Präsentation des Zwischenberichtes
der Expertenkommission TBTF

Ausführungen von
Peter Siegenthaler,
Präsident der Expertenkommission
an der Medienkonferenz vom 22. April 2010

1. Einleitung

Wie die jüngste globale Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt hat, ist das Schicksal des Werkplatzes eng mit den Entwicklungen im Finanzsektor verknüpft. Sie hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass eine Gefährdung der Finanzstabilität auch für die restliche Wirtschaft eine erhebliche Bedrohung darstellt.

Die Situation in der Schweiz ist dabei insofern speziell, dass die hiesige Wirtschaft durch grosse Firmen im Vergleich zur Grösse des Landes geprägt ist. Charakteristisch für unsere offene Volkswirtschaft ist zudem die hohe Vernetzung der Firmen. Dies gilt ganz speziell für Finanzinstitute.

Eine Insolvenz eines grossen Finanzinstituts hätte somit schwerwiegende Auswirkungen auf unser Land. Dies insbesondere darum, weil es für die Schweizer Wirtschaft zentrale Dienstleistungen anbietet, jedoch bei drohender Insolvenz nicht rechtzeitig vom Markt substituiert werden könnten. Funktionen, welche für die Wirtschaft von vitalem Interesse sind, würden so wegfallen.

Mehr als zwei Drittel der einhundert weltweit grössten Banken erhielten in den letzten zwei Jahren in der einen oder anderen Form staatliche Unterstützung. Für die Schweiz hat der Fall UBS denn auch unmissverständlich offengelegt, dass der Staat Finanzinstitute, die als systemrelevant angesehen werden, nicht untergehen lässt - nicht untergehen lassen *kann*. Dies wird allgemein mit dem Ausdruck „Too big to fail“ (TBTF) umschrieben. Mit anderen Worten, solche Institute kommen in

den Genuss einer Staatsgarantie, die sie nie abgegolten haben.

Eine solche Staatsgarantie hat zahlreiche negative Auswirkungen. Ich möchte mich an dieser Stelle auf zwei beschränken:

Zum ersten hat es Auswirkungen auf einen Grundpfeiler unserer Wirtschaftsordnung, der Marktwirtschaft. Wenn der Staat ein Unternehmen bei eingetretener oder drohender Insolvenz unterstützen muss, wird ein zentraler Sanktionsmechanismus des Marktes ausgehebelt. Denn es ist in wesentlichem Masse die Möglichkeit des Untergangs einer Firma, welche die wirtschaftliche Entwicklung antreibt und so volkswirtschaftlichen Nutzen stiftet. Das TBTF kann auch zu erheblichen Fehlanreizen für die Marktteilnehmer führen. Es kann mit dazu beitragen, dass sie unangemessen hohe Risiken eingehen.

Zum Zweiten entstehen dem Gemeinwesen Kosten. Dies betrifft nicht nur die hohen Risiken für den Steuerzahler, wenn eine staatliche Intervention tatsächlich erforderlich wird. Es betrifft auch bereits die marktverzerrende Wirkung der impliziten Staatshaftung. Die Systemrelevanz von Unternehmen führt auch zu indirekten Kosten, indem gewisse Risiken einer Unternehmung auf die gesamte Volkswirtschaft bzw. die Steuerzahler übertragen werden.

2. Expertenkommission

Mit der Finanzkrise manifestierte sich die TBTF-Problematik in ganz akuter Art und Weise. Der Bundesrat hat den Handlungsbedarf rasch erkannt und im November 2009 eine Expertenkommission zum Thema eingesetzt.

Die Expertenkommission, die ich zusammen mit den Herren Jordan und Raaflaub präsidiere, besteht aus Vertretern der Privatwirtschaft, der Wissenschaft und der Behörden.

