

Ein paar grundlegende Gedanken zur Grossbankenregulierung im Nachgang an die Krise der Credit Suisse

Dr. Andreas Ita, Orbit36

(revidierte Version 21. März 2024)

Bereits ist ein Jahr vergangen seit dem abrupten Ende der Credit Suisse. Die Krise der Bank und die von den Behörden getroffenen Entscheidungen im März 2023 werden die Schweizer Politik wohl noch lange beschäftigen. Noch ist unklar, in welche Richtung sich die Regulierung systemrelevanter Banken in der Schweiz entwickeln wird. Der für den 10. April dieses Jahres erwartete Bericht des Bundesrates zu den systemrelevanten Banken dürfte erste wichtige Hinweise über die zukünftige Stossrichtung enthalten.

Im Hinblick auf den Reformbedarf im schweizerischen Too-Big-To-Fail (TBTF) Framework erscheint es sinnvoll, eine grobe Auslegeordnung zu erstellen. Bevor einzelne Regelwerke angepasst werden, ist es wichtig, sich mit einigen Grundsatzfragen auseinander zu setzen. Nur so kann sichergestellt werden, dass das zukünftige Regelwerk auch unter verschiedenen Krisenszenarien funktioniert.

Liquiditätskrisen verlaufen anders als Solvenzkrisen

Das gegenwärtige TBTF-Framework ist hauptsächlich auf Solvenzkrisen mit hohen Verlusten ausgelegt, wie sie während der Finanzkrise 2008/2009 auftraten. Die jüngsten Bankenkrisen in den USA und der Kollaps der Credit Suisse im März 2023 waren jedoch Liquiditätskrisen, die fundamental anders verlaufen, siehe Abbildung 1. Dieser Umstand ist in der gegenwärtigen TBTF-Regulierung nur ungenügend berücksichtigt.

Liquiditäts- und Solvenzkrisen sind unterschiedlich

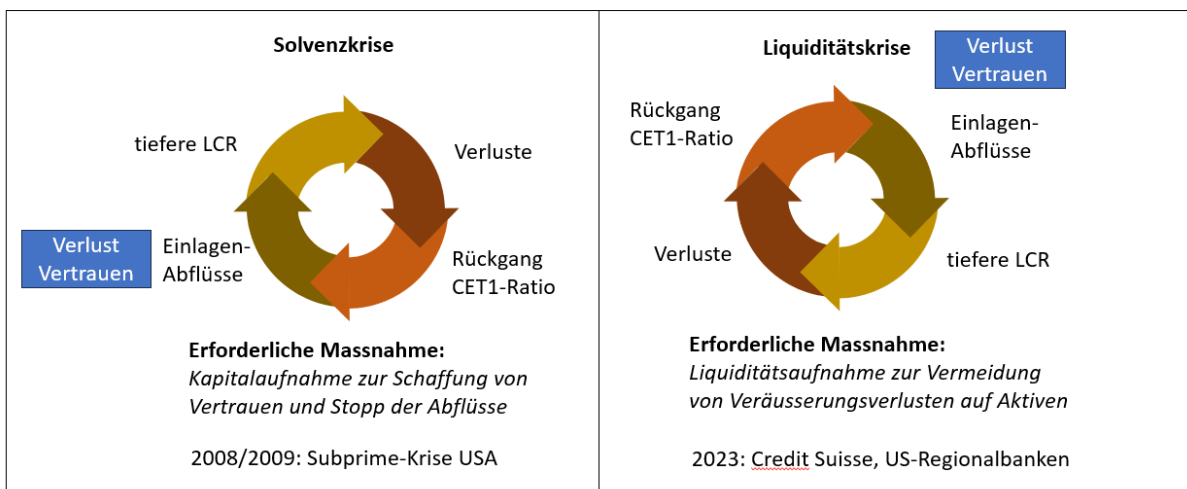


Abbildung 1: Unterschiedlicher Verlauf von Liquiditäts- und Solvenzkrisen (Quelle: Orbit36)

