

# Die neuen Too-big-to-fail-Kapitalanforderungen für global systemrelevante Banken in der Schweiz

Die Schweiz erlässt international führende Kapitalvorschriften und stärkt mit weiteren Massnahmen ihr bestehendes Too-big-to-fail-Regime und damit die Widerstandsfähigkeit der systemrelevanten Banken.

Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008 musste in zahlreichen Ländern der Staat eingreifen, um besonders grosse und vernetzte Finanzinstitute zu retten. Solche Institute erbringen volkswirtschaftlich unverzichtbare Dienstleistungen. Ein Niedergang hätte weitreichende negative Folgen für die Stabilität der Finanzmärkte und die Realwirtschaft. Die betroffenen Institute sind folglich «too big to fail», das heisst zu gross, um fallengelassen zu werden. Die implizite Staatsgarantie führt zu ungerechtfertigten Marktverzerrungen.

## Überprüfung des Schweizer Dispositivs

Um in Zukunft staatliche Rettungsmassnahmen für systemrelevante Finanzinstitute und damit mögliche Kostenfolgen für den Schweizer Steuerzahler zu minimieren, hat die Schweiz 2012 vergleichsweise früh eine gezielte Too-big-to-fail-Regulierung erlassen. Weitere Länder mit wichtigen Finanzplätzen haben in der Zwischenzeit vergleichbare Regelwerke geschaffen. Wie vom Bankengesetz vorgesehen, hat der Bundesrat auf der Grundlage internationaler Entwicklungen das bestehende Schweizer Too-big-to-fail-Regime überprüft. In seinem Bericht vom Februar 2015 würdigt er die Stossrichtung der Massnahmen als zielgerichtet und grundsätzlich geeignet, die Too-big-to-fail-Problematik in der Schweiz zu entschärfen.

Er sieht jedoch Anpassungsbedarf, insbesondere bei den Kapitalanforderungen und bei der Umsetzung von Notfallplänen.

## Weltweit erste verbindliche Regeln für verlusttragendes Kapital

Das regulatorische Kapital dient bei Finanzinstituten dazu, unerwartete Verluste aufzufangen. Systemrelevante Banken sollen über ausreichend Kapital verfügen, um Verluste aus laufender Geschäftstätigkeit decken zu können (Going-Concern-Anforderungen). Gerät ein Institut in grosse finanzielle Schieflage, so ist die Fortführung der normalen Geschäftstätigkeit unter Umständen nicht mehr möglich. In diesem Fall muss das Institut entweder saniert oder geordnet abgewickelt werden. Die systemrelevanten Funktionen sind – unabhängig vom Szenario – in jedem Fall und zu jeder Zeit aufrechtzuerhalten. Dazu muss zusätzliches verlusttragendes Kapital bereitstellen (Gone-Concern-Anforderungen). Diese Mittel werden für die Sanierung oder geordnete Abwicklung benötigt. Sie werden von Bankgläubigern bereitgestellt, die spezielle, zum Zweck der Verlusttragung in den erwähnten Fällen vorgesehene Kapitalinstrumente zeichnen. Diese Instrumente können im Bedarfsfall in Eigenkapital gewandelt oder herabgeschrieben werden. Going- und Gone-Con-

Die neuen Too-big-to-fail-Kapitalanforderungen für global systemrelevante Banken in der Schweiz

cern-Anforderungen zusammen ergeben das Total des verlusttragenden Kapitals (Total Loss-Absorbing Capacity [TLAC]). International werden im Rahmen des Financial Stability Board gegenwärtig die Details eines globalen TLAC-Minimalstandards diskutiert. Die Schweiz hat entschieden, von ihren global systemrelevanten Banken ein nationales TLAC von zehn Prozent des Gesamtengagements zu verlangen. Die Schweiz nimmt mit dieser Bestimmung zum verlusttragenden Kapital eine führende Rolle ein.

