

Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, welche im Bundesblatt veröffentlicht wird.

**Bericht des Bundesrates
«Too big to fail»**

(TBTF)

**Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz und
in Beantwortung der Postulate 11.4185 und 14.3002**

vom 18. Februar 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Bericht zur Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz und in Beantwortung der Postulate 11.4185 und 14.3002.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. Februar 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Bericht

1 Einleitung

1.1 Kontext

Die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass eine Notlage oder ein Ausfall eines systemrelevanten Finanzinstitutes («systemically important financial institution, SIFI») aufgrund von dessen Grösse, Marktbedeutung und Vernetzung zu erheblichen Verwerfungen im Finanzsystem und zu negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen führen kann. Der betroffene Staat kann und wird deshalb ein solches systemrelevantes Finanzinstitut im Krisenfall nicht untergehen lassen, wenn die Weiterführung systemrelevanter Funktionen nicht gesichert ist: Das Finanzinstitut ist «too big to fail» (TBTF) und genießt damit eine implizite Staatsgarantie. Das oberste Ziel staatlicher Massnahmen im Rahmen einer TBTF-Politik muss deshalb sein, diese Garantie so weit aufzukündigen, dass der Staat bei einer Notlage oder einem Ausfall eines SIFI keine Steuergelder zu seiner Rettung einsetzen muss.

Für die Schweiz, die im internationalen Vergleich und im Verhältnis zur Grösse des Landes grosse Finanzinstitute beheimatet, ist die TBTF-Problematik eine besondere Herausforderung. Deshalb hat die Schweiz, gestützt auf Empfehlungen der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen vom 30. September 2010 (geleitet von Peter Siegenthaler, ehem. Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung) vergleichsweise schnell regulatorische Lehren gezogen und eine Gesetzesvorlage (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor «too big to fail») umgesetzt. Im Vordergrund stand die Anpassung des Bankengesetzes (fünfter und sechster Abschnitt). Dabei wurden bewusst Massnahmen beschlossen, welche teilweise über die damals bereits bekannten internationalen Mindestanforderungen hinausgingen.

Mit der Umsetzung der TBTF-Massnahmen in der Schweiz wurde rasch begonnen. Sie sollte gemäss den gesetzlichen Vorgaben bis 2019 abgeschlossen sein. Verschiedene andere Länder mit wichtigen Finanzzentren beabsichtigen ebenfalls, für systemrelevante Finanzinstitute eine über die internationalen Mindestanforderungen hinausgehende Regulierung zu verabschieden, oder haben diese schon umgesetzt. Zusätzlich zu den eigenen TBTF-Vorschriften für die systemrelevanten Banken hat die Schweiz bereits für alle Banken die Basel-III-Eigenmittelvorschriften umgesetzt und die entsprechenden Regelungen per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Damit werden die minimalen Anforderungen an den Umfang und an die Qualität des Eigenkapitals der Banken deutlich erhöht. Zusätzlich wird die Schweiz im Rahmen des Basel-III-Zeitplans auch die neuen internationalen Liquiditätsanforderungen umsetzen.

1.2 Inhalt des Berichts

Da die Stabilität des Finanzsystems ein wichtiges Element der Schweizer Finanzmarktpolitik darstellt, beschäftigte sich die vom Bundesrat im Herbst 2013 eingesetzte, breit abgestützte Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie (unter dem Vorsitz von Aymo Brunetti, Universität Bern) auch intensiv mit

der TBTF-Thematik. Die Grundlagen wurden hierbei in der Untergruppe «Volkswirtschaftliche Risiken» erarbeitet. Im Zentrum dieser Arbeiten stand die Analyse unterschiedlicher internationaler Ausgestaltungen der TBTF-Politik. Darauf basierend wurden die Schweizer Lösung beurteilt und der Handlungsbedarf identifiziert. Dabei wurde explizit auf den gesetzlichen Evaluationsauftrag gemäss Artikel 52 Bankengesetz und die damit zusammenhängenden Vorstösse Bezug genommen. Es wurde dazu neben dem Schlussbericht ein umfangreicher und detaillierter Anhang verfasst.¹ Der vorliegende Evaluationsbericht kann sich auf diese Arbeiten abstützen, was es erlaubt, seinen Umfang begrenzt zu halten. Die Evaluation der Expertengruppe beschränkt sich auf die Grossbanken (UBS und CS). Mittlerweile wurden auch die ZKB und die Raiffeisengruppe von der SNB als systemrelevante Institute designiert. Im Text bezieht sich der Begriff Grossbanken auf CS und UBS. Die gesetzlichen TBTF-Bestimmungen beziehen sich demgegenüber auf alle systemrelevanten Banken.

Im Folgenden werden die Folgerungen aufgeführt, die der Bundesrat gestützt auf diese Vorarbeiten der Expertengruppe verabschiedet hat. Sie stellen die Weiterentwicklung der Schweizer TBTF-Politik dar. Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: In Unterkapitel 1.3 wird der gesetzliche Auftrag zur Evaluation erläutert und die damit eng verknüpften parlamentarischen Aufträge. Das Kapitel 2 enthält einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie. In Kapitel 3 werden die Empfehlungen der Expertengruppe betreffend der TBTF-Thematik gewürdigt. Kapitel 4 beschreibt den Prozess und den Zeitplan, nach dem der Bundesrat die identifizierten Empfehlungen umsetzen will.

1.3 Auftrag

Gemäss Artikel 52 Bankengesetz hat der Bundesrat spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des fünften und sechsten Abschnitts der Änderung vom 30. September 2011 und danach jeweils innert zwei Jahren die Bestimmungen im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und den Grad der Umsetzung der entsprechenden internationalen Standards im Ausland zu prüfen. Er erstattet der Bundesversammlung jeweils darüber Bericht und zeigt den allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe auf. Das Gesetz ist am 1. März 2012 in Kraft getreten, sodass eine erste Evaluation bis März 2015 vorliegen muss.

Trotz der im internationalen Vergleich raschen Umsetzung der TBTF-Massnahmen in der Schweiz wurde in der Öffentlichkeit und im Parlament verschiedentlich die Befürchtung geäussert, dass die bisher ergriffenen Massnahmen das TBTF-Problem nicht lösen können und dass angesichts der im Verhältnis zum BIP unbestritten ausserordentlichen Grösse der Schweizer Grossbanken zusätzliche Massnahmen notwendig seien. So wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, alternative Wege zu prüfen. Am 9. September 2013 hat der Nationalrat mit der Annahme des Postulats 11.4185 der SP-Fraktion den Bundesrat beauftragt, einen Bericht zu den

¹ Vgl. Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1.12.2014 und Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz (www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37585.pdf und www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37589.pdf).

Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Trennbankensystems zu erstellen.² Ausserdem nahm der Ständerat am 12. März 2014 das Postulat 14.3002 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates an, das den Bundesrat beauftragt, im Rahmen der Evaluation der TBTF-Gesetzgebung einen Bericht mit allfälligen Massnahmen zu unterbreiten, falls sich aus der Evaluation und/oder den internationalen Standards Handlungsbedarf ergibt. Das Kommissionspostulat 14.3002 listet die folgenden allfälligen Massnahmen auf: Optimierung der «Too big to fail»-Gesetzgebung; funktionales und territoriales Trennbankensystem bzw. Holdingstruktur; Weiterentwicklung der Notfallpläne; Verschärfung Eigenmittelanforderung (inklusive neue Kapitalinstrumente)/Leverage Ratio; strengere Liquiditätsvorschriften; Vorschriften zu Klumpenrisiken usw.

Der vorliegende Bericht nimmt somit nicht nur die Überprüfung gemäss Artikel 52 Bankgesetz wahr, sondern beantwortet auch die in den beiden obenerwähnten Postulaten aufgeworfenen Fragestellungen. Der Bundesrat beantragt damit deren Abschreibung.

2 Überprüfung des TBTF-Regimes

Das vorliegende Kapitel stützt sich explizit auf die Arbeiten der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie, welche am 1.12.2014 ihren Schlussbericht verabschiedet hat. Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse des Schlussberichts und des entsprechenden Anhangs «Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich» aufgeführt.

2.1 Beurteilung des Schweizer Ansatzes im internationalen Vergleich

Kriterien und Entwicklung

Für die Identifizierung eines allfälligen Anpassungsbedarfs werden einerseits die TBTF-Massnahmen in der Schweiz verglichen mit den geltenden internationalen Standards sowie den Massnahmen in anderen Jurisdiktionen mit G-SIBs³, welche ähnliche Strukturen wie die Schweizer Grossbanken aufweisen. Der Fokus liegt dabei auf den USA, der EU und dem Vereinigten Königreich. Der Vergleich beschränkt sich auf diese Länder, da dort G-SIBs beheimatet sind, welche ähnliche Strukturen wie die Schweizer Grossbanken aufweisen. Dies ist bei den G-SIBs aus

² Der Wortlaut des Postulats lautet wie folgt: «Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Bericht zum Trennbankensystem zu unterbreiten. Darin sollen die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Trennbankensystems in der Schweiz aufgezeigt werden. Zu beurteilen ist dabei insbesondere, ob und wie damit die von den beiden systemrelevanten Grossbanken ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Risiken verringert werden können.»

³ Vgl. «Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement», BCBS, 4. November 2011, zu finden unter www.bis.org > publications and research > Basel Committee on Banking Supervision > 2011

China und Japan nicht der Fall. Andere Länder verfügen über keine G-SIBs.⁴ Andererseits wird das Schweizer TBTF-Massnahmenpaket auch auf seine Wirkung betreffend die Effektivität bei der Risikobegrenzung, der Auswirkung auf die Finanzintermediation sowie der erzielten Wirkung in der Praxis untersucht.

Beim Vergleich der verschiedenen TBTF-Massnahmen kann eine gewisse Konvergenz der untersuchten Jurisdiktionen festgestellt werden. Die internationalen Vorgaben des Financial Stability Boards (FSB) und des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) gelten als Referenzpunkte, welche je nach nationalen Gegebenheiten durch andere Massnahmen respektive über das internationale Minimum hinausgehende Zuschläge ergänzt werden. Die Befürchtung, dass gewisse Jurisdiktionen hinter den internationalen Vorgaben zurückbleiben beziehungsweise deren Massnahmen zu tief ausfallen im Vergleich zu bereits beschlossenen nationalen Massnahmen, erweist sich hingegen zunehmend als unbegründet.

Sowohl in der Schweiz als auch in den untersuchten Jurisdiktionen liegt der Fokus auf der Erhöhung der Krisenresistenz der Finanzinstitute sowie der Vorbereitungen auf einen nächsten Krisenfall. Radikalere Massnahmen, welche auf dem Höhepunkt der Krise 2008/2009 diskutiert wurden, wie etwa eine direkte Grössenbeschränkung, fiskalische Lenkungsabgaben oder vollständige Trennbankensysteme, sind nicht vorgesehen. Die Ähnlichkeit der Massnahmen ist sicherlich zum Teil dem internationalen Druck geschuldet, die internationalen Mindeststandards zu übernehmen. Wettbewerbsüberlegungen dürften aber auch eine Rolle spielen. Unterschiede bestehen insbesondere bei der Gewichtung der verschiedenen Massnahmen.

Die Schweiz legt ein vergleichsweise starkes Gewicht auf prudenzielle Massnahmen. So verlangt sie von den systemrelevanten Banken im internationalen Vergleich hohe risikogewichtete Eigenmittelanforderungen. Allerdings folgen beispielsweise die skandinavischen Länder dicht auf. Beschränkt man den Vergleich nur auf Common Equity Tier 1 oder hartes Kernkapital (CET1)⁵, so gehen jedoch beispielsweise Schweden und voraussichtlich auch die USA weiter, das Vereinigte Königreich liegt auf Augenhöhe mit der Schweiz. Die USA setzen zudem verhältnismässig stark auf die ungewichtete Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio) und überflügeln in diesem Bereich alle anderen relevanten Jurisdiktionen. Auch das Vereinigte Königreich hat unlängst eine über den internationalen Standards liegende Leverage Ratio beschlossen. Die Europäische Union schreibt jeweils nur das internationale Minimum vor, einige Mitgliedstaaten geben sich damit aber nicht zufrieden und nützen den gewährten Handlungsspielraum.⁶

Bei den organisatorischen Massnahmen treten grössere Unterschiede zu Tage. Gemeinsam ist allen Jurisdiktionen, dass sie organisatorische Massnahmen als eine notwendige Komponente betrachten. Weder bei der Art der Trennung noch bei der

⁴ Vgl. Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz, S. 10.

