

FAKTENBLATT: FINANZMARKTREGULIERUNG

«too big to fail»: zielorientierte regulierung stärkt den finanzplatz

Die Grossbanken besetzen im Schweizer Wirtschaftssystem eine Schlüsselrolle. Geraten sie – wie in der jüngsten Finanzkrise – in Schieflage, bedroht dies die gesamte Volkswirtschaft. Im Oktober 2010 hat die Expertenkommission des Bundes Massnahmen zur Minderung dieses Risikos präsentiert. Das Massnahmenpaket ist zielorientiert, aber hart. Bei seiner Erarbeitung wurde davon ausgegangen, dass für ausländische Finanzplätze ebenfalls schärfere Regeln erlassen werden. Heute ist dies aber ungewiss.

- ▶ Für die Problematik, dass Unternehmen wie Grossbanken nicht scheitern dürfen, weil sie für die Wirtschaft unverzichtbar sind, muss eine Lösung gefunden werden.
- ▶ economiessuisse steht hinter dem «Swiss Finish» im Umfang der Expertenkommission des Bundes.
- ▶ Der Vorschlag der Expertenkommission des Bundes ist integral umzusetzen. Die Wirtschaft lehnt weiter gehende Eingriffe entschieden ab, denn eine überschüssende Regulierung würde dem Schweizer Finanz- und Werkplatz stark schaden.
- ▶ Um die Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Grossbanken nicht zu beeinträchtigen, ist die Entwicklung auf ausländischen Finanzplätzen im Auge zu behalten. Die Schweiz muss sich die notwendige Flexibilität offenhalten.

EIN BOOM, AUF SAND GEBAUT

Die US-Banken haben ihre Risiken ausgelagert, gebündelt und weiterverkauft.

Ungesunde Entwicklung auf dem US-Häusermarkt

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte ihren Ursprung auf dem amerikanischen Immobilienmarkt. Kredite wurden über längere Zeit zu leichtfertig vergeben – an Schuldner, die gar nicht über die nötigen Sicherheiten verfügten. Als Folge davon stieg die Nachfrage auf dem Häusermarkt stark an, die Preise kletterten immer höher.

Hinzu kam die Tatsache, dass gerade Schwellenländer seit der Jahrtausendwende einen enormen Wachstumsschub erlebten. Das dabei gewonnene Geld wurde teilweise gespart und in westlichen Ländern – vor allem in den USA – investiert. Die Kreditvergabe wurde so zusätzlich angeheizt, und der Anteil des sogenannten Subprime-Marktes (siehe Kasten) nahm stetig zu. Zwischen 2000 und 2007 verdoppelte sich das Volumen aller Hypotheken, während sich der Subprime-Markt verachtfachte.

KURZ ERKLÄRT

SUBPRIME-MARKT

Schuldner mit ungenügender finanzieller Absicherung werden auf dem Hypothekemarkt als «subprime» (zweitklassig) bezeichnet. Um das Risiko zu vermindern, haben die Finanzinstitute solche Kredite in Wertpapiere umgewandelt. Die Papiere wurden in komplizierte Finanzprodukte verpackt und massenweise weiterverkauft. Mit Ausbruch der Krise wurden diese «toxischen» Papiere praktisch wertlos.



2008

wird als schwarzes Jahr in die Geschichte der Finanzbranche eingehen. Am 15. September musste Lehman Brothers Konkurs anmelden, weitere Konzerne folgten.

Weltweite Rezession als Folge

Ab 2004 stiegen die Zinsen deutlich an, einkommensschwache Kreditnehmer gerieten in finanzielle Schwierigkeiten. Dies führte zu einem Preiszerfall auf dem Häusermarkt, die Sicherheiten für die Hypotheken schmolzen dahin. Die Banken mussten enorme Wertberichtigungen vornehmen. Doch nicht nur sie: Weil 67 Prozent aller Kredite als Wertpapiere weiterverkauft worden waren, traf die Krise alle Investoren, die auf entsprechende Produkte gesetzt hatten. Grosse amerikanische Banken wie Lehman Brothers und Versicherer wie AIG gingen bankrott oder mussten von der Regierung gerettet werden. An den Börsen kam es weltweit zu Kursstürzen. Ab September 2008 bekamen dann auch Banken aus Europa Probleme, insbesondere in England, Irland, Island – und in der Schweiz. Die UBS musste bereits im Oktober von Bund und Nationalbank mit einem Massnahmenpaket im Wert von 68 Milliarden Franken gerettet werden. Die Nationalbank errichtete eine Zweckgesellschaft, die der UBS die nicht handelbaren, «toxischen» Papiere abnahm.

