

Zusätzliche Sicherheitspolster: Die Kernmassnahmen Eigenmittel und Liquidität näher erklärt

Die Finanzkrise 2008/2009 hat deutlich vor Augen geführt, dass es Banken gibt, welche der Staat in einer Krisensituation retten muss. Sie sind zu wichtig, zu vernetzt und zu gross, um fallengelassen zu werden – sie sind **Too big to fail (TBTF)**. Die TBTF-Expertenkommission hat Massnahmen vorgeschlagen, um diesen Zwang zur Rettung zu reduzieren. Dazu gehören die Kernmassnahmen in den Bereichen Eigenmittel und Liquidität.



Die strengeren Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken sollen deren Widerstandsfähigkeit gegenüber Krisen erhöhen, einen Beitrag zum Krisenmanagement leisten und im Krisenfall die Weiterführung systemrelevanter Funktionen unterstützen.

Bild: Keystone

Ein Hauptziel des von der Expertenkommission vorgeschlagenen Policy Mix ist es, die Widerstandsfähigkeit systemrelevanter Banken gegenüber Krisen zu erhöhen und damit ihre Konkurswahrscheinlichkeit zu reduzieren. Denn je grösser und systemrelevanter eine Bank ist, desto verheerender wären die Auswirkungen eines Konkurses auf die Gesamtwirtschaft. Die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit wird dadurch erreicht, dass die Sicherheitspolster – in Form von mehr Eigenmitteln und mehr Liquidität – für systemrelevante Banken ausgebaut werden. Die besonderen Eigenmittelanforderungen

sollen zusätzlich einen Beitrag zum Krisenmanagement leisten und im Krisenfall die Weiterführung systemrelevanter Funktionen unterstützen. Zudem sollen sie systemrelevanten Banken einen Anreiz setzen, den Grad ihrer Systemrelevanz zu begrenzen.

Im Folgenden werden die Kernmassnahmen Eigenmittel und Liquidität sowie das Zusammenwirken der Massnahmen Eigenmittel und Organisation genauer erläutert.

Konzept der besonderen Eigenmittelanforderungen

Die Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken umfassen drei Komponenten:

- Die *Basisanforderung* ist ein minimaler Kapitalstock, der zur Aufrechterhaltung der normalen Geschäftstätigkeit notwendig ist. Er darf zu keiner Zeit unterschritten werden.
- Der *Puffer* ist ein Polster zum Auffangen von grösseren Verlusten. Kleinere Verluste werden mit den überschüssigen Eigenmitteln – jene Eigenmittel, die über die regu-

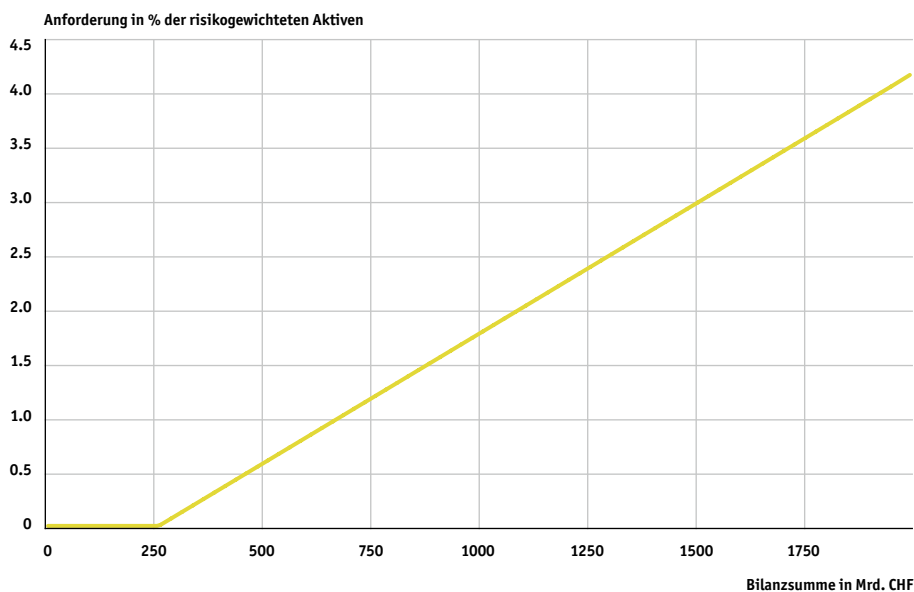


Dr. Dorothe Bonjour
Senior Economist, Finanzstabilität – Systemrelevante Banken, Schweizerische Nationalbank SNB

