

# Innovativer Schweizer Ansatz zu «Too big to fail»

## Gangbarer Weg zur Entschärfung von systemischen Risiken

Der Bericht zur Limitierung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossbanken enthält eine Fülle von Vorschlägen. Im Folgenden wird dargelegt, dass neben verschärften Eigenkapitalvorschriften organisatorische Massnahmen zentral sind.

*Yvan Lengwiler*

Der Anfang Woche präsentierte Bericht der Expertenkommission zur Begrenzung der volkswirtschaftlichen Kosten, die aus dem «Too big to fail»-Problem von Grossbanken resultieren können, liegt vor. Einiges davon wurde in den Medien erörtert. Am meisten Aufmerksamkeit erhielten die gegenüber den internationalen Vorgaben des Basler Ausschusses («Basel III») vorgeschlagene Verschärfung der vorgeschriebenen Eigenmittel sowie das in diesem Zusammenhang ins Spiel gebrachte Finanzinstrument bedingte Pflichtwandelanleihe («contingent convertible bonds»; kurz CoCo-Bonds). Andere Bestandteile des Berichts, die durchaus innovativen Charakter tragen, haben weniger Beachtung gefunden.

### Leverage-Ratio ist wichtig

Die «Basel III»-Vorlage sieht neben grösseren risikogewichteten Eigenmitteln neu auch eine ungewichtete maximale Verschuldungsquote, eine sogenannte Leverage-Ratio, vor. Dies bedeutet, dass das Eigenkapital einen minimalen Anteil an der Bilanzsumme nicht unterschreiten darf. Die Bestimmung zur Leverage-Ratio gilt allgemein als schwieriger zu manipulieren und deshalb als robusteres Mass als das mit dem Risiko gewichtete Eigenkapital. Viel Beachtung gefunden hat, dass die schweizerische Expertengruppe vorschlägt, die risikogewichteten Eigenmittelerfordernisse gegenüber «Basel III» zu verschärfen, aber den meisten Kommentatoren scheint entgangen zu sein, dass auch eine entsprechend verschärfte Leverage-Ratio Teil des Schweizer Vorschlages ist.

Das Argument, das da und dort angeführt wurde – am prominentesten vom Institute of International Finance –, verschärfte Eigenmittelvorschriften würden die Kreditschöpfung der Banken verringern und damit grosse volkswirtschaftliche Kosten verursachen, ist – man muss es offen sagen – Unfug. Denn der Umfang der Eigenmittel bestimmt lediglich,

wer die Risiken der Banktätigkeit trägt. Sind es die Aktionäre oder, falls notwendig, die Halter langfristiger Obligationen, oder ist es der Steuerzahler? Einfache ökonomische Überlegungen machen klar, dass die Übertragung der Risiken an den Staat nicht erstrebenswerte Anreize impliziert, welche die Banken dazu verleiten, zu viele und zu hohe Risiken einzugehen. Mehr Eigenkapital ist eindeutig besser; volkswirtschaftliche Kosten sind nicht zu erkennen.

### Bankaktie wie «Eidgenosse»

Aus der Sicht der Aktionäre ist die Lage anders zu bewerten. Wenn eine Bank viel Eigenkapital hat, muss der einzelne Aktionär den Gewinn mit mehr Miteigentümern teilen. Das erscheint wenig attraktiv. Die Bankaktie ähnelt dann in vermehrtem Masse einer Obligation. Allerdings ist genau das erwünscht: Eine Bank, die so gross ist, dass sie das Zeug dazu hat, eine ganze Volkswirtschaft ins Ungleichgewicht zu stürzen, muss eigentlich so sicher sein wie eine Staatsobligation.

Es mag sein, dass Aktionäre das nicht mögen. Allerdings kann ein Aktionär den gewünschten Hebel durchaus selber erzeugen, indem er die Bankaktie mit geborgtem Geld erwirbt oder, äquivalent dazu, Call-Optionen auf die Aktie kauft. Der Punkt ist, dass der Anleger die von ihm gewünschte Verschuldungsquote ohne weiteres in sein Portfolio einbauen kann, wenn er dies wünscht. Die hohe Verschuldung muss also nicht in der Bilanz der Bank selber vorliegen, sondern kann vom Anleger unabhängig davon gesteuert werden. Die Bank kann also durchaus viel Eigenkapital in der Bilanz haben und relativ sicher sein. Das an sich macht sie für Investoren noch nicht unattraktiv.

### Kein Konsens zur Progression

Die Architekten von «Basel III» erwähnen zusätzliche Massnahmen, die auf systemkritische Unternehmen Anwendung finden werden. Der Basler Bericht blieb in diesem kritischen Bereich allerdings vollkommen offen. Offenbar war es im internationalen Rahmen nicht möglich gewesen, einen Konsens zu erreichen. Der schweizerische Expertenbericht geht in dieser zentralen Frage einen grossen Schritt weiter. Er konkretisiert das strengere Erfordernis für grosse Banken, indem er ein progressives Eigenmittelerfordernis stipuliert. Die Grösse bemisst sich nach der Bilanzsumme und dem Marktanteil im Kredit- und im Depositen-Bereich. Die

progressive Ausgestaltung implementiert einen gewissen Anreiz für Banken, nicht zu gross werden zu wollen. Damit ist ein Weg aufgezeigt, der hoffentlich international Nachahmer finden wird.

Auch der Exkurs der Expertenkommission zu den organisatorischen Massnahmen ist innovativ. Der Bericht identifiziert präzise die Schwierigkeiten, die in der Praxis ein Herauslösen systemrelevanter Dienstleistungen aus einem grossen Bankenkonzern verunmöglichen. Organisatorische und finanzielle Quer-Verpflichtungen innerhalb eines Konzerns, die offenbar auch nicht immer transparent dokumentiert sind, verunmöglichen dieses Ansinnen. Die Vorgabe ist, dass derartige Strukturen in Zukunft nicht mehr erlaubt sein sollen.

Stattdessen müssen die Banken belegen, wie sie im Notfall systemrelevante Teile ihrer Geschäftstätigkeit herauslösen könnten. Diese Testamente («living wills») müssen konkret ausformuliert sein. Der Finma kommt hierbei die Aufgabe zu, die Praktikabilität dieser Planung zu überprüfen. Die Finma kann auch einen alternativen Plan entwerfen, falls der von der Bank vorgelegte Plan sie nicht überzeugt.

### Ende gut, alles gut?

Die Aufgabe zum Herauslösen systemkritischer Geschäftsbereiche ist sehr anspruchsvoll, aber absolut notwendig. Es ist die minimale Massnahme, welche es erlaubt, auch grosse, systemrelevante Institute untergehen zu lassen, ohne dass diese die ganze Volkswirtschaft mit in den Abgrund reissen. Allerdings ist auch festzuhalten, dass die Finma für das Einleiten eines Notfallplanes – falls es denn je so weit kommen würde – viel Mut und Durchsetzungskraft benötigt, somit sicherlich auf den politischen Rückhalt angewiesen ist.

Die Vorschläge der Expertenkommission sind geeignet, das «Too big to fail»-Problem zumindest zu entschärfen. Allerdings sollte sich niemand Illusionen hingeben. Bankenkrisen gibt es, seit es Banken gibt. Das wird sich auch mit neuen Regeln nicht vermeiden lassen. Es besteht aber die Hoffnung, dass Banken in wachsendem Masse «normale Firmen» werden, die gegründet werden und manchmal auch wieder sterben, ohne viel Aufsehen zu erregen.

Yvan Lengwiler ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der wirtschaftlichen Fakultät der Universität Basel.