

«Grossbanken bleiben ein Klumpenrisiko»

Der Berner Wirtschaftsrechtsprofessor Peter V. Kunz ist mit den Vorschlägen der Expertenkommission zu «Too big to fail» nur bedingt zufrieden. Kritik übt er vor allem daran, dass der Staat es den Banken überlässt, Notfallpläne zu erarbeiten.

Sind die gestern präsentierten Beschlüsse der Expertenkommission zu «Too big to fail» (zu gross, um zu scheitern) eine Garantie dafür, dass eine systemrelevante Bank in Zukunft nie mehr vom Staat Schweiz beziehungsweise vom Steuerzahler gerettet werden muss?

Peter V. Kunz: Nein, eine Garantie dafür besteht nicht. Ich denke aber, dass der Schlussbericht der Expertenkommission zumindest zahlreiche Vorschläge enthält, die als Schritte in die richtige Richtung gewertet werden können. Das eigentliche Problem bleibt aber bestehen.



Die Schweizer Grossbanken stellen also weiterhin ein Klumpenrisiko dar?

Ja. Denn auch wenn die Vorschläge der Expertenkommission umgesetzt werden sollten – was politisch gesehen ja noch völlig unsicher ist –, bleiben die Grossbanken für die Schweiz weiterhin ein Risiko. Insofern denke ich, dass es ganz bestimmt noch weitergehende Massnahmen braucht.

Was diese weitergehenden Massnahmen angeht, so schlägt die Expertenkommission vor, dass die Grossbanken vorerst selber Notfallpläne erarbeiten sollen, um systemrelevante Geschäftsteile bei drohendem Konkurs weiterführen zu können. Was sagen Sie dazu?

Das ist mein zentraler Kritikpunkt am Bericht der Expertenkommission. Es ist für mich nicht nachvollziehbar, weshalb hier die Kommission dem Subsidiaritätsprinzip huldigt. Denn die Finanzkrise hat uns ja eindrücklich vor Augen geführt, dass Banken, wenn man es ihnen selber überlässt, systemrelevante Geschäftsteile eben gerade nicht auslagern.

Sie vermissen hier also die Führung des Staates?

Ja. Ich denke, dass bei Fragen, bei denen beispielsweise der Zahlungsverkehr oder das Kreditwesen in eine eigenständige Gesellschaft ausgelagert werden sollte, der Staat vorangehen muss. Er sollte in diesem Bereich den Lead nicht einfach den Banken überlassen.

Dennoch betont die Expertenkommission in diesem Zusammenhang, dass der Staat auch zu Zwangsmassnahmen greifen könne, falls die Banken keine Notfallpläne vorlegen. Genügt denn dieser Druck nicht?

Es ist eine Illusion zu glauben, dass hier sowohl vonseiten der Banken, wie auch der Finanzmarktaufsichtsbehörde tatsächlich etwas passieren wird. Denn man muss sich bewusst sein, dass die Finma gegenüber den Grossbanken bereits heute immer am kürzeren Hebel sitzt – und zwar sowohl in Sachen Fachwissen wie auch hinsichtlich der Anzahl Mitarbeiter. Insofern wis-

sen die Banken, dass sie an sich nicht wirklich überwacht werden können. Im Bereich der sogenannten Notfallpläne herrscht also derzeit schlicht und einfach das Prinzip Hoffnung. Angesichts der Risiken erachte ich dies als gefährlich und fahrlässig.

Die Expertenkommission ist dagegen, dass der Staat die Grossbanken in ihrer Grösse beschränkt. Auch eine weitergehende Regulierung von Löhnen oder überrissenen Boni wird klar abgelehnt. Teilen Sie diese Ansicht?

Ich bin einverstanden, dass man hier nicht eine Überregulierung sucht. Die Bonuszahlungen stellen für mich in diesem Zusammenhang ein Nebengeleise dar. Auch dass man keine Gröszenbeschränkungen bei den Banken vornehmen will, erachte ich als nachvollziehbar. Dies setzt aber immer voraus, dass man ein gesetzliches Notfallkonzept zur Hand hat, das sich tatsächlich bewährt. Ein Konzept, das verhindert, dass bei einem allfälligen Zusammenbruch einer Schweizer Grossbank nicht unser Land und unsere Volkswirtschaft in den Abgrund gerissen werden.

