

Solide Schweizer Qualitätsarbeit

Diese Woche wurde der Expertenbericht des Bundes zur *too big to fail*-Problematik vorgestellt. Die Empfehlungen bringen keine ernsthaften Wettbewerbsnachteile für die betroffenen Banken mit sich. Doch Nachbesserungen sind nötig. Von Peter V. Kunz



Kein Allheilmittel: Pressekonferenz mit Patrick Raaflaub, Peter Siegenthaler, Thomas Jordan (v.l.).

Gestützt auf eine Motion der SVP, setzte der Bundesrat vor einem Jahr eine Expertenkommission ein, deren Schlussbericht vergangenen Montag veröffentlicht wurde. Die Zusammensetzung der Grosskommission mit vierzehn Mitgliedern (fünf Beamte, sieben Wirtschafts- bzw. Branchenvertreter, zwei Wissenschaftler) wurde kritisiert. Doch deren Arbeit darf sich sehen lassen: Der 142 Seiten umfassende Bericht stellt eine solide schweizerische Qualitätsarbeit dar, die zwar nicht wahnsinnig originell daherkommt, aber mit den internationalen Bemühungen von Basel III in etwa in Einklang steht. Kompromisse zwischen unterschiedlichsten Interessen entsprechen Schweizer Tradition. Die empfohlenen Verschärfungen bringen keine ernsthaften Wettbewerbsnachteile für die betroffenen Banken mit sich. Kooperation zwischen Aufsicht und Grossbanken sowie das sogenannte Subsidiaritätsprinzip herrschen vor.

Die Expertenkommission macht zahlreiche Vorschläge, wie die Problematik des *too big to fail* (TBTF) angegangen werden soll. Sie konzentriert sich auf die Grossbanken und empfiehlt Massnahmen in vier Bereichen, nämlich bei den Eigenmitteln, bei der Liquidität, bei der Risikoverteilung sowie bei der Organisation der betreffenden beiden Banken, der UBS und der CS. Im Vordergrund stehen:

Erhöhte Eigenmittel — Die Unterlegung der Aktiven mittels Eigenmitteln der Bank (etwa Aktienkapital oder Reserven) soll erheblich verschärft werden gegenüber dem aktuellen Rechtszustand und den jüngsten Empfehlungen von Basel III. Je nach Krisenszenario sind drei unterschiedliche Komponenten vorgesehen. Beispielsweise sollen die Eigenmittel neunzehn Prozent der risikogewichteten Aktiven ausmachen – mindestens zehn Prozent «hartes» Eigenkapital und maximal neun Prozent sogenannte Contingent Convertibles (CoCos). CoCos sind bedingte Pflichtwandelanleihen, also ein Hybride zwischen (verzinslichem) Fremdkapital und risikobehaftetem Eigenkapital, das in spezifischen Krisenszenarien automatisch in Aktienkapital umgewandelt werden muss. Die rechtliche

Die geplanten Verschärfungen bei den Eigenmitteln schaffen Vertrauen für Anleger.

Ausgestaltung von CoCos erscheint unproblematisch. Unsicher ist hingegen, ob ein Markt dafür besteht – oder zu vertretbaren Konditionen geschaffen werden kann.

Notfallplan für Krisen — Die Expertenkommission erkennt, dass die internen Verflech-

tungen eines Bankenkonzerns, etwa auf operativer oder auf finanzieller Ebene, Rettungsversuche behindern können. Trotzdem will die Aufsichtsbehörde nicht intervenieren, wenn die Bank in Eigenregie sogenannte Notfallpläne vorlegt, die staatlich abzusegnen sind. Fehlt indes ein privater Notfallplan, soll der Regulator selber eingreifen. Die Idee geht dahin, TBTF-Teile (wie etwa den Zahlungsverkehr oder das Einlagengeschäft) im Insolvenzfall weiterführen zu können. Inhaltlich bleiben diese Notfallpläne im Bericht offen und nebulös. Kriterien dürften auf Verordnungsebene definiert werden. Das Konzept wirft zahlreiche Fragen auf, die von der Kommission unbeantwortet bleiben.

