

Ökonomische Analyse der Bankinsolvenzverordnung-FINMA (2012)

Executive Summary

Institut für Banking and Finance der Universität
Zürich

Prof. Dr. Urs Birchler

Verfasser: Philipp Riedi

Abgabedatum: 18. Juli 2014

Executive Summary

I. Problemstellung

Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA ersetzte am 1. November 2012 die bestehende Bankenkursordnung-FINMA durch die neue Bankeninsolvenzverordnung-FINMA. Die neue Verordnung vereinigte die Ausführungsbestimmungen zum Sanierungs- und Konkursverfahren von Banken und Effekthändlern in der Schweiz. Neu erhält die BIV-FINMA eine detaillierte Regelung des Sanierungsverfahrens, damit soll das Sanierungs- und Konkursverfahren rascher und wirksamer sein. Zu erwähnen sind dabei insbesondere die Möglichkeit der Fortführung einzelner wichtiger Bankdienstleitungen, Fremd- in Eigenkapital zu wandeln oder weitere Kapitalmassnahmen anzuordnen. Jedoch bleiben eine Reihe von nicht befriedigend gelöster Probleme, z. Bsp. Im Bereich internationaler Rechtskonflikte.

II. Zielsetzung

Das Ziel dieser Arbeit ist in einem Teil die BIV-FINMA (2012) vorzustellen und in den Gesetzgebungskontext, schweizerisch sowie international zu setzen. Der Fokus liegt hierbei auf Aspekte der Eigentums- und Einkommensverteilung während einer Insolvenz. es das Fehlen einer internationalen rechtlichen Plattform, für Bankinsolvenzen zu untersuchen. Insbesondere sollen die Implikationen für Schweizer Gläubiger durch „ring fencing“ der im Ausland gehaltenen Vermögen untersucht werden. Ausgangspunkt sind Asymmetrien zwischen lokalen Guthaben und Verbindlichkeiten der schweizerischen Banken. An den Beispielen USA und UK sollen diese quantitativ analysiert werden. Weiter soll auf die Bedeutung der beiden vorherrschenden Ansätze (single entity approach, separate entity approach) eingegangen werden. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Konzernstrukturfrage gelegt. Nach der ökonomischen Analyse soll in einem abschliessenden Teil geprüft werden, ob die schweizerische Gesetzgebung angepasst werden muss.

III. Vorgehen und Aufbau

Die vorliegende Arbeit wird in sieben Kapitel gegliedert. Das *erste Kapitel* gibt einen Überblick über die Problemstellung, die Zielsetzung, das Vorgehen und den Aufbau der Arbeit. Das *zweite Kapitel* stellt die neue Bankeninsolvenzverordnung vor und stellt sie in den Zusammenhang mit der „Too big to fail“ Problematik. Anschliessend wird die Strategie für

Ökonomische Analyse der Bankinsolvenzverordnung-FINMA (2012)

die Anwendung bei den beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse vorgestellt und diejenige der amerikanischen FDIC zur Sanierung von Systemrelevanten Instituten. Im *dritten Teil* werden die Asymmetrien zwischen den lokalen Guthaben und Verbindlichkeiten global, am Beispiel der UK und USA quantitativ analysiert. Zusätzlich werden die Passivenüberhänge die mit der Finanzierungsstruktur der Grossbanken entstehen, analysiert und mit dem Beispiel USA in Verbindung gesetzt. Im *vierten Teil* wird auf die beiden Abwicklungsverfahren „single entity approach“ und „separate entity approach“ sowie „Universalität vs. Territorialität“ eingegangen und die Implikationen für Schweizer Gläubiger erörtert. Das *fünfte Kapitel* erörtert die Vor- und Nachteile der Zweigstellen- und Tochtergesellschaftsstruktur und stellt sie in Zusammenhang mit steuerlichen Aspekten, den Entwicklungen in den USA und die strukturellen Massnahmen der beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse. Der *sechste Teil* zeigt drei Lösungsvorschläge und das siebte Kapitel fasst die Erkenntnisse der Arbeit zusammen.

