

Massnahmen und Auswirkungen der Bankenregulierung

Im Lauf der Finanzkrise mussten seit 2008 Regierungen weltweit Banken mit Steuergeldern vor dem Konkurs retten. Die Staaten und somit die Steuerzahler trugen dadurch hohe Risiken. Weltweit diskutiert man über Lösungen, damit der Staat in einer nächsten Krise nicht mehr eingreifen muss. Dieser Text zeigt erstens, warum der Staat Banken gerettet hat und welche Probleme dies nach sich zieht. Er beschreibt zweitens die Massnahmen, welche vorgeschlagen wurden, um weitere Rettungen zu verhindern. Abschliessend werden die möglichen Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Volkswirtschaft und die Banken diskutiert.

Problem

Die internationale Finanzkrise hat zahlreiche Banken auf der ganzen Welt an den Rand des Bankrotts geführt. Regierungen haben enorme Summen Geld aufgeworfen, um wichtige Banken vor dem Konkurs zu bewahren. So investierte auch der Schweizer Staat Mil-

liarden in die Stabilisierung der UBS.

Weshalb retten Regierungen Banken?

Regierungen retten Banken, weil sie für die gesamte Wirtschaft sehr wichtig sind und die Banken untereinander eng verbunden sind.

Erstens sind die Banken für eine Volkswirtschaft enorm wichtig, da ein Ausfall einer Bank erhebliche negative Auswirkungen auf das reibungslose Funktionieren der Wirtschaft haben kann. Denn Banken erbringen zentrale Leistungen für die gesamte Volkswirtschaft. Neben ihren Angeboten im Zahlungsverkehr und ihrer Funktion als Arbeitgeber ist besonders ihre Rolle in der Vergabe von Krediten wesentlich. Wenn eine Grossbank nun vom Konkurs bedroht ist, gehen diese Kredite verloren und die Unternehmungen müssen neue Verhandlungen mit anderen Banken führen. Aufgrund der Krisensituation verlieren die Banken jedoch das Vertrauen in die Unternehmen und vergeben somit weniger Darlehen. Die Un-

Zusammenfassung

Nach der Finanzkrise werden die Forderungen nach strengeren Regeln für Grossbanken nun konkreter. In der Finanzkrise 2008 retteten viele Regierungen wichtige Banken. Ein Konkurs einer solchen Bank wäre für die Volkswirtschaft sehr teuer gewesen. In Zukunft will man aber keine Banken mehr mit Steuergeldern retten. Einerseits würde auf internationaler Ebene das Basel-Regelwerk verabschiedet. In der Schweiz hat eine Expertenkommission weitere Massnahmen vorgeschlagen. Beide Regelwerke wollen durch härtere Eigenkapitalanforderungen eine erneute Krise unwahrscheinlicher machen. Zudem wollen sie die Banken teilweise neu organisieren und so das Verfahren im Konkurs genauer regeln. So sollen die Kosten für die Allgemeinheit auch im Falle eines Konkurses möglichst klein gehalten werden.

Diese Massnahmen sollen den Bankensektor stabilisieren. Ausserdem tragen nun die Eigentümer und nicht mehr die Steuerzahler die Verantwortung. Auf der anderen Seite befürchtet man wegen der strengeren Vorschriften jedoch auch ein kleineres wirtschaftliches Wachstum sowie tiefere Gewinne für die Banken und höhere Kosten für die Kunden.

Unternehmungen müssen jetzt für den Kredit mehr bezahlen oder bekommen ihn gar nicht. Dies verlangsamt das wirtschaftliche Wachstum, weil vielen Unternehmen das Geld fehlt. Da Grossbanken einen grossen Teil aller Kredite ausgeben, kann das die Stabilität der ganzen Volkswirtschaft gefährden. In der Schweiz ist dieses Problem aufgrund der Grösse und Marktstellung der Grossbanken besonders ausgeprägt. So waren die Vermögen der UBS und Credit Suisse im Jahr 2009 zusammen knapp 5-mal grösser als das BIP der Schweiz im gleichen Jahr (vgl.

