

«Too big to fail»: Die Schweiz packt das Problem an

dossierpolitik

9. Mai 2011

Nummer 3

Revision des Bankengesetzes. Am 20. April 2011 hat der Bundesrat seine Botschaft zur Revision des Bankengesetzes («Too big to fail») veröffentlicht. Es handelt sich dabei zweifelsohne um eine der wichtigsten wirtschaftspolitischen Reformen der letzten Jahre. Basis dafür ist der Bericht der «Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen». Dieser setzt auf die vier Hauptpfeiler «Stärkung der Eigenmittelbasis», «strengere Liquiditätsvorschriften», «bessere Risikodiversifikation» und «organisatorische Massnahmen». Diese Elemente greifen stark ineinander und bedingen sich zum Teil sogar gegenseitig, weshalb durchaus von einem «Gesamtwerk» gesprochen werden kann. Eine integrale Umsetzung ist unabdingbar – ansonsten würde die Vorlage ihre Wirkung verfehlen bzw. zu einer unnötigen und wirtschaftlich schädigenden Überregulierung führen.

Position economiessuisse

► economiessuisse unterstützt grundsätzlich die vorgeschlagene Gesetzesrevision zur Lösung der «Too big to fail»-Problematik. Der Bundesrat hat einige wichtige Bedenken der Wirtschaft zur Vernehmlassungsvorlage aufgenommen und Abweichungen gegenüber dem Bericht der Expertenkommission beseitigt.

► economiessuisse steht zum «Swiss finish». Die internationale Entwicklung muss im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes aber im Auge behalten werden.

► Es ist zentral, dass sich die Verordnungen und Ausführungsbestimmungen, wie von der Expertenkommission gefordert, an den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit ausrichten.

► economiessuisse ist an einer speditiven parlamentarischen Behandlung interessiert. Angesichts der hohen Komplexität und der möglichen Auswirkungen auf die Wirtschaft ist jedoch der Solidität des Geschäfts Vorrang einzuräumen.

«Too big to fail» – eine regulatorische Herausforderung

- ▶ Der Markt als Entdeckungsverfahren.

Der Markt ist ein Entdeckungsverfahren. Erfolgreiche Unternehmen wachsen und generieren Gewinne. Erfolgreiche Unternehmen hingegen verschwinden früher oder später aus dem Markt. Die «schöpferische Zerstörung» des Marktes diszipliniert die Marktteilnehmer und sorgt dafür, dass sich Unternehmen ständig an die sich ändernden Verhältnisse anpassen müssen. Allerdings wird dabei davon ausgegangen, dass das Verhalten eines einzelnen Unternehmens nur beschränkt Einfluss auf die übrigen Marktteilnehmer hat.
- ▶ Grosse Bankinstitute verfügen über eine implizite Staatsgarantie.

Die Finanzmarktkrise hat nun aber in aller Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht, dass der Konkurs eines grossen Bankinstituts weitreichende Folgen für die gesamte Wirtschaft nach sich ziehen kann. Kommt es zu einer Einschränkung der Kreditvergabe oder zu einer Störung des Zahlungsverkehrs, können Kettenreaktionen zu gravierenden volkswirtschaftlichen Schäden führen. Um eine solche Gefahr abzuwenden, sind während der Finanz- und Wirtschaftskrise in vielen Ländern Grossbanken durch den Staat vor einem allfälligen Konkurs gerettet worden. Aufgrund ihrer Systemrelevanz sind diese Unternehmen zu gross, um unterzugehen. Ist ein Unternehmen aber «too big to fail» oder wird es zumindest so wahrgenommen, kann es im Krisenfall auf die Unterstützung des Staates zählen. Es verfügt somit über eine implizite Staatsgarantie, und der zentrale Sanktionsmechanismus des Marktes wird ausgehebelt.
- ▶ Auch die Schweiz musste in der Krise eingreifen.

Im Zuge der Finanzmarktkrise musste auch in der Schweiz der Staat eingreifen und die UBS stützen. Obwohl das UBS-Engagement des Bundes einen Gewinn von rund 1,2 Milliarden Franken zur Folge hatte und auch der Stabilisierungsfonds bei der Nationalbank aller Voraussicht nach keine Belastung für die SNB darstellen wird, ist man sich weitgehend einig: Eine solche staatliche Rettungsmassnahme soll kein zweites Mal nötig werden.
- ▶ Sanktionsmechanismus des Marktes soll auch für grosse Banken gelten.

Die vorliegende Revision des Bankengesetzes trägt denn auch den Titel «Too big to fail» (TBTF). Sie bezweckt, dass der Sanktionsmechanismus des Marktes auch für grosse Banken gilt und kein privates Unternehmen mehr über eine implizite Staatsgarantie verfügt.
- ▶ Vorschlag der Expertenkommission ist ein «Gesamtwerk».

Der vorliegende Vorschlag orientiert sich am Bericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen. Dieser Bericht basiert auf den vier Hauptpfeilern «Stärkung der Eigenmittelbasis», «strengere Liquiditätsvorschriften», «bessere Risikodiversifikation» und «organisatorische Massnahmen». Es fällt auf, dass die geforderten Massnahmen stark ineinandergreifen und sich zum Teil sogar gegenseitig bedingen. Es ist daher nicht übertrieben, von einem «Gesamtwerk» zu sprechen, dessen Funktionsweise die integrale Umsetzung der Massnahmen bedingt.

Das vorliegende «dossierpolitik» gibt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Bestandteile dieser Gesetzesvorlage.

Rückblick

Rettung der Schweizerischen Volksbank 1933

«... il n'est pas possible de laisser tomber un établissement qui gère un capital d'un milliard et quart de francs et dont la liquidation aurait des répercussions graves sur la situation des autres banques, sur le crédit du pays et finalement sur notre monnaie.»

► 1933 wurde die Schweizerische Volksbank gerettet.

