anfang 2019 vorgesehen.

2.2.3.2 USA

Im Rahmen der DFA-Gesetzgebung hat die amerikanische Zentralbank Regeln für die Beschränkung von Gegenparteiensrisiken vorgelegt. Das US-System sieht eine abgestufte Begrenzung vor. Für Beziehungen unter *major covered companies* oder ausländischen Banken mit Aktiven von über 500 Mrd. USD gilt eine Limite von 10%. Für alle übrigen eine Limite von 25%. Im Unterschied zur Vorgabe des BCBS basiert die Berechnung auf dem Gesamtkapital

²⁴ Liquiditätszuflüsse + Wert des regulatorischen Liquiditätspuffers + stehende Zentralbankfazilitäten > Liquiditätsabflüsse.

²⁵ Für alle übrigen Banken gelten die gleichen Übergangsbestimmungen wie unter Basel III.

und nicht dem [harten] Kernkapital. Somit ist die Vorgabe der USA weniger strikt als diejenige des BCBS.

Zudem gibt es in den USA eine Konzentrationslimite für Finanzinstitute. Diese verbietet einen Zusammenschluss von Instituten, falls diese zusammen mehr als 10% aller Verpflichtungen der Finanzdienstleister ausmachen.

Umsetzungsstand – Gültig

Die Vorschriften zu den Gegenparteirisiken traten Anfang Oktober 2013 in Kraft. Die finalen Regeln zur Konzentrationslimite werden in Kürze erwartet.

2.2.3.3 Europäische Union

Die EU sieht im CRD IV-Paket und der Richtlinie zur Abwicklung und Krisenmanagement von Banken (RRD) ebenfalls Beschränkungen für Gegenparteirisiken vor. So ist das Engagement gegenüber einem anderen einzelnen Finanzinstituten auf 25% des Gesamtkapitals beschränkt und das totale Engagement gegenüber Finanzinstituten im Allgemeinen auf 200% des Gesamtkapital begrenzt.

Im Rahmen der EU Strukturreform (siehe 2.3.3.1) ist auch festgeschrieben, dass das Engagement der „Kerngruppe“ gegenüber der abgeschirmten Handelseinheit 25% nicht überschreiten darf.

Umsetzungsstand – Gültig, gültig ab 2015

Das CRD IV-Paket wurde im Juni 2013 verabschiedet. Die Bestimmungen finden ab Anfang 2014 Anwendung. In Bezug auf die RRD haben sich das europäische Parlament und der Rat im Dezember 2013 auf einen gemeinsamen Vorschlag geeinigt. Die formelle Annahme steht noch aus. Die Richtlinie soll Anfang 2015 in Kraft treten.

2.2.3.4 UK

Die entsprechenden EU-Regeln finden Anwendung.

2.2.3.5 Schweiz

In der Schweiz dürfen Kredite 25% der Eigenmittel der Bank nicht überschreiten. Bei den prudenziellen TBTF Massnahmen wird diese Limitierung dadurch verschärft, dass sich die 25% nicht auf die gesamten Eigenmittel beziehen, sondern nur auf CET1.

Die prudenziellen Massnahmen zur Risikoverteilung beziehen sich aber nicht nur auf die TBTF-Institute selbst. Sie erstrecken sich auch auf Nicht-TBTF-Institute. Dies geschieht dadurch, dass die maximale zulässige Kredithöhe einer Bank gegenüber einer TBTF-Bank stärker limitiert ist als gegenüber einer Nicht-TBTF Bank. Hierdurch wird die bisherige Konzentration von Interbankkrediten gegenüber den TBTF-Banken reduziert und die Diversifikation im Bereich des Interbankengeschäfts gefördert.

Umsetzungsstand – Gültig

2.2.4 Fazit prudenzielle Massnahmen

Die Stärkung der prudenziellen Vorgaben ist eine zentrale Komponente der TBTF-Massnahmen in allen Jurisdiktionen. Sie bezwecken die Krisenresistenz der Banken und somit des Finanzsystems als Ganzes zu stärken. Die einzelnen Anforderungen an die jeweiligen Institute sind teils recht unterschiedlich ausgestaltet. Die meisten Massnahmen sind bereits beschlossen, sie werden allerdings erst in ein bis zwei Jahren gültig und werden zudem über einen längeren Zeitraum gestaffelt eingeführt.

2.2.4.1 Eigenkapital

Allen analysierten Ländern gemein ist, dass sie die Minimalvorgaben von Basel III und vom FSB in Bezug auf den Zuschlag für die Systemrelevanz einhalten. Lediglich die EU hat als einzige Jurisdiktion noch keine verbindliche Einführung der Basel III Leverage Ratio geplant. Ansonsten bleibt keine Jurisdiktion hinter den internationalen Mindeststandard zurück. Vielmehr haben sich einige Jurisdiktionen entschieden, über das internationale Mindestmass hinauszugehen. Bei der risikogewichteten Quote ragen sowohl die Schweiz, die skandinavischen Länder als auch Grossbritannien heraus. *In Sachen Leverage Ratio ist absehbar, dass die USA für G-SIBs am strengsten sein werden. Die genauen Regeln für die geplante Leverage Surcharge stehen allerdings noch nicht fest.*

Die Europäische Union setzt einen verbindlichen Mindestrahmen deckungsgleich mit dem internationalen Minimum, überlässt den Mitgliedstaaten jedoch einen gewissen Spielraum, höhere Anforderungen einzuführen, um auf nationale Gegebenheiten Rücksicht zu nehmen. Wie erwähnt trifft dies bislang nicht auf die Höchstverschuldungsquote zu.

Grossbritannien verlangt insbesondere einen substantiellen Zuschlag beim harten Kernkapital gegenüber den internationalen Regeln für Einheiten, welche systemrelevante Funktionen beinhalten. Ausserdem hat es als einziges Land bereits quantitative Vorgaben an die totale Verlustabsorptionsfähigkeit (inkl. Bail-in-Verbindlichkeiten für den Insolvenzfall) in einem Gesetzesentwurf festgelegt. Auch in zeitlicher Hinsicht agiert Grossbritannien äusserst schnell (jedenfalls in Bereichen, wo nicht der EU-Fahrplan entscheidet).

Die USA übernimmt bei den risikogewichteten Anforderungen die internationalen Vorgaben, geht aber bei der Leverage Ratio über die Basel III-Vorgaben für systemrelevante Banken hinaus. Ausserdem fordern die USA von grossen Auslandsbanken, dass sie ihr US-Geschäft in einer Zwischenholding zusammenfasst. Diese Zwischenholding unterliegt den gleichen prudenziellen Vorschriften in den USA wie einheimische Finanzinstitute.

Die Schweiz liegt bei den Kapitalvorschriften ebenfalls über den internationalen Standards, i.S. risikogewichteter Quote ist sie im internationalen Vergleich gar am strengsten. In Sachen hartes Kernkapital beispielsweise geht jedoch Schweden weiter, Grossbritannien bewegt sich auf Augenhöhe mit der Schweiz. In den USA sollen die risikogewichteten Quoten ebenfalls über dem internationalen Standard zu liegen kommen. Einzigartig an den Schweizer Regeln ist, dass die Gesamtanforderung nach oben nicht begrenzt ist. Der Unterschied stammt von der progressiven Kapitalkomponente der Schweizer TBTF-Regulierung, welche mit wachsendem (sinkendem) Marktanteil und Leverage Exposure automatisch nach oben (unten) angepasst wird. Umgekehrt setzt die Schweizer TBTF-Regulierung Anreize, Marktanteile und Leverage Exposure zu reduzieren, da so auch die Gesamtanforderungen automatisch zurückgehen. Somit ist die Vergleichbarkeit nur zu einem bestimmten Sticht datum aussagekräftig. Auch bei der Leverage Ratio liegt die Schweiz über dem internationalen Minimum, allerdings hinter den Regeln der USA und Grossbritanniens. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass die TBTF-Leverage Ratio direkt an die Höhe der risikogewichteten Vorgaben gekoppelt ist und somit ebenfalls Schwankungen unterliegt.

Die Umsetzungsgeschwindigkeit bei den Kapitalmassnahmen variiert beträchtlich. Während einige den vollen Spielraum der Übergangsphase von Basel III ausschöpfen (EU), gehen andere Länder schneller vor (Grossbritannien). Die Schweiz hat als einziges Land bereits alle Massnahmen endgültig beschlossen.

2.2.4.2 Liquidität

Alle Vergleichsjurisdiktionen folgen dem LCR-Konzept von Basel III. Es bestehen jedoch gewisse Unterschiede bezüglich zeitlicher Ausgestaltung. So gilt für systemrelevante Banken in der Schweiz bereits ab 2015 ein Erfüllungsgrad von mindestens 100%, während dieser in den USA erst ab 2017 und in der EU sowie in Grossbritannien erst ab 2018 erreicht werden muss.

Die Umsetzung der Mindestliquiditätsquote wurde mit Ausnahme der EU bereits beschlossen. Die Schweiz und die USA verfolgen für grosse Finanzinstitute etwas strengere Vorgaben als das internationale Minimum. Eine weitere Besonderheit in der Schweiz ist das Fortbestehen eines Parallelregimes für die Grossbanken während mindestens zweier Jahre.

2.2.4.3 Risikoverteilung

Die Ausgestaltung der Klumpenrisiken-Vorschriften ähnelt sich international, Unterschiede gibt es bei der Berechnungsmethode respektive der Definition des anrechenbaren Eigenkapitals. Ein internationaler Mindeststandard ist gegenwärtig in Bearbeitung. Die USA haben bereits strengere Vorgaben für systemrelevante Banken beschlossen.

2.2.4.4 Fazit

Der Vergleich der unterschiedlichen Ausprägungen der prudenziellen Massnahmen verdeutlicht auch die unterschiedlichen Schwerpunkte in der TBTF-Regulierung in den betrachteten Jurisdiktionen. Die Schweiz legt bei der Adressierung von TBTF den Schwerpunkt auf die Eigenkapitalanforderungen und geht dementsprechend in den Mindestanforderungen zum Teil über die international geltenden Standards sowie die Anforderungen in den anderen Jurisdiktionen hinaus. Im Vergleich dazu sind zum Beispiel die diesbezüglichen Anforderungen in der EU weniger stark ausgeprägt, was unter anderem den verstärkten Fokus auf organisatorische Massnahmen erklärt, der im Folgenden weiter ausgeführt wird.

2.3 Organisatorische²⁶ Massnahmen

Die Erfahrungen mit der jüngsten Krise haben die Diskussion um regulatorische Anforderungen bezüglich der organisatorischen und rechtlichen Struktur von Banken als Massnahmen zur Abschwächung systemischer Risiken wieder neu belebt. Organisatorische Massnahmen werden allgemein als Ergänzung zu den traditionellen prudentiellen Regulierungen erachtet, die im Nachgang zur aktuellen Finanzkrise verschärft wurden. In dieser Hinsicht sind die Ziele struktureller Massnahmen möglicherweise auch komplementär mit jenen der gestiegenen Anforderungen in Bezug auf Kapital, Liquidität und Finanzierung sowie Krisenmanagement und Abwicklung. Die organisatorischen Massnahmen zielen einerseits darauf ab, die Ansteckungsgefahr zwischen unterschiedlichen Bereichen innerhalb einer Bank einzuschränken. Dies geht meistens mit dem Verbot respektive der Auslagerung gewisser als besonders risikoreich eingestuften Aktivitäten einher. Andererseits zielen organisatorische Massnahmen auf die finanzielle und organisatorische Entflechtung innerhalb eines Konzerns ab, um die Abwicklungsfähigkeit eines Instituts zu begünstigen, damit im Krisenfall eine rasche Abtrennung systemrelevanter Dienstleistungen möglich wird.

Eine Trennlinie zwischen verschiedenen Bankdienstleistungen soll grundsätzlich die Gefahr einer Ansteckung verringern. Künstliche Trennlinien erhöhen jedoch im Tagesgeschäft auch die Volatilität und Beschränkungen der freien Kapital- und Liquiditätsflüsse und erhöhen die Anfälligkeit der Einzelteile eines Bankkonzerns. Die Trennbankenvorschläge in verschiedenen Ländern stellen die Dienstleistungen mit schwer kalkulierbaren Risiken denjenigen, die zentral für das Funktionieren einer Volkswirtschaft sind, gegenüber. Letztere sind besonders schützenswert. Dazu gehören beispielsweise das Einlagengeschäft oder die Zahlungssysteme. Die Bestimmung und Abgrenzung von risikoreichen Aktivitäten gestaltet sich jedoch um einiges

²⁶ Im Hinblick auf eine „Weiterentwicklung“ des Schweizer TBTF-Konzeptes wird hier von organisatorischen Massnahmen gesprochen. Gemeint sind damit insbesondere auch strukturelle Massnahmen.

schwieriger. Eigenhandelsaktivitäten fallen hier sicherlich darunter, allerdings ist die Abgrenzung zu Market-Making²⁷ schon schwierig. Dementsprechend wird eine solche Unterscheidung nicht in allen Jurisdiktionen vollzogen wie weiter unten aufgeführt. Zudem kann die Trennlinie an unterschiedlichen Orten gezogen werden.²⁸

Im Weiteren kann eine Trennlinie strikt sein, so dass die zu separierenden Dienstleistungen nicht einmal innerhalb derselben Bankengruppe angeboten werden dürfen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von eigentumsrechtlicher Trennung. Oftmals wird jedoch keine absolute Trennung verlangt. Es genügt, wenn sowohl systemrelevante als auch risikoreiche Dienstleistungen in separaten Einheiten, jedoch als Teil eines Konzerns, organisiert werden. Mit einer solchen organisatorischen und rechtlichen Abtrennung soll im Krisenfall eine rasche Loslösung der systemrelevanten Dienstleistungen ermöglicht werden. Daher sollen diese Einheiten auch ausreichend mit Kapital und Liquidität sowie Support-Funktionen wie bspw. IT und HR ausgestattet sein, damit die Dienstleistungen ohne Unterbruch angeboten werden können („self sufficiency“). Mit einer getrennten Finanzierung der unterschiedlichen Bereiche kann zudem eine unerwünschte Quersubventionierung der einzelnen Bereiche und damit auch eine übermäßige Risikoannahme verhindert werden.

2.3.1 International (BCBS / FSB)

Das FSB-Rahmenwerk anerkennt, dass organisatorische Massnahmen die Risiken von systemrelevanten Finanzinstituten verringern können. Sowohl die Tatsache, dass strukturelle Massnahmen risikoreiches Handeln einschränken können sowie auch der Beitrag zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit werden positiv gewürdigt. Das FSB warnt jedoch genauso vor negativen Folgen für die globalen und regionalen Finanzmärkte aufgrund divergierender nationaler Strukturmassnahmen. Die grenzüberschreitenden Auswirkungen müssen genau im Auge behalten werden.

Mangels internationalen Konsenses innerhalb der G-20 bestehen folglich keine Empfehlungen oder internationale Mindeststandards in Sachen organisatorische Massnahmen, welche als Leitlinien für die nationalen Umsetzungen dienen könnten. Entsprechend unterschiedlich sind denn auch die einzelnen nationalen Massnahmen ausgestaltet.

2.3.2 USA

Die amerikanischen Behörden versuchen über zwei unterschiedliche organisatorische Konzepte die Risiken im Finanzsystem zu mindern und die Finanzstabilität zu fördern. Eine Massnahme führt ein Verbot des Eigenhandels und weiterer risikoreicher Aktivitäten für Banken ein, eine zweite Massnahme zielt auf die Konzernstruktur ausländischer Banken in den USA ab.

2.3.2.1 Volcker Rule

Die so genannte Volcker Rule untersagt den amerikanischen Banken den Eigenhandel und weitere risikoreiche Aktivitäten. Die Volcker Rule ist Teil des Dodd-Frank Act (DFA). Es dauerte mehrere Jahre bis sich die fünf beteiligten Behörden²⁹ auf Einführungsbestimmungen, welche über 1000 Seiten umfassen, einigen konnten. Die Volcker Rule gilt für alle – nicht nur systemrelevante – Banken.

Vereinfacht gesagt, verbietet die Volcker Rule depositenfinanzierten, lizenzierten Geschäftsbanken oder Bankholding-Gesellschaften mit US-Zweig- oder US-Tochtergesellschaft den Eigenhandel sowie das Investment in oder Sponsoring von Hedge Funds und Private Equity

²⁷ Als Market-Making wird die Sicherstellung der Handelbarkeit von Wertpapieren durch kontinuierliches Stellen von Geld- und Briefkursen bezeichnet, wodurch temporäre Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage in weniger liquiden Werten ausglich werden.

²⁸ „Man kann die Hirsche einzäunen, um sie vor den Löwen zu schützen, oder die Löwen einsperren, um sie vom Wild fernzuhalten.“ (John Vickers).

²⁹ FRB, CFTC, FDIC, OCC und SEC.

Funds (unter 3% Kernkapital erlaubt). Es ist somit eine völlige eigentumsrechtliche Trennung vorgesehen. Eigenhandelsgeschäft (mit nachfolgenden Ausnahmen) und Einlagengeschäft dürfen nicht Teil derselben Holding sein. Andere Handelsgeschäfte sind von dem Verbot jedoch nicht betroffen.

Der Eigenhandel umfasst jeden Kauf oder Verkauf von Wertpapieren, Derivaten oder Termingeschäften sowie Optionen auf solche. Die Volcker Rule sieht jedoch zahlreiche Ausnahmen des Verbots vor, so zum Beispiel i) notenbankfähige Wertpapiere (U.S. government, agency, state, and municipal obligations), ii) ausländische Staatsanleihen (in beschränkter Masse), iii) Transaktionen in Zusammenhang mit der Übernahme einer Effektenemission für Kunden (Underwriting), iv) Market-Making-Aktivitäten für Kunden, v) Hedging, vi) Transaktionen im Auftrag von Kunden oder in Zusammenhang mit Verbriefung/Veräusserung von Krediten, sowie vii) Eigenhandel durchgeführt durch Nicht-US-Zweig- oder -Tochtergesellschaften. Auch beim Verbot in Zusammenhang mit Hedge Funds und Private Equity Funds gibt es zahlreiche Ausnahmen, so ist beispielsweise auch hier das Underwriting und Market Making gestattet.

Insgesamt ist die Volcker Rule damit deutlich weniger restriktiv als früher der Glass Steagall Act, welcher von 1933 bis 1999 eine institutionelle Trennung zwischen dem Einlagen- und Kreditgeschäft sowie dem Wertpapiergeschäft für gewisse Banken in den USA vorsah.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2015

Die endgültigen Regeln wurden von den Behörden im Dezember 2013 veröffentlicht und treten am 1. April 2014 in Kraft. Die Umsetzungsfrist läuft bis zum 15. Juli 2015, ein Jahr länger als der DFA vorsieht. Von den Banken wird ein ihrer Tätigkeit in diesen Bereichen entsprechendes Compliance-Programm und ein Zahlen-Reporting an die Aufsichtsbehörden verlangt.

2.3.2.2 Organisatorische Massnahmen für Auslandsbanken

Als zweite organisatorische Massnahme hat die amerikanische Zentralbank Regeln für verstärkte Regulierungs- und Aufsichtsstandards für ausländische Banken mit US-Geschäftstätigkeit erlassen (vgl. auch 2.2.1.2). Demnach müssen Auslandsbanken mit einer US-Bilanzsumme von mehr als 50 Mrd. USD ihr amerikanisches Geschäft in einer Zwischenholding (Intermediate Holding Company: IHC) bündeln. Damit werden laut amerikanischer Zentralbank 15 bis 20 Auslandsbanken wie amerikanische Grossbanken behandelt. Diese Zwischenholding hat dann – wie eine regulierte amerikanische Grossbank – die einschlägigen Kapital- und Liquiditätsanforderungen zu erfüllen, Stresstests zu durchlaufen und weiteren prudentiellen Anforderungen zu genügen.

Dieses Erfordernis wurde von der Zentralbank eingebracht und war so nicht im DFA vorgesehen. Die Anforderungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass in der jüngsten Finanzkrise viele ausländische Banken in den USA substantielle öffentliche Unterstützung erhielten. Mit diesen Massnahmen soll eine konsistente und verstärkte Aufsicht und Regulierung der Tätigkeiten der ausländischen Banken in den USA ermöglicht werden, um die Finanzstabilität in den USA insgesamt zu erhöhen. Bedenken von ausländischen Staaten und Banken wurden weitgehend nicht berücksichtigt.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2016

Die amerikanische Zentralbank hat im Februar 2014 die endgültigen Regeln vorgelegt. Die betroffenen Auslandsbanken haben bis Juli 2016 Zeit, die Vorschriften umzusetzen. Die grössten Auslandsbanken werden zudem erst im Januar 2018 bestimmte Verschuldungsgrenzen (Leverage Ratio) einhalten müssen.

2.3.3 Europäische Union

Die Europäische Union setzte eine Expertengruppe (benannt nach dem Vorsitzenden Erkki Liikanen) ein, welche prüfen sollte, ob sich im Nachgang der Finanzkrise und in Ergänzung bereits eingeleiteter Regulierungen strukturelle Reformen aufdrängen. Die Expertengruppe

veröffentlichte im Oktober 2012 ihren Bericht. Die Expertengruppe schlägt darin die Ausgliederung des Eigenhandels und anderer signifikanter Handelsaktivitäten für Grossbanken vor. Beide Teile müssen rechtlich getrennt sowie individuell finanziert und kapitalisiert sein, dürfen im Gegensatz zur Volcker Rule jedoch Teil derselben Holding bleiben.

2.3.3.1 EU-Kommissionsvorschlag zur Strukturreform

In Anlehnung an die Empfehlungen der Liikanen-Gruppe hat die EU-Kommission Anfang 2014 einen Verordnungsentwurf über strukturelle Massnahmen im EU-Bankensektor veröffentlicht. Der Vorschlag umfasst zwei Kernelemente:

1. Das Verbot des Eigenhandels in Finanzinstrumenten und Waren für die Gruppe oder einzelne Einheiten der Gruppe. Eigenhandel wird dabei eng definiert als Handel für eigene Rechnung zum ausschliesslichen Zweck der Gewinnerzielung der Bank ohne jede Verbindung zu einer Kundentätigkeit oder zur Absicherung von Unternehmensrisiken. Betroffenen Instituten ist es ebenfalls untersagt, Investitionen in die meisten Arten von Hedge Funds zu tätigen, mit dem ausschliesslichen Ziel, Gewinn auf eigene Rechnung zu erwirtschaften. Die Kommission beobachtet, dass die europäischen Banken momentan wenige Aktivitäten betreiben, die unter ein solches Verbot fallen. Sie fürchtet sich jedoch davor, dass diese Geschäftsaktivitäten wieder auf Vorkrisenniveau steigen könnten, sobald sich das Umfeld verbessert. Die Kommission anerkennt auch die Probleme bei der Abgrenzung zwischen Eigenhandel und Market-Making und nimmt daher eine enge Definition von Eigenhandel vor. Der Handel mit Schuldverschreibungen der EU-Staaten ist ausdrücklich nicht betroffen.
2. Die Befugnis und in bestimmten Fällen die Pflicht der Aufsichtsbehörden, die Übertragung anderer bestimmter Handelstätigkeiten wie Market-Making, Handel mit komplexen Derivaten und Verbriefungen auf separate Handelsunternehmen innerhalb der Gruppe zu verlagern. Die Banken müssen die Tätigkeiten nicht abtrennen, wenn sie ihrer Aufsichtsbehörde gegenüber glaubhaft nachweisen können, dass die entstehenden Risiken auf anderem Wege gemindert werden können. Institute, welche Einlagen annehmen, dürfen folglich diese Handelstätigkeiten nur in der gleichen Rechtseinheit ausführen, solange die Aufsichtsbehörde nicht entscheidet, dass eine Auslagerung in eine separate Einheit erfolgen muss. Diese „Handelseinheit“ unterliegt gewissen Einschränkungen. So darf sie keine Einlagen annehmen, welche unter die Einlagensicherung fallen oder Zahlungsverkehrsdienstleistungen für Retail-Kunden anbieten. Aufsichtsbehörden haben sich mit Abwicklungsbehörden zu koordinieren, da die RRD ebenfalls vorsieht, dass Abwicklungsbehörden strukturelle Veränderungen (rechtlicher und organisatorischer Natur) veranlassen können, sofern Hindernisse für eine effektive Abwicklung bestehen.

Dieser Vorschlag gibt denn auch vor allem einen minimalen gemeinsamen Rahmen vor, wobei die einzelnen Mitgliedstaaten weitergehende Massnahmen treffen können. Eine Abtrennung weiterer risikoreicher Aktivitäten neben dem engen Eigenhandelsverbot wird der Entscheidung der nationalen Aufsichtsbehörden überlassen.

Betroffen von den neuen Regeln sind nur grosse Banken, namentlich europäische G-SIBs (gemäss FSB) und Banken, welche in drei aufeinanderfolgenden Jahren Gesamtvermögenswerte von über 30 Mrd. EUR aufweisen und deren Handelstätigkeiten und Verbindlichkeiten mehr als 70 Mrd. EUR betragen oder 10% ihrer Gesamtvermögenswerte übersteigen. Die ausländischen Tochter- und Zweiggesellschaften von EU-Banken in Drittstaaten sowie die Tochter- und Zweiggesellschaften ausländischer Banken in der EU fallen ebenfalls unter die Regelung, sofern diese die Schwellenwerte übersteigen. Ausnahmen sind möglich, falls in anderen Ländern äquivalente strukturelle Massnahmen zur Anwendung kommen.

Die Bestimmungen gelten nicht für Mitgliedstaaten, welche zum Zeitpunkt des Beschlusses (Januar 2014) bereits über eine Gesetzgebung verfügen, die eine gleichgelagerte Abtrennung bereits vorschreibt. Deutschland, Frankreich, Belgien und Grossbritannien könnten von dieser Ausnahmebestimmung Gebrauch machen.

Umsetzungsstand – Vorschlag, geplante Umsetzung ab 2017 und 2018

Es handelt sich um einen Vorschlag der EU-Kommission, welcher im Trilog Verfahren ebenfalls durch das Parlament und den Ministerrat bestätigt werden muss. Der Zeitplan sieht eine Verabschiedung bis spätestens Mitte 2015 vor. Der Entwurf sieht vor, dass das Verbot des Eigenhandels Anfang 2017 und die Vorgaben zur Ausgliederung der Handelsaktivitäten Mitte 2018 in Kraft treten.

2.3.3.2 Deutschland und Frankreich

Deutschland und Frankreich waren innerhalb der EU die stärksten Fürsprecher für Vorschriften zu organisatorischen Massnahmen. Sie haben bereits vor der EU-Kommission entsprechende Gesetze erlassen.

Deutschland

Ausgehend von den Liikanen-Empfehlungen wurde im Februar 2013 in Deutschland ein Gesetzesentwurf zur „Abschirmung von Risiken und zur Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ vorgelegt. Die Abschirmung riskanter Geschäfte von solchen mit Kunden soll das Kundengeschäft sichern. Grosse Banken werden verpflichtet, Handels- und Kundengeschäft funktional zu trennen. Im Krisenfall kann damit das nicht kundenbezogene Handelsgeschäft leichter abgespalten und abgewickelt werden. Das Gesetz verfolgt also gleichzeitig die Ziele, die Ansteckungsgefahr durch risikoreiche Geschäfte zu reduzieren und Vorkehrungen für den Krisenfall zu treffen.