⁵ Gemäss Art. 21 ff. der revidierten Eigenmittelverordnung (ERV) beinhaltet das harte Kernkapital das einbezahlte Gesellschaftskapital, die offenen Reserven, die Reserven für allgemeine Bankrisiken, den Gewinnvortrag sowie den Gewinn des laufenden Geschäftsjahres nach Abzug des geschätzten Gewinnausschüttungsanteils. Um als hartes Kernkapital qualifiziert zu werden, dürfen damit keine Vorzugsrechte verbunden sein (z.B. in der Liquidation keine privilegierte Stellung in Bezug auf einen Liquidationserlös). Vgl. Glossar im Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz, S. 78.

⁶ Vgl. Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz, S. 51.

Definition risikoreicher Geschäfte noch beim Anwendungsbereich lassen sich jedoch einheitliche Merkmale erkennen. Die Schweiz folgt hier einem speziellen Ansatz: Sie setzt verhältnismässig stark auf das Prinzip der Subsidiarität und stellt bei den organisatorischen Massnahmen klar die Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit in den Vordergrund. Alle anderen Staaten wählen eher den Pfad, detaillierte Vorgaben zur Struktur der Banken zu machen. Es werden entweder schützenswerte Dienstleistungen oder am anderen Ende des Spektrums die risikoreichen Aktivitäten definiert, welche entweder ganz verboten sind (wie in den USA oder der EU) oder in separate Konzerneinheiten ausgelagert werden müssen. Die Länge der jeweiligen Gesetzestexte und die Dauer von deren Ausarbeitung lassen auf die Schwierigkeiten solch komplexer Definitionen schliessen. Die Einführung einer kompletten Trennung zwischen Einlagen und Handelsgeschäft findet keinen Sukkurs.⁷

International stehen seit einiger Zeit Massnahmen im Krisenfall im Fokus. Es wird damit das Ziel verfolgt, einen geordneten Marktaustritt sowie die Fortführung systemisch bedeutender Dienstleistungen sicherzustellen.⁸ So hat das FSB jüngst einen Vorschlag für einen qualitativen und quantitativen Mindeststandard für verlustabsorbierendes Kapital («Total loss absorbing capacity» [TLAC]) veröffentlicht, welcher nach einer öffentlichen Konsultation und einer Folgeabschätzung bis Ende 2015 finalisiert und verabschiedet werden soll. Dieser Standard soll insbesondere die Umsetzung der Sanierung und Abwicklung mittels Zwangsbeteiligung der Gläubiger ermöglichen und ist für die Glaubwürdigkeit sowie die operative Umsetzung der Bail-in-Strategie von grosser Bedeutung.

*Beurteilung*⁹

Im internationalen Vergleich fällt die Beurteilung des Schweizer Ansatzes in einer Gesamtbetrachtung grundsätzlich positiv aus. Es ist deshalb keine Neuausrichtung des Regulierungsmodells notwendig (etwa in Richtung strikter Vorgaben wie Trennbankensysteme, Verbote von gewissen Geschäften oder Grössenbeschränkungen).

Bei der Einschätzung zu berücksichtigen ist, dass sowohl die Grösse des schweizerischen Bankensektors im Verhältnis zum BIP als auch die Marktkonzentration im internationalen Vergleich hoch sind. Die TBTF-Problematik ist deshalb aus schweizerischer Sicht eine besonders grosse Herausforderung und rechtfertigt Massnahmen, welche über den internationalen Durchschnitt hinausgehen. Vor diesem Hintergrund nahm der Schweizer Ansatz bei den prudenziellen Massnahmen (bezüglich Eigenkapital, Liquidität, Risikoverteilung) sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch bezüglich der Höhe eine Vorreiterrolle ein. Mittlerweile bestehen vergleichbare und teils höhere Anforderungen auch in anderen Jurisdiktionen mit G-SIBs.

Die organisatorischen Massnahmen sind in der Schweiz im Vergleich zu anderen Jurisdiktionen liberal und subsidiär ausgestaltet und es wird auf strikte organisatorische Vorgaben verzichtet. Die Massnahmen für den Krisenfall liegen im Einklang mit internationalen Trends (Recovery- und Resolutionspläne; Bail-in-Strategie).

⁷ Vgl. Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz, S. 51.

⁸ Vgl. ebenda.

⁹ Vgl. Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1.12.2014, S. 43f.

Fazit: Der Schweizer Ansatz ist im internationalen Vergleich positiv zu beurteilen, und es ist keine grundsätzliche Neuausrichtung des Regulierungsmodells notwendig.

2.2 Werden die Vorgaben des Gesetzgebers von den Grossbanken umgesetzt?¹⁰

Sowohl bei den risikogewichteten Kapitalanforderungen als auch bei der Leverage Ratio ist die Umsetzung bisher rasch verlaufen, sodass die Kapitalquoten bei beiden Grossbanken über den zum heutigen Zeitpunkt gesetzlich vorgeschriebenen Vorschriften liegen. Die Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler¹¹ sieht eine gestaffelte Einführung der Anforderungen über mehrere Jahre vor. Dies soll gewährleisten, dass keine negativen Auswirkungen auf das Kreditangebot entstehen. In Bezug auf die am Ende der Übergangsfrist (2019) geltenden Anforderungen haben die Banken die Zielwerte (Leverage Ratio und Kapitalquote bezüglich risikogewichtete Aktiva (RWA)) noch nicht erreicht.

In Bezug auf die Notfallplanung wurden umfangreiche Arbeiten geleistet. Die Implementierung ist aber noch nicht so weit, dass zurzeit in der Schweiz die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall gewährleistet werden könnte. Um dies zu erreichen, sind weitere erhebliche Anstrengungen erforderlich. Beide Grossbanken haben hierzu notwendige organisatorische Massnahmen angekündigt und in die Wege geleitet und sind daran, den erforderlichen Schweizer Notfallplan via eine Ex-ante-Separierung zu implementieren. Die Implementierung der Ex-ante-Separierung wird gemäss den Plänen der Grossbanken mindestens bis 2015 beziehungsweise Mitte 2016 dauern. Nach diesen Zeitpunkten werden gemäss den Plänen der Banken weiterbestehende Abhängigkeiten von der Restbank – beispielsweise in Form finanzieller Verflechtungen wie etwa anfängliche Garantien, um Kündigungsrechte bestehender Gläubiger zu vermeiden – auch nach der Ex-ante-Separierung für eine Übergangsperiode von mehreren Jahren die Wirksamkeit der Notfallplanung im Sinne des Gesetzes beeinträchtigen.

