

Könnte das europäische Modell der gone-concern Anforderungen für alle Banken Vorbild für die Schweiz sein?

Dr. Reto Schiltknecht

14. Juni 2017

Systemrelevante Banken und ihre besonderen Anforderungen

- Systemrelevante Banken erbringen Funktionen, die für das einwandfreie Funktionieren der Schweizer Volkswirtschaft und des Finanzsystems unverzichtbar sind, namentlich das Einlagen- und Kreditgeschäft sowie den Zahlungsverkehr.
- Systemrelevant sind Credit Suisse, UBS, PostFinance, Raiffeisen und ZKB.
- Ein "unkontrollierter" Marktaustritt von systemrelevanten Banken wäre mit erheblichen destabilisierenden Auswirkungen für die gesamte Schweizer Volkswirtschaft verbunden.
- Daher sollen diese Institute – unter Aufrechterhaltung ihrer systemrelevanten Funktionen – im Krisenfall saniert bzw. geordnet abgewickelt und nicht liquidiert werden.
- Dies setzt voraus, dass bereits zu "Friedenszeiten" proaktiv entsprechende strukturelle und organisatorische Massnahmen ergriffen werden, um die Sanierbarkeit zu gewährleisten bzw. Notfall- und Stabilisierungspläne erstellt werden (sog. living wills oder "pre-packed" Sanierung bzw. Abwicklung).
- Für systemrelevante Banken gelten daher besondere Anforderungen (Art. 7 ff. BankG).
- Diese betreffen insbesondere Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und organisatorische Anforderungen, wie die Pflicht zu Erstellung von Notfall- und Stabilisierungsplänen.

Fehlen besonderer Anforderungen für nicht systemrelevante Banken

- In der Schweiz gab es per Ende 2015 266 bewilligte Banken (Tendenz sinkend). Sie unterliegen derzeit keinen besonderen Anforderungen.
- Darunter gibt es eine Gruppe von "mittelgrossen- bis grösseren Banken", die zwar nicht als systemrelevant zu qualifizieren ist, aber aufgrund ihrer regionalen und lokalen Vernetzung und/oder ihrer Reputation für den Finanzplatz Schweiz eine bedeutende Rolle spielt.
- So könnte der unkontrollierte Ausfall einer grösseren Kantonalbank aufgrund der regionalen/lokalen Marktstellung der Bank im Depositen- und Hypothekengeschäft destabilisierende Wirkungen für den Finanzplatz und ev. sogar für die gesamte Volkswirtschaft entfalten.
- Ebenso könnte das "Fallenlassen" einer grösseren Vermögensverwaltungsbank das Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz erschüttern.
- Die Sanierung bzw. geordnete Abwicklung solcher Institute wäre erschwert, weil es für sie – im Gegensatz zu den systemrelevanten Banken – keine Pflicht zur Krisenvorbereitung, beispielsweise das Erstellen von Notfallplänen, gibt.

Flächendeckender Ansatz der Europäischen Union (EU)

- In der EU wurde hinsichtlich der Abwicklungsplanung und weiterer Anforderungen, z.B. an das Kapital, ein flächendeckendes, sämtliche Banken umfassendes Konzept implementiert, um Destabilisierungsrisiken zu adressieren.
- Dabei wird differenziert vorgegangen. Der Fokus liegt dabei auf den grössten europäischen Banken (13 global systemrelevante Banken und 129 von der Europäischen Zentralbank überwachte Banken), für welche die strengsten Anforderungen gelten.
- Gemäss der Europäischen Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive oder BRRD) gilt die Pflicht zur Erstellung eines Sanierungs- bzw. Abwicklungsplans – anders als in der Schweiz – jedoch im Grundsatz für **sämtliche** Banken.
- Im Rahmen von Stabilisierungs- und Abwicklungsplänen haben die Banken bzw. zuständigen Behörden darzulegen, wie das betreffende Institut in einem Krisenfall stabilisiert oder geordnet abgewickelt werden könnte.
- Hinsichtlich der Pflicht zur Aufnahme von zusätzlichen verlustabsorbierenden Mitteln (sog. "gone-concern" Kapital) gilt Ähnliches, d.h. die Pflicht gilt an sich für den gesamten Bankensektor.

