



Universität Zürich
Institut für schweizerisches Bankwesen

Zwischenbericht

12. April 2010

Faktische Staatsgarantie für Grossbanken

Prof. Dr. Urs Birchler
Diana Festl-Pell
René Hegglin
Inke Nyborg

Kurzfassung

Die faktische Beistandspflicht gegenüber in Not geratenen Grossbanken hat mit der neuesten Finanzkrise ein für den Bund bedrohliches Ausmass erreicht. Ferner bedeutet sie einen massiven, wenn auch unfreiwilligen, Staatseingriff, konkret: eine Subventionierung riskanter, grosser oder wenig solventer Banken. Gegenmassnahmen sind daher gerechtfertigt. Die Erhöhung der Eigenmittelpolster ist bereits im Gang. Eine Aufteilung von Bankkonzernen oder eine Besteuerung der Grösse einer Bank sind noch zu prüfen. Ein wichtiger Teil einer langfristigen Lösung – ein internationales Insolvenzregime für Banken – wird hingegen auf Jahre hinaus nicht entstehen. Deshalb sind national Wege zu suchen, wie einer bedrohten Bank entweder Kapital zufliesst oder durch Schuldumwandlung geschaffen werden kann.

Staat und Banken

Banken und Staaten leben seit Jahrhunderten in einer engen Beziehung. Während Jahrhunderten waren Bankiers – Medici, Fugger, Rothschild und Morgan – oft die finanziellen Retter der Regenten und sprachen in der Politik entsprechend mit. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts hat sich das Verhältnis zwischen Banken und Staaten umgekehrt. Heute sind die Staaten zunehmend die finanziellen Retter der Banken – mit schwerwiegenden Folgen für beide Seiten.

Lehren aus der Finanzkrise

Die Frage, ob die Grösse einer Bank den Staat im Krisenfall zu unfreiwilliger Hilfeleistung zwingen könnte, kam bereits bei der Fusion der alten UBS mit dem Schweizerischen Bankverein im Juni 1998 zur Sprache. Der Bundesrat vertrat jedoch damals die Meinung, dass es grundsätzlich keine Bank gäbe, welche „too big to fail“ sei, „sei ihre Wettbewerbsstellung noch so bedeutend“.¹

Die Finanzkrise, namentlich deren Entwicklung im Herbst 2008, hat indessen gezeigt, dass eine Schweizer Grossbank wegen der volkswirtschaftlichen Kosten eines Zusammenbruchs im Notfall auf staatliche Hilfe zählen kann. Gleichzeitig wurde klar, dass die Grössenordnung einer solchen Hilfsaktion an die Grenze der staatlichen Leistungsfähigkeit stösst.

Die im Zuge der Finanzkrise zwischen 2007 und 2009 geleisteten Hilfsaktionen der verschiedenen Staaten übersteigen mit mehr als 5 Billionen Franken betragsmässig den Wert sämtlichen auf der Welt je geförderten Goldes. Die im Massnahmenpaket vom Oktober 2008 beschlossenen Hilfsmassnahmen zugunsten der UBS machten 13% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Schweiz und 130% des derzeitigen Staatshaushaltes aus. Gleichwohl beliefen sie sich auf weniger als 5% der Bilanzsumme der UBS. Der Bund steht vor dem Dilemma, dass künftige Hilfeleistungen bei Problemen einer Grossbank einerseits unvermeidlich sind, andererseits seine finanziellen Möglichkeiten überfordern.

Die unfreiwillige faktische Staatshaftung gefährdet auf längere Sicht nicht nur das finanzielle Gleichgewicht der Eidgenossenschaft und den Wirtschaftsstandort Schweiz, sondern auch das Rechtssystem, den sozialen Frieden und die marktwirtschaftlich-demokratische Ordnung.

Die Eigendynamik des Problems

Einen einfachen Ausweg aus der Haftungsfalle des Staates gibt es indessen nicht. Dies liegt an der

¹ Antwort vom 13.05.1998 auf die Interpellation 98.3008.

Struktur des Problems: Der Staat kann sich nicht zum Voraus binden, einer bedrohten Bank nicht zu helfen. Die Banken und ihre Einleger antizipieren die staatliche Hilfe und gehen Risiken ein, die sie bei eigener Haftung nicht eingehen würden. Die Bilanzsumme der Schweizer Banken lag während Jahrzehnten bei einem Verhältnis zur Realwirtschaft (Bruttoinlandprodukt) von 1:1. Seit den 1970er Jahren ist dieses Verhältnis bis zum Höhepunkt der Finanzkrise auf über 6:1 gestiegen. Im selben Zeitraum haben die Banken den Anteil ihrer eigenen Mittel an der Bilanz dramatisch reduziert. Die gleichzeitige Expansion bei forcierter Fremdfinanzierung wäre ohne implizite Staatsgarantie im Hintergrund nicht möglich gewesen. Sie wurde zusätzlich dadurch angeheizt, dass Vergütungssysteme der Banken häufig auf die Eigenkapitalrendite (Return on Equity) abstellten, und zwar ohne diese für die eingegangenen Risiken oder den Fremdfinanzierungsgrad zu korrigieren. Diese geschäftspolitisch äusserst fragwürdige Zielsetzung hat die Vergütungen (v.a. in Form von Boni) und parallel die – letztlich vom Staat getragenen – Risiken explodieren lassen.

