

Referat

SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK
BANQUE NATIONALE SUISSE
BANCA NAZIONALE SVIZZERA
BANCA NAZIUNALA SVIZRA
SWISS NATIONAL BANK 

Sperrfrist

6. September 2018,
18.30 Uhr

10 Jahre nach dem Sturm: Wie wetterfest ist das Schweizer Bankensystem heute?

Universität Luzern

Fritz Zurbrügg

Vizepräsident des Direktoriums*

Schweizerische Nationalbank

Luzern, 6. September 2018

© Schweizerische Nationalbank, Bern, 2018

* Der Referent dankt Till Ebner und Rita Fleer für die Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Referats. Sein Dank gilt zudem Nicole Allenspach, Jürg Blum und Jacqueline Thomet sowie dem Sprachendienst der SNB.

Meine sehr geehrten Damen und Herren

Am 15. September 2008, also vor fast genau 10 Jahren, meldete die damals viertgrösste US-Investmentbank Lehman Brothers Konkurs an. Anschliessend fegte ein Sturm durch das globale Finanzsystem, dessen Heftigkeit und Ausmass alle Marktbeobachter völlig überraschte. Mit dem Untergang von Lehman Brothers war klar, dass viele Finanzinstitute dieser unwirtschaftlichen Wetterlage ohne staatliche Hilfe nicht standhalten konnten. Die Finanzkrise übertrug sich rasch auf die Realwirtschaft, und es folgte die tiefste globale Rezession seit der Grossen Depression.

Wir haben alle persönliche Erinnerungen an diese schwierige Periode. Viele von Ihnen haben vermutlich noch den 16. Oktober 2008 im Kopf. An diesem Tag mussten die schweizerischen Behörden mit einem umfangreichen Massnahmenpaket die UBS stützen. Ich war damals in der Eidgenössischen Finanzverwaltung tätig. Die Tatsache, dass wir gezwungen waren, dem Staat und den Steuerzahlern zur Stabilisierung einer Grossbank Risiken in Milliardenhöhe aufzubürden, hat mich sehr geprägt.

Die mangelnde Widerstandskraft des Bankensystems zwang weltweit Staaten dazu, Banken mit hohem finanziellen Einsatz zu retten. Nur dadurch konnten sie die Volkswirtschaften vor den massiven Schäden bewahren, die ein Zusammenbruch des Bankensystems mit sich gebracht hätte. Die Finanzkrise führte uns unmissverständlich vor Augen, dass das Bankensystem nicht ausreichend «wetterfest» war.

Die Finanzkrise zeigte auch klar, dass besondere Risiken von grossen und stark vernetzten Banken ausgehen. Aufgrund ihrer Grösse und Marktstellung können solche Banken im Krisenfall nicht ohne schwerwiegende Auswirkungen auf das Bankensystem und die Realwirtschaft aus dem Markt ausscheiden – sie gelten im Jargon als «systemrelevant». Damit geniessen sie eine implizite Garantie, dass der Staat im Notfall einspringt. Dieses Marktversagen ist heute weit verbreitet als «Too big to fail» (TBTF)-Problematik bekannt.

In meinem heutigen Referat gehe ich auf diese für die Schweiz besonders relevante Problematik ein. Zunächst erläutere ich ihre Ursachen und Auswirkungen sowie ihre Ausprägung in der Schweiz. Anschliessend lege ich dar, warum die Bankenregulierung vor der Krise mit Blick auf TBTF unzureichend war. Aufbauend darauf zeige ich in einem dritten Teil auf, welche weitreichenden regulatorischen Massnahmen auf internationaler und nationaler Ebene getroffen worden sind, um die TBTF-Problematik zu lösen.

Lassen Sie mich unsere Einschätzung bereits vorwegnehmen: In der Schweiz wurde rasch, zielführend und gleichzeitig kostenbewusst gehandelt. Zum einen stärkt die angepasste Regulierung die Widerstandskraft der Banken und reduziert damit die Wahrscheinlichkeit, dass eine Bank in Schieflage gerät. Zum anderen etabliert sie Massnahmen, die gewährleisten sollen, dass auch eine systemrelevante Bank im Krisenfall ordentlich aus dem Markt ausscheiden kann.

Wir sind überzeugt, dass die Schweizer Grossbanken und das Schweizer Bankensystem heute deutlich wetterfester sind als vor zehn Jahren. Viele der vorgesehenen Massnahmen sind bereits umgesetzt worden.

Noch sind wir aber nicht ganz am Ziel. Erst die vollständige Umsetzung der vereinbarten Massnahmen schafft die Voraussetzung dafür, die TBTF-Problematik in der Schweiz zu lösen.

Die TBTF-Problematik

Was steht also hinter der TBTF-Problematik, und wie zeigt sie sich konkret in der Schweiz?

a) TBTF-Unternehmen müssen im Krisenfall gerettet werden,...

Wie bereits eingangs erwähnt, beschreibt TBTF die Tatsache, dass einzelne Unternehmen derart wichtig sind, dass der Staat faktisch gezwungen ist, sie im Krisenfall zu retten.

Dieser staatliche Rettungszwang ergibt sich unter zwei Voraussetzungen.

Erstens, wenn das betroffene Unternehmen Leistungen erbringt, die für die Volkswirtschaft zentral sind, und auf die grundsätzlich nicht verzichtet werden kann. Zweitens, wenn diese Leistungen nicht in nützlicher Frist von anderen Marktteilnehmern erbracht werden können, sie also nicht substituierbar sind.

Wie stark ausgeprägt sind diese beiden Aspekte im Bankensektor? Zum einen erbringen Banken generell diverse volkswirtschaftlich unabdingbare Leistungen. Die Kreditvergabe oder Dienstleistungen im Zahlungsverkehr sind Beispiele dafür. Zum anderen ist die Substituierbarkeit dieser Leistungen, insbesondere solcher grosser Banken, nur schwer möglich. Banken sind eng untereinander und mit der restlichen Wirtschaft vernetzt. Dies führt dazu, dass sich die Schieflage einer Bank auch auf andere Banken und die restliche Volkswirtschaft übertragen kann. Je grösser eine Bank und je höher ihr Marktanteil, desto weniger wahrscheinlich wird es, dass andere Marktteilnehmer im Krisenfall innert nützlicher Frist wichtige Leistungen übernehmen können.

Grösse und Marktstellung einer Bank sind damit wichtige Indikatoren zur Abschätzung ihrer Systemrelevanz. Konkrete Messgrössen bilden ihr Marktanteil am inländischen Kredit- und Einlagengeschäft sowie ihre Bedeutung für den Zahlungsverkehr. Auch das Verhältnis der Bilanzsumme zum Bruttoinlandprodukt (BIP) ist ein weitverbreitetes Mass für die systemische Bedeutung einer Bank, da es einen guten Indikator für ihre Vernetzung und die mangelnde Substituierbarkeit ihrer Leistungen darstellt.¹

¹ Obschon meist – wie das auch hier der Fall ist – von der «Too big to fail»-Problematik gesprochen wird, ist ein Finanzinstitut also nicht allein aufgrund seiner Grösse systemrelevant. Von Bedeutung sind neben der Grösse und der Marktstellung auch das Risikoprofil, die wirtschaftliche Vernetzung sowie die (organisatorische) Komplexität. Daher wird oft auch von «too important to fail», «too complex to fail» oder «too interconnected to fail» gesprochen.

b) ...da ihr Konkurs mit zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden wäre

Gerät eine TBTF-Bank in Schwierigkeiten, gefährdet sie sich nicht nur selbst, sondern auch die Stabilität des Finanzsystems insgesamt und damit einhergehend unmittelbar die Realwirtschaft. Die hohen volkswirtschaftlichen Kosten lassen sich anhand von zwei Mechanismen verdeutlichen.

