

Too big to fail

Nationalrat Hans Kaufmann, Kaufmann Research AG

Mit der „Too big to fail“-Problematik (TBTF) beschäftigte sich die Politik bereits 1998, als der Bundesrat noch die Ansicht vertrat, es würden sich keine weitergehenden Massnahmen aufdrängen, um die Eidgenossenschaft vor allfälligen faktischen Haftungsrisiken zu schützen. Damals erreichte die Bilanzsumme der zwei Schweizer Grossbanken bereits 400% des Schweizer Bruttosozialproduktes. Im Zuge der Liberalisierung und Globalisierung der Finanzindustrie nahm sie bis zum Ausbruch der Finanzkrise Mitte 2007 auf einen Spitzenwert von 760% zu. Während der Finanzkrise bis Ende 2009 erfolgte zwar ein Rückbau um 47% (UBS) bzw. 27% (CS) und das Verhältnis der Bilanzsumme zum BIP sank wieder auf 440%. Damit erfuhr das TBTF-Problem eine erste Entschärfung, auch wenn die Bilanzsummen bis Mitte 2010 wieder um rund 10% zulegten. Dennoch hat der ordnungspolitische Sündenfall UBS-Rettung zu einem Umdenken und auf einen politischen Vorstoss der SVP hin zum Einsatz einer Expertengruppe geführt, die Vorschläge ausarbeiten soll, um die Risiken systemrelevanter Banken auf ein für unsere Volkswirtschaft verkraftbares Ausmass zurückzuführen. Wo dieses Limit liegt, lässt sich nicht objektiv ermitteln, denn letztlich ist es nicht das Verhältnis von Bilanzsumme zum BIP, das die Systemrelevanz ausmacht. Massgebend hierfür sind die Verflechtung mit anderen Finanzinstituten, mit Zahlungsverkehr- und Handelssystemen, die Komplexität eines Finanzkonzerns und die Nettoauslandguthaben, die im Falle der Schweizer Grossbanken rund CHF 100 Mrd. betragen.

Die Hypothekenkrise in den USA ist nicht wegen der Grösse einzelner Banken entstanden, sondern wegen der zu lagen Überwachung der Kreditvergabe-Usancen durch die US-Fed, insbesondere aber infolge des Verschuldungs-Herdentriebs, der von den staatsnahen Pfandbriefbanken Fannie Mae und Freddie Mac und der lockeren Geldpolitik des US-Fed gefördert wurde. Diese Ursachen müssten primär therapiert werden. Und ergänzend müsste ein internationales Konkursrechts für Finanzkonzerne geschaffen werden. Die Politik glaubt jedoch, die Systemrisiken lediglich mit einer Neuregulierung des Bankensektors eindämmen zu können. Die Diskussionen gehen dabei in zwei Richtungen. Die Zerschlagung von grossen Finanzimperien in kleinere Einheiten oder in einzelne Geschäftssparten erscheint zwar bestechend, aber das geforderte Trennbankensystem, gewissermassen staatlich verordnete Klumpenrisiken in einzelnen Geschäftssparten, ist kein erfolgsversprechender Lösungsansatz. Die gescheiterten Investmentbanken in den USA waren auf einzelne Geschäftssparten spezialisiert. Sie agierten wie unter einem Trennbankenregime. Das Gleiche gilt auch für viele kleine US-Regionalbanken, die Hypothekar- und Spargeschäfte in Monokultur betreiben und derzeit ein Massensterben erleben. Auch Holding- oder ähnliche juristische Konstrukte schützen nicht vor Haftung. Ein Finanz-

institut kann eine Tochtergesellschaft nicht wie ein Industrieunternehmen ohne schwerwiegende Konsequenzen fallenlassen. International tätige Grossbanken sind spinnennetzähnlich mit vielen Gegenparteien verbunden und konzernintern bestehen oft komplizierte Verflechtungen. Im Insolvenzfall einer Tochtergesellschaft würden die Gegenparteien sämtliche Geschäftsbeziehungen blockieren, auch jene zum Stammhaus und zu unbeteiligten Konzerngesellschaften.

Ein Ausbau der risikotragenden Eigenmittel kann hingegen das TBTF-Problem substanziell mildern, vor allem wenn künftig nebst dem Eigenkapital auch Teile des Fremdkapitals als Verlustträger eingesetzt werden können. Die neuen Basel III-Eigenmittel- und Liquiditäts-Mindeststandards zielen in diese Richtung. Es erscheint sinnvoll, die risikogewichtete Eigenmittelquote durch eine Leverage-Ratio zu ergänzen. Die Risikogewichtung wurde mit Basel III zwar neu definiert, aber sie bleibt eine Achillesferse. Erstens stützt sie sich weiterhin auf die Risikogutachten von Rating Agenturen ab, die teilweise in Abhängigkeit von den Zulassungsstaaten, aber auch der beurteilten Schuldner stehen. Ebenso problematisch sind die historischen Kreditausfälle, Volatilitäten und Korrelationen, die zur Anwendung kommen. Handlungsbedarf besteht aber auch bei den internen und externen Revisionsstellen und bei der Finanzmarktaufsicht.

Falsche, überdosierte oder voreilige staatliche Eingriffe und Neuregulierungen können zu volkswirtschaftlichen Grossschäden und internationalen Wettbewerbsverzerrungen führen. Diese Gefahr ist nicht zu unterschätzen, denn es ist zu befürchten, dass sich die Behörden nicht noch einmal der Kritik mangelhafter Aufsicht aussetzen wollen, und deshalb so hohe Eigenmittelpflichten und andere Restriktionen einführen werden, damit ihnen künftiges Krisenmanagement erspart bleibt.