

«Es ist schön, eine Grossbank zu haben, aber nicht um jeden Preis»

Dem Fall Credit Suisse zum Trotz ist Ökonom Aymo Brunetti von der Logik des Too-Big-to-Fail-Konzepts überzeugt. Doch wenn es nicht gelinge, die UBS konkursfähig zu machen, müsse sie drastisch verkleinert werden.

Interview von Peter Kuster

Die schweizerische Too-Big-to-Fail-Regulierung (TBTF) enthält Vorschriften zu Eigenkapital und Liquidität, damit systemrelevante Banken Krisen besser überstehen und ihren Betrieb weiterführen können. Falls dies nicht gelingt, schaffen Vorkehrungen bei der Organisation sowie die Notfallplanung die Basis, dass diese Banken saniert oder abgewickelt werden können (Resolution), ohne dass die Volkswirtschaft Schaden nimmt oder der Staat einspringen muss. Am 19. März wendete der Bundesrat für die Stabilisierung der Credit Suisse (CS) jedoch nicht die TBTF-Regeln an, sondern griff auf Notrecht zurück.¹ Aymo Brunetti war zunächst als Chefökonom des Bundes und dann als Volkswirtschaftsprofessor in den Jahren 2009 bis 2014 unter anderem in der «Expertenkommission für volkswirtschaftliche Risiken durch Grossunternehmen» massgeblich an der Ausarbeitung des TBTF-Konzepts beteiligt.

Herr Brunetti, Bundesrat, Finma und Nationalbank beteuern, die Übernahme der CS durch die UBS mit Liquiditätszusagen und Garantien sei die beste Lösung gewesen, um schweren Schaden von der Schweiz und eine internationale Finanzkrise abzuwenden. Gab es tatsächlich keinen besseren Ausweg?

Von aussen kann ich das nicht beurteilen. Im Prinzip wäre eine Resolution gemäss den TBTF-Vorgaben möglich gewesen. Die Finma hat in ihrem jüngsten Jahresbericht erstmals festgehalten, dass eine globale Resolution einer Grossbank durchführbar sei. Diese wäre mit Erschütterungen auf den Finanzmärkten verbunden gewesen. Doch die Behörden fanden eine Alternative, die sie als weniger disruptiv betrachteten.

Wäre nicht auch eine vorübergehende Teilverstaatlichung der CS à la UBS 2008, mit dem Ziel, die Bank zu erhalten, eine Alternative gewesen?

Das wäre weit über 2008 hinausgegangen. Damals konnte das Problem in der UBS-Bilanz isoliert werden. Bei der CS war die ganze Bank betroffen. Der Bund wäre am Montag, 20. März, mit einer dysfunktionalen globalen Bank aufgewacht. Wer hätte diese führen sollen? Es gab keine Ersatzteams für Geschäftsleitung und Verwaltungsrat, die man per Knopfdruck aktivieren konnte. Der Bund hätte ohne Prüfung und Leitung sämtliche Risiken über-

«Die Nationalbank hat etwas gemacht, was sie vorher immer kategorisch ausgeschlossen hatte – das nagt an ihrer Unabhängigkeit.»

Aymo Brunetti



Aymo Brunetti, fotografiert von Daniel Jung.

nehmen müssen – eine absolute Horrorvorstellung, noch viel schlimmer als das, was jetzt gemacht worden ist.

Hätte der Untergang der CS tatsächlich eine internationale Finanzkrise ausgelöst?

Das ist eine Behauptung, die richtig oder falsch sein kann. Es wäre wohl weniger für die Schweiz als international ein Problem gewesen. In der Schweiz hätte man dank dem Notfallplan, den es 2008 noch nicht gab, die systemrelevanten Teile weiterbetreiben können, wäre aber wohl indirekt von dadurch ausgelösten globalen Finanzmarkterschütterungen getroffen worden. Doch ich möchte nun wissen, welche internationalen Geschäftsfelder zu heikel gewesen sein sollen, um abgewickelt zu werden.

Standen die Schweizer Behörden nicht auch unter grossem Druck aus dem Ausland?

Die ausländischen Behörden haben sicher klar signalisiert, dass sie eine Übernahme durch die UBS gegenüber einer TBTF-Resolution bevorzugen. Allerdings wird in der öf-

fentlichen Diskussion oft missverstanden, wie eine Resolution funktioniert. Man glaubt, man hätte einfach den Schweizer Teil der Bank retten und die Verluste dem Auslandsgeschäft anhängen können, das dann ungebremst in Konkurs gegangen wäre. Die Regelungen sehen aber eben genau vor, wie auch die globale Abwicklung läuft und wie viel Kapital an welche Geschäftseinheit in welcher Jurisdiktion fließt. Damit soll verhindert werden, dass alle Staaten wie 2008 versuchen, die werthaltigen Bankaktiven in ihrem Land zu halten, was die Lage verschlimmert. Die ausländischen Behörden kannten die ausgeklügelten Pläne, wie die Abwicklung abgelaufen wäre. Doch wie gesagt: Man wollte es in einer Abwägung der Risiken nicht tun.