Als wichtige präventive Massnahme gegen einen solch drohenden Absturz müssen die UBS und CS laut der Expertenkommission ihre Aktiven mit 19 Prozent Eigenmitteln absichern. Das ist fast doppelt so viel von dem, was der internationale Regulierungsstandard Basel III vorsieht. Ein frohe Botschaft?

Durchaus. Die positiven Punkte im Expertenbericht liegen tatsächlich im Bereich der Eigenmittelvorschriften. Es ist ja nicht etwa so, dass die Banken damit nicht leben könnten. Denn die Vertreter der Banken im Expertengremium haben den entsprechenden Punkten bereits zugestimmt. Ob die Erhöhung der Eigenmittel allerdings auch die politische Hürde nehmen wird, steht wiederum auf einem anderen Blatt.

Die Kommission empfiehlt den Banken, dass sie 9 Prozent der Eigenmittel als Wandelkapital bilden. Im Krisenfall würden etwa bedingte Pflichtwandelanleihen in Eigenkapital umgewandelt. Als hartes Eigenkapital kann man diese «Contingent Convertibles», aber nicht gerade bezeichnen...

...dennoch erachte ich den Vorschlag der Kommission insgesamt als vernünftig. Denn erstens verlangt die Schweiz von ihren beiden Grossbanken einen Zuschlag auf das internationale Minimum beim harten Eigenkapital von 40 Prozent. Und zweitens stellen die Pflichtwandelanleihen lediglich eine Art Auffangnetz dar, bei dem man hofft, dass man es brauchen wird.

Glauben Sie nicht, dass die strengen Eigenkapitalmassnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der Grossbanken und des Finanzplatzes Schweiz beeinträchtigen könnten?

Nein, ganz im Gegenteil. Die erhöhten Eigenkapitalvorschriften sind meiner

Ansicht nach sogar ein Wettbewerbsvorteil. Insbesondere im Bereich der Vermögensverwaltung. Und zwar einfach deshalb, weil sie neues Vertrauen schaffen werden. Die beiden Grossbanken werden also nicht international benachteiligt. Es ist vielmehr ein zusätzliches qualitatives Element der Schweizer Banken.

Die Übergangsfristen für die Eigenkapitalmassnahmen dauern bis 2018. Ist das nicht viel zu lang?

Doch. Diese Frist ist eindeutig zu lang. Ich kann zwar nachvollziehen, dass man hier beim Themenbereich des Eigenkapitals die beiden Grossbanken nicht im Verhältnis zu Basel III benachteiligen will. Aber angesichts der erhöhten Bedeutung der Grossbanken für die Schweiz und des damit verbundenen grossen systemischen Risikos würde ich eine schnellere Umsetzung ohne Zweifel befürworten.

Das vorliegende Konzept der Expertenkommission ist nur auf die Grossbanken ausgerichtet. Brauchte es solche Regelungen nicht auch für andere Schweizer Banken und für Versicherungen?

In Bezug auf andere Schweizer Banken sagt die Expertenkommission, dass man nicht ausschliessen könne, dass in Zukunft auch andere Geldinstitute als systemrelevant eingestuft werden könnten. Hinsichtlich der Versicherungen teile ich Ihre Meinung absolut. Für mich ist nicht nachvollziehbar, dass die Kommission ausschliesslich die Ban-

ken regeln will. Wir haben ja durch den Beinahezusammenbruch des Versicherungsgiganten American International Group (AIG) gesehen, dass Versicherungen sehr wohl systemrelevant sein können. Der Bericht der Expertenkommission ist meiner Ansicht nach zu einseitig und zu Status-quo-orientiert. Heute gibt es in der Schweiz zwar tatsächlich keine Versicherungen, die «too big to fail» sind. Dennoch sollte man nicht nur Gesetze erlassen, die dem aktuellen Zustand entsprechen, sondern eben auch zukünftige Entwicklungen vorhersehen. Da müssten Versicherungen ebenfalls darunterfallen und nicht nur Banken.

Herr Kunz, Sie haben ja selber ein Konzept erarbeitet, das einen geordneten Konkurs der Grossbanken möglich machen würde, und ihn der Expertenkommission zukommen lassen. Welche Antwort haben Sie dazu aus Bern erhalten?