Je höher der Marktanteil einer Bank im Kreditgeschäft, desto ausgeprägter ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Wirtschaft unzureichend mit Krediten versorgt wird, falls diese Bank in eine Krise gerät. Zum einen braucht es eine gewisse Zeit, um alternative Kreditgeber zu finden. Zum anderen sind bei einem Ausfall einer systemrelevanten Bank – zumindest vorübergehend – die Vermögen von Haushalten und Unternehmen blockiert, was sich negativ auf Konsum und Investitionen auswirkt. Auch hier gilt: Je bedeutender die Marktstellung des Instituts im Einlagengeschäft ist, desto gewichtiger sind die Auswirkungen im Fall einer Krise.

Der zweite Mechanismus beruht auf der bereits erwähnten Tatsache, dass Banken untereinander stark vernetzt sind. Systemrelevante Banken erbringen in diesem Netzwerk zentrale Dienstleistungen für andere Banken. Beispielsweise spielen sie eine wesentliche Rolle für die systemweite Liquiditätsversorgung und den Liquiditätsausgleich unter den Banken. Dies geschieht im Normalfall, indem sich Banken untereinander kurzfristige Kredite gewähren. Gerät nun eine zentrale Bank in diesem Netzwerk in Schwierigkeiten, kann dieser «Interbankmarkt» zum Erliegen kommen, wodurch weitere, grundsätzlich gesunde Banken in Probleme geraten.

c) Folgen: Fehlanreize und hohe Risiken für die Allgemeinheit

Eine systemrelevante Bank kann im Krisenfall damit rechnen, gerettet zu werden, weil die realwirtschaftlichen Kosten ihres Ausfalls so hoch sind. In anderen Worten: Die Bank profitiert von einer impliziten Staatsgarantie.

Die Konsequenzen dieser impliziten Staatsgarantie sind weitreichend. Sie setzt erhebliche Fehlanreize für die Aktionäre, das Management und die Gläubiger einer Bank.

Auf der einen Seite profitieren Aktionäre und das Management von TBTF-Banken im Vergleich zu anderen Banken von ungerechtfertigt tieferen Kosten für Fremdkapital. Die Staatsgarantie kommt einer Subvention in Milliardenhöhe gleich.² Sie ermöglicht es den Aktionären und dem Management, sich verstärkt zu verschulden und erhöhte Risiken einzugehen.³

Auf der anderen Seite haben Gläubiger aufgrund der Staatsgarantie einen geringeren Anreiz, dafür zu sorgen, dass die Bank keine übermässigen Risiken eingeht. Denn: Falls alles gut geht, profitieren die Gläubiger von einer faktisch risikofreien Verzinsung. Falls hingegen etwas schiefgeht, muss der Staat einspringen, und die Gläubiger werden für allfällige Verluste nicht haften müssen.

² Vgl. bspw. International Monetary Fund (2014) für eine Schätzung der Grössenordnung dieser Subvention.

³ Vgl. Afonso et al. (2014).

Nur schon die Annahme, dass eine Bank TBTF ist, kann zu einer selbsterfüllenden Prophezeiung werden.⁴ Unter der Annahme, bei Bedarf gerettet zu werden, kann die Bank viel eher überhöhte Risiken eingehen und ihr Geschäft übermässig auf schuldenbasiertes Grössenwachstum ausrichten. Sie wird also noch grösser. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass der Staat im Krisenfall tatsächlich einspringen muss, und sich somit die ursprüngliche Annahme als richtig herausstellt. Unter dieser erhöhten Rettungswahrscheinlichkeit kann die Bank nun noch mehr Risiken eingehen, und der faktische Rettungszwang verschärft sich weiter – ein Teufelskreis.

Dieser Rettungszwang kann für den Staat sehr hohe und nicht vorhergesehene Kosten verursachen. Die globale Finanzkrise hat uns das Ausmass dieser Kosten vor Augen geführt. So belief sich die im Zuge der Finanzkrise angekündigte staatliche Unterstützung für den Finanzsektor in den entwickelten Volkswirtschaften auf rund 20% des BIP (Folie 2).⁵

Staatshaushalte, die wegen der mit einer Finanzkrise einhergehenden Rezession bereits stark unter Druck stehen, können durch die Kosten der Stützungsmaßnahmen überfordert werden. Tatsächlich waren einige Länder im Zuge der Krise gezwungen, Kosten zu übernehmen, die ihre Finanzkraft klar überschritten. Dies war letztlich nur durch Inanspruchnahme externer Unterstützung möglich.

d) TBTF-Problematik in der Schweiz besonders ausgeprägt

Auch in der Schweiz war 2008 wie erwähnt ein staatliches Unterstützungspaket für die UBS unumgänglich. Die Kapitalspritze der Eidgenossenschaft in Höhe von rund 6 Milliarden Franken entsprach rund 10% der Bundeseinnahmen, und die Bereitschaft der SNB, problembehaftete Vermögenswerte im Wert von bis zu 60 Milliarden US-Dollar zu übernehmen, rund 10% des BIP.⁶ Der Bundesrat hielt dazu in seiner Botschaft zum TBTF-Gesetz 2011 fest, dass dieser Einsatz mit beträchtlichen Risiken für den Steuerzahler verbunden war, und dass künftige Rettungspakete sogar die finanzielle Tragfähigkeit der Schweiz übersteigen könnten.⁷

Der Grund hierfür liegt darin, dass die Problematik hierzulande besonders stark ausgeprägt ist.

So weisen die beiden Grossbanken UBS und CS aufgrund ihrer bedeutenden internationalen Geschäftstätigkeit im Verhältnis zum BIP sehr grosse Bilanzen auf (Folie 3). Gleichzeitig verfügen sie im Inland über bedeutende Marktanteile im Kredit- und Einlagengeschäft und nehmen eine wichtige Stellung im Zahlungsverkehr ein.

Zudem fallen auch die Bilanzen der drei weiteren von der SNB als systemrelevant eingestufteten Banken – der PostFinance, der Raiffeisen und der Zürcher Kantonalbank – gemessen am BIP im internationalen Vergleich sehr hoch aus. So sind Raiffeisen und ZKB im Vergleich

⁴ Vgl. Alessandri und Haldane (2009).

⁵ Vgl. Horton et al. (2009).

⁶ Vgl. Schweizerische Nationalbank (2008).

⁷ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2011).

zum Schweizer BIP rund doppelt so gross wie die grössten US-Banken im Vergleich zum amerikanischen BIP.⁸

Unzulänglichkeiten in der TBTF-Regulierung vor der Krise

Meine Damen und Herren, die globale Finanzkrise hat nicht zuletzt für die Schweiz verdeutlicht: Die TBTF-Problematik ist real und mit zu hohen Kosten und Risiken für die Allgemeinheit verbunden, als dass sie einfach hingenommen werden dürfte.

a) TBTF-Problematik: Bekannt, aber regulatorisch nur unzureichend angegangen, ...