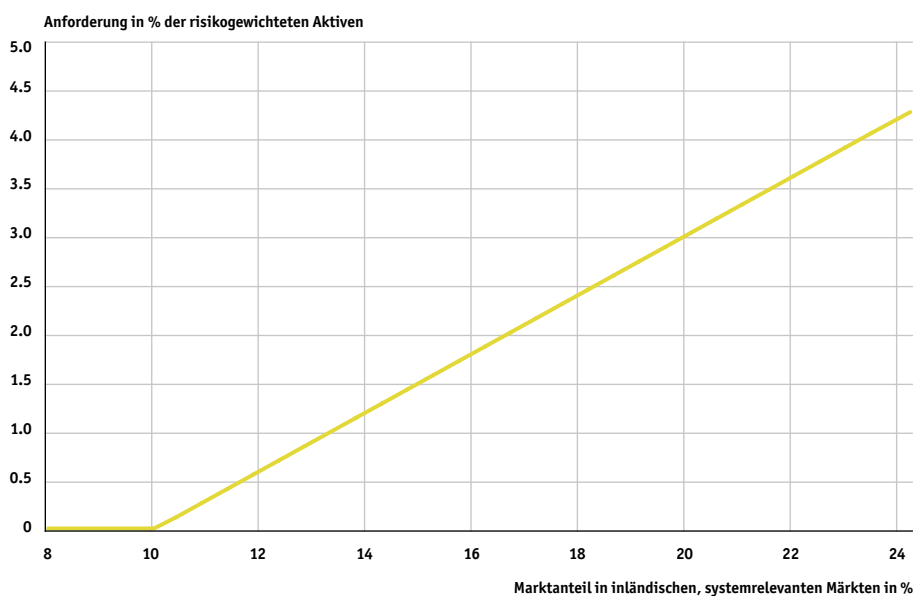
Grafik 1

Ausgestaltung der progressiven Zuschläge

Zuschlag Grösse



Zuschlag Marktanteile



Quelle: SNB / Die Volkswirtschaft

latorischen Anforderungen hinausgehen und von einer Bank freiwillig gehalten werden – gedeckt. Die Eigenmittelanforderung, die sich aus dem Puffer ergibt, ist eine Zielgrösse, welche eine Bank in guten Zeiten einhalten muss. Wenn die Bank grössere Verluste erleidet, darf sie die Zielgrösse des Puffers vorübergehend unterschreiten. In guten Zeiten – d.h. wenn die Bank wieder Gewinne erwirtschaftet – hat die Bank den Puffer rasch wieder aufzufüllen.

- Die *progressive Komponente* ist für Ausnahmesituationen gedacht, wenn realisierte Verluste noch grösser werden und

der Puffer aufgebraucht ist. Sie unterstützt die Weiterführung systemrelevanter Funktionen im Krisenfall. Sie steigt mit zunehmender Systemrelevanz einer Bank an und setzt systemrelevanten Banken Anreize, den Grad ihrer Systemrelevanz zu beschränken.

Für jede der drei Komponenten wird eine Anforderung für die *risikogewichteten Eigenmittel* formuliert. Dabei werden die Eigenmittel den risikogewichteten Aktiven (Risk Weighted Assets, RWA) gegenübergestellt. Die RWA sind ein Mass für die Grösse einer Bank unter Berücksichtigung der eingegangenen Risiken. Zur Berechnung werden den Bilanzpositionen risikoabhängige Gewichte zugeordnet – je höher das Risiko, desto grösser das Gewicht. So haben zum Beispiel Bundesobligationen oder Hypotheken geringere Gewichte als ungedeckte Kredite. Die risikogewichteten Anforderungen hängen also von den eingegangenen Risiken ab: Eine Bank mit geringeren Risiken auf ihrer Bilanz muss weniger Eigenmittel halten.

