

Sperrfrist: 22. April 2010, 12.00 Uhr

Zwischenbericht

**der Expertenkommission zur Limitierung von
volkswirtschaftlichen Risiken durch Gross-
unternehmen**

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Auftrag der Eidgenössischen Räte, Einsetzung der Expertenkommission	5
1.3 Problemstellung.....	6
1.4 Bisherige Massnahmen in der Schweiz	7
1.5 Übersicht über die TBTF-Diskussion auf internationaler Ebene.....	8
2 Arbeits- und Zeitplanung der Expertenkommission	9
3 Zwischenergebnisse der Expertenkommission	11
3.1 Definition des Begriffs <i>Too big to fail</i>	11
3.2 Kosten und Nutzen von Grossunternehmen für die Volkswirtschaft.....	12
3.3 Ausprägungen des TBTF in der Schweizer Volkswirtschaft.....	13
3.4 TBTF im Finanzsektor	14
3.5 Ökonomische und juristische Kriterien zur Beurteilung von Massnahmen	18
4 Stossrichtung für Massnahmen auf Gesetzesstufe	22
4.1 Übersicht möglicher Massnahmen	22
4.2 Vorgeschlagene Kernmassnahmen.....	23
4.3 Weiter zu prüfende Massnahmen.....	27
4.4 Verworfenne Massnahmen.....	27
4.5 Steuerliche Massnahmen	28
5 Weiteres Vorgehen der Expertenkommission	28
Anhang	
A1 Mitglieder der Expertenkommission	30
A2 Übersicht internationaler TBTF-Initiativen	31
A3 Übersichtstabelle möglicher Massnahmen	40
A4 Vorschlag zur Anpassung des Bankengesetzes	42
A4.1 Teilrevision Bankengesetz, 5. Abschnitt: Systemrelevante Banken	42
A4.2 Kurzerläuterung zur Teilrevision Bankengesetz, 5. Abschnitt: Systemrelevante Banken.....	44
A4.3 Teilrevision Bankengesetz, 6. Abschnitt: Zusätzliches Gesellschaftskapital	46
A4.4 Kurzerläuterung zur Teilrevision Bankengesetz, 6. Abschnitt: Zusätzliches Gesellschaftskapital	48
A5 Glossar	51

Zusammenfassung

Die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat eindrücklich gezeigt, dass Finanz- und Arbeitsplatz eng verknüpft sind. Eine Gefährdung der Finanzstabilität kann daher auch die restliche Wirtschaft stark in Mitleidenschaft ziehen. Aus diesem Grund wurden grosse, systemrelevante Finanzinstitute in Schieflage als „*too-big-to-fail*“ (TBTF) eingestuft und durch staatliche Interventionen massiv gestützt. Diese umfassende Unterstützung, insbesondere von Finanzinstitutionen, ist ordnungspolitisch äusserst problematisch, setzt Anreize für ein übermässig riskantes Geschäftsgebaren, verfälscht den Wettbewerb und belastet in einem bisher nicht gekannten Ausmass die Staatshaushalte.

Ohne weitere Massnahmen gegen die Risiken, die von systemisch relevanten Grossunternehmen ausgehen, werden potentielle Krisen vermutlich auch in Zukunft umfassende staatliche Interventionen erfordern. Diese sind ordnungspolitisch kaum vertretbar und drohen die finanzielle Handlungsfähigkeit vieler Staaten zu überfordern. Daher ist eine eingehende Analyse der von Grossunternehmen ausgehenden Risiken dringend erforderlich. Auf dieser Basis sollten effiziente und wirksame Gegenmassnahmen ergriffen werden, mit denen Systemrisiken eingedämmt werden können.

Der Bundesrat hat vor diesem Hintergrund im November 2009 eine Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen eingesetzt. Diese wurde beauftragt (1) den Begriff des „*too-big-to-fail*“ zu definieren, (2) zu analysieren, welchen Nutzen Grossunternehmen in allen Wirtschaftsbranchen bieten bzw. welche Folgen ein Kollaps für die Volkswirtschaft hätte, (3) aufzuzeigen, wie die von Grossunternehmen ausgehenden Risiken für die Volkswirtschaft klein gehalten werden können, und schliesslich (4) mögliche Ansatzpunkte und Handlungsprioritäten aufzuzeigen.

Die Expertenkommission wird im Herbst 2010 dem EFD einen Abschlussbericht mit einer umfassenden Analyse sowie Empfehlungen für ein Massnahmenpaket zur Begegnung der TBTF-Problematik vorlegen.

Mit dem vorliegenden Zwischenbericht werden erste Ergebnisse der Analyse präsentiert. Ferner wird die Stossrichtung der zu ergreifenden Massnahmen aufgezeigt und über die weiteren, bevorstehenden Arbeitsschritte orientiert. Schliesslich werden gesetzliche Bestimmungen für systemrelevante Banken formuliert, die im Bankengesetz einzufügen wären.

Eine eingehende Analyse der Problematik des TBTF erfordert eine klare Definition der verwendeten Begriffe. So wird ein Unternehmen dann als TBTF eingestuft, wenn der Staat es nicht untergehen lassen kann. Die Systemrelevanz der erbrachten Leistungen sowie deren mangelnde Substituierbarkeit durch andere Marktteilnehmer bilden die Grundpfeiler für eine solche Einstufung. Konkrete Kriterien der Grösse, der Marktkonzentration, der Vernetzung sowie der Substituierbarkeit erleichtern die praktische Anwendung dieser Konzepte. Auf dieser Grundlage werden in erster Linie die beiden Grossbanken als die relevanten TBTF-Unternehmen in der Schweiz identifiziert.

Die Expertenkommission hat eine erste Analyse durchgeführt und eine ausführliche Liste von Massnahmen zur Reduktion der TBTF-Problematik erstellt. Dabei schlägt sie eine Auswahl von Kernmassnahmen in den Bereichen *Eigenmittel*, *Liquidität* und *Risikoverteilung* vor. Zudem werden Massnahmen zur *Organisation und zu den rechtlichen Strukturen* vorgeschlagen. Diese sind anzuordnen, wenn die systemrelevanten Banken nicht sicherstellen können, dass ihre Organisation im Insolvenzfall die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet. Die Expertenkommission ist der Meinung, dass die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage notwendig ist, um für systemrelevante Banken in diesen vier Bereichen besondere Anforderungen anzuordnen. Zusätzlich ist der verstärkte Einsatz von *Kapitalinstrumenten* vorzusehen, welche es den Banken erleichtern, im Hinblick auf Krisensituationen Eigenmittel von Privaten durch Umwandlung von Fremdkapital oder am Kapitalmarkt zu be-

schaffen. Die Kommission hat für die Kernmassnahmen und für die Kapitalinstrumente entsprechende Gesetzesentwürfe verfasst.

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Grundlagen setzen einen allgemeinen Rahmen. In der Folge sind die Massnahmen zu konkretisieren. Im Mittelpunkt der Konkretisierung der Massnahmen müssen Grad und Effizienz der Zielerreichung einerseits und mögliche Kosten und Nebenwirkungen andererseits stehen. Damit kann ein ausgewogenes Massnahmenpaket gefunden werden. Dabei sind die seit Herbst 2008 in der Schweiz bereits zur Eindämmung der TBTF-Problematik getroffenen Massnahmen sowie die internationalen Entwicklungen zur Verschärfung der regulatorischen Anforderungen zu berücksichtigen.

Neben den Kernmassnahmen wurden weitere Massnahmen identifiziert, die weiterverfolgt werden und vertieft zu prüfen sind. Diese umfassen die Bereiche der Finanzmarktinfrastruktur und der Insolvenzverfahren. In diesem Zusammenhang stehen auch die Vorschläge zur Auslagerung von Geschäftsbereichen auf Übergangsbanken („bridge banks“), welche der Bundesrat voraussichtlich noch vor der Sommerpause dem Parlament zur Revision des Bankeninsolvenzrechts unterbreiten wird.

Zudem konnten aus dem Katalog möglicher Massnahmen, jene Massnahmen identifiziert werden, die übermässig in das Geschäftsmodell der Banken eingreifen oder falsche Anreize setzen. Diese Massnahmen werden nicht weiter verfolgt.

Die Expertenkommission empfiehlt, den Gesetzgebungsprozess nur einmal auszulösen. Dies setzt voraus, dass eine Vernehmlassung auf der Basis des Schlussberichtes der Expertenkommission in Kenntnis der konkretisierten Kernmassnahmen, der Ergebnisse der vertieften Abklärungen zu weiteren Massnahmen sowie der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu eröffnen ist.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Grossunternehmen sind für die Schweizer Volkswirtschaft von erheblicher Bedeutung. Unter anderem prägen sie den Finanzsektor und hier insbesondere den Bankensektor. Charakteristisch für diesen Sektor in der Schweiz ist dabei die Marktstruktur mit zwei international tätigen Grossbanken mit hohem inländischen Marktanteil und den eher binnenorientierten Raiffeisen-, Kantonal- und Regionalbanken. Diese Strukturen bieten ökonomische Vorteile, sind aber auch mit systemischen Risiken verbunden.

Wie die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat, gibt es eine enge Verknüpfung zwischen Finanzplatz und Werkplatz. Eine Gefährdung der Finanzstabilität stellt daher auch für die restliche Wirtschaft eine erhebliche Bedrohung dar. Die Finanzkrise hat auch unmissverständlich offengelegt, dass systemrelevante Finanzinstitute im Extremfall durch staatliche Interventionen massiv gestützt werden. Mehr als zwei Drittel der einhundert weltweit grössten Banken erhielten in den letzten zwei Jahren in der einen oder anderen Form staatliche Unterstützung, mit vielerorts erheblichen, teilweise dramatischen Konsequenzen für den Staatshaushalt.

Ohne Massnahmen gegen die Risiken, die von systemisch relevanten Grossunternehmen ausgehen, werden zukünftige Krisen weiterhin staatliche Interventionen erfordern. Diese drohen jedoch die finanzielle Handlungsfähigkeit der betroffenen Staaten zu überfordern. Aus diesem Grund ist eine eingehende Analyse der von Grossunternehmen ausgehenden Risiken dringend erforderlich.

1.2 Auftrag der Eidgenössischen Räte, Einsetzung der Expertenkommission

In der Finanzkrise war das finanzielle Engagement von Bund und Schweizerischer Nationalbank (SNB) zur Stabilisierung des Finanzsystems in absoluten Zahlen bedeutend. Die Staatsintervention zur Stützung der UBS diente der Abwendung eines erheblichen volkswirtschaftlichen Schadens. Sie war jedoch mit beträchtlichen Risiken für den Steuerzahler verbunden. Vor diesem Hintergrund hat eine Reihe parlamentarischer Vorstösse die Untersuchung von Möglichkeiten zur Reduktion der Risiken von Grossunternehmen für die Schweizer Volkswirtschaft verlangt.

In der Motion „Verhinderung von untragbaren Risiken für die Schweizer Volkswirtschaft“ (08.3649) vom 3. Oktober 2008 der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei wurde der Bundesrat beauftragt, eine hochkarätige Expertenkommission unter Einbezug von Vertretern von Schweizer Finanzunternehmen, der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der SNB einzusetzen. Diese Motion wurde in der Sommersession 2009 vom Parlament überwiesen. Mit dem Bundesratsbeschluss vom 4. November 2009 wurde sodann die Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen (im Folgenden „Expertenkommission“) eingesetzt.¹

¹ Eine Liste der Kommissionsmitglieder ist im Anhang A1 beigefügt.

Die Expertenkommission wurde beauftragt, einen Bericht zu erstellen, der dem EFD im Herbst 2010 zu unterbreiten ist, der

- (1) den Begriff „too-big-to-fail“ definiert und mögliche Ausprägungen untersucht,
- (2) analysiert, welchen Nutzen Grossunternehmen in allen Wirtschaftsbranchen bieten bzw. welche Folgen ein Kollaps eines solchen Grossunternehmens für die Volkswirtschaft hätte,
- (3) aufzeigt, wie die von Grossunternehmen ausgehenden Risiken für die Volkswirtschaft verkleinert werden können, wobei Wirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsaspekten dabei gebührend Rechnung zu tragen ist,
- (4) mögliche Ansatzpunkte und Handlungsprioritäten aufzeigt.

1.3 Problemstellung

Staatsinterventionen zur Rettung von systemisch relevanten Unternehmen beruhen auf dem Verständnis, dass die Folgen einer Insolvenz die Systemstabilität gefährden und untragbare Kosten für die betroffenen Volkswirtschaften mit sich bringen können. Diese Einstufung eines Unternehmens als TBTF entspricht somit einer impliziten Staatsgarantie. Wenn der Staat ein Unternehmen als TBTF einstuft und daher bei eingetretener oder drohender Insolvenz zwangsläufig unterstützen muss, wird ein zentraler Sanktionsmechanismus des Marktes ausgehebelt. Dies kann zu erheblichen Fehlanreizen für die Marktakteure führen und deren Verhalten derart beeinflussen, dass sie im Vertrauen auf die Staatsgarantie unangemessen hohe Risiken eingehen. Dabei entstehen dem Gemeinwesen nicht nur dann Kosten, wenn eine staatliche Intervention tatsächlich erforderlich wird, sondern bereits durch die marktverzerrende Wirkung der impliziten Staatshaftung für TBTF-Unternehmen.

Die Systemrelevanz führt auch zu indirekten Kosten (negativen externen Kosten), indem gewisse Risiken einer Unternehmung auf die gesamte Volkswirtschaft bzw. die Steuerzahler übertragen werden. Diese Risikoübernahme wird entgegen dem Verursacherprinzip nicht entschädigt. Dadurch werden die Risikokosten verzerrt, es werden falsche Anreize gesetzt, systemrelevante Unternehmungen gehen zu hohe Risiken ein, und sie können sich zu günstig refinanzieren.

Die jüngste Krise hat gezeigt, dass dieses in der wissenschaftlichen Literatur bereits lange diskutierte Problem keineswegs nur theoretischer Natur ist. Die weltweite massive staatliche Unterstützung, insbesondere von Finanzinstitutionen, hat die Staatshaushalte vor weitere, erhebliche Herausforderungen gestellt. Grundsätzlich muss sich die TBTF-Problematik nicht auf den Finanzsektor beschränken. Wie die späteren Kapitel dieses Berichts darlegen werden, ist sie jedoch in diesem Wirtschaftssektor aufgrund seiner spezifischen Eigenheiten besonders ausgeprägt.

Für die Schweiz hat sich im Zuge der Finanzkrise gezeigt, dass die Stützung einer Grossbank die Mobilisierung umfassender Mittel erfordert. Aufgrund der relativen Grösse einzelner Unternehmen im Vergleich zur Finanzkraft des Staates birgt eine implizite Staatshaftung ein erhebliches Risiko für den Staat und das Gemeinwesen. Aus diesem Grund sind eine umfassende Analyse der TBTF-Problematik und die Entwicklung geeigneter Gegenmassnahmen unverzichtbar und dringend.

Mit Blick auf den Auftrag des Bundesrates an die Expertenkommission gilt es daher zu untersuchen, welche Möglichkeiten sich den politischen Entscheidungsträgern und Aufsichtsbehörden bieten, der TBTF-Problematik zu begegnen. Dies erfordert eine möglichst klare Abgrenzung des Problems. Es gilt ferner darzulegen, wie mögliche Massnahmen umgesetzt

werden können. Dazu ist eine breit angelegte Analyse der Vorschläge hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, Anwendbarkeit und Effizienz essentiell. Ferner ist aufzuzeigen, welche Zuständigkeiten sich für die Umsetzung der Massnahmen anbieten und inwieweit hierfür gesetzliche und aufsichtsrechtliche Anpassungen erforderlich sind

1.4 Bisherige Massnahmen in der Schweiz

Im internationalen Vergleich hatte die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) unter ihrem als «Swiss Finish» bezeichnetem Ansatz schon immer strengere Mindest-Eigenmittelanforderungen an die von ihr beaufsichtigten Institute gestellt. Im Zuge der Finanzkrise haben sich im Eigenhandel mit risikoreichen Positionen erhebliche Verluste realisiert, gegenüber welchen selbst der bisher als konservativ geltende «Swiss Finish» sich als ein deutlich zu mildes Eigenmittel-Regime herausstellte. Die EBK ergriff daher im Herbst 2008 in enger Zusammenarbeit mit der SNB zwei wesentliche Massnahmen, welche eine Verschärfung des Eigenmittel-Regimes für die Grossbanken UBS und Credit Suisse beinhalten. So wurden die Eigenmittelerfordernisse erhöht und neu durch eine ungewichtete Eigenkapitalanforderung (Leverage Ratio) ergänzt.

- Durch die erhöhten Eigenmittelpuffer (Zielgrösse von 200 Prozent und Interventionsstufe von 150 Prozent der minimalen Anforderung) können Krisen zwar nicht verhindert, allfällige Verluste aber besser absorbiert werden.
- Die Leverage Ratio (Verschuldungsgrad) begrenzt als neue risikounabhängige Messgrösse den mittels Fremdkapital finanzierten Bilanzteil, wobei das volkswirtschaftlich wichtige inländische Kreditgeschäft von der Massnahme ausgenommen wurde.

Beide Massnahmen müssen unter Berücksichtigung der Situation auf den Finanzmärkten stufenweise bis 2013 erfüllt werden. Sie waren im Interesse der Vertrauensbildung unumgänglich und effektiv. Der Fortschritt der Umsetzung wird von der FINMA eng überwacht.

Hinsichtlich der Liquiditätshaltung steht die Umsetzung eines Spezialregimes beider Grossbanken unmittelbar vor dem Abschluss. Die neue Regelung soll die Robustheit beider Banken im Falle einer schweren Liquiditätskrise, d.h. die Kombination von schwerer Marktkrise mit spezifischer Institutskrise, sicherstellen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass momentan die Schweizer Vorschriften zur Risikoverteilung den EU-Normen angepasst werden. Dies stellt im Bereich der Interbankforderungen eine Verschärfung dar.

Auch die Grossbanken haben ihrerseits Massnahmen umgesetzt. Sie haben ihre Kapitalbasis gestärkt (im 4. Quartal 2009 betrug die Tier 1 Ratio der UBS 15,4%, die der CS 16,3%), ihre Risiken reduziert und die Bilanzen verkürzt (2007 bis 2009 um 41% bei der UBS bzw. um 27% bei der CS). Durch Ersetzung kurzfristiger durch länger laufende Refinanzierungen haben sie die Liquiditätsrisiken verringert. Das Risikomanagement und die Risikokontrollen wurden überarbeitet und verbessert. Die Grossbanken haben ihr Geschäftsmodell teilweise angepasst. Um die Vorbereitung auf eine eventuelle zukünftige Krise zu verbessern, haben die Grossbanken ihre Notfallpläne in den Bereichen Kapital, Liquidität und Finanzierung sowie Business-Continuity verstärkt.

Während die bisher ergriffenen Massnahmen einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, genügen sie nicht, um das Problem der durch die implizite Staatsgarantie verzerrenden Effekte einzuschränken. Insbesondere bleibt unwahrscheinlich, dass ein systemrelevantes Bankinstitut auch unter widrigsten Umständen ohne Staatshilfe stabilisiert oder geordnet, also ohne systemgefährdende Externalitäten abgewickelt werden könnte. Daher sind weitere Schritte - wie unter Ziffer 4 begründet wird - notwendig, um die von systemrelevanten Institu-

ten ausgehenden Risiken für die Volkswirtschaft und die Stabilität des Finanzsystems dauerhaft zu vermindern.