Die meisten Banken Krisen sind Solvenz Krisen. Sie beginnen mit hohen Verlusten bei einer oder mehreren Banken. Im Falle der globalen Finanzkrise 2008/2009 erlitten Banken weltweit Verluste von über 750 Mia. USD auf ihren verbrieften Anlagen im US-Hypothekarmarkt. Allein die UBS verlor in den Jahren 2007-2009 rund 28 Mia. Franken. Da solche riesigen Verluste die Kapitalbasis einer Bank nachhaltig schwächen, kommt es ab einem gewissen Punkt zu vertrauensbedingten Abzügen von Kundeneinlagen. Falls sich diese weiter beschleunigen, droht der Kollaps einzelner Institute sowie eine Ausweitung der Krise auf andere Banken (Systemkrise). Zur Abwendung einer Finanzkrise, die auch für gesunde Banken existenzbedrohend sein kann und die Realwirtschaft massiv schädigt, ist eine rasche Rekapitalisierung der betroffenen Banken erforderlich. In der Vergangenheit konnten solche Krisen oft nur mit der Hilfe des Staates bewältigt werden. Die TBTF-Regulierung zielt deshalb weltweit darauf ab, grosse systemrelevante Banken bereits ex-ante mit ausreichend Kapital auszustatten, so dass eine Rekapitalisierung auch ohne Staatshilfe möglich ist. Kernpunkt bilden dabei neu eingeführte Instrumente wie Additional-Tier 1 (AT1) oder Total-Loss-Absorbing-Capital (TLAC) Anleihen, die im Sanierungsfall in Eigenkapital gewandelt werden können (Bail-in). Nach der Durchführung des Bail-in weist eine rekapitalisierte Bank wieder eine normale Eigenmittelausstattung auf und sollte theoretisch in der Lage sein, sich selbständig im Kapitalmarkt zu refinanzieren. In der Praxis erscheint die Kapitalmarktfähigkeit unmittelbar nach einer Sanierung jedoch fraglich, weshalb verschiedene Länder zusätzlich einen sogenannten Public Liquidity Backstop (PLB) eingeführt haben. Der PLB ermöglicht es der Zentralbank, einer Bank im Nachgang an eine Sanierung temporär Liquidität zur Verfügung zu stellen, abgestützt auf eine Staatsgarantie. In der Schweiz musste der PLB infolge der Situation bei der Credit Suisse ausserplanmässig und gestützt auf eine Notverordnung des Bundesrates eingeführt werden. Die Überführung in das ordentliche Recht ist momentan im Parlament hängig.

Liquiditätskrisen verlaufen anders als Solvenz Krisen. Auslöser sind oft institutsspezifische Schwachpunkte, wie z.B. operative Mängel, Skandale, kostspielige Rechtsfälle oder Schwächen im Management, die einen Vertrauensverlust auslösen, ohne dass notwendigerweise grössere Verluste vorliegen. Um die Einlagenrückzüge der Kunden zu bedienen, muss die betroffene Bank auf ihre Liquiditätsreserven zurückgreifen oder Gelder im besicherten Interbankenmarkt aufnehmen. Reicht dies nicht aus, muss die Bank langfristig gehaltene Aktiven vorzeitig veräussern. Erfolgen solche Veräusserung zur Unzeit (z.B. nach einem Zinsanstieg) und unter Zeitdruck, können materielle Verluste entstehen. Diese schwächen wiederum die Kapitalbasis der Bank und können weitere Einlagenabzüge auslösen. Es droht ein Teufelskreis. Um einen Zusammenbruch der grundsätzlich noch solventen Bank zu verhindern, ist die Verfügungstellung von Mitteln durch die Zentralbank als «Lender of Last Resort» erforderlich. In der Schweiz steht den Banken dafür die Emergency Liquidity Assistance (ELA) Fazilität der SNB zur Verfügung.

Die Liquiditätsvorschriften haben beim ersten Run auf die Credit Suisse ihren Zweck erfüllt

Um für eine mögliche Liquiditätskrise gewappnet zu sein, müssen Banken einen Mindestbestand an flüssigen Mitteln halten. Das Basel Regelwerk schreibt dafür die Liquidity Coverage Ratio (LCR) vor. Sie erfordert von allen Banken einen Bestand an Zentralbankguthaben und qualitativ hochwertigen, liquiden Aktiva, der ausreichend ist, um die erwarteten Mittelabflüsse unter einem 30-tätigen Stress-Szenario abdecken zu können. Wie der Ende Dezember von der FINMA veröffentlichte Bericht zu den Lehren aus dem Fall Credit Suisse aufzeigt, waren die unter der LCR erforderliche Liquiditätsreserven der Credit Suisse im Oktober 2022 gerade ungefähr ausreichend, um die effektiv beobachteten Einlageabflüsse über 30 Tage abzudecken.¹ Aus dem Bericht geht weiter hervor, dass die Credit Suisse von der FINMA ab 2020 angewiesen war, vorsorglich einen höheren Liquiditätsbestand zu halten und eine LCR von 150 Prozent zu erfüllen. Rechtlich noch nicht anwendbar waren die seit dem 1. Juli 2022 in Kraft getretenen strengeren