Die Risikomessung ist aber nicht perfekt; zudem gibt es unvorhersehbare Risiken. Dies birgt gewisse Gefahren. Wenn beispielsweise das Risiko einzelner Aktiven fälschlicherweise als sehr tief eingeschätzt wird und daher ein geringes Risikogewicht hat, kann eine Bank damit grosse Risikopositionen aufbauen und ihre Bilanz ausweiten, ohne dass aufgrund der risikogewichteten Vorschriften merklich mehr Eigenmittel erforderlich werden. Deshalb wird zusätzlich für jede Komponente eine Anforderung an die Leverage Ratio eingeführt. Die *Leverage Ratio* schreibt ein minimales Verhältnis der Eigenmittel zur ungewichteten Bilanzsumme vor. Damit setzt sie eine Obergrenze für den Verschuldungsgrad einer Bank und dient – als Ergänzung zu den risikogewichteten Eigenmittelvorschriften – in erster Linie als Sicherheitsnetz: Sie schützt gegen die Auswirkungen möglicher Mängel der risikogewichteten Vorschriften. Eine Leverage Ratio stellt sicher, dass auch scheinbar sichere Positionen mit einem Minimum an Eigenmitteln unterlegt werden.

Höhe der besonderen Eigenmittelanforderungen

Die Kalibrierung der *Basisanforderung* orientiert sich am internationalen Standard und beträgt 4,5% der RWA. Der *Puffer* soll die Verlusttragungsfähigkeit vergrössern. Bei der Festlegung des Puffers hat man sich an historischen Verlusten und an Risikomodellen orientiert. Der Puffer beträgt 8,5% der RWA und soll dazu dienen, dass Verluste

Kasten 1

Was sind CoCos?

CoCos sind Obligationen – also Schulden der Bank –, die bei einem bestimmten Ereignis (Erreichen eines Auslösers oder Triggers) automatisch in Eigenkapital umgewandelt oder abgeschrieben werden. Die Expertenkommission schlägt CoCos vor, die als Auslöser das Unterschreiten einer regulatorischen Kapitalquote vorsehen.

Die Expertenkommission schlägt vor, dass ein Teil der besonderen Kapitalanforderungen der Banken die Form von CoCos hat. Die Wirkungsweise der CoCos im vorgeschlagenen Konzept ist dreifach:

- Die CoCos stellen einen Teil der Marktdisziplin wieder her, die durch den TBTF-Status einer Bank ausser Kraft gesetzt wird. Die Gläubiger einer TBTF-Bank sind versichert und verlangen deshalb nur eine reduzierte Risikoprämie für ihre Obligationen in Form einer entsprechend hohen Verzinsung. Bei den CoCos ist dies anders. Durch die vertraglich vorgesehene Wandlung in Eigenkapital, wenn es der Bank schlecht geht, tragen die Gläubiger wieder ein Risiko und werden deshalb auf den CoCos eine entsprechend höhere Risikoprämie, also eine höhere Verzinsung, verlangen als auf herkömmlichen Obligationen. Dieser Kostenanstieg ist durchaus erwünscht. Denn damit werden die bestehenden Kosten der Risikoübernahme durch den Steuerzahler aufgrund der impliziten Staatsgarantie im Sinne des Verursacherprinzips von der Allgemeinheit auf die Banken verlagert.
- CoCos haben für die Banken den Vorteil, dass sie aus steuerlicher Sicht wie Fremdkapital bevorzugt behandelt werden, da die Zinsleistung vom steuerbaren Gewinn abgezogen werden kann. Aus Sicht der Banken sind sie damit günstiger als Eigenkapital. Oder anders ausgedrückt, bei gleichbleibenden Kosten kann ein dickeres Sicherheitspolster angelegt werden. Zudem sind die Kosten für CoCos durch die Bank selbst beeinflussbar. Denn je weniger Risiken die Bank eingeht, desto tiefer wird die Verzinsung auf CoCos sein.
- Im Konzept der Expertenkommission leisten die CoCos zudem einen Beitrag zum Krisenmanagement, indem das mit der Wandlung der CoCos bereitgestellte Kapital zur Finanzierung der Notfallplanung beiträgt.