Einlagenkreditinstitute und Gruppen, denen Einlagenkreditinstitute angehören, dürfen nicht mehr zugleich das Einlagen- und das Eigengeschäft, d.h. die Anschaffung oder die Veräusserung von Finanzinstrumenten auf eigene Rechnung innerhalb derselben Einheit betreiben. Sie müssen den Eigenhandel vielmehr in eine rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch selbstständige Gesellschaft ausgliedern. Kredite an und Garantien zugunsten von Hedge Funds und vergleichbaren Unternehmen mit hohem Fremdkapitaleinsatz dürfen nur noch durch die den Eigenhandel betreibende selbstständige Gesellschaft vergeben werden. In Anlehnung an die Empfehlungen der Liikanen-Expertengruppe finden die Regelungen nur Anwendung, wenn die Handelsaktivitäten des Instituts mehr als 20% der gesamten Bilanzsumme ausmachen oder grösser als 100 Mrd. EUR sind.

Zulässig für das Einlagenkreditinstitut bleibt hingegen das Erbringen des Eigenhandels mit Kundenbezug, also die Anschaffung und Veräusserung von Finanzinstrumenten auf eigene Rechnung als Dienstleistung für andere. Dazu gehört auch das Market-Making. Um jedoch besonderen Fällen gerecht zu werden, wird eine Befugnis für die BaFin geschaffen, im Einzelfall auch die Abtrennung der Market-Making-Aktivitäten zu verlangen.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2015

Der Beschluss zum Abschirmungsgesetz wurde im August 2013 gefällt. Der Grossteil des Beschlusses tritt auf Anfang 2014 in Kraft. Die Verbote gelten per 1. Juli 2015.

Frankreich

In Frankreich wird mit einem neuen Gesetz das Ziel verfolgt, Bankkunden besser zu schützen, die Spekulationen zu begrenzen sowie die Finanzierung der Realwirtschaft zu stärken. In Bezug auf organisatorische Massnahmen schreibt das Gesetz die Ausgliederung von spekulativen Aktivitäten (Eigenhandel, Kreditgeschäfte mit Hedge Funds) in separate Einheiten (es gibt gewisse Ausnahmen z.B. für Market-Making) vor sowie deren Unterlegung mit mehr Eigenkapital bis 2015 vor. Die separate Einheit darf keine Kundeneinlagen entgegen nehmen. Die Grösse der Einheit ist beschränkt im Verhältnis zur Gesamtfinanzgruppe und die Gruppe muss Risikolimiten gegenüber der riskanten Einheit einhalten.

Zudem führt Frankreich ein Verbot von hochspekulativen Aktivitäten ein, worunter die besonders schnellen Transaktionen im Hochfrequenzhandel oder der Handel mit Derivaten auf Basis von Agrarprodukten fallen.

Umsetzungsstad – Beschlossen, gültig ab 2015

Das Gesetz zur Trennung und Regulierung von Bankgeschäften ist im Juli 2013 in Kraft getreten. Wirksam ist das Gesetz ab 2015.

2.3.4 Grossbritannien

In Grossbritannien hat eine unabhängige Expertenkommission (Independent Commission on Banking: ICB) im September 2011 Empfehlungen zur Struktur des britischen Bankensystems veröffentlicht, welche im Dezember 2013 im Financial Services (Banking Reform) Act umgesetzt wurden. Als zentrales Element verlangt das Gesetz die Schaffung einer separaten Einheit innerhalb des Konzerns, welcher die volkswirtschaftlich schützenswerten Dienstleistungen zusammenfasst. Wie an anderer Stelle beschrieben (2.1.4), unterliegt diese Einheit einem höheren Eigenkapitalerfordernis.

Unter dem Begriff „Ring-Fence“ sollen zentrale Bankdienstleistungen geschützt werden, die bei einer vorübergehenden Unterbrechung eine signifikante direkte Auswirkung auf die britische Wirtschaft, insbesondere auf die Privathaushalte und die kleinen und mittleren Betriebe hätten. Mit „zentralen Bankdienstleistungen“ sind konkret die Entgegennahme von Depositen und die Ausführung von Zahlungen von den Bankkonten gemeint. Diese Aktivitäten müssen in einer speziellen Einheit zusammengefasst werden. Der Ring-Fencing-Regelung unterstehen jedoch nicht die Depositen von grossen Unternehmen (Umsatz mehr als 6.5 Mio. GBP), vermögenden Privatpersonen, Nicht-EWR-Ländern (UK obligatorisch, EWR-Länder freiwillig) sowie Finanzinstituten. Die Vorschriften richten sich an Banken und Bankgruppen mit Hauptsitz in Grossbritannien. Es besteht eine De-Minimis-Ausnahme: Banken mit Ring-Fence-Depositen von weniger als 25 Mrd. GBP unterstehen nicht den Ring-Fence-Regeln. Die Ring-Fence Anforderung soll nur für grosse Banken gelten und somit Markteintrittsbarrieren und übermässige Kosten für kleine Institute vermeiden.

Es werden der Ring-Fence Einheit gewisse Aktivitäten verboten. Grundsätzlich dürfen keine Investitionen im Eigenhandel und weitere Investmentbank-Aktivitäten getätigt werden („dealing in investments as principal“). Dazu zählt auch die Kreditvergabe an Finanzinstitute. Zudem legte das Finanzministerium in einem Zusatz fest, dass auch der Handel von physischen Rohstoffen untersagt ist. Ausgenommen von den genannten Restriktionen sind jedoch: i) einfache Derivate für Kunden (Termingeschäfte, Futures und Swaps beschränkt auf Währungen, Zinsen oder Rohwaren), ii) Verbriefung eigener Aktiven, iii) Debt-Equity-Swaps und iv) Absicherung der eigenen Risiken.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2019

Das Gesetz wurde im Dezember 2013 beschlossen. Die Regierung hat die Ausführungsbestimmungen bis 2015 in Aussicht gestellt. Die Umsetzung der Schritte soll bis 2019 erfolgen.

2.3.5 Schweiz

Einen wichtigen Stellenwert im Rahmen der Stärkung der Stabilität des Finanzsektors nimmt in der Schweiz die Planung für den Notfall, die Stabilisierung und die Abwicklung ein. Diese Massnahmen sehen gewisse Vorgaben in Bezug auf die Organisationsstruktur der Bank vor. Die TBTF-Gesetzgebung hingegen enthält keine konkreten Vorgaben zu Konzernstruktur oder Organisation. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip gibt die TBTF Gesetzgebung das Ziel vor, dass über ein Notfallplan die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gesichert werden muss. Die Ausgestaltung und Umsetzung liegt jedoch in der Verantwortung der entsprechenden Bank. Nur wenn das Ziel nicht erreicht wird, kann die FINMA konkrete Vorgaben, die auch eine Änderung der Konzernstruktur oder der Organisation beinhalten können, machen. Die Schweiz verzichtet bewusst auf einen direkten Eingriff in die Unternehmensstruktur und die Geschäftsmodelle betroffener Banken.

Die Vorgaben der Schweiz fokussieren demnach stark auf die Verbesserung der Abwickelbarkeit eines TBTF Instituts und verzichtet auf konkrete organisatorische Vorgaben oder Geschäftsverbote. In der Schweiz stehen die organisatorischen Massnahmen in einem eindeutigen Zusammenhang mit den Plänen für das Krisenmanagement und die Abwicklung von systemrelevanten Banken (vgl. dazu auch 2.4.5.1).

2.3.5.1 Notfallplanung

Art. 9 Abs. 2d BankG schreibt vor, dass eine systemrelevante Bank eine *Notfallplanung hinsichtlich Struktur, Infrastruktur, Führung und Kontrolle sowie konzerninterner Liquiditäts- und Kapitalflüsse* so vorsehen muss, dass diese umgehend umgesetzt werden kann und im Fall drohender Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist. Die im Gesetz vorgeschriebene *Notfallplanung* wird in den Artikeln 21 bis 21c der Bankenverordnung weiter konkretisiert. Die systemrelevante Bank muss demnach sicherstellen, dass ihre systemrelevanten Funktionen gemäss Art. 8 BankG im Fall drohender Insolvenz *unabhängig von den übrigen Teilen der Bank* ohne Unterbrechung weitergeführt werden können. Soweit dies für die ununterbrochene Weiterführung der systemrelevanten Funktionen notwendig ist, sind die Massnahmen des Notfallplans *vorbereitend umzusetzen*.

Gemäss dem Kommentar zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung³⁰ hat die Bank im Wesentlichen die Wahl zwischen drei Optionen: Sie kann einen unabhängigen, funktionsfähigen und in der Schweiz domizilierten Rechtsträger mit einer Bewilligung zum Betrieb von Bankgeschäften errichten, auf den im Fall der drohenden Insolvenz die systemrelevanten Funktionen übertragen werden. Alternativ kann sie die systemrelevanten Funktionen bereits vorgängig, d.h. im Rahmen des bestehenden Geschäftsmodells, in einem in der Schweiz domizilierten Rechtsträger zusammenführen. Dies ist mit dem Vorteil verbunden, dass sich die systemrelevanten Funktionen im Tagesgeschäft bereits bewährt haben und somit die Sicherheit besteht, dass deren Weiterführung erforderlichenfalls funktionieren wird. Schliesslich kann die Bank mit einem Dritten konkursresistente Vereinbarungen treffen, wonach sie im Fall der drohenden Insolvenz die systemrelevanten Funktionen auf diesen überträgt.

Genügt der Notfallplan den Anforderungen an den Nachweis zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Fall einer drohenden Insolvenz nicht, so kann die FINMA nach zweimaliger Fristansetzung und Feststellung von Mängeln einen *Rechtsträger für die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz* oder die *Anpassung der rechtlichen und operativen Struktur*, um eine Ausgliederung dieser Funktionen in kurzer Zeit zu ermöglichen, verlangen. Die Aufsichtsbehörde greift somit in Bezug auf die vom Gesetz geforderten organisatorischen und strukturellen Massnahmen in der Schweiz nur subsidiär ein in Bezug auf die vom Gesetz geforderten organisatorischen und strukturellen Massnahmen. Durch den Verzicht auf vordefinierte, strukturelle Anforderungen gewährleistet das Schweizer Modell im Vergleich zu anderen internationalen Ansätzen mehr Flexibilität und kann auf die unterschiedlichen Geschäftsmodelle der systemrelevanten Banken zugeschnitten werden. Sowohl UBS und CS haben angekündigt, die in der Schweiz als systemrelevant bezeichneten Funktion in eine eigenständige Rechtseinheit auszugliedern.

Der Schweizer Ansatz sieht zudem einen starken Anreiz für die Banken vor, ihre Organisationsstruktur weiter anzupassen. Falls die Massnahmen der Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit über den gesetzlich vorgesehenen Notfallplan hinaus (vgl. dazu auch 2.4.5.1) mit hoher Wahrscheinlichkeit verbessern, kann die FINMA Erleichterungen auf der progressiven Eigenmittelkomponente gewähren. Übertrifft somit eine Bank die an sie gestellten organisatorischen Mindestanforderungen, so wird dies durch Erleichterungen bei den Eigenmittelanforderungen

³⁰ Kommentar zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung – Umsetzung der Änderung des Bankengesetzes vom 30. September 2011 (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; „too big to fail“), vom 20. Juni 2012.

honoriert. Die Gewährung dieser Rabatte unterliegt jedoch strengen Anforderungen, wodurch eine angemessene Eigenmittelhöhe sichergestellt wird.

Dieser Lösungsansatz findet international keine Parallele, ist aber insofern interessant, als er bis zu einem gewissen Grad die Austauschbarkeit von organisatorischen Anpassungen seitens der Bank und den besonderen Eigenmittelanforderungen ermöglicht. Die Logik dahinter ist darin zu sehen, dass das Restrisiko für den Staat durch beide Massnahmen reduziert werden kann. Zusätzliche Eigenmittel senken die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz, wohingegen strukturelle Massnahmen deren Auswirkungen verringern. Sind somit geeignete organisatorische Massnahmen getroffen worden, so entfällt zu einem gewissen Grad die Rechtfertigung für den Eigenmittelzuschlag. Diese genuin schweizerische Lösung ermöglicht somit eine jederzeit gut austarierte Gesamtlösung.

2.3.6 Fazit organisatorische Massnahmen

Die USA, Grossbritannien, Deutschland, Frankreich sowie in Zukunft allenfalls die EU verlangen als Lehre aus der Krise in der einen oder anderen Form organisatorische Anpassungen von den systemrelevanten Banken. International konnte sich im Gegensatz zu den prudenziellen Massnahmen oder den nachfolgenden Massnahmen für den Krisenfall jedoch bislang kein übergeordneter von der G-20 anerkannter internationaler Standard durchsetzen. Folglich fehlt ein Anker zur vergleichenden Analyse der verschiedenen Massnahmen. Die einzelnen Massnahmen unterscheiden sich denn auch stark resp. eine Kategorisierung gestaltet sich als schwierig.

Die USA und in geringerem Mass die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Regeln fordern eine eigentumsrechtliche Abtrennung von Eigenhandel und anderen riskanten Geschäften. Es ist für eine Bank nicht möglich, sowohl Einlagengeschäft als auch Eigenhandel zu betreiben. In Grossbritannien ist dies – bis zum möglichen Inkrafttreten von EU-Regeln – hingegen weiter möglich, da zwar für die Ring-Fence-Einheit ebenfalls ein solches Verbot gilt, nicht jedoch für die Handelseinheit der Bank.

Auch die Definitionen dessen, was zulässig ist, variieren stark und es gelten viele Ausnahmeregeln. In den USA beispielsweise ist Market-Making vom Verbot ausgenommen. Beim EU-Vorschlag liegen die zulässigen Aktivitäten weitestgehend im Ermessen der jeweiligen Aufsichtsbehörden. Beiden gemein ist, dass Schuldverschreibungen der jeweiligen Staaten nicht unter das Verbot fallen.

Die strukturellen Massnahmen in den USA finden auf alle Banken unabhängig der Grösse und des Risikoprofils Anwendung. In der europäischen Union und Grossbritannien sind nur grössere Institute betroffen. In der Schweiz betreffen die organisatorischen Massnahmen nur die als systemrelevant eingestuften Banken.

Während die EU und die USA den Eigenhandel als besonders riskante Aktivität verbieten, bestimmt Grossbritannien umgekehrt die besonders schützenswerten Dienstleistungen und fordert eine Auslagerung dieser Funktionen innerhalb des Konzerns. Die Definition fokussiert hier also nicht auf die riskanten Geschäfte, sondern auf die zu schützenden Funktionen. Es ist auch keine vollständige Trennung der beiden Bereiche vorgesehen. Es gelten für beide Teile der Bank jedoch unterschiedliche Kapitalanforderungen. Diese funktionale Trennung der systemrelevanten Funktionen erleichtert ebenfalls deren Fortbestand im Krisenfall. Die Volcker Rule in den USA hingegen zielt einzig darauf ab, Ansteckungsgefahren innerhalb eines Konzerns zu unterbinden. Sie trägt nichts zu einer verbesserten Sanier- und Liquidierbarkeit bei, da sie keine Angaben zu einer finanziellen oder operationellen Entflechtung der Bank macht. Im Gegensatz zu den USA wird in Grossbritannien nicht versucht, eine Trennlinie zwischen den verschiedenen Arten des Handels zu ziehen.

Das übergeordnete Ziel der organisatorischen Massnahmen bei den schweizerischen Regelungen bildet die Weiterführung systemrelevanter Funktionen resp. die Verbesserung der Abwickelbarkeit. Auch in anderen Ländern wird auf die Nützlichkeit für diese Zwecke hingewiesen (beispielsweise Ring-Fence in Grossbritannien), die Verbindung ist jedoch weniger stark. Im








Gegensatz zur Volcker Rule und dem EU-Kommissionsvorschlag steht die Abtrennung von Eigenhandel und risikoreichen Aktivitäten jedoch beim Schweizer Modell nicht im Vordergrund.





Eine Schweizer Besonderheit ist das Prinzip der Subsidiarität. Nachdem die SNB die Systemrelevanz eines Bankinstituts festgelegt hat, besitzt eine solche Bank die Möglichkeit, die geforderten Pläne selbst zu erstellen. Dabei kann sie beurteilen, in welchem Umfang Massnahmen in Bezug auf die Organisationsstruktur erforderlich erscheinen und inwiefern diese bereits vorbereitend oder erst im Bedarfsfall umgesetzt werden müssen. Die FINMA prüft diese Pläne und würde erst dann eingreifen, wenn Mängel nicht durch die Bank selbst behoben worden sind. Die gesetzlichen Vorschriften geben also das Ziel, jedoch nicht die konkrete Umsetzung vor. So kann jedes systemrelevante Institut für sich das geeignete System wählen. Da in der CH nur wenige SIBs vorhanden sind und diese zudem sehr unterschiedlich sind (UBS, CS, ZKB und seit Juni 2014 auch die Raiffeisen Gruppe), macht dieser Lösungsansatz durchaus Sinn.

Abbildung 9 verdeutlicht graphisch die unterschiedlichen Ansätze im Zusammenhang mit Trennbankensystemen und deren unterschiedlichen Ausprägungen hinsichtlich der betroffenen Aktivitäten und in welchem Umfang die Aktivitäten getrennt werden müssen. Im Schweizer TBTF-Regime wurde bewusst auf strikte organisatorische Vorgaben und Verbote verzichtet. Die Fortführung der systemrelevanten Funktionen muss jedoch über einen Notfallplan gewährleistet sein. Dies macht gewisse organisatorische Änderungen notwendig.

Abbildung 9:

Trennbankenmodelle unterscheiden sich im Umfang der Trennung und der Definition der Ring-fenced-Aktivitäten

Definition der Aktivitäten	Umfang der Trennung	„Moderate funktionale Trennung“	„Strikte funktionale Trennung“	„Eigentumsrechtliche Trennung“
„Enge“ Handelseinheit/ „Breite“ Krediteinheit Z.B. Eigenhandel + Exposures ggü. Venture Capital/Private Equity/Hedge-Fonds		 (Baseline)		(Volcker Regel ¹)  (Barnier Vorschlag – Baseline) 
„Medium“ Handelseinheit/ „Medium“ Krediteinheit Z.B. Eigenhandel + Market Making (MM)		 (bei umfangreicherer Trennung)	(Liikanen Vorschlag)  (Barnier Vorschlag – bei Aktivierung umfangreicherer Trennung ²) 	
„Breite“ Handelseinheit/ „Enge“ Krediteinheit Z.B. alle Investment-Banking-Aktivitäten			 (ICB Vorschlag)	

Operative Ausgestaltung				
				
Krediteinheit	<ul style="list-style-type: none"> Einlagengeschäft Zahlungssysteme Kredite Market Making Hedging Underwriting 	<ul style="list-style-type: none"> Einlagengeschäft Zahlungssysteme Kredite 	<ul style="list-style-type: none"> Einlagengeschäft Zahlungssysteme Kredite 	<ul style="list-style-type: none"> Einlagengeschäft Zahlungssysteme Kredite
Handelseinheit	<ul style="list-style-type: none"> Eigenhandel Investitionen in HF und PE 	<ul style="list-style-type: none"> Market Making Hedging Underwriting 	<ul style="list-style-type: none"> Eigenhandel Investitionen in HF und PE Market Making Hedging Underwriting 	<ul style="list-style-type: none"> Market Making Hedging Underwriting
Nicht mehr angeboten	-	<ul style="list-style-type: none"> Eigenhandel Investitionen in HF und PE 	-	<ul style="list-style-type: none"> Eigenhandel Investitionen in PE und HF

1 Betrifft auch Schweizer Banken mit verbundenen Unternehmen in den USA

2 Eigentumsrechtliche Trennung für Eigenhandel würde weiterhin bestehen bleiben

Quelle: Credit Suisse

2.4 Massnahmen für den Krisenfall

Eine der wesentlichen Lehren aus der Finanzkrise ist, dass geeignete Instrumente entwickelt werden müssen, um insbesondere auch systemrelevante Banken und Bankengruppen in einem geordneten Verfahren entweder zu sanieren oder abzuwickeln. Eine glaubwürdige Konkursdrohung ist der beste Weg, die Marktordnung wieder herzustellen und den verschiedenen Problemen von TBTF Herr zu werden.

Da ein geordneter Marktaustritt einer grossen und stark vernetzten Bank mit den Mitteln des herkömmlichen Insolvenzrechts nur in Ausnahmefällen zu bewältigen ist, wurde sowohl auf internationaler wie auch nationaler Ebene intensiv an einer Verbesserung des Insolvenzinstrumentariums gearbeitet. Mittlerweile nach den beschlossenen Schritten bei den prudenziellen Massnahmen ist die Schaffung und Umsetzung internationaler Regelungen zur Abwicklung insolventer Finanzunternehmen das wichtigste Thema der internationalen Regulierungsgenda im Bereich der Systemrisiken.

2.4.1 International (BCBS / FSB)

2.4.1.1 Grundlage: Key Attributes

Dem Ziel, gescheiterte Finanzinstitute aus dem Markt ausscheiden zu lassen, ohne die Systemstabilität zu bedrohen oder auf Unterstützung durch die Staatskasse angewiesen zu sein, dient ein neuer internationaler Standard für Abwicklungsregime, der vom FSB erarbeitet wurde: die „Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions“ (Key Attributes).³¹ Die G-20 haben die Key Attributes als internationalen Standard verabschiedet.³²

Die Key Attributes bestimmen erstmals auf globaler Ebene wesentliche Ausgestaltungsmerkmale nationaler Abwicklungssysteme. Die Key Attributes enthalten unter anderem Vorgaben zum allgemeinen Rechtsrahmen für die Sanierung und Abwicklung von G-SIBs, zu den Befugnissen nationaler Abwicklungsbehörden und deren grenzüberschreitender Zusammenarbeit, zur Handhabung von Ausgleichsvereinbarungen und zur Behandlung von Gläubigeransprüchen. Die Key Attributes beinhalten ebenfalls verschiedene Instrumentarien, welche die geordnete Abwicklung von systemrelevanten Finanzinstituten ohne den Einsatz von Steuergeldern zum Ziel haben. Namentlich aufgelistet sind das Instrument des Bail-in, die Brückenbank und den Vermögenstransfer. Speziell auf systemrelevante Banken zugeschnitten sind vier Elemente:

1. *Gründung von Crisis Management Groups (CMG)*: Mit den CMGs wird ein Mechanismus zum Informationsaustausch, Kooperation und Koordination zwischen den relevanten Heimaufsichtsbehörden und Gastaufsichtsbehörden etabliert. Solche Arrangements erleichtern die Krisenvorbereitung und -management bis hin zur geordneten und koordinierten Sanierung und Abwicklung eines Finanzinstituts.
2. *Abschliessen von institutsspezifischen Kooperationsvereinbarungen*: Diese Vereinbarungen unterstützen die Arbeiten der CMGs indem sie die Prozeduren und Prozesse zur geordneten Abwicklung eines Instituts zwischen den Heimat- und Gastaufsichtsbehörden festlegen. Sie definieren ebenfalls die Aufgabenbereiche der Behörden in einem Vorkrisenstadium sowie während der Krise. Besonders wichtig ist die Koordination der jeweiligen Resolutionsstrategien.
3. *Erstellen von Recovery- (Stabilisierung) und Resolutionplänen (Sanierung und Abwicklung)*³³: Der Stabilisierungsplan ist von der Bank zu entwerfen und zeigt Massnahmen auf, wie die finanzielle Stabilität und das Überleben eines Instituts unter schwierigen Bedingungen gewährleistet ist. Der Sanierungs- und Abwicklungsplan ist durch die Behörden zu erstellen. Er zeigt auf, mit welchen Massnahmen die systemisch relevanten Funktionen weitergeführt werden ohne systemische Turbulenzen oder Verluste für die Steuerzahler zu generieren und wie allenfalls eine geordnete Abwicklung der übrigen Funktionen erfolgt.
4. *Beurteilung der Abwicklungsfähigkeit (Resolvability)*: Die Umsetzbarkeit von Resolutionsstrategien wird überprüft. Diese Beurteilung wird allfällige Lücken im Dispositiv zu Tage fördern und deren Beseitigung ermöglichen.

³¹ Der Key-attributes-Standard soll für sämtliche Arten von Finanzinstituten gelten, deren Ausfall systemrelevant sein könnte, also nicht nur für Banken, sondern auch für Versicherungsgesellschaften, die Finanzmarktinfrastruktur und Investmentfirmen (global systemically financial institutions: G-SIFI). Im Folgenden wird jedoch nur auf den Bankenbereich Bezug genommen.

³² Kritiker bemängeln, dass ein weltweit einheitliches Insolvenzrecht für Banken besser gewesen wäre. Allerdings wäre dies – wenn überhaupt – nicht in einer nützlichen Frist möglich gewesen.

³³ Unter Resolution sind Massnahmen nach dem Erreichen der Insolvenz (point of non-viability) zu verstehen. Darunter kann sowohl eine Sanierung über Kapitalrestrukturierung oder auch eine Abwicklung einer Bank fallen. Recovery hingegen bezieht sich auf eine Situation, in der das Überleben des Instituts noch nicht akut gefährdet ist und mit Hilfe von Stabilisierungsmassnahmen (Kapitalaufnahme, Verkauf Geschäftsbereiche oder ähnliches) sichergestellt werden kann.

Umsetzungsstand – Beschlossen, gültig ab 2015

Das FSB fordert von seinen Mitgliedstaaten, dass die Key Attributes bis 2015 vollständig umgesetzt sind. Zahlreiche Länder haben bereits Schritte unternommen, um die Anforderungen der Key Attributes in nationales Recht zu übernehmen. Gegenwärtig wird die Methodologie zur Beurteilung³⁴ der Einhaltung der Key Attributes finalisiert. Es könnte sein, dass an den Key Attributes noch geringfügige Änderungen vorgenommen werden. IWF und Weltbank werden die Umsetzung der Key Attributes auf nationaler Ebene mittelfristig im Rahmen ihrer Financial Sector Assessment Programs (FSAPs) überprüfen.

2.4.1.2 Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung

Die Sanierungs- und Abwicklungsplanung ist ein wesentlicher Bestandteil internationaler Regulierungsvorhaben. Die Key Attributes sehen vor, dass zumindest für global systemrelevante Finanzunternehmen Stabilisierungs- sowie Abwicklungs- und Sanierungspläne aufzustellen sind.

Stabilisierungsplanung (Recovery)

Global und national systemrelevante Kreditinstitute sind gemäss Key Attributes verpflichtet Stabilisierungspläne zu erstellen. Diese diene der Vorbereitung für den Fall schwerwiegender finanzieller Turbulenzen. Das Institut soll sich frühzeitig damit befassen, welche Massnahmen unter anderem in organisatorischer und geschäftspolitischer Hinsicht getroffen werden müssen, um eine Krise möglichst schnell, effektiv und aus eigener Kraft überwinden zu können. Dabei hat das Institut szenariobezogene Handlungsoptionen zu beschreiben, die die Geschäftsführung in erheblichen Belastungssituationen ergreifen kann, um seine wirtschaftliche Lage zu stabilisieren und dadurch die Überlebensfähigkeit des Kreditinstituts zu sichern.

Die Stabilisierungsplanung (Recovery) liegt in der Kompetenz des Finanzinstituts. Das FSB verlangt, dass die Behörden den Stabilisierungsplan als Teil des normalen Aufsichtsprozesses beurteilen und seine Glaubwürdigkeit und Umsetzbarkeit überprüfen.

Sanierungs- und Abwicklungsplanung (Resolution)

Resolutionpläne stellen die Massnahmen der Aufsichtsbehörden dar, mit welchen eine geordnete Abwicklung ermöglicht wird, ohne systemische Konsequenzen oder Verluste für den Steuerzahler zu verursachen. Im Mittelpunkt steht dabei die Fortführung systemisch relevanter Dienstleistungen. Resolutionpläne sind durch die Heimataufsichtsbehörden unter Einbezug des CMGs zu erarbeiten. Die Resolutionpläne werden mindestens jährlich überprüft und, wenn nötig, angepasst.

