

Im Jahr 2014 sind auf internationaler Ebene weitere wichtige Elemente zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit global systemrelevanter Banken initiiert worden. Unter Berücksichtigung dieser regulatorischen Entwicklungen passen die Credit Suisse Group und die UBS ihre Gruppenstrukturen entsprechend an.

Neben einer Erhöhung der prudenziellen Anforderungen, einer verstärkten Beaufsichtigung und einem wirksamen Abwicklungsmechanismus für grosse und komplexe Institute werden im Ausland strukturelle Reformen propagiert. Unter den Stichworten Volcker Rule, Vickers Commission und Liikanen-Expertenkommission kam es zu entsprechenden Regulierungsinitiativen in den USA, im Vereinigten Königreich und auf EU-Ebene. Die daraus abgeleiteten Regulierungsvorschläge befinden sich derzeit in unterschiedlichen Phasen der Umsetzung. Allen Initiativen ist gemeinsam, dass bestimmte Bankaktivitäten mittels gesetzlicher Vorgaben voneinander getrennt werden sollen. Unter dem europäischen Ansatz steht die Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit im Vordergrund. Das Einlagengeschäft soll durch Auslagerung in eine Tochtergesellschaft von den volatileren und risikoreicheren Bankgeschäften abgeschottet werden.

Die beiden Schweizer Grossbanken bündeln unter den Vorgaben der schweizerischen Notfallplanung das Inlandgeschäft und die systemrelevanten Funktionen in eigenständigen schweizerischen Rechtseinheiten. Dies führt – ohne die Anordnung struktureller Massnahmen durch den Gesetzgeber – zur gewollten Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit mit der funktionalen Trennung des kommerziellen Bankgeschäftes vom risikoreicheren Investmentbanking.

Als Sanierungs- und Abwicklungsstrategie bevorzugt die FINMA eine Rekapitalisierung der Gruppe mittels eines Bail-in²¹ bestehender Verbindlichkeiten. Zur Unterstützung dieser Strategie werden beide Schweizer Grossbanken damit beginnen, ihre mittel- und langfristigen Refinanzierungsinstrumente auf Stufe einer nicht operativ tätigen Holding auszugeben. Unter der Holdingstruktur kann am besten gewährleistet werden, dass die Tochtergesellschaften ihre operative Tätigkeit innerhalb einer Sanierungs- und Abwick-

lungsphase aufrechterhalten können. Die UBS hat mit dem Angebot an ihre Aktionäre zum Aktientausch im September 2014 den Übergang zur Holdingstruktur eingeleitet. Die Credit Suisse Group verfügt bereits über eine entsprechende Holdingstruktur.

Anforderungen zur Total Loss-Absorbing Capacity für global systemrelevante Banken

Der Finanzstabilitätsrat (FSB) präsentierte im November 2014 einen Vorschlag²² zur Sicherung der angemessenen Verlusttragfähigkeit von global systemrelevanten Banken im Abwicklungsfall, in Ergänzung zu den bereits bestehenden Basel-III-Säule-1-Mindestanforderungen²³. Zu diesem Vorschlag fand eine öffentliche Anhörung statt.

Eine ausreichende Verlusttragfähigkeit ist im Fortführungsfall und im Abwicklungsstadium aus folgenden Gründen notwendig:

- Erstens soll damit die jeweilige Heimaufsichtsbehörde in die Lage versetzt werden, eine global systemrelevante Bank mit einer höheren Wahrscheinlichkeit entweder zu sanieren oder, falls dies nicht gelingt, geordnet abzuwickeln;
- zweitens wird das Vertrauen von Gastaufsichtsbehörden darin gestärkt, dass eine global systemrelevante Bank erfolgreich saniert oder geordnet abgewickelt werden kann, ohne dass nachteilige Auswirkungen für die Gastländer drohen; und
- drittens stellt es ein deutliches Signal an alle Finanzmarktakteure dar, dass ein global systemrelevantes Institut durch das Erfüllen der Total-Loss-Absorbing-Capacity-Anforderungen mit einer deutlich erhöhten Wahrscheinlichkeit sanierungs- bzw. abwicklungsfähig ist, ohne dass öffentliche Mittel erforderlich sind.

²¹ Vgl. Glossar, S. 115.

²² Vgl. Kap. «Auf einen Blick: das TLAC-Konzept», Grafik «Erhöhte Anforderungen an die Verlusttragfähigkeit global systemrelevanter Banken», S. 29.

²³ Für Einzelheiten zu den drei Säulen von Basel III vgl. Glossar, S. 115.

Mit dem Konzept der Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) soll eine ausreichende Verlusttragfähigkeit für die Rekapitalisierung im Abwicklungsfall ohne Beizug der öffentlichen Hand sichergestellt werden. Die TLAC-Anforderung für global systemrelevante Banken wird parallel zu den bestehenden Kapitalanforderungen unter Basel III gelten. Kerninhalte des FSB-Vorschlags sind dabei:

- die Ausgestaltung der TLAC als dauerhaft einzuhaltende Anforderung, die konzeptionell einer Basel-III-Säule-1-Mindestanforderung entspricht;
- die Festlegung von Kriterien, welche die Verbindlichkeiten eines Finanzinstituts erfüllen müssen, um als verlusttragendes TLAC zu gelten; und
- eine Regelung zur Verteilung der TLAC innerhalb der Gruppe.

Die Vorschläge des FSB werden im Jahr 2015 im Rahmen einer umfassenden quantitativen Auswirkungsstudie validiert. Mit einer Verabschiedung des TLAC-Standards ist Ende 2015 zu rechnen.