Aus heutiger Sicht ist klar, dass die Problematik vor der Krise allgemein unterschätzt worden war – auch von Regulatoren.

So gab es vor der Krise weder in den internationalen Empfehlungen zur Bankenregulierung noch in der Schweiz Bestimmungen, die sich explizit auf die Systemrelevanz einzelner Banken und die damit verbundenen Risiken fokussierten.

Und das, obwohl die Problematik bereits vor der Krise bekannt war – sowohl in der Schweiz, als auch anderswo.⁹ Der Begriff TBTF selbst fand bereits in den 1980er-Jahren in den USA im Zusammenhang mit Schwierigkeiten bei mehreren Finanzinstituten Eingang in die politische Diskussion. Als erste Bank, die als TBTF bezeichnet wurde, gilt die Continental Illinois National Bank and Trust Company. Die damals siebtgrösste Bank der USA war 1984 auf staatliche Hilfe angewiesen.¹⁰

Es stellt sich an dieser Stelle deshalb die berechtigte Frage, warum Gesetzgeber, Regulatoren und Aufsichtsbehörden die an sich bekannte Problematik vor der Krise nicht vehementer angingen. Eine kurze Antwort darauf lautet: Die Risiken im Zusammenhang mit immer grösseren und immer stärker global vernetzten Banken wurden unterschätzt. Entsprechend wurde auch das tatsächliche Ausmass der TBTF-Problematik unterschätzt.

Die allgemeine Stimmung vor der Krise war geprägt von Selbstsicherheit und Aufbruch. Dies erstaunt nicht, wenn wir uns die lange Phase mit vergleichsweise geringen makroökonomischen Turbulenzen vor Augen halten. Bedenken über die Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung schienen in diesem Umfeld fehl am Platz. So wurden auch Risiken im Zusammenhang mit dem Wachstum und der Globalisierungsstrategie vieler Banken ausgeblendet.

Weiter hing die Unterschätzung der Risiken wesentlich damit zusammen, dass das damals vorherrschende regulatorische Paradigma die Bedeutung von gegenseitigen Abhängigkeiten der Banken vernachlässigte. Stattdessen nahm man an, dass die Stabilität des gesamten Sys-

⁸ Anteile der Bilanzsumme ausgewählter Banken im Vergleich zum Schweizer resp. US-BIP per Ende 2017: ZKB 25%; Raiffeisen 34%; UBS 138%; Credit Suisse 112%; JPMorgan Chase 13%; Bank of America 12%.

⁹ Zahlreiche akademische Studien und Lehrbücher diskutierten die TBTF-Problematik bereits vor 2008 ausführlich, vgl. bspw. Stern und Feldman (2004).

¹⁰ Vgl. Moosa (2010).

tems gesichert ist, sofern jede einzelne Bank mit Blick auf die eigenen Risiken genügend Eigenkapital aufweist. Diese Annahme blendet aber aus, dass mit zunehmender Grösse, Marktanteil und Vernetzung einer Bank die volkswirtschaftlichen Kosten überproportional ansteigen, die mit dem Ausfall der Bank verbunden sind.

Zur unterschätzten Bedeutung von Systemzusammenhängen kam eine übermässige Modellgläubigkeit hinzu, die auch die Aufsichtsbehörden erfasste.¹¹ Man war überzeugt, dass die weitverbreiteten quantitativen Modelle zur Risikomessung die tatsächlichen Risiken im Bankensystem umfassend und verlässlich erfassten – eine gefährliche Fehleinschätzung. Beispielsweise basierten diese Modelle bei der Berechnung der Risiken auf Korrelationen der Preisentwicklungen in der jüngeren Vergangenheit. Dass sich solche Korrelationen ohne direkt in den Daten ersichtlichen Grund rasch und deutlich ändern können, blendeten die Modelle gewöhnlich aus. Zudem bildeten sie gewisse Risiken, die sich im Verlauf der Krise als gewichtig herausstellten, schlicht ungenügend ab. Dies galt beispielsweise für das Ausfallrisiko von manchen Positionen, welche die Banken unter der Annahme hielten, sie problemlos kurzfristig verkaufen zu können.¹²

Da die regulatorischen Anforderungen an das Eigenkapital wesentlich auf diese modellbasierten Berechnungen abstellten, trugen sie in der Folge den tatsächlich eingegangenen Risiken nur unzureichend Rechnung.

Vor diesem Hintergrund erwies sich die Widerstandskraft vieler Banken während der Krise denn auch als insgesamt zu gering. Viele Banken wiesen im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken schlicht zu kleine Liquiditäts- und Eigenkapitalpolster auf. Sie waren nicht fähig, grössere Geldabflüsse und Verluste zu absorbieren.

Kurz gesagt: Man unterschätzte vor der Krise die praktische Relevanz der TBTF-Problematik. Gleichzeitig wiegte man sich in falscher Sicherheit, die Risiken im Bankensystem mit ausgeklügelten statistischen Modellen genau erfassen und kontrollieren zu können. Dies sind wesentliche Erklärungen dafür, dass die Bankenregulierung vor der Krise weltweit unzureichend ausgestaltet war.

b) ...auch in der Schweiz

Diese Elemente prägten in den Jahren vor der Krise auch die Regulierungspraxis in der Schweiz.

¹¹ Vgl. bspw. Bernanke (2006).

¹² Vgl. bspw. Stulz (2008) und Basel Committee on Banking Supervision (2016).

Wie viele Grossbanken in anderen Ländern verfolgten auch die UBS und die CS im Jahrzehnt vor der Krise eine Wachstums- und Globalisierungsstrategie mit starkem Fokus auf das Investment Banking. Namentlich die UBS hatte sich dem Ziel verschrieben, zu einer der global führenden Investmentbanken aufzusteigen.¹³

Mit diesen globalen Geschäften erwirtschafteten die Grossbanken über Jahre ansehnliche Gewinne (Folie 4). Entsprechend wurde ihre finanzielle Solidität und ihre strategische Ausrichtung kaum in Frage gestellt.¹⁴ Die Risiken, welche die Grossbanken im Zuge dieser Entwicklung eingingen, wurden von allen unterschätzt.