Teil der Resolutionpläne muss die Ausarbeitung einer Sanierungs- und Abwicklungsstrategie sein. Diese soll in groben Zügen die vorgesehene Strategie beschreiben. Im Rahmen eines Bail-in, d.h. der Re-Kapitalisierung und Stabilisierung der Bank sieht das FSB grundsätzlich zwei Strategien vor: Den sogenannten Single-Point of Entry (SPE)-Ansatz, bei dem die Heimataufsichtsbehörde für die Sanierung und Abwicklung der Bank verantwortlich zeichnet. Daneben ist die sogenannte Multiple-Point of Entry (MPE)-Strategie vorgesehen. Hier wird die Gruppe nicht als Ganzes durch die Heimataufsichtsbehörde saniert oder abgewickelt, vielmehr übernehmen die lokalen Behörden bei den lokalen Einheiten das Zepter. Dies bedingt eine entsprechend dezentral organisierte Konzernstruktur. In beiden Ansätzen wird mit dem Bail-in das notwendige Kapital geschaffen, um das Geschäftsmodell der Bank neu zu strukturieren und im Ganzen oder in Teilen weiterführen zu können.

Voraussetzungen für das Gelingen einer SPE-Strategie sind, dass genügend Substanz zur Verlustabsorption möglichst hoch in der Konzernhierarchie vorhanden ist. Dies kann herange-

³⁴ Die Schweiz unterzog sich auf freiwilliger Basis in der zweiten Jahreshälfte 2013 einem Pilotversuch. Dieser förderte gewisse Lücken in der Schweizer Gesetzgebung zu Tage.

zogen werden, um Verluste in den Tochtergesellschaften zu decken und somit den Fortbestand der gesamten Gruppe zu gewährleisten. Die finanziellen Mittel müssen zudem in der Verfügungshoheit der Heimataufsichtsbehörde liegen.

2.4.1.3 Wesentliche weitere Stossrichtungen

Die Massnahmen für die Ermöglichung einer geordneten Insolvenz sind noch nicht abschliessend definiert. Das FSB hat weitere Stossrichtungen definiert, in denen in Zukunft mit internationalen Mindeststandards zu rechnen ist, resp. welche Heimataufsichtsbehörden von G-SIBs berücksichtigen müssen.

Wirksamkeit von Abwicklungsinstrumenten im grenzüberschreitenden Kontext: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die gegenseitige Anerkennung von Insolvenzmassnahmen muss verbessert werden.

Verlusttragfähigkeit: Das FSB hat am 10. November 2014 einen Vorschlag zur verbesserten Verlusttragfähigkeit („Total Loss-Absorbing Capacity“; kurz TLAC) von global systemrelevanten Banken im Abwicklungsfall in eine öffentliche Konsultation gegeben. Die neue Anforderung soll sicherstellen, dass im Krisenfall genug verlustabsorbierendes Kapital vorhanden ist, um eine Bank ohne öffentliche Mittel zu stabilisieren oder abzuwickeln. Sie ergänzt das bestehende Basel-III-Regelwerk sowie die vom FSB verabschiedeten Eigenmittelzuschläge für G-SIBs. Die TLAC-Anforderung soll für alle G-SIBs gelten. Vorerst ausgenommen sind G-SIBs aus Schwellenländern. Aufgrund der Erkenntnisse aus der Konsultation und einer Studie zu den Wirkungen soll der TLAC-Standard bis zum Gipfel der G20 Länder Ende 2015 finalisiert und verabschiedet werden. Noch festzulegen ist der Zeitpunkt, ab welchem die TLAC-Anforderung einzuhalten ist. Dies wird frühestens ab 1. Januar 2019 der Fall sein.

Der Vorschlag des FSB enthält qualitative und quantitative TLAC-Mindeststandards. Bezüglich *Quantität* soll für G-SIBs eine dauerhaft einzuhaltende TLAC-Mindestanforderung (Pillar 1) gelten, die sowohl bezüglich risikogewichteter Aktiven (RWA) als auch als Leverage Ratio definiert wird. Die RWA-Mindestanforderung beträgt zwischen 16 und 20% der RWA – der exakte Wert ist noch festzulegen. Die TLAC-Leverage Ratio soll das Zweifache der Tier-1-Höchstverschuldungsquote nach Basel III betragen, was aktuell einer TLAC-Leverage Ratio von 6% entspräche. Zusätzlich zur Mindestanforderung sind institutsspezifische TLAC-Anforderungen (Pillar 2) vorgesehen, die in Absprache mit den Crisis Management Groups festgelegt werden. Die TLAC-Anforderung ist parallel zu den Minimalanforderungen nach Basel III dauerhaft zu erfüllen. Ein Teil der TLAC-Anforderung kann mit Kapital erfüllt werden, das zur Einhaltung der Basel-III-Mindestanforderungen gehalten wird. Kapital zur Einhaltung des Basel-III-Kapitalpuffers und der Kapitalzuschläge für G-SIB ist jedoch nicht als TLAC anrechenbar und zusätzlich zu halten, da solche Kapitalpuffer bei Verlusten vorübergehend unterschritten werden können.

Bezüglich der *Qualität* muss TLAC-fähiges Kapital – sofern es nicht Eigenkapital ist – im Abwicklungsfall möglichst ohne Rechtsrisiken und mit wenig Folgen für die Finanzstabilität abgeschrieben oder in Eigenkapital gewandelt werden können. Kurz: TLAC-Kapital muss Bail-in fähig sein. Die TLAC-Anforderungen schliessen deshalb manche Verbindlichkeiten wie etwa versicherte Einlagen und jederzeit einforderbare Verbindlichkeiten ausdrücklich aus und stellen Anforderungen an übrige in Frage kommende Verbindlichkeiten. Diese müssen unter anderem unbesichert und im Insolvenzfall gegenüber ausgeschlossenen Verbindlichkeiten nachrangig sein und eine Restlaufzeit von mindestens 1 Jahr aufweisen. Besonders geeignetes TLAC-Kapital sind beispielsweise Contingent Convertible Bonds (CoCos). Eigenkapital wird ebenfalls als TLAC angerechnet, doch mindestens ein Drittel der TLAC-Mindestanforderung muss in Form von Fremdkapital erfüllt werden. Bei Fremdkapital ist besser gewährleistet, dass es nicht bereits vor dem Abwicklungszeitpunkt wegen Verlusten aufgezehrt wird.

Verbesserungen der Abwicklungsfähigkeit (Resolvability) über einfachere Konzernstrukturen: Zur Umsetzung eines effektiven Single Point of Entry (SPE) oder Multiple Point of Entry (MPE) Sanierungsplans (Resolution Plan) fordert das FSB die Aufsichtsbehörden dazu auf, Dialoge mit den Beaufsichtigten über deren Firmenstrukturen zu führen. Das FSB startete 2014 einen Resolvability Assessment Process (RAP). Dieser wird die Liquidierbarkeit von G-SIBs anhand vordefinierter Kriterien (Höhe von TLAC, firmeninterne Vernetzung etc.) beurteilen. G-SIBs mussten bis Mitte 2014 ihren Aufsichtsbehörden einen High-Level Plan mit Änderungen ihrer rechtlichen, finanziellen und operativen Struktur vorlegen. Der Plan sollte aufzeigen, wie die gewählte Sanierungs- und Abwicklungsstrategie umgesetzt werden kann. Ergebnisse sollen 2015 veröffentlicht werden.

Intensiverer Informationsaustausch zur Krisenprävention und Krisenmanagement: Das FSB fordert die Staaten auf, legislative Hürden für einen effizienten grenzüberschreitenden Informationsaustausch zum Zweck der Krisenvorbereitung und -management abzubauen.

2.4.2 USA

2.4.2.1 Grundlage

In den USA besteht bereits seit einigen Jahrzehnten ein eigenes Abwicklungsregime für Banken. Mit dem Dodd Frank Act wurde im Jahr 2010 ein neues spezielles Verfahren (Orderly Resolution Authority: OLA) zur Abwicklung systemrelevanter Finanzinstitute eingeführt. Dies soll eine Abwicklung ohne Bail-out erlauben. Die nationale Einlagenversicherung (Federal Deposit Insurance Corporation: FDIC), welche zuständig ist für Bankenabwicklungen, erhält unter diesem Verfahren weitreichende Kompetenzen:

- Schaffung von Brückenbanken zur Aufnahme der "Hülle" einer gescheiterten Bank.
- Übertragung der werthaltigen Teile der Bank.
- Verkauf von Vermögensteilen der Bank.

Das Gesetz erteilt der FDIC den klaren Auftrag, eine Abwicklung so durchzuführen, dass Aktionäre, Gläubiger und das Management unter Wahrung der Systemstabilität für das Scheitern des Institutes zur Rechenschaft gezogen werden. Aktionäre und Gläubiger müssen die Verluste tragen (siehe dazu mehr unter 2.4.2.3) ohne Kostenfolgen für den US-Steuerzahler.

2.4.2.2 Sanierungs- und Abwicklungsplanung

Der Dodd Frank Act verlangt von grossen Finanzinstituten wiederkehrende Berichte zur schnellen und geordneten Abwicklung im Falle von substanziellen finanziellen Schwierigkeiten oder bevorstehender Insolvenz. Diese Pläne werden in den USA umgangssprachlich als „Living Will“ (Testament) bezeichnet. Die Berichterstattungspflicht für „Recovery and Resolution Plans“ (RRP) gilt generell für alle Institutsgruppen mit einer Bilanzsumme von über 50 Mrd. USD. Dies gilt auch für ausländische Banken, sofern der Schwellenwert überschritten wird. Die beiden Schweizer Grossbanken müssen seit 2012 im Rahmen des DFA Resolutionpläne für ihre USA-Aktivitäten vorlegen. Für den Vollzug ist Fed New York zuständig.

Für die Beurteilung und Ausgestaltung der Living Wills sind die Federal Reserve und das FDIC zuständig, welche im Herbst 2011 detaillierte Vorgaben veröffentlichten. Die Resolution-Pläne bestehen aus einem kurzen öffentlichen Teil sowie einer detaillierten Darstellung, welche vertraulich ist. Im November 2011 wurden bereits endgültige Ausführungsbestimmungen publiziert, die die inhaltlichen und formalen Anforderungen an RRP definierten. Eingereicht werden mussten die Pläne bis spätestens Ende 2013. Speziell im amerikanischen Kontext ist, dass der Abwicklungsplan hier durch die Bank zu erstellen ist.

Weder der DFA noch die Ausführungsbestimmungen der Notenbank und der FDIC enthalten explizite Vorgaben zu Stabilisierungsplänen, diese erfolgen jedoch im Rahmen des jährlichen Prozesses zur Kapitalplanung und der Stresstests.

2.4.2.3 Abwicklungsstrategie für G-SIFIs

Die FDIC hat ihre bevorzugte Abwicklungsstrategie im Dezember 2013 zur Konsultation veröffentlicht. Bei der Umsetzung der Erfordernisse des DFA hat sich die FDIC für den SPE-Ansatz entschieden. Gemäss FDIC ist dieser am besten geeignet, Aktionäre, Gläubiger und Entscheidungsträger an den Verlusten zu beteiligen. Ebenso wichtig ist, dass dieser Ansatz die Finanzstabilität gewährleistet, indem kritische Funktionen weitergeführt werden können. Aufgrund der integrierten Konzernstruktur der amerikanischen Banken, welche ein hohes Mass an institutsinterner Komplexität und Vernetzung aufweisen, ist eine geordnete Abwicklung bloss eines Teils, ohne systemische Schockwellen hervorzurufen, kaum möglich. Die FDIC setzt ihre Restrukturierungsmassnahmen folglich auf der obersten Konzernstufe an und beteiligt die Aktionäre und Gläubiger am Verlust und ersetzt das verantwortliche Management.

Unter dem SPE-Ansatz verlagert die FDIC die Aktiven in eine Übergangsbank, während die Passiven hauptsächlich in der insolventen Holding zurückbleiben. Aufgrund des massiven Aktivenüberhangs in der Brückenbank ist diese gut kapitalisiert und sollte entsprechend auch grundsätzlich in der Lage sein, Liquidität im Markt zu generieren. In einem zweiten Schritt, nachfolgend an eine Bewertung der Aktiven und Überprüfung der Werthaltigkeit der in der insolventen Holding zurückgelassenen Passiven, werden den Gläubigern der insolventen Holding Aktien der Übergangsbank übertragen. Im Endeffekt wird das Fremdkapital der Holdinggesellschaft in Eigenkapital der Übergangsbank umgewandelt, um die neue Übergangsbank mit einer starken Eigenkapitalbasis auszustatten – unter Verwendung von internem, privatem Kapital. Sowohl Aktionäre als auch übrige Gläubiger werden die Verluste tragen. Der DFA erlaubt der FDIC unter gewissen Bedingungen, Gläubiger derselben Kategorie unterschiedlich zu behandeln. Die Brückenbank ist nur eine Übergangslösung und soll innerhalb von 6 bis 9 Monaten durch eine neu zu gründende ausreichend kapitalisierte Gesellschaft abgelöst werden.

Die Behörden anerkennen, dass für das Gelingen dieser Strategie entscheidend ist, dass die oberste Konzerngesellschaft genügend verlustabsorbierendes Kapital hält, um Verluste zu tragen und die Brückenbank resp. die neue Gesellschaft zu kapitalisieren. In der Restrukturierungsphase wird in erster Linie das Eigenkapital und Fremdkapital der Konzernholding die Verluste zu tragen haben.

Die Diskussion über ein Minimum an verlustabsorbierendem Kapital (equity and unsecured debt) ist noch nicht abgeschlossen. Sowohl die amerikanische Notenbank als auch die FDIC haben aber klar ihren Willen zum Ausdruck gebracht, in diesem Bereich quantitative und qualitative Mindestanforderungen einzuführen, um letztlich die Glaubwürdigkeit und Erfolgchancen ihrer Abwicklungsstrategie zu erhöhen.

Die FDIC hatte bereits Ende 2012 in einem gemeinsamen Positionspapier mit der britischen Zentralbank ihre Präferenz für die SPE-Strategie deutlich gemacht.

2.4.3 Europäische Union

Die Europäische Kommission hat am 6. Juni 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen (Sanierungs- und Abwicklungsrichtlinie: RRD) veröffentlicht. Sie überführt Teile der Key Attributes in europäisches Recht.

Die RRD soll in Krisenzeiten unter anderem dazu führen, dass systemrelevante Funktionen weitergeführt werden können. Die RRD führt zudem neue Abwicklungsinstrumente im Einklang mit den FSB Key Attributes ein. Zu den Abwicklungsinstrumenten zählen der Verkauf von Geschäftsteilen, der Einsatz von Brückeninstituten, die Ausgliederung von Vermögen, die zwangsweise Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital (Bail-in) und die staatliche Unterstützung. Weiter werden Mitgliedstaaten verpflichtet, Abwicklungsfonds einzurichten. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der Richtlinie sind Vorgaben, wie Sanierungs- und Abwicklungspläne zu erstellen und zu pflegen sind und Vorschriften zur Koordination der Abwicklung grenzüberschreitender Gruppen.

Zudem wird ein einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) für Banken in der Eurozone (andere Länder können auf freiwilliger Basis daran teilnehmen) eingeführt. Der SRM legt die Regeln für die Beschlussfassung fest und konkretisiert die Vorgaben zum gemeinsamen Abwicklungsfonds. Der SRM ergänzt den einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) und soll das Ziel der supranationalen Bankenunion vervollständigen. Die Regeln des SRM gelten ab 2016.

2.4.3.1 Abwicklungsfonds

Jeder Mitgliedstaat hat unter der RRD einen nationalen Abwicklungsfonds zu schaffen, um sicherzustellen, dass die beschriebenen Abwicklungsinstrumente wirkungsvoll eingesetzt werden können. Die Pflicht entfällt, sofern der Betrag durch andere Pflichtabgaben generiert wird, auf den die Abwicklungsbehörde Zugriff hat. Der Abwicklungsfonds soll direkt von den Banken alimentiert werden und in einem Zeithorizont von 8 Jahren mindestens 1% der gesicherten Einlagen im jeweiligen Mitgliedstaat betragen. Die Mittel des Abwicklungsfonds können beispielsweise als Garantien oder Kapital für den Einsatz von Brückenbanken oder als Entschädigung für Gläubiger, die durch den Bail-in schlechter gestellt sind als im Insolvenzfall, verwendet werden.

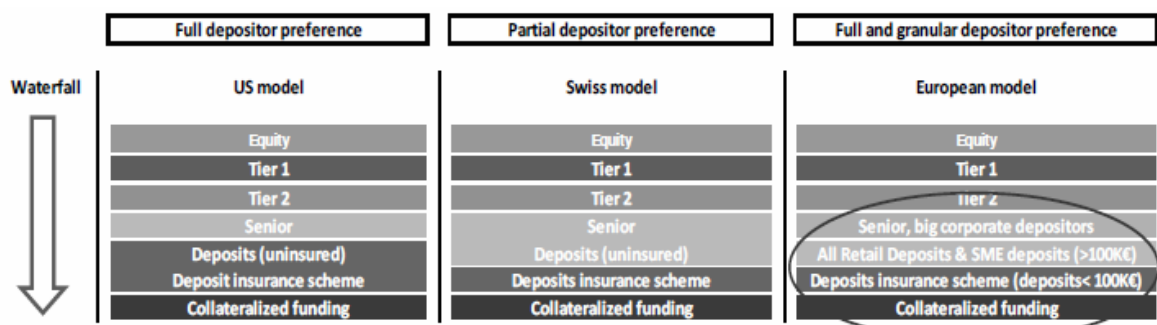
Auf den Abwicklungsfonds kann grundsätzlich nur zurückgegriffen werden, wenn gewisse Passiven vom Bail-in ausgeschlossen wurden oder wenn in systemischen Fällen staatliche Unterstützungsmassnahmen ergriffen wurden. Der Abwicklungsfonds kann in diesen Fällen Beiträge leisten, wenn mindestens 8% aller Verbindlichkeiten inkl. Eigenkapital Gegenstand eines Bail-in waren. Zusätzlich darf ein Beitrag aus dem Abwicklungsfonds 5% der gesamten Verbindlichkeiten einer Bank nicht übersteigen. Unklar ist gegenwärtig noch, welche Finanzierungsquellen herangezogen werden, sollten sich die Mittel des Abwicklungsfonds als unzureichend erweisen, resp. noch nicht in genügendem Masse aufgebaut worden sein. Es sieht momentan danach aus, als ob der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) einspringen würde.

Die nationalen Fonds werden über einen Zeitraum von 8 Jahren gebündelt. Zielgrösse des Abwicklungsfonds der Eurozone ist 55 Mrd. Euro.

2.4.3.2 Bail-in

Eines der zentralen Elemente der RRD ist das Bail-in-Instrument. Dabei sollen Verluste zunächst auf die Aktionäre und dann auf die Gläubiger verteilt werden. Grundsätzlich unterliegen alle Verbindlichkeiten eines Kreditinstituts dem Anwendungsbereich des Bail-in-Instruments, es sei denn, sie sind explizit davon ausgenommen wie beispielsweise besicherte Einlagen. Unter die gesicherten Einlagen sind vorwiegend die Kundengelder der Banken, die durch ein Einlagensicherungssystem bis zu einem Betrag von 100'000 EUR abgesichert sind, zu rechnen.

Abbildung 10: Das europäische Modell der Haftungskaskade im Vergleich zur USA und der Schweiz



Quelle: NATIXIS (2013): Bail-in and new regulatory developments: A paradigm shift for the banking sector, Folienpräsentation, September 2013 (zitiert in: <http://www.iku.at/ibfw/content/e53860/e53867/e53871/e226613/DiplomarbeitAlbertFercher.pdf>)

Grundsätzlich sollen Eigentümer und Gläubiger die Kosten tragen, die bei der Insolvenz eines Instituts entstehen. Das Bail-in Instrument muss soweit eingesetzt werden, bis die CET1 Mindestanforderung der insolventen Unternehmung oder des Brückeninstituts wiederhergestellt ist. Auf andere Finanzierungsquellen (Abwicklungsfonds, staatliche Unterstützung) darf nur zurückgegriffen werden, nachdem mindestens 8% der Bilanzsumme dem Bail-in unterworfen wurde.

Entsprechend enthält die RRD Vorschriften für abschreibungsfähige Verbindlichkeiten, sogenannte Minimum Requirements for Eligible Liabilities (MREL), die zwingend jederzeit vorzuhalten sind. Die Vorschriften sind bislang nur qualitativer Natur (minimale Restlaufzeit, vollständig einbezahlt, nicht im Besitz des Instituts), eine explizite Höhe der MREL wird jedoch nicht genannt (aus dem Mechanismus des Abwicklungsfonds lässt sich jedoch ableiten, dass diese im Minimum 8% betragen müssen). Für die Mitgliedstaaten besteht die Möglichkeit den Mindestumfang von bail-in-fähigem Kapital selbst festzulegen. Dadurch kann je nach Grösse, dem Geschäftsmodell und dem Risikoprofil des Instituts und den Auswirkungen eines Scheiterns des Instituts auf die Stabilität des Finanzsystems ein anderes Mass angewandt werden.

MREL müssen mindestens im Umfang vorhanden sein, um eine geordnete Sanierung und Abwicklung inkl. Bail-in zu ermöglichen und nach dem Bail-in muss das Mindestanforderung an CET1 als Bewilligungsanforderung eingehalten werden können. Die europäische Bankenaufsicht (EBA) wird bis Oktober 2016 einen Bericht erstellen über die nationale Umsetzung des MREL Erfordernisses sowie deren Zusammenwirken mit den Regelungen der CRR. Falls die EU-Kommission zum Schluss kommen sollte, dass eine Harmonisierung in diesem Bereich notwendig ist, verfasst sie bis Ende 2016 einen Gesetzesvorschlag zuhanden von Rat und Parlament.

Das europäische Parlament und der Ministerrat haben sich im Dezember 2013 auf einen gemeinsamen Richtlinienentwurf geeinigt. Die formelle Annahme steht noch aus. Die Richtlinie soll Anfang 2015 in Kraft treten resp. in nationales Recht umgesetzt sein. Für die Bestimmungen zum Bail-in gilt eine Umsetzungsfrist bis zum 1. Januar 2018.

2.4.4 Grossbritannien

2.4.4.1 Special Resolution Regime

Grossbritannien hatte bis vor kurzem kein spezielles Bankeninsolvenzrecht, es galten die Regeln des allgemeinen Konkursrechtes. Erst in den Jahren 2008 und 2009 wurde ein Special Resolution Regime (SRR) geschaffen, welches den Behörden die Instrumente zur Behandlung gefährdeter Banken geben soll, namentlich:

- Übertragung der Bank oder ihrer Teile auf private Käufer

- Übertragung der Bank oder ihrer Teile auf eine Brückenbank als Tochter der Bank of England
- Vorübergehende Verstaatlichung
- Eröffnung eines Insolvenzverfahrens zum Zweck der raschen Auszahlung der geschützten Einlagen
- Eröffnung eines Konkursverfahrens für nicht übertragbare Teile einer Bank.

Das SSR trat im Februar 2009 in Kraft. Das Special Resolution Regime ist insgesamt mit der amerikanischen OLA vergleichbar.

2.4.4.2 Bail-in Tool

Die Abwicklungsinstrumente des SRR werden komplettiert durch von der Vickers Kommission vorgeschlagene Bail-in-Kompetenzen. Die Regierung hat hierzu den Banking Reform Act im Oktober 2013 angepasst. Die britische Regierung hatte bereits seit langem die Absicht, die entsprechenden Bestimmungen umzusetzen, wollte aber die Entwicklungen innerhalb der EU abwarten um nicht in kurzer Zeit zweimal das gleiche Gesetz abändern zu müssen.³⁵

Das Bail-in Tool steht der britischen Zentralbank zur Verfügung und kann unter drei Umständen eingesetzt werden: i) Die Bank ist gescheitert oder deren Insolvenz steht kurz bevor, ii) keine andere Massnahme hat ähnliche Erfolgsaussichten und iii) es muss im öffentlichen Interesse liegen. Wie in der EU, der Schweiz und den USA können gesicherte Einlagen nicht zur Verlusttilgung herangezogen werden. Die Zentralbank kann unter gewissen Umständen von der Einhaltung der Kreditorenhierarchie und vom Prinzip der Gläubigergleichbehandlung innerhalb einer Gläubigerklasse abweichen. Sollte die britische Zentralbank davon Gebrauch machen, muss sie dem Finanzminister und dem Parlament die Gründe dafür darlegen.

Wie unter 2.2.1.4.1 dargelegt, hat Grossbritannien zudem quantitative Vorgaben zur totalen Verlustabsorptionsfähigkeit gemacht. Diese beinhalten Verbindlichkeiten, welche zur Verlustdeckung herangezogen werden können.

2.4.5 Schweiz

Mit der sogenannten „Einlagensicherungsvorlage“ im Herbst 2011 und der TBTF-Vorlage im Frühjahr 2012 wurde das Bankensanierungsverfahren zeitlich gestrafft, und es wurden die wesentlichen, noch fehlenden Vorgaben des FSB umgesetzt. Namentlich wurde neu vorgesehen, dass nicht nur Aktionäre, sondern auch Gläubiger, insbesondere Anleihegläubiger, zu einem Sanierungsbeitrag verpflichtet werden können. Mit der Totalrevision der Bankeninsolvenzverordnung-FINMA (ehemals Bankenkonzursverordnung), die Ende 2012 in Kraft trat, hat die FINMA Detailbestimmungen zum Sanierungsverfahren erlassen und bestehende Lücken geschlossen. Damit wurde das Instrumentarium zur Sanierung und der geordneten Abwicklung der Banken gestärkt.

Die FINMA als Insolvenzbehörde trägt die Verantwortung für die Sanierung und Abwicklung von Banken und Effektenhändlern. Sie kann mit anderen Aufsichts- und Insolvenzbehörden Kooperationsvereinbarungen eingehen. Im Falle einer bevorstehenden Insolvenz ist die FINMA ermächtigt, Sofortmassnahmen zu ergreifen unter anderem auch die Anordnung sogenannter Schutzmassnahmen.

2.4.5.1 Resolvability

Die Planungen der Bank und der Aufsichtsbehörden müssen über den Notfallplan Schweiz hinaus auch die Stabilisierung bzw. Sanierung oder Abwicklung der gesamten Bank umfassen. Dazu sind zwei Pläne erforderlich: ein privatautonomer *Stabilisierungsplan* (Recovery Plan) erstellt durch die systemrelevante Bank und ein hoheitlicher *Sanierungs- und Abwicklungsplan*

³⁵ Siehe zum Beispiel auch das gemeinsame Positionspapier mit der amerikanischen Einlagensicherung vom Dezember 2012.

(Resolution Plan) erstellt durch die FINMA unter Mitwirkung der systemrelevanten Bank. Unabhängig von den als Mindestanforderung ausgestalteten Planungserfordernissen beschreibt die systemrelevante Bank zugleich, welche Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit („Resolvability“, Art. 22b BankV) sie im In- und Ausland vorbereitet oder bereits umgesetzt hat. Die Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit der Bank können gemäss Art. 22b BankV insbesondere umfassen:

- a) strukturelle Verbesserungen und Entflechtungen;
- b) finanzielle Entflechtungen zur Begrenzung der Ansteckungsrisiken; sowie
- c) operative Entflechtung zur Sicherung von Daten und zur Weiterführung wichtiger betrieblicher Dienstleistungen.

Auch die Bereitstellung von genügend Fremdkapital, welches im Sanierungsfall in Eigenkapital umgewandelt oder abgeschrieben werden kann (Bail-in), gilt als Massnahme zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit.

Im Rahmen der Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit und der damit verbunden Diskussion der Rabattierung in der progressiven Komponente fanden verschiedene Diskussionen zwischen FINMA und der UBS und der CSG statt, um die Vor- und Nachteile gewisser Strukturen auszuloten. Beide Finanzgruppen haben nunmehr angekündigt, die in der Schweiz als systemrelevant bezeichneten Funktionen in eine eigenständige Rechtseinheit auszugliedern. Es ist davon auszugehen, dass UBS und CSG zur weiteren Verbesserung ihrer Abwicklungsfähigkeit zusätzliche Anpassungen ihrer Rechtsstruktur vornehmen werden. Sofern eine Bank die an sie gestellten organisatorischen Mindestanforderungen übertrifft, kann die FINMA einen Rabatt auf die progressive Kapitalkomponente gewähren.