► Schweiz wurde von Wirtschaftskrise getroffen.

Mit diesen Worten begründete der damalige Bundesrat Albert Meyer am 18. Oktober 1933 eine bis zu diesem Zeitpunkt beispiellose Rettungsaktion des Bundes zugunsten einer Schweizer Bank. Was war geschehen? Bereits zu Beginn der 1920er-Jahre hatte die 1869 als Genossenschaft gegründete Schweizerische Volksbank (SVB) Verluste einstecken müssen. Mit der Ausweitung des Auslandgeschäfts gelang es der Bank zunächst, die Verluste zu kompensieren. Umso härter trafen sie aber die internationale Wirtschaftskrise, der Zusammenbruch des Währungssystems und die Einführung des gebundenen Zahlungsverkehrs. 1933 schätzte die Bankleitung den Abschreibungsbedarf auf insgesamt 119 Millionen Franken (das entspricht einem Wert von 948 Millionen Franken im Jahr 2010). Hinzu kam eine Vertrauenskrise, die seit 1931 zu einem massiven Abfluss von Kundengeldern geführt hatte.

► Konkurs der Schweizerischen Volksbank (SVB) wurde als zu gefährlich für die Wirtschaft angesehen.

Im Herbst 1933 ging die SVB den Bundesrat und die Nationalbank um Hilfe an. Seitens der Behörden bestand Konsens, dass der SVB unter die Arme gegriffen werden sollte. Ein Konkurs der «Mittelstandsbank» würde, so das Argument, vor allem Kleinanleger schädigen und viele Gewerbetreibende in Liquiditätsprobleme stürzen. Der Sanierungsplan, den das Parlament im Dezember 1933 mit parteiübergreifender Mehrheit billigte, sah vor, dass sich der Bund mit einem Stammkapital von 100 Millionen Franken an der SVB beteiligt und dafür eine angemessene Vertretung im Verwaltungsrat erhält. Zudem sollten 50 Prozent des bisherigen Genossenschaftskapitals abgeschrieben werden. Als Folge dieser Rettung wurde 1934 ein Bankengesetz erlassen.

► Der Bund als Miteigentümer der SVB.

Die Schwierigkeiten der SVB waren trotz des Engagements des Bundes aber noch nicht zu Ende. 1936/1937 sah sich die Bank gezwungen, eine zweite Bilanzbereinigung durchzuführen. Dabei wurden kritische Bilanzpositionen im Umfang von 120 Millionen Franken in eine externe Finanzgesellschaft ausgelagert. Der Bund verlor dadurch – wie die übrigen Genossenschafter auch – die Hälfte seiner Einlage, also 50 Millionen Franken. Er blieb jedoch bis Ende der 1940er-Jahre Miteigentümer der SVB.

► Grosse Immobilienkrise Anfang der 90er-Jahre.

Entwicklung seit den 90er-Jahren

Im Zuge der Schweizer Immobilienkrise Anfang der 90er-Jahre kamen einige Banken in finanzielle Schieflage. In dieser Zeit zeigte sich, dass mit Grösse auch Vorteile verbunden sind. Zahlreiche Regional- und Kantonalbanken konnten von den substanzstarken Grossbanken übernommen und damit vor dem Untergang gerettet werden. Von 1990 bis 2000 reduzierte sich die Zahl der Lokal- und Regionalbanken von 204 auf 103 Institute. Die Übernahmen waren vorderhand nicht mit Gewinn verbunden. So schrieben die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) und der Schweizerische Bankverein (SBV) 1996 im Rahmen einer Bereinigungsaktion 5,8 Milliarden Franken ab.

► Strategie der «konstruktiven Ambivalenz».

Auch nach dem Platzen der «Dotcom-Blase» zur Jahrtausendwende gerieten in der Schweiz einige Banken in vorübergehende Schwierigkeiten. Schon damals war den Behörden die Systemrelevanz der Grossbanken bewusst. In Übereinstimmung mit ausländischen Aufsichtsgremien vertraten sie eine Strategie der «konstruktiven Ambivalenz»: Ex ante wurden die beiden Institute im Ungewissen gelassen, ob sie im Fall einer drohenden Insolvenz durch den Staat gerettet oder fallen gelassen würden. Die beiden Grossbanken konnten also nicht mit Sicherheit davon ausgehen, dass sie im Falle von Schwierigkeiten die nötige Unterstützung durch den Staat erhalten würden. Die Behörden erhofften sich von dieser Strategie eine disziplinierende Wirkung auf das Risikoverhalten dieser Finanzinstitute.

► Der Konkurs von Lehman Brothers und die Folgen.

«Too big to fail» wird Realität

Als in der jüngsten Finanzkrise in den USA die ersten Finanzinstitute in Schwierigkeiten gerieten, intervenierte die amerikanische Regierung vorerst mit staatlichen Stützungsaktionen für die Investmentbank Bear Stearns und den Versicherungskonzern AIG. Bei Lehman Brothers wurde hingegen – im Sinne der konstruktiven Ambivalenz – auf eine staatliche Rettungsaktion verzichtet. Der anschliessende Konkurs von Lehman Brothers löste aber einen globalen Dominoeffekt aus, der die Krise stark verschärfte. Aus Angst vor weiteren unkontrollierbaren Kettenreaktionen intervenierten die Regierungen fortan, wenn eine grosse Bank in finanzielle Schieflage geriet. Damit verlor die Drohung eines allfälligen Fallenlassens entsprechender Unternehmen ihre Wirkung und die Grenzen des Ansatzes der konstruktiven Ambivalenz wurden offensichtlich.

► Bankenkrise war die schwerste der letzten Jahrzehnte.