1.5 Übersicht über die TBTF-Diskussion auf internationaler Ebene

Angesichts der Gefahr eines globalen Dominoeffektes nach dem Zusammenbruch der US Investmentbank Lehman Brothers im Herbst 2008 sahen sich viele Regierungen der Industrieländer gezwungen, durch umfangreiche staatliche Kapitalhilfen, Garantien und die Übernahme von illiquiden Aktiven die Märkte und einzelne Banken zu stützen. Gleichzeitig senkten die wichtigsten Zentralbanken die Zinsen massiv und stellten mittels unkonventioneller Geldpolitik grosszügige Liquiditätshilfen bereit. Ergänzend verabschiedeten viele Staaten umfangreiche fiskalische Stabilisierungsmassnahmen, um die sich abzeichnende globale Konjunkturkrise (Rückgang des Bruttoinlandsproduktes, Anstieg der Arbeitslosigkeit) zu mindern. Die Krise sowie die eingeleiteten Rettungs- und Stützungsmaßnahmen haben in zahlreichen Staaten zu beunruhigenden Haushaltsdefiziten und hohen Verschuldungsquoten geführt.

Aufgrund der Dimension der Finanzkrise wurde auf internationaler Ebene eine erhebliche Anzahl von Reformprojekten im Bereich der Finanzmarktregulierung und –aufsicht angegangen. Die G20 hat dabei die politische Federführung übernommen. Sie hat mehrfach ihren Willen zu einer besseren und umfassenderen Regulierung und Aufsicht des weltweiten Finanzsystems bekräftigt. Dem Umgang mit systemrelevanten Instituten wird dabei höchste Priorität eingeräumt.

Die G20-Staaten haben deshalb das Financial Stability Board (FSB) mit der Ausarbeitung von Empfehlungen zur Reduktion von Risiken im Zusammenhang mit systemischen internationalen Finanzinstituten betraut. Diese sollen der G20 im Herbst 2010 in einem Bericht unterbreitet werden. Ein Zwischenbericht ist für Juni 2010 geplant. Das FSB hat dazu verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt und verfolgt die entsprechenden Initiativen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) sowie der IOSCO, der Organisation der Wertschriftenaufsichtsbehörden. Dabei übt das FSB erheblichen Einfluss auf die Tätigkeit der genannten Gremien aus.

Im für die Bankenregulierung massgeblichen Basler Ausschuss sind die Diskussionen über die anzugehenden Reformen inzwischen weit fortgeschritten. Eine generelle Verschärfung der Kapitalerfordernisse² und die Einführung einer Beschränkung des Verschuldungsgrads (sog. Leverage Ratio) gelten als sicher. Die Verabschiedung von revidierten Liquiditätsanforderungen steht unmittelbar bevor. An strengeren Anforderungen für systemrelevante Institute wird mit Hochdruck gearbeitet. Voraussichtlich werden Kapital- und Liquiditätszuschläge verlangt, welche über die sektorweit zu erfüllenden Anforderungen hinausgehen.

Neben diesen quantitativen Anforderungen beziehen sowohl das FSB wie auch der Basler Ausschuss qualitative Forderungen z.B. im Bereich Organisation, Risikomanagement und Struktur in ihre Überlegungen mit ein. Weiter arbeiten FSB und Basler Ausschuss an Grundsätzen zum Krisenmanagement und der geordneten Auflösung bzw. der Liquidation von Banken. Aufgrund divergierender Interessen der beteiligten Länder sind hierzu allenfalls langfristig Lösungen zu erwarten.

² Die Auflagen umfassen die Verbesserung der Kapitalqualität, die Erhöhung der Kapitalerfordernisse - insbesondere auch im Bereich des Handelsbuches - und den Aufbau antizyklischer Kapitalpuffer.

Die Europäische Union hat die Schaffung eines Gremiums für Makroaufsicht und Systemrisiken (European Systemic Risk Board) beschlossen, welches insbesondere die Risiken der international tätigen, systemisch relevanten Institute beobachten soll. Generell soll dieses die Wechselwirkung zwischen dem makroökonomischen Umfeld, dem Finanzsystem sowie massgeblichen Instituten verfolgen und entsprechende Empfehlungen für Regulierung und Aufsicht erarbeiten. Materiell wird im europäischen Raum insbesondere über die Einrichtung von Rettungsfonds nachgedacht, die von den Finanzinstituten solidarisch zu öffnen wären. Im Krisenfall sollten diese weniger zur Rettung als zur geordneten Abwicklung („Resolution“) von in Schieflage geratenen Instituten beitragen. In einer Studie bewertet die EU zudem Bankenabgaben, die sich am Grad der Fremdfinanzierung und der Höhe der Risiken orientieren, positiv.³ Es ist daher möglich, dass die EU die Möglichkeiten entsprechender Massnahmen weiterverfolgen wird.

In den USA haben Ende 2009 sowohl der Senat⁴ wie auch das Repräsentantenhaus⁵ Gesetzesvorschläge zum Thema Finanzstabilität erarbeitet, welche besondere Anforderungen an systemrelevante Institute in den Bereichen Kapital, Liquidität und Risikomanagement stellen. Zudem sollen Pläne zum Krisenmanagement ausgearbeitet werden, die eine geordnete Restrukturierung und Abwicklung eines Problem-instituts ohne staatliche Stützungs-massnahmen ermöglichen. Auch zur Diskussion steht die sog. „Volcker-Rule“, welche verlangt, den Eigenhandel vom restlichen Bankgeschäft zu trennen und damit den lizenzierten Banken den Eigenhandel zu verbieten. Der Eigenhandel wäre nur noch für Nicht-Banken, d.h. Institute ohne Zugang zu Zentralbankgeld und ohne Refinanzierung durch (gesicherte) Einlagen möglich. Zudem wird auf Basis der im Januar 2010 vorgeschlagenen „Financial Crisis Responsibility Fee“ über die Einführung von besonderen Abgaben oder Steuern für Banken diskutiert. Die Administration Obama beabsichtigt hiermit eine Rückerstattung der Ausgaben für das US-Stützungsprogramm „TARP“.

Auf internationaler Ebene ist die Diskussion über die konkreten, auf systemrelevante Banken anzuwendenden Anforderungen noch in vollem Gang. Strengere internationale Standards im Bereich von Kapital, Liquidität und Risikomanagement sind mit Sicherheit zu erwarten. Darüber hinaus sind im Bereich Krisenvorbereitung, Vorgaben zur Organisation und Struktur von Finanzinstituten wahrscheinlich. Anhang A2 bietet eine Übersicht der wichtigsten laufenden internationalen Initiativen.

2 Arbeits- und Zeitplanung der Expertenkommission

Die Expertenkommission hat im Dezember 2009 ihre Arbeit aufgenommen mit dem Ziel, im Herbst 2010 einen Abschlussbericht zu veröffentlichen. Diese Planung trägt dem zeitlichen Ablauf wichtiger internationaler Initiativen Rechnung. Von grösster Bedeutung sind dabei die Arbeiten des Financial Stability Boards (FSB), die ebenfalls im Herbst dieses Jahres in einen Bericht münden sollen.

³ Europäische Kommission, „Innovative financing at a global level“, April 2010.

⁴ US-Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Restoring American Financial Stability – Discussion Draft, November 2009, http://banking.senate.gov/public/_files/FinancialReformDiscussionDraft111009.pdf

⁵ US-House of Representatives, The Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Dezember 2009, http://financialservices.house.gov/Key_Issues/Financial_Regulatory_Reform/FinancialRegulatoryReform/hr4173_eh.pdf, Zusatzmaterial unter http://financialservices.house.gov/Key_Issues/Financial_Regulatory_Reform/Financial_Regulatory_Reform.html

Mit dem vorliegenden Zwischenbericht präsentiert die Expertenkommission erste Ergebnisse ihrer Analyse (Ziffer 3 des Zwischenberichts), zeigt die Stossrichtung der zu ergreifenden Massnahmen auf (Ziffer 4 sowie Anhang A4 für einen ersten Entwurf einer Revision des Bankengesetzes) und orientiert über die weiteren, bevorstehenden Arbeitsschritte. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass der Bundesrat sowie die interessierte Öffentlichkeit zeitnah über das bisher Erarbeitete informiert werden. Dies scheint insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen Dynamik auf internationaler Ebene angezeigt, die - wie bereits in Ziffer 1.5 dargelegt - in einer Vielzahl Initiativen zur Begegnung der TBTF-Problematik ihren Ausdruck findet. Der Zwischenbericht verschafft hierzu einen Überblick und erleichtert somit das Verständnis der komplexen und vielfach miteinander verbundenen Überlegungen und Diskussionen auf nationaler wie auch internationaler Ebene. Er setzt die laufenden Arbeiten der Expertenkommission somit in einen geeigneten Kontext.

Die Expertenkommission hat bislang fünfmal getagt. In einem ersten Schritt wurden die erforderlichen Arbeiten auf die einzelnen Mitglieder der Kommission verteilt. Die von den Mitgliedern erstellten Beiträge wurden anschliessend in der Kommission diskutiert. Mit dem vorliegenden Zwischenbericht können nun die Kernelemente dieser Beiträge präsentiert werden, wie sie von der Expertenkommission verabschiedet wurden.

Sie beinhalten:

- eine Definition des TBTF (Ziffer 3.1),
- eine Abschätzung der Kosten und Nutzen von Grossunternehmen für die Volkswirtschaft (Ziffer 3.2),
- eine Darstellung der Ausprägungen des TBTF in der Schweizer Volkswirtschaft (Ziffer 3.3) und
- im Finanzsektor im Besonderen (Ziffer 3.4) sowie
- die Kriterien zur Beurteilung möglicher Massnahmen (Ziffer 3.5).

Entsprechend ihres Auftrags ist die vorliegende Analyse der Expertenkommission auf die Entwicklung geeigneter Stossrichtungen zur Begegnung der TBTF-Problematik ausgelegt. Die Analyse folgt dem Ansatz aus einer möglichst breit abgestützten Auswahl an potentiellen Massnahmen, jene herauszuarbeiten, die aufgrund ökonomischer und juristischer Kriterien den grössten Erfolg versprechen.

Die Hauptergebnisse des Zwischenberichts sind in Ziffer 4 dargelegt. Die Expertenkommission schlägt eine Auswahl von Kernmassnahmen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Organisationsstruktur und Risikoverteilung vor (Ziffer 4.2). Zusätzlich ist auch der verstärkte Einsatz von Kapitalinstrumenten vorzusehen. Die Kommission ist der Meinung, dass die Reduktion der TBTF-Problematik die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage erfordert, welche besondere Anforderungen an systemrelevante Banken in diesen Bereichen erfordert. Dazu hat die Kommission einen entsprechenden Gesetzesvorschlag verfasst (Anhang A4). Dieser setzt einen allgemeinen Rahmen und erfordert eine zusätzliche Priorisierung und Konkretisierung der Massnahmen im Hinblick auf ihre Anwendung. Gleichzeitig zeichnet sich auf Basis der bisherigen Arbeiten bereits ab, welche weiteren Massnahmen noch einer Überprüfung zu unterziehen sind (Ziffern 4.3 und 4.5) und welche Massnahmen nicht als geeignet eingestuft werden (Ziffer 4.4).

Für die Ausarbeitung des Abschlussberichtes im Herbst 2010 werden in drei Bereichen Schwerpunkte gesetzt:

- (1) Konkretisierung der präventiven und schadensbegrenzenden Massnahmen entlang des gesetzten Kriterienkatalogs unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

(2) Abgleich der eigenen Massnahmenvorschläge mit den Empfehlungen des FSB sowie anderer internationaler Gremien.

(3) Vertiefung juristischer Fragen bezüglich der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen.

3 Zwischenergebnisse der Expertenkommission

3.1 Definition des Begriffs *Too big to fail*

Die Analyse der TBTF-Problematik erfordert eine klare Definition der verwendeten Begriffe. So wird ein Unternehmen dann als TBTF eingestuft, wenn der Staat es nicht untergehen lassen kann.⁶ Im Mittelpunkt der Diskussion steht aus Sicht der Expertenkommission der Begriff der „systemischen Relevanz“.

Folgende Bedingungen sind zu erfüllen, damit ein Unternehmen als systemrelevant kategorisiert wird:

- Das Unternehmen erbringt Leistungen, die für die Volkswirtschaft zentral sind und auf die grundsätzlich nicht verzichtet werden kann. Im Vordergrund stehen dabei Netzwerke und die Grundversorgung mit lebenswichtigen Gütern. Im Bereich des Finanzsektors stellen die Infrastruktur für den Zahlungsverkehr (Liquiditätsversorgung) oder die Finanzintermediation (Kreditwesen und Anlagemöglichkeiten) Beispiele für derartige, unabdingbare wirtschaftliche Leistungen dar.
- Andere Marktteilnehmer können die systemrelevanten Leistungen des Unternehmens nicht innerhalb der Frist ersetzen, die für die Volkswirtschaft tragbar ist. Unter widrigen Marktbedingungen kann die Substitution durch andere Marktteilnehmer zusätzlich erschwert sein. Die Zeit, welche für die Bereitstellung eines Ersatzes durch den Markt benötigt wird, bestimmt somit auch den Zeitrahmen für eine allfällige Intervention des Staates.

Für die praktische Einstufung eines Unternehmens als TBTF bedarf es expliziter Kriterien. Anhand dieser kann überprüft werden, ob die oben erwähnten Bedingungen erfüllt sind. Eine solche Einstufung ist dabei auf Basis einer Gesamtschau aller relevanten Kriterien vorzunehmen. Es muss festgehalten werden, dass ein eindeutiges Urteil nicht bei jedem Unternehmen gefällt werden kann. Drei Kriterien werden zur Einstufung herangezogen:⁷

(1) Grösse und Marktkonzentration. Dieses Kriterium ist erfüllt, wenn die Grösse beziehungsweise führende Stellung innerhalb eines Marktes verhindert, dass die unverzichtbaren Aktivitäten eines Unternehmens durch andere weitergeführt werden können. Zur Beurteilung der Grösse kann die Bilanzsumme einer Firma im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) herangezogen werden; die Marktanteile in systemrelevanten Märkten sind ein Mass für die Bedeutung einzelner Unternehmen.

(2) Vernetzung. Ein Unternehmen kann vielfältige und komplexe Geschäftsbeziehungen mit z.B. Kunden, Zulieferern und Investoren auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene aufweisen. Ein Ausfall würde somit schwerwiegende Konsequenzen für eine Vielzahl weite-

⁶ TBTF wird in diesem Bericht synonym für „too interconnected to fail“, „too complex to fail“ etc. verwendet.

⁷ Verschiedene Unternehmen, welche weder besonders gross oder vernetzt sind, können aufgrund eines identischen Risikoprofils in einer Krisensituation gleichzeitig in Schwierigkeiten geraten (sog. Gemeinschaftsrisiken). Die Substitution einzelner Unternehmen durch andere Marktteilnehmer kann dadurch in Frage gestellt werden. Die Anwendung von Massnahmen, die auf individuelle TBTF-Unternehmen ausgerichtet sind, ist zur Reduktion von Risiken, die von einer Vielzahl gleichartiger Unternehmen ausgehen, jedoch nicht zielführend und ist daher nicht im Fokus der Analyse.

rer Akteure mit sich bringen und könnte durch einen Ansteckungsprozess der gesamten Wirtschaft erheblichen Schaden zufügen.

(3) Mangelnde Substituierbarkeit. Die Substituierbarkeit von volkswirtschaftlich relevanten Funktionen durch den Markt nimmt tendenziell mit der Grösse oder der Vernetzung des entsprechenden Unternehmens ab. Marktspezifische Faktoren wie Krisen können zudem die Übernahme eines Unternehmens oder wichtiger Teile davon zusätzlich erschweren oder gar verhindern. Auch kann eine Übertragung der Funktion an andere Leistungserbringer innert nützlicher Frist nicht möglich sein. Von besonderer Bedeutung zur Beurteilung der Substituierbarkeit ist dabei die Dauer, während derer das Unternehmen systemrelevante Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann.

Wenn bei einem TBTF-Unternehmen eine staatliche Intervention die Finanzkraft des Staates übersteigen würde, ist es als „too big to be rescued“ (TBTBR) einzustufen. Ein Rettungsversuch hätte zur Folge, dass der Staat selbst untragbare Risiken eingehen müsste.

3.2 Kosten und Nutzen von Grossunternehmen für die Volkswirtschaft

Jedes Unternehmen erfüllt unabhängig von seiner Grösse aus volkswirtschaftlicher Sicht nützliche Funktionen: Es bietet Güter oder Dienstleistungen an, welche für den Konsum oder für Investitionen verwendet werden können. Dazu wird Arbeit und Kapital produktiv verwendet und via Löhne und Zinsen entsprechend entlohnt. Unternehmen sind somit aus zweifacher Sicht nützlich: Sie dienen einerseits als Arbeitgeber und andererseits als Produzenten von Produkten und Dienstleistungen.

Effizienzargumente für Grösse

Aus verschiedenen Gründen kann es sich für Unternehmen und deren Kunden lohnen, dass Unternehmen eine gewisse Grösse erreichen. In einigen Branchen zeigt sich, dass dadurch Effizienzgewinne erzielt werden können. In diesen Fällen steigen bis zu einem gewissen Grad die erzielten Erträge eines Unternehmens mit zunehmender Grösse stärker als die Kosten. Ein solches Unternehmen kann aufgrund dieser sog. Skaleneffekte effizienter produzieren als z.B. zwei halb so grosse Unternehmen. Als typisches Beispiel kann hier der Schienenverkehr genannt werden, wo sich der Bau eines Streckennetzes erst ab einer bestimmten Grösse lohnt.

Konzeptionell ähnlich gelagert sind sogenannte Verbundeffekte. Sie sind vorhanden, wenn zwei Produkte in einem gemeinsamen Verfahren zu niedrigeren Kosten produziert werden können, als wenn jedes Produkt einzeln hergestellt wird. Grössenvorteile können auch durch Netzwerkeffekte entstehen. Ein solcher Effekt beschreibt den wachsenden Nutzen, den ein Netzwerk oder eine Standardisierung ermöglicht, wenn die Zahl der Benutzer steigt.

Es existieren ferner Branchen, in denen eine bestimmte Grösse eine angemessene Diversifikation der Geschäftsrisiken fördert. Dies trifft insbesondere auf Banken und Versicherungen zu, welche Risiken durch eine internationale Aufstellung des Konzerns besser diversifizieren können.

Für eine Volkswirtschaft als Ganzes ist die Ausnützung dieser Skalen-, Verbund-, Netzwerk- und Diversifikationseffekte grundsätzlich von Vorteil. Sowohl Arbeit als auch Kapital werden effizienter genutzt. Die dadurch gestiegene Produktivität erhöht schliesslich das Einkommen und den Wohlstand der gesamten Volkswirtschaft.

Effizienzargumente gegen Grösse

Erreicht ein Unternehmen eine gewisse Grösse, kann jedoch nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass dies ausschliesslich aufgrund von Skalen-, Verbund-, oder Diversifikationsvorteilen geschah. In gewissen Fällen kann es durchaus sein, dass eine monopolähnliche Stellung erreicht oder ausgebaut wird. Dabei führt das gewinnmaximierende Verhalten des Monopolunternehmens (tiefere angebotene Menge und höhere Preise) zu einer gesamtwirtschaftlichen Reduktion der Effizienz. Im Fall der international tätigen Schweizer Grossunternehmen ist aufgrund der hohen Anzahl Konkurrenten weltweit die Wettbewerbsintensität in den entsprechenden Branchen relativ hoch und die effizienzsteigernde Wirkung der Grösse dadurch tendenziell gegeben.

Effizienzargumente für die Insolvenzfähigkeit auch grosser Unternehmen

Für das gute Funktionieren einer Volkswirtschaft ist es unverzichtbar, dass schlecht wirtschaftende Unternehmen aus dem Markt ausscheiden und neue eintreten können. Die Kosten einer Insolvenz fallen vor allem kurzfristig an. Sie bestehen aus einem zeitlich begrenzten Anstieg der Arbeitslosigkeit⁸, dem temporären Ausfall produktiven Kapitals (z.B. Betriebsstillstand, Ausserbetriebsetzung von Anlagen vor Ablauf ihrer normalen Nutzungsperiode) und womöglich auch einem zeitlich limitierten Ausfall eines Produkts oder einer Dienstleistung.