**Schweiz soll zu den Ländern mit international führenden Kapitalanforderungen gehören**

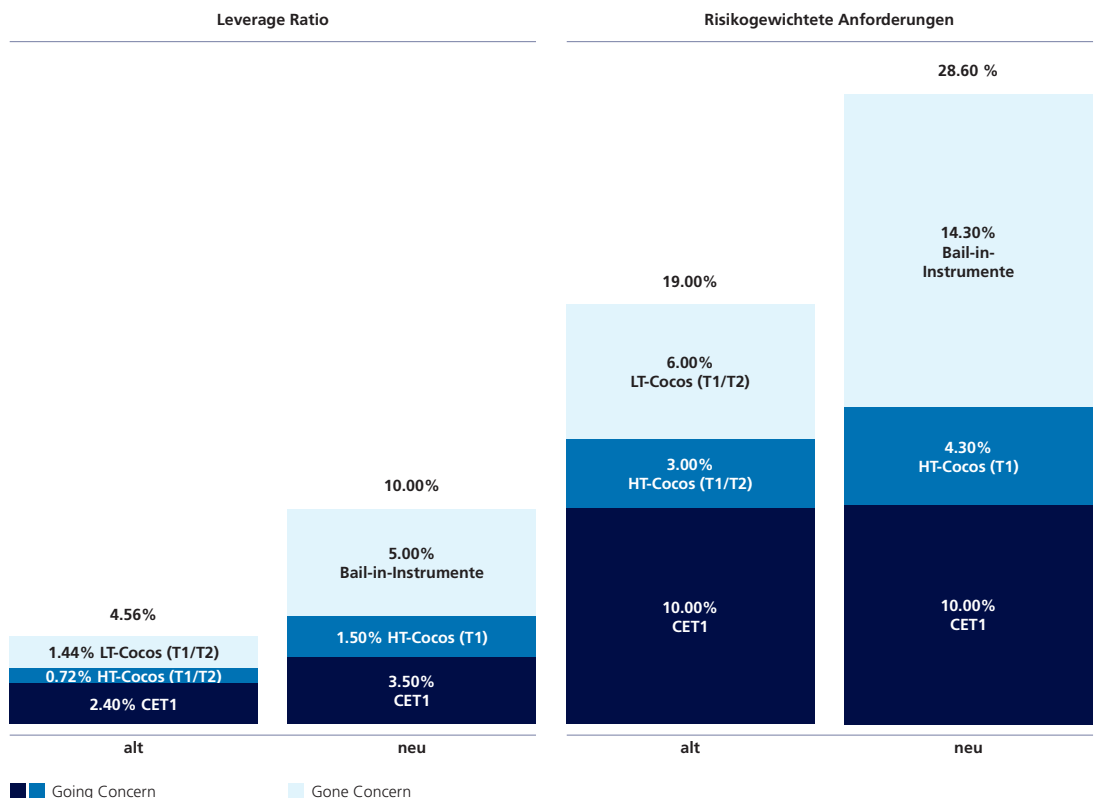
Die Schweiz hat bereits 2012 verbindliche Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken festgesetzt. Seit der Festlegung dieser Anforderungen in der Schweiz haben weitere Länder mit wichtigen Finanzplätzen ebenfalls verbindliche Standards umgesetzt und die Schweiz teilweise überholt. Gemäss dem Bundesrat sowie der Expertengruppe Brunetti soll die Schweiz zu den Ländern mit international führenden Kapitalanforderungen für global systemrele-

vante Banken gehören, nicht zuletzt, weil die Institute – verglichen mit der Volkswirtschaft – enorm gross sind. Dies erforderte eine Anpassung der Anforderungen, insbesondere im Bereich der ungewichteten Kapitalquote (Leverage Ratio).

Die Mindestanforderungen für Eigenmittel werden in doppelter Hinsicht gestellt: Es sollen sowohl Vorschriften für die ungewichtete Eigenmittelquote (Leverage Ratio) als auch für das Kapital im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiven (Risk Weighted Assets [RWA]) gelten. Die Leverage Ratio dient dabei als Sicherheitsnetz, indem sie gewährleistet, dass alle Positionen, unabhängig vom modellierten Risikograd, mit einem Minimum an Eigenmitteln unterlegt werden müssen.

Die Höhe der neuen Eigenmittelanforderungen basiert auf einem internationalen Vergleich und berücksichtigt historische Verlustwerte, das Risikoprofil der Grossbanken sowie deren Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft.

**Eigenmittelanforderungen**



## Die neuen Too-big-to-fail-Kapitalanforderungen für global systemrelevante Banken in der Schweiz

**Going Concern:** Die ungewichtete Kapitalquote (Leverage Ratio) beträgt neu fünf Prozent des Gesamtengagements der beiden Grossbanken und besteht aus einer Minimalanforderung von drei Prozent sowie einem Puffer von zwei Prozent. Das Gesamtengagement entspricht der Summe aller Bilanzpositionen und Ausserbilanzpositionen der Bank. Die Kapitalanforderung im Verhältnis zu den risikogewichteten Aktiven beläuft sich auf 14,3 Prozent. Diese besteht aus einer Minimalanforderung von acht Prozent und einem Puffer von 6,3 Prozent. Bei Unterschreitung der Kapitalanforderungen im Rahmen der Puffer muss die Bank zu dessen Wiederherstellung geeignete Massnahmen ergreifen. Die jeweiligen Minimalanforderungen entsprechen den quantitativen Vorgaben der Basel-III-Vorschriften.

Die systemrelevanten Banken werden anhand der Kriterien Gesamtengagement und Marktanteil in Kategorien eingeteilt (Bucketing-Ansatz), woraus sich die individuelle Höhe der Anforderungen ergibt. Die global systemrelevanten Banken müssen aufgrund ihrer gegenwärtigen Werte eine Anforderung von fünf Prozent erfüllen.