Die Expertenkommission sieht ein, dass es kein Allheilmittel gegen TBTF geben kann, und schlägt ein Bündel von Massnahmen vor, die sich gegenseitig ergänzen. Weniger Verbote sollen geschaffen werden, bei gleichzeitig mehr Anreizen. Beispielsweise soll den Grossbanken ein Eigenmittelrabatt gewährt werden, wenn sie die Eigenmittelvorschriften in gewissen Bereichen (freiwillig) sozusagen «überfüllen». Hier kommt das Prinzip «Zuckerbrot und Peitsche» zur Anwendung.

Die Vorteile überwiegen die Nachteile

Die Vorschriften über erhöhte Eigenmittel, die wesentlich schärfer als jene von Basel III sind, erscheinen durchwegs positiv. Zwar trifft zu, dass dadurch die Renditen der Aktionäre und die gewinnabhängigen Bonuszahlungen der Banker betroffen sein können. Doch ansonsten überwiegen die Vorteile die möglichen Nachteile. Die geplanten Verschärfungen bei den Eigenmitteln, die von den Bankenvertretern in der Expertenkommission unterstützt wurden, schaffen Vertrauen für Anleger und Kunden; gerade im Bereich der Vermögensverwaltung dürfte dies einen Wettbewerbsvorteil der Schweizer Grossbanken gegenüber der internationalen Konkurrenz bedeuten. Die Behauptung, dass neues Aktienkapital möglicherweise nicht aufgetrieben werden kann, kann leicht widerlegt werden: Die Alternative zu neuem Eigenkapital ist nämlich die Verkleinerung der Risikoaktiven, was schlussendlich der beabsichtigten Verhaltenssteuerung entspricht.

Einige Aspekte des Expertenberichts überzeugen hingegen weniger bis überhaupt nicht. Insofern wäre die Politik aufgefordert, entsprechende gesetzgeberische Nachbesserungen vorzunehmen.

Orientierung am Status quo — Die Stärke des Expertenberichts liegt nicht im Visionären. Es enttäuscht, dass einzig der Ist-Zustand berücksichtigt wird. In der Schweiz gelten als TBTF-Unternehmungen ausschliesslich die beiden Grossbanken. Krisenvorsorge basiert jedoch auf der Antizipation von Zukunftsszenarien. Diese wurden von der Expertenkommission vernachlässigt.

Falsche Hoffnungen und Illusionen — Verschiedene Berichtsteile überraschen. Die Aussagen zur Funktionsweise von Konzernen und zu entsprechenden Eingriffsmöglichkeiten wirken realitätsfern und illusorisch. Die Annahmen, wie viel Zeit zur Rettung einer TBTF-Unternehmung zur Verfügung stehen dürfte, überzeugen ebenfalls nicht. Für einen Liberalen – wie den Autor – erscheint das Subsidiaritätsprinzip zwar durchaus sympathisch, doch in der Krise muss der Staat mangels Alternative als Fahrer und nicht als Beifahrer auftreten. Die Expertenkommission frönt insofern dem gefährlichen «Prinzip Hoffnung».

Weiterführung systemrelevanter Teile — Unverständlich bleibt, dass die Expertenkommission die Rettung der TBTF-Banken-Teile nicht dem Staat überträgt, sondern sozusagen privatisiert. Die Vorgabe der Kommission, dass die TBTF-Unternehmung die Fortführung sowie die übernehmende Gesellschaft finanzieren müsse, entspricht eher der Hoffnung als der Realität – im Insolvenzfall fehlt es gerade an der Finanzierungsmöglichkeit.

Die Vorschläge der Kommission sind als Empfehlungen rechtsunverbindlich. Nebst inhaltlicher Zurückhaltung wird deren Schlagkraft ausserdem dadurch in Frage gestellt, dass eine Übergangsfrist bis 2019 gewährt werden soll (analog zu Basel III) – dies erscheint angesichts der TBTF-Problematik in der Schweiz völlig unangemessen.

Die Expertenkommission hat – im Saldo – gute Arbeit geleistet. Es handelt sich um einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Nun ist der Stab wie bei einem Staffelfahren weiterzugeben. Für die baldige Umsetzung und für die unerlässliche Weiterentwicklung der TBTF-Lösungsvorschläge ist künftig die Politik gefordert. Der grösste Mangel am Schlussbericht und am aktuellen Rechtszustand ist das völlige Fehlen eines echten Notfallkonzepts. In den Köpfen vieler Politiker, Beamter und Banker scheint eine Frage tabu: Was passiert, wenn alle Stricke reissen? Konkrete Vorschläge zu diesem Worst-Case-Szenario wurden gemacht und ignoriert.

