

Ivo von Büren*

Too big to fail

Übersicht zum Bericht der Expertenkommission

Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Begriff des TBTF
- III. Massnahmen
 1. Policy Mix
 2. Eigenmittel
 3. Liquidität
 4. Risikoverteilung
 5. Organisation
- IV. Kosten/Nutzen-Verhältnis
- V. Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen

I. Einleitung

Am 4. Oktober 2010 hat die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen¹ (nachfolgend: Kommission) ihren Schlussbericht² veröffentlicht. Darin wird der Begriff «Too big to fail» (TBTF) definiert und die Schweizer Volkswirtschaft auf entsprechende Risiken hin untersucht. Die Kommission schlägt Massnahmen vor, die sie als geeignet zur Entschärfung der Problematik erachtet, und liefert mit einem Entwurf für eine Teilrevision des Bankengesetzes einen Ausgangspunkt für die geplanten gesetzgeberischen Aktivitäten. Dieser Kurzbeitrag bietet einen summarischen Überblick über die wichtigsten Befunde der Kommission.

II. Begriff des TBTF

Als systemrelevant und damit TBTF gilt ein Unternehmen, wenn es volkswirtschaftlich zentrale Leistungen

erbringt, auf die nicht verzichtet werden kann und die durch andere Marktteilnehmer nicht innert der erforderlichen Frist substituiert werden können.³ Droht einem TBTF-Unternehmen die Insolvenz, kann ein Gemeinwesen faktisch gezwungen sein, zwecks Rettung zu intervenieren. Aus dieser impliziten Staatsgarantie können einerseits Anreize für unachtsames Verhalten der betroffenen Marktteilnehmer resultieren (Problem des *moral hazard*), andererseits stellt sie eine versteckte, wettbewerbsverzerrende Subvention dar, weil sie die Bonität von TBTF-Unternehmen erhöht, welche dadurch von einer Zinsersparnis profitieren. Risikoträger sind dabei die Träger der Gemeinwesen, welche dafür nicht adäquat entschädigt werden.

Durch eine Analyse, basierend auf Kriterien,⁴ die aus obiger TBTF-Definition abgeleitet wurden, kommt die Kommission zum Befund, dass in der Schweiz momentan die beiden Grossbanken, CS und UBS, systemrelevant sind und insofern Handlungsbedarf besteht.

III. Massnahmen

1. Policy Mix

Die Kommission empfiehlt Massnahmen in vier Hauptbereichen, die im Sinne eines Policy Mix zusammenwirken sollen. Dabei handelt es sich um die Bereiche Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und Organisation. Die Kommission äussert sich weiter auch zu Massnahmen, die derzeit vorbereitet werden bzw. bereits umgesetzt sind, welche nicht zu diesen vier Bereichen gehören. Vom Ergreifen gewisser weiterer Massnahmen wird ausdrücklich abgeraten, da sie als nicht umsetzbar, als ungeeignet oder unverhältnismässig erscheinen.⁵

* Ivo von Büren, cand. iur. (Universität Zürich), ist Assistent der Schriftleitung der GesKR.

¹ Die Expertenkommission war am 4. November 2009 aufgrund einer in der vorangehenden Sommersession überwiesenen Motion eingesetzt worden und hatte am 22. April 2010 bereits einen Zwischenbericht veröffentlicht.

² SCHLUSSBERICHT der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen vom 30. September 2010, abrufbar unter: <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=de> (besucht am 15.11.2010).

³ SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 12.

⁴ Im Bankensektor ist insbesondere der Marktanteil in systemrelevanten Geschäftsfeldern, die Höhe der privilegierten, aber nicht versicherten Einlagen, die Grösse des Instituts sowie dessen Risikoprofil zu beachten; SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 14 f.

⁵ So wird insbesondere von Grössenbeschränkungen, der Zerschlagung von Instituten, wettbewerbsrechtlichen Massnahmen,

2. Eigenmittel

Anforderungen an die Eigenmittelunterlegung der Grossbanken sollen die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz verringern, im Krisenfall die Weiterführung systemrelevanter Funktionen ermöglichen sowie durch ihre konkrete Ausgestaltung Anreize für die Banken setzen, das Ausmass ihrer Systemrelevanz zu reduzieren. Der Vorschlag der Kommission teilt die erforderlichen Eigenmittel in drei verschiedene Komponenten auf:⁶