Dem gegenüber steht aber der weit höhere Nutzen einer Volkswirtschaft, welche – durch diesen Wettbewerb bedingt – Kapital und Arbeit effizienter einsetzt. Aus Sicht des Staates ist ein Eingreifen, zum Beispiel mit dem Willen den kurzfristigen Verlust von Arbeitsplätzen zu verhindern, aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht angebracht. Durch eine solche strukturerhaltende Massnahme wird in der mittleren bis langen Frist Effizienz und Innovation behindert und das Wachstumspotential reduziert. Lediglich im TBTF-Fall, gemäss Darstellung in Ziffer 3.1, ist eine Rettung durch den Staat gegebenenfalls angezeigt. Der Verlust an Effizienz für die Gesamtwirtschaft durch eine solche Rettung ist aber signifikant.

3.3 Ausprägungen des TBTF in der Schweizer Volkswirtschaft

Für die Schweiz lässt sich anhand der drei unter Ziffer 3.1 erarbeiteten Kriterien eine erste Beurteilung zu den Ausprägungen der TBTF-Problematik in den verschiedenen Wirtschaftszweigen vornehmen.

Finanzsektor

Mit Blick auf das Massnahmenpaket zur Stärkung des Schweizer Finanzsystems im Jahre 2008 gerät vor allem der Finanzsektor mit einigen sehr grossen Unternehmen in den Fokus. Aufgrund ihrer Funktion als Kreditintermediär spielen Banken eine zentrale Rolle in einer Volkswirtschaft. In Folge dessen ist die Stabilität des Finanzsystems für eine beständige und prosperierende Wirtschaft unentbehrlich. Auch andere Branchen, Firmen und Systeme erfüllen für eine Volkswirtschaft wichtige Funktionen. Dennoch zeigt die Geschichte, dass die grössten Wirtschaftskrisen ihren Ursprung meist im Finanzsektor haben. Deshalb geht der vorliegende Bericht in Ziffer 3.4 speziell auf die TBTF-Problematik im Finanzsektor ein.

⁸ Mit der Arbeitslosenversicherung besitzt die Schweiz ein bewährtes Instrument, welches die Folgen einer Entlassung für die Betroffenen abfedert.

Infrastruktursektoren

Ebenfalls ins engere Blickfeld geraten aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Rolle verschiedene Infrastrukturbranchen. Der Wegfall eines Infrastrukturunternehmens kann, da sich oftmals nur wenige Teilnehmer im Markt befinden, sehr hohe Kosten auslösen. Der Ausfall der Versorgung mit grundlegenden Inputfaktoren wie z.B. Strom, kann die Produktion unzähliger Güter stilllegen. Im Extremfall wären auch viele andere Unternehmen in ihrer Existenz gefährdet. Obwohl die Leistungen mit wenigen Ausnahmen kaum rechtzeitig von einem Konkurrenten substituiert werden könnten, hält sich bei Infrastrukturunternehmen die Gefahr eines Angebotswegfalls in sehr engen Grenzen. Aufgrund des grossen Anteils an Anlagevermögen (oftmals Netzinfrastruktur) kann eine Auffanggesellschaft im Normalfall mit vergleichsweise geringen Problemen das Unternehmen weiterführen und die Versorgung sicherstellen. Bei Unternehmen im Staatsbesitz - wie es viele Infrastrukturunternehmen sind - würden aufgrund der Grundversorgungspflicht zudem wohl rechtzeitig Mittel eingeschossen, um eine existenzbedrohende Lage zu verhindern. Aus diesen Gründen fokussiert sich der Bericht nicht auf die Unternehmen der Infrastrukturbranchen.

Übrige Sektoren

Eine für den Binnenmarkt besonders wichtige Branche ist der Detailhandel. Die Versorgung von lebensnotwendigen Gütern ist zentral und daher auch volkswirtschaftlich relevant. Der Schweizer Markt ist auch nach dem jüngsten Eintreten neuer Marktteilnehmer durch eine relativ starke Konzentration charakterisiert. Die negativen Auswirkungen einer Insolvenz eines grossen Detailhändlers wären dementsprechend gross. Da der Prozess der Abwicklung eines grossen Detailhändlers sich gegebenenfalls jedoch über einen längeren Zeitraum erstrecken und somit eine Substitution durch den Markt erlauben würde, wäre die Versorgungssicherheit nicht gefährdet. Somit sind die grossen Detailhändler nicht als systemrelevant einzustufen.

In der Schweiz existieren auch in anderen Branchen Unternehmen, welche die Dimension und die Stellung eines Weltunternehmens erreichen. Dies betrifft insbesondere die Pharmaindustrie, den Rohstoffhandel und den Lebensmittelbereich. Sie sind international tätig und erwirtschaften nur einen geringen Teil ihres Ertrags in der Schweiz. Der Wegfall eines solchen Unternehmens würde für die Schweizer Volkswirtschaft trotzdem eine Belastung darstellen. Wie auch bei den Detailhändlern gilt jedoch, dass ihre Leistungen innerhalb nützlicher Frist substituiert werden können. Daher gelten sie nicht als systemrelevant.

Fazit

Es lässt sich somit zusammenfassen, dass sich die Problematik des TBTF in der Schweiz auf den Finanzsektor beschränkt. In anderen Branchen existieren ebenfalls grosse Unternehmen und deren Insolvenz würde zweifelsohne eine erhebliche Belastung darstellen. Ihre Leistungen könnten im Regelfall jedoch rasch durch den Markt substituiert werden, oder sie können mit vertretbarem Aufwand durch eine Auffanggesellschaft sichergestellt werden. Daher ist aus volkswirtschaftlicher Sicht, insbesondere um den für den Wohlstand wichtigen Strukturwandel nicht zu behindern, eine staatliche Rettung nicht angebracht.

3.4 TBTF im Finanzsektor

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, dass sich die Problematik des TBTF in der Schweiz auf den Finanzsektor beschränkt. In diesem Sektor gilt es, die Versicherungen von den Banken zu unterscheiden, zumal die unterliegenden Geschäftsmodelle, das Aufsichtsrecht und die –praxis (Versicherten– gegenüber Gläubigerschutz) sowie die Erfahrungen mit Zwangsrettungen unterschiedlich sind. Der Schweizer Versicherungssektor ist für die Gesamtwirtschaft von grosser Bedeutung. Aufgrund der in Ziffer 3.1 aufgeführten Kriterien ist

das eigentliche Versicherungsgeschäft nicht als systemrelevant zu bezeichnen. Darüber hinaus gehende Aktivitäten der Versicherungen sind jedoch unter dem Aspekt der systemischen Risiken zu überprüfen. Im Bankensektor wurde mit dem Engagement des Bundes bei der UBS die Staatsgarantie explizit. Der Hauptteil dieses Kapitels und die diskutierten Massnahmen werden sich daher mit dem Bankensektor befassen.

3.4.1 Versicherungen

Der Versicherungssektor ist für die Gesamtwirtschaft der Schweiz bedeutend. Dennoch besteht hinsichtlich der TBTF-Kriterien kein faktischer Rettungszwang für ein in der Schweiz niedergelassenes und von der FINMA beaufsichtigtes Versicherungsunternehmen.

Aufgrund der Wettbewerbssituation im Markt ist eine rechtzeitige Substitution der Versicherungsdienstleistungen momentan allgemein gewährleistet. Zudem sind bestimmte Versicherungen für eine Volkswirtschaft nicht unverzichtbar. Hinzu kommt, dass das Geschäftsmodell der Versicherungen, deren Kapitalausstattung und - wo zutreffend - das gebundene Vermögen sowie das Aufsichtsrecht die notwendigen Voraussetzungen für eine reibungslose Abwicklung bieten. Die Versicherungen sind mit dem restlichen Finanzsektor über ihre Anlagen und das beachtliche Anlagevolumen vernetzt. Die Vernetzung innerhalb des Versicherungssektors selbst verläuft kontrolliert und unter adäquater Berücksichtigung der Risiken. Das versicherungsfremde Geschäft und die Kapitalmarktaktivitäten der Versicherungen hingegen erhöhen die Vernetzung mit dem restlichen Finanzsektor und bilden eine aufsichtsrechtliche Schwachstelle.

Bei der Kontrolle der systemischen Risiken des Versicherungssektors durch die FINMA steht der Funktionsschutz im Vordergrund. Dazu wird die Überwachungstätigkeit konsequent umgesetzt und punktuell intensiviert. Die Inkraftsetzung des Schweizer Solvenztests (SST) per 1. Januar 2011 ist in dieser Hinsicht ein wichtiger Meilenstein. Der Solvenztest erlaubt, die Solidität der Versicherungsunternehmen in einer Gesamtbilanzsicht und mit marktnahen Bewertungen zu beurteilen.

Zur Beschränkung der Risiken hat die FINMA Handlungsbedarf im Liquiditätsbereich festgestellt. Dadurch kann die Belastbarkeit des Versicherungssektors erhöht werden. Des Weiteren sind kapitalmarktbezogene Geschäfte (z.B. Absicherung von Versicherungsrisiken, Kreditausfall-Swaps, bestimmte Refinanzierungsaktivitäten) gegebenenfalls einer getrennten und geschäftsgerechten Regulierung und Aufsicht zu unterwerfen. Gleiches gilt allgemein für versicherungsfremdes Geschäft. Diese Massnahmen liegen im Kompetenzbereich der FINMA und werden von ihr weiterverfolgt. Voranzutreiben sind auch Arbeiten im Hinblick auf eine international koordinierte Aufsicht der Versicherungsgruppen und -konglomerate.

3.4.2 Banken

Wie bereits die Analysen im Vorfeld des Massnahmenpakets zur Stärkung des Schweizer Finanzsystems gezeigt haben, hätte der Ausfall einer systemrelevanten Bank gravierende Folgen für die ganze Volkswirtschaft. Vor diesem Hintergrund werden nun die Kriterien aus Kapitel 3.1 herangezogen, um abzuklären, welche Banken in der Schweiz TBTF und eventuell sogar TBTBR sind. Die Kriterien sind Grösse, Vernetzung und Substituierbarkeit, wobei

Grösse die Grundbedingung für die Systemrelevanz ist.⁹ Bei der Suche nach geeigneten Indikatoren sind diese drei Kriterien jedoch nicht immer klar voneinander trennbar.¹⁰

Als Indikatoren für die Systemrelevanz im Finanzsektor, die eine Kombination von Grösse, Vernetzung und schlechte Substituierbarkeit abbilden, sind insbesondere der Marktanteil am inländischen Kredit- und Einlagengeschäft sowie im Zahlungsverkehr, die Höhe der ungesicherten Einlagen und das Verhältnis von Bilanzsumme zum Bruttoinlandprodukt und das Risikoprofil eines Finanzinstituts massgeblich:¹¹

- Der Marktanteil in systemrelevanten Geschäftsfeldern, namentlich im inländischen Einlagen- und Kreditgeschäft und im Zahlungsverkehr, misst die volkswirtschaftliche Bedeutung einer Bank. Besondere Berücksichtigung finden dabei Dienstleistungen, die kurzfristig schwer substituierbar sind. Je höher der Marktanteil, desto ausgeprägter sind Kettenreaktionen und die Wahrscheinlichkeit einer Kreditklemme.
- Die Höhe der privilegierten, aber nicht versicherten Einlagen. Dies ist jener Betrag, um den die privilegierten Einlagen einer Bank die Systemobergrenze der Einlagensicherung von derzeit 6 Milliarden Franken überschreiten. Je grösser der durch die Einlagensicherung nicht gedeckte Anteil von privilegierten Einlagen ist, desto grösser ist das Potential für Ansteckungseffekte im Falle des Ausfalls einer Bank.
- Die Grösse einer Bank, gemessen als Verhältnis zwischen Bilanzsumme und dem Bruttoinlandprodukt. Zum einen berücksichtigt die Grösse zusätzliche Faktoren der Vernetzung und der Substituierbarkeit, welche durch die anderen Kriterien nicht abgedeckt werden. Je grösser eine Bank ist, desto grösser ist deren systemische Bedeutung.¹² Zum anderen steigt mit der Grösse einer Bank die Wahrscheinlichkeit, dass ein eventueller Rettungsversuch die Finanzkraft des Bundes überschreitet, die Bank also TBTBR ist.
- Das Risikoprofil eines Finanzunternehmens ist anhand des Geschäftsmodells, der Bilanzstruktur, der Qualität der Aktiven, der Liquidität und des Verschuldungsgrad, zu beurteilen.

Bezüglich des Kriteriums der Grösse kann festgehalten werden, dass in der Schweiz das TBTF-Problem bei den beiden Grossbanken besonders stark ausgeprägt ist. Die beiden Grossbanken haben zusammen eine Bilanzsumme, welche etwa fünfmal so gross ist wie das Schweizer Bruttoinlandprodukt. Zudem haben sie zusammen einen Marktanteil bei den inländischen Krediten und den Einlagen von über einem Drittel. Aufgrund der Dominanz der beiden Grossbanken stellt der Schweizer Bankensektor international einen Ausreisser dar; dies sowohl betreffend Grösse als auch betreffend Konzentration. Somit ist ein Grundkriterium für die Einstufung als systemrelevant erfüllt. Aufgrund ihrer Grösse kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass die Schweizer Grossbanken potenziell TBTBR sind, d.h. dass ein Rettungsversuch die Finanzkraft der öffentlichen Hand überfordern könnte.

⁹ Vgl. dazu auch „Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations – Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors“, Oktober 2009, <http://www.bis.org/publ/othp07.pdf>.

¹⁰ So gehen mit der Grösse auch die nationale und internationale Vernetzung und die mangelnde Substituierbarkeit von systemrelevanten Funktionen einher und eine engere Vernetzung kann die Substituierbarkeit erschweren.

¹¹ Es handelt sich bei diesen Indikatoren nicht um einen abschliessenden Katalog.

¹² Siehe z.B. „The systemic importance of financial institutions“, BIZ Quartalsheft, September 2009, S. 75 - 87.

Der Bankensektor weist generell eine hohe Vernetzung auf. Dies äussert sich zum einen in einer engen Verflochtenheit mit der restlichen Volkswirtschaft. Aufgrund der zentralen Bedeutung der Banken für die Kredit- und Liquiditätsversorgung, gefährdet der Ausfall einer grossen Bank die Refinanzierungsmöglichkeiten vieler Unternehmen und Haushalte. Zum anderen sind die Banken untereinander stark vernetzt. Insbesondere die beiden Grossbanken erbringen zentrale Dienstleistungen für die anderen Banken und spielen so eine wesentliche Rolle bei der Liquiditätsversorgung und beim Liquiditätsausgleich bei den anderen Banken. In der Schweiz verfügen zudem nur UBS, Credit Suisse und ZKB über einen direkten Zugang zu CLS, einem Abwicklungssystem für grosse internationale Wechselkursgeschäfte. Andere Banken können ihre Wechselkursgeschäfte über diese Banken abwickeln. Der Ausfall einer Grossbank hätte über Ansteckungseffekte weitreichende Folgen für das ganze Bankensystem. Die Funktionsfähigkeit des Bankensektors ist schliesslich stark von der Reputation und vom Vertrauen der Gegenparteien und Kunden abhängig. Der Ausfall einer grossen Bank kann das Vertrauen in einen ganzen Bankensektor untergraben und das internationale Ansehen eines Landes und dessen Finanzsektors beeinträchtigen.

Systemische Banken zeichnen sich auch dadurch aus, dass die Substitution der von ihnen angebotenen Dienstleistungen durch den Markt nicht innert nützlicher Frist erfolgen kann. Diese Frist ist viel kürzer als in anderen Branchen, da sich bei einem Vertrauensverlust die Schwächung der Bank viel rascher beschleunigt. Bis alternative Kreditgeber gefunden sind, kann es zu einer drastischen Einschränkung des Kreditangebots mit entsprechenden konjunkturellen Auswirkungen (Kreditklemme) kommen. Zum andern sind Kunden einer ausgefallenen Bank unter Umständen nicht mehr in der Lage, auf ihre Depositen zurückzugreifen und Zahlungen auszuführen (Kettenreaktionen). Der Ausfall einer grossen Bank gefährdet die Vermögen von Haushalten und Firmen und verhindert zumindest vorübergehend den Zugriff darauf. Einschränkungen des Konsums und der Investitionen sind die Folge.

Ein zusätzlicher Faktor, welcher im Krisenfall eine ordentliche Lösung behindert, ist die Komplexität von Organisationsstrukturen grosser Banken, welche die Restrukturierung und Abwicklung im Krisenfall erschwert. Die Komplexität zeigt sich u.a. in einer Vielzahl von Rechtseinheiten und Niederlassungen mit einem komplizierten System von Kapitalflüssen und Garantievergaben zwischen diesen Einheiten. Erschwerend kommt im Schweizer Bankensektor hinzu, dass die beiden Grossbanken einen bedeutenden Aktivenüberhang im Ausland aufweisen, d.h. die Verpflichtungen in der Schweiz sind grösser als die in der Schweiz vorhandenen Aktiven. Hinzu kommt, dass die Grossbanken oft auch im Ausland von systemischer Bedeutung sind. Diese Situation macht die Schweiz besonders verwundbar gegenüber Druck aus dem Ausland, eine Bank mit staatlichen Mitteln zu retten. Der hohe Auslandsanteil würde im Fall eines Konkurses zu grossen juristischen und operativen Problemen führen.

Neben den Grossbanken gibt es einige weitere Banken in der Schweiz, die bei einzelnen volkswirtschaftlich wichtigen Tätigkeiten einen bedeutenden Marktanteil haben. Im Vergleich zu den Grossbanken haben diese Banken jedoch eine deutlich geringere Grösse und Komplexität, und es fehlt ihnen weitgehend die internationale Dimension.

Zusammenfassend ist zum heutigen Zeitpunkt festzuhalten, dass in der Schweiz die beiden Grossbanken in ihrer aktuellen Aufstellung klar als TBTF zu bezeichnen sind. Weitere Institute erfüllen einzelne TBTF-Kriterien. Für diese kann eine TBTF-Einstufung in Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

3.5 Ökonomische und juristische Kriterien zur Beurteilung von Massnahmen

Die folgenden ökonomischen und juristischen Kriterien sind für die Beurteilung der in Ziffer 4 untersuchten Massnahmen massgeblich. Diese sind sowohl für die Beurteilung einzelner Massnahmen als auch für die gesamthafte Beurteilung eines Policy Mix zu berücksichtigen. Inwieweit die dargestellten Kriterien durch die verschiedenen Massnahmen erfüllt werden können, wird im Rahmen der weiterführenden Analysen noch detailliert zu prüfen sein. Bisher wurden die verschiedenen Vorschläge von der Expertengruppe nur cursorisch anhand dieser Kriterien geprüft. Der Abschlussbericht der Expertenkommission wird hierzu vertiefende Ausführungen enthalten.

Im Mittelpunkt der Beurteilung möglicher Massnahmen müssen Grad und Effizienz der Zielerreichung einerseits und mögliche Kosten und Nebenwirkungen andererseits stehen. Zur Beurteilung steht letztlich ein Gesamtpaket von Massnahmen. Dabei gilt es, eine angemessene Balance zwischen verschiedenen Kriterien zu bewahren.