Laut Weltbank unterscheidet sich die Krise 2008/2009 in ihrer rasanten globalen Ausbreitung wesentlich von den rund hundert Bankkrisen der letzten 25 Jahre, die unter verschiedenen regulatorischen Systemen und in verschiedenen Entwicklungsphasen der jeweiligen Wirtschaft auf der ganzen Welt stattgefunden haben.¹ In der jüngsten Finanzkrise kam es zu den weltweit grössten staatlichen Stützungsaktionen der Wirtschaftsgeschichte. Im Finanzbereich reichten die international zu beobachtenden staatlichen Interventionen von Rekapitalisierungspaketen über Aufkäufe von Problempositionen bis hin zu Staatsgarantien für Bankanleihen und Kredite. Unter anderem wurden auch ganze Finanzinstitute verstaatlicht. Sogar ausserhalb des Finanzsektors wurde man aktiv. So unterstützte die US-Regierung die Automobilunternehmen GM und Ford mit umfangreichen Finanzpaketen.

► Interventionen in der Schweiz beschränkten sich auf die UBS.

In der Schweiz beschränkte sich die Intervention des Staats auf die UBS. Im Herbst 2008 hielt der Bundesrat im Rahmen des Massnahmenpakets zur Stärkung des Finanzsystems fest, die Schweizer Grossbanken seien «systemrelevant». Um die negativen Auswirkungen auf andere Banken und die Realwirtschaft abzuwenden, gewährte der Bund der UBS einen Kredit in der Höhe von sechs Milliarden Franken. Die Schweizerische Nationalbank ihrerseits kaufte der Grossbank toxische Aktiven in der Höhe von 38,7 Milliarden US-Dollar ab.² Diese staatliche Intervention gab und gibt Anlass zu Diskussionen über systemrelevante Grossunternehmen mit staatlichen De-facto-Garantien.

► Krise machte Notwendigkeit angepasster Regulierungen deutlich.

In der Folge kam die Thematik auf das politische Parkett. Angeregt durch eine Fraktionsmotion der Schweizerischen Volkspartei hat der Bundesrat im November 2009 eine Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftli-

¹ Caprio/Klingebiel, «Bank Insolvencies: Cross Country Experience», Policy Research Working Papers no. 1620 (Washington DC: World Bank, Policy and Research Department, 1996).

² Vgl. Medienmitteilung der Schweizerischen Nationalbank vom 3. April 2009.

chen Risiken durch Grossunternehmen eingesetzt. Parallel zu deren Arbeit hat der sogenannte «Basler Ausschuss» neue Regulierungsstandards für Banken ausgearbeitet, die insbesondere auch der Existenz systemrelevanter Grossbanken Beachtung schenken. Die unter dem Titel «Basel III» ausgearbeiteten Vorschläge dienten der Expertenkommission des Bundesrats als Grundlage für ihre Vorschläge.

► Bund setzte Expertenkommission ein.

Am 30. September 2010 publizierte die Expertenkommission ihren Schlussbericht, der regulatorische Vorgaben für systemrelevante Banken in der Schweiz vorsieht, die klar über die vorgeschlagenen internationalen Standards in «Basel III» hinausgehen. Der Bundesrat hat auf der Grundlage dieses Berichts eine entsprechende Gesetzesvorlage erarbeitet und diese am 23. Dezember 2010 in die Vernehmlassung geschickt.

Die «Too big to fail»-Gesetzgebung – ein Gesamtwerk

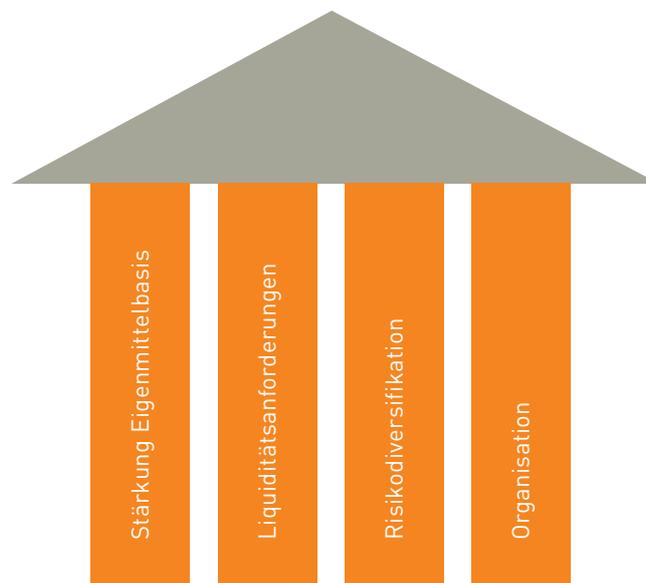
► Gesetzgebung basiert auf vier Säulen.

Die «Too big to fail»-Regulierung (TBTF) basiert auf vier Grundpfeilern, die ineinander greifen und sich gegenseitig bedingen. Es ist wohl nicht übertrieben, von einem Gesamtwerk zu sprechen (vgl. Grafik 1). Diese Kernmassnahmen umfassen 1) eine Stärkung der Eigenmittelbasis, 2) strengere Liquiditätsanforderungen, 3) eine bessere Risikodiversifikation und 4) organisatorische Massnahmen – insbesondere die Sicherstellung der Weiterführung systemrelevanter Funktionen im Insolvenzfall. Viele der geforderten Anpassungen wurden nach der Krise durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) bereits aufgegleist und per Verfügung festgesetzt. Diese erhalten nun eine gesetzliche Basis. Andere Punkte sind völlig neu und kommen erst nach der endgültigen Verabschiedung der neuen Regulierung zum Tragen.

Grafik 1

► Die vier Grundpfeiler ergeben ein fein ausbalanciertes Gesamtwerk.

Die Säulen der «Too big to fail»-Gesetzgebung



Quelle: eigene Darstellung.

▶ Reduktion der Systemrisiken als volkswirtschaftlicher Nutzen.