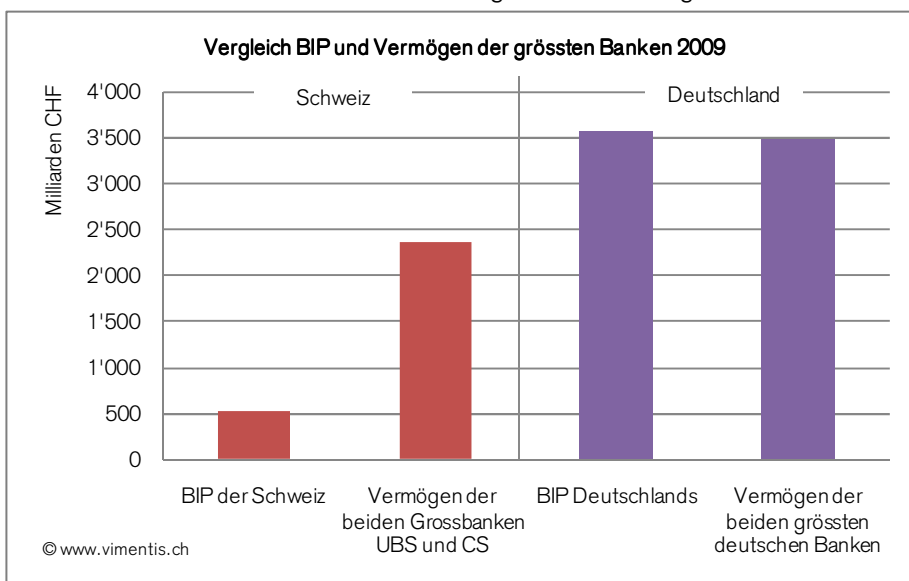


Abb. 1: Vergleich BIP und Vermögen der grössten Banken 2009. Quellen: BfS, Statistisches Bundesamt Deutschland und Geschäftsberichte UBS, CS, Deutsche Bank und Commerzbank

Abb. 1). Im Gegensatz dazu sind die Vermögen der zwei grössten Banken Deutschlands etwa gleich gross wie das BIP.

Zweitens sind Banken sehr eng miteinander verbunden. Sie leihen sich gegenseitig grosse Summen von Geld. Sobald eine Bank nicht mehr zahlen kann, können die anderen Banken allenfalls auch nicht mehr allen ihren Verpflichtungen nachkommen. Der drohende Konkurs einer Bank kann daher die Stabilität des gesamten Finanzsystems gefährden und somit auch negative Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft zur Folge haben.

„Too big to fail“

Aus diesem Grund bezeichnet man Grossbanken häufig als „zu gross, um fallen gelassen zu werden“ (engl. „too big to fail“). Regierungen retten Banken also um jeden Preis. Deshalb können Grossbanken risikoreichere Geschäfte machen und sich günstiger verschulden. Für Kleinbanken gilt dies nicht, da im Gegensatz zu Grossbanken ein Konkurs einer solchen Kleinbank nicht direkt die ganze Wirtschaft bedroht.

Grossbanken können also risikoreiche Geschäfte machen, weil sie wissen, dass sie im Notfall gerettet werden. Riskante Geschäfte bringen höhere Renditen. Gehen solche Geschäfte gut, machen die Banken höhere Gewinne und die Aktionäre erhalten mehr Dividende. Für sie ist es daher lukrativ, solche Geschäfte einzugehen. Denn falls es nicht funktioniert und die Bank in finanzielle Schwierigkeiten gerät, wird der Staat aus eben genannten Gründen mit Steuergeldern einspringen. Aufgrund des hohen Konkurrenzdruckes sind die Banken auch auf diese Geschäfte angewiesen. Die Banken bzw. ihre Eigentümer tragen so aber nicht die volle Verantwortung für die Risiken, die sie eingehen.

Banken können sich darüber hinaus günstiger verschulden als andere. Denn die Gläubiger wissen, dass sie im Problemfall ihr Geld nicht verlieren. Somit sind die Kosten für die Schulden der Bank tiefer. Je günstiger die Schulden,

desto mehr Schulden nimmt eine Bank auf. Je mehr Geld ihr zur Verfügung steht, desto mehr risikoreiche Geschäfte kann sie tätigen. Dies wiederum erlaubt es ihr, noch mehr Gewinn zu machen. Gleichzeitig erhöht dies aber auch die potentiellen Kosten für den Staat im Falle einer Krise. Wenn also ein Staat eine Bank retten muss, kann ihn dies selber in finanzielle Not bringen.