Sind CoCos Eigenkapital?

Der Basler Ausschuss hat definiert, unter welchen Bedingungen CoCos dem Gesamtkapital zugerechnet werden können. Diese Bedingungen betreffen u.a. die minimale Laufzeit, die Nachrangigkeit und die Aussetzung von Couponzahlungen. Die CoCos im Konzept der Expertenkommission müssen diese minimalen Bedingungen für eine Anrechnung zum Gesamtkapital erfüllen.

in einer Krise absorbiert werden können, ohne dass eine Bank unter die Basisanforderung fällt. Die *progressive Komponente* soll mit zunehmender Systemrelevanz einer Bank ansteigen. Je systemrelevanter eine Bank ist, desto höher fällt die progressive Komponente aus. Als Indikatoren für die Systemrelevanz dienen dabei der Marktanteil im Inlandgeschäft sowie die Grösse. Als Mass für die Grösse dient die ungewichtete Bilanzsumme einer Bank. Die progressive Komponente setzt sich zusammen aus Zuschlägen für diese beiden Indikatoren (siehe *Grafik 1*). Bei der gegenwärtigen Situation der Grossbanken mit einer Bilanzsumme von je ca. 1500 Mrd. Franken und einem Marktanteil von je ca. 20% beträgt die progressive Komponente 6%: 3% Zuschlag für die Grösse und 3% Zuschlag für den Marktanteil. Bei Bilanzsummen um 1000 Mrd. Franken und einem Marktanteil von 16% würde die progressive Komponente auf 3,6% zurückgehen.

Qualität des Eigenkapitals

Bezüglich der Qualität des Eigenkapitals hat sich die Expertenkommission dafür entschieden, dass das Eigenkapital der Basisanforderung und des Puffers vorwiegend in *Common Equity* gehalten werden müssen. *Common Equity* ist Eigenkapital von bester Qualität. Bei der Definition von *Common Equity* liegt der Fokus auf verlusttragendem Kapital.¹ Der andere Teil der Eigenmittel kann mit bedingten Pflichtwandelanleihen, sog. *Cotinent Convertible Bonds (CoCos)*, abgedeckt werden. CoCos sind Obligationen, die beim Unterschreiten einer Schranke, eines sog. Triggers, automatisch in Eigenkapital gewandelt werden (siehe *Kasten 1*). Die Expertenkommission schlägt vor, das Unterschreiten einer regulatorischen Kapitalquote als Trigger zu definieren. Die Basisanforderung und 5,5 Prozentpunkte des Puffers müssen in *Common Equity* gehalten werden. Die restlichen 3 Prozentpunkte des Puffers können die Banken in Form von CoCos mit einem hohen Trigger (Wandlung bei Unterschreitung von 7% *Common Equity*) halten. Die progressive Komponente besteht gänzlich aus CoCos mit einem tiefen Trigger (Wandlung bei Unterschreitung von 5% *Common Equity*).