Zwar warnten Aufsichtsbehörden und Regulatoren in den Jahren vor der Krise vor möglichen Risiken, die mit dem starken Wachstum der Bilanzen und der schwindenden Ausstattung mit Eigenmitteln einhergingen (Folie 5). So intensivierte die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), die heutige Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), bereits Ende der 1990er-Jahre ihre Aufsicht über die Grossbanken.¹⁵ Die SNB wies in ihren Stabilitätsberichten ab 2003 regelmässig darauf hin, dass die beiden Grossbanken im internationalen Vergleich einen hohen Verschuldungsgrad ausweisen.¹⁶ Im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht setzte sie sich ausserdem zusammen mit der EBK schon früh für eine internationale Verschärfung der Eigenmittelanforderungen für Grossbanken ein. Diese Forderungen fanden dort aber nicht die nötige Unterstützung. Ein schweizerischer Alleingang wurde aus Rücksicht auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit abgelehnt.¹⁷

Gleichzeitig verfielen auch die Schweizer Behörden und Banken der weitverbreiteten Modellgläubigkeit, was zur verzerrten Risikoeinschätzung beitrug. So genehmigte die EBK etwa der UBS 2004 die Verwendung eines verfeinerten eigenen Risikomodells für die Beurteilung von Marktrisiken, also den finanziellen Risiken, die sich durch Veränderungen der Marktbewertung der Vermögenswerte der Bank ergeben. Mit dem angepassten Risikomodell reduzierten sich die maximal angenommenen Verlustrisiken auf den entsprechenden Positionen und damit die dafür erforderliche Eigenkapitalausstattung.¹⁸ Die Zulassung ist aus damaliger Sicht absolut nachvollziehbar und entsprach dem international gängigen Vorgehen. Dass das übermässige Vertrauen in die Risikomodelle aber ein Fehler war, wurde mit der Krise offensichtlich und von der EBK bzw. ihrer Nachfolgerin FINMA rückblickend auch anerkannt.¹⁹

¹³ Vgl. bspw. UBS (2004), S. 7: «Unser Ziel ist ehrgeizig: Wir wollen als bestes globales Finanzdienstleistungsunternehmen anerkannt sein. Wir sind weltweit führend im Wealth Management und belegen im Investment Banking und im Wertschriftengeschäft unter den wichtigsten internationalen Wettbewerbern einen Spitzenplatz.»

¹⁴ Vgl. Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat (2010), S. 3104.

¹⁵ Vgl. FINMA (2009), S. 22.

¹⁶ Vgl. bspw. Schweizerische Nationalbank (2003).

¹⁷ Vgl. bspw. FINMA (2009), S. 19.

¹⁸ Vgl. FINMA (2009), S. 30 ff.

¹⁹ Vgl. Branson (2011), S. 6: «Während mehrerer Jahrzehnte gingen wir davon aus, dass wir uns dank ausgeklügelter Risikomanagementsysteme eine geringere Eigenmittelunterlegung leisten können. Dies war ein Fehler.»

Die regulatorische Antwort der Schweiz auf die TBTF-Problematik

Die Finanzkrise zeigte die Unzulänglichkeiten in der Bankenregulierung eindrucklich auf. Es bildete sich daher rasch ein Konsens heraus, dass eine grundlegende Überarbeitung des regulatorischen Rahmens notwendig war. In der Schweiz erzeugte insbesondere die UBS-Erfahrung ein starkes politisches Momentum für eine verschärfte Bankenregulierung.

a) Weitreichende Anpassung internationaler Regulierungsstandards

Auf internationaler Ebene verabschiedeten der Basler Ausschuss sowie das Financial Stability Board (FSB) in der Folge verschiedene Massnahmen, um die Widerstandskraft der Banken zu stärken und die TBTF-Problematik zu lösen.

Mit Blick auf die Widerstandskraft der Banken erhöhte der Basler Ausschuss die minimalen risikogewichteten Kapitalanforderungen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. In diesem Rahmen legte er auch fest, dass systemrelevante Banken einen Kapitalzuschlag aufweisen müssen, der über die neuen Minimalanforderungen hinausgeht, die für alle Banken gelten. Zudem überarbeitete er die Berechnung der risikogewichteten Aktiven grundlegend mit dem Ziel, den Spielraum der Banken bei der Bestimmung der Kapitalanforderungen einzugrenzen. Gleichzeitig wurde ergänzend eine Anforderung an die Eigenmittelausstattung auf ungewichteter Basis eingeführt – eine «Leverage Ratio»-Anforderung. Diese Verschuldungsquote soll sicherstellen, dass Banken eine risikounabhängige Grundausrüstung an Kapital aufweisen.

Die Massnahmen des FSB sind auf die Verbesserung der Sanierungs- und Abwicklungsfähigkeit von systemrelevanten Banken ausgerichtet. Dazu wurden insbesondere Anforderungen an die Resolutionsplanung und den Aufbau von verlusttragenden Mitteln für den Krisenfall definiert. Diese Massnahmen zielen darauf ab, dass systemrelevante Banken im Krisenfall «ordentlich» aus den Markt ausscheiden können.

b) Schweizer TBTF-Regulierung basiert auf zwei komplementären Pfeilern...

In der Schweiz verabschiedete das Parlament bereits 2011 ein Gesetzespaket, das der besonderen Bedeutung der TBTF-Problematik Rechnung trägt und im Einklang mit dem internationalen Ansatz steht. Es basiert auf zwei komplementären Pfeilern mit besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken.

Der erste Pfeiler definiert Massnahmen, welche die Widerstandskraft dieser Banken stärken. Die Massnahmen reduzieren also die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Krise einer systemrelevanten Bank kommt.

Insbesondere setzt die angepasste Regulierung striktere Anforderungen bezüglich des Eigenkapitals und der liquiden Mittel, welche die Banken halten müssen. Dabei haben die Banken sowohl eine risikogewichtete Kapitalanforderung als auch eine «Leverage Ratio»-Anforderung zu erfüllen.

Eigenkapital ermöglicht es Banken, Verluste aufzufangen und schützt sie dadurch vor Insolvenz. Gleichzeitig reduziert ein höheres Polster an Eigenkapital die Anreize für die Aktionäre, übermässige Risiken einzugehen, da sie mehr «eigenes Geld» aufs Spiel setzen. Liquide Mittel wiederum sorgen dafür, dass eine Bank fähig ist, plötzliche, unerwartete Abflüsse von kurzfristigen Verbindlichkeiten zu verkraften, ohne in akute Zahlungsschwierigkeiten zu geraten.

Die bankspezifische Höhe dieser Anforderungen wird heute vom Grad der «Systemrelevanz» mitbestimmt. Anders als vor der Krise wird damit in der Regulierung explizit den Risiken Rechnung getragen, die mit einem Ausfall einer systemrelevanten Bank für das Finanzsystem und die gesamte Volkswirtschaft verbunden sind. Zudem begegnet die Regulierung damit explizit den Anreizen zum übermässigen Grössenwachstum.

Es kann jedoch auch unter den neuen, strikteren Kapitalanforderungen zu einer existenziellen Krise einer systemrelevanten Bank kommen. Erstens ist die Beurteilung der Risiken schwierig, und die Risiken ändern im Zeitverlauf. Zweitens sind Banken aufgrund ihrer Tätigkeiten bis zu einem gewissen Grad immer krisenanfällig. Eine absolute Sicherheit gibt es nicht, wenn wir gleichzeitig die volkswirtschaftlich nützlichen Funktionen der Banken erhalten wollen.

Für den Fall, dass eine systemrelevante Bank trotz erhöhter Widerstandskraft in Schieflage geraten sollte, ist der zweite Pfeiler der TBTF-Regulierung vorgesehen. Er zielt darauf ab, die Bank «abwicklungsfähig» zu machen. Anders gesagt: Auch eine systemrelevante Bank soll ordentlich aus dem Markt ausscheiden können. Ihre Sanierung oder Abwicklung darf die gesamtwirtschaftliche Stabilität nicht gefährden.