Die Zielerreichung bezüglich der TBTF-Problematik umfasst zwei sich ergänzende Elemente: (a) Die Banken werden „konkursresistenter“ gemacht, d.h. die Wahrscheinlichkeit des Insolvenzfalls und von Krisensituationen wird vermindert. (b) Es werden Bedingungen geschaffen, unter denen Stützungsmaßnahmen durch den Staat nicht mehr nötig sind („schadensarme Resolutionsregimes“). Das Insolvenzrisiko mag zwar unverändert bleiben, aber seine Konsequenzen für Staat und Steuerzahler werden entschärft.

„Externe“ (nicht vom Verursacher selbst, sondern von Dritten getragene) Folgekosten wirtschaftlicher Entscheidungen sind stets mit zu berücksichtigen, denn systemische Risiken gehen in erster Linie auf externe Effekte zurück.

3.5.1 Kriterien zur Beurteilung von Massnahmen aus ökonomischer Sicht

(1) Risikobegrenzung. Trägt die Massnahme wirkungsvoll zur Beschränkung der Risiken im Finanzsystem bei und vermag sie so Insolvenzrisiken, Systemrisiken und deren Schadensfolgen auf ein angemessenes Mass zu begrenzen?

Die Übernahme, Überwachung und Transformation von Risiken gehört zu den zentralen Funktionen der Banken. Ein Missverhältnis zwischen effektiver und zulässiger Risikoübernahme beruht im Kern auf der Präsenz externer Kosten und von ihnen ausgehender Fehlreize. Massnahmen sollten auf deren Vermeidung ausgerichtet sein.

(2) Erleichterte Abwicklung und Restrukturierung systemisch relevanter Banken. Trägt die Massnahme zur erleichterten Bewältigung eingetretener oder drohender Insolvenzfälle bei, ohne Belastung des Steuerzahlers und ohne Erschütterung des Wirtschaftssystems, und ermöglicht sie so die Durchsetzung von Haftungsprinzip und Konkursfähigkeit für alle Unternehmungen des Finanzsektors?

Ziel ist die geordnete, schadensarme Abwicklung oder Restrukturierung betroffener Banken unter Sicherstellung ihrer systemisch relevanten Funktionen. Das Verfahren muss glaubwürdig, praktikabel, und schadensbegrenzend sein. Es sollte eine abschreckende Wirkung entfalten und damit der Marktdisziplin dienen. Voraussetzung sind hinreichende Eingriffsrechte der Aufsichtsbehörden und kompatible Organisationsstrukturen der Banken.

(3) Funktionsfähigkeit und Effizienz des Finanzsystems. Ist die Massnahme in der Lage, ihren Beitrag zu leisten, ohne das Banken- und Finanzsystem daran zu hindern, ihre für wirtschaftlichen Wohlstand und Wachstum essentiellen volkswirtschaftlichen Aufgaben zu erfüllen?

len? Belässt sie auch die Kraft des Finanzsektors zur Innovation und Entwicklung? Ist sie kompatibel mit effizienten, wettbewerbsfähigen Strukturen der Finanzindustrie?

Regulatorische Korrekturen sind darauf auszurichten, zuvor bestehende adverse Anreize und Externalitäten zu kompensieren. Preise und Kreditversorgung sollten die zugrunde liegenden Knappheiten und Risiken korrekt widerspiegeln. Darüber hinausgehende Eingriffe führen zu „gesellschaftliche Regulierungskosten“ und sind nach Möglichkeit zu vermeiden.

(4) Wettbewerbsneutralität. Ist die Massnahme kompatibel mit möglichst geringen Verzerrungen des Wettbewerbs im Finanzsektor, und zwar sowohl in binnenwirtschaftlicher wie in internationaler Hinsicht?

Massnahmen sollten möglichst wettbewerbsneutral sein und sich darauf beschränken, bestehende Verzerrungen zu korrigieren. Eine Abstimmung mit der internationalen Regulierungsentwicklung ist daher angezeigt. Neben den Wettbewerbswirkungen unterschiedlicher nationaler Vorschriften sind aber auch die langfristig möglichen Verzerrungen durch ein allzu rigides internationales Regulierungskartell zu beachten.

(5) Einfachheit. Ist die Massnahme vereinbar mit einem möglichst einfachen Regulierungssystem? Vermeidet das Regulierungssystem unnötige Duplizitäten, d.h. ein Nebeneinander mehrerer Instrumente mit gleicher oder ähnlicher Stossrichtung?

Je komplexer ein Regulierungssystem, desto grösser die Möglichkeiten und Anreize zur Umgehung und zur Vermeidung der angestrebten Effekte, desto grösser auch die zu diesem Zweck eingesetzten (volkswirtschaftlich unproduktiven) Ressourcen.

(6) Nicht-fiskalische Zielsetzung. Zweck der Eingriffe sollte nicht die Erzielung zusätzlicher Staatseinnahmen, sondern die Steuerung der Anreize der Finanzmarktteilnehmer sein.

Stehen fiskalische Motive im Mittelpunkt, ist die Gefahr gross, dass Massnahmen (relativ zu ihrer eigentlichen Zielsetzung) falsch bemessen werden.

3.5.2 Kriterien zur Beurteilung von Massnahmen aus juristischer Sicht

Formale Kriterien

Staatliches Handeln bedarf immer einer Grundlage im Gesetz. Gleichzeitig bildet das Gesetz auch dessen Schranke (Legalitätsprinzip). Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen. Es muss verhältnismässig sein. Dies bedeutet, (i) es muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen, (ii) es muss notwendig sein, d.h. es darf keine gleich geeignete, weniger einschneidende Massnahme verfügbar sein, und (iii) Eingriffszweck und Eingriffswirkung müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen, d.h. der Eingriff muss dem Betroffenen zumutbar sei.

Weiter muss staatliches Handeln das Gleichbehandlungsgebot beachten. Soweit Grundrechte eingeschränkt werden, sind die Voraussetzungen von Artikel 36 der Bundesverfassung (BV) einzuhalten. Staatliches Handeln hat in den vorgegebenen verfahrensrechtlichen Formen zu erfolgen, wobei namentlich die Verfahrensgarantien der Bundesverfassung einzuhalten sind.

Inhaltliche Kriterien

Massnahmen im Zusammenhang mit systemrelevanten Unternehmen tangieren deren Eigentumsrechte und deren Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung.

Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit schützen das Eigentum und die privatwirtschaftliche Tätigkeit. Sie garantieren dem Einzelnen eine staatseingriffsfreie Sphäre. Einschränkungen sind nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig.

Die Eigentumsgarantie, die Wirtschaftsfreiheit sowie die besondere Bedeutung, die die Verfassung dem Wettbewerb einräumt, zeigen, dass der schweizerische Verfassungsgeber einen Grundsatzentscheid für eine freie, wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft getroffen hat. Hintergrund ist die Überzeugung, dass der Markt der beste Steuerungsmechanismus für die Wirtschaft ist. Deswegen sind staatliche Regeln im Bereich der wirtschaftlichen Tätigkeit grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig. Im Zusammenhang mit Banken ist dabei zu berücksichtigen, dass der Staat gemäss Art. 98 BV zusätzlich zum Schutz von Polizeigütern auch zum System- und Funktionsschutz von Finanzinstituten verpflichtet ist.

Massnahmekategorien

Gestützt auf die Zielsetzung von Eingriffen im Zusammenhang mit systemrelevanten Unternehmen und deren Grundrechtsrelevanz lassen sich fünf Kategorien von Massnahmen mit zunehmender Eingriffsintensität bilden.

(1) Eigentum und Wirtschaftsfreiheit können materiell ohne ein Minimum an staatlichen Massnahmen nicht bestehen. Solche konstituierenden Massnahmen sind verfassungsrechtlich nicht nur unbedenklich, sondern Grundvoraussetzung für Eigentum und Wirtschaftsfreiheit. Aufgrund des grundrechtskonstitutiven Charakters der Massnahmen liegen sie immer im öffentlichen Interesse und sind verhältnismässig.

Das Konkursrecht, nach welchem Unternehmen, die im Markt versagt haben, liquidiert werden, oder Kausalabgaben an den Staat – beispielsweise zur Abgeltung einer Staatsgarantie – sind grundsätzlich dieser Massnahmekategorie zuzurechnen. Sie konstituieren die Wirtschaftsfreiheit bzw. das Eigentum. Die gleiche Wirkung haben auch das Vertragsrecht als solches (Art. 1 Obligationenrecht, OR), das Schadenersatzrecht (Art. 41 ff. OR) und das Bereicherungsrecht (Art. 62 ff. OR).

(2) Eigentum und Wirtschaftsfreiheit des einen können in Konflikt zu den Rechten eines anderen treten. Der Staat hat diesen Konflikt zu lösen, indem er die Rechtsausübung des einen zum Schutze des anderen begrenzt. Hierbei geht es weniger um eine Konstituierung des Eigentums und der Wirtschaftsfreiheit als vielmehr um eine optimierende Abgrenzung. Auch diese Massnahmen sind notwendig, um dem Eigentum und der Wirtschaftsfreiheit ihren konkreten Inhalt zu geben. Gleichzeitig beschränken sie jedoch die Grundrechte. Das öffentliche Interesse dieser Massnahmen ergibt sich aus dem grundrechtsverwirklichenden Charakter; die Verhältnismässigkeit hängt davon ab, wie der Gesetzgeber den Interessenausgleich vornimmt.

Rechnungslegungs- und Transparenzvorschriften sind Beispiele für solche Massnahmen. Mit ihnen wird eine Abwägung zwischen dem Geheimhaltungsinteresse der Unternehmen und den Offenlegungsinteressen der übrigen Marktteilnehmer vorgenommen. Weitere Beispiele sind das Wettbewerbsrecht und das Nachbarrecht des Zivilgesetzbuches, bei denen ebenfalls die Grundrechte Einzelner gegeneinander abgewogen werden.

(3) Wirtschaftliche Tätigkeit kann mit Gefahren verbunden sein. Soweit die Gefahren durch die Betroffenen nicht selbst auf ein akzeptables Mass reduziert werden, ist es die Aufgabe des Staates, Massnahmen zur Risikokontrolle zu ergreifen. Massnahmen, die unmittelbar eine risikoreiche Tätigkeit regeln und so direkt die Gefahr eines Schadenseintrittes mindern, stellen eine dritte Massnahmekategorie dar. Es handelt sich dabei tendenziell um einen erheblichen Grundrechtseingriff. Das öffentliche Interesse bei solchen Massnahmen muss konkret dargelegt werden. Es kann sich namentlich aus dem Schutz von Polizeigütern und dem System- und Funktionsschutz ergeben. Die Verhältnismässigkeit der Massnahme ist im

Einzelfall zu prüfen. Kriterien sind insbesondere die Anzahl der Betroffenen, die Häufigkeit und Grösse des potentiellen Schadens und der Nutzen der Tätigkeit.

Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für Banken reduzieren direkt und unmittelbar das Risiko einer Überschuldung oder Zahlungsunfähigkeit. Sie sind daher Massnahmen dieser Kategorie. Die gleiche Wirkung – in anderen Lebensbereichen – haben beispielsweise Vorschriften des Strassenverkehrsrechts oder des Lebensmittelrechts.

(4) Ebenfalls der Risikokontrolle dienen Massnahmen, die nicht bei der risikoreichen Tätigkeit selbst ansetzen, sondern die Gefahr des Schadenseintritts mittelbar reduzieren. Aufgrund des nur indirekten, oft auch schwierig nachweisbaren Ursachen-Wirkungszusammenhangs handelt es sich dabei um erhebliche Eingriffe. Das öffentliche Interesse muss konkret dargelegt werden. Die Verhältnismässigkeit hängt vom Einzelfall ab. Eignung und Erforderlichkeit sind konkret zu belegen.

Vergütungsvorschriften sind typische Beispiele für solche Massnahmen. Sie regulieren nicht direkt eine risikoreiche Tätigkeit. Vielmehr sollen durch bestimmte Vergütungsmodelle indirekt Anreize für ein besonders risikoarmes Verhalten gesetzt werden. Nach dem gleichen Prinzip funktionieren auch Vorschriften, die persönliche Eigenschaften zur Voraussetzung einer Bewilligung zu einer potentiell gefährlichen Tätigkeit machen (Waffenerwerbsschein, Anwaltspatent).

(5) Schärfstes staatliches Mittel zur Regulierung von wirtschaftlicher Tätigkeit sind Verbotsmassnahmen und staatliche Monopolisierung. Solche Massnahmen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisch. Es handelt sich dabei um massive Grundrechtseingriffe, die nur ausnahmsweise verhältnismässig und zulässig sind.

Eine direkte Grössenbeschränkung von Banken wirkt sich im Ergebnis wie ein Verbot aus und ist daher ein Beispiel für eine Massnahme dieser Kategorie. Auch durch das Trennbankensystem würde gewissen Wirtschaftsteilnehmern eine spezifische Wirtschaftstätigkeit generell verboten. Ein Beispiel für ein Bundesmonopol ist das Geld- und Währungswesen und auch die Kernenergie ist Sache des Bundes.

Anforderungen an die gesetzliche Grundlage im Besonderen

Gesetze müssen hinreichend bestimmt sein. Der Normadressat muss sein Verhalten nach der Norm richten und die Folgen seines Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können. Staatliches Handeln muss berechenbar und vorhersehbar sein.

Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV). Dazu gehören namentlich schwerwiegende Einschränkungen von verfassungsmässigen Rechten (Art. 36 Abs. 1 BV). Rechtsetzungsbefugnisse können jedoch durch den Bundesgesetzgeber übertragen werden. Eine solche Gesetzesdelegation ist an folgende kumulative Voraussetzungen geknüpft: (i) kein Ausschluss durch die Verfassung; (ii) Delegationsnorm ist in einem Gesetz enthalten; (iii) Delegation beschränkt sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie; (iv) Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, sind in einem Gesetz umschrieben.

Je wichtiger die Bestimmung, je schwerwiegender die Einschränkung eines Grundrechts ist, desto strenger sind die Anforderungen an die Bestimmtheit der Norm und die Normstufe. In Bezug auf die gebildeten Massnahmekategorien gilt Folgendes:

Grundsatzentscheide haben immer auf Gesetzesstufe zu erfolgen. Für Massnahmen der Kategorien 1 und 2 genügt grundsätzlich eine allgemeine Grundlage im Gesetz; die genaue Ausgestaltung kann – unter Einhaltung der Voraussetzungen der Gesetzesdelegation – auf Verordnungsstufe erfolgen. Auch für Massnahmen der Kategorie 3 genügt in der Regel eine

relativ allgemein gehaltene Grundlage im Gesetz, eine gewisse Konkretisierung bereits auf Gesetzesstufe ist jedoch angebracht. Massnahmen der Kategorie 4 benötigen dagegen grundsätzlich eine ausdrückliche, konkretisierte Grundlage im Gesetz. Dasselbe gilt für Massnahmen der Kategorie 5. Soweit es sich dabei um grundsatzwidrige Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit handelt, ist darüber hinaus eine konkrete Verfassungsgrundlage notwendig.

4 Stossrichtung für Massnahmen auf Gesetzesstufe

Im Folgenden werden die Massnahmen vorgestellt, die für eine Eindämmung der TBTF-Problematik zur Diskussion stehen. Ziffer 4.1 präsentiert eine Kategorisierung der verschiedenen Massnahmen. Aus diesem breiten Katalog möglicher Massnahmen werden in Ziffer 4.2 jene herausgegriffen, die als Kernmassnahmen vorgeschlagen werden, da sie als besonders zielgerichtet und gesamtwirtschaftlich effizient angesehen werden. Unter Ziffer 4.3 folgen Massnahmen, die in Ergänzung zu den Kernmassnahmen weiter verfolgt werden und noch vertieft zu prüfen sind. Die unter Ziffer 4.4 aufgeführten Massnahmen werden hingegen nicht als zielführend beurteilt und daher verworfen. Eine Betrachtung möglicher Steuerlösungen in Ziffer 4.5 trägt der internationalen Diskussion zu diesem Thema Rechnung. Solche Lösungen werden jedoch nicht als gleichwertig zu Massnahmen unter den Ziffern 4.2 und 4.3 eingestuft.

4.1 Übersicht möglicher Massnahmen

Ausgangspunkt der Analyse ist die Erstellung eines umfassenden Katalogs möglicher Massnahmen, die geeignet sein könnten, die TBTF-Problematik zu mildern. Grundsätzlich sollen dabei keine Massnahmen von vornherein ausgeschlossen werden. Aufgrund ihres zeitlichen Ansatzpunktes lassen sich die Massnahmen in präventive Massnahmen, Massnahmen zur Krisenbewältigung und konkursrechtliche Massnahmen einteilen. Hinsichtlich des Inhaltes lassen sich insbesondere Massnahmen unterscheiden, welche die Grösse der Bank, deren Organisation und Struktur sowie deren Geschäftsmodell regeln oder welche die Eigenmittel, die Liquidität und die Risikoverteilung betreffen:¹³

- **Präventive Massnahmen.** Präventive Massnahmen gelangen unabhängig von einer konkreten Krisensituation zur Anwendung. Hinsichtlich ihres Inhaltes lassen sich Massnahmen unterscheiden, die entweder die Ausfallwahrscheinlichkeit eines systemrelevanten Finanzinstituts reduzieren oder Massnahmen, welche die Folgen eines allfälligen Ausfalls begrenzen. Bei beiden Arten von Massnahmen stehen erhöhte Anforderungen an Eigenmittel und Liquidität im Vordergrund. Bei Massnahmen, die auf eine Reduktion oder Begrenzung der Grösse eines Instituts hinwirken wird ebenso die Wahrscheinlichkeit gesenkt, dass ein Institut als TBTF eingestuft werden muss. Zu Letzteren zählen z.B. direkte Beschränkungen der Bilanzgrösse oder indirekte Anreize zur Grössenreduktion und zum Risikoabbau über progressive Eigenmittelerfordernisse. Einfluss auf die Grösse könnte grundsätzlich auch durch die Einführung TBTF-spezifischer Kriterien in der wettbewerbsrechtlichen Zusammenschlusskontrolle genommen werden.
- **Krisenbewältigung.** Diese Massnahmen sollen sicherstellen, dass eine Bank eine Krise aus eigener Kraft oder mit Rückgriff auf einen hoheitlichen Akt der Aufsichtsbehörden

¹³ Ein Massnahmenkatalog mit einer Auflistung sämtlicher Massnahmen ist im Anhang A3 beigefügt.

überwindet. Denkbar sind Massnahmen, die z.B. einen schnellen Risikoabbau mittels Liquidation von Aktiven erleichtern. Eine angeordnete Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital („Debt-Equity Swap“) im Rahmen eines Banksanierungsverfahrens ist ein Beispiel eines hoheitlichen Akts zur Stützung des Instituts.

Durch organisatorische Massnahmen, die sicherstellen, dass ein Konzern im Bedarfsfall leicht aufteilbar ist, wird eine ordentliche Abwicklung oder die Weiterführung systemrelevanter Funktionen im Krisenfall ermöglicht, ohne dass ein gesamter Konzern gerettet werden muss. Dies reduziert das Risiko für die öffentliche Hand. Hierzu können die rechtliche Struktur des Konzerns vereinfacht und die konzerninternen Beziehungen entflochten werden. Organisatorische Massnahmen entfalten auch präventive Wirkung im Sinne einer Reduktion der Ausfallwahrscheinlichkeit. Zu diesen Massnahmen gehören Vorschriften zum Geschäftsmodell einer Bank wie z.B. ein Verbot oder eine Beschränkung des Eigenhandels.