Ab 2008 wirkte sich die Finanzkrise zunehmend auch auf die Realwirtschaft aus – zunächst in den USA, dann in Westeuropa und Japan. Schliesslich war die ganze Welt betroffen. Die Folge war eine starke Rezession in praktisch sämtlichen Industriestaaten. In der EU hat sich zudem im Jahr 2010 eine «Eurokrise» entwickelt, die mit der griechischen Finanzkrise begann und sich wegen der massiven Verschuldung auch anderer Länder rasch ausbreitete. Sie dauert bis heute an.

DIE RISIKEN EINDÄMMEN

Geraten grosse Banken oder Versicherungen in Schieflage, bedroht dies die gesamte Volkswirtschaft.



26'500

Lieferanten profitieren von Aufträgen der beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse. Die jährlichen Einkäufe betragen insgesamt rund 4,5 Milliarden Franken.

STICHWORTE UND ZAHLEN

«Too big to fail»: Gefahr für die gesamte Volkswirtschaft

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat Probleme zum Vorschein gebracht, die bislang unterschätzt wurden. Banken, aber auch Versicherungen erfüllen zahlreiche Schlüsselfunktionen. Sie wickeln den Zahlungsverkehr, das Einlagen- und das Kreditgeschäft ab und sind so unverzichtbar für den Wirtschaftskreislauf. Geraten grosse Banken in Schieflage, stellt dies eine Bedrohung für die gesamte Volkswirtschaft dar.

Während der Konkurs anderer Firmen und Konzerne in der Regel nur begrenzte Folgen hat, kann die Krise eines grossen Kreditinstituts eine Kettenreaktion auslösen. Deshalb kann und wird der Staat solche Institute nicht scheitern lassen. Sie sind «too big to fail»: zu gross, um unterzugehen. Im Extremfall kann ein solches Eingreifen den Staat sogar überfordern. Massnahmen zur Begrenzung der von Grossunternehmen ausgehenden Risiken sind daher dringend nötig.

Stark exponierte Schweiz

Für die Schweiz ist dieses Problem besonders bedeutend: Einerseits ist sie eine kleine Volkswirtschaft. Andererseits verfügt sie über zwei Grossbanken, die für das Funktionieren ihres Wirtschaftssystems von zentraler Bedeutung sind. Der Bundesrat setzte vor diesem Hintergrund im November 2009 eine Expertenkommission zur Begrenzung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen ein. Sie hat den Begriff des «Too big to fail» definiert und untersucht, welchen Nutzen Grossunternehmen anderen Wirtschaftsbranchen bieten. So konnte aufgezeigt werden, welche Folgen ein Kollaps für die Volkswirtschaft hätte. Die Kommission legte ausserdem dar, wie dieses Risiko klein gehalten werden kann. Der Bericht liegt seit Oktober 2010 vor.

14 PROZENT ALLER STEUEREINNAHMEN in der Schweiz, rund 15 Milliarden Franken, werden von Finanzdienstleistern bezahlt.

28 MILLIARDEN FRANKEN PRO JAHR beträgt die Wertschöpfung, die der Finanzplatz in anderen Branchen der Schweizer Wirtschaft auslöst.

237'000 BESCHÄFTIGTE waren 2009 im Schweizer Finanzsektor angestellt.

ÜBER 300 MILLIARDEN FRANKEN KREDITE ermöglichen den Schweizer KMU die nötigen Investitionen – zu Zinsen, die im internationalen Vergleich sehr niedrig sind.