Der gleiche Befund gilt für Massnahmen, welche die Sanier- und Liquidierbarkeit der gesamten systemrelevanten Bank fördern (Resolvability) und über die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen hinausgehen. Zurzeit wäre eine geordnete Abwicklung der Schweizer Grossbanken noch nicht möglich. Deshalb sind weitere Fortschritte der Banken in diesem Bereich zentral. Massnahmen, welche die Sanier- und Liquidierbarkeit der gesamten systemrelevanten Bank fördern, sind Bestandteil der Reorganisationsprojekte der Grossbanken. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird mit der FINMA abgestimmt. Gemäss Plänen der Banken wird dies jedoch mehrere Jahre dauern.

Fazit: Im Bereich der prudenziellen Massnahmen ist die Umsetzung grundsätzlich auf Kurs. Die Zielwerte für die Kapital-Ratios dürften bereits vor der gesetzlichen Frist Anfang 2019 erreicht werden. Die Notfallplanung im Sinne der Schweizer Gesetzgebung sowie allgemein die Verbesserung der Resolvability sind jedoch noch nicht umgesetzt. Obwohl die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls eines SIFI unter anderem durch die Kapitalmassnahmen effektiv reduziert wird, ist ein solcher immer

¹⁰ Vgl. Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1.12.2014, S. 44.

¹¹ SR 952.03

noch möglich. Deshalb sollten Vorkehrungen getroffen werden, die es erlauben, dass das SIFI den Markt in einer kontrollierten Weise verlassen kann, falls die Prävention versagt hat. Die Grossbanken haben Schritte für die dafür notwendigen Reorganisationen eingeleitet. Würden alle von den Grossbanken geplanten Massnahmen bezüglich Schweizer Notfallplanung und Resolvability vollumfänglich realisiert, so wären die heute gültigen gesetzlichen Mindestvorgaben voraussichtlich erfüllt.

2.3 Löst der Schweizer Ansatz (gemäss Gesetzgeber) das TBTF-Problem?¹²

Schätzungen des IWF oder der Ratingbonus von S&P lassen den Schluss zu, dass nach wie vor von impliziten – aber im Vergleich zu 2009 reduzierten – Staatsgarantien für Schweizer Grossbanken auszugehen ist. Eine implizite Staatsgarantie kann demnach als eine versteckte staatliche Subvention an die systemrelevanten Banken betrachtet werden. Nach Berechnungen Haldanes summierte sich diese Subvention vor der Finanzkrise für die 29 grössten Institute weltweit auf rund 70 Milliarden US-Dollar.¹³ Zudem haben verschiedene Entwicklungen und Erkenntnisse seit Einführung der TBTF-Gesetzgebung klar gemacht, dass auch eine vollständige Umsetzung des Gesamtpakets das TBTF-Problem nicht lösen wird. Ergänzende Massnahmen sind deshalb notwendig.

Prudenzielle Massnahmen

Da sich die Bilanzgrösse der Banken weniger stark vermindert hat als die entsprechenden risikogewichteten Positionen und die beiden Schweizer Grossbanken im internationalen Vergleich tiefe Quoten RWA/Total Assets aufweisen, stellt sich die Frage, ob bankinterne Modelle die Risiken adäquat einschätzen. Falls dies nicht der Fall wäre, würde die Krisenresistenz der Banken zu tief ausfallen. Angesichts der grossen Bedeutung der RWA-Kapitalquoten im Schweizer Ansatz ist eine adäquate Berechnung der RWA eine Voraussetzung für die Entfaltung der vorgesehenen Wirkung der Vorgaben.

Die Erleichterungen bei den Eigenmitteln, welche den Banken gewährt werden müssen, damit aufgrund von Konsolidierungseffekten keine erhöhten Anforderungen auf Gruppenstufe entstehen (Art. 125 der Eigenmittelverordnung), haben zu den tiefstmöglichen gesetzlich zulässigen risikogewichteten Kapitalanforderungen auf Stufe Einzelinstitut von 14 Prozent, zuzüglich antizyklischer Puffer und bevorzugte Behandlung von Beteiligungen geführt. Weil andere Jurisdiktionen inzwischen höhere Kapitalanforderungen für Tochtergesellschaften durchsetzen, führen die Erleichterungen dazu, dass die aus Schweizer Sicht besonders wichtigen Stammhäuser nur knapp kapitalisiert sind. Die Stammhäuser enthalten heute mit den systemrelevanten Funktionen jeweils den Kern der beiden Bankgruppen.

Organisatorische Massnahmen

Gegenwärtig besteht die grösste Herausforderung in der Umsetzbarkeit der Schweizer Notfallpläne. Da der Schweizer Ansatz keine direkten organisatorischen Mass-

¹² Vgl. Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1.12.2014, S. 44 ff.

¹³ Vgl. Accounting for bank uncertainty – remarks by Andrew Haldane, www.bankofengland.co.uk > speeches and articles > 2012.

nahmen vorschreibt, kommt der Umsetzbarkeit des Notfallplans besondere Bedeutung zu. Denn nur ein umsetzbarer Notfallplan, der die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet, kann den faktischen Zwang zur staatlichen Rettung im Krisenfall reduzieren. In der Gesetzgebung ist es den Banken freigestellt, ob sie ihren Notfallplan auf einer Ex-post- oder einer Ex-ante-Separierung der systemrelevanten Teile basieren. In der Schweiz hat sich die Ex-post-Separierung der systemrelevanten Teile jedoch als problematisch erwiesen. Die Grossbanken haben denn auch inzwischen klar zum Ausdruck gebracht, mittels einer Ex-ante-Separierung der systemrelevanten Funktionen in einen separaten Rechtsträger die gesetzlich vorgeschriebene umgehende Umsetzbarkeit erreichen zu wollen. Sollte ein Single Point of Entry (SPE) Bail-in nicht funktionieren oder genügen, sind Voraussetzungen für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zu schaffen – unter anderem die vollständige Umsetzung der Ex-ante-Separierung, die operationelle und dafür nötige finanzielle Entflechtung vom Rest der Bankgruppe sowie eine in jeder Phase angemessene Kapital- und Liquiditätsausstattung dieser Einheit. Die bevorzugte Strategie der FINMA für die Sanierung und Abwicklung von systemrelevanten Finanzgruppen besteht aus einer von der Heimataufsichts- und Insolvenzbehörde zentral geleiteten Sanierung, die auf Stufe der obersten Konzerngesellschaft ansetzt. Sie wird als «Single Point of Entry»-Ansatz bezeichnet. Dieser «SPE»-Ansatz beteiligt die Gläubiger des Stammhauses bzw. der obersten Holdinggesellschaft an den entstandenen Verlusten («Bail-in») und ermöglicht so eine Rekapitalisierung der gesamten Finanzgruppe.¹⁴

Die internationalen Erfahrungen und regulatorischen Diskussionen zeigen, dass eine SPE-Resolutionsstrategie die Subordination von verlustabsorbierendem Kapital – strukturell, rechtlich oder vertraglich – voraussetzt und ex ante eine minimale Entflechtung der Organisationseinheiten erfordert, damit bei Bedarf eine Restrukturierung möglich ist. In den USA beispielsweise sind die grossen Banken als Bank Holding Companies aufgestellt.