Stärkung der Eigenmittelbasis

Schon kurz nach den Rettungsaktionen für verschiedene Finanzinstitute weltweit wurde der Ruf nach einer Verschärfung der Eigenmittelvorschriften für Banken laut. Eine hohe Eigenmittelquote bewirkt, dass eine Bank Verluste mit eigenen Mitteln decken kann und damit das Risiko einer Insolvenz des betroffenen Instituts sinkt. In diesem Sinne ist eine Verschärfung der Eigenmittelanforderungen eine *präventive* Massnahme, d.h. sie verringert das Risiko einer Insolvenz und damit das Potenzial für eine Systemkrise. Die Reduktion des Risikos für Systemkrisen kann als unmittelbarer volkswirtschaftlicher Nutzen von erhöhten Eigenmittelvorschriften angesehen werden.

▶ Eigenmittelvorschriften sind risikogewichtet.

Gemäss den Empfehlungen des Basler Ausschusses hängt die Höhe der Eigenmittelunterlegung generell vom Risiko eines Ausfalls der Posten auf der Aktivseite ab. Je höher das Risiko, desto mehr Eigenmittel müssen für die entsprechenden Aktiven unterlegt werden.³ Man spricht deshalb auch von risikogewichteten Aktiven (RWA), die zur Berechnung der Eigenmittelquote benutzt werden. Dieses Konzept macht ökonomisch Sinn, da Assets mit unterschiedlichen Ausfallrisiken auch unterschiedlich behandelt werden. Mit anderen Worten wird dem Umstand Rechnung getragen, dass nicht jede Investition gleich risikoreich für die betroffene Bank ist.

▶ Reine «Leverage Ratio» mit Problemen verbunden.

Anders sieht das Konzept einer sogenannten «Leverage Ratio» aus. Sie gewichtet die Aktivseite gerade eben nicht, sondern schreibt ein fixes Verhältnis von Fremd- zu Eigenkapital vor. Das Konzept ist zwar sehr einfach und vordergründig einleuchtend, kann aber kontraproduktiv wirken: Eine permanent bindende und überhöhte «Leverage Ratio» verleitet die Bankinstitute nämlich dazu, sich übermässig in risikoreichen Assets zu engagieren, um so einen höheren Ertrag zu erzielen. Dieses Problem hatte Mitte des vergangenen Jahrzehnts auch der Basler Ausschuss festgestellt, als er revidierte Regulierungsempfehlungen unter dem Titel «Basel II» erarbeitete. Eine herkömmliche «Leverage Ratio» fand sich in diesem Regelwerk aus den genannten Gründen nicht mehr. Jedoch wurden die «Basel-II-Empfehlungen» in vielen Ländern nicht vollständig und in den USA gar nicht umgesetzt.

▶ «Leverage Ratio» wirkt subsidiär.

Eine «Leverage Ratio» ist also nur dann sinnvoll, wenn sie im Normalfall gar nicht zum Tragen kommt. Sie soll lediglich als ein unteres Auffangbecken dienen für den Fall, dass die Risikoberechnungen Fehler enthalten. Die «Leverage Ratio» garantiert auf diese Weise, dass eine gewisse Verschuldung unabhängig vom berechneten Risiko nicht überschritten werden kann. Die Vorlage des Bundesrats wird diesem Problem gerecht. Die «Leverage Ratio» soll so festgesetzt werden, dass sie in normalen Zeiten nicht bindend ist.

▶ Grosser Teil der Eigenmittel dient als Puffer.

Mit höheren Eigenmitteln ist eine Bank in der Lage, grössere Verluste zu absorbieren. Ein Problem von Eigenmittelvorschriften aber ist, dass sie prinzipiell prozyklisch, d.h. Krisen verstärkend wirken. Bei einem Verlust müsste eine Bank die Eigenmittel sofort aufstocken, um die Anforderungen weiterhin im gleichen Umfang zu erfüllen. In einer Krise würde dies die Probleme der Bank noch zusätzlich verschärfen. Diese Erkenntnis fliesst auch in die Gesetzgebung. Ein grosser Teil der geforderten Eigenmittel dient deshalb als Puffer. Dies hat zur Konsequenz, dass die geforderte Eigenmittelquote in schlechten Zeiten kleiner sein kann und die Bank damit in der Lage ist, Verluste abzufedern.

³ Eine ausführlichere Erklärung des Konzepts findet sich in der Regulierungsfolgenabschätzung zur Änderung des Bankengesetzes vom 31. März 2011, S. 15 ff.

▶ «Contingent Convertibles» als neues Instrument.

Zentraler Bestandteil des bundesrätlichen Vorschlags ist die Einführung sogenannter «Contingent Convertibles», kurz Cocos. Cocos sind grundsätzlich als Obligationen ausgestaltet, d.h. es handelt sich um Fremdkapital. Allerdings werden sie bei Unterschreitung einer gewissen Eigenkapitalquote automatisch in Eigenkapital umgewandelt. Diese Höhe der Quote wird als «Trigger» bezeichnet. Nach der Wandlung ist die Eigenkapitaldecke der betroffenen Bank wieder gestärkt und eine drohende Insolvenz kann (wahrscheinlich) abgewendet werden. Dieser Umstand der potenziellen Wandlung führt dazu, dass die betroffenen Banken für Cocos eine Risikoprämie zahlen müssen: Der entrichtete Zins wird höher als bei normalen Obligationen ausfallen. Im Vergleich zu «normalem» Eigenkapital sind Cocos aber für die Bank kostengünstiger. Es ist vorgesehen, dass es zwei «Auslösungsereignisse» («Trigger») für die Wandlung der Cocos gibt. Einmal, wenn die Eigenmittelquote sieben Prozent und einmal, wenn sie fünf Prozent unterschreitet.

▶ Abschaffung der Emissionsabgabe zwingend.

