

Das Schweizer Too-big-to-fail-Regime

Aufgrund der Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008 musste weltweit vielerorts der Staat eingreifen, um grosse und vernetzte Finanzinstitute zu retten. Um dies in Zukunft in der Schweiz zu vermeiden, hat das Parlament eine gezielte Regulierung erlassen. Die Umsetzung der entsprechenden Vorschriften ist im Gang.

Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008 musste in zahlreichen Ländern der Staat eingreifen, um grosse und vernetzte Finanzinstitute zu retten. Die Turbulenzen lösten teilweise eine Kettenreaktion innerhalb des Finanzmarktes aus und hatten auch Auswirkungen auf die Realwirtschaft. Die betroffenen Institute sind folglich too big to fail, das heisst zu gross, um fallengelassen zu werden. Sie erbringen volkswirtschaftlich unverzichtbare Dienstleistungen, die nicht innerhalb einer kurzen Frist ersetzbar sind. Um in Zukunft staatliche Rettungsmassnahmen für systemrelevante Finanzinstitute und damit mögliche Kostenfolgen für den Steuerzahler zu minimieren, hat die Schweiz eine gezielte Too-big-to-fail-Regulierung erlassen.

Um in Zukunft staatliche Rettungsmassnahmen für systemrelevante Finanzinstitute und damit mögliche Kostenfolgen für den Steuerzahler zu minimieren, hat die Schweiz eine gezielte Too-big-to-fail-Regulierung erlassen.

Der staatliche Rettungszwang systemrelevanter Finanzinstitute bringt eine Reihe von Problemen mit sich: Erstens wirkt die Staatsgarantie wie eine Subvention und führt zu Wettbewerbsverzerrungen, da Too-big-to-fail-Institute eine bessere Bonität und somit tiefere Finanzierungskosten aufweisen. Zweitens kann die Aussicht auf staatliche Unterstützung die Risikobereitschaft der Institute erhöhen. Drittens fällt die disziplinierende Wirkung der Konkursdrohung dahin. Viertens tragen die Steuerzahler ein enormes finanzielles Risiko. Fünftens hebt die staatliche Rettung von privatwirtschaftlichen Firmen die freie Marktordnung aus.

Regulatorische Antwort auf die Too-big-to-fail-Problematik

Sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz wurde aufgrund der Krisenerfahrung mit Nachdruck an regulatorischen Massnahmen zur Eindämmung der Too-big-to-fail-Problematik gearbeitet. So wurden Beurteilungskriterien für die Systemrelevanz von Banken erarbeitet und 29 global systemrelevante Banken identifiziert – darunter die UBS und die Credit Suisse. Darüber hinaus wurden Minimalvorgaben für Kapital und Liquidität sowie in der Krisenvorbereitung erlassen.



In der Schweiz hat eine Expertengruppe aus Vertretern von Behörden, Privatwirtschaft und Wissenschaft im September 2010 Empfehlungen zur Limitierung der volkswirtschaftlichen Risiken von Grossunternehmen vorgelegt. Die Empfehlungen betreffen in erster Linie grosse Finanzinstitute und sind bis Ende 2013 auf Gesetzes- und Verordnungsstufe umgesetzt worden. Die Schweizerische Nationalbank ist für die Bezeichnung von systemrelevanten Banken verantwortlich. So bezeichnete sie bis anhin die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse, die Zürcher Kantonalbank sowie den Raiffeisen-Verbund als solche.

Die Schweiz legte mit ihrer Too-big-to-fail-Regulierung ein Konzept vor, mit dem sich die einzelnen Massnahmen ergänzen und verstärken.

Too-big-to-fail-Regime in der Schweiz: vier Kernmassnahmen

Die schweizerische Too-big-to-fail-Regulierung setzt auf Massnahmen zur Reduktion der Ausfallwahrscheinlichkeit und zur Verbesserung von Sanierung und Liquidierbarkeit. Sie beinhaltet vier Kernmassnahmen: Erstens sind systemrelevante Banken verpflichtet, höhere Eigenmittel zur Verlustdeckung aufzubauen. Damit verbunden sind risikogewichtete Vorgaben und zur Absicherung vor zu tiefen Risikogewichten auch eine Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio). Die Anforderungen variieren je nach Bilanzgrösse und Marktanteil der als systemrelevant bezeichneten Bankdienstleistungen.

Zweitens wird die Resistenz der Bank gegenüber einem Liquiditätsschockereignis mit einem besonderen Liquiditätsregime verbessert. Die systemrelevanten Banken müssen ihre Netto-Liquiditätsabflüsse bis zu dreissig Tagen aus einem von ihnen gehaltenen Liquiditätspuffer decken können.

Drittens wird frühzeitig mit der Vorbereitung für den Krisenfall begonnen. Über den Notfallplan muss die Weiterführung von systemrelevanten Dienstleistungen im Insolvenzfall gewährleistet werden. Neu sollen zudem Anleihegläubiger an anfallenden Verlusten beteiligt werden – mit dem sogenannten Bail-in. Damit soll verhindert werden, dass Mittel des Steuerzahlers für eine Rettung eingesetzt werden. Allerdings muss die Gläubigerhierarchie gewahrt werden: Zuerst tragen die Aktionäre und dann die Fremdkapitalgeber Verluste. Ausgenommen sind in jedem Fall besicherte, privilegierte und verrechenbare Kundenforderungen.

Als vierte Massnahme wurde das rechtliche Instrumentarium zur Sanierung und Abwicklung von Finanzinstituten angepasst.

Die Schweiz legte mit ihrer Too-big-to-fail-Regulierung ein Konzept vor, mit dem sich die einzelnen Massnahmen ergänzen und verstärken. So wird eine Verbesserung der Sanier- und Abwicklungsfähigkeit mit Rabatten auf die Eigenmittel honoriert.

Stand der Umsetzung

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird von der FINMA eng begleitet. Die Grossbanken sind daran, ihre Fähigkeit zu stärken, Verluste tragen zu können. Sie haben bereits das Liquiditätsregime implementiert und Stabilisierungspläne erstellt. Auch die von der FINMA erarbeiteten institutsspezifischen Sanierungs- und Abwicklungspläne der Grossbanken liegen in einer ersten Fassung vor. Diese gilt es schrittweise weiterzuentwickeln. Zudem kündigten die beiden Grossbanken an, eine separate Rechtseinheit für das Schweizer Geschäft zu gründen. Der Bundesrat überprüft die Wirksamkeit der Massnahmen erstmals im Frühjahr 2015 und danach alle zwei Jahre.