Die neuen Eigenmittelanforderungen im nationalen und internationalen Kontext

Grafik 2 fasst die Eigenmittelanforderungen bezüglich Höhe und Qualität zusammen. Interessant ist ein Vergleich der Vorschläge der Experten mit den heute geltenden sowie mit den neuen internationalen Vor-

schriften. Vergleiche mit den heute geltenden Vorschriften in Prozentzahlen sind nur bedingt möglich, weil die Kapitaldefinition und die Berechnung der RWA angepasst wurde. Die neuen Kapitaldefinitionen sind strenger. Die Anpassungen bei den RWA führen zu fast einer Verdoppelung der RWA der beide Grossbanken. In Franken gemessen müssen die Banken im Vergleich mit den im Herbst 2008 verfügbaren Anforderungen mehr und qualitativ besseres Eigenkapital halten. Die Banken müssen ca. fünf Mal mehr *Common Equity*, also die beste Qualität von Eigenkapital, halten, und gleichzeitig werden die Anforderungen an *Common Equity* strenger. Zudem führen die Vorschläge der Experten zu mehr als einer Verdoppelung der Anforderungen an das Gesamtkapital.

Das neue Regelwerk des Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Basel III, schreibt *Common Equity* im Umfang von 7% vor, der Vorschlag der Expertenkommission von 10%. Unter Basel III müssen die Banken Gesamtkapital im Umfang von 10,5% halten, während die Expertenkommission gesamthaft 19% vorsieht. Der Vorschlag der Experten ist also nicht nur strenger als die geltenden Vorschriften, sondern geht auch deutlich über das neue internationale Minimum hinaus.

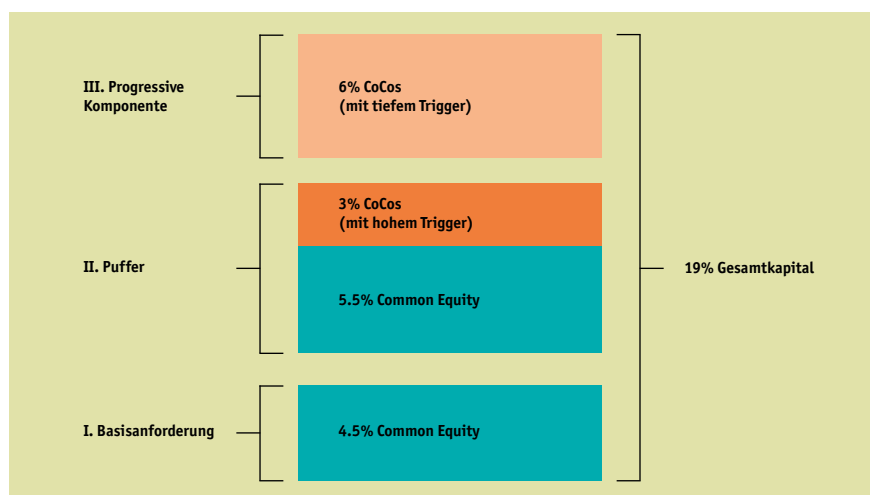
Zusammenspiel der Eigenmittelvorschriften mit organisatorischen Massnahmen

Die Kernmassnahme Eigenmittel ist an zwei Stellen eng mit den Massnahmen im Bereich Organisation verknüpft. Einerseits tragen die CoCos der progressiven Komponente zur *Weiterführung systemrelevanter Funktionen* im Krisenfall bei. Systemrelevante Banken müssen den Nachweis erbringen, dass eine solche Weiterführung möglich ist. Konkret wird das über eine Notfallplanung geschehen. Die Notfallplanung wird ausgelöst, wenn die CoCos in der progressiven Komponente gewandelt werden. Das durch die Wandlung bereitgestellte Kapital unterstützt die Finanzierung der Notfallplanung. Andererseits kann einer Bank ein *Rabatt auf der progressiven Komponente* gewährt werden. Ein Rabatt wird dann gewährt, wenn sie die organisatorischen Mindestanforderungen betreffend Weiterführung systemrelevanter Funktionen übertrifft und ihre Sanier- bzw. Aufteilbarkeit im organisatorischen Bereich verbessert. Eine Verbesserung der Sanier- bzw. Aufteilbarkeit führt dazu, dass für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen weniger Eigenkapital benötigt wird. Keinen Rabatt gibt es für den minimal erforderlichen Nachweis der Weiterführung systemrelevanter Funktionen in der Schweiz.

