



Stärkung der Stabilität im Finanzsektor (too big to fail)

Fragen und Antworten

April 2011

Was bedeutet too big to fail?

Der Begriff („zu gross, um zu scheitern“) hat sich in der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise durchgesetzt. Er beschreibt den Umstand, dass ein Staat ein kriselndes Unternehmen nicht untergehen lassen kann. Die von diesem Unternehmen erbrachten Leistungen sind für die Volkswirtschaft unverzichtbar und können nicht durch andere Marktteilnehmer in kurzer Zeit übernommen werden. Der Staat ist gezwungen, rettend einzugreifen, wenn ein solches Unternehmen in Schieflage gerät. Damit verfügt es über eine implizite Staatsgarantie. In der Schweiz beschränkt sich diese Problematik derzeit auf die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse.

Was sind Systemrisiken im schweizerischen Finanzsektor?

Systemrelevant sind insbesondere das inländische Einlagen- und Kreditgeschäft sowie der Zahlungsverkehr. Ein Ausfall dieser Funktionen würde grosse volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Der Zugang zu den inländischen Einlagen muss deshalb jederzeit gewährleistet und die dazu erforderliche Zahlungsverkehrsinfrastruktur funktionsfähig gehalten werden.

Wer entscheidet, welche Finanzinstitute als systemrelevant gelten?

Der Bundesrat konkretisiert in einer Verordnung die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) legt durch Verfügung fest, welche Bank als systemrelevant gilt. Und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) verfügt gestützt auf die bundesrätliche Verordnung die besonderen Anforderungen an das einzelne Institut.

Besteht nicht die Gefahr, dass die Schweizer Grossbanken an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, wenn international geringere Regulierungsanforderungen vorgesehen sind ?

Es greift zu kurz, höhere regulatorische Anforderungen lediglich als Kostenfaktor zu stigmatisieren. Durch die neuen Anforderungen wird gewährleistet, dass die Grossbanken über eine im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Solvenz und Stabilität verfügen. Ist die vorgesehene Eigenkapitalausstattung erst einmal erreicht, können die Banken zudem von besseren Ratings und geringeren Refinanzierungskosten profitieren. Gleichzeitig wird die Stabilität und Reputation des Finanzplatzes zusätzlich gestärkt.

Besteht die Gefahr, dass Schweizer Banken Teile ihres Geschäfts ins Ausland verlagern, um die strengeren Regulierungen zu umgehen?

Die Wahl eines Finanzplatzes wird nicht allein von den regulatorischen Kosten bestimmt. Die Qualität der politischen Institutionen, Rechtssicherheit, Stabilität, Reputation und eine verlässliche Finanzpolitik sind ebenfalls wichtige Entscheidungsfaktoren. Die regulatorischen Anforderungen, die bereits heute in der Schweiz über dem internationalen Standard liegen, sind zudem als zusätzliches Qualitätsmerkmal der Banken zu werten und werden entsprechend auch von Kunden und Kapitalgebern honoriert.

Geht der Too big to fail-Gesetzesentwurf weiter als die Vorschläge der Expertenkommission?

Der Gesetzesentwurf basiert auf dem Bericht der Expertenkommission von Ende September 2010. Die Vorlage geht materiell nicht über den Expertenbericht hinaus. Konkretisiert wurden jedoch die Gesetze. Auch die generellen Ausführungen der Expertenkommission zum FINMA-Rundschreiben zu den Vergütungssystemen wurden für Krisensituationen konkretisiert. Und schliesslich wurden – wie von der Expertenkommission angeregt – steuerliche Massnahmen zur Entwicklung eines Bond- und Coco-Marktes in der Schweiz in den Gesetzesentwurf integriert.

Wie soll die Eigenmittelbasis gestärkt werden?

Kern bilden drei Eigenmittelkomponenten: Die Basisanforderung dient der Aufrechterhaltung der normalen Geschäftstätigkeit. Der Eigenmittelpuffer erlaubt es den Banken, Verluste zu absorbieren, ohne dass die normale Geschäftstätigkeit eingestellt werden muss. Und die progressive Komponente sorgt dafür, dass systemrelevante Banken stärker kapitalisiert werden. Sie schafft so den finanziellen Spielraum zur Bewältigung einer Krise.

Den betroffenen Banken werden zur Umsetzung der strengeren Eigenmittelvorschriften neue Instrumente zur Verfügung gestellt. Dazu gehören Contingent Convertible Bonds (CoCos), die bei einem bestimmten Ereignis (Erreichen eines Auslösers) in Eigenkapital umgewandelt oder abgeschrieben werden. Vorgesehen ist eine Pflichtwandelung, wenn 5 Prozent der risikogewichteten Aktiven unterschritten werden.

Was ist das Ziel der strengeren Anforderungen an die Risikoverteilung?

Strengere Anforderungen an die Risikoverteilung reduzieren die Verflechtung innerhalb des Bankensektors und senken somit die Gefahr, dass die Schieflage einer einzelnen Bank andere Banken „ansteckt“. Eine Reduktion der Abhängigkeiten reduziert somit auch die Systemrelevanz von Banken.

Wie muss eine systemrelevante Bank organisiert sein, um bei Scheitern eine geordnete Abwicklung zu ermöglichen?

Den systemrelevanten Banken steht es zunächst frei, Organisationsformen zu entwickeln, welche die Möglichkeit eröffnen, die systemrelevanten Funktionen weiterzuführen und die übrigen Teile entweder zu liquidieren oder zu sanieren. Die Bank muss nachweisen, dass die systemrelevanten Funktionen im Krisenfall weitergeführt werden können. Der Bundesrat definiert die Kriterien zur Beurteilung dieses Nachweises und legt Massnahmen fest, die von der FINMA angeordnet werden können, wenn der Nachweis nicht erbracht wird.

Warum braucht es steuerliche Massnahmen?

Die CoCos sollen vorzugsweise in der Schweiz und unter schweizerischem Recht aufgelegt werden. Um dies zu ermöglichen, muss deren Attraktivität für den Schweizer Kapitalmarkt erhöht werden. Deshalb soll die Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapiere generell abgeschafft werden. Zudem plant der Bundesrat, den in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Übergang vom Schuldner- zum Zahlenstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer in einer separaten Botschaft bis spätestens September 2011 vorzulegen.

Warum werden Boni nur bei staatlicher Unterstützung und nicht generell beschränkt?

Bei staatlich unterstützten Finanzunternehmen besteht ein grundlegendes Interesse des Staates, Einfluss auf die Vergütung und vor allem auf die variablen Lohnbestandteile zu nehmen, da Vergütungsexzesse die vorhandene finanzielle Substanz weiter schwächen und zu Lasten des Steuerzahlers gehen würden. Ein absolutes Verbot von Boni-Zahlungen würde jedoch über das Ziel hinausschiessen.

Welches sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Regulierungsvorschläge?

Langfristig dominiert der Nutzen einer Regulierung. Mit höheren Eigenmitteln nehmen die Häufigkeit und Heftigkeit von Finanzkrisen ab. Kurzfristig ist mit vertretbaren Übergangskosten zu rechnen. Die Stabilität des Finanzsektors und der gesamte Wirtschaftsstandort Schweiz werden langfristig gestärkt und die Wettbewerbsfähigkeit verbessert.