- die *Basisanforderung*, die den Minimalvorschriften gemäss Basel III entspricht, also einem Eigenmittelanteil von 4,5 % der risikogewichteten Aktiven (RWA),⁷ bestehend aus Common Equity;⁸
- den *Puffer*, für den, basierend auf den Verlusten in der vergangenen Finanzkrise, ein Wert von 8,5 % der RWA vorgeschlagen wird. Mindestens 5,5 % müssen dabei aus Common Equity bestehen, die restlichen maximal 3 % können mit Pflichtwandelanleihen, sogenannten Contingent Convertible Bonds (CoCos), erfüllt werden. Diese werden in Eigenkapital gewandelt, sobald eine gewisse Eigenmittelquote (7 % Common Equity) unterschritten wird (Trigger);
- die *progressive Komponente*, die mit zunehmendem Marktanteil und Grösse der Bank ansteigt. Damit sollen Anreize für die Banken geschaffen werden, ihre Systemrelevanz gering zu halten. Die Komponente – vorgeschlagen wird ein Wert von 6 % der RWA – besteht vollständig aus CoCos, getriggert bei 5 % Common Equity. Zweck der progressiven Komponente ist die Garantie ausreichenden Spielraums zur Krisenbewältigung, insbesondere zur Übertragung systemrelevanter Funktionen auf einen anderen Rechtsträger. Die Wandlung der CoCos dieser Komponente löst daher zwingend die Notfallplanung aus, die im Massnahmenbereich Organisation vorgeschlagen wird.

Im Krisenfall spielen die drei Komponenten wie folgt zusammen: Ergeben sich Verluste aus schlechtem Geschäftsgang, werden diese zunächst vom Common Equity des Puffers absorbiert, weitere Verluste triggern die CoCos des Puffers. Sinkt der Bestand an Common Equity trotz dieser Wandlung unter den Trigger der CoCos in der progressiven Komponente, werden auch diese gewandelt und die Notfallplanung ausgelöst. Das durch diese Wandlung erlangte Kapital soll zusammen mit der Basisanforderung eine geordnete Abwicklung

der Bank unter Weiterführung bzw. Übertragung der systemrelevanten Funktionen gewährleisten.

Eine maximal zulässige Leverage Ratio soll zudem als Sicherheit gegen Mängel bei der Berechnung der RWA, z.B. fehlerhafte Risikoeinschätzungen, dienen. Im Normalfall soll diese Anforderung leicht unter den risikogewichteten Vorschriften liegen und somit nicht einschränkend wirken. Die Kommission erachtet eine Festlegung zum jetzigen Zeitpunkt als verfrüht, schätzt jedoch eine Leverage Ratio von ca. 5 % der Bilanzsumme als realistisch ein.⁹

3. Liquidität

Die Kommission erachtet die in der ersten Jahreshälfte 2010 von der SNB und der FINMA in Zusammenarbeit mit den Grossbanken erarbeiteten Liquiditätsvorschriften¹⁰ als geeignet, der TBTF-Problematik wirksam zu begegnen. Die als Vereinbarung ausgestalteten Vorschriften sollen in einen Erlass überführt werden. Inhalt der Vorschriften sind Liquiditätsanforderungen, die aufgrund eines von den Behörden vorgegebenen und von den Banken durchgerechneten Stressszenarios festgelegt wurden. FINMA und SNB sollen die künftigen internationalen Entwicklungen in diesem Bereich verfolgen und gegebenenfalls die Anpassung der schweizerischen Regularien veranlassen.¹¹

4. Risikoverteilung

Durch Risikoverteilungsvorschriften wird das maximale Risiko, welches ein Institut gegenüber einzelnen Gegenparteien eingehen darf, begrenzt. Eine Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV), mit der unter anderem die Risikogewichtung von Interbankforderungen von 20 % auf 100 % erhöht wird, ist bereits beschlossen; die geänderten Vorschriften werden am 1. Januar 2011 in Kraft treten.¹² Darüber hinaus schlägt die Kommission jedoch weitere Anpassungen vor. So sollen die jeweiligen Obergrenzen für einzelne Klumpenrisiken und die Gesamtheit der Klumpenrisiken verringert werden. Ferner sollen kleinere und mittlere Banken, welche Serviceleistungen häufig ausschliesslich von einer Grossbank beziehen, Pläne bereithalten, die im Notfall einen Umstieg auf andere Anbieter innert nützlicher Frist ermöglichen.¹³

Eigenhandelsverboten sowie Steuer- und Versicherungslösungen abgeraten; SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 48 f.

⁶ SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 27 ff.

⁷ Ermittelt nach den internationalen Standards gemäss Basel III.

⁸ Einbezahlte Einlagen, offene Reserven und Gewinnvorträge unter Berücksichtigung gewisser Abzüge; SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 137.

⁹ SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 34.

¹⁰ Siehe die FINMA-Medienmitteilung, abrufbar unter: <http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/mm-liquidaetsregime-grossbanken-20100421-d.pdf> (besucht am 14.11.2010).

¹¹ Zum Ganzen siehe SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 35.

¹² Siehe die Medienmitteilung des EFD vom 10. November 2010, abrufbar unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=36164> (besucht am 16.11.2010).

¹³ Zum Ganzen siehe SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 36 f.