Massnahmen für den Krisenfall

Des Weiteren ist unsicher, ob im Krisenfall genügend Haftungssubstrat zur Verfügung steht, um eine Zwangssanierung mit Weiterführung des Gesamtkonzerns oder eine geordnete Abwicklung der Restbank zu ermöglichen. In der Schweizer TBTF-Regulierung nimmt die progressive Komponente unter anderem die Rolle eines solchen Haftungssubstrats ein. Die Höhe der progressiven Komponente dürfte allerdings für diese Funktion zu gering sein. Dies hat unter anderem mit den verschiedenen Zielsetzungen zu tun, welche mit der progressiven Komponente anvisiert werden (Anreizmechanismus zur Reduktion von Bilanzgrösse und Marktanteilen sowie zur Verbesserung der globalen Resolvability; Sicherstellung von ausreichenden Mitteln zur Sanierung und Abwicklung). In diesem Zusammenhang wird international (u. a. im FSB) und national am Bail-in als Mittel zur Kapitalbeschaffung für die Sanierung gearbeitet. Dieser sieht eine Zwangsbeteiligung von bestimmten Anleihegläubigern vor. Entscheidend dabei ist, dass im Zeitpunkt drohender Insolvenz genügend Verbindlichkeiten zur Sanierung zur Verfügung stehen. Dafür sind die Rechtssicherheit und die Durchsetzungsfähigkeit entscheidend. Bezüglich des

¹⁴ Vgl. Sanierung und Abwicklung global systemrelevanter Banken – FINMA-Positionspapier Sanierung und Abwicklung von G-SIBs, S.3, www.finma.ch > Publikationen > Positionspapiere.

Rechtsinstrumentariums im Bereich der Krisenmassnahmen haben jüngste internationale Untersuchungen Schwachstellen im Schweizer Dispositiv bestätigt.

Fazit: Nach heutiger Einschätzung löst auch eine vollständige Umsetzung der TBTF-Gesetzgebung das Problem nicht vollumfänglich. Es sind zusätzliche Massnahmen zur Stärkung des Schweizer Gesamtpakets nötig, um die Widerstandsfähigkeit der Grossbanken zu erhöhen und eine Sanierung oder geordnete Abwicklung ohne Kosten für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu ermöglichen.

2.4 Beurteilung zum Trennbankensystem

Die Erfahrungen mit der jüngsten Krise haben die Diskussion um regulatorische Anforderungen bezüglich der organisatorischen und rechtlichen Struktur von Banken als Massnahmen zur Abschwächung systemischer Risiken wieder neu belebt. Organisatorische Massnahmen werden allgemein als Ergänzung zu den prudenziellen Regulierungen erachtet. In dieser Hinsicht sind die Ziele struktureller Massnahmen komplementär zu denjenigen der gestiegenen Anforderungen in Bezug auf Kapital, Liquidität und Finanzierung sowie Krisenmanagement und Abwicklung. Der Bericht Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie behandelt Trennbanken unter «Organisatorische Massnahmen» (insbesondere in Kapitel 2.3) und geht ausführlich auf internationale Entwicklungen, Ausgestaltungsmöglichkeiten und damit verbundene Risiken ein.

Das FSB-Rahmenwerk anerkennt, dass organisatorische Massnahmen die Risiken von systemrelevanten Finanzinstituten verringern können, warnt jedoch auch vor negativen Folgen für die Finanzmärkte aufgrund divergierender nationaler Strukturmassnahmen. International konnte sich bislang kein übergeordneter von der G-20 anerkannter internationaler Standard durchsetzen. Entsprechend unterschiedlich sind die einzelnen nationalen Massnahmen ausgestaltet.

Die USA, das Vereinigte Königreich, Deutschland, Frankreich sowie allenfalls die EU verlangen in der einen oder anderen Form organisatorische Anpassungen von den systemrelevanten Banken. Eine Rückkehr zu einem Trennbankensystem, das keinerlei finanzielle Verflechtungen der verschiedenen Einheiten erlaubt, sieht jedoch kein Land vor. Die Trennbankenvorschläge stellen die Dienstleistungen mit schwer kalkulierbaren Risiken denjenigen, die zentral für das Funktionieren einer Volkswirtschaft sind, gegenüber. Letztere beinhalten beispielsweise das Einlagengeschäft oder die Zahlungssysteme und sind besonders schützenswert. Die Definition und Abgrenzung von risikoreichen Aktivitäten gestaltet sich jedoch äusserst schwierig. Eigenhandelsaktivitäten fallen hier sicherlich darunter, allerdings ist die Abgrenzung zu Market-Making bereits schwierig. So umfasst denn auch die Volcker Rule, welche Teil des Dodd-Frank Act ist und den amerikanischen Banken den Eigenhandel und weitere risikoreiche Aktivitäten untersagt, über 1000 Seiten.

Die schweizerische TBTF-Gesetzgebung enthält keine konkreten Vorgaben zu Konzernstruktur oder Organisation. Die Fortführung der systemrelevanten Funktionen muss jedoch über einen Notfallplan gewährleistet sein, was gewisse organisatorische Änderungen notwendig macht. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip gibt die TBTF Gesetzgebung das Ziel vor, und überlässt die Ausgestaltung und Umsetzung der entsprechenden Bank. Die FINMA prüft die Notfallpläne und greift ein, wenn Mängel nicht durch die Bank selbst behoben worden sind. Die Schweiz verzichtet

dabei bewusst auf einen direkten Eingriff in die Unternehmensstruktur und die Geschäftsmodelle betroffener Banken und fokussiert auf die Verbesserung der Abwickelbarkeit eines TBTF Instituts.