Sie wurde vom Bundesrat beauftragt,

(1) den Begriff „Too-big-to-fail“ zu definieren und mögliche Ausprägungen zu untersuchen,

(2) zu analysieren, welchen Nutzen Grossunternehmen in allen Wirtschaftsbranchen bieten bzw. welche Folgen ein Kollaps eines solchen Grossunternehmens für die Volkswirtschaft hätte,

(3) aufzuzeigen, wie die von Grossunternehmen ausgehenden Risiken für die Volkswirtschaft verkleinert werden können, wobei Wirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsaspekten gebührend Rechnung zu tragen ist,

(4) und schliesslich aufzuzeigen, welche Ansatzpunkte und Handlungsprioritäten gewählt werden sollen, damit die TBTF-Problematik eingedämmt werden kann.

Über diese Resultate werden wir einen Bericht erstellen und dem EFD im Herbst 2010 unterbreiten.

Mit dem nun vorliegenden Zwischenbericht präsentiert die Expertenkommission erste Ergebnisse ihrer Analyse. Ferner zeigt sie die Stossrichtung der zu ergreifenden Massnahmen auf und orientiert über die weiteren, bevorstehenden Arbeitsschritte. Schliesslich werden gesetzliche Bestimmungen für systemrelevante Banken formuliert, die im Bankengesetz einzufügen wären.

Es liegt mir sehr daran zu betonen, dass die Arbeiten in der Expertenkommission zu diesem schwierigen Thema von allen Mitgliedern konstruktiv mitgetragen wurden. Ich bin äusserst befriedigt, dass der Zwischenbericht von den Mitgliedern einstimmig gutgeheissen wird. Dies macht klar, dass das Ziel - die Eindämmung der TBTF-Problematik - von allen Experten als wichtig und dringlich angesehen wird. Dies gilt insbesondere auch bezüglich der Notwendigkeit gesetzlicher Anpassungen und der vorgelegten Entwürfe für eine Änderung des Bankengesetzes.

Ich denke, dass diese Einstimmigkeit auch für die Politik einen grossen Nutzen stiftet, indem die Empfehlungen so breit als möglich abgestützt sind.

3. Erste Ergebnisse der Analyse

Ich komme jetzt zum Inhalt des Zwischenberichts. Ich möchte jedoch an dieser Stelle gleich klarstellen, dass auch nach dem Vorliegen des Schlussberichts und nach der Umsetzung von gesetzgeberischen Massnahmen es nicht möglich sein wird, in Zukunft jede Krise verhindern zu können.

Die Empfehlungen der Expertenkommission sollen aber zum Ziel beitragen, die Wahrscheinlichkeit der Insolvenz von systemrelevanten Unternehmen zu reduzieren und im Krisenfall die volkwirtschaftlichen Kosten zu senken.

3.1 Welche Unternehmen sind „Too-big-to-fail“?

Die Analyse der TBTF-Problematik erfordert eine klare Definition der verwendeten Begriffe. So wird ein Unternehmen wie erwähnt dann als TBTF eingestuft, wenn der Staat es nicht untergehen lassen kann. Für eine solche Einstufung sind zwei Bedingungen notwendig:

- Die erste Bedingung ist, dass das Unternehmen Leistungen erbringt, die für die Volkswirtschaft unverzichtbar sind. Dies sind beispielsweise Netzwerke wie Stromnetze oder die Grundversorgung mit lebenswichtigen Gütern. Im Bereich des Finanzsektors sind dies die Infrastruktur für den Zahlungsverkehr oder das Kreditwesen. Auch die Verfügbarkeit von Anlagemöglichkeiten stellt eine unabdingbare wirtschaftliche Leistung dar.
- Zweite Bedingung ist, dass andere Marktteilnehmer im Krisenfall diese systemrelevanten Leistungen nicht innerhalb der Frist ersetzen können, die für die Volkswirtschaft noch tragbar wäre.

Für die praktische Einstufung eines Unternehmens als TBTF bedarf es expliziter Kriterien. Anhand dieser kann überprüft werden, ob die oben erwähnten Bedingungen erfüllt sind. Ich muss hier aber festhalten, dass nicht bei jedem Unternehmen ein eindeutiges Urteil gefällt werden kann.