Anerkennung grenzüberschreitender Abwicklungsmassnahmen

Um die Glaubwürdigkeit einer Abwicklung einer global systemrelevanten Bank sicherzustellen, ist es notwendig, dass Abwicklungsmassnahmen der Heimatjurisdiktion von den anderen Jurisdiktionen, in denen diese systemrelevanten Banken operativ tätig sind, anerkannt werden. Im Vordergrund stehen besonders zwei Elemente: erstens die grenzüberschreitende Anerkennung von gesetzlichen «Stays»²⁴ oder der sonstigen Aufschiebung von Kündigungsrechten in Finanzkontrakten (beispielsweise Derivate); zweitens die Abschreibung oder Konversion von unter fremdem Recht ausgegebenen Schuldinstrumenten durch die Bail-in-Kompetenz der Heimabwicklungsbehörde.

Das FSB sieht in diesem Bereich folgende Massnahmen vor:

- das Master Agreement der International Swaps and Derivatives Association (ISDA) wird um ein Zusatzprotokoll²⁵ erweitert, unter dem sich die global systemrelevanten Banken (G-SIB) dazu verpflichten, bei grenzüberschreitenden Transaktionen im Krisenfall vorübergehend während maximal 48 Stunden auf ihre Beendigungs- und Close-out-Rechte zu verzichten und das Abwicklungsregime der jeweiligen Gegenpartei anzuerkennen;
- die Verpflichtung der nationalen Behörden, regulatorische Anforderungen einzuführen, welche die Verwendung des Zusatzprotokolls für Marktteilnehmer zwingend erfordert; und
- die Verpflichtung der nationalen Aufsichtsbehörden, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, welche die Anerkennung von Abwicklungsmassnahmen grenzüberschreitend ermöglichen.²⁶

Sowohl das TLAC-Konzept als auch die Beseitigung der Hindernisse für eine erfolgreiche Abwicklung sind wichtige Bausteine zur Lösung der Too-big-to-fail-Problematik.

Resolvability Assessment Process des FSB erstmals durchgeführt

Im Rahmen des Resolvability Assessment Process (RAP) wird die Abwicklungsfähigkeit jeder global systemrelevanten Bank beurteilt. Diese Beurteilung erfolgt auf Stufe der Entscheidungsträger (Senior Policy Makers) der in der jeweiligen Krisenmanagementgruppe (CMG) vertretenen Behörden. Anschliessend werden die notwendigen Schritte zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit festgelegt. Das Ergebnis der Beurteilung ist dem Vorsitzenden des FSB förmlich mitzuteilen. Das FSB gelangt so zu einer

²⁴ Der behördlich verfügte «Stay» ist die Aufschiebung eines vorzeitigen Kündigungsrechts, das an den Eintritt des Sanierungsfalls anknüpft.

²⁵ Im Rahmen einer Initiative der Banken einigten sich im Oktober 2014 18 G-SIB darauf, das Zusatzprotokoll zu unterzeichnen; vgl. Medienmitteilung der ISDA vom 11. Oktober 2014 (<http://www2.isda.org/news/major-banks-agree-to-sign-isda-resolution-stay-protocol>).

²⁶ Vgl. Medienmitteilung des FSB vom 29. September 2014 (http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_140929.htm) sowie das FSB-Konsultationspapier «Cross-border recognition of resolution action» (http://www.financialstabilityboard.org/publications/c_140929.pdf).

Übersicht über den Stand der Abwicklungsfähigkeit aller 29 global systemrelevanten Banken, die ein Monitoring der Fortschritte auf dem Weg zur Lösung der Too-big-to-fail-Problematik erlaubt.

Die FINMA schloss den RAP für die UBS und die Credit Suisse Group am 30. September 2014 ab. Die Senior Policy Makers, bestehend aus Vertretern des Board of Governors of the Federal Reserve System, der Federal Reserve Bank of New York (New York Fed), der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), der Bank of England und der Prudential Regulation Authority (PRA), bestätigten die im FINMA-Positionspapier «Sanierung und Abwicklung global systemrelevanter Banken»²⁷ vom 7. August 2013 dargelegte Bail-in-Strategie als die bevorzugte Abwicklungsstrategie für die UBS und die Credit Suisse Group. Sie würdigten darüber hinaus die bisherigen Anstrengungen der beiden Schweizer Grossbanken zur Verbesserung ihrer Abwicklungsfähigkeit als insgesamt positiv. Der RAP wird künftig jährlich durchgeführt.

Kooperationsvereinbarungen für den Krisenfall

Der RAP zeigte, dass für eine erfolgreiche Abwicklung die klar geregelte Kooperation mit den Mitgliedern der Krisenmanagementgruppe sowie mit weiteren relevanten Gastaufsichtsbehörden von zentraler Bedeutung ist. Dies soll mit internationalen Kooperationsvereinbarungen (Cooperation Agreements) erreicht werden, die vor allem Fragen des Informationsaustausches sowie organisatorische Belange regeln. Die Ausarbeitung dieser Vereinbarungen kam dank der vorbereitenden Arbeiten in der Krisenmanagementgruppe zügig voran. Der Abschluss der Vereinbarungen betreffend die UBS und die Credit Suisse Group ist für 2015 vorgesehen.

²⁷ Vgl. FINMA-Positionspapier «Sanierung und Abwicklung global systemrelevanter Banken» vom 7. August 2013 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/pos-sanierung-abwicklung-20130807-d.pdf>).