Aus all diesen Gründen herrscht weltweit Einigkeit, dass Banken in Zukunft robuster sein müssen. Das heisst, sie müssen eine Krise besser aus eigener Kraft meistern können. Dadurch soll eine staatliche Bankenrettung weniger notwendig werden.

Massnahmen

Die Bankenregulierung erfolgt auf internationaler und nationaler Ebene. Internationale Gremien setzen Regeln, welche für alle Länder gelten. So galten auch schon vor den aktuell diskutierten Regulierungsreformen internationale Anforderungen – die so genannten Basel II-Regeln. Jedes Land kann darüber hinaus aufgrund der Problematik im eigenen Land strengere Regeln erlassen. In der Schweiz beispielsweise waren die Regeln bereits vor der Krise strenger als in anderen Ländern, weil das Bankengeschäft sehr wichtig ist. Dennoch konnten sie die letzte Krise nicht verhindern.

Auf internationaler Ebene wurde deshalb das so genannte Basel III-Paket geschaffen. In der Schweiz wiederum hat eine Expertenkommission Vorschläge erarbeitet, welche sich auf die Reduktion der „too big to fail“-Problematik konzentrieren. Beide Massnahmenpakete werden im Folgenden erklärt.

Verschärfung der internationalen Regulierung: das Basel III-Paket

Die Reform der internationalen Bankenregulierung beinhaltet strengere Vorschriften für das Eigenkapital, striktere Bestimmungen für risikoreiche Geschäfte sowie eine Obergrenze des Verschuldungsgrades für alle Banken (vgl. Kasten „Leverage Ratio“). Diese

Einfach erklärt

Leverage Ratio

Die Leverage Ratio misst das Verhältnis von Eigenkapital zu den Schulden. Eine Vorgabe für diese Grösse ist als Mindestmass an erforderlichem Eigenkapital in Abhängigkeit von der Höhe der Schulden zu verstehen. So wird der maximale Verschuldungsgrad einer Bank begrenzt.

Beispiel

Eine Leverage Ratio von 50% bedeutet, dass die Bank gleich viel Eigenkapital wie Schulden aufweisen muss. Hat sie also 10 Mio. Eigenkapital, darf sie maximal 10 Mio. Schulden besitzen.

neuen Anforderungen müssen die Banken bis 2018 erfüllen.

Ein zentrales Element der neuen Bestimmungen ist, dass Banken rund dreimal so viel Eigenkapital aufweisen werden müssen als vor der Krise. Unter Eigenkapital wird das Geld verstanden, welches den Eigentümern der Bank gehört. Dazu zählt unter anderem das Aktienkapital.

Das Eigenkapital ist für die Bank jedoch teuer. Damit deckt die Bank Verluste nämlich zuerst. Die Geldgeber wollen für dieses Risiko mit einer angemessenen Dividende entlohnt werden. Die Verdoppelung der Anforderungen an das Eigenkapital bewirkt somit, dass Banken eine grössere Summe von Verlusten mit ihrem Eigenkapital decken können. Sie sollten daher eine Krise eher überstehen. Auf der anderen Seite kostet es für sie auch mehr.

Schweiz: Vorschlag der „Too Big to Fail“-Expertenkommission

Die Vorschläge auf Schweizer Ebene gehen weiter als die genannten internationalen Reformbemühungen. Das Schweizer Parlament wird diese Vorschläge diskutieren und anschliessend eine Gesetzesänderung vornehmen.

Die vorgeschlagenen Massnahmen haben dabei zwei grundsätzliche Ziele: Die Banken sollen mehr Reserven haben, um gar nicht erst in eine Krise zu kommen. Somit nimmt die Wahrscheinlichkeit eines Konkurses und einer damit

verbundenen Krise ab. Ausserdem sollen die Grossbanken die Kosten einer Unternehmenskrise wieder vollständig selbst tragen. Im Fall eines Konkurses sollen also die Kosten für die Allgemeinheit möglichst klein gehalten werden.

Die Expertenkommission schlägt dafür Massnahmen bei den Eigenmitteln, der Liquidität, der Risikoverteilung und der Organisation der Banken vor.