Anders als in der Finanzkrise wackelten diesmal nur wenige Banken. Wäre das Umfeld also nicht günstig gewesen, um die TBTF-Bestimmungen anzuwenden?

Man kann die Aussage sogar noch zuspitzen: Wenn die Bestimmungen in dieser Situation nicht angewendet werden können, dann können sie gar nie gebraucht werden.

Ist der Entscheid der Schweiz, das TBTF-Verfahren nicht einzuleiten, auch ein Schlag für die Anstrengungen anderer Staaten, eine Lösung für das Grössenproblem der Banken zu finden?

Ja. Wenn man zum Schluss kommen sollte, dass das TBTF-Regime in der Schweiz nicht funktioniert, dann funktioniert es auch im Ausland nicht. Dann müsste man alles umkehren: Im Zentrum stünde wieder die nationale anstelle der globalen Abwicklung, und die Banken dürften nicht mehr global systemrelevant sein.

Was halten Sie vom Argument, dass das TBTF-Regime nicht auf die Situation eines Bank-Runs ausgelegt worden sei, wie ihn nun die CS erlebte?

Gar nichts. Die allermeisten Banken Krisen starten mit Bank-Runs. Der rasante Liquiditätsabfluss führt dazu, dass alles schnell zusammenbrechen kann, deshalb sind Banken so gefährdet. Liquiditätsprobleme führen zu Solvenzproblemen und umgekehrt – genau deshalb haben wir ja die TBTF-Vorschriften mit Anforderungen ans Eigenkapital bzw. an die Liquidität gemacht.

Hätten die Behörden bei der CS nicht früher eingreifen müssen?

Ich würde in der anstehenden Analyse nicht zu viel Energie in die Frage stecken, wer in diesem konkreten Fall wann anders hätte handeln sollen oder können. Das kann eine PUK machen. Wer heute beispielsweise sagt, die Finma hätte bereits im Oktober eingreifen sollen, macht es sich zu einfach. Damals hatte die CS eine relativ neue Führung und eine neue Strategie sowie frisches Kapital. Hätte die Finma dann wirklich den Stecker ziehen sollen, und wäre das politisch akzeptiert worden? Worüber man diskutieren kann, sind objektive, im voraus definierte Trigger, beispielsweise eine Schwelle für den Rückgang des Aktienkurses oder für die Höhe der Prämien zur Absicherung des Kreditausfalls, deren Erreichung die Behörden zum Handeln verpflichtet.

Die Nationalbank hat eine Kreditlinie über 100 Milliarden Franken ohne Deckung gewährt.

Diese aus dem Hut gezauberte Kreditlinie ELA+ ist ein extremes Ärgernis. Die Nationalbank hat etwas gemacht, was sie vorher immer kategorisch ausgeschlossen hatte – das nagt an ihrer Unabhängigkeit. Statt dem zweifelsohne enormen Druck nachzugeben, hätte, wenn schon, die vom Bund garantierte Kreditlinie, die «Public Backstop Liquidity», entsprechend aufgestockt werden sollen.

Der Entscheid der Finma, die Additional-Tier-1-Anleihen wertlos zu erklären, sorgt ebenfalls für grosse Kontroversen. War er richtig?

Ja, es stand glasklar im Prospekt, dass die Behörden eine Abschreibung anordnen können, sobald die Bank staatlich unterstützt wird. Offenbar verwechseln einige Akteure die Papiere mit den Bail-in-Instrumenten, die in Aktien umgewandelt werden, sobald eine Bank in ein Sanierungs- und Insolvenzverfahren eintritt. Ziel der Aktion der Behörden war es ja gerade, das zu verhindern.

Sind Sie enttäuscht, dass die TBTF-Bestimmungen nicht zum Einsatz gelangten?

Eine Resolution wird nie ein Spaziergang sein. Daher hatte ich nie den persönlichen Ehrgeiz, unbedingt diesen Ansatz zu wählen. Aber ist die nun gewählte Alternative wirklich besser? Ich wäre dann enttäuscht, wenn nach einer gründlichen Analyse herauskommen sollte, dass das Konzept der globalen Resolution einer international tätigen systemrelevanten Bank nicht mehr zu retten ist.

Weshalb braucht es für grosse Banken eigentlich ein eigenes Konkurs- und Insolvenzrecht?

Die Banken speziell in der Schweiz sind so vernetzt, dass ein Ausfall einer Grossbank innerhalb von Stunden zu einem Kollaps zumindest des nationalen Finanzsystems führen würde. Das ist der Unterschied zu allen anderen Branchen. Diese Erkenntnis führte dazu, dass wir uns in der ersten Expertenkommission rasch auf die systemrelevanten Banken konzentrierten.

Wenn eine Novartis wackeln würde, wäre doch der Druck auf die Behörden ebenfalls gross, etwas zu tun.