«Swiss Finish» und internationale Regeln (Basel III) im Vergleich

Ein direkter Vergleich zeigt, dass die Vorschläge der Expertenkommission des Bundes deutlich über die international festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen. Gemäss Expertenkommission käme die Minimalquote für den Anteil des harten Kernkapitals an den als «riskant» eingestuften Anlagen für Schweizer Grossbanken auf rund 19 Prozent zu liegen. Das international abgestimmte Regelwerk Basel III sieht hingegen maximal 9,5 Prozent vor.

Regulierungs-instrument	Expertenkommission des Bundes	International (Basel III)
Neue Risikogewichtung der Geldanlagen von Banken	Deutliche Verschärfung	Identisch
Enger gefasste Definition für das harte Kernkapital einer Bank	Als Kernkapital gelten neu: Aktienkapital, einbehaltene Gewinne, offene Reserven	Identisch
Vorgeschriebener Basisanteil dieses Kernkapitals an den «riskanten» Anlagen	4,5 Prozent	Identisch
Zusätzlicher Kernkapitalanteil als Puffer («Conservation Buffer»)	5,5 Prozent	2,5 Prozent (plus weitere 0 bis 2,5 Prozent, je nach Konjunkturlage)
Bedingtes Eigenkapital, genannt «Cocos» («Contingent Convertible»): Wandelanleihen, die die Bank im Krisenfall zum gültigen Aktienkurs umwandeln muss, um Eigenkapital zu gewinnen.	3,0 Prozent	Noch keine konkreten Vorschriften
Zusätzlich vorgeschriebene «Cocos» (progressive Komponente)	Je nach Grösse der Bilanzsumme und Marktanteil im Inland (UBS und Credit Suisse aktuell rund 6,0 Prozent)	–
Übergangsfrist bis zur Einführung der neuen Regeln	Bis Ende 2018	Identisch

KURZ ERKLÄRT

BASEL III UND «SWISS FINISH»

Regulierungen, die Banken weltweit betreffen, werden bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel ausgearbeitet und deshalb nach der Schweizer Stadt benannt. Die in der Tabelle dargestellten Eckwerte von Basel III wurden im September 2010 verabschiedet. In den beteiligten Staaten müssen diese neuen Regeln noch angepasst werden. In der Schweiz geht die vorgeschlagene Regulierung deutlich über Basel III hinaus. Dies wird als sogenannter «Swiss Finish» bezeichnet.

ABGESTIMMTE INSTRUMENTE ANSTELLE DES HOLZHAMMERS

Eine emotional aufgeladene Diskussion vermeiden

Eines ist klar: Die Problematik, dass manche Unternehmen zu gross sind, um unterzugehen («too big to fail»), muss gelöst werden. Klar ist aber auch, dass es bislang keine perfekte Lösung gibt, die die gesellschaftlichen Gefahren auf null reduzieren könnte, ohne gleichzeitig zu hohe Kosten zu verursachen. Ein zu starker regulativer Eingriff würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit hiesiger Banken aufs Spiel setzen. *economiesuisse* begrüsst deshalb den Grundsatz der Expertenkommission des Bundes, das Problem mit unterschiedlichen, fein aufeinander abgestimmten Instrumenten zu vermindern. Das Massnahmenpaket ist dabei als «Gesamtkunstwerk» mehr als die Summe seiner Einzelteile, weil diese nur gemeinsam die «Too big to fail»-Problematik nachhaltig reduzieren.



SCHEITERN MÖGLICH

Auch wenn eine Finanzinstitution als «too big to fail» gilt: Ihr Scheitern muss volkswirtschaftlich verkräftbar sein. Dafür sorgen die von der Expertenkommission des Bundes vorgeschlagenen Massnahmen.