2.4.5.2 Bail-in

Kapitalmassnahmen sind ein wesentlicher Bestandteil jeder Sanierung. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens kann die FINMA Forderungen reduzieren oder in Eigenkapital umwandeln (sog. Bail-in) oder den Transfer von Aktiven und Passiven zwischen Rechtseinheiten anordnen, um die Fortführung zentraler Bankdienstleistungen sicherzustellen. Die Durchführung eines Bail-in bedeutet die zwangsweise Anordnung der Wandlung von Fremd- in Eigenkapital. Dadurch werden Gläubiger zu Aktionären. Es besteht aber auch die Möglichkeit, die Gläubiger dazu zu verpflichten, sich an den Verlusten zu beteiligen, indem Forderungen reduziert werden und die Gläubiger damit teilweise oder ganz auf ihre Forderungen verzichten müssen (sog. haircuts). Solche Bail-in-Massnahmen ergänzen das Schweizer System von vertraglichem Wandlungskapital („Contingent Convertible Capital, CoCos“), das systemrelevante Banken in der Schweiz vorhalten müssen.

Ziel des zentral gesteuerten Bail-in, welche die bevorzugte Resolutionmassnahme der FINMA ist³⁶, ist die Bankengruppe als Ganzes mit einer sanierten Kapitalbasis fortzuführen (sog. Single Point of Entry-Strategie). Die Gruppenstruktur bleibt intakt, das operative Geschäft kann ohne Unterbrechung fortgeführt und die für die Volkswirtschaft kritischen Funktionen können aufrechterhalten werden. Gelingt eine Rekapitalisierung durch den Bail-in, so gewinnt man die Zeit, um die nötigen Anpassungen am Geschäftsmodell mit Bedacht vorzunehmen. Wenn sich bei Eröffnung des Sanierungsverfahrens jedoch herausstellen sollte, dass ein Bail-in nicht oder nur ungenügend wirkt oder dass es wenig wahrscheinlich ist, dass er zum Erfolg führen wird, so kommt es zur Aufspaltung der gesamten Gruppe (sog. Break-up). Dass dies das weniger wünschbare und mit grösseren Risiken behaftete Szenario ist, ergibt sich von selbst. Die FINMA Abwicklungsplanung umfasst aber auch dieses Alternativ-Szenario.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Single Point of Entry-Bail-in besteht darin, dass genügend Substanz für einen Bail-in zur Verfügung steht. Vorzugsweise die oberste Holdingge-

³⁶ Siehe auch das FINMA Positionspapier zur Sanierung und Abwicklung systemrelevanter Banken vom August 2013.

sellschaft oder Muttergesellschaft muss diese Verbindlichkeiten am Markt gegenüber Drittparteien ausgeben. Die dem Bail-in zugrundeliegenden Verbindlichkeiten, die in Eigenkapital gewandelt werden oder die herabgesetzt werden sollen, müssen unter die Sanierungskompetenzen der FINMA fallen und vor Anfechtungen, die die Umsetzung herauszögern, geschützt sein. Aufgrund der Schweizer Steuergesetzgebung ist dies momentan nur in sehr beschränktem Umfang der Fall. Diese Verbindlichkeiten müssen ausreichen, um den voraussichtlichen Rekapitalisierungsbedarf der konsolidierten Gruppe und aller Gruppengesellschaften zu decken.

Gemäss dem Schweizer Bankeninsolvenz-Regime können grundsätzlich alle Verbindlichkeiten von Fremd- in Eigenkapital umgewandelt oder reduziert werden („Abschreibung“). Davon ausgeschlossen sind jedoch alle privilegierten Forderungen (z.B. die Forderungen von Angestellten), ebenso Kundeneinlagen bis zur privilegierten Höhe von 100'000 CHF pro Einleger. Ebenfalls nicht wandelbar und nicht abschreibbar sind besicherte und verrechenbare Forderungen. Im Unterschied zu anderen Ländern sieht die Schweiz über die bekannten Anforderungen an CoCos hinaus bislang keine Mindestanforderungen an Bail-in Verbindlichkeiten vor.

2.4.6 Fazit Massnahmen für den Krisenfall

Im Bereich der Krisenvorbereitung resp. Krisenmanagement wurden auf nationaler sowie internationaler Ebene erste Fortschritte erzielt. Allen Jurisdiktionen sowie den internationalen Standardsetzern ist der Wunsch gemein, einen geordneten Marktaustritt eines systemrelevanten Institutes zu ermöglichen. Neben dem Erreichten sind einige entscheidende Eigenheiten, unter anderen die Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit sowie die Entwicklung einer tragfähigen internationalen Zusammenarbeit noch im Fluss.

Zusammenfassend kann trotzdem festgestellt werden, dass alle Jurisdiktionen bemüht sind, die Vorgaben der Key Attributes umzusetzen. Alle Jurisdiktionen haben ihr rechtliches Instrumentarium für Bankeninsolvenzen in jüngster Zeit verbessert respektive im Falle Grossbritannien es überhaupt erst geschaffen. Alle Jurisdiktionen haben das Erfordernis von Recovery- und Resolutionplänen aufgenommen und setzen es als Aufsichtsinstrument ein. Weiter hat sich auch die internationale Kooperation im Rahmen von CMG, welche für alle G-SIB bestehen, intensiviert.

Allen Vorschlägen gemeinsam ist die Überzeugung, dass die Gläubiger in die Verlusttragung einbezogen werden müssen. Auch kristallisiert sich klar die internationale Tendenz heraus, einen SPE-Ansatz unter Einbezug der Gläubiger (Bail-in) zu favorisieren. Das Überleben der Bank soll durch zwangsweise Kapitalrestrukturierungen auf oberster Konzernstufe sichergestellt werden. In diesem Zusammenhang sind auch Bestrebungen zu sehen, Mindestanforderungen an verlustabsorbierendes Kapital zu erlassen. Grossbritannien nimmt hier eine Vorreiterrolle ein und hat bereits einen Gesetzesentwurf veröffentlicht. Aber auch die USA und die EU haben klar ihre Absicht geäußert, in diesem Bereich Vorgaben machen zu wollen. Das FSB treibt die Arbeiten momentan mit Hochdruck voran. Die Schweiz hat das Bankengesetz sowie die Bankinsolvenzverordnung so angepasst, dass grundsätzlich alle Verbindlichkeiten, die nicht gesondert geschützt, verrechenbar sind oder besichert sind, einem Bail-in unterzogen werden können. Depositen werden jedoch nur dann für ein Bail-in in Betracht genommen, wenn ein Bail-in aller anderen Verbindlichkeiten nicht ausreicht.

Gewisse Unterschiede lassen sich auch bei der Wahrung der Gläubigerhierarchie feststellen, wo sowohl die USA als auch UK gewisse Abweichungen vorsehen, die Schweiz jedoch nicht. Gleiches gilt für das Prinzip der Gleichbehandlung von Gläubigerklassen.

2.5 Fazit

2.5.1 Massnahmen

Der Vergleich der verschiedenen TBTF-Massnahmen zeigt eine gewisse Konvergenz der einzelnen Länder. Die internationalen Vorgaben des BCBS und FSB gelten als Referenzpunkt, welche je nach nationalen Gegebenheiten noch durch andere Massnahmen respektive über

das internationale Minimum herausgehende Zuschläge auf das internationale Minimum ergänzt werden.

Alle analysierte Jurisdiktionen versuchen eher feingliedrige Instrumente einzusetzen. Radikale Massnahmen, welche auf dem Höhepunkt der Krise 2008/2009 diskutiert wurden, wie etwa direkte Grössenbeschränkungen, fiskalische Lenkungsabgaben oder vollständige Trennbankensysteme sind vorläufig nicht vorgesehen.

Der Fokus liegt vielmehr auf der Erhöhung der Krisenresistenz der Finanzinstitute sowie der Vorbereitungen auf einen nächsten Krisenfall. Die Ähnlichkeit der Massnahmen ist sicherlich zum Teil Wettbewerbsüberlegungen geschuldet, zum Teil auch internationalem Druck, die internationalen Mindeststandards zu übernehmen.

Grössere Unterschiede gibt es bei der Gewichtung der verschiedenen Massnahmen, wie nachfolgende Tabelle zeigt. Die Befürchtung, dass gewisse Jurisdiktionen hinter den internationalen Vorgaben zurück bleiben und dass diese im Vergleich zu bereits beschlossenen nationalen Massnahmen zu tief ausfallen, erweist sich immer mehr als unbegründet.

Die Schweiz legt ein vergleichsweise starkes Gewicht auf prudenzielle Massnahmen. So verlangt sie von den systemrelevanten Banken die höchsten risikogewichteten Eigenmittelanforderungen. Allerdings folgen beispielsweise die skandinavischen Ländern dicht auf. Auch die USA dürfte die Lücke zur Schweiz schliessen, auch wenn die genaue Höhe noch nicht bekannt ist. Beschränkt man den Vergleich nur auf CET1, so geht jedoch beispielsweise Schweden weiter, Grossbritannien liegt auf Augenhöhe mit der Schweiz. Die USA setzen zudem verhältnismässig stark auf die ungewichtete Höchstverschuldungsquote und überflügeln in diesem Bereich alle. Auch Grossbritannien hat unlängst eine über den internationalen Standards liegende Leverage Ratio beschlossen. Die europäische Union schreibt jeweils nur das internationale Minimum vor, einige Mitgliedstaaten geben sich damit aber nicht zufrieden und nützen den gewährten Handlungsspielraum.

Bei den organisatorischen Massnahmen treten grössere Unterschiede zu Tage. Gemein ist allen Jurisdiktionen, dass sie in einer Form organisatorische Massnahmen als eine notwendige Komponente betrachten. Weder bei der Art der Trennung, noch bei der Definition risikoreicher Geschäfte, noch beim Anwendungsbereich lassen sich jedoch einheitliche Merkmale erkennen. Die Schweiz zeigt sich hier als Ausnahme, in dem sie verhältnismässig stark auf das Prinzip der Subsidiarität setzt und bei den organisatorischen Massnahmen klar die Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit in den Vordergrund stellt. Alle anderen Staaten versuchen sich daran, detaillierte Vorgaben zur Struktur der Banken zu machen. Es werden entweder schützenswerte Dienstleistungen oder am anderen Ende des Spektrums die risikoreichen Aktivitäten definiert, welche entweder ganz verboten sind wie in den USA oder der EU, oder aber in separate Konzerneinheiten ausgelagert werden müssen. Die Länge der jeweiligen Gesetzestexte und die Dauer deren Ausarbeitung lassen auf die Schwierigkeiten solch komplexer Definitionen schliessen. Die Einführung einer kompletten Trennung zwischen Einlagen und Handelsgeschäft findet keinen Sukturs.

International seit einiger Zeit stark im Fokus sind Massnahmen im Krisenfall. Es wird das Ziel verfolgt, einen geordneten Marktaustritt resp. die Fortführung systemischer Dienstleistungen zu sichern. International immer üblicher entwickelt sich der Bail-in, bei dem die Gläubiger über Kapitalrestrukturierungen an den Verlusten der Bank zwangsbeteiligt werden. Um die Erfolgsaussichten des Bail-in zu steigern, verstärkt sich international die Tendenz, Mindestanforderungen sowohl quantitativer als auch qualitativer Art an verlustabsorbierendes Kapital vorzusehen.

Abbildung 11:

Internationale TBTF-Regulierungen

	Schweiz	EU	GB	USA		
Kapital	Leverage Ratio (für Grossbanken) ¹	<ul style="list-style-type: none"> 4,56%² Gesamtkapital (resp. 24% der RWA Anforderungen) Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> 3,0% Tier 1 Beobachtungsphase bis 2017 – Umsetzung noch nicht beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> 3,35%-4,95% (0,75% Tier 1, der Rest CET1) Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> 5% (Holding) resp. 6% Tier 1 (Einzelinstitut mit Einlagen) für G-SIBs Beschlossen 	
	Risikogewichtete Kapitalanforderungen	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtanforderung 19%² (wobei bis zu 6% Bail-in Instrumente) CET1 – 10,0% Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtanforderung 11,5%-15,5% CET1: 8%-12% Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtanforderung 19% (inkl. Bail-in Instrumente) CET1: 11% (Ring-Fence Einheit) Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtanforderung: Mind. 10,5%³ (ohne FSB Zuschlag 1-2,5%) CET1: 7% (ohne FSB Zuschlag 1-2,5%) Beschlossen (FSB Zuschlag noch ausstehend⁴) 	
Liquidität	Mindestliquiditätsquote (LCR)	<ul style="list-style-type: none"> Basel III LCR Beschlossen (100% ab 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> Basel III LCR Beschlossen (100% ab 2015-2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Basel III LCR Beschlossen (100% ab 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Basel III LCR Beschlossen (100% ab 2017) 	
Risikoverteilung	<ul style="list-style-type: none"> Gegenpartei max. 25% der Eigenmittel (CET1+I High trigger CoCos) Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Engagement ggü. anderem Finanzinstitut maximal 25% des Gesamtkapitals („Gesamtengagement“ gegenüber Finanzinstituten 200%) Vorschlag (formelle Annahme der Richtlinie ausstehend) 	<ul style="list-style-type: none"> Engagement ggü. Gegenpartei max. 10% Gesamtkapital (Aktiven > 500 Mrd. USD) Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Engagement ggü. Gegenpartei max. 10% Gesamtkapital (Aktiven > 500 Mrd. USD) Beschlossen 		
Organisatorische Massnahmen	<ul style="list-style-type: none"> Keine direkten organisatorischen Vorgaben (subsidiär Anordnungen FINMA) Nachweis zur unabhängigen Weiterführung systemrelevanter Funktionen über Notfallplan (Trennbarkeit) Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Vorschlag EU-Kommission: Eigentumsrechtliche Trennung von Eigenhandel und Auslagerung in separate Handelsunternehmen von risikoreichen Geschäften (Anordnung durch Aufsichtsbehörden) Vorschlag Deutschland und Frankreich: Funktionale Trennung Handels- und Kundengeschäft Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Ring-Fence (funktionale Trennung) volkswirtschaftlich wichtiger Dienstleistungen. Verbot Eigenhandel für Ring-Fence Einheit Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Volcker Rule: Eigentumsrechtliche Trennung von Eigenhandel und Exposure ggü. Venture Capital/PE und Hedge Funds Erfordernis Zwischenholding für ausländische Grossbanken Beschlossen 		
Massnahmen für den Krisenfall	Sanierungs- und Abwicklungsplanung	<ul style="list-style-type: none"> Privatrechtliche Sanierungs- und hoheitliche Abwicklungspläne Nur systemrelevante Banken Eigenmittelrabatte bei Verbesserung globalen Sanier- und Abwickelbarkeit SPE-Strategie 	Entwicklung von Sanierungs- und Abwicklungsplänen bereits beschlossen		<ul style="list-style-type: none"> Sanierungs- und Abwicklungspläne entlang Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) Betrifft Banken mit Aktiven > 50 Mrd. EUR Abwicklungsfonds SPE-Strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Abwicklungspläne für Banken mit Aktiven > 50 Mrd. USD Sanierungspläne im Rahmen der jährlichen Kapitalplanung und Stresstest SPE-Strategie
	Bail-in Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> Low Trigger CoCos: 1-6% RWA² Erarbeitung TLAC/GLAC Konzept, noch keine Vorschlag 	<ul style="list-style-type: none"> MREL: Qualitative Vorgaben, Quantität mind. 8% Total Liabilities Eingung Richtlinienentwurf, Formeller Beschluss noch ausstehend PLAC Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Öffentliche Ankündigung über Mindestanforderung Umsetzung noch offen 		
OTC Marktregulierung	<ul style="list-style-type: none"> Regulierungsbestrebungen im Rahmen FinfraG In Planung 	<ul style="list-style-type: none"> EMIR Beschlossen 	<ul style="list-style-type: none"> Dodd Frank Beschlossen 			

1 Der Basler Ausschuss hat im Februar 2014 eine revidierte Fassung der Basel 3 Leverage Ratio vorgelegt. Anpassungen an diese Version sind in allen Jurisdiktionen noch ausstehend.

2 Gegenwärtig wird von einer progressiven Komponente von ca. 4,5 % RWA und damit Gesamtkapitalanforderungen von 17,5% RWA und ca. 4% Leverage Ratio für die beiden Schweizer Grossbanken ausgegangen.

3 Collins Amendment: Parallele Berechnung Risikogewichte nach internen Modellen und Standardansatz; tiefere der beiden Quoten ist ausschlaggebend. Dürfte tendenziell zu höheren Eigenmittelanforderungen führen.

4 Die USA werden beim Systemrelevanzzuschlag für G-SIBs über die internationalen Mindeststandards gehen. Die genaue Kalibrierung erfolgt in den nächsten Monaten (siehe Governor Tarullo, 9. September 2014).

5 Unter Federführung des FSB wird ein internationaler Standard für Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) erarbeitet. TLAC beinhaltet neben regulatorischem Kapital auch Bail-in Instrumente, welche im Sanierungsfall Haftungssubstrat bereitstellen. Die Stossrichtung wird im November 2014 öffentlich bekannt werden.

Quelle: FINMA

2.5.2 Umsetzungsstand

Genauso wie bei der Ausgestaltung der verschiedenen Massnahmen gibt es beim Umsetzungsstand gewisse Differenzen. Der Referenzpunkt wird durch die stufenweise Einführung von Basel III gegeben. Die Schweiz hat bereits praktisch alle Massnahmen umgesetzt, meistens schneller als andere Ländern, dies zeigt ein Vergleich des BCBS.³⁷ Beim Instrumentarium zur Krisenbewältigung gibt es allerdings im Vergleich zu den Key Attributes noch gewissen Anpassungsbedarf, ausserdem fehlt in der Schweiz, wie auch international, ein einheitliches Mindestanforderung an verlustabsorbierendem Kapital.

Grossbritannien schlägt insbesondere bei einigen prudenziellen Massnahmen ein im Vergleich zum internationalen Fahrplan ebenfalls hohes Tempo an. Ausserdem liegt bereits ein Gesetzesentwurf mit Anforderungen an verlustabsorbierendes Kapital vor. Allerdings ist die Umsetzungsgeschwindigkeit gewisser Massnahmen vom Tempo des EU-Regulierungsprozesses abhängig.

Es zeigt sich auch, dass die EU bei der Umsetzung der TBTF-Massnahmen etwas hinterhinkt. Auch die USA haben noch nicht alle Massnahmen definitiv beschlossen. Der Stand der aktuellen Arbeiten und öffentliche Verlautbarungen der Entscheidungsträger lassen aber auf einen Abschluss der noch ausstehenden Arbeiten im Jahr 2014 schliessen. Darunter fallen der Systemrelevanzzuschlag, die *leverage surcharge*, das minimale Erfordernis an verlustabsorbierendem Kapital sowie Massnahmen zur Reduktion des Engagements bei der kurzfristigen Refinanzierung.

Mit der stufenweisen Umsetzung der Basel-III-Vorgaben werden sich die Anforderungen international annähern.

3 Eine Beurteilung des Schweizer TBTF Regimes

Nachfolgend wird das Schweizer TBTF-Regime anhand der unter Kapitel 1 definierten Kriterien sowie im Lichte der internationalen Entwicklungen gewürdigt, sowohl im Hinblick auf Arbeiten der internationalen Standardsetzer als auch auf andere Heimatländer von G-SIBs. Beurteilt werden dabei nur die Elemente, welche im Rahmen der Schweizer TBTF-Regulierung bislang erlassen wurden. Der erste Teil ist der Analyse der Schweizer TBTF-Massnahmen anhand der qualitativen Kriterien gewidmet. Dieser eher theoretischen Betrachtungsweise wird ein Praxistest gegenübergestellt, indem die erzielte Wirkung der Massnahme untersucht wird. Der zweite Teil vergleicht das Schweizer TBTF-Regime summarisch mit den Entwicklungen in den USA, Grossbritannien und der europäischen Union. Für einen detaillierten Vergleich sei auf Kapitel 2 verwiesen. Der dritte Teil beinhaltet eine Synthese und Würdigung des Schweizer TBTF-Regimes. Darin enthalten sind ebenfalls Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds (IWF).

3.1 Beurteilung des Schweizer TBTF Regimes anhand der Kriterien

3.1.1 Prudenzielle Massnahmen

3.1.1.1 Effektivität / Risikobegrenzung

Die Massnahmen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung erhöhen die Krisenresistenz der systemrelevanten Schweizer Institute. Hohe prudenzielle Anforderungen verringern die Wahrscheinlichkeit, dass eine systemrelevante Bank in massive finanzielle Schwierigkeiten gerät und somit zur Gefahr für die Systemstabilität und den Steuerzahler wird. Die Eigenmittel sollen anfallende Verluste decken. Je höher die Eigenmittelausstattung mit verlusttragendem Kapital, desto tiefer ist die Insolvenzwahrscheinlichkeit eines Instituts. Dies

³⁷ www.bis.org/publ/bcbs260.pdf.

trifft vor allem auf Kapital höchster Qualität (CET1) zu. Ausreichende Liquidität sorgt dafür, dass in Zeiten angespannter Marktsituationen genügend liquide Mittel vorhanden sind, um anfallende Verbindlichkeiten decken zu können. Die Limitierung der Klumpenrisiken schliesslich führt zu einer Entflechtung der Institute untereinander vergleichbar mit einem Sicherungsstein im Dominospiel.

Die prudenziellen Massnahmen leisten einen entscheidenden Beitrag zur Reduktion der Risiken im Finanzsystem. Ausserdem fördern hohe prudenzielle Anforderungen das Vertrauen der Kunden und des Marktes in die finanzielle Stabilität des Instituts. Sie entfalten auch negative Anreize für Firmen, systemrelevant zu werden. Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die internationalen Standardsetzer gerade in diesem Bereich die ersten Nachkrisenreformen an die Hand nahmen – und die Schweiz aufgrund eigener schmerzlicher Erfahrungen in diesem Bereich eine Vorreiterrolle einnahm.

Die prudenziellen Massnahmen der Schweizer TBTF Gesetzgebung und die neue Basel III Regulierung mindern somit das Risiko, dass der Steuerzahler erneut für die Rettung von systemrelevanten Banken aufkommen muss, indem die Verlusttragfähigkeit der Institute erhöht wird. Dem Verursacherprinzip wird insofern besser Rechnung getragen, als die Kosten für die zusätzliche prudenzielle Ausstattung als Folge der Systemrelevanz vermehrt durch die Institute selbst zu tragen sind, wobei diese Kosten auch wieder z.T. auf deren Kunden abgewälzt wird. Die Moral Hazard Problematik dürfte teilweise gemindert werden, indem das Haftungssubstrat der Eigenmittelgeber grösser ist, was disziplinierend auf die Risikobereitschaft der Firmen wirken kann. Prudenzielle Massnahmen können auch zu einer Reduktion der Komplexität führen, indem sie riskante und komplexe Aktivitäten finanziell unattraktiver werden. Sie können auch die Markkonzentration reduzieren: Zum einen setzt die progressive Komponente in der Schweizer Eigenmittel-Regulierung direkte Anreize zu einem geringeren Marktanteil bei systemrelevanten Dienstleistungen. Zum anderen führt die Stärkung des Verursacherprinzips dazu, dass indirekte Subventionen an systemrelevante Institute vermindert werden.

3.1.1.2 Effizienz / Auswirkungen auf Finanzintermediation

Die prudenziellen Massnahmen sind vereinbar mit einem möglichst einfachen und prinzipienbasierten Regulierungssystem. Höhere prudenzielle Massnahmen führen zu einer Internalisierung der Kosten. Die Finanzierungskosten der TBTF Institute sind durch die implizite Staatsgarantie subventioniert und fallen entsprechend zu tief aus. Höhere prudenzielle Anforderungen haben diese Subvention bereits teilweise reduziert und werden in Zukunft noch weiter Wirkung entfalten. Zudem hat der Markt den beiden Grossbanken das zusätzlich benötigte Eigenkapital und Wandlungskapital ohne Probleme zu angemessenen Konditionen bereitgestellt. Begünstigt wurde dies durch die Reduktion der Bilanz und risikogewichteten Aktiven sowie die Entwicklung neuer Märkte für Wandlungsanleihen.

Während der Debatten über die definitive Ausgestaltung der prudenziellen Massnahmen stand die Befürchtung im Raum, zu hohe prudenzielle Anforderungen könnten sich negativ auf die Kreditversorgung und das Finanzdienstleistungsangebot auswirken. Diese Befürchtungen haben sich erwartungsgemäss nicht bewahrheitet.³⁸ Empirisch lassen sich keine negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft nachweisen³⁹, die Banken können nach wie vor ihre zentralen volkswirtschaftlichen Aufgaben der Kreditversorgung und Fristentransformation wahrnehmen. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die phasenweise Einführung der neuen Vorschriften.

³⁸ Siehe hierzu auch die Regulierungsfolgenabschätzung zur TBTF-Gesetzgebung von 2011 (<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02267/?lang=de>).

³⁹ Basel Committee on Banking Supervision (2010) "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements".

3.1.1.3 Internationale best practice

Eine Erhöhung der prudenziellen Anforderungen an (nicht nur) systemrelevante Finanzinstitute stand bei den internationalen Reformbemühungen an oberster Stelle (siehe Ausführungen zu Basel III und Zuschlag für Systemrelevanz des FSB in Kapitel 2.2.1.1). Wie andernorts ausführlich dargelegt, setzen auch alle wichtigen Jurisdiktionen die internationalen Mindestvorgaben um und gehen in gewissen Bereichen auch darüber hinaus.

Die Schweiz nahm bei den prudenziellen Massnahmen eine Vorreiterrolle ein. Dies sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf die Höhe der prudenziellen Anforderungen. Mittlerweile haben sich die Unterschiede jedoch verkleinert, die Anforderungen in anderen Jurisdiktionen haben sich der Schweiz angenähert. Den Schweizer Instituten entsteht also kein gewichtiger Wettbewerbsnachteil. Zudem ist zu berücksichtigen, dass den Schweizer G-SIBs im Bereich der organisatorischen Massnahmen gegenüber Mitbewerbern Wettbewerbsvorteile entstehen können, soweit diese in einer Jurisdiktion beheimatet sind, welche strikte organisatorische Massnahmen vorschreibt. Allerdings sind die ausländischen Einheiten der Schweizer Banken von den nationalen Regelungen (z.B. in den USA) ebenfalls betroffen.

Höhere Anforderungen für systemrelevante Institute im Vergleich zu weniger bedeutenden Instituten lassen sich aufgrund des Systemschutzes klar rechtfertigen.

3.1.1.4 Erzielte Wirkung in der Praxis

Die Schweiz hat ein innovatives Konzept bei den Eigenmittelanforderungen entwickelt, das den betroffenen Banken Anreize setzt, um ihre Bilanzgrösse und ihren Marktanteil bei systemrelevanten Dienstleistungen zu reduzieren sowie ihre globale Sanier- und Abwicklungsfähigkeit zu verbessern. Die Massnahmen haben bereits erste Wirkung entfaltet, indem die Banken Anpassungen am Geschäftsmodell vorgenommen und ihre Bilanzgrösse reduziert haben.