¹ Siehe Bericht der FINMA, Lessons learned aus der CS-Krise, Dezember 2023

Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Banken, die erst nach einer Übergangsperiode von achtzehn Monaten ab dem 1. Januar 2024 eingehalten werden müssen. Insgesamt hat sich der von der Credit Suisse zu Beginn der Krise gehaltene Liquiditäts-Buffer von rund 230 Mia. Franken (Stand Ende 2021) als ausreichend erwiesen, um die ausserordentlich hohen Einlagenabflüsse von 138 Mia. Franken im 4. Quartal 2022 aus eigener Kraft zu bewältigen. Es kam jedoch gemäss Offenlegung der Bank zur Verletzung von regulatorischen Anforderungen auf der Stufe einzelner Rechtseinheiten.

Tücken bei der Liquiditätsbeschaffung beim zweiten Run

Die Credit Suisse wies auch nach den massiven Einlagenabflüssen zum Jahresende 2022 eine solide LCR von 144% aus. Der verbleibende Bestand an qualitativ hochwertigen, liquiden Aktiva von 120 Mia. Franken wäre grundsätzlich ausreichend gewesen, um die durch einen weiteren Vertrauensverlust ausgelösten Mittelabflüsse von 67 Mia. im 1. Quartal 2023 zu befriedigen. Allerdings wäre die LCR dabei wahrscheinlich unter die regulatorische Mindestanforderung von 100% gefallen. Dies ist regulatorisch temporär zulässig. Die Liquiditätsreserven einer Bank sind dafür vorgesehen, ausserordentliche Mittelabflüsse bewältigen zu können. Es erscheint jedoch fraglich, ob eine LCR von unter 100% auch vom Markt und der Kundschaft akzeptiert worden wäre. Banken sind daher de facto gezwungen, sich bereits für die Krise nach der Krise zu wappnen, was mit erheblichen Kosten verbunden ist.

Im Nachgang an die im März 2023 bei den betroffenen Banken beobachteten erheblichen Mittelabflüsse stellt sich die grundlegende Frage, ob quantitative Liquiditätserfordernisse überhaupt so festgelegt werden können, dass sie einem Ansturm von Kunden in einer Krise mit ausreichender Sicherheit standhalten. Die Digitalisierung mit der weitverbreiteten Nutzung von Internet-Banking und der Einführung von Instant Payment haben eine neue Ausgangslage geschaffen. Bank-Runs können innert weniger Stunden und praktisch ohne Vorwarnung erfolgen. Es besteht gar die Gefahr, dass sie durch das Verbreiten von falschen Gerüchten in sozialen Medien mutwillig herbeigeführt werden könnten. Berechnungen basierend auf historischen Daten und Erfahrungen aus früheren Krisen haben in einem solchen Umfeld nur noch eine bedingte Aussagekraft. Dementsprechend wichtig ist es, dass sich solvente Banken in einem Notfall rasch und im grossen Umfang flüssige Mittel von der Zentralbank leihen können. Solange Liquiditätshilfe-Darlehen gegen eine ausreichende Besicherung erfolgen und die Solvenz der antragstellenden Bank voraussetzen, handelt es sich dabei um mit normalen Repo-Geschäften (Kreditaufnahme im Interbankenmarkt, besichert mit erstklassigen Wertpapieren) vergleichbare Transaktionen. Sie erlauben einer Bank den temporären Tausch ihrer langfristig gebundenen Anlagen gegen Liquidität, wobei das Risiko der Aktiven bei der Bank verbleibt. Verschiedene Zentralbanken wie z.B. die Europäische Zentralbank (EZB), die amerikanische Federal Reserve (FED) oder die Bank of England stellen den Banken solche Repo-Fazilitäten als Teil ihres Standard-Instrumentariums in unbeschränkter Höhe zur Verfügung. Die mögliche Nutzung als Teil des normalen Tagesgeschäftes hat ausserdem den Vorteil, dass ein Stigma-Effekt vermieden werden kann.