Eigenmittel

Hierfür werden drei Elemente vorgeschlagen. Erstens müssen die Banken grundsätzlich mehr Eigenkapital haben. Zweitens müssen die Grossbanken zusätzliches Eigenkapital als „Puffer“ halten. Diesen müssen sie in guten Zeiten aufbauen. Er darf aber in Krisenzeiten unterschritten werden, um Verluste zu decken, ohne dass die ganze Bank in Schieflage gerät. Hinter diesen beiden Elementen stehen die gleichen Überlegungen wie bei den internationalen Regeln. Allerdings soll der Puffer in der Schweiz strenger sein als es die internationalen Bestimmungen vorsehen. Drittens ist die Summe an benötigtem Eigenkapital abhängig von der Grösse und der Bedeutung einer Bank. Damit sollen die Banken die Risiken für die Allgemeinheit eher wieder selbst tragen können.

Der Schweizer Vorschlag erhöht damit die Kapitalanforderungen für die beiden Grossbanken insgesamt deutlich stärker als Basel III. Sie werden laut Vorschlag fast doppelt so viel Eigenkapital vorweisen müssen als in Basel III vorgeschrieben ist.

Liquidität

Eine Bank ist liquid, wenn sie kurzfristig über genügend Zahlungsmittel verfügt. Die Banken müssen nachweisen, dass sie Geldabflüsse aufgrund einer Krise für mindestens 30 Tage verkraften können. Das heisst, sie müssen in den nächsten 30 Tagen ohne neues Geld auskommen können. Diese Regel ist bereits in Kraft.

Risikoverteilung

Die Banken sollen untereinander weniger verflochten sein. Dazu wird eine

Obergrenze für die Geldbeträge festgelegt, welche sich Banken gegenseitig ausleihen dürfen. Im Zentrum steht vor allem die Begrenzung der Abhängigkeit kleinerer Banken von den beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse.

Organisation

Grossbanken müssen sich so organisieren, dass sie im Krisenfall die gesamtwirtschaftlich bedeutenden Teile weiterführen können, während der Rest der Bank geregelt in Konkurs gehen kann. Dadurch sollen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines Konkurses möglichst klein gehalten und ein Staatseingriff zur Rettung dieser bedeutsamen Teile überflüssig werden. Zu diesen wichtigen Teilen gehören insbesondere das Kreditvergabegeschäft im Inland oder Funktionen des Zahlungsverkehrs.

Auswirkungen dieser Massnahmen

Man muss zwischen zu erwartenden Nutzen und Kosten dieser Massnahmen abwägen.

Vorteile

Ein Vorteil ist, dass künftig Krisen weniger wahrscheinlich sind und deren Ausmasse kleiner werden. Langfristig soll sich das Bruttoinlandprodukt erhöhen, weil die Wirtschaft stabiler sein wird.

Ausserdem verlieren die Grossbanken teilweise den ungerechtfertigten Vorteil, sich günstig verschulden und risikoreiche Geschäft machen zu können. Kleinere Banken können das heute weniger gut, weil sie keine Garantie für eine staatliche Rettung haben. Denn mit den neuen Regelungen sollen auch Grossbanken untergehen können, wodurch die Staatsgarantie entfällt.

Wenn die Massnahmen wie vorgeschlagen umgesetzt werden, tragen nicht mehr die Steuerzahler, sondern die Eigentümer der Banken wieder die volle Verantwortung für die eingegangenen Risiken. Weil sie mögliche Verluste künftig durch die angelegten Puffer tragen müssen, verlieren sie das Interesse an risikoreichen Geschäften.

Die erhöhte Krisenresistenz kann zudem einen Wettbewerbsvorteil für die Banken darstellen. Eine nachgewiesene finanzielle Stabilität erhöht das Kundenvertrauen. Dadurch können die Banken mehr Kunden und Gelder anziehen.

Nachteile

Kredite werden teurer, weil die Banken mehr Eigenkapital als Reserve für jeden Kredit haben müssen. Bis die Massnahmen umgesetzt sind, wird das Wirtschaftswachstum pro Jahr um 0.04% niedriger ausfallen.