- **Insolvenzrechtliche Massnahmen.** Diese Massnahmen zielen auf Lösungen ab, welche im Rahmen eines Insolvenzverfahrens umgesetzt werden können. Auf nationaler Ebene wird der Bundesrat voraussichtlich noch vor der Sommerpause eine Botschaft zur Verbesserung des Banksanierungsverfahrens und der Abwicklung von Bankenkursen vorlegen. Dadurch wird neu beispielsweise die Weiterführung von einzelnen Bankdienstleistungen durch Übertragung auf ein anderes Institut oder eine Übergangsbank („bridge bank“) erleichtert sowie die Anerkennung ausländischer Insolvenzverfahren vereinfacht. Zu prüfen bleibt, inwiefern im Zusammenhang mit der Weiterführung von systemrelevanten Funktionen ein zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Daneben könnte ein internationales oder zumindest international harmonisiertes Konkursrecht – im Gegensatz zur heutigen Rechtslage – ermöglichen, auch grosse, global tätige Finanzkonzerne mit umfangreichen finanziellen Verflechtungen ordentlich abzuwickeln.

4.2 Vorgeschlagene Kernmassnahmen

4.2.1 Überblick

Die Entschärfung der TBTF-Problematik bedarf zielgerichteter, besonderer Anforderungen an systemrelevante Banken. Das Ziel dieser besonderen Anforderungen ist zweifach. Sie sollen zum einen die Ausfallwahrscheinlichkeit eines systemrelevanten Instituts reduzieren. Ein völliger Risikoausschluss ist unter dem Aspekt einer Kosten-Nutzen-Analyse jedoch weder angemessen noch gesamtwirtschaftlich effizient und daher nicht anzustreben. Angesichts des verbleibenden Risikos, sollen die Anforderungen zum anderen die volkswirtschaftlichen Kosten im Falle des Ausfalls eines systemrelevanten Instituts reduzieren. Damit soll verhindert werden, dass sich eine Staatsintervention aufdrängt.

Die besonderen Anforderungen betreffen insbesondere die Eigenmittel, die Liquidität, die Organisationsstruktur und die Risikoverteilung:

- Grössere Puffer in Form von höheren Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen erhöhen die Stabilität der Institute, indem sie ihnen ermöglichen, grössere Verluste und Geldabflüsse zu verkraften. Die Wahrscheinlichkeit, dass öffentliche Mittel zur Stützung einer Bank eingesetzt werden müssen, wird dadurch gesenkt. Dazu beitragen kann auch die Schaffung von Vorrats- und Wandlungskapital, mit denen im Hinblick auf den Krisenfall vorab die Eigenmittelausstattung gestärkt werden kann. Ausstehendes Wandlungskapital liefert zudem eine kontinuierliche Einschätzung der Bonität der Bank durch den Markt.

- Diese grösseren Puffer stärken die Haftungsbasis der Banken. Die höheren Puffer führen dazu, dass Banken einen grösseren Teil ihrer Risiken selber tragen müssen und sie nicht mehr auf den Steuerzahler überwälzen können - vergleichbar mit einem Selbstbehalt bei einer Versicherung. Dies schärft die Anreize der Banken, keine zu grossen Risiken einzugehen.
- Höher ausgestaltete Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen setzen Anreize zur Risiko- und Grössenreduktion. Dies gilt insbesondere, wenn die Vorschriften progressiv ausgestaltet sind. Wenn Banken ihre Systemrelevanz reduzieren, werden sie mit tieferen Anforderungen belohnt. Die Eigeninteressen der Banken tragen so zu einer Reduktion der volkswirtschaftlichen Risiken bei.
- Eine geeignete Organisationsstruktur erleichtert die ordentliche Abwicklung oder die Weiterführung systemrelevanter Funktionen im Krisenfall, ohne dass ein gesamter Konzern gerettet werden muss. Beispielsweise kann eine Bank derart organisiert sein, dass das inländische Kredit- und Einlagengeschäft aus dem Konzern herausgelöst und unabhängig weiterbetrieben werden kann. Solche organisatorischen und strukturellen Massnahmen sollen durch die Aufsichtsbehörde angeordnet werden können, wenn die systemrelevante Bank nicht sicherstellt, dass ihre Organisation die Weiterführung systemrelevanter Funktionen gewährleistet.
- Zusätzliche Anforderungen an die Risikoverteilung (Klumpenrisikovorschriften) tragen zur Beschränkung der Ausstände gegenüber Gegenparteien bei und mildern somit mögliche Ansteckungseffekte.

Die besonderen Anforderungen sehen keine Beschränkung des Geschäftsmodells vor. Insbesondere sind sie kompatibel mit dem traditionellen Universalbankenmodell der Schweizer Grossbanken.

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Elemente der vorgeschlagenen Kernmassnahmen und der weiter zu verfolgenden Massnahmen genauer beschrieben und die für deren Umsetzung notwendigen gesetzlichen Anpassungen dargelegt.

4.2.2 Spezifische Massnahmen

Eigenmittel

Mit zunehmender Ausprägung der in Ziffer 3.4 beschriebenen Kriterien der Systemrelevanz müssen Banken höhere Eigenmittelanforderungen erfüllen. Die Expertenkommission wird sich noch vertieft mit der progressiven Ausgestaltung der Eigenmittelvorschriften auseinandersetzen.¹⁴ Dies umfasst sowohl risikogewichtete Eigenmittelanforderungen als auch eine „Leverage Ratio“. Die so definierten Anforderungen stellen Zielgrössen dar, welche in guten Zeiten einzuhalten sind. In schlechten Zeiten können die Eigenmittelpuffer zur Abfederung von Verlusten eingesetzt werden.

Die zusätzlichen Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken können teilweise durch Wandlungskapital oder ähnliche Instrumente gedeckt werden, welche bei Bedarf in Kernkapital umgewandelt werden (vgl. Ziffer 4.2.3). Zukünftige Änderungen der internationa-

¹⁴ Dabei werden Eigenmittelvorschriften betrachtet, welche in Abhängigkeit vom Grad der Systemrelevanz zu zunehmend hohen erforderlichen Eigenmittelquoten führen. Die Systemrelevanz wird anhand der in Kapitel 3.4.2 dargestellten Indikatoren gemessen.

len Mindeststandards („Basel II“ resp. „Basel III“) werden angemessen in den Anforderungen berücksichtigt.

Liquidität

Systemrelevante Banken müssen erhöhte Anforderungen an die Liquiditätshaltung erfüllen. Sie müssen in einem potenziellen Krisenfall in der Lage sein, eine minimale Dauer ohne externe Liquiditätshilfe überstehen zu können. Damit wird sichergestellt, dass genügend Zeit für die Umsetzung von Krisenmassnahmen zur Verfügung steht und alle Optionen zur Weiterführung oder ordentlichen Abwicklung der Bank erhalten bleiben.

Risikoverteilung

Die heute geltende Obergrenze für Forderungen gegenüber einer einzelnen Gegenpartei ist herabzusetzen, um eine Reduktion der Kreditrisiken zu gewährleisten.

Organisationsstruktur

Die für die schweizerische Volkswirtschaft systemrelevanten Funktionen müssen sich im Krisenfall ohne grössere Eingriffe abtrennen lassen, damit der Staat nicht den Konzern in seiner Gesamtheit retten muss, um deren Weiterführung sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten, müssen strengere Anforderungen eingehalten werden, soweit die Banken nicht auf eine andere Weise sicherstellen, dass die für die Schweiz systemrelevanten Funktionen auch im Falle einer Insolvenz unabhängig vom Schicksal des Konzerns weitergeführt werden können.

Organisation, rechtliche Struktur und die gruppeninternen Kapitalbeziehungen bestimmen wesentlich, ob und wie die systemrelevanten Funktionen in einem Insolvenzfall weitergeführt werden können. Dies wiederum ist ein wesentlicher Parameter für die Frage, ob eine Bank ohne Schaden für die Volkswirtschaft notfalls konkursrechtlich liquidiert werden und damit die zur Vermeidung von Moral Hazard wichtige Konkursdrohung glaubwürdig gemacht werden kann. Bereits das bestehende Schweizer Bankenkursrecht erlaubt der FINMA in eingeschränktem Umfang, im Rahmen einer Konkursliquidation Geschäftsbereiche herauszulösen. Die Übertragung systemrelevanter Funktionen auf eine „bridge bank“ soll zudem durch die vom Bundesrat geplante Botschaft ans Parlament zur Revision des Bankinsolvenzrechts entscheidend verbessert und auf das Sanierungsverfahren ausgeweitet werden.

Auch unter dem neuen Recht bedarf aber das Abtrennen von systemrelevanten Funktionen einer intensiven Vorbereitung. Diese Vorbereitung soll in Zukunft von den systemrelevanten Banken dauernd verlangt werden. Die Aufsichtsbehörde muss diesen Prozess unterstützen und prüfen. Die systemrelevanten Banken müssen so organisiert sein, dass im Insolvenzfall die systemrelevanten Funktionen (z.B. im Zahlungsverkehr oder im Kredit- und Einlagengeschäft) weitergeführt werden können. Zu prüfen wäre beispielsweise die Vorbereitung einer Übertragung von systemrelevanten Funktionen in einem „asset deal“, welcher durch das neue Bankinsolvenzrecht erleichtert würde.

Wenn die Weiterführung systemrelevanter Funktionen der Bank nicht gewährleistet ist, soll die Aufsichtsbehörde subsidiär organisatorische Massnahmen anordnen können, welche auch in die rechtliche Struktur eingreifen. Durch die Expertenkommission sind die geeigneten Massnahmen noch vertieft zu prüfen, z.B.:

- Ausgliederung systemrelevanter Funktionen in besondere rechtliche Einheiten.
- Beschränkung der Verflechtungen innerhalb des Konzerns von systemrelevanten Funktionen und deren Abhängigkeit von zentral geführten Funktionen (z.B. Treasury, IT-Dienstleistungen, Risk-Management).

- Beschränkung der geographischen Asymmetrie von Passiven und Aktiven.

4.2.3 Zu schaffende gesetzliche Grundlagen

Notwendigkeit einer gesetzlichen Verankerung

Für die dargestellten Anforderungen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung existiert heute noch keine ausreichende gesetzliche Grundlage, um eine differenzierte Behandlung systemrelevanter Banken zu begründen. Die bestehenden Vorschriften erlauben zwar Verschärfungen etwa der Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen, überlassen die Anordnung dieser Massnahmen aber dem ausschliesslichen Ermessen der FINMA. Zudem enthält das Bankengesetz keine expliziten Grundlagen, um organisatorische Massnahmen für systemrelevante Institute einzuführen.

Durch eine entsprechende gesetzliche Verankerung könnten die Aufsichtsbehörden verpflichtet werden, geeignete Massnahmen zu ergreifen. Ein Vorschlag für eine mögliche Anpassung des Bankengesetzes in dieser Hinsicht wird im Anhang A4.1 präsentiert und im Anhang A4.2 erläutert.

Grundlagen für Kapitalmassnahmen

Vorgelagerte **Kapitalmassnahmen** wirken ähnlich wie Massnahmen zur Organisationsstruktur im Krisenfall schadensbegrenzend. Sie zielen entweder auf eine rasche Aufnahme von Gesellschaftskapital ab oder stellen sicher, dass dieses im Bedarfsfall zur Verfügung steht. Für diese Kapitalmassnahmen wird im Anhang A4.3 eine beispielhafte Ausgestaltung einer Gesetzesanpassung präsentiert und in Anhang A4.4 erläutert. Im Vordergrund stehen dabei:

- **Vorratskapital.** Es soll bewilligtes Aktienkapital ohne die heute im Obligationenrecht für genehmigtes Kapital bestehenden Beschränkungen (zeitlich und mengenmässig) zur jederzeitigen Ausgabe/Zeichnung zur Verfügung stehen.
- **Wandlungskapital.** Dieses soll zur Verfügung stehen, damit Anleihen der Bank mit einer vertraglichen Wandlungsklausel beim Eintreten von vordefinierten Ereignissen („Triggers“) in Gesellschaftskapital gewandelt werden können¹⁵. Die mengenmässige Beschränkung des bedingten Kapitals gemäss Obligationenrecht soll aufgehoben werden, da potentiell grosse Volumen von Kapital zu bewilligen und für einen langen Zeitraum bereit zu halten sind.

Bei beiden Massnahmen wäre die Zustimmung der Aktionäre erforderlich. Diese Massnahmen sind mit Blick auf die Erhöhung der Krisenresistenz effektiv, setzen aber voraus, dass sich grössere Mengen von Kapital bei privaten Investoren platzieren lassen. Bezogen auf das Wandlungskapital („Contingent Convertible Capital“ oder „CoCo Bonds“) und ähnlicher Instrumente (z.B. Anleihen mit einem „Write down“ Mechanismus¹⁶) wird auch auf internationaler Ebene im Basler Ausschuss an der Festlegung von einheitlichen Rahmenbedingungen gearbeitet.

¹⁵ Vom Contingent Convertible Capital sind Debt Equity Swaps zu unterscheiden, bei denen die Wandlung auf hoheitliche Anordnung hin ausgelöst wird.

¹⁶ Dies sind Anleihen, deren Nennwert beim Eintreten von vordefinierten Ereignissen („Triggers“) zur Verlusttragung herabgesetzt wird.

Eine spezialgesetzliche Regelung im Bankengesetz ist materiell einer Revision des Obligationenrechts vorzuziehen, da die Massnahmen auf die Stärkung des Eigenkapitals von Banken abzielen. Wie im Gesetzesvorschlag skizziert, wären punktuelle Anpassungen des Obligationenrechts jedoch zu prüfen.

4.3 Weiter zu prüfende Massnahmen

Neben den Kernmassnahmen können weitere Massnahmen herausgestellt werden, die weiterverfolgt werden und vertieft zu prüfen sind. Diese Massnahmen könnten die Kernmassnahmen ergänzen bzw. unterstützen.

Eine erste Gruppe umfasst Massnahmen im Bereich der Finanzmarktinfrastruktur. Darunter fällt die Entwicklung von Handelsplattformen mit zentralen Gegenparteien zur Verhinderung von Dominoeffekten. Zudem haben derzeit, wie erwähnt, die meisten Banken in der Schweiz nur über die Grossbanken oder die ZKB Zugang zum Abwicklungssystem von grossen Währungsgeschäften. Mit einer Begrenzung des Umfangs an Dienstleistungen, die eine Nicht-Grossbank von einer Grossbank oder einer anderen Bank beziehen darf, könnte daher das operative Risiko reduziert werden. Dies würde das von einem Ausfall einer Grossbank ausgehenden Ansteckungsrisiko auf den Rest des Bankensystems verringern.

In einer zweiten Gruppe sind Massnahmen zusammengefasst, welche die Abwicklung einer global tätigen Bank im Rahmen eines Insolvenzverfahrens ermöglichen bzw. vereinfachen. Auf nationaler Ebene sind die Arbeiten zur Verbesserung des Banksanierungsverfahrens und der Abwicklung von Bankenkonkursen bereits fortgeschritten. Offen bleibt, wie die im nationalen Recht verankerten Massnahmen wie beispielsweise die nach den vom Bundesrat dem Parlament zu unterbreitenden Vorschlägen zur Revision des Bankinsolvenzrechts neu mögliche Weiterführung von einzelnen Bankdienstleistungen durch Übertragung auf ein anderes Institut oder eine Übergangsbank („bridge bank“) international anerkannt und umgesetzt werden können. Zu prüfen bleibt, ob diese Vorschläge mit ausschliesslich für systemrelevante Banken geltenden Bestimmungen zu ergänzen sind. Langfristig anzustrebendes Ziel bleibt schliesslich ein internationales oder zumindest international koordiniertes Konkursrecht für global tätige Finanzkonzerne.

Alternativ oder ergänzend könnte der Handlungsspielraum der Aufsichtsbehörden im Krisenfall konkretisiert und erweitert werden. Zu diesen Massnahmen gehören auch Absprachen unter Regulatoren im Rahmen von Crisis Management Colleges. Allenfalls wären die systemrelevanten Banken und die Behörden gesetzlich zu verpflichten, regelmässig offenzulegen, wie im Insolvenzfall die systemrelevanten Funktionen weitergeführt würden. Zudem ist das Potential von vorbereiteten Plänen zur Krisenbewältigung („Recovery and Resolution“) zu prüfen. Diese Pläne bereiten einen schnellen Risikoabbau der Bilanz in Krisensituationen vor und enthalten Vorgaben zur geordneten Abwicklung und Entflechtung der Bank.

4.4 Verworfenne Massnahmen

Eine Reihe weiterer Massnahmen wird auf Grundlage der bisherigen Arbeiten nicht weiter verfolgt. Darunter finden sich insbesondere Massnahmen, die übermässig in das Geschäftsmodell der Banken eingreifen oder falsche Anreizwirkungen haben.

Direkte Grössenbeschränkungen, sei dies via Bilanzsumme oder Marktanteil, und eine Zerschlagung der Grossbanken werden als zu rigoros eingestuft und abgelehnt. Auch direkte Einschränkungen des Geschäftsmodells im Sinne des Narrow Banking, bei dem Banken mit Einlagengeschäft nur risikoarme, liquide Aktiven halten dürfen, und ein Verbot des Eigenhandels (sog. Trennbankensystem) werden nicht weiter verfolgt. Diese Massnahmen sind im Lichte der unter Ziffer 3.5 erwähnten Kriterien abzulehnen.

Auch die Möglichkeit der Aufteilung der Verpflichtungen bei einer Rettung zwischen zwei oder mehreren Staaten (sog. Burden Sharing) oder die Errichtung eines Doppelsitzes wird nicht weiterverfolgt, da der hierzu erforderliche internationale Konsens derzeit nicht gegeben ist.

Ebenso werden die Möglichkeiten einer umfassenden oder limitierten, expliziten Staatsgarantie für systemisch relevante Banken nicht weiter verfolgt. Eine solche Garantie ist nicht Teil des Untersuchungsgegenstandes, da sie nicht auf eine Lösung der TBTF-Problematik hinwirkt.

Auch kartellrechtliche Massnahmen werden nicht weiter verfolgt, da andere Massnahmen die TBTF-Problematik wesentlich zielgerichteter adressieren.

4.5 Steuerliche Massnahmen

Steuer- bzw. Versicherungslösungen sind nach Auffassung der Expertenkommission zur Lösung der TBTF-Problematik wenig geeignet. Zielführender erscheinen grundsätzlich die vorgeschlagenen Massnahmen unter Ziffer 4.2. Dennoch sollten diese Massnahmen im Kontext der internationalen Entwicklung nicht vollständig ausgeschlossen werden. Im Falle eines international koordinierten Ansatzes wäre eine Beteiligung der Schweiz zu prüfen. Den ökonomischen Kriterien entsprechend, sollte eine derartige Abgabe nicht dem Zweck der Erzielung zusätzlicher Staatseinnahmen dienen. Eine Steuer auf die Verschuldung von Finanzinstituten, die im Zusammenhang mit der TBTF-Problematik als risikoreduzierende Lenkungsabgabe ausgestaltet ist, wäre hingegen gegebenenfalls zu prüfen. In jedem Fall würde eine Steuer- bzw. Versicherungslösung nur eine Ergänzung der in diesem Bericht beschriebenen Kernmassnahmen darstellen, nicht aber deren Ersatz.

Hierbei muss zwischen einer Versicherungs- und Steuerlösung unterschieden werden. Eine Versicherungslösung, insbesondere mit der Äufnung eines Fonds, würde die Anreize zur Eingehung von übermässigen Risiken verstärken. Ein Ansatz mit risikoabhängigen Prämien ist zudem äusserst komplex. Werden Prämien risikounabhängig festgelegt, wie dies einige der internationalen Initiativen vorsehen, so können diese Massnahmen zudem zu Marktverzerrungen führen. Aufgrund dieser potentiell negativen Auswirkungen werden Versicherungslösungen nicht weiter verfolgt.