Im internationalen Vergleich fällt die Beurteilung des Schweizer TBTF-Ansatzes in einer Gesamtbetrachtung grundsätzlich positiv aus. Deshalb sieht die Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie keinen Bedarf für eine Neuausrichtung des Regulierungsmodells (etwa in Richtung strikter Vorgaben wie Trennbankensysteme, Verbote von gewissen Geschäften oder Grössenbeschränkungen).

2.5 Empfehlungen¹⁵

Die international vergleichende Analyse hat bestätigt, dass das Schweizer Regulierungsmodell grundsätzlich geeignet ist, das TBTF-Problem zu reduzieren. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass gewisse Anpassungen innerhalb dieses Modells notwendig sind, damit die implizite Staatsgarantie, die den Kern des TBTF-Problems darstellt, wirklich nachhaltig eliminiert werden kann. Die Expertengruppe schlägt vor, in den drei Massnahmen-Bereichen (prudenzielle Massnahmen, organisatorische Massnahmen und Massnahmen für den Krisenfall) schon heute Änderungen vorzunehmen und in den kommenden Jahren die Wirksamkeit des Gesamtpakets weiterhin periodisch zu überprüfen.

Prudenzielle Massnahmen

1. *Überprüfung der Berechnungsmethode der RWA und gegebenenfalls Ergreifen von Massnahmen zu deren Verbesserung*

Die FINMA untersucht derzeit mit Unterstützung der Nationalbank, ob und inwiefern sich die RWA basierend auf den bankinternen Modellansätzen von denjenigen des modellunabhängigen Standardansatzes unterscheiden. Fördert diese Untersuchung keine wesentlichen und unerklärlichen Unterschiede zutage, so würde das Vertrauen des Marktes in den Modellansatz gestärkt. Können hingegen allfällige wesentliche Unterschiede nicht erklärt werden, wären korrigierende Massnahmen zu prüfen und umzusetzen. Denkbar wären etwa die Einführung eines RWA-Floors oder von Multiplikatoren. Höhere Transparenzanforderungen können ebenfalls sinnvoll sein.

2. *Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen*

Wird im Schweizer Ansatz die progressive Komponente, welche Haftungssubstrat für den Krisenfall darstellt, nicht berücksichtigt, so beträgt die Anforderung für die «Going-Concern-Leverage-Ratio» für systemrelevante Banken 3,12 Prozent. Zu den Going-Concern-Eigenkapitalanforderungen zählen die Basisanforderungen und der

¹⁵ Vgl. Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1.12.2014, S. 46 ff. Gegenüber dem Wortlaut der Expertengruppe wurden nur leichte redaktionelle Anpassungen bzw. Aktualisierungen vorgenommen.

gesamte Eigenmittelpuffer. Der Grundsatz der Unternehmensfortführung oder das Fortführungsprinzip ist ein Begriff aus dem Rechnungswesen und besagt, dass bei der Bewertung von Bilanzposten von der Fortführung der Unternehmenstätigkeit ausgegangen wird, sofern weder tatsächliche noch rechtliche Gegebenheiten dieser Annahme entgegenstehen.¹⁶

Die Anforderung für die «Going-Concern-Leverage-Ratio» für systemrelevante Banken ist mit den 3,12 Prozent kaum mehr als der internationale Minimalstandard für alle (also auch nicht-systemrelevante) Banken (3 Prozent) und deutlich unter den künftigen entsprechenden Anforderungen in den USA für systemrelevante Banken (5-6 Prozent). In den USA handelt es sich dabei um die acht Bank Holding Companies (BHC) mit mehr als 700 Milliarden US-Dollar consolidated Total Assets beziehungsweise mehr als 10 Billionen US-Dollar in Assets under Custody.

Vor diesem Hintergrund sollen die Kapitalanforderungen nach den folgenden drei Prinzipien angepasst werden¹⁷:

- Die Schweiz soll zu den Ländern mit international führenden Going-Concern-Eigenmittelanforderungen für G-SIBs gehören. Dies soll sowohl hinsichtlich risikogewichteten Kapitalanforderungen als auch Leverage Ratio gelten.
- Die zur Wahrung dieses ersten Prinzips notwendigen Erhöhungen sollen unter Berücksichtigung der unter den Empfehlungen 1 und 6 gegebenenfalls getroffenen Massnahmen vorgenommen werden.
- Die Leverage Ratio soll weiterhin im Normalfall als Sicherheitsnetz bei der Festlegung der Kapitalanforderungen konzipiert bleiben.

3. Anpassungen bei der Kapitalqualität

Gemäss internationalem Standard wird die Leverage Ratio basierend auf dem Kernkapital (Tier 1) berechnet. In der Schweizer TBTF-Regulierung zählt zu den Going-Concern-Eigenmittelanforderungen nebst den Basisanforderungen allerdings auch der gesamte Eigenmittelpuffer, der zum Teil mit hoch triggernden «Contingent Convertibles», sogenannten CoCos erfüllt werden darf. CoCos sind Pflichtwandelanleihen mit vertraglicher Auslösung. Bei diesen hybriden Kapitalinstrumenten werden beim Erreichen von vertraglich vordefinierten Schwellen, den «Triggern», Anleihen in Gesellschaftskapital gewandelt beziehungsweise abgeschrieben. Bei einem «hohen Trigger» ist die Schwelle so gesetzt, dass die Wandlung in angemessenem Abstand zum regulatorischen Minimum erfolgt. Bei einem «tiefen Trigger»

¹⁶ Vgl. Glossar im Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz, S. 79.

¹⁷ Minderheitsposition: «Die Grossbanken sind mit den Prinzipien zur Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen grundsätzlich einverstanden, erachten aber die folgenden Qualifikationen als erforderlich: Die Erfüllung des dritten Prinzips darf nicht zu einer Erhöhung der risikogewichteten Kapitalanforderungen führen. Ferner ist zu beachten, dass ein internationaler Vergleich der Leverage Ratio nur auf einer vergleichbaren Basis vorgenommen werden sollte und bei der Rekalibrierung die Summe aller anstehenden regulatorischen Verschärfungen berücksichtigt werden muss.»

ist die Schwelle knapp über dem regulatorischem Minimum gesetzt.¹⁸ Die Schweizer Regulierung ermöglicht es den Banken, Basel-Tier-1- und Tier-2-Instrumente mit hoch und tief triggernden CoCos zu kombinieren. Die Banken haben davon Gebrauch gemacht. Aus diesem Grund sind die Schweizer Leverage-Ratio-Anforderungen nicht einfach mit den Anforderungen, die auf dem Basel-Standard beruhen, zu vergleichen. Damit der Schweizer Ansatz besser mit den internationalen Standards vergleichbar ist, sollte deshalb auch der Teil, welcher mit «High Trigger Cocos» erfüllt werden darf, mindestens eine Kapitalqualität von Tier 1 aufweisen. Für diese Anpassungen sollten angemessene Übergangsbestimmungen (z. B. «Grandfathering») vorgesehen werden.