¹ Dieser Fokus auf verlusttragendem Kapital ist eine Folge der Krise, da sich sog. hybride Kapitalformen, die auch Fremdkapitalcharakter aufweisen, als nicht verlusttragend erwiesen haben.

Grafik 2

Höhe und Form der Eigenmittelanforderungen



Quelle: SNB / Die Volkswirtschaft

Liquidität

Neben den Eigenmitteln dient auch die Ausstattung mit genügend Liquidität als Sicherheitspolster. Die jüngste Finanzkrise führte deutlich vor Augen, wie rasch Gelder abfliessen und sich Refinanzierungsmöglichkeiten massiv einschränken können, wenn Gläubiger das Vertrauen in eine Bank verlieren. Um die Folgen eines Vertrauensverlusts möglichst gering zu halten, sollen systemrelevante Banken auch besonderen Anforderungen an ihre Liquiditätshaltung unterstehen.

Die neuen Liquiditätsanforderungen basieren auf folgendem Konzept: Die Behörden definieren ein allgemeines Stressszenario, unter welchem die Grossbanken eine Liquiditätskrise simulieren und alle relevanten Zu- und Ausflüsse schätzen müssen. Das Szenario geht von einer Stresssituation auf den Finanzmärkten sowie einem grossen Vertrauensverlust der Gläubiger in die Bank aus. Die Bank erleidet einen Sturm auf ihre Einlagen und kann sich nicht mehr auf dem Interbankenmarkt und an den Finanzmärkten refinanzieren. Die neuen Liquiditätsanforderungen verlangen nun, dass die Banken über ausreichend Liquidität verfügen müssen, um die unter diesem Szenario geschätzten Ausflüsse während mindestens eines Monats decken zu können. Dies gewährt der betroffenen Bank und den Behörden die minimal notwendige Zeit, um die erforderlichen Massnahmen einzuleiten und die Situation zu stabilisieren. Die neuen Liquiditätsanforderungen sind bewusst antizyklisch: In wirtschaftlich guten Zeiten soll ein Liquiditätspuffer aufgebaut bzw. gehalten werden, der

in einer Stresssituation eingesetzt werden kann.

Die neuen Liquiditätsanforderungen sind strenger als die bisher geltenden. Sie führen dazu, dass die Grossbanken einen grösseren Teil des Liquiditätsrisikos selber tragen, das heute auf den Schultern der Allgemeinheit lastet. Für die Grossbanken ist dieses neue Regime seit Juni 2010 in Kraft. Es wurde damals mit Hinweis auf die laufenden TBTF-Arbeiten in Form einer Vereinbarung festgelegt. Im Rahmen der TBTF-Massnahmen geht es nun darum, die festgelegten inhaltlichen Grundsätze auf eine rechtliche Basis zu stellen.

Auf internationaler Ebene erarbeitet der Basler Ausschuss quantitative Liquiditätsmindeststandards. Die Finma und die SNB setzen sich stark dafür ein, dass diese überaus wichtigen Arbeiten weitergeführt und mittelfristig erfolgreich abgeschlossen werden. Diese internationalen Standards sind ein Minimum. Sie dürfen nicht als Substitut für die eigens auf die Besonderheiten einer systemisch relevanten Bank in der Schweiz ausgerichteten Anforderungen angesehen werden.

Fazit

Die Kernmassnahmen Eigenmittel und Liquidität wirken in erster Linie präventiv. Sie erhöhen die Sicherheitspolster systemrelevanter Banken und reduzieren damit die Konkurswahrscheinlichkeit. Zudem setzt die progressive Komponente der Eigenmittelanforderungen systemrelevanten Banken den Anreiz, ihre Systemrelevanz zu reduzieren. Auch dies hat eine präventive Wirkung. Im Zusammenspiel mit den organisatorischen Massnahmen haben die Eigenmittelanforderungen zusätzlich eine kurative Wirkung. Die verbesserten Sicherheitspolster tragen in Kombination mit den anderen Massnahmen zu einer deutlichen Reduktion der TBTF-Problematik bei.