Es gilt allerdings festzuhalten, dass die Kapitalausstattung und damit die Krisenresistenz der Banken tiefer zu liegen kommt, als bei den Arbeiten der TBTF Expertenkommission zu erwarten war. Die folgenden drei Gründe spielen eine wichtige Rolle für diese Abweichung:

Erstens, ist dies der Tatsache geschuldet, dass die von den Banken effektiv zu erfüllende Kapitalquote nicht wie in den Diskussionen der Expertengruppe zu Grunde liegenden Annahmen 19 Prozent betragen, sondern vielmehr um die 17,5% zu liegen kommen wird.⁴⁰ Dies als Konsequenz der Reduktion der Bilanzgrösse und somit einer tiefer liegenden progressiven Komponente. Gegenwärtig liegt die risikogewichtete Gesamtkapitalanforderung der Credit Suisse vor der Gewährung allfälliger Rabatte bei 16,7% und die UBS erwartet, dass ihre Anforderung 2019 bei 17,5 % liegen wird.⁴¹ Hinzu kommen möglicherweise Rabatte auf die progressive Komponente, welche die FINMA gewähren kann, falls die globale Sanier- und Abwicklungsfähigkeit über das gesetzliche Minimum hinausgehen. Dadurch steht im Notfall weniger Kapital für den Sanierungs- und Abwicklungsfall zur Verfügung.

Die Krisenresistenz der Banken fällt also in absoluten Zahlen deutlich tiefer aus als ursprünglich in der Kalibrierung der Expertenkommission gedacht. So ist die Expertenkommission von RWA im Umfang von CHF 400 Mrd. pro Bank ausgegangen, was bei einer 19%-Anforderung zu Kapital im Umfang von CHF 76 Mrd. geführt hätte. Bei den angestrebten RWA von CHF 200 bis 250 Mrd. pro Bank und einer 17%-Anforderung liegt das Zielkapital beispielsweise bei CHF 34 bis 43 Mrd. – mit allfälligen Rabatten wäre der Betrag noch geringer. Bei der Ausarbeitung des TBTF Gesetzes ist man von je insgesamt rund 75 Mrd. CHF Gesamtkapital pro Grossbank ausgegangen. Diese Entwicklung reflektiert allerdings auch die geringeren Risiken, die von systemrelevanten Banken für die Schweiz ausgehen, indem die Bilanzhöhe und die Höhe der risikogewichteten Aktiven reduziert wurden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine

⁴⁰ Siehe FINMA Medienmitteilung vom 7. Mai 2014 <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-finma-informiert-ueber-tbtf-verfuegungen-20140507.aspx>.

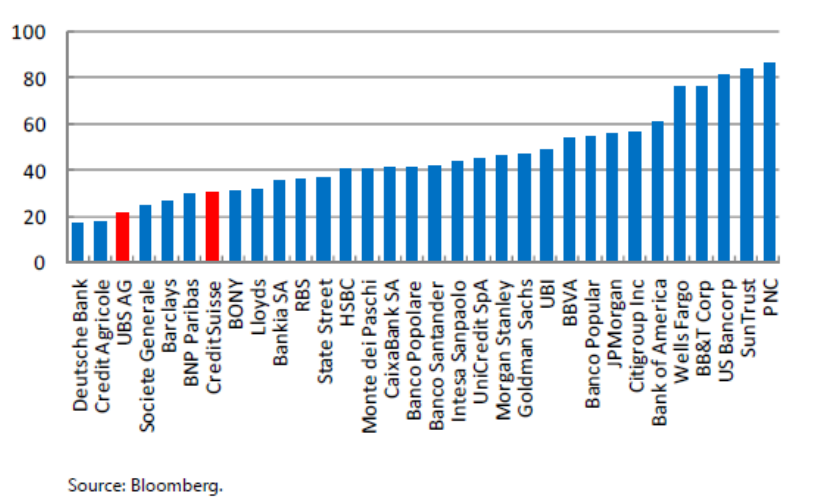
⁴¹ Für grosse nicht-systemrelevante Schweizer Banken (Gruppe 2) liegt die vorgeschriebene risikogewichtete Gesamtkapitalquote bei 13,6% -14,4%.

derart hohe Abweichung der absoluten Kapitalausstattung aufgrund der gegenwärtigen Grösse und Risikoprofile der Grossbanken gerechtfertigt ist.

Zweitens ergeben sich die verbesserten Kapitalquoten im Wesentlichen aus dem Abbau von Risikopositionen und der Reduktion der Bilanz. Die Kapitalqualität wurde verbessert indem hartes Kernkapital aufgebaut wurde und das Basel II Ergänzungskapital wurde vorzeitig in Wandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht umgetauscht, um die ab 2019 vollständig geltenden TBTF Vorschriften vorzeitig zu erfüllen. Gegenwärtig verfügen die beiden Grossbanken je über Gesamtkapital von 42 bis 43 Milliarden Franken. Die beiden Grossbanken haben hoch und tief triggernde CoCos, bzw. Write-Down Bonds, in beträchtlichem Umfang herausgegeben. Rückzahlung, Rückkauf und Amortisation von Kapitalinstrumenten mit auslaufender Anrechenbarkeit neutralisieren jedoch zu einem Teil den Kapitalaufbau, führen aber unter dem Strich zu der Verbesserung der Kapitalqualität. Im Vergleich zur Kapitalausstattung vor der Finanzkrise zeigt sich deshalb vor allem eine deutliche Verbesserung der Kapitalqualität. Durch die tieferen RWA wurden die Banken von einem forcierten Kapitalaufbau befreit.

Die Bilanzgrösse der Banken hat sich jedoch weniger stark vermindert als die entsprechenden risikogewichteten Positionen. Je nachdem, ob die risikogewichteten Quoten oder die Leverage Ratios betrachtet werden, ergibt sich deshalb ein differenziertes Bild der Krisenresistenz der Grossbanken. Die beiden Grossbanken weisen beispielsweise Tier-1 Leverage Ratios von 3-4% auf, was dem internationalen Minimumstandard entspricht, jedoch beträchtlich hinter anderen Schweizer Banken liegt⁴². Gemäss IMF weisen die beiden G-SIBs mitunter die tiefste Quote RWA / Total Assets aus.

Abbildung 12: Switzerland: Risk-Weighted Assets/Total Assets (As of Sep. 2013)



Es bestehen somit gewisse Zweifel über die tatsächliche Bewertung der Krisenresistenz der beiden Grossbanken anhand von risikogewichteten basierten Eigenmittelanforderungen. In diesem Zusammenhang untersucht die FINMA derzeit mit Unterstützung der Nationalbank, ob und inwiefern sich die RWA basierend auf den bankinternen Modellansätzen von denjenigen des modellunabhängigen Standardansatzes unterscheiden.

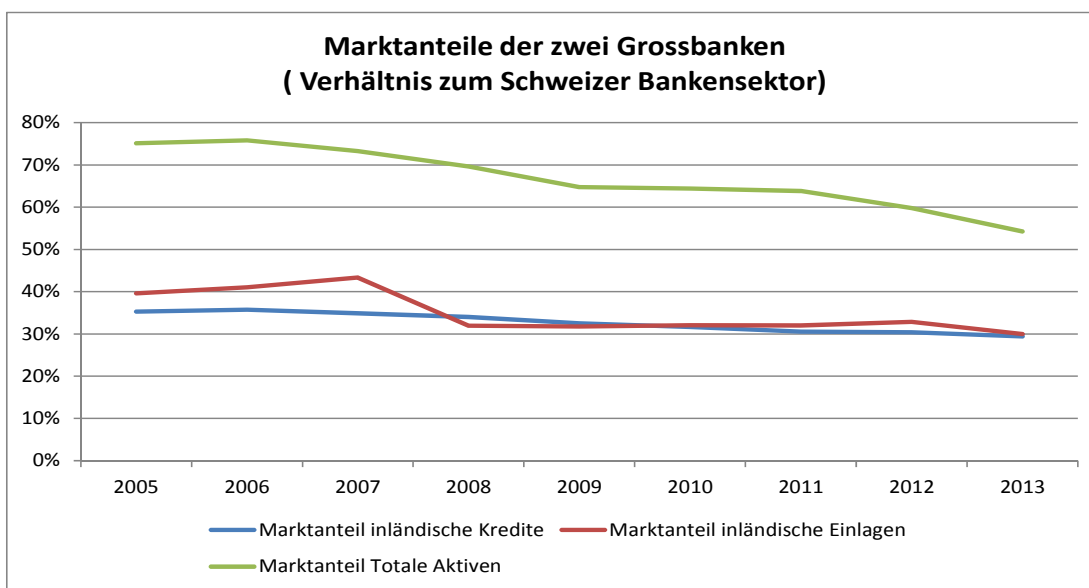
Drittens sieht die Schweizer TBTF Gesetzgebung vor, dass den Banken Erleichterungen auf Einzelinstitutsebene gewährt werden, sollten die Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut zu einer Übererfüllung der Anforderungen auf Stufe Finanzgruppe führen (Art. 125 ERV). Damit sollen Doppelbelastungen kompensiert werden, die durch die Anwendung der prudenziellen Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut entstehen. Gruppeninterne Geschäfte unterliegen auch den regulatorischen Anforderungen und müssen entsprechend mit Kapital unterlegt werden. Diese Bestimmung führt dazu, dass auf Einzelinstitutsebene die tiefst mögliche Quote von 14% der RWA gefordert wird. Selbst diese minimale Quote wird nur aufgrund von zusätzlichen

⁴² Inlandorientierte Banken weisen im gewichteten Durchschnitt eine Tier 1 Leverage Ratio von ca. 7% aus.

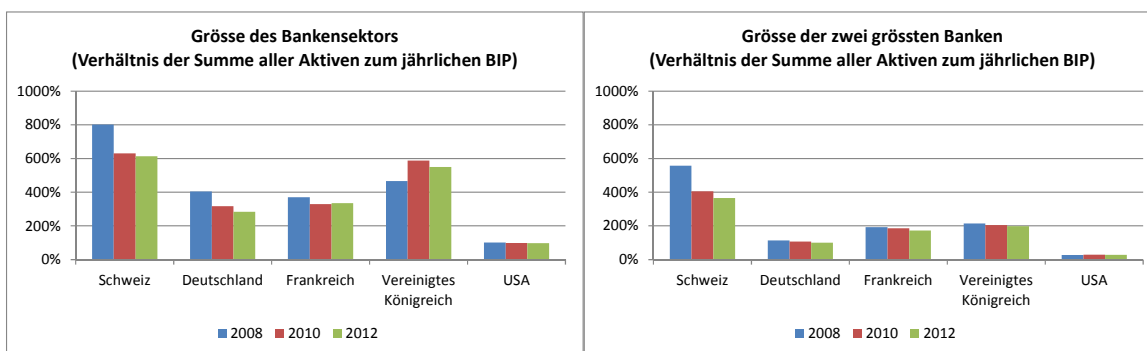
regulatorischen Erleichterungen erreicht. Ohne diese Erleichterungen würde die Quote sogar unter 14% zu liegen kommen. Wenn man berücksichtigt, dass beispielsweise das Schweizer Einzelinstitut die systemrelevanten Funktionen wie das heimische Einlagen- und Kreditgeschäft umfasst, so erscheint die Kapitalausstattung als tief. Erschwerend kommt hinzu, dass Schweizer G-SIBs weiterhin beträchtliche Risiken von ausländischen Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften auf Einzelinstitutsebene halten, für welche im Ausland gewissermassen lokal die Eigenmittel vorzuhalten sind. Diese lokalen Vorschriften wurden in der jüngsten Vergangenheit verschärft. Dadurch enthält dieser Aspekt noch zusätzliche Brisanz: Verschärfungen der ausländischen lokalen Vorschriften führen dazu, dass das Schweizer Einzelinstitut automatisch mit weniger Eigenmitteln ausgestattet ist. Allerdings werden den beschriebenen Effekten im Zusammenhang mit Art. 125 Rechnung getragen, indem beide Grossbanken ihre systemrelevanten Funktionen in separate Einheiten auslagern, welche von keinerlei Erleichterungen gemäss Art 125 profitieren.

Positiv am Schweizer Ansatz ist hingegen zu werten, dass die Banken die Höhe ihrer Bilanzsummen aufgrund der Anreizwirkung der progressiven Komponente zurückgefahren haben. Weitere mögliche Gründe sind die Veränderungen der generellen Anreize durch die neue TBTF und Basel III Regulierung sowie das schwierigere wirtschaftliche Umfeld für das Investment Banking. Die Aktiven der Grossbanken haben sich vor allem während der Finanzkrise stark verkleinert und sind seit 2010 weiter gesunken, wenn auch in geringerem Ausmass. Die Marktanteile bei inländischen Einlagen und inländischen Krediten haben sich weniger stark verändert und sind nur leicht gesunken. Sowohl die Grösse des Bankensektors im Verhältnis zum BIP wie auch die Marktkonzentration bleiben im internationalen Vergleich hoch.

Abbildungen 13, 14 und 15:



Quelle: SNB



Quelle: Datastream, EZB, SNL

3.1.1.5 Fazit Prudenzielle Massnahmen

Die prudenziellen Massnahmen erhöhen die Krisenresistenz der systemrelevanten Banken und leisten somit einen entscheidenden Beitrag zur Reduktion der Risiken im Finanzsystem. Sie wirken als eine Art präventive Schutzwand gegen Instabilitäten im Finanzsektor und stellen einen wichtigen Pfeiler des Schweizer TBTF-Regimes dar. Ein Kernelement der prudenziellen Massnahmen ist ein Anreizmechanismus, um das volkswirtschaftliche Risiko zu reduzieren.

Es ergeben sich jedoch Abweichungen von den ursprünglichen Erwartungen. Erstens ist abzusehen, dass die progressive Komponente der Grossbanken niedriger ausfallen wird als die ursprünglichen 6%. Somit fällt auch die gesamte Kapitalquote tiefer aus. Zudem fehlt im Krisenfall Haftungssubstrat. Überdies ging man in der ursprünglichen Kalibrierung der Anforderungen von einer grösseren Bank aus, was in letzter Konsequenz absolut zu einer um beinahe die Hälfte tiefer ausfallende Kapitalausstattung als von der Expertenkommission prognostiziert führt.

Zweitens hat sich die Bilanzgrösse der Banken weniger stark vermindert als die entsprechenden risikogewichteten Positionen. Im internationalen Vergleich haben die beiden Schweizer G-SIBs eine tiefe Quote RWA / Total Assets. Es bestehen somit gewisse Fragen über die Krisenresistenz der beiden Grossbanken aufgrund an den RWA orientierter Eigenmittelanforderungen.

Schliesslich sieht das Schweizer System Erleichterungen bezüglich Eigenmittelanforderungen an das Einzelinstitut vor, um auf Gruppenstufe eine Überkapitalisierung zu verhindern. Wenn man berücksichtigt, dass beispielsweise das Schweizer Einzelinstitut die systemrelevanten Funktionen wie das heimische Einlagen- und Kreditgeschäft umfasst, so erscheint die Kapitalausstattung für das Einzelinstitut als tief. Dieses Problem wird nach Umsetzung der angekündigten Auslagerungen der systemrelevanten Funktionen in separate Einheiten gemindert, da die neue Schweizer Rechtseinheit von keinen Erleichterungen gemäss Art. 125 ERV profitiert. Die Kapitalisierung dieser Einheiten wird somit über der Mindestanforderung von 14% liegen. Anders als in der alten Struktur werden die systemrelevanten Funktionen also mittelfristig nicht mehr in jenen vergleichsweise tiefer kapitalisierten Banken geführt.

Die Schwierigkeit liegt letztendlich in der Kalibrierung der prudenziellen Anforderungen, gerade wenn man sich vor Augen führt, wie tief die Ausgangsbasis für die jüngsten Verschärfungen im Bereich der prudenziellen Massnahmen war. Die Fremdverschuldung der Banken nahm im Verlauf der letzten Jahrzehnte konstant zu, mit den unerwünschten Folgen, wie sie sich im Jahr 2008/2009 manifestierten.

3.1.2 Organisatorische Massnahmen

3.1.2.1 Effektivität / Risikobegrenzung

Die organisatorischen Massnahmen im Schweizer TBTF-Regime sollen erstens die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen bei drohender Insolvenz sicherstellen und zweitens die globale Abwickelbarkeit verbessern. Der Fokus liegt somit auf der Abfederung der Schadensfolgen. Die Risiken im System werden nicht unmittelbar über eine tiefere Insolvenzwahrscheinlichkeit wie im Falle der prudenziellen Massnahmen gemindert. Vielmehr setzen die organisatorischen Massnahmen bei der Schadenseingrenzung an, indem gewährleistet werden soll, dass die systemrelevanten Funktionen im Notfall weitergeführt werden können und die Restbank ordentlich abgewickelt werden kann. Dies mindert das Risiko, dass eine staatliche Rettung eines insolventen Instituts nötig wird.

Bei den organisatorischen Massnahmen gibt es drei Dimensionen zu unterscheiden:

Notfallplan: Banken müssen den Nachweis erbringen, dass sie die systemrelevanten Funktionen in einem Konkurs unabhängig weiterführen können. Dieser Nachweis erfolgt im Rahmen eines Notfallplans, welcher von der FINMA geprüft wird. Falls die Bank die von der FINMA

festgestellten Mängel im Notfallplan nicht innert nützlicher Frist beheben kann, kann die FINMA subsidiär organisatorische Massnahmen anordnen.

RRP: Systemrelevante Banken haben einen Stabilisierungsplan (*Recovery-Plan*) zu erstellen. Die FINMA erstellt einen Abwicklungsplan (*Resolution-Plan*) und legt darin dar, wie eine von ihr angeordnete Sanierung oder Liquidation der systemrelevanten Bank durchgeführt werden kann (unter Aufrechterhaltung der systemrelevanten Funktionen).

Verbesserung der globalen Abwicklungsfähigkeit: Wenn eine systemrelevante Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland über das gesetzliche Minimum der Notfallplanung verbessert, kann die FINMA Eigenmittelrabatte gewähren. Dabei wird berücksichtigt, wie weit die Massnahmen umgesetzt sind. Die FINMA kann somit Anreize setzen. Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit der Bank können insbesondere strukturelle, finanzielle und operative Entflechtungen darstellen.⁴³

Die organisatorischen Massnahmen sollen zudem die Komplexität der Institute und die Verflechtung im Finanzsystem verringern. Durch die organisatorischen Massnahmen soll ein (geordneter) Konkurs eines systemrelevanten Instituts wieder zu einer glaubwürdigen Option werden. Dadurch wird der durch TBTF entstandene Moral Hazard reduziert. Keinen direkten Einfluss haben die organisatorischen Massnahmen auf das Kriterium Marktkonzentration.

Der Schweizer Ansatz schreibt keine direkten organisatorischen Massnahmen vor, mit Ausnahme des Notfallplans für den Ernstfall. Aus diesem Grund kommt der Umsetzbarkeit des Notfallplans besondere Bedeutung zu. Die Grossbanken haben der FINMA ihre Notfallplanungen eingereicht. Gegenwärtig sind die Notfallpläne jedoch noch nicht in einem umsetzungsfähigen Zustand. Es handelt sich um ex-post Pläne, welche noch nicht umgesetzt sind um somit die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall nicht garantieren. Deshalb ist eine abschliessende Beurteilung hinsichtlich Effektivität nicht möglich. Die Arbeiten an den globalen Sanierungs- und Abwicklungsplänen sind ebenfalls vorangeschritten. Insgesamt haben die Regeln erste organisatorische Schritte, welche sich positiv auf die Sanier- und Abwickelbarkeit auswirken, ausgelöst.

3.1.2.2 Effizienz / Auswirkungen auf Finanzintermediation

Die organisatorischen Massnahmen des Schweizer TBTF Regimes sind kompatibel mit einem möglichst einfachen Regulierungssystem. Die Schweiz bleibt ihrer prinzipienbasierten Philosophie in der Finanzmarktregulierung treu und verzichtet auf umfassende und detaillierte Vorschriften.

Die Massnahmen in der Schweiz sehen im Gegensatz zu internationalen Tendenzen keinen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit vor. In der Schweiz wird das Subsidiaritätsprinzip in besonderem Masse betont. Es ist in erster Linie den Banken überlassen, zu entscheiden mit welchen organisatorischen Massnahmen sie die Zielsetzung des Schutzes der systemrelevanten Funktionen erreichen. Diese Besonderheit erlaubt es insbesondere, den verschiedenen Geschäftsmodellen der systemrelevanten Banken Rechnung zu tragen.

Die organisatorischen Massnahmen haben keinen Einfluss auf den volkswirtschaftlichen Beitrag der Banken oder die Finanzinnovation, da die Schweiz auf Einschränkungen oder Verbote von bestimmten Aktivitäten verzichtet. Es ist den Banken weiterhin erlaubt, auch risikoreiche Geschäfte zu betreiben. Sollten sich diese Risiken jedoch manifestieren und die finanzielle Stabilität des Instituts gefährden, müssen die systemrelevanten Funktionen geschützt bleiben.

3.1.2.3 Internationale best practice

Im Bereich der organisatorischen Massnahmen gibt es keinen internationalen Standard. Im Gegenteil, die Ausgestaltung der Regeln fällt in jedem Land höchst unterschiedlich aus. Es gibt somit kein Vergleichsmass, mit dem die Kompatibilität beurteilt werden könnte. Klar ist,

⁴³ Art. 22b BankV.

dass die Schweiz im internationalen Vergleich über ein liberales und subsidiäres System verfügt. Andere Länder sind viel präskriptiver und greifen direkt in die Struktur und Geschäftsmodelle der Banken ein.

In Zusammenarbeit mit der FINMA haben die beiden global systemrelevanten Schweizer Banken – wie in der Bankenverordnung vorgesehen – globale Sanierungs- und Abwicklungspläne erstellt. Diese entsprechen den Vorgaben des Financial Stability Boards. Sie werden auch regelmässig mit ausländischen Aufsichtsbehörden im Rahmen des von der FINMA einberufenen Crisis Management Colleges diskutiert.

Durch die organisatorischen Massnahmen der TBTF Gesetzgebung entstehen den Schweizer Instituten keine internationalen Wettbewerbsnachteile, da nicht direkt in die Geschäftsmodelle eingegriffen wird. Hingegen können den Schweizer Instituten gegenüber gewissen Mitbewerbern Wettbewerbsvorteile entstehen, soweit diese in einer Jurisdiktion beheimatet sind, welche strikte organisatorische Massnahmen vorschreibt. Ob die Massnahmen in anderen Ländern unerwünschte Folgen für die globalen Finanzmärkte haben, wird gegenwärtig vom FSB untersucht. Für die Analyse des Schweizer TBTF Regimes ist dies insofern nicht entscheidend, solange der Schutz der systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist.

3.1.2.4 Erzielte Wirkung in der Praxis

Die bisherigen Konzepte zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen basieren auf einer ex-post Lösung. Im Notfall müssten die Pläne folglich unter hohem Zeitdruck und ungetestet umgesetzt werden. Eine nachhaltige Verbesserung wäre über eine ex-ante Separierung des Schweizer Geschäfts erreicht, wie sie von den beiden Grossbanken eingeleitet wurde, welche jedoch erst in den Jahren 2015 und 2016 abgeschlossen sein wird. Über diese Ankündigungen hinaus haben die Notfallpläne noch wenig zu einer verbesserten Sanier- und Abwicklungsfähigkeit beigetragen.

3.1.2.5 Fazit organisatorische Massnahmen

Die organisatorischen Massnahmen im Schweizer TBTF Regime dienen dem Schutz der systemrelevanten Funktionen und der geordneten Abwicklung der Restbank. Sie führen zu einer beabsichtigten Reduktion der Komplexität und Vernetzung der Institute. Sie reduzieren die Eintretenswahrscheinlichkeit einer Krise nicht, wohl aber die Auswirkungen einer solchen. Damit reduzieren sich auch die Risiken für den Steuerzahler.

Der Schweizer Ansatz ist den ausländischen in Punkten Subsidiarität und Einfachheit überlegen. Die Schweiz verzichtet auf voluminöse Gesetzestexte⁴⁴, welche zur weiteren Komplexität beitragen und entgeht der Versuchung, risikoreiche von weniger risikoreichen Aktivitäten trennen zu wollen. Ausserdem führt ein Verbot gewisser Aktivitäten voraussichtlich zu deren Verlagerung in weniger regulierte und beaufsichtigte Bereiche.

Bezüglich der Notfallplanung in der Schweiz kann die FINMA subsidiär Massnahmen anordnen. Zur Verbesserung der globalen Sanierungs- und Abwicklungsfähigkeit besteht ein Anreizsystem in Form von Eigenmittelrabatten, welches zum Zug kommt, wenn Massnahmen umgesetzt sind.

3.1.3 Massnahmen für den Krisenfall

3.1.3.1 Effektivität / Risikobegrenzung

Die Massnahmen für den Krisenfall haben zum Ziel, die Schadensfolgen einer drohenden Insolvenz eines systemrelevanten Instituts zu limitieren. Die Massnahmen stützen sich auf die globalen Sanierungs- und Abwicklungspläne. In der internationalen Diskussion hat sich das Konzept einer Abwicklung mittels eines sogenannten ‚Bail-in‘ durchgesetzt. Dabei werden die

⁴⁴ Alleine die Ausführungsbestimmungen zur Volcker Rule umfassen über tausend Seiten.

Gläubiger (mit Ausnahme der geschützten Einleger) der Bank an anfallenden Verlusten zwangsbeteiligt. Ziel des zentral gesteuerten Bail-in ist es, die Bankengruppe vorübergehend oder auch dauerhaft (verbunden mit gewissen Restrukturierungsmassnahmen) mit einer sanierten Kapitalbasis fortzuführen. Die Gruppenstruktur bleibt intakt, dies ermöglicht dann der Aufsichtsbehörde eine Restrukturierung und/oder eine geordnete Abwicklung durchzuführen. Dabei kann das operative Geschäft ohne Unterbrechung fortgeführt, und die für die Volkswirtschaft kritischen Funktionen können aufrechterhalten werden. In letzter Instanz muss ein geordneter Marktaustritt ohne systemische Folgen möglich sein.

Die SPE Strategie ist aufgrund der Konzernstrukturen (Stammhaus, das die Finanzierung für die Gruppe steuert) der beiden Schweizer Grossbanken ein effektiver Ansatz. Die effektive Wirkung der Massnahmen ist gegenwärtig noch mit Unsicherheit verbunden. Erstens ist die internationale Kooperation noch nicht festgelegt – die Schweiz ist kein Einzelfall – und zweitens bestehen aufgrund der gegenwärtigen Verbindlichkeitsstruktur der beiden Grossbanken Rechts- und Umsetzungsrisiken eines Bail-in.

Für eine erfolgreiche Bewältigung einer Krise ist die Rechtssicherheit und Durchsetzungsfähigkeit entscheidend. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Resolutionpläne in der Praxis funktionieren und die ihnen zugeordnete Funktion wahrnehmen können. Bezüglich des Rechtsinstrumentariums im Bereich der Krisenmassnahmen haben jüngste internationale Untersuchungen⁴⁵ gewisse Schwachstellen im Schweizer Dispositiv identifiziert. Beispielsweise wird die Forderungsreduktion, obwohl einer Sanierung immanent, im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Oder ein Bail-in wäre gemäss Wortlaut des Bankgesetzes nur im Sinne einer ultima ratio möglich. Dies steht im Spannungsverhältnis zur bevorzugten Resolutionstrategie der FINMA und internationalen Entwicklungen.

Die Massnahmen für den Krisenfall sollen insbesondere die Allgemeinheit vor finanziellen Risiken schützen. Sie betonen ebenfalls das Verursacherprinzip, indem die Gläubiger des Finanzinstituts für Verluste haften und nicht wie in der jüngsten Krise die Steuerzahler. Die Massnahmen tragen dazu bei, den Subventionscharakter der impliziten Staatsgarantie zu reduzieren und die Marktordnung wieder herzustellen.

Die Abwicklungsplanung führt zudem dazu, dass innerbetriebliche Abhängigkeiten transparent gemacht und deren Zweckmässigkeit überdacht werden können. Damit könnte eine Reduktion der organisatorischen Komplexität erreicht werden.