Die Krise der Credit Suisse hat einige Lücken im Instrumentarium der SNB aufgezeigt. Für die ELA-Fazilität liegt es im Ermessen der SNB, zu bestimmen, welche Sicherheiten sie für die Liquiditäts-Hilfe Darlehen als ausreichend betrachtet. Momentan sind dies lediglich inländische Hypotheken sowie gewisse liquide Wertschriften. Die Expertenkommission des Bundesrates hält in ihrem Bericht fest, dass die Praxis der SNB bezüglich Sicherheiten und Empfängerkreis im internationalen Vergleich restriktiv ist.² Das Grundproblem bezüglich Sicherheiten liegt darin,

² Siehe Bericht der Expertengruppe Bankenstabilität 2023, Reformbedarf nach dem Untergang der Credit Suisse, September 2023

dass qualitativ hochwertige Wertpapiere im Krisenfall von den Banken oft bereits für die anderweitige Mittelbeschaffung (z.B. Repo-Transaktionen) eingesetzt haben. Vergleichbare Zentralbanken lassen dagegen ein breiteres Spektrum an Sicherheiten zu.

Der Credit Suisse konnte ELA nur in beschränktem Umfang gewährt werden, weil die Bank nicht mehr über ausreichend Sicherheiten verfügte bzw. weil sich diese in den «falschen» Rechtseinheiten des Konzerns befanden. Dies ist zum Teil eine direkte Konsequenz der TBTF-Regulierung, die eine Ausgliederung des Schweizer Geschäftes in eine eigenständige Einheit notwendig machte. So konnten inländische Hypotheken der Credit Suisse Schweiz AG nicht als Sicherheiten für von der Credit Suisse AG benötigte Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB verwendet werden. Im Weiteren dürfte sich ein Grossteil der liquiden Wertpapiere der Credit Suisse AG in ausländischen Tochtergesellschaften befunden haben, um deren lokalen Liquiditätsvorschriften zu erfüllen. Insbesondere im Krisenfall ist ein Transfer von Vermögenswerten oder Sicherheiten zwischen einzelnen Tochtergesellschaften oder der Muttergesellschaft aufgrund regulatorischer Einschränkungen schwierig und kaum auf kurze Frist durchführbar. Dieser Aspekt wurde in der Recovery- und Resolution Planung zu wenig beachtet.

Mehr Kapital hätte die Krise kaum vermieden

Eine solide Eigenmittelausstattung bildet das Fundament jeder Bank. Verfügt eine Bank nicht über ausreichend Eigenmittel, um allfällige Verluste zu absorbieren, ist die Stabilität und das Vertrauen in die Bank nicht gewährleistet. Eine gute Kapitalausstattung ist jedoch allein nicht ausreichend. Eine Bank kann trotz einer starken Kapitalbasis einen Vertrauensverlust erleiden, wenn ihr Geschäftsmodell nicht nachhaltig ist, Mängel in der Governance oder im Management vorliegen, oder Zweifel an der Integrität des Managements bestehen.

Der Vertrauensverlust in die Credit Suisse ist einem jahrelangen Missmanagement, eine Serie von Skandalen sowie schwerwiegenden Versäumnissen im Risikomanagement geschuldet. Die Kapitalausstattung der Gruppe war gut und lag jederzeit deutlich über den regulatorischen Erfordernissen. Nebst rund 35 Mia. Franken an hartem Eigenkapital war zusammen mit den AT1- und TLAC-Anleihen ein Haftungssubstrat von rund 100 Mia. Franken vorhanden, um allfällige Sanierungs- oder Abwicklungsverluste zu decken. Bei einer Bilanzsumme von rund 530 Mia. Franken hätte dieser Betrag wahrscheinlich ausgereicht, um die Bank ohne Verluste für die Kunden und Steuerzahler abzuwickeln. Wie ein Blick in die UBS-Konzernrechnung nach der Fusion zeigt, waren die Aktiven der Credit Suisse grösstenteils werthaltig. Verluste wären daher primär durch die Liquidation oder einen ungeordneten Zusammenbruch entstanden.

Schwerwiegende Konsequenzen höherer Eigenmittelanforderungen

Im Nachgang an die Krise der Credit Suisse wird von verschiedenen Seiten eine weitere Verschärfung der Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken gefordert. Es erscheint jedoch fraglich, ob «mehr vom Gleichen» der richtige Ansatz ist. Zum einen gibt es keine Hinweise darauf, dass bei der Credit Suisse zu wenig Kapital verfügbar gewesen wäre, um die Bank abzuwickeln und allfällige Verluste aus der Liquidation zu absorbieren. Zum anderen hätte mehr Kapital vermutlich nur bedingt geholfen, den durch jahrelanges Missmanagement und eklatante Führungsmängel herbeigeführten Vertrauensverlust zu vermeiden.