Damit Cocos als neues Instrument überhaupt funktionieren können, ist es zwingend, sie gleichzeitig von der Emissionsabgabe auf Fremdkapital zu befreien. Der Grund dafür ist simpel: Damit die Wandlung konkursrechtlich problemlos durchgeführt werden kann, müssen die Cocos unter Schweizer Recht ausgegeben werden. Würden die Cocos nach ausländischem Recht aufgelegt, würden im Falle eines Konkurses erhebliche Rechtsunsicherheiten entstehen, die eine rasche Wandlung der Cocos erschweren oder gar verunmöglichen würden. Eine rasche Wandlung ist aber im Krisenfall essenziell, damit das Instrument seinen Zweck erfüllen kann. Die Emission von Obligationen in der Schweiz ist heute aufgrund der Emissionsabgabe derart unattraktiv, dass Schweizer Unternehmen ihre Anleihen im Ausland auflegen. Damit sich der Markt für Cocos in der Schweiz überhaupt entwickeln kann, muss die Emissionsabgabe zwingend beseitigt werden. Der Bundesrat schlägt vor, die Emissionsabgabe auf Fremdkapital komplett abzuschaffen. Damit werden nicht nur die nötigen Rahmenbedingungen für die Ausgabe von Cocos unter Schweizer Recht geschaffen, sondern der Obligationenmarkt in der Schweiz als Ganzes gestärkt. Auch wird verhindert, dass eine Bevorzugung der Cocos gegenüber anderen Anleihen Verzerrungen hervorruft. Dieses Vorgehen entlastet auch die Kantone, die ihre Schuldverschreibungen zwingend unter Schweizer Recht emittieren müssen.

▶ Progressive Komponente für systemrelevante Banken.

Eine weitere Innovation, die von der Expertenkommission eingebracht wurde, ist die Einführung einer sogenannten progressiven Komponente der Eigenkapitalunterlegung. Diese müssen nur systemrelevante Banken erfüllen, wobei es der FINMA erlaubt sein soll, Rabatte zu gewähren. Diese Rabatte sollen dann gewährt werden, wenn es der betroffenen Bank gelingt, ihre Systemrelevanz zu vermindern und damit die negativen Folgen ihrer eigenen Insolvenz zu verringern.

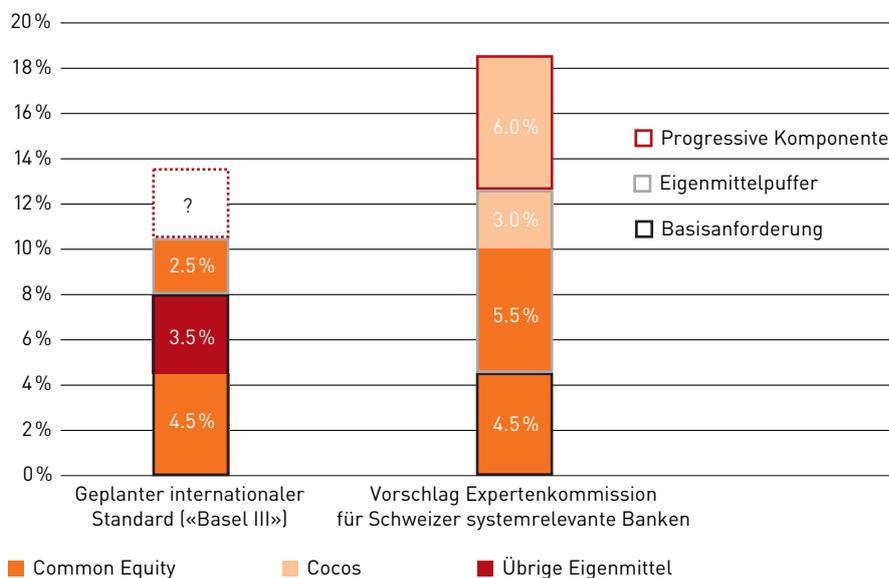
▶ «Swiss finish» trägt der Bedeutung des Finanzplatzes Rechnung.

Grafik 2 auf Seite 7 gibt eine Übersicht über die geforderten Eigenmittelquoten nach «Basel III» sowie nach dem Vorschlag der Expertenkommission des Bundes. Man erkennt, dass die geforderten Eigenmittel in der Schweiz deutlich höher sind, als im internationalen Standard vorgesehen. Dieser sogenannte «Swiss finish» soll der besonderen Bedeutung der Schweizer Grossbanken und des Schweizer Finanzplatzes für die Volkswirtschaft Rechnung tragen.

Grafik 2

► Der «Swiss finish» ist deutlich.

Die Zusammensetzung der Eigenmittelanforderungen



Quelle: Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bankengesetzes.

► Eigenmittelvorschriften verursachen auch Kosten.

Höhere Eigenmittelvorschriften bleiben aber nicht ohne volkswirtschaftliche Kostenfolgen. Eine genaue Quantifizierung dieser Kosten ist allerdings kaum möglich, da nicht a priori gesagt werden kann, wie eine Bank auf die neuen Vorschriften reagiert. Die Regulierungsfolgenabschätzung des Bundes nimmt deshalb keine konkreten Berechnungen vor, sondern beschränkt sich auf qualitative Aussagen. Fest steht, dass mit der Verschärfung die Eigenmittelrendite sinken wird und dass eine betroffene Bank versucht sein wird, dies möglichst zu kompensieren. Ein plausibles Szenario ist, dass sie die «höheren Kosten» auf die Kreditnehmer überwälzt. Für die betroffenen Kunden besteht zwar zum Teil eine Ausweichmöglichkeit zu anderen, kleineren Banken. Allerdings ist der Anteil der Schweizer Grossbanken am Kreditgeschäft so gross, dass eine vollständige Substitution faktisch nicht möglich sein wird. Je nachdem ist es sogar möglich, dass die betroffenen Banken innerhalb ihrer Bilanz eine Umschichtung vornehmen und sich weniger stark im Kreditgeschäft engagieren werden (z.B. zugunsten von weniger risikoreichen Anlagen, um die Eigenkapitalvorschriften zu erfüllen). Auch wenn einige Effekte unter Umständen nur temporärer Natur sind, so ergeben sich doch negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft und damit auf die Volkswirtschaft als Ganzes.