IV. Resultate

Vor Ausbruch der Finanzkrise überwogen die lokalen Vermögenswerte der Zweigstellen der Schweizer Banken im Ausland die dortigen Verbindlichkeiten um ca. 40% des schweizerischen BIPs. 2005 waren dies 184.1 Mia. CHF. Gegenüber dem Vereinigten Königreich war die Situation ähnlich, im Jahr 2007 erreichte der Überhang an Guthaben einen Höchstwert von 186. Mia. CHF (34.54% des BIP). Sowohl global als auch gegenüber der UK haben sich die Differenz der Werte der Guthaben und Verbindlichkeiten gegen Null ausgeglichen. Heute im Jahr 2013 betragen sie 15.2 Mia. CHF (2.54% BIP) global und 5.2 Mia. CHF (0.43% BIP) im Verhältnis zur UK.

In den USA ist die Situation anders. Dort sind hauptsächlich die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse mit ihren Zweigstellen tätig und haben einen Aktivenüberschuss in der Höhe von 115. Mia CHF. Dies ist für Schweizer Gläubiger insbesondere problematisch, da im Konkursfall die Zweigstelle vom Mutterhaus abgetrennt wird und zuerst die Bedürfnisse der Gläubiger der Zweigstellen in den USA befriedigt werden und erst dann ein allfälliger Restbetrag an die FINMA überwiesen wird. Dieser Ansatz nennt sich „separate entity approach“, da die Zweigstelle im Konkursfall als separate Einheit angesehen wird. Beim „single entity approach“, dem gegenteiligen Konzept liquidiert nur ein Konkursverwalter die

Ökonomische Analyse der Bankinsolvenzverordnung-FINMA (2012)

gesamte Bank und behandelt alle Gläubiger gleich. Der „single entity approach“ wird in den UK und der Schweiz angewandt.

Die temporäre Blockierung der Vermögen in den USA schränkt trotz der neuen Instrumente der Bankeninsolvenzverordnung die FINMA bei einer Sanierung ein. Für Schweizer Gläubiger bedeutet dies, dass sie im Falle eines Konkurses einer der beiden Grossbanken gegenüber den amerikanischen Gläubigern benachteiligt werden. Der ökonomische Vorteil eines grossen Stammhauses, die grössere Risikoabsorptionfähigkeit dank zentralem Risikomanagement, gilt im Konkursfall nur noch einseitig.

Durch Anpassungen der BIV-FINMA lässt sich das Problem nicht lösen, da die Vermögen und Guthaben im solventen Zustand global allokiert werden und erst bei einer Insolvenz national blockiert werden. Weil in den USA die Steuern höher sind und Profitverlagerungen mit einer Zweigstellenstruktur einfacher sind, operieren die ausländischen Bankkonzerne in den USA vorwiegend mit Zweigstellen.

Der grösste Teil der Vermögensasymmetrien lässt sich mit der zentralen Konzernfinanzierung der beiden Grossbanken erklären. Ihre Zweigstellen in Luxemburg, Bahamas, Bermuda, Guernsey, Jersey, Kaimaninseln und Panama nehmen Geld auf, dort herrscht ein Passivenüberhang von 115 Mia. CHF, und legen es in den USA an, wo ein Aktivenüberhang von 138 Mia. CHF herrscht. Der Passivenüberhang in Luxemburg, Bahamas, Bermuda, Guernsey, Jersey, Kaimaninseln und Panama ist wiederum steuerlich bedingt, da dort keine Emmisionsabgaben oder Verrechnungssteuern auf die Zinsen bezahlt werden müssen. Wenn man in der Schweiz domizilierte Gläubiger vor den möglichen negativen Konsequenzen schützen möchte, muss man bei diesem Finanzierungstrom ansetzen.

UBS und Credit Suisse planen auf regulatorischen Druck hin, das Schweizer Geschäft in eine Tochtergesellschaft auszulagern. Mit der Ausgliederung, sollte der internationale Finanzierungsstrom an den Schweizer Tochtergesellschaften mehrheitlich vorbei gehen und so haften im Konkursfall die internationalen Gläubiger für die Risiken der internationalen Finanzierungsströme, welche durch das amerikanische Ring Fencing entstehen. Die verbleibenden Risiken in den Schweizer Tochtergesellschaften sind Teil des normalen Anlagerisikos, wenn man dem Ausland Kredit gibt.