Die Massnahmen wirken auch indirekt risikomindernd. Da im Insolvenzfall die Gläubiger, insbesondere Aktionäre und Halter von CoCos sowie – im Falle eines Bail-in – die Halter von bail-in Bonds, haften, dürften sie sich für eine risikoärmere Strategie aussprechen. Die Erwartung einer Verlustbeteiligung dürfte somit präventiv wirken. Eine glaubwürdige Konkursdrohung trägt auch wesentlich zur Entschärfung der Moral Hazard Problematik bei. Keinen direkten Einfluss haben diese Massnahmen auf die Marktkonzentration.

3.1.3.2 Effizienz / Auswirkungen auf Finanzintermediation

Die Massnahmen im Krisenfall haben keinen Einfluss auf die Kreditversorgung oder Finanzintermediation. Die Massnahmen könnten durch die Internalisierung der Konkurskosten zu höheren Fremdkapitalkosten für die Institute führen, da die Gläubiger eine höhere Rendite für ihr Verlustrisiko verlangen werden. Im Sinne einer verursacher-gerechten Verteilung der Kosten, des Schutzes von Finanzstabilität und Steuerzahler, ist dies durchaus erwünscht.

Die Massnahmen für den Krisenfall respektieren das Subsidiaritätsprinzip. Prioritär findet eine Stabilisierung der Bank statt, erst subsidiär findet ein hoheitliches Eingreifen der Behörden statt.

⁴⁵ Key Attributes Pilot Assessment und IWF FSAP.

3.1.3.3 Internationale best practice

Die Schweiz befindet sich mit ihren Massnahmen in diesem Bereich im Einklang mit den internationalen Entwicklungen. Die Stärkung des Insolvenzregimes für Banken und damit einhergehende Kompetenzen für die Aufsichtsbehörden wurde in allen Jurisdiktionen umgesetzt. Auch hat sich international die Zwangsbeteiligung der Gläubiger an den Verlusten durchgesetzt. Folglich finden keine Wettbewerbsverzerrungen statt. Die Schweizer Massnahmen sind international kompatibel.

Die internationalen Gremien arbeiten an einem weiteren Mosaikstein: Anlässlich des G20 Gipfels in Brisbane am 15. und 16. November 2014 hat das FSB einen Vorschlag zu TLAC veröffentlicht, welches im Insolvenzfall mittels eines Bail-in für die Rekapitalisierung der Bank herangezogen werden kann⁴⁶. Damit soll die Umsetzung der Resolutionstrategie ermöglicht werden, indem genügend Haftungssubstrat an geeigneter Stelle in geeigneter Form vorhanden ist. Die FINMA bevorzugt dabei eine sogenannte „Single Point of Entry“ oder SPE-Resolutionsstrategie. Die Schweiz hat mit den tief-triggernden CoCos der progressiven Komponente bereits Instrumente, welche als solches Haftungssubstrat konzipiert sind. Allerdings gilt es die Spezifität der progressiven Komponente zu berücksichtigen. Der Handlungsbedarf beim Schweizer Ansatz in quantitativer und qualitativer Hinsicht muss vor dem Hintergrund des soeben vom FSB veröffentlichten Vorschlags zu TLAC geprüft werden. Dabei gilt es den finalen internationalen Standard, der vom FSB bis Ende 2015 verabschiedet werden wird, in angemessener Weise zu berücksichtigen.

3.1.3.4 Erzielte Wirkung in der Praxis

Beide Grossbanken haben Stabilisierungspläne erstellt, welche von der FINMA gutgeheissen wurden. Im Bereich der Abwicklungspläne finden intensive Gespräche zwischen den Banken und der FINMA statt. Die FINMA hat ihre bevorzugte Resolutionstrategie des SPE Bail-in in einem Positionspapier dargelegt. Im SPE Bail-in sollen die Investoren in Kapitalmarktanleihen der Konzernobergesellschaft durch erzwungenen Gläubigerverzicht oder durch Umwandlung in Aktien an der Sanierung einer Bank beteiligt werden. Gegenwärtig verhindert die in der Schweiz existierende Verrechnungssteuer, dass Kapitalmarktanleihen aus der Schweiz heraus emittiert und international platziert werden. Stattdessen ist der Emittent regelmässig eine Auslandseinheit und die Mittel müssen auch im Ausland verwendet werden. Bei Auslandeinheiten hat die FINMA keine Befugnisse, ein Bail-in anzuordnen. Die Durchsetzung eines von der FINMA nach den Sanierungsbestimmungen des Bankengesetzes angeordneten Bail-in kann gewährleistet werden, indem die Emission aus einer Schweizer Einheit heraus erfolgt.

Auf dem Kapitalmarkt üblich sind Emissionen nach angelsächsischem Recht mit Gerichtsstand in New York oder London; in Teilmärkten z.B. für CoCos wurde auch unter Schweizer Recht mit Gerichtsstand Schweiz emittiert. International werden für Emissionen nach ausländischem Recht und Gerichtsstand vertragliche Bail-in Klauseln angestrebt, mit welchen z.B. der Investor in Anleihen von Schweizer Banken oder Konzernobergesellschaften die Anwendung der Sanierungsbestimmungen des Schweizer Bankengesetzes anerkennt. Dies soll Rechtsunsicherheit vermeiden, wenn ausländische Richter über die Anwendbarkeit der Schweizer Sanierungsbestimmungen bzw. die Anerkennung von Sanierungsmassnahmen entscheiden. Die Beachtung der Gläubigerhierarchie, die Gleichbehandlung der Gläubiger innerhalb der gleichen Klasse und der Test, dass kein Gläubiger schlechter gestellt wird als in der Liquidation, sind wichtige Grundsätze für die Rechtssicherheit bei der Umsetzung eines Bail-in. Risiken erwachsen auch aus der Schwierigkeit, grenzüberschreitende Abwicklungen von Grossbanken sicherzustellen. Dieses Problem geht nicht alleine auf die Schweiz zurück, vielmehr sind auch internationale Anstrengungen vonnöten. Für die Praxistauglichkeit ist dies jedoch sehr wohl relevant, denn nur wenn ein geordneter Marktaustritt möglich ist, kann das TBTF Problem vollständig gelöst werden. Solange dies nicht möglich ist, kommt insbesondere den präventiven Massnahmen grosse Bedeutung zu.

⁴⁶ Siehe auch Pressecommuniqué des FSB.

3.1.3.5 Fazit Massnahmen für den Krisenfall

Die Massnahmen für den Krisenfall erzielen eine wirkungsvolle Schadensbegrenzung und wirken risikomindernd. Eine sorgfältige und permanente Krisenvorbereitung über Sanierungs- und Abwicklungspläne bereitet den Ernstfall vor und hilft, mögliche Kollateralschäden einer Krise frühzeitig zu erkennen. Die Beteiligung der Gläubiger an Verlusten ist ordnungspolitisch zu befürworten. Eine glaubwürdige Konkursdrohung ist zudem das probate Mittel, die implizite Staatsgarantie zu beseitigen.

Einige Lücken bestehen noch, bevor die Konkursdrohung auch für systemrelevante Banken wieder glaubwürdig ist. So hat das FSB anlässlich des G20 Gipfels in Brisbane am 15. und 16. November 2014 einen Vorschlag zu TLAC veröffentlicht, der finale internationale Standard wird vom FSB bis Ende 2015 verabschiedet werden. Angesichts dieses neuen internationalen Standards bestehen beim Schweizer Rechtsinstrumentarium noch einige Schwachstellen.

3.1.4 Fazit

Das Schweizer System erscheint aufgrund dieser Analysen in der Theorie das Ziel einer Reduktion der TBTF-Problematik zu erreichen und die Risiken für das Finanzsystem und den Steuerzahler einzuschränken. Die Massnahmen ergänzen und verstärken sich teils und finden eine gute Balance zwischen Eingriff in Wirtschaftsfreiheit und Stabilität des Finanzsystems. Der Schweizer Ansatz besteht aus einem konsistenten und in sich geschlossenen Massnahmenpaket. Die einzelnen Massnahmen sind aufeinander abgestimmt. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Austauschbarkeit und Wechselwirkung von organisatorischen Massnahmen und Kapitalanforderungen.

Der dem gegenwärtigen Schweizer TBTF-Regime zu Grunde liegende Ansatz erfüllt alle vordefinierten Kriterien in qualitativer Hinsicht. Unlängst kam auch der IWF im Rahmen des FSAP zu einem positiven Fazit des Schweizer TBTF-Regimes und würdigte dabei insbesondere die Vorreiterrolle der Schweiz bei den prudenziellen Massnahmen.

Der Praxistest relativiert die theoretische Betrachtungsweise jedoch in beträchtlichem Masse. So liegt die resultierende Kapitalausstattung der beiden Grossbanken tiefer als ursprünglich von der Expertenkommission prognostiziert. Die Notfallpläne sind mit grossen Unsicherheiten bei der Implementierung verbunden. Bislang basieren die Pläne auf ex-post Lösungen, welche entsprechend mit hohen Umsetzungsrisiken verbunden sind. Im Bereich des Instrumentariums für den Krisenfall scheint es ebenfalls noch Optimierungspotenzial zu geben.

Eine wichtige Rolle im Schweizer Ansatz spielt die progressive Komponente, welche in allen drei Massnahmen-Dimensionen (prudenziell, organisatorisch, für Krisenfall) eine wichtige Rolle spielt. Erstens entfaltet die progressive Komponente Anreizwirkung für die Banken, ihre Grösse und Marktanteile in den systemrelevanten Dienstleistungen zu reduzieren. Zweitens soll sie den Banken Anreize geben, ihre globale Abwicklungsfähigkeit über die Notfallplanung hinaus zu verbessern. Schliesslich soll die progressive Komponente im Krisenfall auch die geordnete Sanier- und Abwickelbarkeit der Banken sicherstellen. Die progressive Komponente verfolgt also drei Ziele gleichzeitig und ist ein an sich innovatives Konzept. Aus der ökonomischen Theorie ist allerdings bekannt, dass für jedes zusätzliche Ziel ein zusätzliches Instrument zur Verfügung stehen sollte (Tinbergen-Regel). Es besteht die Gefahr, dass die unterschiedlichen Ziele miteinander in Konflikt stehen und sich mit einem einzigen Instrument nicht alle Ziele gleichzeitig erreichen lassen. Selbst wenn keine Konflikte zwischen den einzelnen Zielen bestehen würden, erscheint die quantitative Ausgestaltung der progressiven Komponente als zu niedrig, um allen Ansprüchen zu genügen.

Zusammenfassend kann folglich festgestellt werden, dass die Schweiz Schritte unternommen hat, die zur Eindämmung der TBTF-Problematik beitragen. Von einer vollständigen Lösung des Problems ist die Schweiz jedoch noch ein Stück entfernt, da die Umsetzung und Operationalisieren noch weitere Schritte nötig machen. Ratingagenturen beispielsweise gehen bei der Bewertung der Verbindlichkeiten der Schweizer G-SIBs nach wie vor von einer Staatsgarantie aus, was zu einer besseren Bonität und somit zu tieferen Refinanzierungskosten führt. So stuft

S&P beispielsweise die Bonität der beiden Schweizer G-SIBs zwei Stufen höher ein, als dies ohne deren TBTF-Status und damit einhergehenden Aussicht auf staatliche Unterstützung der Fall wäre. S&P kommt in seiner Analyse zum Schluss, dass ein staatliches Eingreifen zur Bankenrettung nach wie vor besteht. Dies zumindest solange, bis die Banken ihre Kapitalpuffer stärken und ihre Geschäftsmodelle anpassen.⁴⁷ Unlängst hat S&P diesen Ratingbonus bestätigt und gleichzeitig die verbesserte Kapitalsituation positiv erwähnt. S&P stellt in Aussicht, dies zumindest bis Ende 2015 so zu handhaben. Gleichzeitig hat S&P aber auch die Fortschritte bei der Verbesserung des Abwicklungsinstrumentariums, insbesondere den Bail-in, gewürdigt⁴⁸.

Auch eine kürzlich vom IWF veröffentlichte Studie kommt zum Schluss, dass die Staatsgarantie und damit verbundene Subventionen nach wie vor bestehen, dass also die beschlossenen Massnahmen das Problem noch nicht vollständig gelöst haben. Die Bezifferung des Wertes der Staatsgarantie fördert sehr unterschiedliche Ergebnisse zu Tage. Der IWF gelangt in seiner kürzlich erschienen Studie zum Schluss, dass der Wert der Staatsgarantie je nach Schätzmethode für G-SIBs in der Schweiz zwischen 5-18 Mrd. CHF pro Jahr (Ratingbasierter Ansatz) oder gar bis zu 45 Mrd. CHF pro Jahr (nach Eventualforderungsansatz oder contingent claims analysis approach) betragen.⁴⁹ Der Wert der TBTF-Subvention variiert über die Zeit und ist in Zeiten grosser Unsicherheit am grössten, da die Unterstützung in diesen Zeiten am wahrscheinlichsten ist. Eine Studie des Swiss Finance Institute kommt unter Verwendung eines Optionspreismodells zum Schluss, dass der Wert der Staatsgarantie im Krisenjahr für die beiden Grossbanken insgesamt 34 Mrd. CHF betragen hat.⁵⁰ Eine neue Studie der OECD schätzt, dass der Wert der impliziten Staatsgarantie für die Schweizer Grossbanken in den letzten Jahren insgesamt etwa 3,5 - 7 Mrd. CHF pro Jahr betragen hat⁵¹.

Es gibt allerdings auch Studien, welche tiefere Werte ausweisen. So errechnete Prof. Urs Birchler in einem für die Sozialdemokratische Partei der Schweiz erstellten Gutachten im Jahr 2010 insgesamt einen Wert von 4 - 5 Mrd. CHF. Gemäss einem Gutachten von The Boston Consulting Group (BCG) kam die Überlebensgarantie für die UBS den Staat damals auf 1,6 - 2,1 Mrd. CHF pro Jahr zu stehen; für die Credit Suisse resultierte eine Summe von 0,7 - 1,3 Mrd. CHF.

3.2 Vergleich des Schweizer TBTF Regimes mit anderen Jurisdiktionen / internationalen Standards

Das Schweizer TBTF-Regime lässt sich mittlerweile gut mit den Ausprägungen der TBTF-Massnahmen in anderen Ländern vergleichen. Das Ausland hat in den letzten Jahren den Worten Taten folgen lassen und in vielen Gebieten wie die Schweiz konkrete Beschlüsse erlassen oder aber zumindest die Stossrichtung erkennen lassen. Wie unter Kapitel 2 beschrieben, ähneln sich die verschiedenen Regulierungsmassnahmen zur Eindämmung der TBTF-Problematik stark. Nachfolgend werden kurz die wichtigsten Unterschiede / Gemeinsamkeiten des Schweizer TBTF-Regimes mit den internationalen Tendenzen beschreiben. Für eine ausführlichere Darstellung sei auf Kapitel 2 verwiesen.

⁴⁷ Standard and Poors: "How the Swiss Bank Resolution Regime Affects Government Support for Its Banks", November 2012.

⁴⁸ Standard and Poors: "The Rating Impact of Resolution Regimes for European Banks", April 2014.

⁴⁹ IWF, "How big is the implicit subsidy for banks considered too important to fail?", *Global Financial Stability Report*, April 2014.

⁵⁰ Haefeli, Mario und Jüttner, Matthias P., "The Value of the Liability Insurance for CS and UBS", Working Paper No. 609, FINRISK, 2010.

⁵¹ Schich, Sebastian; Michiel Bijlsma und Remco Mocking, „Improving the Monitoring of the Value of Implicit Guarantees for Bank Debt“ OECD Journal Financial Market Trends, March 2014.

3.2.1 Massnahmen

3.2.1.1 Prudenzielle Massnahmen

Die Schweiz stellt in der Theorie vergleichsweise hohe prudenzielle Anforderungen. So verlangen die Bestimmungen für systemrelevante Banken eine hohe risikogewichtete Eigenkapitalquote. Der Schweizer Vorsprung ist jedoch am Erodieren. Andere Länder sind mittlerweile auf einem mit der Schweiz vergleichbarem Niveau. Was den Umfang von CET1 anbelangt, sind die Anforderungen in Grossbritannien beispielsweise gleich hoch, in Schweden und Norwegen liegen sie gar über den hiesigen Anforderungen. Der Unterschied in der Gesamtkapitalausstattung zwischen der Schweiz und dem Ausland rührt von der progressiven Komponente her.

Die progressive Komponente unterliegt Schwankungen nach oben und unten, je nach systemischer Bedeutung des Instituts. Sie soll Anreize setzen, dass die Banken ihre Grösse und Marktanteile verringern, ähnlich dem abgestuften Ansatz des FSB mit den fünf Körben. Zudem soll die progressive Komponente bei der Sanierung und Abwicklung der systemrelevanten Banken helfen. Die Schweiz hat bei der Ausgestaltung der progressiven Komponente mit dem Entscheid, Wandlungskapital (CoCos) stark zu gewichten, zudem regulatorisches Neuland betreten. Andere Länder haben keine so prominente Rolle für Wandlungskapital vorgesehen. Wie unten weiter ausgeführt, erarbeitet das FSB derzeit einen Vorschlag zu Bail-in-Debt.

Die Schweiz hat als eines der ersten Länder in Europa eine Leverage Ratio eingeführt. Sie ist als Sicherheitsnetz ausgestaltet und direkt an die risikogewichteten Anforderungen geknüpft⁵². Die Schweiz hat ihre Regeln zur Leverage Ratio zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, wo die Diskussionen im Basler Ausschuss noch nicht abgeschlossen waren. Insbesondere hat sich der Basler Ausschuss entschieden, nur Tier 1 Kapitalinstrumente bei der Berechnung des Zählers zuzulassen. Dies im Gegensatz zur Schweiz, welche auch Tier-2-CoCos zulässt. Die Schweizer CoCos können zwar bankseitig auch so ausgestaltet werden, dass sie dem Tier-1-Kapital gemäss Basel III entsprechen. Gemäss Berechnungen des IWF kann aber unter gewissen Annahmen (nicht alle CoCos gelten als Tier 1) die Schweizer Leverage Ratio sogar hinter die Basler Leverage Ratio zurückfallen.

Die USA sehen für die amerikanischen G-SIBs eine Leverage Ratio von 5% auf Gruppenstufe und gar von 6% auf Einzelinstitutsebene vor, sofern diese gesicherte Einlagen halten. Die USA werden sich dabei grösstenteils an den neuesten Vorgaben des Basler Ausschusses orientieren, insbesondere wird im Zähler ebenfalls Tier-1-Kapital gemäss Definition von Basel III verwendet. Grossbritannien sieht für britische G-SIBs eine Leverage Ratio von 3.35-4.95% vor.

Aufgrund der Schwankungen in der progressiven Komponente – als Folge von Veränderungen des Volumens von Bilanz- und Ausserbilanzpositionen sowie des inländischen Marktanteils einerseits und allfälliger Rabatte andererseits – ist eine allgemeingültiger Vergleich mit dem Ausland im Hinblick auf die Eigenmittelanforderungen für das Gesamtkapital (inklusive gone concern Kapital) nur schwer möglich. Möglich sind Vergleiche der Anforderungen an das going-concern Kapital. Hier zeigt sich, dass der Schweizer Vorsprung bezüglich der risikogewichteten Anforderungen klein ist, sie im Bereich der Leverage Ratio teils deutlich hinter den USA und Grossbritannien liegt. Insgesamt gehört die Schweiz aber trotzdem zu den Ländern, die tendenziell strenge Kapitalanforderungen hoch gewichten.

Bei den Liquiditätsbestimmungen sticht vor allem die schnelle Umsetzung der Schweiz hervor. Eine weitere Besonderheit ist das Fortbestehen eines Parallelregimes für die Grossbanken während mindestens zweier Jahre. Konzeptionell sowie qualitativ ähneln sich die Liquiditätsanforderungen der Schweiz und im Ausland jedoch stark. Referenzgrösse ist der internationale Basler Standard, die Umsetzung des internationalen Standards ist bereits überall beschlossen.

⁵² Die Leverage Ratio beträgt 24% der risikogewichteten Anforderungen. Diese 24% gelten auch für jede einzelne Komponente (Minimum, Puffer und progressive Komponente) der risikogewichteten Anforderungen.

Die Ausgestaltung der Risikoverteilungs-Vorschriften ähnelt sich international, Unterschiede gibt es bei der Berechnungsmethode respektive der Definition des anrechenbaren Eigenkapitals. Die Schweiz ist bei der Definition des anrechenbaren Kapitals (CET1) strenger als die anderen Jurisdiktionen, die in der Regel auf das Gesamtkapital abstellen. Die USA etwa sehen für Verflechtungen von G-SIBs untereinander besondere Einschränkungen vor. In der Schweiz gibt es zudem noch verschärfte Risikoverteilungsvorschriften von Nicht-TBTF-Banken gegenüber national oder international als systemrelevant bezeichneten Instituten. Ein internationaler Mindeststandard wurde am 15. April 2014 veröffentlicht⁵³.

3.2.1.2 Organisatorische Massnahmen

Bei den organisatorischen Massnahmen sollte man zwischen den Vorgaben für einen Schweizer Notfallplan und der Verbesserung der globalen Sanier- und Abwickelbarkeit unterscheiden.

Im Gegensatz zu den prudenziellen Massnahmen unterscheiden sich die Schweizer Regeln im Bereich der organisatorischen Massnahmen stark von den anderen Jurisdiktionen. Aufgrund fehlender internationaler Standards in diesem Bereich weisen alle Jurisdiktionen gewisse Unterschiede auf. Drei Unterschiede stechen besonders hervor: Die Schweiz verzichtet erstens darauf, direkt in die Geschäftsmodelle der systemrelevanten Banken einzugreifen. Zweitens zielen die Schweizer Vorgaben in diesem Bereich eindeutig auf eine Verbesserung der Sanier- und Abwickelbarkeit der Institute ab. Bei gewissen Regeln im Ausland ist dies ein willkommener Nebeneffekt, nirgends jedoch steht er derart im Zentrum. Drittens wird bei der Verbesserung der globalen Abwicklungsfähigkeit auf Anreize mittels Rabatten bei der progressiven Komponente gesetzt.

Im Ausland zielen die organisatorischen Massnahmen direkter auf die Begrenzung von möglichen Risiken aus gewissen Aktivitäten, wie beispielsweise dem Eigenhandel, ab. Eine Rückkehr zu einem Trennbankensystem, das keinerlei finanzielle Verflechtungen der verschiedenen Einheiten erlaubt, sieht jedoch kein Land vor.

Im internationalen Vergleich betont das Schweizer Regime die Subsidiarität stark. Es liegt grundsätzlich im Ermessen der Bank, in welchem Umfang Massnahmen in Bezug auf die Organisationsstruktur erforderlich erscheinen und inwiefern diese im Rahmen des Notfallplans bereits vorbereitend oder erst im Bedarfsfall umgesetzt werden müssen. Die FINMA prüft diese Pläne und würde erst dann eingreifen, wenn Mängel nicht durch die Bank selbst behoben worden sind. Die gesetzlichen Vorschriften geben also das Ziel, jedoch nicht die konkrete Umsetzung vor. Letztendlich sollen die Banken ihre Geschäftsstruktur selbst wählen. Die Bank muss jedoch nachweisen, dass sie im Fall drohender Insolvenz ihre systemrelevanten Funktionen unabhängig von den übrigen Teilen der Bank weiterführen kann.

Verbessert eine Bank ihre globale Sanier- und Liquidierbarkeit, so wird dies durch Erleichterungen bei den Eigenmittelanforderungen honoriert. Die Gewährung dieser Rabatte unterliegt jedoch strengen Anforderungen, wodurch eine angemessene Eigenmittelhöhe sichergestellt wird. Dieser für die Schweiz gewählte Lösungsansatz findet im Ausland keine Parallele.

3.2.1.3 Massnahmen für den Krisenfall

In diesem Bereich bewegt sich die Schweiz grösstenteils im Einklang mit den internationalen Entwicklungen. Die Schweiz verfügt bereits seit einigen Jahren über ein Sonderrecht für die Insolvenz von Banken, mit dem Ziel, deren rasche und geordnete Sanierung und Abwicklung unter Berücksichtigung des System-, Gläubiger und Einlegerschutz zu gewährleisten.

Wie andere Länder hat auch die Schweiz in der jüngsten Vergangenheit ihr Instrumentarium verfeinert und die Vorgaben des FSB teils umgesetzt. Namentlich wurden Bestimmungen zum Bail-in aufgenommen und die Möglichkeit geschaffen, Vermögenswerte, Verbindlichkeiten sowie Verträge auf andere Rechtsträger, wie etwa Brückenbanken, zu übertragen. Gewisse Lü-

⁵³ Siehe <http://www.bis.org/publ/bcbs283.htm>

cken im Rechtsrahmen zu den internationalen Standards bestehen jedoch weiterhin. Beispielsweise wird die Forderungsreduktion, obwohl einer Sanierung immanent, im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Oder ein Bail-in wäre gemäss Wortlaut des Bankgesetzes nur im Sinne einer ultima ratio möglich. Dies steht im Spannungsverhältnis zur bevorzugten Resolutionsstrategie der FINMA und internationalen Entwicklungen.

Zudem hat die FINMA in einem öffentlichen Positionspapier ihre Strategie für den Krisenfall eines systemrelevanten Finanzinstituts erläutert. Im Einklang mit internationalen Entwicklungen sieht die FINMA eine Zwangsbeteiligung von Gläubigern auf der höchsten Konzernstufe (Single-Point of Entry bail-in) an der Sanierung des in Schieflage geratenen Instituts vor.

Das FSB hat anlässlich des G20 Gipfels in Brisbane am 15. und 16. November 2014 einen Vorschlag für internationale Vorgaben an verlustabsorbierendes Kapital (TLAC) veröffentlicht und wird diese bis Ende 2015 finalisieren und verabschieden. Die Arbeiten in diesem Bereich sind eine logische Konsequenz von Resolutionsstrategien mittels Bail-in, welche sich weltweit durchsetzen. TLAC soll das Marktvertrauen fördern und sicherstellen, dass nach einer Sanierung zumindest die unter normalem Geschäftsgang geltenden Kapitalanforderungen eingehalten werden können.

Grossbritannien hat mit dem Konzept des „Primary Loss Absorbing Capacity“ (PLAC) bereits ein Konzept mit einem allgemeinen Verlustdeckungspotential unter Einbezug von Bail-in Verbindlichkeiten vorgelegt. In der EU müssen künftig mindestens 8% der Bilanzsumme einem Bail-in unterliegen, bevor die staatlichen Rettungsfonds Mittel bereitstellen können. Auch die Schweiz verfügt mit der progressiven Komponente über Substanz für den Krisenfall, allerdings unterliegt diese Schwankungen und stellt somit die Glaubwürdigkeit und Umsetzungssicherheit in Frage. Zudem liegt der Umfang der progressiven Komponente – schon vor allfälligen Rabatten – tendenziell unter den internationalen Vorstellungen. Die USA haben Absichtserklärungen abgegeben, Vorgaben an Bail-in Verbindlichkeiten zu machen. Die Schweiz wird sich diesen internationalen Entwicklungen stellen müssen und ebenfalls zusätzliches verlustabsorbierende Substanz zusätzlich zu der progressiven Komponente für den Abwicklungsfall definieren müssen (unter Einbezug und Anrechnung der progressiven Komponente).

3.2.2 Umsetzungsstand

Die Schweiz hat eine Vielzahl der Massnahmen als erstes Land der Vergleichsgruppe umgesetzt. Die Schweiz konnte so auch prägend auf die Entwicklung der internationalen Vorgaben einwirken. Noch vor einem Jahr wäre die Schweiz in vielen Bereichen das einzige Land mit verbindlichen Regeln gewesen. Mittlerweile herrscht jedoch bezüglich der Rahmenbedingungen in fast allen Bereich Klarheit. Einzig die EU hinkt etwas hinterher, dies ist wohl auch ihrer Rechtsnatur und dem speziellen institutionellen Geflecht geschuldet. Die internationalen Regeln des FSB und BCBS scheinen zudem ebenfalls stabil, an einigen Stellschrauben wie beispielsweise dem TLAC-Standard, wird noch gedreht.