Ein Unternehmen ist dann TBTF,

- wenn dieses gross ist, beziehungsweise eine führende Stellung im Markt hat,

- wenn dieses stark vernetzt ist, so dass eine drohende Insolvenz rasch einen Dominoeffekt zur Folge haben würde, und

- wenn die Weiterführung systemrelevanter Funktionen nicht rechtzeitig durch eine Marktlösung sichergestellt werden kann. Die Realität zeigt, dass die Substituierbarkeit von volkswirtschaftlich relevanten Funktionen durch den Markt tendenziell mit der Grösse oder der Vernetzung des entsprechenden Unternehmens abnimmt.

3.2 TBTF in anderen Branchen?

Die Expertenkommission hat diese Kriterien sodann auf die Wirtschaftsbranchen angewendet. Sie hat festgestellt, dass

sich in der Schweiz die Problematik des TBTF auf den Finanzsektor beschränkt.

In anderen Branchen, wie beispielsweise im Detailhandel oder in der Infrastrukturbranche, existieren zwar auch grosse Unternehmen, und deren Insolvenz würde zweifelsohne eine erhebliche Belastung darstellen. Ihre Leistungen könnten im Regelfall jedoch rasch durch den Markt substituiert werden, oder sie können mit vertretbarem Aufwand durch eine Auffanggesellschaft sichergestellt werden. Aufgrund des grossen Anteils an Anlagevermögen in der Infrastrukturbranche kann eine Auffanggesellschaft im Normalfall mit relativ geringen Problemen das Unternehmen weiterführen und die Versorgung sicherstellen. Bei Unternehmen im Staatsbesitz - wie es viele Infrastrukturunternehmen sind - würden aufgrund der Grundversorgungspflicht zudem wohl rechtzeitig Mittel eingeschossen, um eine existenzbedrohende Lage zu verhindern.

Für die weiteren Ausführungen der TBTF-Problematik im Finanzsektor und den von der Expertenkommission vorgeschlagenen Massnahmen, übergebe ich das Wort nun den Herren Jordan und Raaflaub.

4. Weitere Arbeitsschritte

Die weiteren Arbeitsschritte der Expertenkommission kann ich in drei Punkten zusammenfassen:

Erstens: Wie bereits von meinen Vorrednern betont, steckt der Gesetzesvorschlag lediglich einen Rahmen ab. Er gibt zwar klar die Stossrichtung vor. Was es jetzt aber noch braucht, ist die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen. Dies gilt für die Kernmassnahmen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und Organisationsstruktur.

Daneben sind die weiter zu prüfenden Massnahmen vertieft zu analysieren. Da die Expertenkommission nicht eine Reihe von Einzelmassnahmen vorschlagen wird, sondern einen Policy-Mix, wird auch das Zusammenwirken verschiedener Massnahmen vertieft angeschaut. Wichtig ist hier nicht nur die Wirksamkeit des Massnahmenpakets, sondern auch dessen Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft und die betroffenen Institute.

Gestützt auf die Ergebnisse dieser Arbeiten wird die Prioritätenliste umzusetzender Massnahmen konkretisiert.

Zweitens geschieht die Analyse der für die Schweiz vorzusehenden Massnahmen nicht in Isolation. Es ist wichtig, dass die für eine stark international ausgerichtete Branche die Expertenkommission einen Abgleich der Massnahmenvorschläge mit internationalen Initiativen und insbesondere mit den Empfehlungen des FSB vornimmt.

Und drittens werden die mit den Gesetzesvorschlägen einhergehenden juristischen - unter anderem konkursrechtlichen - Fragen noch vertieft zu bearbeiten sein.

Die Resultate der vertieften Analysen werden im Schlussbericht abgebildet sein. Die Expertenkommission empfiehlt deshalb, den Gesetzgebungsprozess erst auf der Basis des Schlussberichts auszulösen.