Die Kosten der faktischen Staatsgarantie

Im Vordergrund der öffentlichen Diskussion stehen die Umverteilungen zwischen dem Staat, d.h. dem Steuerzahler, und den Banken. Diese Umverteilung stellt aus ökonomischer Sicht noch nicht per se Kosten dar. Dennoch schafft das “too big to fail”-Problem eine Reihe von Kosten ökonomischer, sozialer und politischer Natur.

Bereits die blosser *Erwartung* der staatlichen Hilfe bewirkt Verzerrungen:

- Fehlallokation infolge der Subvention grosser, riskanter oder insolventer Banken. Diese Subvention bedeutet einen Wettbewerbsnachteil für kleine, solide geführte Banken.
- Fehlallokation durch Bemühungen der Banken, den Status “too big to fail”, “too complex to fail” oder “too interconnected to fail” zu erwerben und unter den staatlichen Schutzschild zu gelangen.

Hinzu kommen die Kosten der *Realisierung*:

- Kosten der Steuererhebung zur Deckung der Unterstützungsbeiträge. Jede Steuererhebung ist mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Die notwendigen Steuererhöhungen können im Extremfall die Finanzkraft eines Landes übersteigen, zumal die Steuersubstanz notfalls abwandern kann (vgl. die jüngste Entwicklung in Island).
- Gefährdung der Preisstabilität durch massive Geldschöpfung zur Stabilisierung des Bankensystems.

Ferner ist die staatliche Unterstützung von Banken mit sozialen und politischen Kosten verbunden:

- Soziale Spannungen demokratisch nicht legitimierter Umverteilung zwischen Steuerzahlern und Banken (bzw. zwischen den von der Krise Betroffenen und den “Abzockern”).
- Korrosion des Rechtssystems (Beispiel: Rechtsbruch durch FINMA zur Rettung der UBS vor den amerikanischen Strafbehörden).

Mögliche Massnahmen

Internationale Organisationen, nationale Regierungen, Notenbanken, Bankaufsichtsbehörden, akademische Gruppierungen und politische Parteien haben eine Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, welche die “too big to fail”-Politik beseitigen oder mindestens stark abschwächen sollen. Die vorgeschlagenen Massnahmen zielen in drei Richtungen: (1.) *Strukturelle Massnahmen*, (2.) *Prudentielle Massnahmen*, welche die Wahrscheinlichkeit einer Insolvenz verringern wie Eigenmittel- oder Liquiditätsvorschriften und (3.) *Sanierungsmassnahmen*, welche nach Eintritt eines Problems zum Zuge kommen.

(1.) Strukturelle Massnahmen

Strukturelle Massnahmen versuchen, die Grösse der Banken zu beschränken oder die für die inländische Wirtschaft systemrelevanten Funktionen der Banken von allfälligen Krisenherden abzuschotten. Ebenfalls zu dieser Gruppe gehören Vorschriften zur Strukturierung der Bankkonzerne, die im Insolvenzfall eine Aufteilung erleichtern sollen (“Sollbruchstellen”; “living wills”).

(2.) Prudentielle Massnahmen

Vorbeugende Massnahmen versuchen, die Wahrscheinlichkeit einer Bankinsolvenz zu vermindern. Die typischen Beispiele sind Eigenmittelanforderungen und Liquiditätsvorschriften. Ebenfalls zu dieser Gruppe gehören Massnahmen, die ein frühzeitiges Eingreifen der Aufsichtsbehörden unterstützen wollen.

(3.) Sanierungsmassnahmen

Sanierungsmassnahmen kommen zum Zug, wenn eine Insolvenz bereits eingetreten ist. Als Mittel gegen den faktischen Beistandszwang des Staates wurde vor allem ein internationales Insolvenzverfahren für global tätige Banken vorgeschlagen. Auch Verbesserungen der nationalen Insolvenzregeln werden geprüft. Ferner zielen verschiedene Vorschläge auf eine automatische Verbesserung der Solvenz einer Bank durch bedingte Rekapitalisierung oder Umwandlung von Schulden in Eigenmittel. Ebenfalls vorgeschlagen wurde die Äufnung eines Stabilitätsfonds durch Beiträge der Banken.