5 Weiteres Vorgehen der Expertenkommission

In der Analyse wurde ein Kreis von Kernmassnahmen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Organisationsstruktur und Risikoverteilung identifiziert. Demnach erfordert die Reduktion der TBTF-Problematik die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche besondere Anforderungen an systemrelevante Banken in diesen Bereichen stellt. Der vorgeschlagene Gesetzestext (siehe Anhang A4) setzt einen allgemeinen Rahmen und erfordert eine zusätzliche Priorisierung und Konkretisierung der Massnahmen im Hinblick auf seine Anwendung. Gleichzeitig zeichnet sich auf Basis der bisherigen Arbeiten bereits ab, welche weiteren Massnahmen noch einer Überprüfung zu unterziehen sind und welche Massnahmen nicht als geeignet eingestuft werden.

Das weitere Vorgehen der Expertenkommission ist auf die Erstellung des Abschlussberichts ausgerichtet. Wie in der Arbeits- und Zeitplanung (Ziffer 2) aufgezeigt, wird sich die Expertenkommission auf drei Bereiche fokussieren:

(1) Die präventiven und schadensbegrenzenden Massnahmen sind zu konkretisieren. Zudem werden vertiefende Analysen zu den weiter zu prüfenden Massnahmen durchgeführt. Dabei wird auch das Zusammenwirken verschiedener Massnahmen sowie ihre Auswirkungen

gen auf die Schweizer Volkswirtschaft im Detail zu beleuchten sein. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Arbeiten wird die Prioritätenliste umzusetzender Massnahmen konkretisiert.

(2) Zudem wird eine Aufarbeitung der bis Herbst 2010 vorgebrachten internationalen Initiativen erfolgen, um deren Einfluss bei der Wahl und Ausgestaltung der empfohlenen Massnahmen auf nationaler Ebene zu berücksichtigen. Im Mittelpunkt steht hierbei insbesondere der Abgleich der Massnahmenvorschläge der Expertenkommission mit den Empfehlungen des FSB.

(3) Als weiterer wichtiger Baustein werden die mit den Gesetzesvorschlägen einhergehenden juristischen Fragen vertieft zu bearbeiten sein.

Die Expertenkommission wird im Herbst 2010 den Abschlussbericht dem EFD vorlegen.

A1 Mitglieder der Expertenkommission

Vertreter der Behörden:

Peter Siegenthaler	Direktor, Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV, Präsident der Expertenkommission
Thomas Jordan	Vizepräsident des Direktoriums, Schweizerische Nationalbank, Vizepräsident der Expertenkommission
Patrick Raaflaub	Direktor, Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA Vizepräsident der Expertenkommission
Aymo Brunetti	Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Rafael Corazza	Direktor, Sekretariat der Wettbewerbskommission WEKO

Vertreter der Wissenschaft:

Hans Caspar von der Crone	Ordinarius für Privat- und Wirtschaftsrecht, Universität Zürich
Ernst Baltensperger	Advisor des Studienzentrums Gerzensee und Professor emeritus, Universität Bern

Vertreter der Privatwirtschaft:

Raymund Breu	Ehem. Chief Financial Officer, Novartis International AG
Gerold Bühler	Präsident der Economiesuisse
Hermann Geiger	Mitglied des Executive Board, Group Legal, Swiss Re
Ulrich Körner	Group Chief Operating Officer, Mitglied Group Executive Board, UBS AG
Urs Rohner	Vice-Chairman of the Board of Directors, Credit Suisse Group AG
Rolf Soiron	Vorstandsmitglied der Economiesuisse und Chairman of the Board of Directors, Holcim Ltd
Dieter Wemmer	Group Chief Financial Officer, Mitglied Group Executive Committee, Zurich Financial Services

A2 Übersicht internationaler TBTF-Initiativen

Tabelle 1: Banken

	Was? Kurze Beschreibung des Inhalts	Wann? Zeitliche Dimension	Wie? Form der Initiative	Wo? Quellenangaben
Basel Committee on Banking Supervision (BCBS, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht)				
	Aufbau antizyklischer Kapitalpuffer, Verbesserung der Qualität des Kapitals, Einführung Leverage Ratio	13. Juli 2009	Vorschlag zur Verbesserung von Basel II durch das BCBS	http://www.bis.org/press/p090713.htm
	Bestätigung der Stossrichtung, inkl. Kapitalzuschläge für Systemically Important Financial Institutions (SIFIs)	6. September 2009	Mandat der 'Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision' (Oversight Body of the BCBS) an das BCBS	http://www.bis.org/press/p090907.htm
	Konkrete Vorschläge zur Verbesserung von Kapital- und Liquiditätsregulierung	17. Dezember 2009	Das BCBS veröffentlicht zwei konsultative Dokumente, Kommentare bis 16. April 2010	http://www.bis.org/press/p091217.htm http://www.bis.org/publ/bcbs164.pdf http://www.bis.org/publ/bcbs165.pdf
	Bestätigung der Stossrichtung	11. Januar 2010	'Group of Central Bank Governors and Heads of Supervision' bestätigt die Massnahmen der Konsultativdokumente	http://www.bis.org/press/p100111.htm
Financial Stability Board				
	Verbesserungen der Regulierung (u.a. auch Leverage Ratio)	25. September 2009	Vorschläge des FSB an die G20	http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925b.pdf

		7. November 2009	Bericht über den Stand der Arbeiten an die Finanzminister und Notenbank-Gouverneure im Vorfeld des Treffens in St. Andrews	http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107a.pdf
		9. Januar 2010	Neu: "Framework to strengthen adherence to international standards" mit periodischen peer reviews und Bestätigung der bisherigen Stossrichtung	http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_100109b.pdf
EU				
	Kriterien und verbindliche Vorgaben bezüglich Grösse und Geschäftsmodell		Auflagen der EU-Wettbewerbskommission für die Genehmigung von staatlichen Beihilfen (aus Wettbewerbs- und/oder TBTF-Überlegungen)	
	Schaffung eines neuen Gremiums Makroaufsicht und Systemrisiken	Juni 09	Vorschlag der EU-Kommission zur Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board)	http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/108654.pdf (s. 6ff)
	Positive Beurteilung von Bankabgaben, die von Verschuldungsgrad und Risikohöhe abhängen	April 10	Studie der EU-Kommission, „Innovative financing at a global level“	http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/documents/innovative_financing_global_level_sec2010_409en.pdf
OECD				
	Analyse der Bankenstruktur und Promotion der Non-Operating-Holding-Company als mögliche Lösung.	Juni 09, in Arbeit	Kapitel in der OECD-Publikation The Financial Crisis – Reform and Exit Strategies (S. 57) und in Financial Market Trends (S. 1).	http://www.oecd.org/dataoecd/13/8/44357464.pdf http://www.oecd.org/dataoecd/55/47/43091457.pdf
USA				
	"Volcker-Rule"	Januar 10, in Diskussion	Verbot des Eigenhandels (Prop-Trading) für lizenzierte Banken	http://www.reuters.com/article/idUSTRE6115WK20100202
	US Senate: "Restoring American Financial Stability Act"	November 09	<ul style="list-style-type: none"> - Konsumentenschutz - Kapital- und Liquiditätsanforderungen für SIFIs 	http://banking.senate.gov/public/_files/FinancialReformDiscussionDraft111009.pdf

			<ul style="list-style-type: none"> - Leverage-Beschränkungen - Krisenvorbereitung („Living Will“) - Verbot von institutsspezifischen Hilfsmassnahmen durch das Fed - Strukturreform der Aufsichtsbehörden (inkl. Fed) - Ausweitung des Regulierungsperrimeters auf bisher un- oder wenig regulierte Bereiche des Finanzsektors 	
	US House: “The Wall Street Reform and Consumer Protection Act”	Dezember 09	<ul style="list-style-type: none"> - Konsumentenschutz - Strukturreform Aufsichtsbehörden - Etablierung eines Financial Stability Council mit der Kompetenz, für SIFIs erhöhte Anforderungen im Bereich Kapital, Liquidität und Risikomanagement zu stellen - Vergütungsregulierung - Investorenschutz - Regulierung von Derivaten - “Mortgage Reform” - Transparenzanforderung iS Rating-Agenturen, Alternative Anlagen und private Kapital-Pools 	<p>http://financialservices.house.gov/Key_Issues/Financial_Regulatory_Reform/Financial_Regulatory_Reform.html</p> <p>Differenzen zum Senatsvorschlag: http://www.reuters.com/article/idUSN0511680420100205</p>
	Financial Crisis Responsibility Fee (“Obama Tax”)	Januar 10, in Diskussion	<ul style="list-style-type: none"> - Bilanzgrössenabhängige Abgabe - Refinanzierung des US-TARP 	<p>http://www.whitehouse.gov/the-press-office/president-obama-proposes-financial-crisis-responsibility-fee-recoup-every-last-penn und</p> <p>http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/financial_responsibility_fee_fact_sheet.pdf</p>
UK				
	Initiativen der FSA (basierend auf dem “Turner-Review”)	November 09, in Arbeit	<ul style="list-style-type: none"> - Capital surcharge für SIFIs (quantitativ und qualitativ) 	<p>http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review_2_slides.pdf</p>

			<ul style="list-style-type: none"> - Allenfalls : Liquidity surcharge - Stärkung von Kapital- und Liquiditätsausstattung lokaler Tochtergesellschaften - Einführung von Zentralen Gegenparteien, Kollateralisierung und erhöhte Unterlegung bilateraler Trades - Resolution und Recovery Plans („living will“), Ex-ante Restrukturierung wo geboten 	<p>sowie</p> <p>http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf</p>
	Initiativen der Bank of England	Oktober 09, in Diskussion	<ul style="list-style-type: none"> - Trennung von (rettungswürdigem) Retailgeschäft und Wholesale-Geschäft (analog Volcker-Rule) 	
	Initiativen der UK-Regierung	Januar 10, in Diskussion	<ul style="list-style-type: none"> - Grössenbeschränkung, Forderung von Desinvestitionen an SIFIs - Diversifikation und Wettbewerb im Retail-Markt durch Anziehen ausländischer Anbieter 	
Initiativen aus dem Privatsektor				
The Institute of International Finance (IIF)				
		July 2008	<p>Final Report of the IIF Committee on Market Best Practices (CMBP Report):</p> <p>Principles of Conduct and Best Practice Recommendations, Financial Industry Response to the Market Turmoil of 2007 – 2008</p>	http://www.iif.com/regulatory/
		December 2009	<p>The Report of the IIF Steering Committee on Implementation (SCI): Reform in the Financial Services Industry: Strengthening Practices for a More Stable System.</p> <p>Der Report liefert eine Übersicht zur Umsetzung der im CMBP Report enthaltenen Empfehlungen.</p>	http://www.iif.com/regulatory/
		July 2009	<p>Report of the Special Committee on Effective Regulation (SCER): Restoring Confidence, Creating Resilience – An Industry Perspective on the Future of International Financial Regulation and the Search for Stability.</p>	http://www.iif.com/regulatory/

	Working groups mandated by the IIF Special Committee of Effective Regulation:	work in progress	Cross-Border Resolution Group: Vorschläge bezüglich internationaler Harmonisierung von Massnahmen (seitens der Banken und seitens der Aufsicht) zur Abwicklung von Banken. Kommentierung der BCBS und EU Vorschläge.	http://www.iif.com/regulatory/
		work in progress	Working Group on Systemically Important Firms: Analyse der Nutzen und Risiken von Grossbanken anhand von Fallbeispielen zu den deren Geschäftsfeldern und Funktionen sowie Beurteilung der verschiedenen Lösungsvorschläge bezüglich TBTF in internationalen Kontext.	Noch keine Veröffentlichung
			Working Group on Cumulative Effects: Aufzeigen der Auswirkungen von höheren Kapital- und Liquiditätserfordernissen auf das Wirtschaftswachstum.	Noch keine Veröffentlichung
			Arbeitsgruppe „Cumulative Economic Effects“ – Analyse der makroökonomischen Auswirkungen (Wirtschaftswachstum) von neuen regulatorischen Kapital- und Liquiditätsanforderungen	Noch keine Veröffentlichung
Economiesuisse				
			Ad-hoc Arbeitsgruppe Systemrisiken: Beschäftigt sich parallel zur Expertengruppe des Bundesrates mit dem Thema TBTF.	Noch keine Veröffentlichung
Grosse internationale Banken				
		Implementierung 2008 / 2009	Reduzierung der Risiken und Bilanzsummen, Überarbeitung der Geschäftsmodelle für Investment Banking um die Volatilität der Erträge deutlich zu reduzieren.	Analysten Berichte, IFR Bank of the Year Award etc

Tabelle 2: Versicherungen

	Was? Kurze Beschreibung des Inhalts	Wann? Zeitliche Dimension	Wie? Form der Initiative	Wo? Quellenangaben
International Association of Insurance Supervisors (IAIS)				
	Strategie IAIS	Oktober 2010	Verabschiedung des „Strategic Plan“ 2011-2015 mit Fokus auf Financial Stability, Standard Setting und Standard Implementation. Auf dieser Basis werden dann die konkreten Massnahmen des Financial Stability Committee abgeleitet.	
	Common Framework für international tätige Versicherungsgruppen und Erfassung gruppenspezifischer Risiken	18./19. Januar 2010	Die ComFrame Task Force entwickelt ein Konzept zur Erfassung der Gruppenstruktur, des Business-Mix und zu gruppeninternen Transaktionen, setzt quantitative und qualitative Anforderungen und erfasst auch die Kooperation zwischen Aufsichtsbehörden sowie jurisdiktionelle Fragen hinsichtlich der Implementierung. Dadurch soll die Konzernaufsicht international vereinfacht werden.	http://www.iaisweb.org/__temp/19_January_2010__IAIS_approves_development_of_a_Common_Framework_for_the_Supervision_of_Internationally_Active_Insurance_Groups.pdf
	Entwicklung des ComFrame	Mitte 2011	Ausarbeitung eines ersten Konzept-Papiers	
	Kalibrierung des ComFrame	Ab Mitte 2013	Kalibrierung des Konzepts mit entsprechenden Wirkungsstudien	
	Note on Systemic Risk and the Insurance Sector	25. Oktober 2009	Verabschiedung der Notiz durch das ExCo. Als Massnahmen werden die Entwicklung von „macroprudential tools“ für die Versicherungsaufsicht (besonders im Zusammenhang mit SIFIs), die Weiterführung der „mac-	http://iaisweb.org/__temp/Note_on_systemic_risk_and_the_insurance_sector.pdf

			roprudential surveillance“ sowie eine Machbarkeitsstudie zu dieser Thematik genannt.	
	Note on Systemic Risk and the Insurance Sector	Bis Juni 2010	Vertiefung und Weiterentwicklung der obengenannten Notiz.	
	Supervisory guidance paper on the use of supervisory colleges in group-wide supervision	26. Oktober 2009	Verabschiedung dieses Leitlinienpapiers, welches die Hauptelemente für effektive Supervisory Colleges beleuchtet.	http://www.iaisweb.org/__temp/26_October_2009__International_insurance_supervisors_support_G-20_Declaration_by_adopting_guidance_on_the_use_of_supervisory_colleges.pdf
	Supervisory colleges	Bis Mitte 2010	Follow-up des Leitlinienpapiers mittels einer Umfrage.	
Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS)				
	Zwei Berichte zur Finanzstabilität im Versicherungssektor EU	Mai und Oktober 2010	Zwei Berichte werden jährlich produziert für das European Economic and Finance Committee u.a. mit Frühwarnindikatoren im Zusammenhang mit der Finanzstabilität im EU Versicherungssektor.	
	Datensammlung für die makroprudenzielle Überwachung (macroprudential surveillance)	Laufend in 2010	CEIOPS wird die Datensammlung und -aufbewahrung weiterführen und hierzu eine Datenbank errichten.	
	Makroprudenzielle Überwachung (macroprudential surveillance)	Laufend in 2010	Eine gemeinsame sektorenübergreifende Initiative (von Versicherungsunternehmen, Banken und Konglomeraten) will sektorenübergreifende Risiken und Ansteckung identifizieren sowie verzerrende Einflüsse von Regeln analysieren (wie z.B. neue Vergütungssysteme und -limiten).	

	Stress-Test	Laufend in 2010	Die Erkenntnisse des europaweiten Stress-Tests werden zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Aufsichtsbehörden besonders im Hinblick auf die Überwachung von grenzüberschreitend tätigen Versicherungsgruppen genutzt.	
USA				
	Wall Street Reform and Consumer Protection Act	11. Dezember 2009 (Bericht der Schweizer Botschaft in den USA, 18. Dezember 2009) Zurzeit im Senat, Entscheidung wahrscheinlich Mitte 2010	Verabschiedung durch das Repräsentantenhaus am 11. Dezember 2009. Finanzinstitute mit einer Bilanzsumme über 50 Mrd. US-Dollars sollen Abgabe zur Äufnung eines „dissolution funds“ leisten. Mit dem Geld soll die Abwicklung/Auflösung von SIFIs künftig mitfinanziert werden können.	
	Federal systemic risk regulator	Mitte 2010	Der „federal systemic risk regulator“ soll über die Abwicklung von TBTF-Finanzinstitutionen entscheiden können.	
	Federal Insurance Office	11. Dezember 2009 Zurzeit im Senat, Entscheidung wahrscheinlich Mitte 2010	Das FIO ist ein erster Schritt in Richtung einer staatlichen Versicherungsaufsichtsbehörde.	

Initiativen aus dem Privatsektor				
Geneva Association				
	Geneva Association Systemic Risk Working Group	März 2010	Der Bericht analysiert das systemische Risiko im Versicherungssektor und schlägt zugleich Massnahmen zur Stärkung des Finanzsystems vor	http://www.genevaassociation.org/Portals/0/Geneva_Association_Systemic_Risk_in_Insurance_Report_March2010.pdf
Comité Européen des Assurances (CEA)				
	CEA Berichte zu: (i) Unterschiede zwischen Banken und Versicherungen sowie (ii) unangemessene Kapitalanforderungen im EU Solvency II Regime	März 2010 (Publikation voraussichtlich Ende Mai 2010)	Der erste Bericht vergleicht die unterschiedlichen Geschäftsmodelle zwischen Banken und Versicherungen; der zweite Bericht beurteilt die makroökonomischen Auswirkungen verursacht durch unangemessene (übertriebene) Kapitalanforderungen im Rahmen der Implementierungsmassnahmen des EU Solvency II Regimes.	http://www.cea.eu/uploads/DocumentsLibrary/documents/1268293182_cea-capital-requirements-report.pdf
Institute of International Finance				
	IIF Working Group on systemic risk firms	April 2010 (Publikation voraussichtlich Ende Mai 2010)	IIF arbeitet an einem Arbeitspapier zum Thema "Systemisch relevante Firmen". Das Arbeitspapier verfolgt dabei drei Ziele: (i) die Vorteile von grossen, grenz-überschreitenden Unternehmen sollen aufgezeigt werden, (ii) die Auswirkungen einer Liste von systemisch relevanten Unternehmen sollen beurteilt werden und (iii) Empfehlungen sollen zu regulatorisch bestimmten Unternehmensrestrukturierungen abgegeben werden.	http://www.iif.com/regulatory/

A3 Übersichtstabelle möglicher Massnahmen

1 Prävention und Grösse

1.1 Direkte Grössenbeschränkung	
1	Beschränkung der Bilanzgrösse
2	Beschränkung des Marktanteils
1.2 Indirekte Grössenbeschränkung	
3	Verschärfung der Eigenmittelanforderungen (Risikogewichtet und Leverage Ratio)
4	Einführung progressiver Eigenmittelanforderungen (Risikogewichtet und Leverage Ratio)
5	Einführung progressiver Liquiditätsvorschriften
6	Steuerlösungen
7	Versicherungslösungen
1.3 Reduktion von Contagion	
8	Klumpenrisikovorschriften (Beschränkung des Umfangs der Dienstleistungen, die eine Nicht-Grossbank von einer einzigen Grossbank in Anspruch nehmen darf; Verschärfung der Vorschriften zur Beschränkung von Risikopositionen)
9	Entwicklung von Finanzmarkt-Infrastrukturen (Handelsplattformen mit zentraler Gegenpartei)

2 Organisation

2.1 Aufteilbarkeit von Bankkonzernen	
10	Rechtliche und operative Struktur entlang der Geschäftsbereiche
11	Service AG (Auslagerung von Dienstleistungen in eine zentral geführte AG innerhalb eines Konzerns)
12	Swiss Domestic Bank (Bildung einer rechtlichen Einheit in der Schweiz, in die das systemrelevante Geschäft in der Schweiz eingebracht wird)
13	Entflechtung der Beziehungen innerhalb des Konzerns (z.B. Beschränkung von konzerninternen Garantien und Finanzierungen)
14	Auslagerung von systemrelevanter Infrastruktur in eine separate Einheit
15	Self-Sufficiency (Herbeiführung der geografischen Kongruenz von Passiven und Aktiven)
16	Zerschlagung von Grossbanken
2.2 Geschäftsmodell	
17	Narrow Banking (vollständige Fristenkongruenz zwischen Ausleihungen und Einlagen)
18	Verbot, Beschränkung, Belastung von Eigenhandel (Trennbankensystem)

3. Krisenbewältigung

3.1 Abwicklung	
19	Contingency Planning: (Rapid) De-Risking of the Balance Sheet
20	Cross Border Crisis Preparation
21	Erweiterung der Entscheidungs- und Eingriffsbefugnisse der Aufsichtsbehörden
3.2 Garantie Staat/Dritte	
22	Revision Einlagensicherung
23	Umfassende Staatsgarantie
24	Limitierte Staatsgarantie
25	Burden Sharing / Doppelsitz (Vertrag mit einem oder mehreren Ländern, um die Aufteilung von Verlusten im Notfall zu regeln)
3.3 Kapitalbeschaffung	
26	(Hoheitlich angeordneter) Debt-Equity Swap
27	Vorratskapital
28	Wandlungskapital
4 Recht	
4.1 Internationales Konkursrecht	
29	Konkursrecht für Banken
4.2 Wettbewerbsrecht	
30	Lösungen über das Kartellrecht

A4 Vorschlag zur Anpassung des Bankengesetzes

Dies ist ein Entwurf des Gesetzestextes. Dieser wird von der Expertenkommission im Rahmen ihrer vertieften Analyse im Hinblick auf die Erstellung ihres Abschlussberichts noch einer zweiten Lesung unterzogen werden.