3.2.3 Fazit

Die Schweiz gewichtet die prudenziellen Massnahmen im internationalen Vergleich stark. Im Gegenzug verzichtet sie auf Eingriffe in die Geschäftsmodelle. Die Banken müssen jedoch so organisiert sein, dass im Krisenfall die Fortführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist. Einzigartig ist auch die Verknüpfung der beiden Massnahmen, indem eine Verbesserung der globalen Abwicklungsfähigkeit eines Instituts zu Erleichterungen bei den Kapitalanforderungen führen kann. Der Lösungsansatz ist insofern interessant, als er bis zu einem gewissen Grad die Austauschbarkeit von organisatorischen Anpassungen seitens der Bank und den besonderen Eigenmittelanforderungen ermöglicht. Die Logik dahinter ist darin zu sehen, dass das Restrisiko für den Staat durch beide Massnahmen reduziert werden kann. Zusätzliche Eigenmittel senken die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz, wohingegen organisatorische Massnahmen die Schadensfolgen verringern. Sind somit geeignete organisatorische Massnahmen getroffen worden, so entfällt zu einem gewissen Grad die Rechtfertigung für den Eigenmittelzuschlag. Die progressive Komponente setzt den Banken auch Anreize, ihre

Grösse und ihren inländischen Marktanteil zu reduzieren. Zusammen mit möglichen Eigenmittelrabatten könnte dies allerdings zu einer Situation führen, wo nicht mehr genügend Substanz für eine geordnete Abwicklung vorhanden ist. Internationale Vorgaben zu TLAC werden sich anbieten, um den Schweizer Ansatz in diesem Bereich zu verbessern.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die Schweiz im internationalen Vergleich Vorreiter war, jedoch nicht alleine blieb. Die internationalen Minimalstandards des FSB und BCBS werden überall befolgt. Ängste, die Schweiz könne dereinst mit ihrem TBTF-Regime, welches zeitlich sehr rasch konzipiert und bindend umgesetzt wurde, alleine auf weiter Flur stehen, haben sich nicht bewahrheitet. Die anderen Länder haben sich entschlossen, die Lücke zur Schweiz zu schliessen.

3.3 Gesamtbeurteilung des Schweizer TBTF Regimes

Auf Basis der bisherigen Ausführungen wird hier anhand von vier Fragen eine Gesamtbeurteilung vorgenommen. Die erste Frage ist, ob das Gesamtkonzept – nicht dessen Umsetzungsstand – im internationalen Vergleich genügt. Die zweite Frage lautet, wie weit das in der TBTF-Gesetzgebung Vorgesehene umgesetzt wird. Bei der dritten Frage geht es darum, ob der Schweizer Ansatz das TBTF-Problem löst oder ob innerhalb des Gesamtkonzeptes Anpassungen nötig sind. Basierend darauf lautet die vierte Frage, mit welchen Massnahmen innerhalb des bestehenden Konzeptes das TBTF-Regime ggf. verbessert werden kann.

1. Ist der Schweizer Ansatz im internationalen Vergleich positiv zu beurteilen?

Im internationalen Vergleich fällt die Beurteilung des Schweizer Ansatzes in einer Gesamtbeurteilung grundsätzlich positiv aus. Es ist deshalb keine Neuausrichtung des Regulierungsmodells notwendig (etwa in Richtung strikter Vorgaben wie Trennbankensysteme, Verbote von gewissen Geschäften oder Grössenbeschränkungen).

Bei der Einschätzung zu berücksichtigen ist, dass sowohl die Grösse des schweizerischen Bankensektors im Verhältnis zum BIP als auch die Marktkonzentration im internationalen Vergleich hoch sind. Die TBTF-Problematik ist deshalb aus schweizerischer Sicht eine besonders grosse Herausforderung und rechtfertigt Massnahmen, welche über den internationalen Durchschnitt hinausgehen. Vor diesem Hintergrund nahm der Schweizer Ansatz bei den prudenziellen Massnahmen (bezüglich Eigenkapital, Liquidität, Risikoverteilung) sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch bezüglich der Höhe eine Vorreiterrolle ein. Mittlerweile bestehen vergleichbare und teils höhere Anforderungen auch in anderen G-SIB Jurisdiktionen.

Die organisatorischen Massnahmen sind in der Schweiz im Vergleich zu anderen Jurisdiktionen liberal und subsidiär ausgestaltet und es wird auf strikte organisatorische Vorgaben verzichtet. Die Massnahmen für den Krisenfall liegen im Einklang mit internationalen Trends (Recovery- und Resolutionspläne; Bail-in-Strategie).

Fazit: Der Schweizer Ansatz ist im internationalen Vergleich positiv zu beurteilen, und es ist keine grundsätzliche Neuausrichtung des Regulierungsmodells notwendig.

2. Werden die Vorgaben des Gesetzgebers von den Grossbanken umgesetzt?

Sowohl bei den risikogewichteten Kapitalanforderungen als auch bei der Leverage Ratio ist die Umsetzung bisher rasch verlaufen, so dass sie bei beiden Grossbanken über den zum heutigen Zeitpunkt gesetzlich vorgeschriebenen Vorschriften liegen.⁵⁴ In Bezug auf die am Ende der Übergangsfrist (2019) geltenden Anforderungen haben die Banken die Zielwerte (Leverage Ratio und RWA-Quote) noch nicht erreicht.

⁵⁴ Das Gesetz sieht eine gestaffelte Einführung der Anforderungen über mehrere Jahre vor. Dies soll gewährleisten, dass keine negativen Auswirkungen auf das Kreditangebot entstehen.

In Bezug auf die Notfallplanung wurden umfangreiche Arbeiten geleistet. Die Implementierung ist aber noch nicht so weit, dass zurzeit in der Schweiz die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall gewährleistet werden könnte. Um dies zu erreichen, sind weitere erhebliche Anstrengungen erforderlich. Beide Grossbanken haben hierzu notwendige organisatorische Massnahmen angekündigt und in die Wege geleitet und sind daran, den erforderlichen Schweizer Notfallplan via einer ex ante Separierung zu implementieren. Die Implementierung der ex ante Separierung wird gemäss den Plänen der Grossbanken mindestens bis 2015 beziehungsweise Mitte 2016 dauern. Nach diesen Zeitpunkten werden gemäss Plänen der Banken weiter bestehende Abhängigkeiten von der Restbank – beispielsweise in Form finanzieller Verflechtungen wie etwa anfängliche Garantien, um Kündigungsrechte bestehender Gläubiger zu vermeiden –, auch nach der ex ante-Separierung für eine Übergangsperiode von mehreren Jahren die Wirksamkeit der Notfallplanung im Sinne des Gesetzes beeinträchtigen.

Der gleiche Befund gilt für Massnahmen, welche die Sanier- und Liquidierbarkeit der gesamten systemrelevanten Bank fördern (Resolvability) und über die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen hinausgehen. Zurzeit wäre eine geordnete Abwicklung der Schweizer Grossbanken nicht möglich, weshalb weitere Fortschritte der Banken in diesem Bereich zentral sind. Massnahmen, welche die Sanier- und Liquidierbarkeit der gesamten systemrelevanten Bank fördern, sind Bestandteil der Reorganisationsprojekte der Grossbanken. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird mit der FINMA abgestimmt und wird gemäss Plänen der Banken jedoch mehrere Jahre dauern.

Fazit: Im Bereich der prudenziellen Massnahmen ist die Umsetzung grundsätzlich auf Kurs. Die Zielwerte für die Kapital-Ratios dürften bereits vor der gesetzlichen Frist Anfang 2019 erreicht werden. Die Notfallplanung im Sinne des Schweizer Gesetzes und der Bankenverordnung sowie allgemein die Verbesserung der Resolvability sind jedoch noch nicht umgesetzt. Die Grossbanken haben Schritte für die dafür notwendigen Reorganisationen eingeleitet. Würden alle von den Grossbanken geplanten Massnahmen bezüglich Schweizer Notfallplanung und Resolvability vollumfänglich realisiert, so wären die heute gültigen gesetzlichen Mindestvorgaben voraussichtlich erfüllt.

3. Löst der Schweizer Ansatz (gemäss Gesetzgeber) das TBTF-Problem?

Schätzungen des IWF oder der Ratingbonus von S&P⁵⁵ lassen den Schluss zu, dass nach wie vor von impliziten – aber im Vergleich zu 2009 reduzierten – Staatsgarantien für Schweizer Grossbanken auszugehen ist. Zudem haben verschiedene Entwicklungen und Erkenntnisse seit Einführung der TBTF-Gesetzgebung klar gemacht, dass auch eine vollständige Umsetzung des Gesamtpaketes das TBTF-Problem nicht lösen wird. Ergänzende Massnahmen sind deshalb notwendig.

Prudentielle Massnahmen

Da sich die Bilanzgrösse der Banken weniger stark vermindert hat als die entsprechenden risikogewichteten Positionen und die beiden Schweizer Grossbanken im internationalen Vergleich tiefe Quoten RWA/Total Assets aufweisen, stellt sich die Frage, ob bankinterne Modelle die Risiken adäquat einschätzen. Falls dies nicht der Fall wäre, würde die Krisenresistenz der Banken zu tief ausfallen. Angesichts der grossen Bedeutung der RWA-Kapitalquoten im Schweizer Ansatz ist eine adäquate Berechnung der RWA eine Voraussetzung für die Entfaltung der vorgesehenen Wirkung der Vorgaben.

Die Erleichterungen bei den Eigenmitteln, welche den Banken gewährt werden müssen, damit aufgrund von Konsolidierungseffekten keine erhöhten Anforderungen auf Gruppenstufe resultieren (Art. 125 ERV), haben zu den tiefst möglichen gesetzlich zulässigen risikogewichteten

⁵⁵ Momentan kommen sowohl UBS und CS in den Genuss eines Uplift von zwei Stufen. S&P hat die CS jüngst auf die negative Beobachtungsliste gesetzt, den Ratingbonus aber vorderhand beibehalten. S&P wird in den nächsten Jahren überprüfen, ob die TBTF Massnahmen eine Verschlechterung der Bonität zur Folge hat (und somit die Wirksamkeit der Massnahmen bestätigt).

Kapitalanforderungen auf Stufe Einzelinstitut von 14% plus antizyklischer Puffer und bevorzugte Behandlung von Beteiligungen geführt. Weil andere Jurisdiktionen inzwischen höhere Kapitalanforderungen für Tochtergesellschaften durchsetzen, führen die Erleichterungen dazu, dass die aus Schweizer Sicht besonders wichtigen Stammhäuser nur knapp kapitalisiert sind. Die Stammhäuser enthalten heute mit den systemrelevanten Funktionen jeweils den Kern der beiden Bankgruppen.

Organisatorische Massnahmen

Aktuell besteht die grösste Herausforderung in der Umsetzbarkeit der Schweizer Notfallpläne. Da der Schweizer Ansatz keine direkten organisatorischen Massnahmen vorschreibt, kommt der Umsetzbarkeit des Notfallplans besondere Bedeutung zu. Denn nur ein umsetzbarer Notfallplan, der die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet, kann den faktischen Zwang zur staatlichen Rettung im Krisenfall reduzieren. In der Gesetzgebung ist es den Banken freigestellt, ob sie ihren Notfallplan auf einer ex post- oder einer ex ante-Separierung der systemrelevanten Teile basieren. In der Schweiz hat sich die ex post-Separierung der systemrelevanten Teile jedoch als problematisch erwiesen. Die Grossbanken haben denn auch inzwischen klar zum Ausdruck gebracht, mittels einer ex ante Separierung der systemrelevanten Funktionen in einen separaten Rechtsträger die gesetzlich vorgeschriebene umgehende Umsetzbarkeit erreichen zu wollen. Sollte ein Single-Point-of-Entry (SPE) Bail-in nicht funktionieren oder genügen, sind Voraussetzungen für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zu schaffen – unter anderem die vollständige Umsetzung der ex ante Separierung, die operationelle und dafür nötige finanzielle Entflechtung vom Rest der Bankgruppe sowie eine in jeder Phase angemessene Kapital- und Liquiditätsausstattung dieser Einheit.

Die internationalen Erfahrungen und regulatorischen Diskussionen zeigen, dass eine Single Point of Entry-Resolutionsstrategie die Subordination von verlustabsorbierendem Kapital – strukturell, rechtlich oder vertraglich – voraussetzt und ex ante eine minimale Entflechtung der Organisationseinheiten erfordert, damit bei Bedarf eine Restrukturierung möglich ist. In den USA beispielsweise sind die grossen Banken als Bank Holding Companies aufgestellt.

Massnahmen für den Krisenfall

Des Weiteren ist unsicher, ob im Krisenfall genügend Haftungssubstrat zur Verfügung steht, damit eine geordnete Abwicklung auch der Restbank möglich ist. In der Schweizer TBTF-Regulierung nimmt die progressive Komponente u.a. die Rolle eines solchen Haftungssubstrats ein. Die Höhe der progressiven Komponente dürfte allerdings für diese Funktion zu gering sein. Dies hat unter anderem mit den verschiedenen Zielsetzungen zu tun, welche mit der progressiven Komponente avisiert werden (Anreizmechanismus zur Reduktion von Bilanzgrösse und Marktanteilen sowie zur Verbesserung der globalen Resolvability; Sicherstellung von ausreichenden Mitteln zur Sanierung und Abwicklung). In diesem Zusammenhang wird am Bail-in als Mittel zur Kapitalbeschaffung für die Sanierung gearbeitet. Dieser sieht eine Zwangsbeteiligung von bestimmten Anleihegläubigern vor. Entscheidend dabei ist, dass im Zeitpunkt drohender Insolvenz genügend Verbindlichkeiten zur Sanierung zur Verfügung stehen. Dafür sind die Rechtssicherheit und Durchsetzungsfähigkeit entscheidend. Bezüglich des Rechtsinstrumentariums im Bereich der Krisenmassnahmen haben jüngste internationale Untersuchungen⁵⁶ Schwachstellen im Schweizer Dispositiv bestätigt.

Fazit: Nach heutiger Einschätzung löst auch eine vollständige Umsetzung der TBTF-Gesetzgebung das Problem nicht vollumfänglich. Es sind zusätzliche Massnahmen zur Stärkung des Schweizer Gesamtpakets nötig, um die Widerstandsfähigkeit der Grossbanken zu erhöhen und eine Sanierung oder geordnete Abwicklung ohne Kosten für die Steuerzahler zu ermöglichen.

⁵⁶ Key Attributes Pilot Assessment und IWF FSAP. Beispielsweise sollte die Forderungsreduktion ausdrücklich im Gesetz erwähnt und der Bail-in explizit geregelt werden.

4. Wie lässt sich die implizite Staatsgarantie eliminieren (oder deutlich stärker reduzieren)?

Gewisse verschärfte Anforderungen innerhalb des bestehenden Regulierungsmodells sind vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen also angezeigt. Denkbare Ansatzpunkte sind dabei die folgenden:

- ⇒ Substantielle TLAC-Anforderungen (z.B. Bail-in Bonds), damit ausreichend Mittel an Bail-in Bonds vorhanden sind, um eine Sanierung oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen.
- ⇒ Höhere Eigenkapitalanforderungen: Erhöhung der Anforderungen an die Leverage Ratio und/oder höhere risikogewichtete Kapitalanforderungen; Einführung eines RWA-Floors oder Multiplikatoren⁵⁷ und/oder höhere Transparenzanforderungen bzgl. der Berechnung der RWAs.
- ⇒ Weitere Anforderungen an Schweizer Notfallplan und globale Resolvability, z.B. zur ex ante Trennung systemrelevanter Funktionen, um im Krisenfall deren reibungslose Weiterführung zu garantieren, Vorgaben zur Begrenzung finanzieller und operationeller Verflechtungen.

Solche Massnahmen stehen in einem gewissen komplementären und/oder substituierbaren Verhältnis zueinander und können zu einem gewissen Grad miteinander kombiniert werden. Da sie unterschiedliche Ziele verfolgen, ist ihre Substituierbarkeit aber begrenzt. Die prudenziellen Massnahmen (CET1 und CoCos mit hohem Trigger) reduzieren die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Krise kommt, während organisatorische Massnahmen, Massnahmen für den Krisenfall (z.B. Anforderungen an TLAC) die Kosten in einer Krise reduzieren. Um die Staatsgarantie zu eliminieren, muss eine geordnete Abwicklung einschliesslich der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen möglich sein. Dies kann nicht alleine mit höheren Kapitalanforderungen erreicht werden. Kombination und Ausgestaltung der Massnahmen sollten vor dem Hintergrund der weiteren internationalen Arbeiten bzgl. TLAC festgelegt werden.

4 Empfehlungen

Die international vergleichende Analyse hat bestätigt, dass das Schweizer Regulierungsmodell grundsätzlich geeignet ist, das TBTF-Problem zu reduzieren. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass gewisse Anpassungen innerhalb dieses Modells notwendig sind, damit die implizite Staatsgarantie, die den Kern des TBTF-Problems darstellt, wirklich nachhaltig eliminiert werden kann. Die Expertengruppe schlägt vor, in den drei Massnahmen-Bereichen (prudenzielle Massnahmen, organisatorische Massnahmen und Massnahmen für den Krisenfall) schon heute Änderungen vorzunehmen und in den kommenden Jahren die Wirksamkeit des Gesamtpakets weiterhin periodisch zu überprüfen.

Prudenzielle Massnahmen

1. *Überprüfung der Berechnungsmethode der RWAs und ggf. Massnahmen zur Verbesserung*

Die FINMA untersucht derzeit mit Unterstützung der Nationalbank, ob und inwiefern sich die RWA basierend auf den bankinternen Modellansätzen von denjenigen des modellunabhängigen Standardansatzes unterscheiden. Fördert diese Untersuchung keine wesentlichen und

⁵⁷ Bei einem RWA-Floor wird, beispielsweise basierend auf dem modellunabhängigen Standardansatz, eine Untergrenze für gewisse modellbasierte RWA festgelegt. Damit kann verhindert werden, dass Banken, welche interne Modelle verwenden, für gleiche Risiken deutlich weniger Eigenkapital halten müssen als andere Banken. In den USA zum Beispiel müssen systemrelevante Banken neben den modellbasierten RWA auch RWA nach Standardansatz berechnen (bekannt als „Collins Amendment“ zum Dodd-Frank Act). Der jeweils höhere Wert wird verwendet, um die regulatorischen Kapitalquoten zu bestimmen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Anwendung von Multiplikatoren auf den modellbasierten Risikogewichten für spezifische Positionen, wie dies die FINMA beispielsweise für einen Teil der Hypothekarkredit bereits angeordnet hat.

unerklärbaren Unterschiede zutage, so würde das Vertrauen des Marktes in den Modellansatz gestärkt. Können hingegen allfällige wesentliche Unterschiede nicht erklärt werden, wären korrigierende Massnahmen zu prüfen und umzusetzen. Denkbar wären etwa die Einführung eines RWA-Floors oder von Multiplikatoren. Höhere Transparenzanforderungen können ebenfalls sinnvoll sein.

2. Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen

Wird im Schweizer Ansatz die progressive Komponente, welche Haftungssubstrat für den Krisenfall darstellt, nicht berücksichtigt, beträgt die Anforderung für die „Going-Concern-Leverage Ratio“ für die Grossbanken 3,12%.⁵⁸

Dies ist damit kaum mehr als der internationale Minimalstandard für alle (also auch nicht-systemrelevante) Banken (3%) und deutlich unter den künftigen entsprechenden Anforderungen in den USA für systemrelevante Banken (5-6%)⁵⁹.

Vor diesem Hintergrund sollen die Kapitalanforderungen nach den folgenden drei Prinzipien angepasst werden⁶⁰:

- Die Schweiz soll zu den Ländern mit international führenden going concern Eigenmittelanforderungen für G-SIBs gehören. Dies soll sowohl hinsichtlich risikogewichteten Kapitalanforderungen als auch Leverage Ratio gelten.
- Die zur Wahrung dieses ersten Prinzips notwendigen Erhöhungen sollen unter Berücksichtigung der unter Empfehlungen 1 und 6 ggf. getroffenen Massnahmen vorgenommen werden.
- Die Leverage Ratio soll weiterhin im Normalfall als Sicherheitsnetz bei der Festlegung der Kapitalanforderungen konzipiert bleiben.

3. Anpassungen bei der Kapitalqualität

Gemäss internationalem Standard wird die Leverage Ratio basierend auf dem Kernkapital (Tier 1) berechnet. In der Schweizer TBTF-Regulierung zählt zu den Going Concern-Eigenkapitalanforderungen nebst der Basisanforderungen allerdings auch der gesamte Eigenmittelpuffer, der zum Teil mit hoch triggernden Cocos erfüllt werden darf. Die Schweizer Regulierung ermöglicht es den Banken Basel Tier 1 und Tier 2 Instrumente mit hoch, bzw tief triggernden CoCos zu kombinieren. Die Banken haben davon Gebrauch gemacht. Aus diesem Grund sind die Schweizer Leverage Ratio Anforderungen nicht einfach mit den Anforderungen, die auf dem Basel Standard beruhen zu vergleichen. Damit der Schweizer Ansatz besser mit den internationalen Standards vergleichbar ist, sollte deshalb auch der Teil, welcher mit „High Trigger Cocos“ erfüllt werden darf, mindestens eine Kapitalqualität von Tier 1 aufweisen. Für diese Anpassungen sollten angemessene Übergangsbestimmungen (z.B. Grandfathering) vorgesehen werden.

⁵⁸ Zu den Going Concern-Eigenkapitalanforderungen zählen die Basisanforderungen und der gesamte Eigenmittelpuffer.

⁵⁹ Dabei handelt es sich um die acht Bank Holding Companies (BHC) mit mehr als USD 700 Mrd. consolidated total Assets bzw. mehr als USD 10 Billionen in Assets under Custody.

⁶⁰ Minderheitsposition: „Die Grossbanken sind mit den Prinzipien zur Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen grundsätzlich einverstanden, erachten aber die folgenden Qualifikationen als erforderlich: Die Erfüllung des dritten Prinzips darf nicht zu einer Erhöhung der risikogewichteten Kapitalanforderungen führen. Ferner ist zu beachten, dass ein internationaler Vergleich der Leverage Ratio nur auf einer vergleichbaren Basis vorgenommen werden sollte und bei der Rekalibrierung die Summe aller anstehenden regulatorischen Verschärfungen berücksichtigt werden muss.“

4. *Anpassung von Art. 125 ERV für systemrelevante Einzelinstitute*

Damit eine angemessene Kapitalisierung derjenigen Einheiten, welche systemrelevante Funktionen umfassen, jederzeit gewährleistet ist, sollte Art. 125 ERV angepasst werden und insbesondere nicht für die ex-ante separierte Schweizer Bank, die die Grundlage für die Notfallplanung bildet, gelten. Unabhängig von den ausländischen Anforderungen an andere Einheiten sollte die für die Notfallplanung etablierte Schweizer Bank die auf Gruppenstufe vorgesehenen Kapitalanforderungen ohne Erleichterungen erfüllen.

Organisatorische Massnahmen

5. *Festlegung, bis wann der Schweizer Notfallplan und die verbesserte globale Resolvability umgesetzt sein soll*

Das TBTF-Gesetz hat für die geforderte Kapitalausstattung einen fixen Termin festgelegt (spätestens anfangs 2019). Hingegen gibt es für die Umsetzung der Notfallplanung und somit die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen sowie für Massnahmen zu einer verbesserten Resolvability keinen klaren Zeitplan und öffentlich kommunizierten Endtermin. Somit könnten noch etliche Jahre verstreichen, bis in diesen beiden Bereichen Massnahmen greifen, welche die finanziellen und operationellen Verflechtungen reduzieren. Dies sollte korrigiert werden, indem ein verbindliches und öffentlich kommuniziertes Zieldatum festgelegt wird. Bei der Festlegung des Zeitplans sollte einerseits berücksichtigt werden, dass jedes Jahr, in dem die Sanierungs- und Abwicklungspläne noch nicht umsetzbar sind, das Risiko birgt, dass im Falle eines schweren Schocks wiederum staatliche Hilfe in Anspruch genommen werden muss. Andererseits ist zu konzedieren, dass organisatorische Massnahmen der Grossbanken eine gewisse Umsetzungszeit benötigen.

Bei der Ausgestaltung der Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass nur eine gewisse interne operationelle und finanzielle ex ante-Entflechtung die Resolvability einer Bank garantieren kann, indem sie die Möglichkeit eröffnet, im Krisenfall einzelne Einheiten abzutrennen.

Die FINMA soll die stringente Umsetzung der Notfallpläne kontrollieren und die Behörden regelmässig über den Stand der Planung und der Umsetzung der Schweizer Notfallpläne und der Arbeiten im Rahmen der Crisis Management Colleges zu den globalen Abwicklungsplänen informieren.

Massnahmen für den Krisenfall

6. *Ergänzung des TBTF-Regimes um verbindliche TLAC-Anforderungen, damit ausreichend Verbindlichkeiten vorhanden sind, um eine Sanierung oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen*

Die Höhe dieser zusätzlichen Anforderungen soll sich mindestens an den Eckwerten des FSB-Vorschlags orientieren, welcher am 10. November 2014 zur Konsultation veröffentlicht wurde und bis Ende 2015 fertiggestellt werden soll. Sollte sich das FSB im Prozess nach dem Brisbane-Gipfel nicht auf einen Standard einigen können, wird die Schweiz trotzdem regulatorisch tätig. Aufgrund der zentralen Bedeutung dieser Massnahme für die Eliminierung des TBTF-Problems ist dies gerechtfertigt. Ausserdem ist davon auszugehen, dass Länder wie die USA und UK auch auf jeden Fall Vorgaben erlassen werden. In der Schweizer TBTF-Regulierung nimmt die progressive Komponente u.a. die Rolle eines solchen Haftungssubstrats ein⁶¹. Die Höhe der progressiven Komponente, wie sie momentan ausgestaltet ist, dürfte allerdings für diese Funktion zu gering sein, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass diese bis auf ein Prozent sinken kann. Das TLAC-Konzept ist mit den schweizerischen Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken grundsätzlich kompatibel. Die TBTF-Regulierung nahm mit der

⁶¹ Neben Anreizwirkung zur Reduktion von Bilanzsumme und Marktanteil sowie dem Anreiz zur Verbesserung der Resolvability.

Einführung der progressiven Komponente und den tief-auslösenden Wandlungskapitalinstrumenten (low-trigger CoCos) das TLAC-Konzept durch die Schaffung vertraglichen „Resolutionskapitals“ bereits ein Stück weit vorweg. Die Arbeiten zur Konkretisierung der verbindlichen TLAC-Anforderungen sind rasch unter Einbezug der Beteiligten weiterzuführen.

Damit die Bail-in Strategie erfolgreich ist und im Krisenfall tatsächlich Verluste durch die Gläubiger getragen werden, sind aus Sicht der Expertengruppe zwei zusätzliche flankierende Massnahmen – eine rechtlich und eine steuerlich – notwendig:

7. Rechtliche Anpassungen zur Stärkung des Dispositivs für den Krisenfall

Für eine erfolgreiche Bewältigung einer Krise ist die Rechtssicherheit und Durchsetzungsfähigkeit entscheidend. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Resolutionpläne in der Praxis funktionieren. Auch in jüngsten internationalen Untersuchungen werden dem Schweizer Rechtsinstrumentarium im Bereich der Krisenmassnahmen gewisse Schwachstellen attestiert. Beispielsweise wird die Forderungsreduktion im Gesetz nur im Zusammenhang mit der Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital ausdrücklich erwähnt (Art. 31 Abs. 3 BankG). Ein Bail-in wäre gemäss Wortlaut des Bankgesetzes nur im Sinne einer ultima ratio möglich, was im Widerspruch zur präferierten Resolutionsstrategie steht.