Kapitalanforderungen in der Schweiz und der EU – eine Gegenüberstellung

- "Gone-concern" Kapital bzw. zusätzlich verlustabsorbierende Mittel dienen der Rekapitalisierung eines notleidenden Finanzinstituts im Rahmen einer Sanierung.
- Als "gone-concern" Kapital gelten Fremdkapitalinstrumente (sog. Bail-in Bonds), die in einer Sanierung durch behördliche Anordnung herabgeschrieben bzw. in Eigenkapital gewandelt und somit zur Verlusttragung/Rekapitalisierung herangezogen werden können.
- In der EU unterliegen sämtliche Banken der Anforderung, verlustabsorbierende Mittel im Hinblick auf den Krisenfall zu halten. Man spricht von MREL = Minimum Requirements for own Funds and Eligible Liabilities.
- Dabei erfolgt die Festlegung (Kalibrierung) des quantitativen MREL-Erfordernisses individuell für jede Bank, namentlich unter Berücksichtigung ihrer Bilanzgrösse, ihres Geschäftsmodells und der von ihr ausgehenden Risiken.
- Demgegenüber verlangt die Schweiz – wie gesehen – einzig für international tätige systemrelevante Banken wie die Credit Suisse und die UBS "gone-concern" Kapital, und zwar – im Endzustand – 14.3% der Risk Weighted Assets (RWA) bzw. 5% der Verschuldungsquote (Leverage Ratio).

Das Beispiel der UK MREL-Anforderungen

Table 1: Indicative thresholds for resolution strategies

Scope	Description	MREL*
All UK banks, building societies and 730k investment firms	Institutions within scope of the Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD)	All institutions within scope of the BRRD will be subject to MREs.
Institutions with fewer than 40,000 'transactional accounts'	Institutions that are likely to be subject to a modified insolvency process.	No greater than minimum capital requirements.**
Institutions with more than 40,000 'transactional accounts' and balance sheet of less than £15bn to £25bn	Institutions that are likely to have a partial transfer resolution strategy.	Equal to current minimum capital requirements plus a proportion of minimum capital requirements equal to the proportion of balance sheet to be transferred. Generally no subordination requirement.
Institutions with balance sheet size of greater than £15bn to £25bn	Institutions that are likely to have a bail-in resolution strategy.	Equal to two times current minimum capital requirements, minus any changes to post-resolution capital requirements that might apply. Subordination to senior operating liabilities required.

Quelle: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL); Consultation on a proposed Statement of Policy, December 2015.

EU als Vorbild für die Schweiz?

- Vor dem geschilderten Hintergrund stellt sich die Frage, ob der schweizerische Ansatz mit einem klaren Fokus auf Grossbanken die von **mittelgrossen- bis grösseren Banken** ausgehenden **(System-)Risiken adäquat erfasst**.
- Es erscheint zumindest **prüfenswert**, ob nicht das EU-Konzept auch für die Stabilität des Schweizer Finanzsystems Vorteile bringen würde. Dies aus folgenden Gründen:
 - Der Mangel an für eine Sanierung/Abwicklung designierten verlustabsorbierenden Mitteln wird dazu führen, dass die Gläubiger als Gesamtheit zur Verlusttragung herangezogen werden (müssen).
 - Die Sanierung einer Bank stellt aus operationeller Hinsicht eine grosse Herausforderung dar und kann nur funktionieren, wenn für den Krisenfall vorgesorgt wird, d.h. vorgängig "in guten Zeiten" an glaubwürdigen und umsetzbaren Sanierungs- und Abwicklungskonzepten gearbeitet wird.
 - Das heutige Schweizer Konzept des "laissez-faire" würde voraussichtlich an seine Grenzen stossen, wenn in einer Systemkrise mehrere mittelgrosse- bis grössere Banken in eine existentielle Krise geraten würden.
- Immerhin finden zur Zeit auf politischer Ebene Diskussionen statt, ob mind. für **inlandorientierte systemrelevante Banken** (ZKB, Raiffeisen und PostFinance) ein gone-concern Erfordernis einzuführen ist.

Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern

info@finma.ch
www.finma.ch