Dazu stellt die Regulierung zum einen Anforderungen an die sogenannte Resolutionsplanung. Beispielsweise müssen die systemrelevanten Banken in der Schweiz bis Ende 2019 «Notfallpläne» ausarbeiten, die belegen, dass im Krisenfall die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz ohne Unterbruch weitergeführt werden können.

Zum anderen stellt der zweite Pfeiler Anforderungen an die Verlusttragfähigkeit. Systemrelevante Banken müssen ausreichende finanzielle Mittel bereithalten, um im Krisenfall Verluste zu decken oder die Kosten einer Herauslösung von systemrelevanten Funktionen zu finanzieren. Zu diesem Zweck können Banken «Bail-in»-Instrumente einsetzen. Dies sind im Wesentlichen Schuldpapiere, die bei drohender Insolvenz in Eigenkapital gewandelt oder abgeschrieben werden.²⁰

Diese Massnahmen wirken insbesondere dem faktischen Zwang zur Rettung mit staatlichen Mitteln im Krisenfall entgegen. Die organisatorischen Vorbereitungen helfen, dass eine ordentliche Herauslösung der zentralen Funktionen in nützlicher Frist möglich wird. Ausserdem werden die Gläubiger explizit in das Ausfallrisiko eingebunden. Durch die im Voraus definierten Kriterien, wann die Schuldpapiere gewandelt oder abgeschrieben werden, soll es in

²⁰ Vgl. Schweizerische Nationalbank (2016), S. 17, für eine Übersicht der konkreten Anforderungen.

einer Krise nicht mehr zu einem «Bail-out» durch den Staat, sondern zu einem «Bail-in» durch die Gläubiger kommen.

Das Schweizer Regulierungskonzept zielt also auf die wesentlichen Ursachen der TBTF-Problematik ab. Zu diesem Schluss kam auch der Bundesrat im Rahmen eines Evaluationsberichts im Jahr 2015. Er beurteilte den Schweizer Ansatz im internationalen Vergleich als positiv und angemessen.²¹

Gleichzeitig machte der Bundesrat damals bei gewissen Eckwerten noch Handlungsbedarf aus. Insbesondere wies er darauf hin, dass die Schweiz aufgrund der besonderen Bedeutung der TBTF-Problematik bei den Anforderungen an die Widerstandskraft zu den führenden Ländern gehören sollte. In der Folge verordnete er eine Erhöhung der Eigenmittelanforderungen.

Diese Anpassungen stiessen teilweise auf Kritik. Insbesondere wurde die Befürchtung laut, einzelne Anpassungen seien unverhältnismässig und würden die Banken im internationalen Wettbewerb benachteiligen.²² Wie berechtigt ist diese Kritik?

c) ...und ist kosteneffizient ausgestaltet

Jede Regulierung stösst unweigerlich auf Widerstand, weil sie bei den Regulierten Mehrkosten verursacht. Oft ist es aber nur dadurch möglich, die gewünschte Verhaltensänderung herbeizuführen. Bei der Diskussion über Regulierungskosten ist es zentral, die privaten Kosten für die Regulierten dem volkswirtschaftlichen Nutzen gegenüberzustellen. Solange die privaten Mehrkosten kleiner ausfallen als der gesamtwirtschaftliche Nutzen, ist die Regulierung ökonomisch sinnvoll. Eine solche Kosten-Nutzen-Rechnung ist allerdings komplex und mit Unsicherheiten behaftet.

Bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Kosten und des Nutzens der seit der Krise erhöhten Kapitalanforderungen ist die Fachliteratur aber eindeutig.²³ Der Nutzen übersteigt die damit einhergehenden Kosten klar. Der Nutzen ergibt sich daraus, dass höhere Kapitalanforderungen den Schweregrad und die Wahrscheinlichkeit einer Bankenkrise verringern.²⁴ Volkswirtschaftliche Kosten von verschärften Kapitalanforderungen können sich demgegenüber aufgrund höherer Kreditzinsen, geringerer Kreditvergabe und einer damit verbundenen Abschwächung des Wirtschaftswachstums ergeben. Empirisch zeigt sich, dass diese negativen Auswirkungen gering ausfallen – insbesondere, wenn die Kapitalanforderungen, wie vorgesehen, schrittweise erhöht werden.²⁵

²¹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2015), S. 1932.

²² Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (2016).

²³ Vgl. bspw. die Literaturübersicht in Eidgenössisches Finanzdepartement (2017), Kapitel 3.

²⁴ Verschiedene empirische Studien zeigen, dass mit Bankenkrisen generell hohe Wachstumseinbussen verbunden sind. Vgl. bspw. Haldane (2017) und für die Schweiz Junge und Kugler (2013).

²⁵ Vielmehr zeigt sich, dass besser kapitalisierte Banken tendenziell mehr Kredite vergeben, nicht weniger (vgl. bspw. Cecchetti, 2014 und Gambacorta und Shin, 2016). Die geringen negativen Auswirkungen werden einerseits damit erklärt, dass mehr Eigenkapital nicht zwin-

Auch bei der Wahl der spezifischen Regulierungsmassnahmen muss die Kosteneffizienz berücksichtigt werden. Die Schweiz hat bezüglich Anforderungen an die Abwicklungsfähigkeit bewusst auf einen schlanken Ansatz gesetzt. So greifen die Vorgaben nicht aktiv in das Geschäftsmodell oder die Organisationsstruktur der Banken ein. Zudem unterscheiden sie weder zwischen erwünschten und unerwünschten Bankgeschäften, noch verbieten sie bestimmte Aktivitäten. Vielmehr setzt das Schweizer Konzept auf Anreize und Subsidiarität. Die Banken müssen «lediglich» den Nachweis erbringen, dass sie im Krisenfall «abwicklungsfähig» sind.

Selbstverständlich ist bei der Kalibrierung der Anforderungen die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht ausgeblendet worden. Im Evaluationsbericht des Bundesrates aus dem Jahr 2015 kommt dem Vergleich der Schweizer Regelung mit anderen Ländern eine hohe Bedeutung zu. Wir sind überzeugt, dass die verbesserte Regulierung zu den guten Rahmenbedingungen beiträgt, welche die Schweiz im Allgemeinen auszeichnen. Dies wiederum ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich der Schweizer Bankensektor nachhaltig erfolgreich entwickeln kann. Ein robustes, gut reguliertes Bankensystem ist ein wesentlicher Standortvorteil im internationalen Wettbewerb. Es zieht Kunden und Geschäfte an und ist somit nicht nur aus Sicht der Finanzstabilität wünschenswert, sondern auch aus Sicht der international tätigen Banken selbst.

d) Umsetzung der TBTF-Regulierung ist bereits weit fortgeschritten

Meine Damen und Herren, das Schweizer Regulierungskonzept zielt also auf die wesentlichen Ursachen der TBTF-Problematik ab und ist kosteneffizient ausgestaltet. Entsprechend sind wir überzeugt, dass seine vollständige Umsetzung bis zur gesetzten Frist Ende 2019 die Voraussetzung dafür schafft, die Problematik in der Schweiz zu lösen.

