

# Grossbanken müssen wieder Teil der Marktwirtschaft werden

Was früher noch Anlass zu Zweifeln gab, hat die internationale Finanzkrise schonungslos gezeigt: Einige Banken sind zu gross, um scheitern zu können – sie sind *Too big to fail* (TBTF). Damit für die Volkswirtschaft wichtige Bankfunktionen aufrechterhalten werden, müssen systemrelevante Banken in Krisen vom Staat unterstützt werden. Die fehlende kurzfristige Ersetzbarkeit ihrer Leistungen, die Komplexität ihrer internationalen Vernetzung und die Angst vor Ansteckungsrisiken für das gesamte Finanzsystem führen dazu, dass Grossbanken einen faktischen Bestandsschutz geniessen. Die Schweiz nimmt eine globale Vorreiterrolle bei der Sanierungs- und Liquidationsregulierung von international tätigen Grossbanken ein und möchte die TBTF-Problematik entschärfen.

Durch die Bankenrettungspakete wurden disziplinierende Marktmechanismen ausser Kraft gesetzt. Das Management und die Investoren blieben von den Verlusten ihrer unverantwortlichen Entscheidungen und Risiken verschont. Die Bilanz der Bankenrettungspakete ist in vielen Fällen noch offen. Doch die realwirtschaftlichen Folgen der Bankenkrise werden wir noch auf Jahre hinaus spüren. Weltweit ist in den betroffenen Ländern das Wirtschaftswachstum eingebrochen. Die Folge waren bedrohliche Haushaltsdefizite und ansteigende Staatsschulden.

Doch auch ohne Krise profitieren systemrelevante Banken von der Staatsgarantie. Sie senkt die Finanzierungskosten dieser Banken und verzerrt den Wettbewerb gegenüber nicht systemrelevanten sowie kleineren Banken. Dies verstärkt die Konzentration im Finanzsektor. International suchen Bankenaufseher und Politiker zurzeit nach Lösungen. Um diese Problematik zu entschärfen, sind Grossbanken wieder marktwirtschaftlichen Regeln zu unterstellen. Das heisst, es muss möglich sein, auch systemrelevante Banken in einer Krise geordnet zu sanieren oder zu liquidieren beziehungsweise abzuwickeln. Eine realistische Konkursandrohung hat eine disziplinierende Wirkung. Das Management, die Eigner und die Gläubiger müssen wieder einkalkulieren, dass sie die Verluste aus ihren Investitionsentscheidungen selbst zu tragen haben. Dies sollte ihre Risikobereitschaft senken und zur Stabilität des Finanzsektors beitragen.

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission präsentierte am 4. Oktober 2010 als internationaler Vorreiter ein einstimmig verabschiedetes Massnahmenpaket, das als Gesamtlösung die TBTF-Problematik nachhaltig entschärfen könnte. Der folgende Beitrag erläutert diesen Meilenstein in der Schweizer Grossbankenregulierung.

## Die Schweiz im Dilemma

Der Ausfall einer Grossbank würde die Funktionsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft ernsthaft beeinträchtigen. Die Aufrechterhaltung zentraler Bankfunktionen wie Zahlungsverkehr, Einlagengeschäft, Interbankenmarkt sowie die in verschiedenen Segmenten im nationalen Kreditmarkt und

bei Investmentbankprodukten wären nachhaltig gestört. Kurzfristig sind keine weiteren Anbieter in der Schweiz in der Lage, diese zentralen Funktionen zu ersetzen. Zahlreiche Banken sind für ihren Betrieb auf die Leistungen der beiden Grossbanken angewiesen, beispielsweise bei Fremdwährungszahlungen sowie bei der Wertpapierabwicklung. Credit Suisse und UBS sind sogenannte *Global Systemically Important Financial Institutions* (G-Sifi). Die Organisationsstruktur, die internen Finanz- und Rechtsbeziehungen der Banken sowie ihre nationale wie internationale Vernetzung sind komplex. Sie verunmöglichen es, systemrelevante Funktionen im Krisenfall einzeln und isoliert fortzuführen sowie den Rest der Gruppe geordnet zu sanieren oder zu liquidieren. Die Schweiz befindet sich in einem Dilemma: Sie kann eine Grossbank aufgrund deren volkswirtschaftlicher Bedeutung nicht scheitern lassen. Die Grösse der Banken und ihre damit einhergehenden finanziellen Verpflichtungen könnten aber die Rettungskapazitäten des Schweizer Staates übersteigen. Die beiden Grossbanken sind demnach möglicherweise auch *too big to be rescued* (TBTR). Für einige nationale Funktionen haben neben den beiden Grossbanken auch weitere Finanzinstitute in der Schweiz eine kritische Bedeutung. Nach den genannten Massstäben sind jedoch gegenwärtig weder eine weitere Bank noch ein Versicherungsunternehmen des Landes als TBTF einzustufen.

## Ziele einer effektiven Grossbankenregulierung

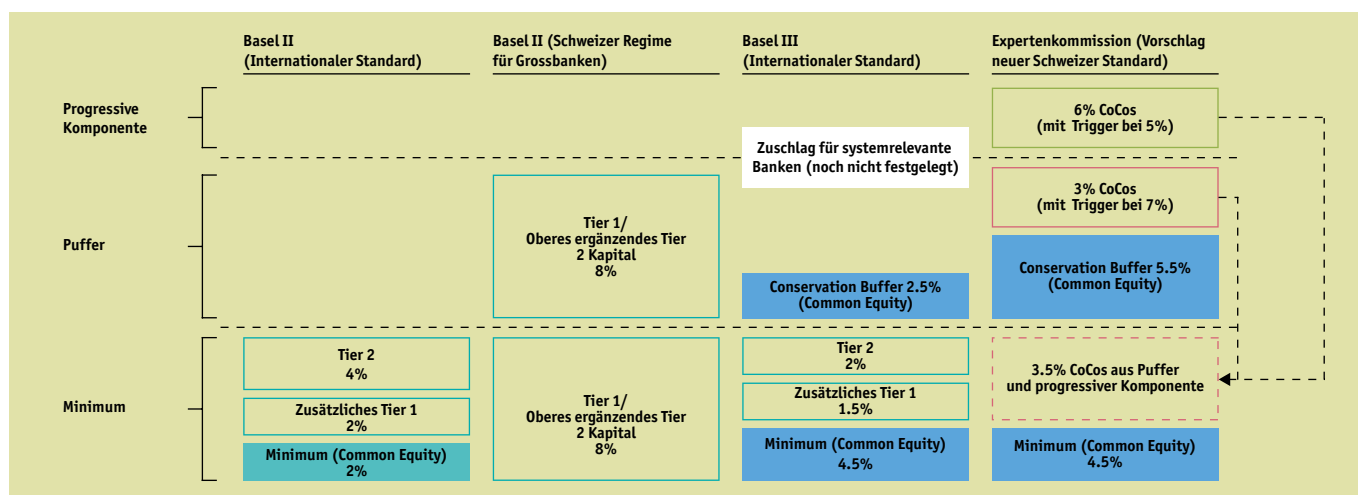
Die Ziele für eine Lösung sind vielfältig und anspruchsvoll. Eine nationale Regulierung soll möglichst schnell und wirkungsvoll die TBTF-Problematik entschärfen, um bei einer solvenzbedrohenden Krisensituation der Grossbanken die Folgen für die Volkswirtschaft und den Steuerzahler zu begrenzen. Eine über die internationalen Standards hinausgehende Bankenregulierung sollte jedoch bei der Umsetzung nicht die realwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen, zum Beispiel durch eine Kreditklemme. Auch sollte sich die globale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Banken nicht über Gebühr verschlechtern. Damit im Krisenfall ergriffene



**Dr. Patrick Raaflaub**  
CEO der Eidgenössischen  
Finanzmarktaufsicht  
FINMA, Bern

Grafik 1

Vergleich der risikogewichteten Eigenmittel-Anforderungen



Quelle: FINMA / Die Volkswirtschaft

Massnahmen nicht durch Anfechtungsklagen blockiert werden, müssen die geplanten Sanierungs- und Liquidationsmassnahmen internationales Recht berücksichtigen.

Der bisherige unter *Swiss Finish* bekannte strengere Regulierungsrahmen mit höheren Kapitalanforderungen für Schweizer Grossbanken genügt den Zielvorgaben nicht. Die Expertenkommission schlägt in ihrem einstimmigen Schlussbericht zwei zentrale Richtungen für eine Lösung vor:

- Zum einen sollen *strengere prudenzielle Anforderungen* die Wahrscheinlichkeit einer solvenzbedrohenden Krise bei Grossbanken nachhaltig verringern;
- zum andern empfehlen die Experten, durch *organisatorische Massnahmen* die Sanierung oder Abwicklung auch einer Grossbank zu ermöglichen.

Das wirkungsvolle Zusammenspiel der Massnahmen soll die Stabilität der Banken nachhaltig verbessern und den Staat vom Rettungszwang befreien. Die Stabilitätsanforderungen verringern einerseits die Wahrscheinlichkeit einer Krise. Zusätzliche präventive Massnahmen sollen im Falle einer unvermeidbaren Krise deren Folgen minimieren. Zu den vorbeugenden Massnahmen zählen insbesondere organisatorische Anforderungen, die es ermöglichen, die systemrelevanten Funktionen der Banken in einer Krise weiterführen zu können. Des Weiteren soll eine neue Kategorie von Wandlungskapital zum Einsatz kommen, und zwar in Form von bedingten Pflichtwandelanleihen mit einem vertraglich definierten Wandlungsereignis, sogenannte *Contingent Convertible Bonds (CoCos)*. Diese sichern die Finanzierung der Sanierung einer Krisenbank. Dadurch er-

möglichen sie die geordnete Liquidation der entsprechenden Bank bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der für die Volkswirtschaft wichtigen Bankleistungen. Dieser Ansatz diszipliniert die Marktteilnehmer, da künftige Banken Krisen dadurch privatwirtschaftlich gelöst werden und sich somit der Einsatz von Steuergeldern vermeiden lässt.

**Mehr Stabilität durch mehr verlusttragende Eigenmittel**

Die Expertenkommission verlangt für die beiden systemrelevanten Schweizer Banken strengere prudenzielle Anforderungen durch mehr verlusttragende Eigenmittel, eine bessere Liquiditätsausstattung sowie Risikoverteilung. Auf der Grundlage der neuen Kapitalanforderungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht – kurz Basel III – wird dazu ein Konzept aus drei Komponenten gefordert, bestehend aus den Basisanforderungen, einem zusätzlichen Puffer zur Verlustabsorption und zum Schutz des Mindestkapitals sowie einem progressiven Zuschlag je nach Grad der Systemrelevanz.

Die Basisanforderungen entsprechen den im Rahmen von Basel III festgesetzten künftig geltenden absoluten Kapitaluntergrenzen für alle Banken in Höhe von 4,5% hartem Eigenkapital (Common Equity) ihrer risikogewichteten Aktiven (RWA). Der Kapitalerhaltungspuffer der zweiten Komponente beträgt 8,5% ihrer RWA und liegt somit deutlich über den internationalen Mindestforderungen nach Basel III. Die progressive dritte Komponente soll einerseits gezielt die Solvenz von systemrelevanten Banken noch weiter erhöhen; andererseits stellt sie ausreichend bedingtes Kapital für Sanierungs- und Liquidation

Grafik 2

Schematische Darstellung des Massnahmenpakets



Quelle: Expertenkommission / Die Volkswirtschaft

tionsmassnahmen sicher, die in einer solvenzbedrohenden Krise notwendig werden. Dazu wird den beiden Grossbanken – abhängig von ihrer Grösse und ihrem Risikoprofil – die Emission von zusätzlichem bedingten Kapital in Form einer Pflichtwandelanleihe auferlegt. Auf Basis ihrer heutigen Grösse und ihrem gegenwärtigen Risikoprofil verlangt die Anforderung 6% ihrer RWA. Damit steigen nach dem Willen der Expertenkommission die Gesamtkapitalanforderungen an Credit Suisse und UBS auf 19% ihrer RWA. Das ist fast das Doppelte der internationalen Standardanforderung an Banken. Zur Sicherstellung der Verlusttragfähigkeit müssen die Banken mindestens 10% ihrer RWA in Form von Common Equity, das heisst in Eigenmitteln der höchsten Qualität, bereithalten.

Damit sich die Anforderungen an den Kapitalerhaltungspuffer leichter erfüllen lassen, dürfen die Grossbanken bis zu 3% ihrer RWA in Form von CoCos begeben, wenn eine vertragliche Wandlung bei einem Unterschreiten des Common Equity von 7% oder höher garantiert ist. Das heisst, falls durch Verluste die Eigenmittel in Form von Common Equity unter 7% fallen, verbessert die vertraglich ausgelöste Wandlung das Kapitalprofil der Bank um 3%. Die Wandlung führt zu einem

Verlust bei den Anleihehabern, die nur im Falle der Ausgabe von Aktien an einer künftigen Erholung des Instituts teilhaben können. Auch die (Alt-)Aktionäre werden durch die Verwässerung ihres Anteils durch eine Wandlung beeinträchtigt. Die Expertenkommission erhofft sich von der Wandelanleihe eine disziplinierende Wirkung auf Management und Investoren.

Ein besonderes Augenmerk gilt der geforderten bedingten Pflichtwandelanleihe der progressiven Kapitalkomponente. Bei einem Verlustfall der Bank stellt sie künftig die unterste Interventionsschwelle der Aufsicht dar. Die Experten fordern daher, dass die bedingte Pflichtwandelanleihe bei einem Unterschreiten von 5% der Common-Equity-Quote der RWA vertraglich zu wandeln ist, also knapp oberhalb des internationalen Kapitalminimums nach Basel III von 4,5%. Die Wandlung dieser dritten Kapitalkomponente löst nach dem Ansatz der Expertenkommission zwingend die geplanten Notfallmassnahmen zur getrennten Weiterführung der systemrelevanten Funktionen aus. Das heisst, dass die systemrelevanten Funktionen auf einen selbstständigen Rechtsträger übertragen werden, wozu einige organisatorische Vorbereitungen erforderlich sind.

## Organisatorische Massnahmen zur Sicherstellung der wichtigen Bankfunktionen

Künftig wird von den systemrelevanten Schweizer Grossbanken eine umfassende Notfallplanung verlangt. Sie hat zum Ziel, bei einer erneuten Bankenkrise systemrelevante Bankleistungen für die Volkswirtschaft zu garantieren, ohne dass die gesamte Bank erhalten bleiben müsste. Die komplexen Aktivitäten von Grossbanken und die Relevanz von unterschiedlichen Rechtsnormen stehen diesem Ziel derzeit entgegen. Die Banken werden daher aufgefordert, ihre Organisation zu vereinfachen und in den jeweiligen Ländern ein ausgewogeneres Verhältnis von Aktiven, Passiven und Sicherheiten zu schaffen. Bei der Vorbereitung der Notfallmassnahmen sind die personellen, operativen, strukturellen und finanziellen Verflechtungen zwischen den unterschiedlichen Einheiten der Banken so auszugestalten, dass die Verbindungen konkursfest oder rasch und ohne unüberwindbare Hindernisse auflösbar werden. Geeignete Konzepte müssen die Aufrechterhaltung der Funktionen und Leistungen auch im Krisenfall gewährleisten. Dies soll im Sanierungs- oder Insolvenzfall eine Übertragung auf einen neuen Rechtsträger erleichtern und die zügige Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ermöglichen. Für diese Übertragung in eine Brückenbank und insbesondere für eine geordnete Abwicklung der Restbank müssen die Banken künftig selbst eine ausreichende Finanzierung sicherstellen. Das Kapital aus der Pflichtenleihe kann somit die in der letzten Krise erforderlichen Staatsgelder ersetzen. Es entspricht einem internalisierten Abwicklungsfonds. Bei Unterschreiten der vertraglich festgelegten Kapitalschwelle von 5% der RWA stellt die Wandlung der Pflichtwandelanleihe der gesamten Bank 6% neues Kapital zur Verfügung. Die Expertenkommission erachtet diesen Kapitalumfang als ausreichend, um die Abspaltung der Brückenbank zu ermöglichen und die Sanierung der Restbank zu finanzieren. Das Wandlungskapital wird dabei mit der gleichen Quote auf beide Bankteile verteilt. Diese Gleichbehandlung minimiert das Potenzial von Anfechtungsklagen durch Altaktionäre und Gläubiger.

### Vorteile des Schweizer Ansatzes

Der dargelegte Ansatz knüpft das letztmögliche Eingreifen der Aufsichtsbehörden erstmals an ein vertraglich vereinbartes Ereignis. Management, Eigner und Investoren sowie alle anderen Stakeholder haben künftig eine klare Regel. Dies hat besondere Vorteile: Die Risiken eines behördlichen Eingriffs werden minimiert. Gegenüber einer administra-

tiv angeordneten Notfallmassnahme und einer Wandlung von regulärem Fremd- in Eigenkapital (Debt-to-Equity Swap) ist zudem keine gerichtliche Anfechtung zu erwarten. Die Investoren der Pflichtwandelanleihe stimmen durch ihren Kauf den genannten Bedingungen zu, werden dafür aber auch durch einen entsprechenden Zinskupon entschädigt. Mit diesem Ansatz – bestehend aus strengeren Stabilitätsanforderungen, organisatorischen Massnahmen und einem durch die Banken selbst zu garantierenden Finanzierungsmodell – hofft die Schweiz, besser gegen künftige Finanzkrisen gewappnet zu sein. Trotz ihrer erheblichen Grösse unterstehen die beiden Schweizer Grossbanken bei einer erfolgreichen Umsetzung dieses Regulierungsansatzes wieder marktwirtschaftlichen Regeln. Das Management sowie die Eigner und Gläubiger müssen künftig wieder die Verantwortung für ihre Investitionsentscheidungen übernehmen und können sich nicht von vornherein darauf verlassen, allfällige existenzbedrohende Verluste auf den Staat überwälzen zu können. Das sollte ihre Risikobereitschaft begrenzen. Dies wiederum wird die Banken krisenresistenter machen.

### Fazit

In der Schweiz soll die abgestimmte Kombination mehrerer Massnahmen die TBTF-Problematik zügig entschärfen. Damit schafft die Schweiz eine Alternative zu dem auf mittlere Sicht nicht zur Verfügung stehenden globalen Bankensanierungs- und -liquidationsregime. Dennoch ist es bis zu einer erfolgreichen Umsetzung der geplanten Schweizer Grossbankenregulierung noch ein weiter Weg. Als Erstes muss die Politik das Massnahmenpaket gesetzgeberisch umsetzen. Obwohl die Schweizer Bankenaufsicht schon heute über umfangreiche Eingriffsrechte verfügt, sind für die Umsetzung der präventiven Anforderungen sowie die Eingriffe in Notfällen weitere gesetzlich verankerte Befugnisse erforderlich. Die betroffenen Banken müssen ihre Systemrelevanz durch einen konstruktiven Beitrag verringern und geeignete Notfallpläne entwickeln. Erst wenn diese nicht genügen, wird die Aufsicht konkrete organisatorische Veränderungen anordnen. Auch von den Investoren wird ein Beitrag gefordert. Sie sollen nicht nur die bedingten Pflichtwandelanleihen in ausreichenden Umfang zeichnen, sondern müssen künftig wieder bereit sein, die Verluste ihrer Investitionsentscheidung zu tragen. Das Ziel eines sichereren Bankensystems sollte alle Beteiligten motivieren, ihren Beitrag zu leisten, damit der Steuerzahler nicht wieder ganze Banken retten muss. ■

Kasten 1

### Internationale Entwicklung

Idealerweise ermöglicht ein global geltendes Sanierungs- und Insolvenzrecht für Banken die geordnete grenzüberschreitende Sanierung oder Abwicklung. Eine international anerkannte Institution, eine Financial Resolution Authority, wäre in einem solchen Fall für die weltweit koordinierte Sanierung und Liquidation von Banken verantwortlich. Die Komplexität dieses Plans und die unterschiedlichen Interessen der Staaten lassen eine internationale Insolvenzordnung aber bis auf Weiteres als eher unrealistisch erscheinen. Nach der Finanzmarktreform (Dodd-Frank-Gesetz) sollen in den USA Banken in einer Krise der Aufsicht der Einlagensicherung der USA (FDIC) unterstellt und von ihr abgewickelt werden. Eine Rettung der betroffenen Bank durch Sanierung steht bis anhin nicht im Vordergrund. Die Finanzierung erfolgt bisher durch Beiträge aller Banken, stösst aber zurzeit an Grenzen. Verfahren zur Behandlung von systemrelevanten Banken will die FDIC erst in den kommenden Monaten im Zuge der Umsetzung der Finanzmarktreform entwickeln. Innerhalb der EU diskutiert man eine vom individuellen Risikoprofil der Banken abhängige Bankenabgabe. Diese soll beispielsweise in Deutschland ein von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) zu verwaltender Fonds zur künftigen Restrukturierung systemrelevanter Institute finanzieren. Dass nach den gegenwärtigen Plänen auch nicht systemrelevante Institute einen Beitrag leisten sollen, stösst auf politischen Widerstand.