4. Anpassung der Erleichterungen nach Artikel 125 der Eigenmittelverordnung für systemrelevante Einzeleinstitute

Damit eine angemessene Kapitalisierung derjenigen Einheiten, welche systemrelevante Funktionen umfassen, jederzeit gewährleistet ist, sollten die Erleichterungen nach Artikel 125 der Eigenmittelverordnung angepasst werden und insbesondere nicht für die ex-ante separierte Schweizer Bank, die die Grundlage für die Notfallplanung bildet, gelten. Unabhängig von den ausländischen Anforderungen an andere Einheiten sollte die für die Notfallplanung etablierte Schweizer Bank die auf Gruppenstufe vorgesehenen Kapitalanforderungen ohne Erleichterungen erfüllen.

Organisatorische Massnahmen

5. Festlegung, bis wann der Schweizer Notfallplan und die verbesserte globale Resolvability umgesetzt sein sollen

Das TBTF-Gesetz hat für die geforderte Kapitalausstattung einen fixen Termin festgelegt (spätestens anfangs 2019). Hingegen gibt es für die Umsetzung der Notfallplanung und somit die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen sowie für Massnahmen zu einer verbesserten Resolvability keinen klaren Zeitplan und öffentlich kommunizierten Endtermin. Somit könnten noch etliche Jahre verstreichen, bis in diesen beiden Bereichen Massnahmen greifen, welche die finanziellen und operationellen Verflechtungen reduzieren. Dies sollte korrigiert werden, indem ein verbindliches Zieldatum festgelegt wird, das öffentlich kommuniziert wird. Bei der Festlegung des Zeitplans sollte einerseits berücksichtigt werden, dass jedes Jahr, in dem die Sanierungs- und Abwicklungspläne noch nicht umsetzbar sind, das Risiko birgt, dass im Falle eines schweren Schocks wiederum staatliche Hilfe in Anspruch genommen werden muss. Andererseits ist zu konzедieren, dass organisatorische Massnahmen der Grossbanken eine gewisse Umsetzungszeit benötigen.

Bei der Ausgestaltung der Massnahmen ist zu berücksichtigen, dass nur eine gewisse interne operationelle und finanzielle Ex-ante-Entflechtung die Resolvability einer Bank garantieren kann, indem sie die Möglichkeit eröffnet, im Krisenfall einzelne Einheiten abzutrennen.

¹⁸ Vgl. Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen, S. 26.

Die FINMA soll die stringente Umsetzung der Notfallpläne kontrollieren und die Behörden regelmässig über den Stand der Planung und der Umsetzung der Schweizer Notfallpläne und der Arbeiten im Rahmen der Zusammenarbeit von Aufsichtsbehörden in Bezug auf Krisensteuerung (Crisis Management Colleges) zu den globalen Abwicklungsplänen informieren.

Massnahmen für den Krisenfall

6. *Ergänzung des TBTF-Regimes um verbindliche TLAC-Anforderungen, damit ausreichend Verbindlichkeiten vorhanden sind, um eine Sanierung oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen*

Die Höhe dieser zusätzlichen Anforderungen soll sich mindestens an den Eckwerten des FSB-Vorschlags orientieren, welcher am 10. November 2014 zur Konsultation veröffentlicht wurde und bis Ende 2015 fertiggestellt werden soll. Sollte sich das FSB im Prozess nach dem Brisbane-Gipfel nicht auf einen Standard einigen können, so wird die Schweiz trotzdem regulatorisch tätig. Aufgrund der zentralen Bedeutung dieser Massnahme für die Eliminierung des TBTF-Problems ist dies gerechtfertigt. Ausserdem ist davon auszugehen, dass Länder wie die USA und das Vereinigte Königreich auch auf jeden Fall Vorgaben erlassen werden. In der Schweizer TBTF-Regulierung bildet die progressive Komponente, nicht nur einen Anreiz zur Reduktion von Bilanzsumme und Marktanteil und zur Verbesserung der Resolvability, sondern sie nimmt auch die Rolle eines solchen Haftungssubstrats ein. Die Höhe der progressiven Komponente, wie sie momentan ausgestaltet ist, dürfte allerdings für diese letztere Funktion zu gering sein, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass diese bis auf ein Prozent sinken kann. Das TLAC-Konzept ist mit den schweizerischen Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken grundsätzlich kompatibel. Die TBTF-Regulierung nahm mit der Einführung der progressiven Komponente und den tief-auslösenden Wandlungskapitalinstrumenten (Low-trigger-CoCos) das TLAC-Konzept durch die Schaffung von vertraglichem «Resolutionkapital» bereits ein Stück weit vorweg. Die Arbeiten zur Konkretisierung der verbindlichen TLAC-Anforderungen sind rasch unter Einbezug der Beteiligten weiterzuführen.

Damit die Bail-in-Strategie erfolgreich ist und im Krisenfall tatsächlich Verluste durch die Gläubiger getragen werden, sind aus Sicht der Expertengruppe zwei zusätzliche flankierende Massnahmen – eine rechtliche und eine steuerliche – notwendig:

7. *Gesetzgeberische Anpassungen zur Stärkung des Dispositivs für den Krisenfall*

Für eine erfolgreiche Bewältigung einer Krise sind die Rechtssicherheit und die Durchsetzungsfähigkeit entscheidend. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Resolutionspläne in der Praxis funktionieren. Auch in jüngeren internationalen Untersuchungen wurden dem Schweizer Rechtsinstrumentarium im Bereich der Krisenmassnahmen noch gewisse Schwachstellen attestiert. Beispielsweise wird die Forderungsreduktion im Gesetz nur im Zusammenhang mit der Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital ausdrücklich erwähnt (Art. 31 Abs. 3 Bankengesetz). Im

Entwurf zum Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FinfraG) wird bereits die notwendige Anpassung dieser Regelung vorgeschlagen.