Wo stehen wir bezüglich der Erfüllung der TBTF-Anforderungen? In unserem jüngsten Bericht zur Finanzstabilität vom Juni stellten wir fest, dass die Umsetzung insgesamt bereits weit fortgeschritten ist. Bezüglich Anforderungen an die Widerstandskraft – der erste Pfeiler der Regulierung – sind beide Grossbanken auf Kurs. Sie erfüllen die Anforderungen an das ab Ende 2019 geltende risikogewichtete Eigenkapital bereits vollständig.

Auch in Bezug auf den zweiten Pfeiler – die ordentliche Sanierung und Abwicklung – haben beide Grossbanken weitere Fortschritte erzielt. Auch hier erfüllen sie schon heute gewisse Anforderungen vollständig, namentlich jene an die Verlusttragfähigkeit im Krisenfall.

Die Ziellinie ist jedoch noch nicht ganz erreicht. So sind zum einen zur Stärkung der Widerstandskraft bei der Leverage Ratio noch weitere Fortschritte notwendig.

Zum anderen dürfen die verbleibenden Arbeiten am zweiten Pfeiler nicht unterschätzt werden. Die Sanierung respektive die Abwicklung einer Bank, insbesondere einer global tätigen

gend zu höheren Kapitalkosten der Banken führt («Modigliani-Miller offset»), und andererseits damit, dass allfällig höhere Kosten in einem kompetitiven Bankensektor nicht vollständig an die Kreditnehmer weitergegeben werden (für die Schweiz vgl. Junge und Kugler, 2017).

Grossbank, ist sehr komplex. Daher bedarf diese Planung grosser Sorgfalt und Umsicht. Damit eine «Resolution» im Notfall möglich wird, sind weitere Fortschritte insbesondere in drei Bereichen notwendig. Erstens ist die FINMA als zuständige Behörde daran, «Resolution funding»-Pläne zu erarbeiten. Diese sollen sicherstellen, dass eine Bank über genügend Liquidität verfügt, um eine «Resolution» umzusetzen. Zweitens muss die Verlusttragfähigkeit auf der Stufe jeder einzelnen Einheit der Grossbanken sichergestellt sein. Bisher stand die Verlusttragfähigkeit auf Stufe Konzern im Vordergrund. Und drittens müssen die beiden Grossbanken ihre internen finanziellen und operationellen Abhängigkeiten weiter reduzieren.

Zudem müssen die beiden Grossbanken die bis Ende 2019 geforderten Notfallpläne für die Schweizer Einheiten, die systemrelevante Funktionen ausüben, fertigstellen.

Meine Damen und Herren, alle Akteure sind sich heute der Bedeutung der TBTF-Problematik in der Schweiz bewusst, und das Umfeld ist aktuell günstig für den Schlusspunkt zur vollständigen Umsetzung der Regulierung. Es gilt, die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden. Wir dürfen nicht in einem guten Umfeld Kosten und Risiken einer Krise ausblenden und notwendige Regulierungsmassnahmen als unverhältnismässig betrachten. Die vollständige Umsetzung aller Anforderungen ist zentral, um das schweizerische Finanzsystem besser gegen zukünftige Stürme zu wappnen.

Fazit

Lassen Sie mich damit zum Schluss kommen.

Die globale Finanzkrise hat vor 10 Jahren mit Vehemenz deutlich gemacht, wie gravierend die TBTF-Problematik tatsächlich ist. Sie hat gleichzeitig gezeigt, dass die Regulierung auf diese Problematik unzureichend vorbereitet war. Dies galt gerade auch für die Schweiz mit ihrem bedeutenden Finanzsektor.

Mit grossem Aufwand wurde seither die Regulierung international und national verbessert. Die Reformen zielen darauf ab, die Widerstandskraft systemrelevanter Banken gegenüber künftigen Stürmen zu stärken und die Gefahr weitreichender gesamtwirtschaftlicher Sturmschäden zu mindern.

In der Schweiz haben wir auf ein kosteneffizient gestaltetes Regulierungskonzept gesetzt. Viele der vereinbarten Massnahmen sind bereits umgesetzt. Wir sind daher überzeugt: Die Schweizer Grossbanken und das Schweizer Bankensystem insgesamt sind heute deutlich wetterfester als vor zehn Jahren.

Gleichzeitig sind wir ebenfalls überzeugt: Mit der vollständigen Umsetzung der Schweizer TBTF-Regulierung werden jene Fehlanreize reduziert, die der TBTF-Problematik zugrunde liegen. Damit schafft sie die Voraussetzung, die Problematik hierzulande zu lösen. Der Staat darf in Zukunft nicht mehr gezwungen werden, eine Bank mit staatlichen Mitteln zu retten.

Literatur

Afonso, Gara, João A. C. Santos und James Traina (2014), Do “too-big-to-fail” banks take on more risk?, Federal Reserve Bank of New York, *Economic Policy Review*, 20 (2), S. 41–58.

Alessandri, Piergiorgio und Andrew G. Haldane (2009), *Banking on the State*, Referat an der Federal Reserve Bank of Chicago Twelfth Annual International Banking Conference, Chicago, 25. September.

Basel Committee on Banking Supervision (2016), *Explanatory note on the revised minimum capital requirements for market risk*.

Bernanke, Ben (2006), *Modern risk management and banking supervision*, Referat an der Stonier Graduate School of Banking, Washington D.C., 12. Juni.

Branson, Mark (2011), *Plädoyer für mehr und höhere qualitative Kapitalanforderungen*, Referat an der Jahresmedienkonferenz, Bern, 22. März.

Cecchetti, Stephen G. (2014), The jury is in, Center for Economic Policy Research, *Policy Insight*, 76.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2016), *Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Anhörung zu Änderungen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)*.

Eidgenössisches Finanzdepartement (2017), *Erläuternder Bericht zur Änderung der Eigenmittelverordnung (leverage ratio und Risikoverteilung)*.

FINMA (2009), *Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht*, Bericht.

Gambacorta, Leonardo and Hyun Song Shin (2016), *Why bank capital matters for monetary policy*, Bank for International Settlements, BIS Working Papers, 558.

Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat (2010), *Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA*, Bericht.

Haldane, Andrew G (2017), *Rethinking financial stability*, Referat an der Rethinking Macroeconomic Policy IV Conference, Washington D.C., 12. Oktober.

Horton, Mark, Manmohan Kumar und Paolo Mauro (2009), *The state of public finances: cross-country fiscal monitor November 2009*, International Monetary Fund, IMF Staff Position Note, 09/25.

International Monetary Fund (2014), *Global Financial Stability Report: Moving from liquidity- to growth-driven markets*, April 2014.

Junge, Georg und Peter Kugler (2013), Quantifying the impact of higher capital requirements on the Swiss economy, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 149 (3), S. 313–356.

Junge, Georg und Peter Kugler (2017), *Optimal equity capital requirements for Swiss G-SIBs*, Universität Basel, WWZ Working Paper, 2017 (11).

Moosa, Imad (2010), The myth of too big to fail, *Journal of Banking Regulation*, 11 (4), S. 319–333.

Schweizerischer Bundesrat (2011), *Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail)*.

Schweizerischer Bundesrat (2015), *Bericht des Bundesrates «Too big to fail»*.

Schweizerische Nationalbank (2003), *Bericht zur Finanzstabilität 2003*.

Schweizerische Nationalbank (2016), *Bericht zur Finanzstabilität 2016*.