Beurteilung der Massnahmen

Die einzelnen Massnahmen werden gegenwärtig in verschiedenen internationalen und nationalen Gremien näher geprüft. Für eine abschliessende Beurteilung ist es entsprechend noch zu früh. Es scheint unwahrscheinlich, dass eine einzelne Massnahme fähig ist, das Problem im Alleingang zu lösen (im Sinne einer allumfassenden „Patentlösung“). Umgekehrt dürfte auch eine unkoordinierte Mischung verschiedener Regulierungen das Problem eher verschärfen als lösen. Wichtig ist deshalb, dass die verschiedenen Elemente einer Regulierung konzeptionell aufeinander abgestimmt sind.

Nähere Betrachtung verdienen insbesondere die folgenden Bausteine einer Anti-Staatshaftungs-Politik:

- *Eigenmittelvorschriften*

Eigenmittelanforderungen waren schon vor der Grössenproblematik ein wichtiges Instrument der Bankenregulierung. In der Finanzkrise hat die Ergänzung der risikogewichteten Eigenmittel durch eine „leverage ratio“ geholfen, das Wachstum des Geschäftsvolumens bei erodierender Eigenmittelbasis einstweilen zu bremsen. Es gilt nun aber, eine Umgehung der „leverage ratio“ durch buchhalterische Massnahmen zu vermeiden.²

- *Strukturierung der Bankkonzerne*

Vorschriften zur Grösse oder Strukturierung der Bankkonzerne verdienen eine eingehende Prüfung. Bei einer allfälligen Regulierung stellt sich zudem die Frage, welche Behörde allenfalls für deren Vollzug zuständig sein soll. Bei der Fusion der alten UBS mit dem Schweizerischen Bankverein im Jahre 1998 konnte keine der involvierten Behörden die Fusion mit Verweis auf die „too big to fail“-Problematik ablehnen. Die Wettbewerbskommission hatte die Auswirkungen auf den Wettbewerb zu untersuchen; die Eidgenössische Bankkommission hatte als Aufsichtsbehörde über die Banken zu prüfen, ob das neue Gebilde weniger solvent war als die beiden Teilbanken. In keiner der beiden Perspektiven ergaben sich klare Gründe zur Ablehnung der Fusion.

- *Sanierungsmassnahmen*

Auch die besten Massnahmen zur Prävention oder zur Strukturierung der Bankkonzerne können eine Bankinsolvenz nie völlig ausschliessen. Krisen treten, wie die Erfahrung zeigt,

² Die ausgewiesene Bilanzsumme einer Bank kann zwischen verschiedenen Buchführungsstandards stark variieren. Besondere Beachtung verdient der verzerrende Netting-Effekt des Derivategeschäftes nach dem amerikanischen Rechnungslegungsstandard US-GAAP.

häufig aus dem “toten Winkel” in die Aufsichtsperspektive. Unerlässlich ist deshalb eine verlässliche Regelung, wer im Insolvenzfall die Diskrepanz zwischen den Schulden einer Bank und ihrem Vermögen trägt. Eine entsprechende Regelung kann auf gesetzlichem oder auf vertraglichem Weg getroffen werden.

Im bestehenden Bankinsolvenzrecht (Art. 29 Abs. 2 BankG) bereits indirekt angelegt ist die Möglichkeit der Enteignung der Aktionäre und die Umwandlung von Schulden in Eigenmittel. Aufgrund der internationalen rechtlichen Probleme einer behördlich angeordneten Schuldumwandlung drängt sich jedoch eine Prüfung privater Abkommen zur Schuldumwandlung auf (sogenannte “contingent convertibles”). Derartige wandelbare Schulden könnten die Banken auch freiwillig ausgeben. Sie könnten damit zeigen, dass sie inskünftig auf staatliche Hilfe weitestmöglich verzichten können und wollen.

Regeln zur Behandlung einer insolventen Bank sind ferner abzustimmen mit dem Einlegerschutz. Sind bei einer Bank relativ viele geschützte Einleger vorhanden, besteht wenig Raum zu einer Verteilung bereits eingetretener Verluste. Hat eine Bank umgekehrt vorwiegend ungeschützte Gläubiger, so besteht die Gefahr, dass diese im Krisenfall stark nach einer staatliche Rettung verlangen werden.

Schlussbericht

Die Überlegungen in diesem Zwischenbericht, namentlich die Beurteilung einzelner Massnahmen, sind provisorischer Natur. Sie sind zu vertiefen im Lichte weiterer wissenschaftlicher Analysen. Die endgültige Version des vorliegenden Berichts ist für Sommer 2010 geplant.