A4.1 Teilrevision Bankengesetz, 5. Abschnitt: Systemrelevante Banken

Art. 7 Grundsatz und Zweck

¹ Systemrelevante Banken unterliegen besonderen aufsichtsrechtlichen Anforderungen.

² Diese Anforderungen bezwecken, im Zusammenwirken mit den allgemein anwendbaren bankenrechtlichen Vorschriften die Risiken für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems zusätzlich zu vermindern, die Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen zu gewährleisten und staatliche Beihilfen zu vermeiden.

Art. 8 Geltungsbereich

¹ Systemrelevante Banken sind Banken, Finanzgruppen und bankdominierte Finanzkonglomerate, deren Ausfall die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen würde.

² Die Systemrelevanz einer Bank ist abhängig von ihrer Grösse, ihrer Vernetzung mit dem Finanzsystem und der Volkswirtschaft sowie der kurzfristigen Substituierbarkeit ihrer Dienstleistungen. Sie wird insbesondere gestützt auf die folgenden Kriterien beurteilt:

- a. der Marktanteil im inländischen Bankgeschäft, insbesondere im Einlagen- und Kreditgeschäft sowie im Zahlungsverkehr;
- b. der Betrag der gesicherten Einlagen nach Artikel 37h, welcher die Systemgrenze überschreitet;
- c. das Verhältnis zwischen der Bilanzsumme der Bank und dem jährlichen Bruttoinlandprodukt der Schweiz;
- d. das Risikoprofil einer Bank, welches durch das Geschäftsmodell, die Bilanzstruktur, die Qualität der Aktiven, die Liquidität und den Verschuldungsgrad bestimmt ist.

Art. 9 Besondere Anforderungen

¹ Die besonderen Anforderungen sind so festzulegen, dass sie die Risiken, die von systemrelevanten Banken für die Stabilität des Finanzsystems und für die schweizerische Volkswirtschaft ausgehen, massgeblich verringern.

² Umfang und Ausgestaltung der Massnahmen richten sich nach dem Grad der Systemrelevanz der Banken. Die Massnahmen müssen verhältnismässig sein und die Auswirkungen auf die betroffenen Banken und den Wettbewerb berücksichtigen sowie international anerkannten Standards Rechnung tragen.

³ Die besonderen Anforderungen beziehen sich insbesondere auf:

- a. Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung;
- b. Organisation, insbesondere Struktur, Führung und Kontrolle sowie konzerninterne Liquiditäts- und Kapitalflüsse, soweit diese Anforderungen zur Weiterführung von systemrelevanten Funktionen im Falle einer Insolvenz der Bank notwendig sind.

Art. 10 Zuständigkeiten

¹ Der Bundesrat legt die Eckwerte der zusätzlichen Anforderungen nach Artikel 9 in einer Verordnung fest. Er hört dazu die Schweizerische Nationalbank und die FINMA an.

² Die Schweizerische Nationalbank legt durch Verfügung fest, welche Banken als systemrelevant gelten.

³ Die FINMA legt im Rahmen der Verordnung des Bundesrates durch Verfügung die Anforderungen fest, die eine systemrelevante Bank nach Artikel 9 erfüllen muss.

Änderungen des Nationalbankengesetzes

Art. 52 Verfügungen

¹ Die Nationalbank erlässt ihre Entscheide nach den Artikeln 15, 18, 20, 22 und 23 dieses Gesetzes und Artikel 10 des Bankengesetzes in Form einer Verfügung.

A4.2 Kurzerläuterung zur Teilrevision Bankengesetz, 5. Abschnitt: Systemrelevante Banken

1. Grundsatz und Zweck

Artikel 7 schafft eine explizite gesetzliche Grundlage, um Banken, die für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sind, besonderen Anforderungen insbesondere in den Bereichen Eigenkapital, Liquidität und Organisation zu unterwerfen. Zweck dieser besonderen Anforderungen ist es, die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems zu vermindern, die Fortführung volkswirtschaftlicher wichtiger Funktionen zu gewährleisten sowie staatliche Beihilfen zu vermeiden.

2. Geltungsbereich

Gemäss Art. 8 Abs. 1 sind Banken, Finanzgruppen und bankdominierte Finanzkonglomerate systemrelevant, wenn deren Ausfall die Schweizer Volkswirtschaft und das Finanzsystem erheblich schädigen würde.

Art. 8 Abs. 2 zählt konkrete Kriterien auf, welche bei der Beurteilung der Systemrelevanz einer Bank von Bedeutung sind. Es handelt sich dabei um einen nicht abschliessenden Katalog; Systemrelevanz kann auch gegeben sein, wenn lediglich eine Bedingung erfüllt ist.

Erstes Kriterium für die Feststellung der Systemrelevanz einer Bank ist ihr Marktanteil in volkswirtschaftlich besonders relevanten Geschäftsfeldern, nämlich im Einlagen- und Kreditgeschäft und im Zahlungsverkehr. Besondere Berücksichtigung finden dabei Dienstleistungen, die kurzfristig schwer substituierbar sind.

Zweites Kriterium ist der Betrag, um den die gesicherten Einlagen einer Bank die Systemobergrenze von derzeit CHF 6 Mrd. überschreiten.

Drittes Kriterium ist das Verhältnis zwischen Bilanzsumme einer Bank und dem jährlichen Bruttoinlandprodukt der Schweiz.

Als viertes Kriterium soll schliesslich das Risikoprofil einer Bank, welches durch das Geschäftsmodell, die Bilanzstruktur, die Qualität der Aktiven, die Liquidität und den Verschuldungsgrad bestimmt ist, berücksichtigt werden.

3. Besondere Anforderungen

Artikel 9 legt den Rahmen der Anforderungen fest, welche die Behörden bei der Anordnung konkreter Massnahmen zu beachten haben. Sämtliche getroffenen Massnahmen sind danach zu beurteilen, ob sie die von systemrelevanten Banken ausgehenden Risiken für die Volkswirtschaft und die Stabilität des Finanzsystems massgeblich verringern.

Nach Absatz 2 müssen sich Umfang und Ausgestaltung der Massnahmen nach dem Grad der Systemrelevanz der Banken richten. Dies ist Ausfluss einer differenzierten Anwendung des Aufsichtsrechts und ergibt sich auch aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsgleichheitsgebot. Zudem müssen die Massnahmen verhältnismässig sein und die Auswirkungen auf die betroffenen Banken und den Wettbewerb berücksichtigen. Zudem ist den international anerkannten Standards angemessen Rechnung zu tragen. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass die Anforderungen - soweit für die Zielerreichung notwendig - substantiell über diese Standards hinausgehen.

In Absatz 3 wird eine Reihe von Anforderungen, wiederum in Form einer nicht abschliessenden Aufzählung, definiert, welche systemrelevante Banken auf Anordnung der FINMA einzuhalten haben.

Gemäss Buchstabe a sind für systemrelevante Banken erhöhte Anforderungen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität und Risikoverteilung vorgesehen. Damit soll die Gefahr einer Insolvenz und damit eines Zwangs zu einer staatlichen Beihilfe vermindert und die Krisenbewältigung erleichtert werden. Es werden weitere Eckwerte auf Verordnungsstufe erforderlich sein, um die diesbezüglichen besonderen Anforderungen hinreichend zu konkretisieren.

Die für die schweizerische Volkswirtschaft systemrelevanten Funktionen müssen sich im Krisenfall ohne grössere Eingriffe abtrennen lassen, damit der Staat nicht den Konzern in seiner Gesamtheit retten muss, um deren Weiterfunktionieren sicherzustellen. Um dies zu gewährleisten, müssen strengere Anforderungen eingehalten werden, soweit die Banken nicht auf eine andere Weise sicherstellen, dass die für die Schweiz systemrelevanten Funktionen auch im Falle einer Insolvenz unabhängig vom Schicksal des Konzerns weitergeführt werden können. Wichtiges Element dazu ist die in der vom Bundesrat geplanten Botschaft ans Parlament zur Revision des Bankinsolvenzrechts enthaltene Möglichkeit, im Insolvenzfall ganze Geschäftsbereiche auszulagern und auf einen neuen Rechtsträger („bridge bank“) zu übertragen.

4. Zuständigkeiten

Art. 10 legt die Zuständigkeitsordnung fest. Der Bundesrat bestimmt die Eckwerte der zusätzlichen Anforderungen nach Artikel 9 in einer Verordnung. Diesen Eckwerten kommt in Bezug auf die Wirksamkeit und die praktische Umsetzbarkeit der Anforderungen eine entscheidende Bedeutung zu (Absatz 1). Die Erarbeitung der Verordnung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbank und der FINMA. Die starke Interdependenz zwischen der Festlegung der Systemrelevanz und den damit verbundenen Auswirkungen (besondere Anforderungen) erfordern einen intensiven Informationsaustausch zwischen den beteiligten Behörden.

Die Schweizerische Nationalbank ist aufgrund ihres gesetzlichen Mandates die geeignete Behörde, um festzulegen, welche Banken als systemrelevant zu gelten haben (Abs. 2).

Der FINMA als Bankenaufsichtsbehörde obliegt die Verfügung der konkreten Anforderungen für systemrelevante Banken nach Art. 9 im Rahmen der Verordnung des Bundesrates (Abs. 3).

A4.3 Teilrevision Bankengesetz, 6. Abschnitt: Zusätzliches Gesellschaftskapital

Art. 11 Vorratskapital

¹ Die Generalversammlung einer Bank in der Rechtsform der Aktiengesellschaft kann den Verwaltungsrat durch Statutenänderung ohne zeitliche und betragsmässige Beschränkung ermächtigen, das Aktien- oder Partizipationskapital zu erhöhen.

² Die Statuten bestimmen die massgebenden Kriterien für die Festsetzung der Anzahl und des Nennwerts der Aktien oder Partizipationsscheine sowie des Nennbetrags, um den der Verwaltungsrat das Aktien- oder Partizipationskapital erhöhen kann. Sie können die Höhe und Dauer des Vorratskapitals beschränken.

³ Der Verwaltungsrat kann das Bezugsrecht der bisherigen Aktionäre ausschliessen oder beschränken.

⁴ Artikel 704 des Obligationenrechts findet keine Anwendung. Im Übrigen sind die Vorschriften über das genehmigte Kapital gemäss den Artikeln 651 – 652h des Obligationenrechts sinngemäss anwendbar.

Art. 12 Wandlungskapital

¹ Die Generalversammlung einer Bank in der Rechtsform der Aktiengesellschaft kann im Hinblick auf die Emission von Wandelanleihen ohne betragsmässige Beschränkung eine bedingte Erhöhung des Aktien- oder Partizipationskapitals beschliessen.

² Die Statuten bestimmen die massgebenden Kriterien für die Festsetzung der Anzahl und des Nennwerts der Aktien oder Partizipationsscheine sowie des Nennbetrags, um den das Aktien- oder Partizipationskapital bedingt erhöht werden kann. Sie können die Höhe des Wandlungskapitals beschränken.

³ Der Verwaltungsrat kann das Vorwegzeichnungsrecht der bisherigen Aktionäre ausschliessen oder beschränken.

⁴ Artikel 704 des Obligationenrechts findet keine Anwendung. Im Übrigen sind die Vorschriften über das bedingte Kapital gemäss den Artikeln 653 – 653i des Obligationenrechts sinngemäss anwendbar.

Art. 13 Gemeinsame Bestimmungen

¹ Das zusätzliche Gesellschaftskapital darf nur zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung im Zusammenhang mit den Eigenmittelvorschriften verwendet werden.

² Die FINMA legt die Grundzüge und die Mindestanforderungen für die Verwendung von Vorratskapital und Wandlungskapital fest. Sie kann Mindest- und Maximalbeträge vorsehen.

³ Die FINMA bestimmt namentlich

- a. unter welchen Voraussetzungen der Verwaltungsrat auf das Vorratskapital zurückgreifen kann;
- b. wem beim Wandlungskapital das Recht zur Wandlung zukommt und zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Voraussetzungen dieses ausgeübt werden darf oder muss.

Art. 14 Verantwortlichkeit

[...]

Art. 14a Steuern

[...]

Die Artikel 14 und 14a sind von der Expertenkommission noch auszuarbeiten. Die Kurzerläuterungen enthalten erste Hinweise zu einer möglichen Ausgestaltung.

Änderungen des Obligationenrechts:

Art. 651 Abs. 5 (neu):

Vorbehalten bleiben die Vorschriften des Bankengesetzes zum Vorratskapital.

Art. 653 Abs. 3 (neu):

Vorbehalten bleiben die Vorschriften des Bankengesetzes zum Wandlungskapital.

A4.4 Kurzerläuterung zur Teilrevision Bankengesetz, 6. Abschnitt: Zusätzliches Gesellschaftskapital

1. Ausgangslage

Der im Aktienrecht geregelte Mechanismus zur Erhöhung des Gesellschaftskapitals kennt insbesondere eine betragsmässige Beschränkung des genehmigten und des bedingten Kapitals (maximal 50% des bestehenden Aktienkapitals) sowie eine zeitliche Beschränkung (2 Jahre) hinsichtlich des genehmigten Kapitals. Zudem kann das Gesellschaftskapital einer Aktiengesellschaft ohne ordentliche oder ausserordentliche Generalversammlung – unter Einhaltung der Einladungsfrist – nur erhöht werden, wenn bereits bedingtes oder genehmigtes Kapital geschaffen wurde.

In der aktuellen Finanzkrise offenbarte sich im Zusammenhang mit der Beteiligung neuer Investoren (Dritte oder Staat) die Notwendigkeit, rasch neues Gesellschaftskapital schaffen zu können. Die Banken verfügen aber regelmässig nicht oder nur in ungenügendem Ausmass über bereits durch die Generalversammlung beschlossenes Kapital (genehmigtes oder bedingtes Aktienkapital). Dies bedeutet, dass es ohne Einberufung und Durchführung einer ausserordentlichen Generalversammlung nicht möglich ist, hinreichend Aktien für Investoren bereit zu halten. Die dafür benötigte Zeit von zwei bis drei Monaten ist eine Zeit der Unsicherheit, in der das Vertrauen in die Bank schwinden und eine Rettung in Frage gestellt werden kann. Die diesbezüglichen Erfahrungen der UBS insbesondere mit drei ausserordentlichen Generalversammlungen im Jahre 2008 sind dafür ein Beispiel.

Zu beachten ist weiter, dass in der Krise mit massivem Wertzerfall des Aktienpreises gerechnet werden muss. Es ist deshalb naheliegend, dass die unter geltendem Aktienrecht bestehenden quantitativen Beschränkungen bei der Schaffung von bedingtem und genehmigtem Kapital möglicherweise verunmöglichen, im Umfange des neu eingebrachten Rettungskapitals Aktien ausgeben zu können.

2. Zweck des Revisionsvorschlags

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bankengesetz zielen darauf ab, den Banken einen Anreiz zur Schaffung von zusätzlichen Kapitalpolstern zu geben. Es handelt sich mithin nicht um expliziten Zwang, sondern um die Schaffung der Voraussetzungen, die angestrebten Kapitalinstrumente (Vorrats- und Wandlungskapital) auf Stufe Gesellschaft umsetzen zu können.

Eine Regulierung im Bankengesetz ist dem Aktienrecht vorzuziehen. Der Regulierungshintergrund ist prudentieller Art und wird nur für Banken angestrebt.

3. Vorratskapital

Die Bank kann im Hinblick auf eine in unbestimmter Zukunft durchzuführende Kapitalerhöhung, also auf Vorrat, (genehmigtes) Kapital schaffen, das im Zusammenhang mit der Stärkung der Eigenmittelausstattung verwendet werden kann. Je nach Art der Liberierung bewirkt die Kapitalerhöhung nicht nur einen Eigenmitteleffekt, sondern auch einen Liquiditätszufluss. Die Generalversammlung entscheidet ohne gesetzliche Einschränkung, in welchem Umfang und mit welcher zeitlichen Limitierung Vorratskapital geschaffen werden soll.

Im Zeitpunkt der Schaffung des genehmigten Kapitals können die genauen Ausgabebedingungen noch nicht bestimmt werden, da gerade in einer Krisensituation der Aktienpreis stark schwanken kann und auch die allgemeinen Marktumstände berücksichtigt werden müssen. Die Generalversammlung muss nach dem vorgeschlagenen Art. 11 E-BankG daher lediglich die Kriterien festlegen, nach denen die Anzahl auszugebender Aktien und deren Nennwert bestimmt werden und der Verwaltungsrat das Aktien- oder Partizipationskapital erhöhen kann. Damit kann eine spätere Kapitalerhöhung durch die Schaffung von Vorratskapital so vorbereitet werden, dass auch in einer Krisensituation Investoren gefunden werden können.

Grundsätzlich sollen die Aktien zu Marktkonditionen platziert werden. Eine Krisensituation und die Tatsache, dass Kapital benötigt wird, werden den Kurs aber drücken. Ausserdem ist die Platzierung einer grösseren Tranche unter diesen Bedingungen in der Regel besonders schwierig. Weil es aber aufgrund des Ziels der Bestimmung – der Stärkung der Eigenmittelausstattung in einer Krisensituation – unter Umständen notwendig sein kann, dass eine grosse Anzahl von Aktien in kurzer Zeit platziert wird, muss in den Kriterien für die Bestimmung des Ausgabepreises berücksichtigt werden, dass die Aktionäre gegebenenfalls einen Abschlag in Kauf nehmen müssen.