► Geplante Regulierungsanpassungen eher im oberen Bereich des ökonomisch Sinnvollen.

Verschärfte Eigenmittelvorschriften bringen also Nutzen *und* Kosten mit sich. Die entscheidende Frage ist also, ob der Nutzen die Kosten überwiegt. Mit dieser Frage hat sich die «Bank for international settlements» (BIS) intensiv auseinandergesetzt.⁴ Sie kam zum Schluss, dass der Grenznutzen einer zusätzlichen Erhöhung der Eigenmittelquote abnehmend ist, während die Kosten linear zunehmen.⁵ Diese Erkenntnis basiert auf den Ergebnissen von entsprechenden Analysen verschiedener Zentralbanken auf Grundlage gängiger ökonomischer Methoden. Grafik 3 auf Seite 8 zeigt den Nettoeffekt der Eigenkapitalvorschriften.

⁴ Bank for international settlements (2010). An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements. Basel : Autor.

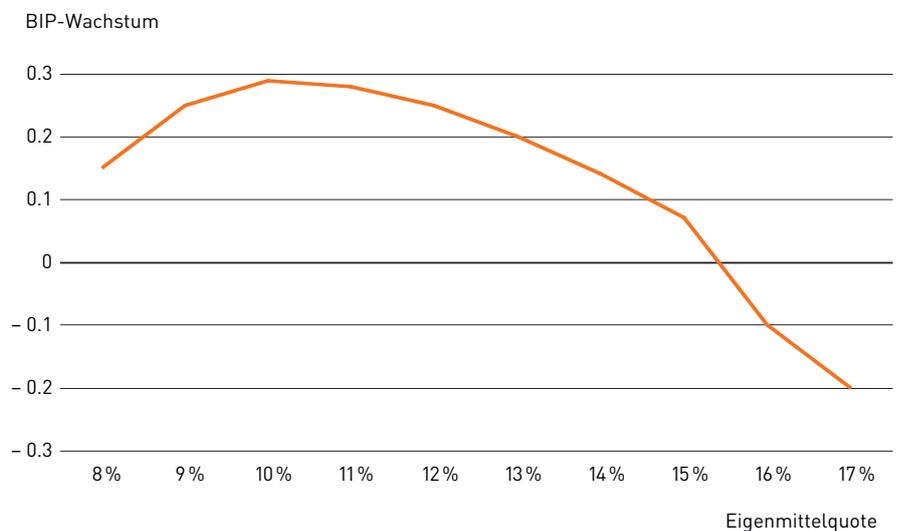
⁵ Die BIS (2010) schätzt, dass jede Erhöhung der Eigenmittelvorschriften um einen Prozentpunkt zu einem 0,1 Prozent tieferen Potenzialoutput führt.

ten basierend auf der Studie der BIS (2010).⁶ Die Zahlen sind zwar nicht 1:1 auf die Schweiz übertragbar, da unter Umständen andere Annahmen zum Tragen kommen (z.B. bei den gleichzeitig implementierten Liquiditätsanforderungen, beim Grad der Risikoaversion in einer Volkswirtschaft usw.). Es wird jedoch deutlich, dass ab einem gewissen Punkt die Kosten zusätzlicher Kapitalanforderungen deren Nutzen übersteigen (bei der Studie der BIS liegt dieser Punkt zwischen zehn und elf Prozent). Ab einer gewissen Höhe kann der Nettoeffekt sogar negativ werden. Vor dem Hintergrund der Berechnungen der BIS scheinen sich die nun geplanten Regulierungsanpassungen eher im oberen Bereich des ökonomisch Sinnvollen zu bewegen. Eine weitere Verschärfung würde deshalb kaum den gewünschten Zusatznutzen bringen.

Grafik 3

▶ Der Nutzen höherer Eigenmittelvorschriften wird irgendwann negativ.

Nettoeinfluss der RWA-Eigenkapitalquote auf das Bruttoinlandsprodukt



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an BIS (2010).

▶ Liquiditätsengpässe in der Krise.

Strengere Liquiditätsanforderungen

Ein grosses Problem in der Finanzkrise war der Zusammenbruch des Interbankenmarktes. Auf dem Interbankenmarkt versorgen sich Banken normalerweise gegenseitig mit Liquidität. Aufgrund der Krise wurde aber das Ausfallrisiko untereinander als so hoch eingeschätzt, dass dieser Markt praktisch zum Erliegen kam. Eine solche Situation kann für die einzelne Bank wie für das ganze Bankensystem an sich sehr gefährlich sein. Eine illiquide Bank ist dem Untergang geweiht, da sie ihren kurzfristigen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann. Nur dank massiven Liquiditätseinschüssen durch die Zentralbanken konnte Schlimmeres abgewendet werden.

▶ Liquiditätsanforderungen durch FINMA bereits verschärft.

Aus diesem Grund hat die FINMA bereits nach der Krise die Liquiditätsanforderungen für Grossbanken massiv erhöht. Ziel ist es, dass die betroffenen Institute im Krisenfall über genug Liquidität verfügen, bis Massnahmen zur Weiterführung der systemrelevanten Teile zum Tragen kommen. Liquidität halten heisst in diesem Zusammenhang nicht, dass die Banken verpflichtet sind, Bargeld zu

⁶ Wir nehmen hier an, dass Finanzkrisen nur einen temporären und keinen permanenten Einfluss auf die Wachstumsfähigkeit einer Volkswirtschaft haben. Die qualitative Aussage würde sich aber selbst bei einer solch strengen und pessimistischen Annahme nicht ändern, da sich die Kurve mehr oder weniger parallel nach oben verschieben würde (vgl. BIS [2010]).

horten, sondern dass sie auf ihrer Aktivseite über ein genug grosses Polster an leicht liquidierbaren Anlagen verfügen (typischerweise Staatsanleihen).

