

Too big to fail: Zum Umgang mit Elefanten im Porzellanladen

Positive Zwischenbilanz: Die Too-big-to-fail-Regulierung in der Schweiz ist ein Erfolg. Dennoch ist das Ziel noch nicht erreicht: So muss insbesondere der Aspekt der Liquidität kritisch hinterfragt werden.

Unter den in der Folge der Banken- und Finanzkrise nach 2008 beschlossenen und umgesetzten Massnahmen kommt der Too-big-to-fail-Regulierung (TBTF) besonderes Gewicht zu. Ausgangspunkt der politischen und regulatorischen Diskussionen war die Erkenntnis, dass das schweizerische Finanzintermediationssystem mit den systemrelevanten Banken bildhaft gesprochen Elefanten im Porzellanladen hat, deren Straucheln oder gar Fall zu Kollateralschäden für das inländische Finanzintermediationssystem und letztlich die gesamte Volkswirtschaft führt.

Um diese von systemrelevanten Banken ausgehenden Risiken zu reduzieren, hat der Gesetzgeber zusammen mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) unter dem Oberbegriff des *Too big to fail* ein regulatorisches Massnahmenpaket erstellt, das einen Strauss präventiver und kurativer Elemente enthält. Die präventiven Elemente sollen verhindern, dass die Elefanten – um beim obgenannten Sinnbild zu bleiben – ins Straucheln geraten. Auf diese Zielsetzung sind etwa die Eigenmittelbestimmungen, die Vorgaben für die Liquidität oder die Regulierung zahlreicher Risikoaspekte ausgerichtet.

Demgegenüber sorgen die kurativen Elemente dafür, dass der volkswirtschaftliche Schaden minimiert wird, wenn es dennoch zu einem Bankkonkurs kommen sollte. Dazu zählen etwa die Vorschriften zur Vorbereitung der Sanierung und der Abwicklung einer systemrelevanten Bank oder Massnahmen zur Sicherstellung einer raschen Beteiligung («bail-in») von Gläubigern.

Im Unterschied zu anderen Ländern ist der schweizerische Gesetzgeber dem Grundsatz einer prinzipienbasierten Regulierung treu geblieben. Er verzichtet weitgehend auf direkte Eingriffe in Strukturen, Prozesse und Geschäftsfelder. Zusätzlich beinhalten die Regelungen verschiedene Anzelelemente zur Risikoreduktion – etwa bei der Berechnung von Risikozuschlägen bzw. -rabatten auf das verlangte Eigenkapital. Das belässt den betroffenen Banken die Möglichkeit, nach eigenen, den individuellen Bedürfnissen entsprechenden Lösungen zu suchen, wobei die Finma als Schiedsrichterin waltet.



Prof. Dr. Beat Bernet
Professor für Bankwirtschaft an der Universität St. Gallen

Quantensprung nach vorne

Die fast ausschliesslich durch die TBTF-Regulierung ausgelösten Entwicklungen sind bei den beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse beeindruckend:

- Beide haben in den vergangenen Jahren ihre Risikoexposition drastisch reduziert. Das gilt sowohl für das Bilanzgeschäft als auch für zahlreiche ausserbilanzielle Positionen. Glaubt man den Verlautbarungen der beiden Banken, so ist dieser Prozess noch nicht abgeschlossen.
- UBS wie CS haben der Finma detaillierte Pläne zur Abwicklung und Sanierung ihrer Banken im Krisenfall vorgelegt. Auch wenn einzelne Aspekte noch diskutiert werden, bedeuten die diesbezüglichen Entscheidungen einen Quantensprung nach vorne im Vergleich zur Situation noch vor wenigen Jahren.
- Mit den im vergangenen Jahr angekündigten Veränderungen der Konzernstrukturen versuchen beide Grossbanken den Grad ihrer Systemrelevanz weiter zu reduzieren. Nebst strategischen Überlegungen spielten auch Anreize eine Rolle: Kleinere Einheiten erfordern weniger Eigenmittel. Für eine Beurteilung von Effizienz und Effektivität dieser Massnahmen ist es noch zu früh. Denn der Entscheid zu neuen Strukturen wurde zwar gefällt, aber noch nicht umgesetzt. Die angekündigten Reorganisationen der bisher weitgehend integrierten Bankkonzerne können durchaus als revolutionär bezeichnet werden. Sie werden das von den beiden Banken ausgehende Systemrisiko in den kommenden Jahren weiter reduzieren.
- Um die vorgeschriebene Eigenmittelbasis zu erreichen, wurden neue, hybride Finanzierungsinstrumente entwickelt und erfolgreich im Markt eingeführt. Sie sollen im Krisenfall ein rasches «bail-in» der Gläubiger sicherstellen. Auch hier sind die Aussichten gut, dass die anvisierten Ziele erreicht werden können.
- Während die USA oder Grossbritannien den Banken für verschärfte Liquiditätsvorschriften noch mehrere Jahre Zeit geben, erfüllen die betroffenen Banken in der Schweiz die Vorschriften bereits seit Jahresbeginn.