Sehr problematisch wäre eine Erhöhung der ungewichteten Leverage-Ratio auf bis zu 15 Prozent hartes Kernkapital, wie von einigen Politikern gefordert. Die UBS müsste dafür dreistellige, Raiffeisen, die Zürcher Kantonalbank und die PostFinance zweistellige Milliardenbeträge an

zusätzlichem Eigenkapital aufbringen. Dies ist über die Einbehaltung von Gewinnen nicht innert nützlicher Frist möglich und auch eine Aufnahme solcher Summen über den Kapitalmarkt ist kaum realistisch. Hinzu kommt, dass dies bei Banken mit staatlichen Eigentümern (ZKB, PostFinance) materielle Einlagen der öffentlichen Hand bedingen würde und auch bei genossenschaftlichen Strukturen (Raiffeisen) kaum durchführbar wäre.

Es ist daher anzunehmen, dass die betroffenen Banken als Reaktion auf die markant höheren Eigenmittelanforderungen ihre Bilanzen massiv reduzieren würden. Solche Effekte waren bereits als Reaktion auf die Verschärfung der Kapitalanforderungen im Nachgang an die Finanzkrise zu beobachten. Während damals primär wenig profitable Investment-Banking Geschäfte betroffen waren, würde dies nun zu einem grossen Teil Geschäfte betreffen, die für die inländische Wirtschaft wichtig sind. Bei erstklassigen inländischen Wohnbau-Hypotheken bestände bei einer ungewichteten Leverage Ratio Anforderung von 15% für systemrelevante Banken eine um rund dreimal höhere Kapitalerfordernis als für die übrigen Banken.³ Angesichts der hohen Marktanteile der betroffenen Banken im Inlandgeschäft wäre mit erheblichen Auswirkungen auf den Schweizer Hypothekarmarkt zu rechnen.

Wie der Verfasser dieses Artikels 2016 in einem Research-Paper aufgezeigt hat, schafft eine bindende Leverage-Ratio Erfordernis zudem problematische Anreize.⁴ Ist die ungewichtete Leverage-Ratio Anforderung hoch, besteht für die betroffenen Banken ein Anreiz, Aktiven mit niedrigem Risiko in Aktiven mit höherem Risiko umzuschichten. Der Grund dafür ist die höhere Rendite bei einer identischen Kapitalerfordernis. Besonders ausgeprägt ist die Problematik bei Anlagen, die von Banken als Liquiditätsreserve gehalten werden. Da diese nur eine geringe Rendite aufweisen, aber unter der Leverage-Ratio Erfordernis mit übermässig viel teurem Eigenkapital unterlegt werden müssen, werden die Banken bei einer hohen Leverage-Ratio ihre Liquiditätsreserven so nahe wie möglich am regulatorischen Minimum halten.⁵

Eine weitere Verschärfung der Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken ist vor diesem Hintergrund nicht zur wenig zielführend, sondern volkswirtschaftlich schädlich und mit schwerwiegenden Auswirkungen auf das inländische Kreditangebot verbunden.

Reformbedürftiges Kapitalregime für das Stammhaus

Wie in Abbildung 2 gezeigt, bestehen die Kapitalanforderungen für die global systemrelevanten Banken (G-SIBs) in der Schweiz auf mehreren Ebenen. Nebst der Eigenmittelerfordernis für die konsolidierte Gruppe bestehen Erfordernisse für die Schweizer Einheit und das Stammhaus, und zwar jeweils als Einzel- und konsolidierte Anforderungen.

³³ Basierend auf einer ungewichteten Leverage-Ratio Anforderung von 15% hartem Kernkapital für systemrelevante Banken im Vergleich zur den bei einem Risikogewicht von 35% erforderlichen Gesamteigenmittel für Banken in den Kategorien 3-4. Gegenüber Banken unter dem Kleinbankenregime beträgt der Unterschied rund das zweifache.

⁴ Siehe Andreas Ita, How do Banks Adapt Their Asset Holdings to Binding Leverage Ratio and Liquidity Requirements under Basel III, Dezember 2016
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2884961

⁵ Die Analyse beruht auf der Annahme, dass sich das tiefere Risiko solcher Anlagen nur teilweise in einem tieferen Eigenkapitalkostensatz für die Gesamtbank widerspiegelt.