Fazit: Der Expertenbericht ist nicht als das Ende, sondern erst als das Ende des Anfangs zu sehen.

Peter V. Kunz ist Ordinarius für Wirtschaftsrecht an der Universität Bern.

Banken

Aus gross mach klein

Hat sich das *too-big-to-fail*-Problem von selbst gelöst? UBS-Chef Grübel blickt voraus. Von Pierre Heumann und René Lüchinger

Am Schluss hat die Komplexität der *too big to fail*-Problematik den Schweizer Politiker und den vom globalen Investmentbanking geprägten Bankenchef praktisch zu Gesinnungsgenossen gemacht. Seit Jahr und Tag fordert Christoph Blocher Holdingstrukturen für Schweizer Grossbanken, um im Krisenfall Teile der Bank in Konkurs gehen lassen zu können, ohne den Staat als *lender of last resort* in Mitleidenschaft zu ziehen. Bachers Forderungen, sagte UBS-Chef Oswald Grübel vergangene Woche an einem Bilanz-Talk, könnten in Erfüllung gehen. Eine bemerkenswerte Aussage, die der Tatsache Rechnung trägt, dass seit der Krise in der Bankenwelt neue Gesetze gelten.

Ein Schlüsselereignis in dieser Hinsicht war der Zusammenbruch der isländischen Icesave-Bank, deren inländische Bankeinzlagen vom Staat geschützt wurden – nicht aber die der Bankkundschaft im Ausland. Seither ist klar, dass im Krisenfall Bankguthaben ausserhalb der Heimat auf keine Staatsgarantie zählen können – die *too big to fail*-Problematik hat sich zumindest für diesen Bereich faktisch selber erledigt. So erstaunt denn auch nicht, dass Oswald Grübel auch diesen Faden weiterspinnt. Ausländische Niederlassungen von Schweizer Grossbanken müssen in Zukunft wohl mit eigenem Kapital unterlegt werden,

und diese Forderung wird mit Sicherheit von den Regulierungsbehörden im Ausland erhoben werden. Diese Frage, meint Grübel, werde «uns wohl in den nächsten fünf bis zehn Jahren beschäftigen».

Die Auswirkungen auf das globale Bankgeschäft, so viel ist heute bereits abzusehen, werden enorm sein. Die seinerzeit von der UBS propagierte und von der Credit Suisse kopierte One-Bank-Strategie wird obsolet, Banken müssten ihre Niederlassungen im Ausland mit wesentlich höherem Eigenkapital unterlegen, was Performance und Dividenden drücken wird.

Es könnte sich dann bald einmal die Frage stellen, ob sich unter solchen Prämissen ein Engagement im Ausland für Schweizer Grossbanken im grossen Stil überhaupt noch lohnt. Eine mögliche Lösung, meint Oswald Grübel, bestehe darin, die beiden Schweizer Grossbanken auf ihr inländisches Kerngeschäft zu begrenzen und die nicht darunterfallenden Aktivitäten auf Tochtergesellschaften im Ausland zu übertragen, die entsprechend mit Eigenkapital unterlegt sind. Drei Viertel des Geschäfts könnten so ausgelagert und im Krisenfall verkauft oder in den Konkurs geschickt werden. Die pragmatische Haltung des UBS-Chefs zeigt, dass die Industrie willens und auf dem Wege ist, das globale Geschäft an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Derweil hat die Schweizer Expertenkommission nun ihren Bericht formuliert und fordert von den Grossbanken eine drastische Erhöhung der Eigenmittel. Das Kernproblem freilich ist damit nicht gelöst: Für den Fall, dass eine Bank trotz erhöhter Eigenmittel wieder in die Krise fällt, haben die Experten kein Rezept formuliert, wohl, weil sie keines haben. Und dies ist auch nicht verwunderlich: Die Expertenkommission arbeitete zwar mit dem bundesrätlichen Segen, aber ohne klaren politischen Auftrag. Auch das sieht Oswald Grübel pragmatisch: International, meint er, laufe alles auf Holding-Lösungen hinaus. Die einheimischen Regulatoren befänden sich dann wieder einmal im Offside. Während sie im Inland Eigenmittel fordern, die Bankrisiken im Ausland nicht einmal abschätzen können, hätte sich die globale Industrie längst wieder organisiert und den neuen Zeiten angepasst.



Blocher sah es richtig: UBS-Chef Grübel.