Schweizerische Nationalbank (2008), *Massnahmen zur Stärkung des Schweizer Finanzsystems*, Medienmitteilung.

Stern, Gary H. und Ron J. Feldman (2004), *Too big to fail – the hazards of bank bailouts*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Stulz, René M. (2008), Risk management failures. What are they and when do they happen?, *Journal of Applied Corporate Finance*, 20 (4), S. 39–48.

UBS (2004), *Handbuch 2004/2005*.

10 Jahre nach dem Sturm: Wie wetterfest ist das Schweizer Bankensystem heute?

Fritz Zurbrügg
Vizepräsident des Direktoriums
Schweizerische Nationalbank

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Luzern
Luzern, 6. September 2018

SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK
BANQUE NATIONALE SUISSE
BANCA NAZIONALE SVIZZERA
BANCA NAZIUNALA SVIZRA
SWISS NATIONAL BANK

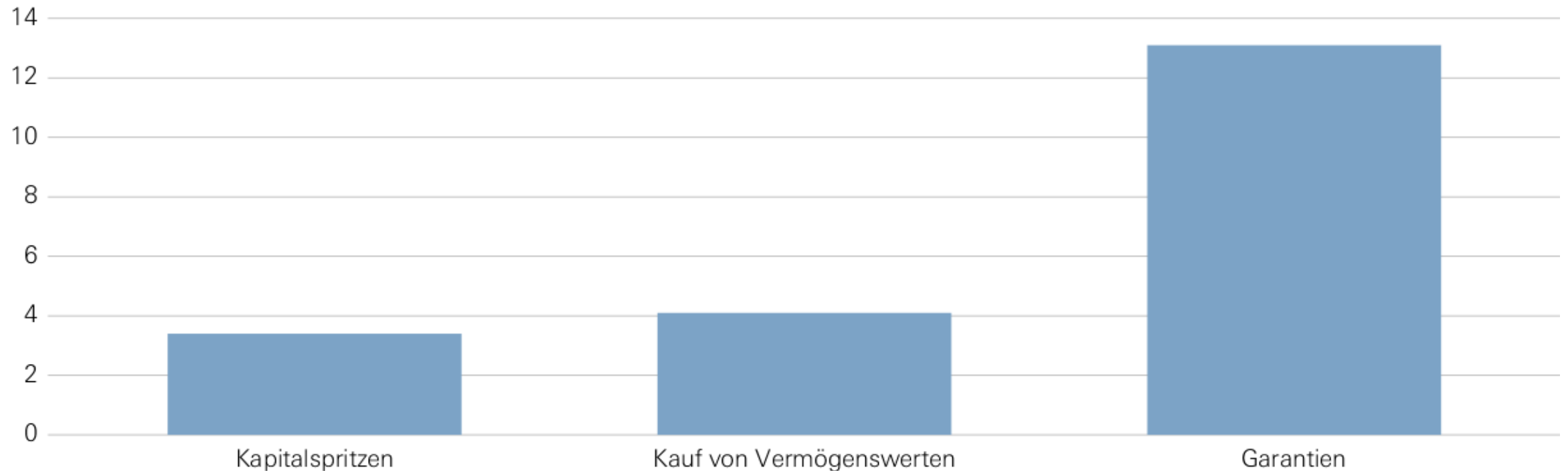


Staatliche Rettungspakete für den Finanzsektor während der Krise

UNTERSTÜTZUNGSMASSNAHMEN FÜR DEN FINANZSEKTOR

Angekündigte Programme von Regierungen in entwickelten Volkswirtschaften während der Krise 2007–2009

In % des BIP (2008)

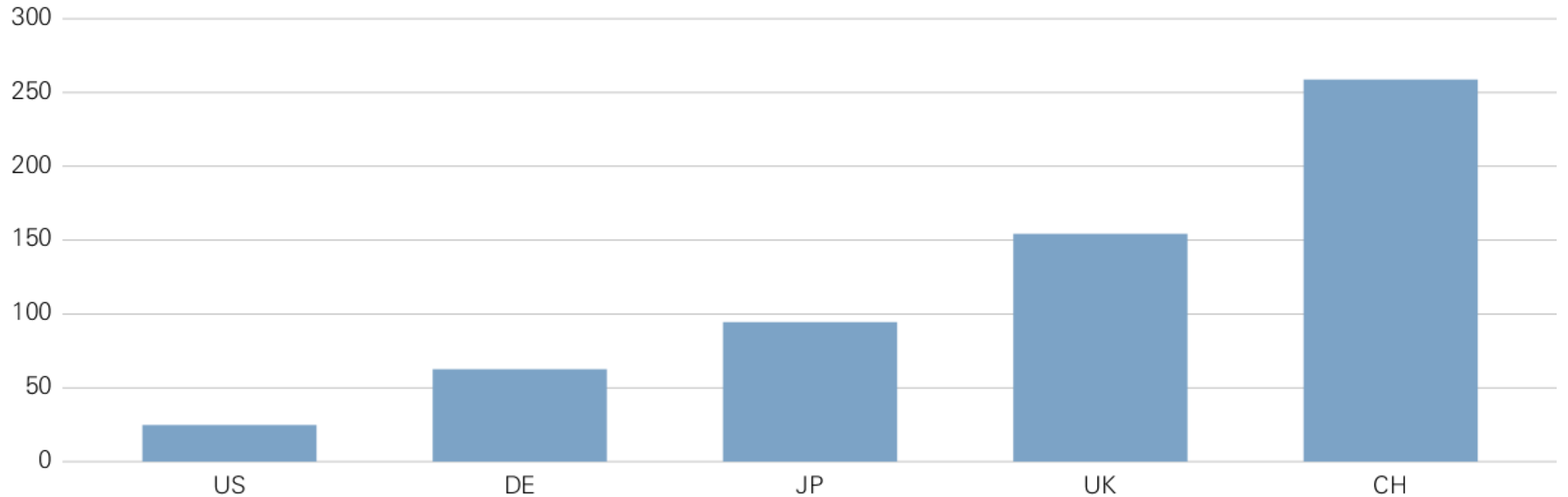


Quelle: Horton et al. (2009)