▶ Keine negative Liquiditätslücke während 30 Tagen.

Die Höhe der Liquiditätsanforderungen wird mit sogenannten Stresstests ermittelt. Selbst in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation darf es während mindestens 30 Tagen keine negative Liquiditätslücke geben. Simuliert werden einerseits ein massiver Vertrauenseinbruch bei Kundinnen und Kunden sowie anderen Banken, andererseits eine allgemeine Krise auf den Finanzmärkten. Auch bei den Liquiditätsanforderungen gilt wieder, dass diese als Puffer dienen sollen: In Krisenzeiten dürfen die Anforderungen unterschritten werden, in guten Zeiten muss der Puffer dann wieder aufgebaut werden.

▶ Liquiditätsanforderungen mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.

Strengere Liquiditätsanforderungen sind ebenfalls nicht ohne volkswirtschaftliche Kosten durchzusetzen. Problematisch ist besonders, dass Staatsanleihen in der Liquiditätsberechnung unter «Basel III» bevorzugt behandelt werden, so dass die Banken geradezu dazu aufgefordert werden, umfangreiche Bestände an Staatsanleihen zu halten. Die gehaltene Liquidität kann damit nicht in langfristige, produktivere Projekte investiert werden. Gerade Firmenkredite werden durch die höheren Liquiditätsvorschriften benachteiligt. Das Halten von Liquidität ist zudem für die Bank kostspielig, da nur ein kleiner Ertrag erzielt werden kann. Auch diese Kosten werden unter Umständen auf die Kunden überwältigt, was zu einer Verteuerung der Kredite führt.

▶ Finanzkrise hat hohe Ansteckungsgefahr aufgezeigt.

Verbesserung der Risikodiversifikation

Die Finanzkrise hat die hohe Ansteckungsgefahr aufgrund der starken Verflechtung zwischen den Banken schonungslos aufgezeigt. Das systemische Risiko ist somit nicht ausschliesslich eine Frage der Grösse, sondern bestimmt sich auch dadurch, wie stark eine Bank mit anderen Instituten verknüpft ist. Im Gegensatz zu «Too big to fail» spricht man von «Too interconnected to fail». Massnahmen zur Risikodiversifikation zielen nun darauf ab, das Risiko eines Systemzusammenbruchs im Falle des Ausfalls einer der Grossbanken zu minimieren.

▶ Forderungskonzentration soll reduziert werden.

Konkret sollen deshalb Bestimmungen erlassen werden, die eine Reduktion der Forderungskonzentration sowie der operativen Abhängigkeiten (viele Geschäfte kleinerer Institute werden durch die Grossbanken abgewickelt, da nur sie über die nötige Infrastruktur verfügen) beinhalten. Entsprechende Anpassungen sind nach Verabschiedung des Gesetzes in der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (ERV) notwendig. Laut der Botschaft des Bundesrats (S. 39) darf das «maximal zulässige Klumpenrisiko grösserer Banken gegenüber anderen Banken nur noch ein Fünftel so gross sein wie bis anhin». Die Reduktion dieser Verflechtungen führt zu einer Senkung des systemischen Risikos und damit zu einer geringeren Wahrscheinlichkeit für die Notwendigkeit eines Staatseingriffs.

► Organisatorische Massnahmen sollen Liquidation einer Grossbank ermöglichen.

Organisatorische Massnahmen

Während die höheren Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften und die Massnahmen zur Risikodiversifikation präventiv wirken und die Wahrscheinlichkeit eines Konkurses reduzieren, bezwecken die organisatorischen Massnahmen, dass auch eine Grossbank liquidiert werden kann. Die Massnahmen wirken somit kurativ. Die organisatorischen Massnahmen zielen in erster Linie darauf ab, für den Fall der Insolvenz einer systemrelevanten Bank die Voraussetzungen für eine geordnete Abwicklung zu schaffen. Damit soll die faktische Staatsgarantie, die die systemrelevanten Banken bis jetzt besessen haben, zum Verschwinden gebracht werden.

► Systemrelevante Funktionen werden im Insolvenzfall weitergeführt.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss sichergestellt werden, dass die systemrelevanten Funktionen im Insolvenzfall weitergeführt werden können. Als systemrelevante Funktionen gelten beispielsweise das inländische Einlagen- und Kreditgeschäft oder der Zahlungsverkehr. Der Zugang zu den inländischen Einlagen muss in jedem Fall zu jeder Zeit sichergestellt sein, da ansonsten eine Vertrauenskrise der Einleger gegenüber dem Gesamtsystem droht. Hier spielt wiederum der Gedanke, dass ein Dominoeffekt verhindert werden soll, eine zentrale Rolle.

► Subsidiaritätsprinzip als oberste Maxime.

Die TBTF-Gesetzesvorlage sieht deshalb vor, dass die systemrelevanten Banken den Nachweis erbringen müssen, dass ihre Organisation im Hinblick auf die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Insolvenzfall genügend und zweckmässig ist. Dabei soll das Subsidiaritätsprinzip strikt zum Tragen kommen: Den Banken sollen nur funktionale, jedoch keine organisatorischen Vorgaben gemacht werden. Dieser Methodenpluralismus ist zu erhalten, andernfalls würde der Handlungsspielraum der betroffenen Institute und des Regulators selbst unnötig eingeengt.

► Grossbanken müssen Notfallplan erstellen.

Inhaltlich muss die betroffene Bank glaubhaft machen können, dass die von ihr getroffenen Massnahmen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit den gewünschten Effekt – die Weiterführung der systemrelevanten Teile im Insolvenzfall – erzielen. Konkret muss ein entsprechender Notfallplan existieren. Eine Möglichkeit, von der oft gesprochen wird, ist die Einrichtung einer sogenannten «Bridge Bank». Der Notfallplan müsste dann unter anderem die Ausgestaltung und den Aufbau dieser «Bridge Bank» enthalten. Die Beurteilung, ob der Nachweis der Weiterführung erbracht wurde, obliegt schliesslich der FINMA.