Das stimmt, hat aber nichts mit dem TBTF-Problem zu tun. Das Wirtschaftssystem würde nicht zusammenbrechen, wenn Novartis in Konkurs ginge. Die Konkurrenten würden Teile des Unternehmens gerne übernehmen und weiterführen. Aber ich beobachte in der Tat mit grosser Sorge, dass planwirtschaftliche industriepolitische Ansätze und Modelle überall wieder im Kommen sind.

Mit TBTF wurden die Anforderungen an das Eigenkapital verschärft, um Banken widerstandsfähiger gegen Krisen zu machen, eine ordentliche Abwicklung zu ermöglichen und Fehlanreize für das Management zu reduzieren. Die CS hat diese Vorgaben bis zum Schluss erfüllt. Haben wir das Pferd am Schwanz aufgezümt?

Was wäre die Alternative zu Kapitalanforderungen? Die Behörden müssten dann ins Geschäftsmodell der Bank eingreifen, beispielsweise mit einem Trennbankensystem, was viel bürokratischer wäre. Eine Bank gerät in Schiefelage, weil sie entweder grosse Verluste hat oder es zu einem Bank-Run kommt. Deshalb beziehen sich die Anforderungen auf die Solvenz und die Liquidität. In den verschiedenen Expertenkommissionen wurde immer fast ausschliess-

lich um das Eigenkapital gefeilscht, weil für die Banken die Eigenkapitalrendite prioritär war. Höhere Kapitalanforderungen reduzieren das Unfallrisiko, bringen es aber nicht zum Verschwinden.

Lässt sich der Resolution-Teil von TBTF überhaupt retten?

Viele sagen nun, sie hätten immer gesagt, dass er in der Praxis nicht funktionieren könne. Sie hätten ihre Bedenken besser schon vorher deutlicher geäußert. Die Logik des Konzepts ist für mich aber nach wie vor auch ordnungspolitisch überzeugend: Kann eine Bank wie jedes andere Unternehmen scheitern, ohne das ganze System in den Abgrund zu ziehen, muss der Staat nicht ins Geschäftsmodell hineinregulieren. Man sollte daher zuerst versuchen, den Ansatz einer Resolution gemäss geltenden TBTF-Vorgaben zu retten, weil nicht bewiesen ist, dass er nicht funktioniert. Man hat auch viel investiert: Weltweit haben sich Grossbanken über ein Jahrzehnt mit Hunderten von Mitarbeitenden und gigantischem Aufwand darum bemüht, ihre Geschäfte und Einheiten so auszubeineln, dass eine Resolution möglich ist.

Und wenn es doch nicht funktionieren sollte ...

... dann müsste es das Ziel sein, mit entsprechenden regulatorischen Eingriffen Banken kleiner, weniger riskant und weniger global zu machen.

Die Schweiz wird künftig nur noch eine Grossbank haben. Was ist konkret zu tun, um das Risiko für unser Land tragbar zu halten?

Oberstes Ziel muss es sein, diese Bank konkursfähig zu machen. Gelingt dies nicht, muss sie verkleinert werden. Hätte die UBS ein gröberes Problem, gibt es keine Schweizer Bank mehr, die sie übernehmen könnte.

Ist die international tätige Schweizer Wirtschaft nicht auf eine eigene Grossbank angewiesen?

Das ist ein Pseudoargument. Die Schweiz wäre auch ohne UBS nicht «underbanked». Es ist schön und für die globale Bedeutung des Finanzplatzes wertvoll, eine Grossbank zu haben, aber nicht um jeden Preis. Unsere Wirtschaft ist breit diversifiziert, der Finanzplatz kann schrumpfen. Wenn Schweizer Unternehmen internationale Finanzdienstleistungen nachfragen, würden diese auch von ausländischen Anbietern abgedeckt.

Wie gross ist der Schaden, den der Fall CS international angerichtet hat?

Das Swiss Banking hat weltweit immer noch einen guten Ruf. Das Problem ist, dass wir als einziges Land innerhalb von 15 Jahren zweimal mit Notrecht eine Grossbank retten mussten. Man sagt, dass das Ausland uns dankt, weil wir eine Krise verhindert hätten. Aber der Fall könnte auch so interpretiert werden, dass die Schweiz die Sache nicht mehr im Griff hat. ◀

¹ Für eine Analyse und Einschätzung des Entscheids des Bundesrats siehe auch «Schweizer Monat» 1106, Mai 2023, S. 7–23.

Aymo Brunetti


ist Professor für Volkswirtschaft an der Universität Bern.

Peter Kuster

ist Redaktor dieser Zeitschrift.

Anzeige

Familie Zahner | 8467 Truttikon
052 317 19 49 | www.zahner.biz | zahner@swissworld.com



leicht, prickelnd, beschwingt

Fr. 12⁵⁰

Truttiker Weiss Riesling-Sylvaner

(auch Müller-Thurgau genannt)