Vonseiten der Behörden habe ich zwar grundsätzlich ein grosses Interesse für meinen Lösungsweg gespürt – aber ein völliges Desinteresse hinsichtlich der Umsetzung. Man muss sich halt bewusst sein, dass die Finanzkrise seit bereits zwei Jahren vorbei ist. Und deshalb nehmen das Interesse und die Druckmöglichkeit stark ab. Von daher kann man davon ausgehen, dass weder die Behörden noch die Politiker in diesem Bereich etwas besonders stark vorantreiben werden. Persönlich erachte ich dies jedoch als riesigen Fehler, denn wir werden spätestens dann wieder über solche radikalen Lösungsansätze sprechen müssen, wenn die nächste Finanzkrise kommt – und die kommt ganz bestimmt.

INTERVIEW: THOMAS MÜNZEL



Das Risiko, dass der Steuerzahler noch einmal die UBS stützen muss, dürfte durch die neuen Kapitalvorschriften sinken. Ein Restrisiko bleibt aber bestehen. Bild: key

DIE 14 FACHMÄNNER TRAFEN SICH 12-MAL

Die Expertenkommission hat ihre Empfehlungen einstimmig gefasst. Dies sagte Präsident Peter Siegenthaler. Die Kommission habe ein Dutzend Plenarsitzungen durchgeführt und sich oft auch in kleinen Gruppen getroffen. Die Debatten seien sehr intensiv und kontrovers gewesen. Am schwierigsten sei gewesen, sich auf Zahlen festzulegen. Die Diskussionen erstaunen angesichts der Zusammensetzung nicht:

- Peter Siegenthaler (früherer Direktor der Eidg. Finanzverwaltung, jetzt Präsident des Kantonalbankenverbandes)
- Thomas Jordan (Vizepräsident der Schweizerischen Nationalbank)
- Patrick Raaflaub (Direktor der Eidg. Finanzmarktaufsicht)

- Aymo Brunetti (Leiter Wirtschaftspolitik Seco)
- Rafael Corazza (Direktor der Wettbewerbskommission Weko)
- Hans Caspar von der Crone (Professor für Wirtschaftsrecht)
- Ernst Baltensperger (Professor für Wirtschaftsrecht)
- Raymund Breu (Ex-Finanzchef Novartis, Verwaltungsrat Swiss Re)
- Gerold Bühler (Präsident Economie-suisse, Verwaltungsrat Swiss Life)
- Hermann Geiger (Geschäftsleitungsmitglied Swiss Re)
- Ulrich Körner (Management UBS)
- Urs Rohner (Vizepräsident CS)
- Rolf Soiron (Präsident Holcim)
- Dieter Wemmer (Finanzchef Zurich)

UBS und Credit Suisse sollen sich «Cocos» halten

Die Expertenkommission macht im Detail folgende Vorschläge:

- Die systemrelevanten Banken sollen 10 Prozent der Aktiven mit **hartem Eigenkapital** absichern. Als hart gelten einbezahltes Eigenkapital, Gewinnvorräte und offene Reserven. Für weitere 9 Prozent der Aktiven sollen die Banken sogenannte «Cocos» (Contingent Convertible Bonds) halten. Das sind neue Kapitalinstrumente, die beim Unterschreiten definierter Eigenkapitalquoten automatisch in Eigenkapital gewandelt werden. Total belaufen sich die geforderten Finanzpolster auf 75 Milliarden Franken je Bank.

- Für den Fall, dass es bei einer erneuten Finanzkrise zum Konkurs einer Grossbank käme, sollen diese Krisenszenarien für die Weiterführung der volkswirtschaftlich wichtigen Geschäftsteile entwickeln. So könnten der **Zahlungsverkehr** oder das **Kreditwesen** in einer eigenständigen Gesellschaft weitergeführt werden. Solche Notfallpläne sollen die Banken selbst entwerfen. Wenn dies nicht passiert, kann der Staat zu Zwangsmassnahmen greifen.
- Deutlich Abstand nehmen die Experten von Forderungen der politischen Pole. Wie bereits in ihrem Zwischenbericht spricht sich die Kom-

mission dagegen aus, dass der Staat Grossbanken zerschlagen oder in ihrer Grösse beschränken soll. Auch eine Regulierung von Löhnen oder **Boni**, ein **Eigenhandelsverbot** oder spezielle Steuern lehnt sie ab.

- Die Übergangsfrist für die neuen Regeln dauert bis Ende 2018. Als Erstes muss aber das Parlament die **gesetzliche Grundlage** schaffen. Kommissionspräsident Peter Siegenthaler hofft, dass das Paket im nächsten Jahr ins Parlament kommt. Bevor es soweit ist, muss sich der Bundesrat mit dem Bericht befassen. Zudem wird es voraussichtlich eine Vernehmlassung dazu geben. (sda)