► Anpassungen beim Gläubigerschutz nötig.

Mit diesen Vorgaben macht die Schweiz einen entscheidenden Schritt zur Lösung der TBTF-Problematik. Da trotz Verschärfung der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften die Insolvenz einer systemrelevanten Bank nicht ausgeschlossen werden kann, ist es zentral, für diesen Fall vorzusorgen. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass die verschiedenen Schutzvorschriften, insbesondere der Gläubigerschutz, in diesem Fall eine entsprechende Umsetzung nicht verunmöglichen. Die Vorlage des Bundesrats trägt dem Rechnung. Dies wird zwar zu einer gewissen Ungleichbehandlung der betroffenen Gläubiger führen, ist aber im öffentlichen Interesse der Erhaltung der Systemstabilität unumgänglich.

Fazit: Integrale Umsetzung erforderlich

► *economiesuisse* unterstützt weiterhin den Bericht der Expertenkommission.

economiesuisse steht nach wie vor hinter dem Bericht der Expertenkommission des Bundes. Die Expertenkommission hat hart um eine für die Schweiz angepasste Lösung gerungen. Ihr Konzept trägt der Komplexität der Problematik ausreichend Rechnung. Die einzelnen Massnahmen sind aufeinander abgestimmt und lösen als Gesamtwerk die TBTF-Problematik, ohne den Finanz- und den Werkplatz über Gebühr zu belasten. Das Schweizer Bankensystem wird dadurch stabiler. Die stark verschärfte Regulierung wird aber nicht kostenfrei zu haben sein. Erstens wird der Anpassungsbedarf der betroffenen Banken an die neue Regulierung gross sein. Zweitens wird die Kreditvergabe tendenziell eingeschränkt bzw. verteuert. Und drittens wird die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes tangiert.

► Integrale Umsetzung der Vorschläge zwingend.

Es ist eine integrale Umsetzung der Vorschläge der Expertenkommission angezeigt und auf materielle Abweichungen ist zwingend zu verzichten. Abweichungen würden die Funktionsweise des Gesamtwerks grundsätzlich infrage stellen. So würden noch weitergehende Liquiditäts- oder Eigenmittelvorschriften oder direkte Eingriffe in die Organisationsform der Banken nicht nur zu hohen betriebswirtschaftlichen, sondern auch zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen. Oder würde die Emissionsabgabe nicht abgeschafft, könnten Cocos nicht ohne weitgehende Risiken im Krisenfall als Ergänzung zu hartem Eigenkapital dienen. *economiesuisse* weist Forderungen nach Restriktionen, die über das von der Expertenkommission vorgeschlagene Paket hinausgehen, vehement zurück. Wichtig ist auch, dass den betroffenen Banken bei der Umsetzung der Eigenmittelvorschriften ein möglichst grosser Spielraum eingeräumt wird. Der Entscheid, ob die Vorgaben mittels Cocos oder anderen Instrumenten (z. B. hartes Eigenkapital oder Bonds mit einem Abschreibungsmechanismus) erfüllt werden, soll in der strategischen Kompetenz der Bank liegen.

► Internationale Entwicklung ist im Auge zu behalten.

Aufgrund der hohen Bedeutung der zwei Grossbanken für die Schweiz steht *economiesuisse* hinter dem von der Expertenkommission vorgeschlagenen «Swiss finish». Die geplanten Regulierungen sind im weltweiten Vergleich ausserordentlich streng. Damit der Finanzplatz Schweiz seine Stellung im internationalen Wettbewerb behaupten kann, darf der «Swiss finish» im Vergleich zur Expertenkommission nicht weiter verschärft werden. Richtigerweise stellt der Bericht fest, dass der internationalen Entwicklung der staatlichen Bankenregulierung in Zukunft ausreichend Rechnung getragen werden muss. Diese Entwicklung ist momentan aber schwierig abzuschätzen. Sollte sich herausstellen, dass das Ausland keinerlei Zusatzanforderungen für Grossbanken erlässt, würde der «Swiss finish» im Vergleich zu den Annahmen der Expertenkommission noch grösser und ein erträgliches Ausmass überschreiten. Aus diesem Grund ist die Erhaltung einer gewissen Flexibilität von zentraler Bedeutung. Der Bundesrat plant eine jährliche Berichterstattung zur Entwicklung der internationalen Regulierung. Dies ist sicherlich ein richtiger Ansatz, macht aber nur Sinn, wenn daraus schliesslich auch Konsequenzen abgeleitet werden.

► Entscheidende Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe.

Es ist absolut richtig, dass das Gesetz nur die Grundzüge der Regulierung fest schreibt. Damit werden viele entscheidende Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe festgelegt werden müssen. Hier ist sicherzustellen, dass vom Vorschlag der Expertenkommission nicht abgewichen und den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismässigkeit Rechnung getragen wird.

► Der Solidität der Gesetzgebung sollte Vorrang eingeräumt werden.

Die angestrebte Gesetzesrevision gehört zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Reformen der letzten Jahre. Der Fahrplan des Bundesrats zur parlamentarischen Beratung der TBTF-Gesetzgebung ist dafür äusserst ambitiös. Noch in der Herbstsession 2011 soll die Vorlage von beiden Parlamentskammern verabschiedet sein. Auch wenn eine speditive Behandlung von politischen Geschäften grundsätzlich im Interesse der Wirtschaft ist, muss man sich an dieser Stelle fragen, ob angesichts der Komplexität der Vorlage nicht der Solidität der Gesetzgebung Vorrang eingeräumt werden soll.

Rückfragen:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

fabian.schnell@economiesuisse.ch

Impressum:

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch