

# Bundesrat sieht bei Too big to fail weiteren Handlungsbedarf

Der Bundesrat kommt in seinem ersten Evaluationsbericht zur Too-big-to-fail-Gesetzgebung zum Schluss: Die Schweiz schneidet im internationalen Vergleich gut ab. Doch können die Risiken, die von den Grossbanken ausgehen, weiter minimiert werden. Insbesondere bei den Kapitalanforderungen gibt es Handlungsbedarf.



Paradeplatz in Zürich mit den Grossbanken UBS und Credit Suisse. Die Steuerzahler sollen nicht die Risiken für systemrelevante Banken tragen.

Foto: Keystone

Erinnern wir uns: Während des Höhepunkts der Finanzkrise im Herbst 2008 mussten Bund und Nationalbank mit einer bis anhin nie da gewesenen Staatshilfe die UBS – die grösste Bank des Landes – stabilisieren. Nur dank der weltweiten Stützungsprogramme, die ihrerseits die Schuldensituation einiger Staaten massiv verschlechterten, konnte der Zusammenbruch des Finanzsystems verhindert werden.<sup>1</sup> Diese massiven Eingriffe führten zur Einsicht, dass *Too big*

*to fail (TBTF)*, also der faktische Rettungszwang durch die Steuerzahler, ein dringend anzugehendes Problem darstellt. Die Schweiz erarbeitete darauf – gestützt auf den Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung der volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen vom September 2010 – in kurzer Zeit eine Gesetzesvorlage, welche das Parlament noch 2011 verabschiedete. Im März 2012 trat das überarbeitete Bankengesetz in Kraft. Die entsprechenden Verordnungsanpassungen wurden mit den für alle Banken geltenden *Basel-III*-Vorgaben auf Anfang 2013 umgesetzt: Diese sehen sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht erhöhte Anforderungen für das Eigenkapital vor.

Die Schweiz war damit international eine Vorreiterin: Die Regeln für systemrelevante Banken umfassen ein Gesamtpaket mit präventiven und kurativen Massnahmen in den Bereichen Kapital, Liquidität, Risikodiversifikation und Organisation.

In den parlamentarischen Beratungen wurden damals Befürchtungen geäussert,



**Dr. David S. Gerber**  
Leiter Finanzmarktpolitik  
Staatssekretariat für  
internationale Finanzfragen  
SIF, Bern

wonach etwa die Schweiz als einziger Staat vordreschen würde und dadurch unnötig viel Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel setzen könnte. In *Artikel 52* des Bankgesetzes wurde deshalb festgehalten, dass der Bundesrat spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der TBTF-Bestimmungen (und danach jeweils innert zweier Jahre) diese im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und den Grad der Umsetzung der entsprechenden internationalen Standards im Ausland zu prüfen hat.

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung jeweils darüber Bericht und zeigt den allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe auf. Die erste solche Evaluation hat der Bundesrat am 18. Februar 2015 verabschiedet.<sup>2</sup> Sie stützt sich auf die umfangreichen Grundlagenarbeiten der breit abgestützten Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie unter dem Vorsitz von Professor Aymo Brunetti von der Universität Bern.<sup>3</sup> Der Bundesratsbericht fasst die zentralen Ergebnisse der Analyse zusammen und stellt den Handlungsbedarf dar.

Die Analyse des Schweizer TBTF-Regimes umfasst zwei Ebenen: Zum einen werden die TBTF-Massnahmen der Schweiz mit den geltenden internationalen Standards sowie den Reformen in anderen Staaten mit *global systemrelevanten Banken (G-SIB)* verglichen. Zum anderen werden die Wirkung des Schweizer Ansatzes im Hinblick auf die Effektivität bei der Risikobegrenzung, die Auswirkungen auf die Finanzintermediation sowie die erzielte Wirkung in der Praxis untersucht.

Kasten 1

### Trennbankensystem

Der Evaluationsbericht des Bundesrates enthält auch Ausführungen zum Trennbankensystem. Verschiedene Länder wie die USA, das Vereinigte Königreich, Deutschland oder Frankreich und möglicherweise auch die EU verlangen in der einen oder der anderen Form organisatorische Anpassungen zur Abtrennung von Dienstleistungen mit schwer kalkulierbaren Risiken (z. B. Eigenhandel) von den für das Funktionieren der Volkswirtschaft zentralen Funktionen. Allerdings ist die Ausgestaltung dieser Abgrenzung sehr komplex. Ein vollständiges Trennbankensystem, das keinerlei finanzielle Verflechtungen der verschiedenen Einheiten mehr erlaubt, sieht jedoch kein Land vor.

Die schweizerische TBTF-Gesetzgebung enthält zwar keine konkreten Vorgaben zur Organisation (Subsidiaritätsprinzip). Die Fortführung der systemrelevanten Funktionen (Einlagen- und Kreditgeschäft, Zahlungsverkehr) muss jedoch über einen Notfallplan gewährleistet sein, was wiederum organisatorische Anpassungen notwendig macht.

Bezüglich organisatorischer Vorgaben sind andere Jurisdiktionen zudem weniger liberal (bzw. subsidiär) ausgestaltet. Die Schweizer Massnahmen für den Krisenfall («Recovery and Resolution Plans») entsprechen den internationalen Entwicklungen. Auch können empirisch keine negativen Auswirkungen auf die Kreditversorgung und die Fristentransformation in der Schweiz nachgewiesen werden.

### Die gültigen gesetzlichen Mindestvorgaben werden voraussichtlich erfüllt

Der Kapitalaufbau muss bis 2018 abgeschlossen sein. Da beide Grossbanken über den gesetzlichen Vorgaben zum gestaffelten Aufbau liegen, sollten sie keine Schwierigkeiten haben, die Zielwerte zu erreichen. Bei der Notfallplanung haben UBS und Credit Suisse umfangreiche Arbeiten unternommen. Sie haben die notwendigen organisatorischen Massnahmen angekündigt, um den Schweizer Notfallplan mittels eines bereits in Friedenszeiten etablierten separaten Rechtsträgers für die Schweizer Einheit mit den systemrelevanten Funktionen zu implementieren (sogenannte *Ex-ante-Separierung*). Allerdings sind weitere Anstrengungen erforderlich, und die bestehenden Abhängigkeiten zur Restbank werden noch einige Zeit die Notfallplanung beeinträchtigen. Zurzeit wäre noch keine geordnete Abwicklung einer Schweizer Grossbank möglich. Insgesamt ist festzuhalten: Bei vollständiger Realisierung aller geplanten Massnahmen werden die heute gültigen gesetzlichen Mindestvorgaben voraussichtlich erfüllt.

### Eine vollständige TBTF-Umsetzung löst das Problem nicht vollumfänglich

Untersuchungen zeigen, dass die Grossbanken nach wie vor von einem Ratingbonus und somit von einer impliziten Staatsgarantie profitieren. Im Bereich der präventiven Massnahmen weisen die Schweizer Grossbanken international eine relativ tiefe Quote von risikogewichteten Aktiven (RWA) im Verhältnis zu den totalen Aktiven aus. Es gilt deshalb zu eruieren, ob bankinterne Modelle die Risiken adäquat einschätzen. Aufgrund von Erleichterungen bei den Eigenmitteln, welche Banken als Folge von Konsolidierungseffekten gegeben werden müssen (vgl. Art. 125 ERV)<sup>4</sup>, weisen die (Schweizer) Stammhäuser innerhalb des Konzerns die gesetzlich tiefstmögliche Kapitalausstattung aus, obwohl diese die systemrelevanten Funktionen wahrnehmen. Bei den organisatorischen Massnahmen hat sich gezeigt, dass eine sogenannte *Ex-post-Separierung* der systemrelevanten

### Bundesrat zieht positive Bilanz

Die Ergebnisse der Analyse können in drei Feststellungen zusammengefasst werden:

#### Der Schweizer Ansatz ist im internationalen Vergleich positiv zu beurteilen

Der Bundesrat schliesst sich der Meinung der Expertengruppe an: Im internationalen Vergleich fällt die Gesamtbetrachtung des Schweizer TBTF-Ansatzes positiv aus. Deshalb ist keine Neuausrichtung nötig. Alternative Ansätze wie strikte Trennbankensysteme, explizite Grössenbeschränkungen oder das Verbot von Eigenhandel sind daher nicht weiterzuverfolgen (siehe *Kasten 1*). Die Schweiz legt relativ starkes Gewicht auf präventive Massnahmen, etwa in Bezug auf Eigenkapital, Liquidität oder Risikoverteilung. Mittlerweile bestehen auch in anderen Ländern mit global systemrelevanten Banken vergleichbare oder teils sogar höhere Anforderungen.



Die Risiken, die von den Grossbanken ausgehen, sind noch nicht gebannt. Anstrengungen sind etwa bei den Kapitalanforderungen nötig.

Foto: Keystone

Funktionen nicht zielführend ist. Die Lösung der systemrelevanten Bereiche aus einer Organisation in einer akuten Krisenlage der Bank lässt sich in kurzer Zeit nicht ohne entsprechende Risiken bewältigen. Hier hat man auch bei den Behörden seit der Inkraftsetzung der TBTF-Gesetzgebung dazugelernt. Es braucht eine vorgängige Separierung der entsprechenden Konzerneinheit. Zudem ist unsicher, ob im Krisenfall genügend Haftungssubstrat zur Verfügung steht, um eine Sanierung oder gar eine geordnete Abwicklung zu ermöglichen.

### Handlungsbedarf bei Eigenmitteln

Gestützt auf die obigen Feststellungen respektive die neun Empfehlungen der Expertengruppe, sieht der Bundesrat in den Bereichen *präventive (prudenzielle) und organisatorische Massnahmen sowie Massnahmen für den Krisenfall* Handlungsbedarf. Die Empfehlung zur regelmässigen Überprüfung des Schweizer TBTF-Dispositives ist bereits im Gesetz vorgesehen. Ebenfalls wird der Empfehlung zur Anpassung bei der Verrechnungssteuer mit der vom Bundesrat am 17. Dezember 2014 verabschiedeten Vernehmlassungsvorlage Rechnung getragen.<sup>5</sup> Die vorgeschlagenen Anpassungen haben das Ziel, den Schweizer Kapitalmarkt attraktiver zu gestalten, sodass entsprechende Volumen von Bail-in-Bonds zu wettbewerbsfähigen Preisen herausgegeben werden können. Die Emission von solchen Instrumenten in der Schweiz wird

als eine wichtige Voraussetzung zur verbesserten Durchsetzbarkeit eines Bail-in durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) eingeschätzt.

Bei den präventiven Massnahmen geht es darum, die Kapitalstärke der systemrelevanten Banken sicherzustellen. Ein Element stellt dabei die Berechnungsmethode von *risikogewichteten Aktiven (RWA)* dar. Diesbezüglich prüfen die Finma und die Schweizerische Nationalbank (SNB), inwieweit sich Unterschiede zwischen internen Modellen zur Ermittlung der risikogewichteten Aktiven, wie sie Grossbanken verwenden, und dem modellunabhängigen Standardansatz ergeben. Gegebenenfalls müssten diese Differenzen begrenzt oder es müsste eine höhere Transparenz hergestellt werden. Auch eine Kombination aus beiden Massnahmen wäre möglich.

Ein weiteres Element im Bereich der präventiven Massnahmen bezieht sich auf die Kapitalanforderungen im Verhältnis zur Grösse der Bilanz einer systemrelevanten Bank: Die sogenannte Going-Concern-Leverage-Ratio beinhaltet Kapitalanforderungen, welche nicht das Haftungssubstrat für den Krisenfall betreffen. Hier liegen die heutigen Anforderungen mit 3,12% deutlich unter jenen, welche etwa künftig in den USA gelten sollen (5–6%). Die Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen soll sicherstellen, dass die Schweiz sowohl in Bezug auf die RWA als auch in Bezug auf die Bilanzgrösse zu den führenden Ländern mit global systemrelevanten Banken gehört.

Dabei soll die Leverage-Ratio weiterhin als Sicherheitsnetz konzipiert bleiben. Dadurch sollen ausreichend Anreize bestehen, damit die Banken die als risikoreich eingestuften Bilanzpositionen reduzieren.

Zusätzlich soll die Kapitalqualität der «High Trigger Cocos» erhöht werden, sodass diese als «Tier 1» angerechnet werden können und dadurch besser mit den internationalen Standards vergleichbar sind. Schliesslich soll künftig die für die Notfallplanung etablierte Schweizer Bankeinheit die auf Gruppenstufe vorgesehenen Kapitalanforderungen ohne Erleichterungen erfüllen.

### Verbindliches Zieldatum

Für die Umsetzung der Notfallplanung und die Massnahmen für eine verbesserte globale Abwicklungsfähigkeit soll neu ein verbindliches Zieldatum festgelegt werden. Damit wird sichergestellt, dass nicht noch etliche Jahre verstreichen, bis die Notfallpläne funktionstüchtig sind. Nur dann kann mit hoher Wahrscheinlichkeit sichergestellt werden, dass im Fall eines schweren Schocks keine staatliche Hilfe in Anspruch genommen werden muss.

International wird ein neuer Mindeststandard für verlustabsorbierendes Kapital sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht geschaffen («Total Loss-Absorbing Capacity», TLAC). Dieser Standard soll mithelfen, Bankabwicklungen und -sanierungen ohne die Involvierung der Steuerzahler durchführen zu können. Gleichzeitig sollen damit global gleich lange Spiesse sichergestellt werden. Das *Financial Stability Board (FSB)* hat einen entsprechenden Entwurf im November 2014 zur Konsultation veröffentlicht.<sup>6</sup> Das Schweizer TBTF-Regime, das grundsätzlich mit dem geplanten TLAC-Standard kompatibel ist, soll entsprechend mit dessen Anforderungen ergänzt werden.

Am 18. Februar hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, bis Ende 2015 Vorschläge zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen vorzulegen. Dazu wird eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des EFD mit Vertretern der Finma und der SNB gebildet. Bei den Arbeiten sollen auch die betroffenen Finanzinstitute einbezogen werden.

### Steuerzahler nicht zur Kasse bitten

Die erste Evaluation zeigt im Einklang mit Einschätzungen etwa des Internationalen Währungsfonds: Der Schweizer TBTF-Ansatz ist wirksam. Die Anreize

haben dazu beigetragen, dass sich die Risiken der Schweizer G-SIBs verringert haben. Nicht nur wurden die risikogewichteten Aktiven (stark) reduziert, sondern auch die Bilanzgrösse der Banken hat sich seit dem Ausbruch der Finanzkrise 2007 in der Schweiz – zum Teil im Gegensatz zum Ausland – deutlich verringert. Nicht bewahrheitet hat sich die Befürchtung, dass international keine oder deutlich weniger weit gehende TBTF-Massnahmen ergriffen werden.

Die Analyse zeigt auch: Der Weg stimmt, das Ziel ist aber noch nicht erreicht. Es braucht zusätzliche Massnahmen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die Zielsetzung im Lichte der internationalen Diskussion ambitionierter wird. Steuerzahler sollen nicht für die Rettung von Banken bluten. Für kleine Länder sind die Steuerzahler als Risikoträger für G-SIBs nicht nur aus Anreizüberlegungen (Moral Hazard) und ordnungspolitischen Gründen denkbar ungeeignet, sondern auch schlicht aufgrund der Grösse. Eine wirksame TBTF-Politik ist deshalb im reinen Eigeninteresse solcher Staaten. Die Schweiz strebt mit dem beschlossenen Vorgehen die Weiterentwicklung eines ausgewogenen Massnahmenpakets an. Dieses soll sowohl den Nutzen als auch die Kosten für die gesamte Volkswirtschaft berücksichtigen. Radikalere Schritte, wie ein striktes Trennbankensystem, erscheinen weder sinnvoll noch nötig. ■

1 Vgl. Gerber, David S. und Martin K. Hess: Finanzkrise: Die Schweizer Lösung im internationalen Vergleich; Die Volkswirtschaft 12-2008.

2 Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 18.02.2015: Bundesrat verabschiedet Bericht zur «Too big to fail»-s-Evaluation.

3 Vgl. Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie: Schlussbericht und Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz: Schlussbericht vom 1.12.2014 und Anhang 4 auf [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch)

4 So gewährt die Finma gemäss Art. 125 ERV Erleichterungen auf Stufe Einzelinstitut, wenn sich als Folge der Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut die Anforderungen auf Stufe Finanzgruppe erhöhen.

5 Siehe Medienmitteilung des Bundesrates vom 17.12.2014: Verrechnungssteuer: Bundesrat lanciert Reform zur Stärkung des Kapitalmarktes.

6 Vgl. FSB-Medienmitteilung vom 10.11.2014: FSB consults on proposal for a common international standard on Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) for global systemic banks.