Der Entscheid über den Entzug des Bezugsrechts der bisherigen Aktionäre wird an den Verwaltungsrat delegiert. Mit dieser Delegation wird sichergestellt, dass der Verwaltungsrat in einer Krisensituation rasch und mit der notwendigen Flexibilität handeln und ohne weitere Angabe von Gründen das Bezugsrecht beschränken oder vollständig ausschliessen kann.

Die Schaffung von Vorratskapital dient der Erfüllung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen. Diese ist Voraussetzung für die Bankbewilligung. Daher besteht beim Entscheid der Generalversammlung, die Voraussetzungen für eine genügende Kapitalisierung zu schaffen, weder eine Notwendigkeit noch eine Rechtfertigung für einen besonderen Minderheitenschutz gemäss Art. 704 OR. Für den Entscheid der Generalversammlung muss vielmehr das absolute Mehr genügen.

4. Wandlungskapital

Neben der Vorbereitung von zukünftigen Erhöhungen des Gesellschaftskapitals durch die Schaffung von Vorratskapital, erweist sich aus heutiger Sicht auch der Weg über die Wandlung von Anleihen in Aktien oder Partizipationsscheine als eine zielgerichtete Lösung. Parallel zum Vorratskapital wird daher für Banken in Abweichung vom geltenden Aktienrecht in Art. 12 E-BankG eine grosszügigere Regelung zum Wandlungskapital vorgeschlagen. Beim Wandlungskapital schafft die Generalversammlung Aktien, welche für eine oder mehrere Anleihen als bedingt wandelbares Kapital (*contingent capital*) zur Verfügung stehen.

Mit der Wandlung verstärkt sich die Eigenmittelbasis der Bank, selbst wenn in jenem Zeitpunkt keine Liquidität zufließt. Hingegen können die Aktien nicht erst im Zeitpunkt der Wandlung zur Verfügung stehen, sondern sie müssen vor der Emission der Wandelanleihe durch die Generalversammlung geschaffen werden.

Auch die internationalen Bestrebungen weisen zurzeit stark in die Richtung, Wandlungskapital als ein wesentliches Element der Kapitalausstattung zu etablieren. Hierfür werden die Banken in Zukunft für einen unbestimmt langen Zeitraum eine grosse Anzahl Aktien in Form von bedingtem Kapital bereitstellen müssen.

Zu beachten ist auch die neuere Entwicklung bei den Eigenmittelvorschriften auf internationaler Ebene: Die Ausgabe von Anleihen mit einer vertraglichen Wandlungskomponente wird insbesondere dem nachrangigen Fremdkapital vorgezogen, da unter Fortführungsoptik bei Erreichen eines gewissen extern messbaren Qualitätselements einer Bank (im Vordergrund steht eine Kapitalkennzahl) die Wandlung der Anleihe in Gesellschaftskapital eintritt oder – je nach Ausgestaltung – unter Mitwirkung beispielsweise der Aufsichtsbehörde eintreten kann.

Damit verbessert sich die Lage der betroffenen Bank im Zeitpunkt der Wandlung insofern, als Schulden in Gesellschaftskapital umgewandelt werden.

Im Zeitpunkt, in dem das genehmigte Kapital geschaffen wird, können die genauen Wandlungsbedingungen nur schwer abschliessend bestimmt werden. Gerade in einer Krisensituation kann der Aktienpreis stark schwanken und auch die allgemeinen Marktumstände müssen berücksichtigt werden. Auch hier muss die Generalversammlung daher lediglich die Kriterien festlegen, nach denen sich bestimmen lässt, wie viele Aktien zu welchem Nennwert gewandelt werden können und in welchem Umfang sich das Aktien- oder Partizipationskapital dadurch erhöht.

Der Entscheid über den Entzug des Vorwegzeichnungsrechts der bisherigen Aktionäre wird an den Verwaltungsrat delegiert. Mit dieser Delegation wird sichergestellt, dass der Verwaltungsrat im Rahmen des beschränkten Verwendungszwecks zur Stärkung der Eigenmittelausstattung mit der notwendigen Flexibilität handeln und ohne weitere Angabe von Gründen das Vorwegzeichnungsrecht beschränken oder vollständig ausschliessen kann.

Die Schaffung von Wandlungskapital dient wie die Schaffung von Vorratskapital der Erfüllung der regulatorischen Eigenmittelanforderungen einer Bank, weshalb weder eine Notwendigkeit noch eine Rechtfertigung für einen besonderen Minderheitenschutz gemäss Art. 704 OR besteht. Für den Entscheid der Generalversammlung muss vielmehr auch hier das absolute Mehr genügen.

5. Gemeinsame Bestimmungen

Sowohl die Bestimmungen zum Vorratskapital als auch jene zum Wandlungskapital bedürfen einer Konkretisierung. Der FINMA ist die entsprechende Ermächtigung zum Erlass Ausführungsbestimmung zu erlassen. Sie hat darin die genauen Voraussetzungen der Verwendung des Vorratskapitals und des Wandlungskapitals zu regeln. Es geht dabei insbesondere um die genaue Abgrenzung des Vorratskapitals vom genehmigten Kapital sowie des Wandlungskapitals vom bedingten Kapital.

Da die Delegation an die FINMA nur zulässig ist, wenn die Grundzüge der Regelung im Gesetz selbst enthalten sind, stellt Art. 13 Abs. 1 E-BankG klar, dass das zusätzliche Kapital nur zur Stärkung der Eigenmittelausstattung im Zusammenhang mit der Erfüllung der Eigenmittelanforderungen verwendet werden darf.

6. Verantwortlichkeit

Mit der Schaffung von Vorrats- und Wandlungskapital werden Kapitalmassnahmen umgesetzt, die der Stärkung der Eigenmittelausstattung dienen und aufsichtsrechtlich begründet sind. Soweit die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden, kann der Verwaltungsrat im Zusammenhang mit diesen Kapitalmassnahmen nicht zur Verantwortung gezogen werden. Zu prüfen ist deshalb, ob hierzu eine gesetzliche Bestimmung eingefügt werden muss.

7. Steuern

Weiter zu prüfen ist, inwieweit Zinsen auf Finanzierungsinstrumenten, die der Eigenmittelbeschaffung dienen, von der Erhebung der Verrechnungssteuer sowie von einer Umsatzabgabe ausgenommen werden sollten. Damit könnte erreicht werden, dass diese der Kapitalbeschaffung dienenden Finanzierungsinstrumente ohne fiskalische Nachteile aus der Schweiz heraus ausgegeben werden können und der Emissionserlös in der Schweiz verwendet werden kann.

A5 Glossar

Begriff	Erklärung
Adverse Anreize	Siehe Moral Hazard.
Asset deal	Übertragung der Aktiven und Passiven von Unternehmensteilen auf eine andere Gesellschaft. Das Gegenstück zum Asset Deal ist der sog. Share Deal, bei dem der Käufer vom Verkäufer Anteile an der ganzen Unternehmung erwirbt .
Basel II resp. Basel III	Der Ausdruck Basel II beschreibt eine Übereinkunft zu den Eigenkapitalvorschriften unter den Mitgliedern des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS). Der Ausschuss, dem die wichtigsten Industrienationen angehören, verfolgt das Ziel, möglichst global anerkannte Bankenaufsichtsstandards und Richtlinien zu verfassen, die dann national umgesetzt werden. 1988 wurde die Eigenkapitalübereinkunft Basel I verabschiedet, 2004 folgte Basel II mit umfangreichen Ergänzungen und Neuerungen die ab 2008 obligatorisch wurden. Die aus den Erfahrungen der aktuellen Finanzmarktkrise abgeleiteten Neuerungen werden inoffiziell unter „Basel III“ diskutiert.
Basler Ausschusses für Bankenaufsicht /Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)	Oft nur „Basler Ausschuss“ genannt. Siehe auch „Basel II“.
Bruttoinlandprodukt (BIP)	Das Bruttoinlandsprodukt beschreibt die Summe aller erbrachten Produkte und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft. Es ist ein Indikator für die Wirtschaftsleistung eines Landes und drückt im Periodenvergleich das Wirtschaftswachstum aus.
Burden Sharing	Aufteilung („sharing“) der Last („burden“) für die Rettung eines Instituts auf zwei oder mehrere Staaten.
Business-Continuity	Fortführung der Geschäftstätigkeit unter Krisenbedingungen.
CLS (Continuous Linked Settlement)	Zahlungssystem zur Abwicklung von Devisentransaktionen mit einer Zugum-Zug-Abwicklung. Eine einseitige Zahlung, ohne dafür eine Gegenzahlung zu erhalten (Erfüllungsrisiko), kann so eliminiert werden.
Contingent Convertible Capital („CoCo Bonds“)	Bezeichnet Fremdkapital, das unter bestimmten Bedingungen („contingent“) in Eigenkapital wandelbar („convertible“) ist. Das Contingent Convertible Capital soll im Krisenfall die Kapitalsituation einer Bank verbessern, indem in wirtschaftlich guten Zeiten durch Vorsorge der Zugriff auf zusätzliches und für Verluste haftendes Eigenkapital vorbereitet bzw. die Konditionen für eine Umwandlung von Fremdkapital vereinbart werden. Bei Erreichen zuvor festgelegter Bedingungen (Trigger) erfolgt eine obligatorische Umwandlung. Contingent Convertible Capital wird typischerweise in Form sog. „CoCo Bonds“ ausgegeben.

Crisis Management Col- leges	Treffen zwischen den Aufsichtsbehörden verschiedener Länder, in denen ein Institut geschäftlich tätig ist. Diese Treffen dienen der Koordination / Informationsaustausch und der Vereinbarung von Massnahmenplänen zur Rettung eines Instituts für bestimmte Krisenszenarien.
Debt-Equity Swap	Ein „Debt to Equity Swap“ erfolgt oft im Rahmen von Insolvenzverhandlungen. Dabei wird das bisherige Fremdkapital („debt“) in Eigenkapital („equity“) getauscht („swap“), d.h. das Kapital der Fremdkapitalgeber wird dem Unternehmen als Eigenmittel zum Verlustausgleich zur Verfügung gestellt.
Eigenhandel	Unter Eigenhandel versteht man im Finanzgeschäft jenen Teil der Finanzmarktaktivitäten der Finanzinstitute, den sie auf eigene Rechnung und eigenes Risiko betreiben. Ziel der Aktivitäten ist die Steigerung der Erträge der Institute.
Eigenmittelausstattung	Volumen der einem Unternehmen zeitlich unbegrenzt zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel. Die Eigenmittel sind in voller Höhe für Verluste haftbar.
Externalität	Nicht kompensierte Auswirkung der Aktivität eines Marktteilnehmers auf unbeteiligte Marktteilnehmer. Eine Externalität kann dabei als externe Kosten oder externer Nutzen in Erscheinung treten. Da der verursachende Marktteilnehmer keine Entschädigung zahlt bzw. keine solche erhält, ergibt sich eine Verzerrung der Ressourcenallokation mit einem in der Regel suboptimalen Ergebnis für die gesamte Volkswirtschaft.
Financial Stability Board (FSB)	Das Financial Stability Board (bis 04/2009 Financial Stability Forum, FSF) ist ein internationales Gremium zur Verbesserung der Finanzmarktstabilität. Die Arbeiten des Financial Stability Boards zu Risikofragen haben durch die aktuelle Finanzmarktkrise eine Aufwertung erfahren.
G20	Unter den G20 versteht man die 20 führenden Wirtschaftsnationen (wichtigsten Industrie- und Schwellenländer).
Interbankforderungen	Forderungen von Banken gegenüber anderen Banken.
IAIS (International Association of Insurance Supervisors)	Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) umfasst Aufsichtsbehörden aus rund 180 Ländern. Sie publiziert globale Versicherungsgrundsätze, -normen und -leitlinien zu Themen im Bereich der Versicherungsaufsicht mit dem Ziel, die Stabilität und Weiterentwicklung der Finanzmärkte zu fördern.
IOSCO (International Organization of Securities Commissions)	Internationale Organisation der Wertschriftenaufsichtsbehörden. Sie wurde 1974 mit dem Ziel der Förderung grenzüberschreitender einheitlicher Börsenzulassungs- und Wertpapierhandelsstandards gegründet.
IT	Steht für Informationstechnologie oder –Technik und bezeichnet die Bereitstellung von Hardware und Software sowie die Datenverarbeitung.
Kapitalinstrumente	Massnahmen und Produkte, welche die Eigenmittelsituation in einem Unternehmen verbessern, zum Beispiel Vorrats- und Wandlungskapital.
Kreditausfall-Swaps / Credit default Swaps (CDS)	Kreditderivate, mit denen sich Marktteilnehmer gegen das Ausfallrisiko (beispielsweise einer Anleihe) absichern. Um von der Kreditausfallversicherung profitieren zu können muss der Begünstigte die Basiswerte nicht besitzen, was die Spekulation mit Kreditausfall-Swaps verstärkt.

Kreditklemme	Marktsituation, bei der das Kreditangebot der Banken deutlich geringer ist als die Kreditnachfrage einer Volkswirtschaft, woraus eine Einschränkung der Wirtschaftsleistung resultiert. Ursachen sind beispielsweise eine mangelnde Kapitalisierung der Banken oder eine strenge Regulierung.
Leverage Ratio (=Verschuldungsgrad)	Verhältniszahl von Eigenkapital zu Fremdkapital (oft auch umgekehrt verwendet). Als regulatorische Vorschrift bezeichnet die Leverage Ratio auch die Mindestanforderung von Eigenkapital im Verhältnis zum Fremdkapital für die Schweizer Grossbanken.
Makroökonomisch	Die Makroökonomie ist ein Teil der Volkswirtschaftslehre und befasst sich mit dem gesamtwirtschaftlichen Verhalten der einzelnen Teilbereiche sowie der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Märkte und Zusammenhänge. Sie unterscheidet sich von der Mikroökonomie, die das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte untersucht.
Moral Hazard	Bezeichnet die verminderte Achtsamkeit im Verhalten (v.a. beim Eingehen von Risiken) eines Marktteilnehmers, wenn er damit rechnen kann, dass ein anderer (z.B. Staat, Zentralbank, Versicherungen) allfällige Schäden mitträgt.
Narrow Banking	Modell das von den Banken fordert Ausleihungen und Verbindlichkeiten in Übereinstimmung der Fristen (fristenkongruenten) vorzunehmen. Die beabsichtigte Minimierung des Zinsänderungs- und Liquiditätsrisiko kann allerdings eine Kreditverknappung auslösen.
Policy Mix	Unter Policy Mix versteht man die Kombination verschiedener Massnahmen zur Verbesserung einer angestrebten Regulierung.
Recovery and Resolution	„Recovery“ bezeichnet die Wiederherstellung der Lebensfähigkeit einer Unternehmung oder von Teilen einer Unternehmung. „Resolution“ bezieht sich auf die geordnete Liquidation einer Unternehmung bzw. von Teilen einer Unternehmung.
Refinanzierung	Beschaffung von Geldmitteln einer Bank z.B. bei den eigenen Bankkunden (über ihre Geldeinlagen), bei anderen Banken, bei Zentralbanken, bei spezialisierten Instituten (wie der Pfandbriefbank). Die beschaffende Bank verwendet die Mittel für die Kreditvergabe oder investiert sie in andere Aktiven (z.B. in Wertschriften im Rahmen des Eigenhandels).
Risk Management (Risiko-Management)	Umfasst die Erfassung, Beurteilung, Überwachung und Steuerung der Risiken. Oftmals wird in Banken die Abteilung, die sich mit diesen Aufgaben befasst, selbst als „Risk Management“ bezeichnet.
Sanktionsmechanismus	Als Sanktionsmechanismus wird eine Disziplinierungsmassnahme bezeichnet. Bei einem intakten Marktmechanismus kann der Markt zum Beispiel ein nicht gewünschtes Risikoverhalten eines Unternehmens durch eine höhere Risikoprämie sanktionieren. Im Extremfall greift bei Verletzung von Regeln und Vorschriften die Sanktionierung durch den Staat, das heisst die Bestrafung.
Skalen-, Verbund-, Netzwerk- und Diversifikationseffekte	Skalen-, Verbund-, Netzwerk- und Diversifikationseffekte sind Begriffe der betriebswirtschaftlichen Optimierung. Während Skalen-, Verbund-, Netzwerkeffekte primär auf das Erlangen von Kostenvorteilen durch das Erreichen einer bestimmten Grösse zielen, werden Diversifikationseffekte zur Streuung und Verteilung von (Klumpen-)Risiken zum Ausgleich von negativen Effekten auf einzelnen Märkten / Produkten verfolgt.

Solvenztests (SST)	Der Swiss Solvency Tests (SST) ist ein neu geschaffenes Instrument zur Prüfung der Solvenz der unterstellten Versicherungsunternehmen durch Überwachung der versicherungstechnischen sowie der Markt- und Kreditrisiken. Das prinzipien- und risikobasierte Instrument beruht auf einem Gesamtbilanzansatz und verwendet marktnahe Bewertungen. Der SST ist abgestimmt auf die Grundsätze von Solvency II – dem analogen Projekt seitens der EU.
Substituierbarkeit	Siehe Systemrelevanz.
Swiss Finish	Der Begriff Swiss Finish wird für die gegenüber den internationalen Vorgaben höheren Eigenmittelanforderungen für Banken in der Schweiz verwendet.
Systemrelevanz, Systemrisiken, Systemstabilität, Substituierbarkeit	Systemrisiken sind Risiken, die von einzelnen Marktteilnehmern ausgehen und die die Stabilität des gesamten volkswirtschaftlichen Gefüges („System“) gefährden. Unternehmen, die Funktionen wahrnehmen, auf die das System nicht verzichten kann bzw. die nicht durch andere Unternehmen ersetzt (d.h. substituiert) werden können, werden als „systemrelevant“ bezeichnet.
TBTF	„Too big to fail“, siehe Kapitel 3.1.
TBTBR	„Too big to be rescued“, siehe Kapitel 3.1.
Treasury	Abteilung, deren Hauptaufgaben es sind, die Refinanzierung (siehe dort) sicherzustellen, die dadurch gewonnenen Mittel in der Bank optimal zu verteilen und eine angemessene Liquidität zu gewährleisten. Zudem bewirtschaftet das Treasury Zins- und Währungsrisiken.
Trigger	Trigger sind im Voraus definierte Kriterien, an deren Erreichen oder Überschreiten bestimmte Folgen geknüpft werden. Sie bestehen in der Regel aus bestimmten Kennzahlen (Verschuldungskennziffern) oder absoluten Grössen (Eigenmittel) und lösen im Finanzgeschäft zum Beispiel die Kündigung eines Kreditvertrages aus, wenn ein Unternehmen die definierten Trigger überschreitet.
Übergangsbanken („bridge banks“)	Übergangsbanken sollen im Rahmen von Notfallplänen dazu dienen, eine gefährdete Bank hoheitlich fortzuführen und im Rahmen eines geordneten Verfahrens ordentlich (teilweise) abzuwickeln bzw. den gesunden Teil wieder am Markt für Investoren zu platzieren.
Verschuldungsgrad	Siehe Leverage Ratio.
Volcker-Rule	Die „Volcker-Rule“, benannt nach dem ehemaligen Chef der US Federal Reserve (US-Notenbank) und Wirtschaftsberater von US-Präsident Obama, wurde im Januar 2010 erstmals vorgestellt und verlangt, den Eigenhandel der Banken vom restlichen Bankgeschäft zu trennen und damit den lizenzierten Banken den Eigenhandel zu verbieten. Zur Vermeidung einer Gefährdung des Finanzsystems dürften Eigenhandel nur sogenannte Nicht-Banken ohne Zugang zu Zentralbankgeld und ohne Refinanzierung durch (gesicherte) Einlagen betreiben. Dies wäre eine Rückkehr zum Trennbankensystem.