TBTF-Problematik in der Schweiz besonders ausgeprägt

TOTAL DER VERMÖGENSWERTE DER ZWEI GRÖSSTEN BANKEN 2017

In % des BIP

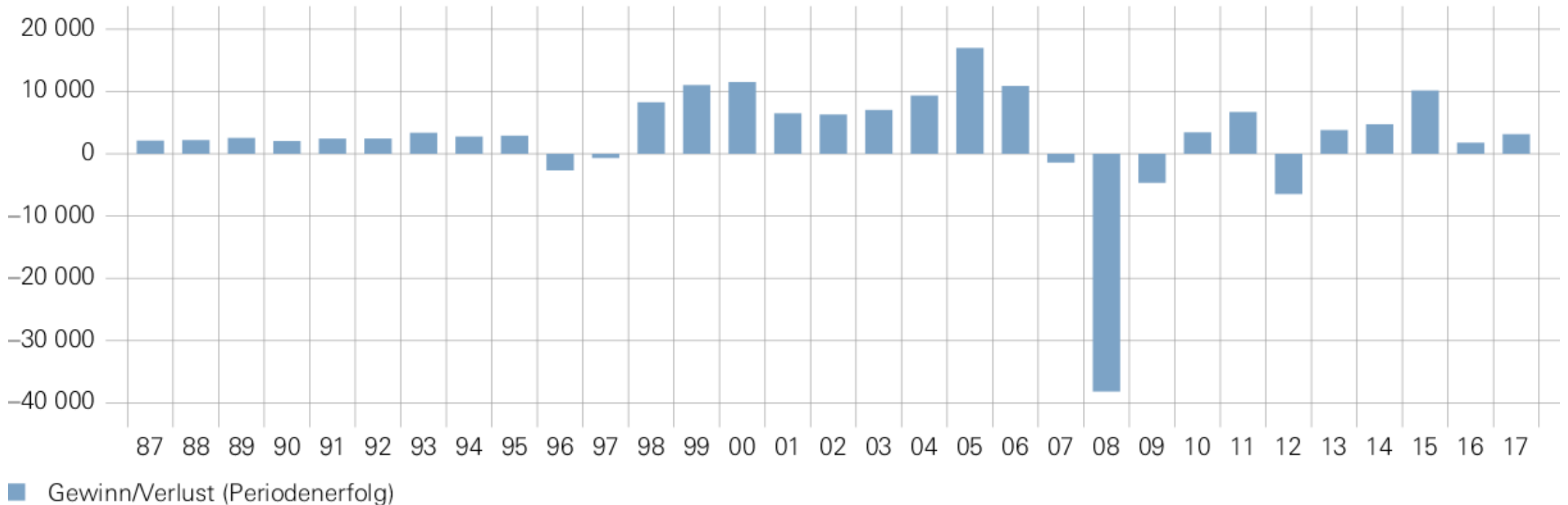


Quellen: SNB, Bloomberg, SNL

Ansehnliche Gewinne der Schweizer Grossbanken vor der Krise

ERFOLGSRECHNUNG

Mio. CHF

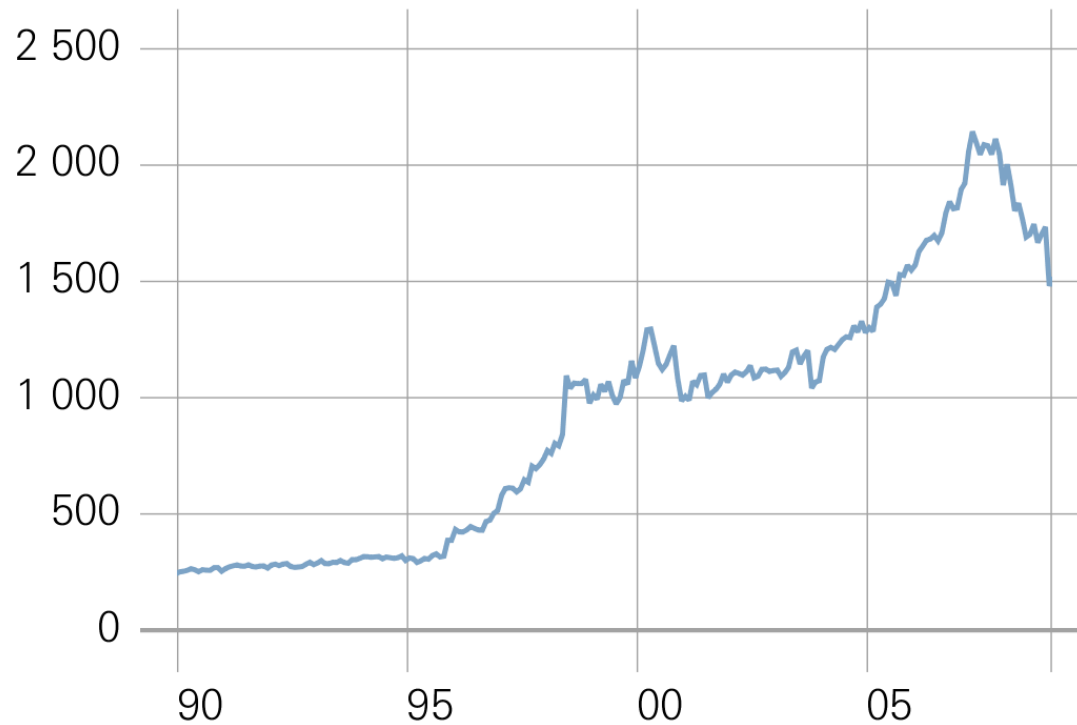


Quelle: SNB

Unterschätzte Risiken der Schweizer Grossbanken

AKTIVA AUSLAND

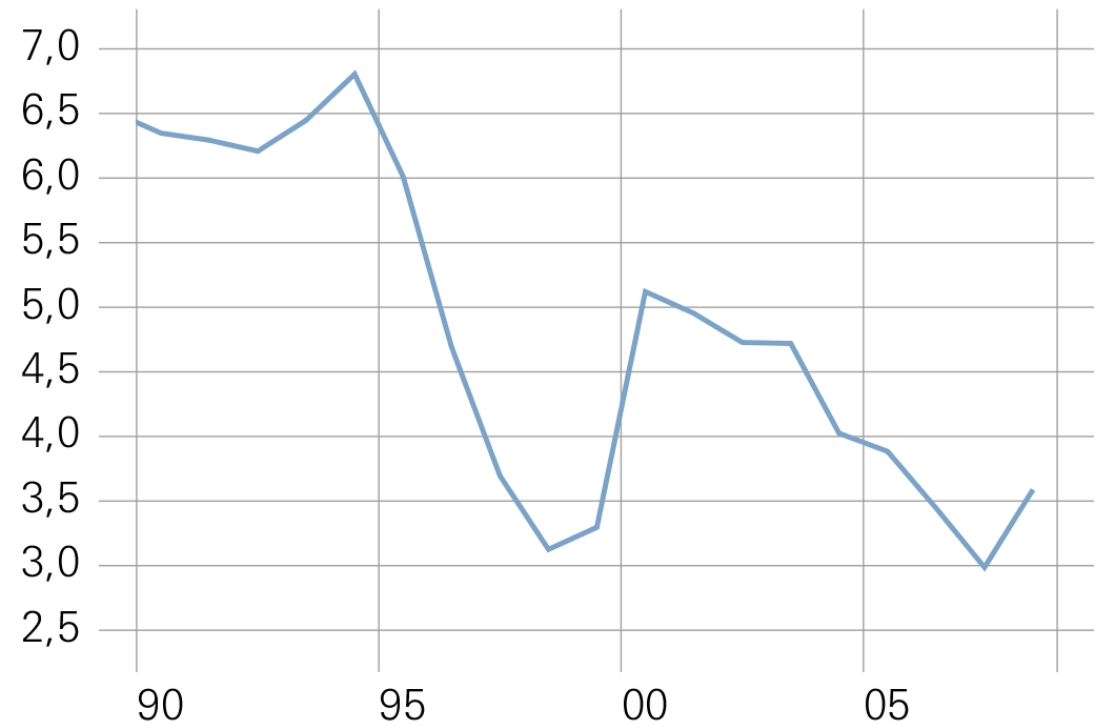
Bestand in Mrd. CHF



Quelle: SNB

LEVERAGE RATIO

In %



Quelle: SNB