Die Banken werden ausserdem in ihrer unternehmerischen Freiheit stärker eingeschränkt. Da ihnen damit nicht mehr alle eventuell gewünschten Optionen zur Verfügung stehen, kann sich das in tieferen Gewinnen auswirken. Zudem werden die Grossbanken im Vergleich zu schweizerischen Kleinbanken und ausländischen Grossbanken schwächer. Für ausländische Grossbanken gelten nämlich nur die Basel III-Regelungen.

Da die Bank mehr Kapital braucht und Eigenkapital für die Bank relativ teuer ist, besteht zudem die Gefahr, dass die Banken die zusätzlichen Kosten für das Kapital auf die Aktionäre und Kunden überwälzen. Die Aktionäre würden unter sinkenden Dividenden und die Bankkunden unter höheren Kontoführungsgebühren leiden.

Insgesamt erwartet die Schweizer Expertenkommission einen positiven Effekt, wenn man Nutzen und Kosten vergleicht.

Schlussfolgerung

Bei der Bankenregulierung stehen vor allem Grossbanken im Zentrum. Weil sie für eine Volkswirtschaft sehr wichtig sind, müssen sie sich neuen Regeln beugen. Dies erhöht zwar die wirtschaftliche Stabilität. Auf der anderen Seite schränkt man damit aber auch die Banken ein, die weniger frei handeln können. Um eine tragfähige Lösung zu entwickeln, muss man diese beiden Aspekte abwägen.

Literaturverzeichnis:

- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA (2010). *FINMA passt Regulierung der Eigenmittelunterlegung und Risikoverteilung bei Banken an*. Gefunden am 28. Oktober 2010 unter <http://www.finma.ch/d/aktuell/Seiten/mm-eigenmittel-risikoverteilung-20100714.aspx>
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2010). *Expertenkommission "Too big to fail"*. Gefunden am 30. Oktober 2010 unter <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=de>
- Schweizer Fernsehen (2010). *Basel-III-Reform: Darum geht es*. Gefunden am 30. Oktober 2010 unter <http://www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2010/09/12/Wirtschaft/Basel-III-Reform-Darum-geht-es>
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2010). *Bruttoinlandprodukt – Daten, Indikatoren*. Gefunden am 30. Oktober 2010 unter http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_gemaess_produktionsansatz.html
- UBS AG (2010). *Geschäftsbericht 2009*. Gefunden am 30. Oktober 2010 unter <http://www.ubs.com/1/g/investors/annualreporting/2009.html>
- Credit Suisse Group AG (2010). *Jahresberichte*. Gefunden am 30. Oktober 2010 unter https://www.credit-suisse.com/investors/de/reports/annual_reporting.jsp
- Swiss Banking (2009). *Finanzkrise und Systemstabilität*. Gefunden am 3. November 2010 unter http://www.swissbanking.org/20091016-3000-all-systemstabilitaet_def-de-mst.pdf
- NZZ Online (2010). *Wir hoffen, dass wir international als Vorbild gelten*. Gefunden am 3. November 2010 unter http://www.nzz.ch/hintergrund/dossiers/umwaelzungen_in_der_wirtschaft/finanzkrise/wir_hoffen_dass_wir_international_als_vorbild_gelten_1.7822938.html
- Bank für internationalen Zahlungsausgleich (2010). *Basel III: Gestaltung eines sichereren Finanzsystems*. Gefunden am 3. November 2010 unter http://www.bis.org/speeches/sp100921_de.pdf
- Bank für internationalen Zahlungsausgleich (2010). *Strengthening the financial system: comparing costs and benefits*. Gefunden am 3. November 2010 unter <http://www.bis.org/speeches/sp100903.htm>
- NZZ Online (2010). *Strengeres Regime für UBS und Credit Suisse*. Gefunden am 3. November 2010 unter http://www.nzz.ch/nachrichten/international/strengeres_regime_fuer_ubs_und_credit_suisse_1.7823012.html
- Expertenkommission „too big to fail“ (2010). *Präsentation des Schlussberichts der Expertenkommission TBTF*. Gefunden am 5. November 2010 unter http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdlN3g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2010). *Bundesrat verschärft Eigenmittelvorschriften*. Gefunden am 10. November 2010 unter <http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=de&msg-id=36164>