Liquidität als Schwachstelle

Für eine abschliessende Beurteilung der Wirksamkeit der TBTF-Vorgaben ist es noch zu früh. Die angestrebten Ziele sind noch nicht erreicht. Beide Grossbanken, aber auch die Zürcher Kantonalbank (und etwas weniger die Raiffeisen-Gruppe) profitieren nach wie vor von einer impliziten Staatsgarantie. Mit der Ausnutzung aller vorgesehenen Rabatte werden die Eigenmittel der beiden Grossbanken nach Abschluss der Reorganisationsprozesse wohl substantiell tiefer liegen, als das ursprünglich von Aufsicht und Politik geplant war.

Andererseits ist auch die Risikoexposition von UBS und CS heute schon deutlich geringer, als in der damaligen Diskussion unterstellt wurde. Als erstes Zwischenfazit auf einem noch längeren Weg lässt sich feststellen: Die TBTF-Regulierung war wichtig und richtig, um mittelfristig eine substantielle Verbesserung der Systemstabilität und eine Reduktion der impliziten Staatsgarantie für die systemrelevanten Institute zu erreichen.

Doch noch gibt es eine Anzahl offener Fragen, die es sorgfältig zu analysieren gilt. Dazu zählt etwa die Bewertung der risikotragenden Positionen in der Bilanz («risk-weighted assets»). Finma und SNB sind dabei, die entsprechenden Bewertungsmodelle zusammen mit den Banken zu hinterfragen. Kritisch überdacht werden sollte auch der Aspekt der Liquidität. Ein Blick auf die Geschichte der Bankkrisen zeigt, dass primär Liquiditätsprobleme (und nicht fehlende Eigenmittel) die ursprünglichen Auslöser einer Bankkrise waren.

Wohl wurden mit *Basel III* auch die Liquiditätsvorgaben deutlich verschärft, und die Schweiz hat im Rahmen ihres Grossbankenregimes auf Beginn dieses Jahres härtere Liquiditätsvorgaben für systemrelevante Institute in Kraft gesetzt. Im Krisenfall kommt jedoch erfahrungsgemäss der Einlagensicherung die Schlüsselrolle zur Verhinderung einer Liquiditätskrise zu. Dieses Instrument ist in der Schweiz nach wie vor unbefriedigend ausgestaltet, nachdem eine vom Finanzdepartement vorgeschlagene, internationalen Standards entsprechende Lösung sich als politisch (noch) nicht durchsetzbar erwiesen hat.

Dürfen Elefanten in den Porzellanladen?

Die TBTF-Regulierung ist primär auf die Verbesserung der Eigenmittelsituation sowie die Abwicklung eines allfälligen Konkurses ausgerichtet. Sie definiert zentrale

Rahmenbedingungen für das *to fail*. Das *too big* wird dabei weniger stark gewichtet, auch wenn der Grössenaspekt in verschiedenen Bereichen durchaus berücksichtigt wird – etwa bei der Bestimmung der Systemrelevanz. Aspekte der strukturellen Komplexität einer Grossbank wurden jedoch bisher kaum vertieft untersucht.

Interessant wäre hier die Frage, wie Grösse und Komplexität das Risikomanagement und die Führbarkeit einer Bank durch Verwaltungsrat und Geschäftsleitung beeinflussen. Um nochmals das eingangs erwähnte Bild zu verwenden: Es geht bei TBTF nicht nur darum, die Elefanten im Porzellanladen am Straucheln zu hindern oder den dadurch entstehenden Schaden zu minimieren, sondern auch um die Frage, ob man überhaupt Elefanten im Porzellanladen haben will.

Anlass zu Optimismus

Die bisher festgestellten und mittelfristig absehbaren Entwicklungen stimmen zuversichtlich, dass die TBTF-Regulierung ihre Ziele erreichen wird. Allenfalls werden Anpassungen bei der Risikoberechnung, im Rechtsrahmen oder bei einzelnen Standards nötig sein. Zudem werden im internationalen Umfeld laufend neue Vorgaben beschlossen, die es in den schweizerischen Regulationsrahmen einzubauen gilt. Als Beispiel können die vom *Financial Stability Board* kürzlich beschlossenen neuen Standards zum «total loss absorbency capital» erwähnt werden. Auch im Schlussbericht der Expertenkommission zur Weiterentwicklung der Finanzplatzstrategie werden konkrete Empfehlungen für die Weiterentwicklung des TBTF-Regimes gemacht.

Zusammen mit den bereits laufenden oder erst kommunizierten Massnahmen der systemrelevanten Banken kann man davon ausgehen: Bis zur nächsten Wirkungsanalyse der TBTF-Regulierung in rund zwei Jahren dürften sich die Risiken für das Finanzintermediationssystem und die schweizerische Volkswirtschaft weiter reduzieren. Auch die aktuell noch immer vorhandene implizite Staatsgarantie für die systemrelevanten Banken dürfte bis dann weiter abgebaut werden. ■