5. Organisation

Massnahmen im Bereich der Organisation sollen die Weiterführung von systemrelevanten Funktionen im Insolvenzfall sichern und über eine Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit die negativen Auswirkungen einer Insolvenz auf ein volkswirtschaftlich erträgliches Mass reduzieren.

Da organisatorische Vorgaben erhebliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit der betroffenen Unternehmen darstellen, sollen die Grossbanken entsprechende Massnahmen selber erarbeiten und umsetzen; nur wenn sie keine genügenden Vorkehrungen treffen, ordnen die Aufsichtsbehörden solche subsidiär an. Den Banken obliegt es somit, den Beweis zu erbringen, dass die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen stets gewährleistet ist; diesen Beweis können sie unter Umständen schon mit einer wirksamen Notfallplanung erbringen. Die Planung dürfte regelmässig die Übertragung der systemrelevanten Funktionen auf einen anderen Rechtsträger beinhalten. Die Kommission weist auf Anforderungen hin, die dabei zu beachten sind, unter anderem auf die Prinzipien der Gläubigergleichbehandlung und Konkursbeständigkeit, die eine genügende Kapitalausstattung beider Unternehmensteile verlangen.

Ausgelöst wird die Notfallplanung zwingend im Zeitpunkt der Wandlung der CoCos der progressiven Komponente. Bei unmittelbar drohender Verletzung anderer aufsichtsrechtlicher Vorschriften, z.B. von Liquiditätsanforderungen, sollen die Behörden die Möglichkeit haben, die Auslösung unabhängig von der Eigenmittelquote zu verfügen.

Verbessert sich die Sanierungs- oder Abwicklungsfähigkeit einer Grossbank zusätzlich, sei es durch Veränderung des rechtlichen Umfelds oder durch über die Minimalanforderungen hinausgehende organisatorische Massnahmen seitens der Banken, erachtet die Kommission Eigenmittelrabatte für gerechtfertigt.¹⁴

IV. Kosten/Nutzen-Verhältnis

Die Kommission verspricht sich von der Umsetzung der aufgeführten Massnahmen einen signifikanten langfristigen volkswirtschaftlichen Nutzen auf folgenden Ebenen: Die Wahrscheinlichkeit künftiger Rettungsaktionen sinkt, das Ausscheiden schlecht wirtschaftender Akteure aus dem Markt wird nicht mehr verhindert, entstandene Wettbewerbsverzerrungen werden beseitigt und das Verursacherprinzip wird insofern durchgesetzt, als die Aktionäre Verluste wieder vollumfänglich zu tragen haben. Die Kosten grenzt die Kommission in

kritischer Würdigung von bereits erfolgten Schätzungen ein, wobei sie zum Schluss kommt, dass langfristig selbst bei vorsichtiger Beurteilung von der Umsetzung des Massnahmenpakets ein positiver Nettoeffekt zu erwarten ist.¹⁵

V. Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen

Die Kommission schlägt vor, die Übergangsfristen zur Implementierung der Eigenmittelvorschriften gemäss Basel III auch für die höheren schweizerischen Anforderungen zu übernehmen; diese sehen eine gestaffelte Einführung ab dem Jahr 2013 mit Abschluss bis Ende 2018 vor.¹⁶ Momentan besteht in der Schweiz noch kein leistungsfähiger Markt für CoCos.¹⁷ Diesem Umstand trägt die Kommission Rechnung, indem sie für den Fall, dass sich beim Aufbau dieses Markts Schwierigkeiten ergeben sollten, eine Verlängerung der Übergangsfristen oder sogar einen Verzicht auf den Einsatz von CoCos vorbehält. In letzterem Fall wäre das fehlende CoCo-Kapital entweder durch gleichwertiges Kapital anderer Art oder durch griffigere organisatorische Massnahmen zu kompensieren.¹⁸

Der Bundesrat hat die Vorschläge der Kommission begrüsst und das EFD beauftragt, bis Anfang 2011 eine Vernehmlassungsvorlage zu deren Umsetzung auszuarbeiten; dabei sollen auch die neusten internationalen Entwicklungen berücksichtigt werden.¹⁹ Das EFD wird ausserdem eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Bond-Markt prüfen, was die Kommission im Hinblick auf eine erfolgreiche Lancierung von CoCos für notwendig erachtet.²⁰

¹⁴ Zum Ganzen siehe SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 37 ff.

¹⁵ SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 58.

¹⁶ Siehe zu den Fristen gemäss Basel III den Anhang 2 der Pressemitteilung der BIZ vom 12. September 2010, abrufbar unter: <http://www.bis.org/press/p100912b.pdf> (besucht am 14.11.2010).

¹⁷ SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 63.

¹⁸ SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 30.

¹⁹ Siehe die Medienmitteilung des EFD vom 13. Oktober 2010, abrufbar unter: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=35577> (besucht am 15.11.2010).

²⁰ SCHLUSSBERICHT (FN 2), S. 63.