8. *Anpassungen bei der Verrechnungssteuer zur Erhöhung der Attraktivität von in der Schweiz emittierten Bail-in-Bonds*

Eine wichtige Voraussetzung zur verbesserten Durchsetzbarkeit eines Bail-in durch die FINMA ist die Emission von solchen Instrumenten in der Schweiz. Anpassungen des steuerlichen Umfelds sind hierbei hilfreich. Die steuerlichen Voraussetzungen für die Emission von Bail-in-Bonds in der Schweiz sollten verbessert werden. Nur ein attraktiver Schweizer Kapitalmarkt könnte die Ausgabe entsprechender Volumen zu wettbewerbsfähigen Preisen ermöglichen. Als eine zentrale flankierende Massnahme ist daher der Umbau der Schweizer Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer vorzusehen und – je nach Zeitdauer dieser Reform – im Übergang eine befristete Ausnahme der Bail-in-Bonds von der Verrechnungssteuer (vgl. Empfehlungen der Expertengruppe im Steuerbereich).

Periodische Überprüfung der Wirksamkeit des Gesamtpakets

Momentan kann noch nicht beurteilt werden, ob ein vollständig implementiertes Schweizer TBTF-Regime, inklusive der hier empfohlenen Änderungen, ausreichen wird, um den impliziten Zwang zur staatlichen Rettung und damit verbundene implizite Subventionen an die Grossbanken zu eliminieren. Dafür muss erst abgewartet werden, bis die Grossbanken ihre angekündigten und eingeleiteten Reorganisationsprojekte umgesetzt haben und die im obigen Abschnitt ausgeführten zusätzlichen Massnahmen implementiert sind. Die Expertengruppe empfiehlt daher eine regelmässige Überprüfung der Wirksamkeit.

9. *Im gesetzlich vorgesehenen Zweijahresrhythmus (Art. 52 Bankengesetz) sollten die Wirksamkeit des Regimes überprüft und auf dieser Basis gegebenenfalls zusätzliche Massnahmen ergriffen werden*

Dabei sollte die FINMA regelmässig die Fortschritte in der Vorbereitung und Umsetzung der Notfallpläne sowie in der globalen Resolvability gemäss der Bankenverordnung einschätzen und auch die vom Financial Stability Board aufgestellten Kriterien berücksichtigen. Die Behörden sollen anhand von Indikatoren und Analysen überprüfen, inwieweit Notfallpläne und eine geordnete Abwicklung der Gesamtbanken glaubwürdig umgesetzt werden können und ob noch eine implizite Staatsgarantie besteht.

Falls die Überprüfungen ergeben, dass Indikatoren nach wie vor eine implizite Staatsgarantie anzeigen und grössere Hindernisse zur Sicherung der Resolvability bestehen, müssen zusätzliche Massnahmen ergriffen werden – beispielsweise höhere Eigenkapitalanforderungen und/oder erhöhte Anforderungen an Notfallplan und Resolvability.

Angemessene Zusammensetzung

Die breite Zusammensetzung der Expertengruppe sowie der Untergruppe «Volkswirtschaftliche Risiken» mit Vertreterinnen und Vertretern der Banken- und Versicherungswirtschaft, Akteuren der Realwirtschaft, der zuständigen staatlichen Behörden und der Wissenschaft stellte nicht nur den Einbezug der verschiedenen relevanten Perspektiven sicher, sondern auch das Fachwissen.¹⁹ Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Prüfung nicht nur fachkundig und mit der notwendigen Sorgfalt ausgeführt wurde, sondern auch die breite gesamtwirtschaftliche Einbettung der Thematik sichergestellt worden ist.

Stossrichtung stimmt, doch es besteht Anpassungsbedarf

In Übereinstimmung mit der Expertengruppe ist der Bundesrat der Überzeugung, dass die im internationalen Vergleich und relativ zur Grösse des Landes sehr grossen Finanzinstitute eine zentrale Bedeutung für die Finanzstabilität der Schweiz haben. Diese Stabilität kann durch eine in Notlage geratene systemrelevante Bank besonders gefährdet werden. Indessen wird der Schweizer Ansatz zur Entschärfung der TBTF-Problematik, der verschiedene Massnahmen kombiniert, im internationalen Vergleich gesamtheitlich als positiv und angemessen beurteilt. Eine grundsätzliche Neuausrichtung drängt sich somit nicht auf. Die Beurteilung zeigt jedoch auch, dass selbst eine vollständige Umsetzung der TBTF-Gesetzgebung die TBTF-Problematik für die Schweiz nicht vollumfänglich löst. Es sind zusätzliche Massnahmen und Anpassungen nötig, um die Widerstandsfähigkeit der systemrelevanten Banken weiter zu erhöhen und deren Sanierung oder geordnete Abwicklung ohne Kosten für die Steuerzahler zu ermöglichen.

Wie in Unterkapitel 2.5 aufgezeigt, hat die Expertengruppe deshalb neun Massnahmen formuliert. Die ersten acht Empfehlungen, die sie zur raschen Umsetzung empfiehlt, fokussieren auf die drei Bereiche prudenzielle Massnahmen, organisatorische Massnahmen und Massnahmen für den Krisenfall.

Diese acht Massnahmen erscheinen geeignet, um eine möglichst weitgehende Eliminierung des noch verbliebenen Teils der impliziten Staatsgarantie zu erreichen, und werden daher vom Bundesrat unterstützt. Der Bericht der Expertengruppe stellt zudem eine gute Basis für die Ausarbeitung der notwendigen rechtlichen Anpassungen dar. Hingegen ist der Bundesrat wie auch die Expertinnen und Experten der Meinung, dass Massnahmen, die übermässig in das Geschäftsmodell der Banken eingreifen, falsche Anreize setzen und ungeeignet sind, um die TBTF-Problematik wirksam und effizient zu begrenzen oder zu beseitigen. Deshalb soll von solchen Massnahmen abgesehen werden. Bei der Konkretisierung der zu unterstützenden Massnahmen, wie sie die Expertengruppe vorgeschlagen hat, sollen die Grössenverhältnisse und das Tätigkeitsgebiet der systemrelevanten Banken angemessen mitberücksichtigt werden. Relevant ist dabei insbesondere auch, ob eine Bank lediglich im Inland systemrelevant ist oder aber auch global als systemrelevant eingestuft wird.

¹⁹ Vgl. Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie, S. 61 und den Anhang zur Überprüfung des Schweizer TBTF-Regimes im internationalen Vergleich – Grundlage für die Evaluation gemäss Artikel 52 Bankengesetz, S. 83.