Ebenen der Kapitalanforderungen für G-SIBs

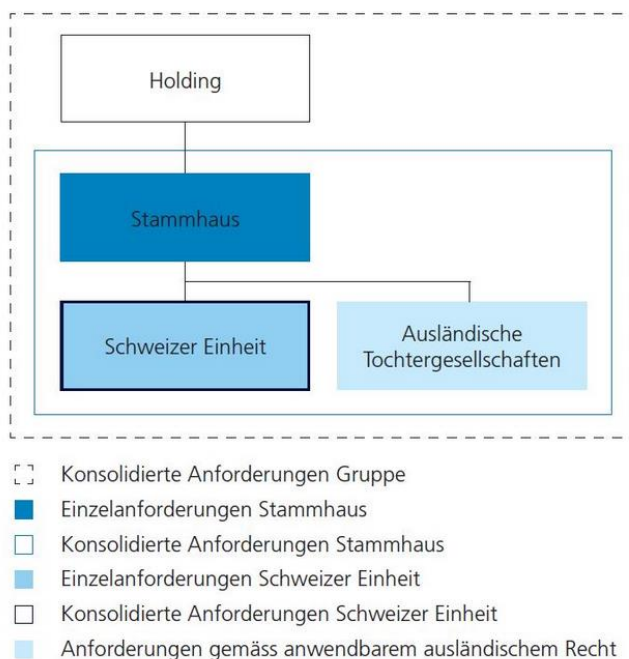


Abbildung 2: Ebenen der Kapitalanforderungen für global systemrelevante Banken (Quelle: FINMA)

Während die Credit Suisse auf Gruppenebene insgesamt gut kapitalisiert war, wies die Credit Suisse AG – das Stammhaus - deutlich weniger komfortable Kapitalquoten aus. Die Einheit umfasst nebst dem operativen Bankgeschäft ausserhalb der Schweiz auch die Beteiligungen an den in- und ausländischen Tochtergesellschaften des Konzerns. Für die Kapitalberechnung des Stammhauses (Einzelanforderung) werden die Tochtergesellschaften nach buchhalterischen Regeln bewertet. Fällt der Marktwert unter den Einstandspreis, muss eine Wertberichtigung vorgenommen werden. Diese waren bei der Credit Suisse AG substanziell. In den Jahren 2019-2023 fielen Bewertungsverluste von über 50 Mia. Franken an, was die Kapitalbasis des Stammhauses nachhaltig geschwächt hat. Im dritten Quartal 2023 lag die CET1-Ratio nur noch geringfügig über dem regulatorischen Minimum und die FINMA erteilte der Bank die Bewilligung, nötigenfalls auf die Kapitalbuffer zurückzugreifen.

Die problematische Kapitalsituation des Stammhauses wurde im Verlaufe des Jahres 2022 auch zum Thema unter Analysten und Investoren. Fälschlicherweise wurden die schwachen Kapitalquoten der Credit Suisse AG von einigen Marktteilnehmern als Hinweis gewertet, dass bei der Kapitalberechnung der Gruppe etwas nicht in Ordnung sein könnte. Es ist jedoch plausibler, dass die tiefen Kapitalquoten des Stammhauses auf eine suboptimale regulatorische Behandlung der Beteiligungen zurückzuführen sind. Das Regelwerk für die Stammhäuser der Grossbanken stellt einem Schweizer Sonderfall dar und ist im Gegensatz zum Ansatz für die konsolidierte Gruppe nicht durch das Basler Framework vorgegeben.

Im Bereich der Stammhaus Regulierung besteht Handlungsbedarf. Es stellt sich die Frage, welchen Zweck Kapitalvorschriften auf der Stufe des Stammhauses als Einzelinstitut erfüllen sollen. Einige Länder verzichten darauf und wenden stattdessen die sogenannte Sub-Konsolidierung an. Dieser Ansatz stellt sicher, dass es zu keinen Inkonsistenzen zwischen der konsolidierten Berechnung und der Behandlung auf der Stufe des Einzelinstituts kommt, so wie dies im gegenwärtigen Regime der Fall ist.

Die Stammhaus-Regulierung stellt andererseits aber auch ein probates Mittel dar, um eine ausreichende Kapitalausstattung in der Schweiz sicherzustellen. Gegenwärtig besteht das Risiko, dass ein überproportional hoher Anteil der auf konsolidierter Stufe anrechenbaren Eigenmittel einer Schweizer Grossbank in ausländischen Tochtergesellschaften gebunden ist und bei einer allfälligen Sanierung unter Umständen nicht für den Schutz der Schweizer Gläubiger zur Verfügung steht. Revidierte Vorschriften für das Stammhaus sollten daher primär bezwecken, die Kapital-Ausstattung der Stammhaus-Einheit im Falle einer Abwicklung oder Sanierung zu gewährleisten.