8. Anpassungen bei der Verrechnungssteuer zur Erhöhung der Attraktivität von in der Schweiz emittierten Bail-in Bonds

Eine wichtige Voraussetzung zur verbesserten Durchsetzbarkeit eines Bail-in durch die FINMA ist die Emission von solchen Instrumenten in der Schweiz. Anpassungen des steuerlichen Umfelds sind hierbei hilfreich. Die steuerlichen Voraussetzungen für die Emission von Bail-in Bonds in der Schweiz sollten verbessert werden. Nur ein attraktiver Schweizer Kapitalmarkt könnte die Ausgabe entsprechender Volumen zu wettbewerbsfähigen Preisen ermöglichen. Als eine zentrale flankierende Massnahme ist daher der Umbau der Schweizer Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer vorzusehen und - je nach Zeitdauer dieser Reform - im Übergang eine befristete Ausnahme der Bail-in Bonds von der Verrechnungssteuer (vgl. Empfehlungen der Expertengruppe im Steuerbereich).

Periodische Überprüfung der Wirksamkeit des Gesamtpakets

Momentan kann noch nicht beurteilt werden, ob ein vollständig implementiertes Schweizer TBTF-Regime inklusive der hier empfohlenen Änderungen ausreichen wird, um den impliziten staatlichen Rettungszwang und damit verbundene implizite Subventionen an die Grossbanken zu eliminieren. Dafür muss erst abgewartet werden, bis die Grossbanken ihre angekündigten und eingeleiteten Reorganisationsprojekte umgesetzt haben und die im obigen Abschnitt ausgeführten zusätzlichen Massnahmen implementiert sind. Die Expertengruppe empfiehlt daher eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit.

9. Im gesetzlich vorgesehenen Zweijahresrhythmus (Art. 52 BankG) sollten die Wirksamkeit des Regimes überprüft und auf dieser Basis ggf. zusätzliche Massnahmen ergriffen werden

Dabei sollte die FINMA regelmässig die Fortschritte in der Vorbereitung und Umsetzung der Notfallpläne sowie der globalen Resolvability gemäss der Bankenverordnung einschätzen und auch die vom Financial Stability Board aufgestellten Kriterien berücksichtigen. Die Behörden sollen anhand von Indikatoren und Analysen überprüfen, inwieweit Notfallpläne und eine geordnete Abwicklung der Gesamtbanken glaubwürdig umgesetzt werden können und ob noch eine implizite Staatsgarantie besteht.

Falls die Überprüfungen ergeben, dass Indikatoren nach wie vor eine implizite Staatsgarantie anzeigen und grössere Hindernisse zur Sicherung der Resolvability bestehen, müssen zusätzliche Massnahmen ergriffen werden – z.B. höhere Eigenkapitalanforderungen und/oder erhöhte Anforderungen an Notfallplan und Resolvability.

5 Anhang

5.1 Anhang 1: Übersicht G-SIBs (FSB Liste Nov. 2014)

Relevanzstufe / (zusätzliche Kernkapitalanforderungen)	Name	Sitzland
5 / (3,5%)	Empty	-
4 / (2,5%)	HSBC	UK
	JP Morgan Chase	USA
3 / (2,0%)	Barclays	UK
	BNP Paribas	Frankreich
	Citigroup	USA
	Deutsche Bank	Deutschland
2 / (1,5%)	Bank of America	USA
	Credit Suisse	Schweiz
	Goldman Sachs	USA
	Mitsubishi UFJ FG	Japan
	Morgan Stanley	USA
	Royal Bank of Scotland	UK
1 / (1%)	Agricultural Bank of China	China
	Bank of China	China
	Bank of New York Mellon	USA
	BBVA	Spanien
	Groupe BPCE	Frankreich
	Group Crédit Agricole	Frankreich
	Industrial and Commercial Bank of China Limited	China
	ING Bank	Niederlande
	Mizuho FG	Japan
	Nordea	Schweden
	Santander	Spanien
	Société Générale	Frankreich
	Standard Chartered	UK
	State Street	USA
	Sumitomo Mitsui FG	Japan
	UBS	Schweiz
	Unicredit Group	Italien
Wells Fargo	USA	

5.2 Anhang 2: Glossar

Begriff	Bedeutung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AT1 (Zusätzliches Kernkapital)	Additional Tier 1 capital - Zusätzliches Kernkapital muss gemäss Art. 20 ERV den nicht-nachrangigen Forderungen aller übrigen Gläubiger nachgehen, vollständig einbezahlt oder intern generiert sein, darf weder durch Kreditgewährung der Bank finanziert werden, noch durch Vermögen der Bank sichergestellt oder verrechenbar sein. Ausserdem darf solches Kapital gemäss Art. 27 ERV nicht mit einer festen Laufzeit oder der Erwartung einer Rückzahlung ausgegeben werden. Es darf frühestens nach fünf Jahren zurückbezahlt werden und nur auf Anstoss der Bank und mit Zustimmung der FINMA. Dividenden oder Zinsen auf solchem Kapital dürfen nur ausgeschüttet werden, wenn Reserven verfügbar sind, und vorausgesetzt, dass deren Bedienung im Ermessen der Bank bleibt. Darüber hinaus dürfen Zahlungen an Investoren nicht von der Bonität der Bank abhängig gemacht werden und während der Laufzeit dürfen keine "step-up" Zahlungen erfolgen. Falls das harte Kernkapital unter eine Quote von 5.125% des Gesamtkapitals fällt oder, sofern früher erreicht, ein anderer vordefinierter Trigger ausgelöst werden sollte, wird gemäss Art. 27 Abs. 3 ERV entweder (i) zusätzliches Kernkapital in Form von Fremdkapital (d.h. ohne zusätzliches Kernkapital in Form von Vorzugsaktien oder Partizipationsscheinen) in hartes Kernkapital umgewandelt oder (ii) ein Verzicht auf Forderungen ausgelöst. Eine solche Verlusttragung muss in den Emissionsbedingungen des AT1 Instruments vorgesehen sein.
„Bail-in“	Die FINMA sieht in der von ihr erlassenen Bankeninsolvenzverordnung (BIV-FINMA) vor, dass sie in einem Sanierungsverfahren (d.h. wenn begründete Aussicht auf Sanierung der in Schieflage geratenen Bank oder zumindest auf Weiterführung einzelner Geschäftsaktivitäten besteht) die Umwandlung ("Bail-in") weiteren Fremdkapitals oder einen Forderungsverzicht (und zwar unabhängig vom Bestehen einer diesbezüglichen vertraglichen Regelung), soweit erforderlich, anordnen kann, auf das die Bank nach Abschluss der Sanierung die regulatorischen Eigenmittelanforderungen wieder erfüllt. Bei einem solchen Bail-in (Statutory bail-in) handelt es sich um eine ultima ratio, die nur angeordnet werden soll, wenn die Verlusttragung unter den von der Bank ausgegebenen Kapitalinstrumenten nicht ausreicht, um die vorgeschriebene Kapitalisierung der Bank wiederherzustellen. Zudem ist erforderlich, dass die Gläubiger voraussichtlich besser gestellt werden als durch die sofortige Eröffnung des Bankenkurses. (Siehe auch Anhang 3).
„Bail-out“	Der englische Begriff „Bail-out“ bezeichnet in den Wirtschaftswissenschaften den Vorgang der Schuldenübernahme und Tilgung oder Haftungsübernahme durch Dritte, insbesondere durch den Staat oder staatliche Institutionen, im Fall einer Wirtschafts-, Finanz- oder Unternehmenskrise.
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, SR 952.0)
BankV	Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung, SR 952.02)
Basel III	Reformpaket des BCBS der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) für die bereits bestehende Bankenregulierung Basel II. Es stellt die ab 2013 gültige Reaktion auf die von der weltweiten Finanz- bzw. Wirtschaftskrise ab 2007 offengelegten Schwächen der bisherigen Bankenregulierung dar, welche für alle Banken gilt.
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise

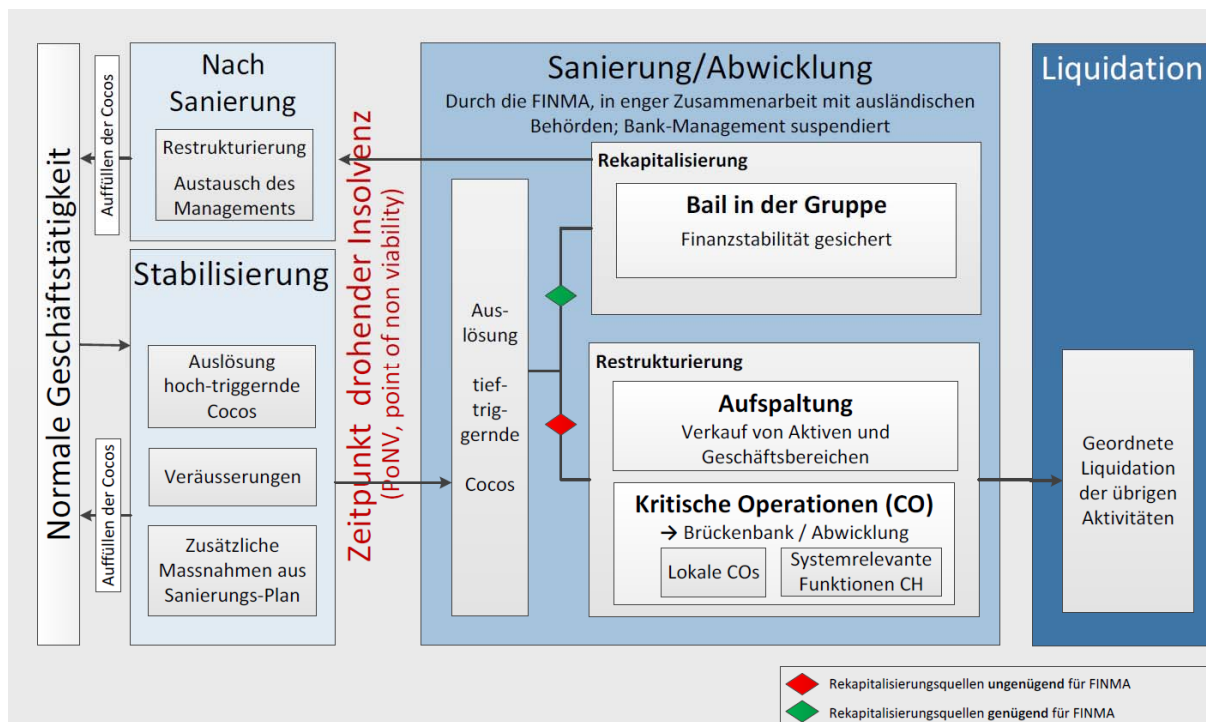
CCP	Mit „Central Counterparty“ (CCP) oder Zentraler Kontrahent bezeichnet man ein Rechtssubjekt, das an Börsen und manchen Handelsplätzen für (insbesondere OTC-) Derivate als Vertragspartei zwischen Verkäufer und Käufer tritt. Die CCP ist dann Käufer für jeden Verkäufer, und Verkäufer für jeden Käufer.
CET 1 (Hartes Kernkapital)	Common Equity Tier 1 - Gemäss Art. 21 ff. der revidierten Eigenmittelverordnung (ERV) beinhaltet das harte Kernkapital, das einbezahlte Gesellschaftskapital, die offenen Reserven, die Reserven für allgemeine Bankrisiken, den Gewinnvortrag sowie den Gewinn des laufenden Geschäftsjahres nach Abzug des geschätzten Gewinnausschüttungsanteils. Um als hartes Kernkapital zu qualifizieren, dürfen damit keine Vorzugsrechte verbunden sein (z.B. in der Liquidation keine privilegierte Stellung in Bezug auf einen Liquidationserlös).
CFTC	Die „Commodity Futures Trading Commission“ mit Sitz in Washington, D.C. ist eine unabhängige Behörde der Vereinigten Staaten und reguliert die Future- und Optionsmärkte in den USA.
CMG	Crisis Management Groups = Mechanismus zum Informationsaustausch, Kooperation und Koordination zwischen den relevanten Heimataufsichtsbehörden und Gastaufsichtsbehörden.
CoCos	Contingent Convertible Capital instruments are hybrid capital securities that absorb losses in accordance with their contractual terms when the capital of the issuing bank falls below a certain level.
CRD IV	EU Richtlinie 2013/36 „Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen“
CRR	EU Verordnung Nr. 575/2013 „Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen“
CS	Credit Suisse Group AG
DFA	Dodd Frank Act
D-SIB	Domestic Systemically Important Bank
EBA	Europäische Bankenaufsicht
EMIR	„European Market Infrastructure Regulation“ ist eine EU-Verordnung zur Regulierung des außerbörslichen Handels mit Derivat-Produkten. Kern der Regulierung ist analog zu den internationalen Vorgaben der G20 und des FSB die Verpflichtung der Marktteilnehmer zum Clearing ihrer außerbörslichen Standard-Derivatgeschäfte über eine Central Counterparty sowie die Meldung aller Derivat-Geschäfte an ein Transaktionsregister. Mit der EU-Verordnung Nr. 648/2012 über OTC-Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister erlangte EMIR unmittelbare Rechtswirkung für die EU-Mitgliedsländer. Mit der Umsetzung von EMIR ist die EU-Behörde ESMA betraut.
ERV	Verordnung vom 01. Juni 2012 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung, SR 952.03).
ESM	Der Europäische Stabilitätsmechanismus (European Stability Mechanism) ist eine internationale Finanzinstitution mit Sitz in Luxemburg. Er trat am 27. September 2012 mit der Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde beim Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union in Kraft. Der ESM ist Teil des „Euro-Rettungsschirms“ und wird die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ablösen.
ESMA	„European Securities and Markets Authority“ wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2011 durch die Verordnung (EU) 1095/2010 errichtet. Gemeinhin wird sie als Nachfolgeeinrichtung des Ausschusses der Europäischen Aufsichtsbehörden für das Wertpapierwesen angesehen, geht jedoch in ihren Aufgaben und Befugnissen weit über diesen hinaus. Die Agentur ist Bestandteil des Europäischen Finanzaufsichtssystems. Aufgabe der Behörde mit Sitz in Paris ist es das öffentliche Interesse zu schützen, indem sie für die Wirtschaft der Union, ihre Bürger und Unternehmen zur kurz-, mittel- und langfristigen Stabilität und Effektivität des Finanzsystems beiträgt.
EU	Europäische Union

EZB	Europäische Zentral Bank
f. / ff.	und folgende / fortfolgende
FBO	Foreign Banking Organization
FED	Federal Reserve = Amerikanische Notenbank
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation = US- Einlagensicherung
FinfraG	Ziel dieser neuen Regulierung, die im Verlauf von 2015 in Kraft treten soll, ist es mit globalen Regeln für das Reporting von Derivaten sowie durch zentrales Clearing und Risikominderung von OTC-gehandelten Derivaten die Markttransparenz zu erhöhen und die Gegenparteirisiken systematisch zu reduzieren. Gleichzeitig soll durch eine rechtzeitige Harmonisierung der Schweizer Regeln mit den neuen internationalen Standards die fortwährende und wettbewerbsfähige Anbindung des Finanzplatzes Schweiz an den internationalen und insbesondere an den europäischen Finanzmarkt gesichert werden (siehe EMIR).
FSAP	Financial Sector Assessment Program = Established in 1999, is a comprehensive and in-depth analysis of a country's financial sector. FSAP assessments are the joint responsibility of the IMF and World Bank in developing and emerging market countries and of the Fund alone in advanced economies, and include two major components: a financial stability assessment, which is the responsibility of the Fund and, in developing and emerging market countries, a financial development assessment, the responsibility of the World Bank.
FSB	Financial Stability Board
FSOC	Financial Stability Oversight Council
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
Going Concern	Grundsatz der Unternehmensfortführung oder Fortführungsprinzip ist ein Begriff aus dem Rechnungswesen und besagt, dass bei der Bewertung von Bilanzposten von der Fortführung der Unternehmenstätigkeit ausgegangen wird, sofern weder tatsächliche noch rechtliche Gegebenheiten dieser Annahme entgegenstehen.
Gone Concern	Firma, die sich im Prozess der Auflösung befindet. Die Schulden dieser Unternehmen werden sofort in vollem Masse fällig, der Marktwert dieser Schulden wird auf Basis der Auktion oder des Liquidationswertes ihrer Sachanlagen ermittelt.
G-SIB	Global Systemically Important Bank
G-SII	Global Systemically Important Insurer
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
ICH	Intermediate Holding Company
IWF	Internationaler Währungsfonds
lit.	Litera = Buchstabe
Living Will	Plan that must describe the bank's strategy for rapid and orderly resolution in the event of material financial distress or failure of the same, and include both public and confidential sections. See also "RRP".
LCR	Liquidity Coverage Ratio
LR	Leverage Ratio = Höchstverschuldungsquote
MIFID	„Markets in Financial Instruments Directive“ ist eine Richtlinie der Europäischen Union zur Harmonisierung der Finanzmärkte im europäischen Binnenmarkt. Die bestehenden nationalen Regelungen zur Abwicklung von Finanzdienstleistungen sollen mit Bestimmungen zum Anlegerschutz, verbesserter Transparenz der Finanzmärkte und Integrität der Finanzdienstleister erweitert werden.
MPE	Multiple-Point of Entry
MREL	Minimum requirements for own funds and eligible liabilities, see RRD
NSFR	Net Stable Funding Ratio
OCC	Office of the Comptroller of the Currency
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLA	A critical component of the effort to end the "too big to fail" doctrine in the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (DFA) is a procedure that enables the federal government to wind down a failing financial institution that presents systemic risk, rather than support the institution, its shareholders and unsecured creditors with new capital or loans from the government. This procedure is carried out by the Orderly Liquidation Authority.
OTC	„Over The Counter“, was mit „über den Tresen“ übersetzt werden kann. Bezeichnet den ausserbörslichen Handel mit Wertpapieren oder Derivaten.
PLAC	Primary Loss Absorbing Capacity. The UK Independent Commission on Banking (ICB) stressed the importance of banks being able to absorb losses by having sufficient 'PLAC' - that is, equity and potentially loss-absorbing liabilities. A bank could continue to operate provided its losses did not exceed its PLAC, so the larger its PLAC, the more resilient it would be.
Raiffeisen	Raiffeisen Schweiz Genossenschaft

RCAP	Regulatory Consistency Assessment Program
RRD	EU Richtlinie „Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen“ (2014/59/EU)
RRP	Recovery and Resolution Plan = Sanierungs- und Abwicklungsplanung
RWA	Risk-Weighted Assets
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SEC	Die „United States Securities and Exchange Commission“ ist als US-Börsenaufsichtsbehörde für die Kontrolle des Wertpapierhandels in den Vereinigten Staaten zuständig. Die SEC wurde als Reaktion auf den New Yorker Börsencrash von 1929 am 6. Juni 1934 durch den Securities Exchange Act gegründet, um eine staatliche Aufsicht über die bis dahin unkontrolliert ablaufenden Wertpapiergeschäfte zu schaffen.
SIFI	Systemically Important Financial Institution
SPE	Single Point of Entry
SRM	EU Regulation No 806/2014 establishing a Single Resolution Mechanism (SRM) for the Banking Union
SRR	The Banking Act 2009 created a Special Resolution Regime (SRR) which gives the UK authorities a permanent framework providing tools for dealing with failing UK banks, building societies, investment firms and central counterparties. It gave the Bank of England a key role in implementing a resolution using the statutory resolution tools.
SSM	EU Verordnung Nr. 1024/2013 vom 15. Oktober 2013 „Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank“
Subordinated Debt	Nachrangige Darlehen gehören bei Unternehmen zum Mezzanine-Kapital und sind Finanzinstrumente, die im Falle der Liquidation oder Insolvenz im Rang hinter andere Forderungen gegen das schulden Unternehmen zurücktreten.
Tier 1 (Kernkapital)	Kernkapital (CET1 und AT1) besteht aus Kapitalbestandteilen, die dem Institut dauerhaft und vollhaftend zur Verfügung stehen.
Tier 2 (Ergänzungskapital)	Gemäss Art. 30 ERV muss Ergänzungskapital die Voraussetzungen erfüllen, welche nach Art. 20 ERV auf Eigenmittel allgemein anwendbar sind. Ergänzungskapital muss eine ursprüngliche Laufzeit von mindestens fünf Jahren aufweisen und darf keine Anreize für die Bank zur Rückzahlung des Ergänzungskapitals vorsehen. Ergänzungskapital darf frühestens nach fünf Jahren und nur auf Anstoss der Bank und mit Zustimmung der FINMA zurückbezahlt werden. Es dürfen keine "step-up" Zahlungen an die Investoren während der Laufzeit vorgenommen werden. Das Ergänzungskapital hat den Zweck, bei Nichtfortführung des Geschäftsbetriebes („gone concern“) Verluste aufzufangen.
TBTF	Too-big-to-Fail
TLAC	„Total loss absorbency capacity“: Quantitative und qualitative FSB-Mindeststandards die für verlustabsorbierendes Kapital (in going concern und in gone concern) gelten sollen. Frühere Entwürfe dieses Mindeststandards wurden im FSB unter dem Begriff GLAC (gone concern loss absorbing capacity) diskutiert.
UBS	UBS AG
UK	United Kingdom
USA oder	United States of America
US	
ZKB	Zürcher Kantonalbank

5.3 Anhang 3: „Bail-in as a resolution tool“

Ablauf einer Krise eines systemrelevanten Finanzinstituts inkl. Sanierungsmassnahmen



In einer Krise werden die Banken zunächst in eigener Verantwortung, aber unter engem Einbezug der FINMA die Massnahmen einleiten, die sie zuvor im Stabilisierungsplan festgelegt haben. Die hoch triggernden CoCos werden gewandelt, sobald das harte Kernkapital („CET1“) auf oder unter sieben Prozent der risikogewichteten Aktiven sinkt. Danach verfügt das Unternehmen über neues Eigenkapital, das genügen kann, um eine Sanierung oder Abwicklung zu verhindern. Zusätzlich würden weitere Massnahmen zur Stärkung der Kapital- und Liquiditätsbasis ausgelöst, bis hin zur Veräusserung ganzer Geschäftsbereiche.

Kann die Gruppe nicht erfolgreich stabilisiert werden, setzt die FINMA die Sanierungsstrategie um, die auf den Bestimmungen zu den Massnahmen bei Insolvenzgefahr des Bankengesetzes beruht. Besteht begründete Besorgnis, dass eine Bank überschuldet ist oder ernsthafte Liquiditätsprobleme hat, oder erfüllt diese die Eigenmittelvorschriften nach Ablauf einer von der FINMA festgesetzten Frist nicht, so kann die FINMA ein Sanierungsverfahren eröffnen. Die FINMA hat einen gewissen Spielraum bei der Beurteilung, ob der Auslösepunkt erreicht ist oder nicht (gemäss Art. 21c Abs 2 BankV). Der Auslösepunkt wird allgemein mit Point of Non-Viability (PoNV) umschrieben.

Beim Erreichen des PoNV würden die tief triggernden Contingent-Capital-Instrumente neues Kapital generieren.⁶² Die CoCos bieten also Potenzial, um Verluste zu absorbieren. Gleichzeitig übernimmt die FINMA die Kontrolle über die Finanzgruppe. Die FINMA wird sodann ein offizielles Sanierungsverfahren einleiten. Entscheidend ist dabei, ob es eine konkrete Aussicht auf eine erfolgreiche Sanierung gibt, so dass das Vertrauen des Marktes wiederhergestellt werden kann. Die bevorzugte Sanierungsstrategie der FINMA ist ein Bail-in, bei dem Fremdkapitalgeber an der Sanierung der Bank beteiligt werden.⁶³

⁶² Je nach Höhe der progressiven Komponente.

⁶³ Siehe: FINMA-Positionspapier Sanierung und Abwicklung von G-SIBs, 7. August 2013.

Gemäss dem Schweizer Bankeninsolvenz-Regime müssen alle Verbindlichkeiten – mit wenigen klar definierten Ausnahmen – obligatorisch von Fremd- in Eigenkapital umgewandelt oder reduziert werden („Abschreibung“). Ausgeschlossen sind jedoch alle privilegierten Forderungen (z.B. die Forderungen von Angestellten), ebenso Kundeneinlagen bis zur privilegierten Höhe von 100 000 CHF pro Einleger. Ebenfalls nicht wandelbar und nicht abschreibbar sind besicherte und verrechenbare Forderungen.

Einem Bail-in geht also die Eliminierung des bisherigen Aktienkapitals und des übrigen regulatorischen Kapitals voraus, und zwar inklusive des Kapitals aus der Wandlung von CoCos.⁶⁴ Darauf folgen nachrangige Forderungen, dann alle übrigen Forderungen. Erst als letzte Möglichkeit dürfen nicht gesicherte und nicht privilegierte Einlagen in neues Aktienkapital umgewandelt werden. Zusätzlich zur oder anstelle der Wandlung von Fremd- in Eigenkapital sind teilweise oder vollständige Forderungsreduktionen möglich. Wenn es zu Forderungsreduktionen kommt, hat die FINMA indes die Möglichkeit, von diesem Prinzip abzuweichen und die Verluste auf mehrere Gläubigerkategorien zu verteilen. Dies erhöht die Flexibilität.

Nicht privilegierte Einlagen (Beträge über 100 000 Schweizer Franken pro Einleger) unterliegen theoretisch ebenfalls dem Bail-in, jedoch nur dann, wenn zuvor alle anderen Verbindlichkeiten bereits zur Haftung herangezogen worden sind. Abschliessend kann gesagt werden, dass eine Kombination aus der Wandlung von CoCos und einem SPE-Bail-in ausreichen würde, um sehr hohe Verluste zu decken.

Zeigt es sich, dass ein Bail-in nicht in Frage kommt, dass die gesamte Bank, zum Beispiel durch Verkauf, nicht gerettet werden kann und die bestehende Gruppenstruktur nicht aufrechterhalten werden kann, dann ist es wahrscheinlich, dass die schweizerischen sowie die lokalen Notfallpläne ausgelöst werden müssten.

⁶⁴ Das heisst Tier 1 (CET1 und AT1) und Tier 2.

5.4 Anhang 4: Mitglieder der Untergruppe Volkswirtschaftliche Risiken

Untergruppe Volkswirtschaftliche Risiken:

- Aymo Brunetti, Professor, Universität Bern (Vorsitzender der Untergruppe)
- Jean-Pierre Danthine, Vizepräsident des Direktoriums der SNB
- Mark Branson, Direktor, FINMA
- Urs Rohner, Präsident des Verwaltungsrats, Credit Suisse
- Axel Weber, Präsident des Verwaltungsrats, UBS
- Volcker Bätz, Recovery & Resolution Office, Credit Suisse
- Christian Hott, Economic Advisor Government and Industry Affairs, Zurich Versicherung
- Henrique Schneider, Ressortleiter Wirtschaftspolitik, Energie und Umwelt, Schweizerischer Gewerbeverband SGV
- Daniel Roth, Leiter Rechtsdienst EFD
- David S. Gerber, Stv. Leiter Abteilung Märkte, SIF
- Gabriele Puglisi, Sektion Finanzmarktpolitik, SIF, Sekretariat
- Marc Zahner, Sektion Währung und Finanzstabilität, SIF, Sekretariat

Redaktionskomitee:

David S. Gerber (SIF) Leitung, Gabriele Puglisi (SIF), Marc Zahner (SIF),
Michael Waldburger (FINMA), Bruno Dorner (GS EFD), Oliver Zibung (GS EFD),
Jürg Blum (SNB), Pascal Towbin (SNB), Volker Bätz (Credit Suisse)