In der politischen Diskussion um diese Massnahmen und bei ihrer konkreten Umsetzung gilt es, folgende Fehler zu vermeiden:

- Regulierungen, die über die Empfehlungen der Expertenkommission hinausgehen, lehnt die Wirtschaft ab.
- Werden die Basel-III-Vorschriften im Ausland nicht umgesetzt, ist die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Grossbanken durch die starke Regulierung im Inland gefährdet. Hier braucht es eine gewisse Flexibilität. Der «Swiss Finish» soll aber nicht angetastet werden, sondern auf die tiefere Regulierungsbasis des Auslandes aufsetzen.
- Finanzmarktakteure reagieren sehr flexibel auf neue Regulierungen. Ein Gesetzeswerk, das diesem Umstand nicht genügend Rechnung trägt, ist im Krisenfall kaum wirksam.
- Das «Too big to fail»-Problem ist zu gravierend, als dass die Diskussion rein emotional geführt werden darf. Eine Bereinigung ist nur möglich, wenn der Kern des Problems auch politisch zunächst sauber analysiert wird.

WETTBEWERBSNACHTEILE SIND INAKZEPTABEL

Ausgewogene Lösung zu tragbaren Kosten

Die Kosten der Regulierung müssen von jenen getragen werden, die die Gefahren verursachen.

Jede Lösung wird dem Problem nur dann gerecht, wenn sie international abgestimmt ist. Eine Schwächung des Finanzplatzes Schweiz würde den Industriesektor stark in Mitleidenschaft ziehen. Für jede Massnahme muss geprüft werden, welche Auswirkungen sie auf andere Wirtschaftszweige hat und ob sie die Kreditvergabe beeinträchtigt. Kosten, die durch die neuen Regeln entstehen, müssen von denjenigen getragen werden, die durch zusätzliches Risiko die Gefahren verursachen.

Die von der Expertenkommission des Bundes vorgeschlagenen Massnahmen sind umfassend und vielschichtig: Einerseits wird mit vorbeugenden Instrumenten die Krisenresistenz grosser Finanzinstitute erhöht. Andererseits sollen gescheiterte Banken auch dann liquidiert werden können, wenn sie systemrelevant sind. Damit entfällt auch die stillschweigende Staatsgarantie. Die Vorschläge der Kommission greifen nämlich direkt in die Unternehmensorganisation ein: Eine Grossbank soll notfalls liquidiert werden können, ohne dass die unverzichtbaren Dienstleistungen deswegen gefährdet sind.

Flexible Haltung nötig

Ob andere Staaten ebenfalls eine schärfere Finanzmarktregulierung durchsetzen werden, ist derzeit höchst ungewiss.

Einzelne Vorschläge der Kommission gehen in ihrem Ausmass allerdings sehr weit. So müssten die Schweizer Grossbanken rund doppelt so viel hartes Kernkapital halten als nach den heute bekannten Mindestanforderungen des künftigen internationalen Regelwerks Basel III. Damit fällt die Schweizer Lösung im direkten Vergleich ausgesprochen scharf aus. Mit dem «Swiss Finish» werden Umsetzungs- und Folgekosten in Kauf genommen, die wahrscheinlich höher ausfallen als in anderen Staaten.

Der «Swiss Finish» darf aber nicht noch schärfer werden, als er durch die Expertenkommission definiert worden ist. Dies wäre jedoch der Fall, wenn die wichtigen Konkurrenzfinanzplätze der Schweiz nicht einmal Basel III umsetzen würden. Anders als noch 2010 ist es heute nämlich höchst ungewiss, ob andere Länder überhaupt bereit sind, die Regulierung ihrer Finanzplätze deutlich zu verschärfen. Zieht das Ausland nicht mit, wird die durch den «Swiss Finish» geschaffene Differenz jedoch so gross, dass sie die Konkurrenzfähigkeit der Grossbanken gefährdet. Hier muss sich die Schweiz die Möglichkeit einer flexiblen Anpassung ihrer Regeln offenhalten. Keinesfalls darf die globale Konkurrenzfähigkeit unserer Wirtschaft innenpolitischen Druck- und Profilierungsversuchen geopfert werden.

INFOS UND AUSKÜNFTE

Dossiers und Links

→ www.economiesuisse.ch/allgemeine-wirtschaftspolitik

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

→ www.sif.admin.ch

→ [Finanzkrise: Ursachen und Chronologie der Ereignisse](#)



Ihr Ansprechpartner bei economiesuisse

Rudolf Minsch
Chefökonom
Mitglied der Geschäftsleitung
rudolf.minsch@economiesuisse.ch