Kritisch zu hinterfragen ist die Verwendung von Bewertungsansätzen basierend auf Marktwerten, die zum Teil auf subjektiven Einschätzungen und Planannahmen des Managements beruhen. Sie können, wie auch von der FINMA in ihrem Bericht zur Credit Suisse erwähnt, zu prozyklischen Effekten führen.

Die Stammhaus-Vorschriften sollten so angepasst werden, dass die anrechenbaren Eigenmittel für die Gruppe und das Einzelinstitut grundsätzlich konsistent sind. Allfällige Abweichungen sind nur dann sinnvoll, wenn damit Aspekten Rechnung getragen werden kann, die in der Berechnung für die konsolidierte Gruppe nicht berücksichtigt werden, wie z.B. in ausländischen Einheiten gebundenes überschüssiges Kapital.

Der Public Liquidity Backstop als Ultimo-Ratio

Bei der Bewältigung einer Solvenzkrise stellt die Sanierung der betroffenen Bank einen wichtigen Schritt dar. Durch die Anordnung eines Bail-in werden die AT1- und TLAC-Anleihen der Bank ganz oder teilweise abgeschrieben. Damit könnten die angefallenen Verluste absorbiert werden und das Eigenkapital wieder auf ein normales Niveau zurückgeführt werden. Es wird dadurch eine Ausgangslage geschaffen, um Teile der Bank zu verkaufen, weiterzuführen oder abzuwickeln, ohne dass dem Steuerzahler daraus Verluste entstehen.

Der PLB erlaubt einer Bank in Abwicklung oder mit einem glaubwürdigen Restrukturierungsplan, sich temporär Liquidität bei der SNB zu beschaffen. Dieses Instrument kommt jedoch erst im sogenannten Gone-Concern Fall zu tragen, d.h. wenn die Bank bereits den Point-of-Non-Viability (PONV) überschritten hat. Der Einsatz des PLB ist somit das Ultimo-Ratio zur Bewältigung einer Solvenzkrise, wenn einer Bank ELA infolge mangelnder Solvenz nicht mehr zur Verfügung steht.

Es ist wichtig zu verstehen, dass der PLB erst im Nachgang an eine Sanierung eingesetzt werden kann und sich somit nicht zur Bewältigung einer Liquiditätskrise eignet. Wie der Fall Credit Suisse aufgezeigt hat, können auch Banken mit intakter Kapitalbasis in eine akute Liquiditätskrise geraten. In einem solchen Fall muss die Notfall-Liquiditätsversorgung über ELA sichergestellt sein. Die Erfahrungen aus dem Kollaps der Credit Suisse legen nahe, ELA inskünftig flexibler auszugestalten. Nur so können Konstellationen vermieden werden, bei denen einer grösseren Bank weder ELA noch PLB zur Verfügung stehen und der unkontrollierte Kollaps droht.

Senior Managers Regime und Bussenkompetenz der FINMA

Als eine der Lessons-learned aus der CS-Krise befürwortet die FINMA die Einführung eines Senior Management Regimes, um Führungskräfte besser in die Verantwortung nehmen zu können. Als Vorbild dient dazu das im Vereinigten Königreich im Jahr 2016 eingeführte Senior Managers and Certification Regime. Was bedeutet dies konkret?

Mit dem Senior Managers Regime werden die wesentlichen Verantwortlichkeiten in einer Bank oder Versicherung einer konkreten Einzelperson zugeteilt. Die Aufgaben und Verantwortungen sind für jede Funktion klar definiert und in einem Pflichtenheft festgehalten. Die für den jeweiligen Bereich zuständige Führungskraft kennt ihre individuelle Verantwortlichkeit und stimmt ihr auch formell zu. Kommt es zu Pflichtverletzungen, so kann der fehlbare Senior Manager von der Aufsichtsbehörde persönlich sanktioniert werden, z.B. durch eine Busse oder ein Berufsverbot. Die Senior Management Funktionen umfassen die obersten Entscheidungsträger und Aufsichtsfunktionen, wie z.B. VR-Präsidium, Leiter von VR-Ausschüssen, Mitglieder der Geschäftsleitung.

Ein weiteres Element des UK Senior Managers Regime ist ein Zulassungsverfahren, bei dem die Behörden eine Gewährsprüfung durchführen. Dabei wird für jede Person, die eine Funktion als Senior Manager übernimmt, die fachliche und persönliche Eignung geprüft. Im sogenannten Fit and Proper Test muss das Finanzinstitut gegenüber der Aufsichtsbehörde nachweisen, dass der Funktionsinhaber die entsprechenden Anforderungen erfüllt. Daraufhin erteilt die Behörde im Normalfall die Zulassung. Die Eignung muss jährlich durch das Finanzinstitut neu überprüft werden, mit einer allfälligen Meldung an die Aufsichtsbehörde, falls die Voraussetzungen für die Zulassung nicht mehr erfüllt sind.

Für neue Geschäftsleitungs- und Verwaltungsratsmitglieder von Banken führt die FINMA bereits heute eine Gewährsprüfung durch. Diese umfasst jedoch primär die generelle Eignung für die entsprechende Funktion. Werden die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt, hat die Bank einen Anspruch darauf, dass die Bewilligung durch die FINMA erteilt wird. Die Hürden für nachträgliche Eingriffe liegen relativ hoch, bei einem Fehlverhalten kann die FINMA aber bereits heute einen Gewährsentzug vornehmen und ggf. ein Berufsverbot aussprechen.

Die Einführung eines Senior Managers Regimes nach UK-Vorbild ist für systemrelevante Banken eine prüfungswerte Idee. Das Senior Managers Regime bildet ein probates Mittel zur Stärkung der Governance, kann Doppelrollen, unklare Verantwortlichkeiten und die damit einhergehende Gefahr von Missmanagement wirkungsvoll bekämpfen. Es dürfte infolge der klar und transparent definierten und an einzelne Führungskräfte zugewiesenen Verantwortlichkeiten tendenziell wirksamer sein als eine erweiterte Bussenkompetenz der FINMA gegenüber den Instituten. Das Senior Managers Regime kann auch möglichen Bedenken von Entscheidungsträgern entgegenwirken, von der FINMA willkürlich für etwelche Fehler gebüsst oder anderweitig in die Verantwortung genommen zu werden. Bussenkompetenzen der FINMA gegenüber einzelnen Personen sollten daher direkt an das Senior Managers Regime geknüpft werden.

Fazit

Das schweizerische TBTF-Framework muss im Nachgang an die Krise der Credit Suisse grundlegend überarbeitet werden, unter Berücksichtigung der neuen Erkenntnisse. Populäre pauschale Massnahmen wie z.B. eine weitere Verschärfung der Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken werden kaum den erhofften Erfolg bringen und sich negativ auf die Gesamtwirtschaft auswirken. Dies gilt insbesondere für Vorschläge wie einer ungewichteten Leverage Ratio von 15 Prozent, die materielle Auswirkungen auf das Kreditgeschäft hätten.

Handlungsbedarf besteht im Liquiditätsbereich, wo Lösungen gefunden werden müssen, damit solvente Banken im Falle plötzlicher, substanzieller Einlagenrückzüge rasch Zugang zu Liquidität erhalten, nötigenfalls unter Einbezug der Zentralbank. Bei der Liquidity-Coverage Ratio ist der Änderungsbedarf dagegen gering und dürfte sich im Wesentlichen auf die Rekalibrierung einiger Annahmen bezüglich Mittelabflüsse beschränken.

Der PLB stellt ein international anerkanntes Instrument dar, dass es der Notenbank erlaubt, einer systemrelevanten Bank nach der Einleitung einer Sanierung die notwendige Liquidität zur Verfügung zu stellen, um die Abwicklung oder den Verkauf von Teilen der Bank zu unterstützen. Die Einführung dieses Instrumentes ist auch für die Schweiz sinnvoll.

Grundlegend überprüft und geändert werden müssen die Kapital-Vorschriften für die Parent-Einheiten der Grossbanken, auch wenn diese neu lediglich die UBS betreffen. Der gegenwärtige Ansatz hat die Krise der Credit Suisse tendenziell verschärft und ist reformbedürftig. Die Kapital-Anforderungen auf der Stufe des Stammhauses als Einzelinstitut sind international unüblich. Sie machen nur dann Sinn, wenn sie primär auf den Zweck ausgerichtet sind, eine ausreichende Kapitalisierung des Stammhauses für eine allfällige Sanierung oder Abwicklung sicherzustellen.

Es ist wichtig, dass die erforderlichen Anpassungen am TBTF-Framework systematisch und mit dem Blick auf das Ganze angegangen werden, losgelöst von Partikularinteressen.

Dr. Andreas Ita, Orbit36 Risk Finance Solutions AG, Eichholzstrasse 47, 8808 Pfäffikon SZ
E-Mail: andreas.ita@orbit36.com, Tel 044 506 74 36