**Gone Concern:** Die Höhe der Gone-Concern-Anforderungen für den Sanierungs- oder Abwicklungsfall spiegelt die Going-Concern-Anforderungen. Dies ist auch vom Financial Stability Board für den globalen TLAC-Minimalstandard so vorgesehen. Somit betragen die ungewichteten Anforderungen ebenfalls fünf Prozent und die gewichteten Anforderungen 14,3 Prozent. Da die Gone-Concern-Komponente für die Sanierung oder Abwicklung vorgesehen ist, werden Massnahmen, die die globale Sanier- und Liquidierbarkeit verbessern, mit Rabatten honoriert. Diese können bei der ungewichteten Quote maximal zwei Prozentpunkte betragen.

Das neu kalibrierte System führt zu einem Total des verlusttragenden Kapitals (inklusive Bail-in-Instrumente) von zehn Prozent des Gesamtengagements, und es resultiert eine risikogewichtete Gesamtquote von 28,6 Prozent (inklusive Puffer) für global systemrelevante Banken. Die Einführung der erhöhten Kapitalanforderungen erfolgt linear bis Ende 2019.

**Neuerungen auch bei der Qualität des Kapitals**

Neben den quantitativen Mindestanforderungen an das Kapital wird auch die Qualität der dafür verwendeten Kapitalinstrumente verbessert.

**Going Concern:** Die Leverage-Ratio-Anforderungen können mit maximal 1,5 Prozent High Trigger Cocos von Tier-1-Qualität erfüllt werden, der Rest mit hartem Kernkapital (CET1). Dies entspricht einem Anstieg des harten Kernkapitals von beinahe 50 Prozent gegenüber dem bisherigen Regime. Die risikogewichteten Anforderungen können mit maximal 4,3 Prozent High Trigger Cocos von Tier-1-Qualität erfüllt werden. Die Differenz, also mindestens zehn Prozent, ist mit hartem Eigenkapital (CET1) zu erfüllen.

**Gone Concern:** Die Anforderungen für den Sanierungs- und Abwicklungsfall müssen mit Instrumenten erfüllt werden, die bestimmten Mindestanforderungen an ihre Bail-in-Qualität genügen. Sie könnten im Bedarfsfall zur Verlustdeckung herangezogen werden und eine Sanierung oder geordnete Abwicklung ermöglichen.

Im Rahmen der heutigen TBTF-Anforderungen bereits ausgegebene Instrumente können je nach Kapitalart bis maximal 2019 oder bis zum Verfall oder zur Rückzahlung weiterhin angerechnet werden (Grandfathering).

**Führende Rolle der Schweiz**

Die Schweiz nimmt mit den dargelegten Anpassungen international eine führende Rolle ein. Dies ist gerechtfertigt, da die Bedeutung der systemrelevanten Banken im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt – verglichen mit anderen Ländern – überdurchschnittlich hoch ist. Die Schweiz legt zudem als erstes Land verbindliche Gone-Concern-Anforderungen fest.

**Umsetzung der Notfallpläne bis 2019**

Neben den höheren Kapitalanforderungen hat der Bundesrat als weiteres wichtiges Element zur Entschärfung der Too-big-to-fail-Problematik entschieden, dass die Notfallpläne bis Ende 2019 umsetzbar sein müssen. Die Fortführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz muss vorbereitet und plausibel sein. Die Grossbanken haben mit Anpassungen der Konzernstrukturen bereits erste wichtige Schritte unternommen, damit sie im Krisenfall besser saniert oder abgewickelt werden können. So verfügen nun beide Grossbanken über Konzernholdinggesellschaften sowie voraussichtlich bis Mitte 2016 über eigene Schweizer Rechtseinheiten, in denen die systemrelevanten Funktionen betrieben werden. Sie kündigten zudem an, separate Servicegesellschaften zu gründen.

**Top-down-Bail-in im Krisenfall**

Die organisatorische und finanzielle Entflechtung vor einem möglichen Krisenfall ist eine Voraussetzung dafür, dass die Sanierung und Abwicklung von systemrelevanten Finanzgruppen funktionieren kann. Die bevorzugte Strategie der FINMA für die Sanierung und Abwicklung von systemrelevanten Finanzgruppen besteht aus einer zentral von der FINMA geleiteten Sanierung, die auf Stufe der obersten Konzerngesellschaft ansetzt (Single Point of Entry). So beteiligen sich die Gläubiger der obersten Holdinggesellschaft an den entstandenen Verlusten (Bail-in) und ermöglichen so eine Rekapitalisierung der gesamten Finanzgruppe. Für die international aufgestellten Schweizer Grossbanken ist dabei eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit den zuständigen ausländischen Abwicklungsbehörden notwendig. Ist eine solche Zwangssanierung nicht möglich, wird das Institut geordnet abgewickelt, wobei die systemrelevanten Funktionen aufrechterhalten werden.