

CS-Rettung

## Aymo Brunetti: «Es ist nicht gesagt, dass die Too-big-to-fail-Regelung versagt hätte»



Stephanie Gartenmann

21. August 2023 um 06:00

Folgen



«Ob es wirklich eine globale Finanzkrise gegeben hätte, ist höchst unklar», meint Wirtschaftsprofessor Aymo Brunetti zum CS-Fall im März 2023. (Bild: Keystone)

2008 musste die Schweiz die UBS retten. So etwas soll nicht nochmals vorkommen, sagte man sich in Bern. Die Expertenkommission des Bundes schuf deshalb die Too-big-to-fail-Regelung. Doch es half nichts. Beim Verkauf der CS im März an die UBS musste der Bund erneut mit Staatsgarantien einspringen. Die zuständige Bundesrätin Karin Keller-Sutter (FDP) sagte damals: «Jetzt hat man einen Fall, der diese Too big to fail-Gesetzgebung gar nicht richtig abbildet. Man kann die Instrumente fast nicht anwenden.»

Seit der CS-Rettung sind fünf Monate vergangen und inzwischen hat die UBS ihre Staatsgarantien zurückbezahlt. Aber stimmt die Aussage von Keller-Sutter wirklich? Hat die

Too-big-to-fail-Regelung versagt? Der «Nebelspalter» hat mit Aymo Brunetti gesprochen, Professor für Wirtschaft an der Universität Bern. Er gilt als Vater der Too-big-to-fail-Regelung und war massgeblich beteiligt an deren Entwicklung.

## Die Too-big-to-Fail-Regelung kurz erklärt:

Wenn eine Bank für die Schweizer Volkswirtschaft systemrelevant ist und im Krisenfall das Schweizer Finanzsystem schädigen würde, fällt sie unter die Bestimmungen der Too-big-to-fail-Regelung.

Eine solche Banken muss über mehr Eigenkapital verfügen als nicht systemrelevante Banken und braucht so viel Liquidität, dass sie ihren Zahlungsverpflichtungen stets nachkommen kann. Die Massnahmen sind in Art. 9 des **Banken- und Sparkassengesetzes** nachzulesen.

Im Konkursfall sollen das gesunde Geschäft abgespalten und das restliche Geschäft liquidiert werden.

***Herr Brunetti, war die Strategie zur Rettung der CS in Form eines Verkaufs an die UBS eine gute Entscheidung?***

**Aymo Brunetti:** Mit der Too-big-to-fail-Regulierung sollte erreicht werden, dass nie mehr eine Bank mit Steuergeldern gerettet werden muss. Diesen Weg beschritt man in diesem Fall nicht, weil man offensichtlich weniger Risiken eingehen wollte. Das Prinzip der Too-big-to-fail-Regelung – keine Steuergelder für Bankenrettung – wurde über Bord geworfen. Das Ziel, die Situation zu stabilisieren, konnte allerdings erreicht werden.

***Hat die Expertenkommission bei der Erarbeitung der Too-big-to-fail-Regelung einfach nicht an einen Fall wie den der CS gedacht?***

Die Interpretation, dass die Regelung nicht funktioniert habe, ist irreführend. Wir müssen den CS-Fall in einem generellen Kontext betrachten. Eine Bank muss letztlich in jeder Krisensituation Konkurs gehen können. So wie jedes andere Unternehmen auch. Die Regierung sah dies an jenem Sonntag im März anders. Damit ist aber nicht bewiesen, dass die Anwendung der Too-big-to-fail Regelung nicht geklappt hätte.

***War man zu wenig mutig, diese Regelung anzuwenden?***

Das kann man so sehen, wobei ich vor einer abschliessenden Beurteilung die vertiefte Analyse abwarten möchte. Es kann sein, dass im Abwicklungs- und Konkursregime noch weitgehender Reformbedarf besteht. Die Finanzmarktaufsicht (Finma) hat auf jeden Fall in ihrem aktuellsten Bericht festgehalten, dass die Konkursfähigkeit der CS in ihrer Einschätzung gegeben war.

## **Abwicklungsregime kurz erklärt:**

Abwicklung bedeutet die geordnete Liquidierung einer Bank, die geordnete Überführung einer angeschlagenen Bank in ein anderes Finanzinstitut oder eine Sanierung.

### ***Was sind nun die nächsten Schritte?***

Es muss nun genau analysiert werden, ob an jenem Sonntag wirklich eine globale Finanzkrise ausgelöst worden wäre, hätte man die Too-big-to-fail-Regelung umgesetzt. Meiner Meinung nach ist dies nicht klar.

**«Kommt man zum Schluss, ohne Staatsgarantien hätte man in diesem und in ähnlichen Fällen eine globale Finanzkrise ausgelöst, müssen die Regeln drastisch geändert werden.»**

Generell zu sagen, es hätte zu einer Krise geführt, ist zu einfach. Das Financial Stability Board (Internationaler Finanzstabilitätsrat, der das globale Finanzsystem überwacht) untersucht nun bis Ende Jahr, ob die Anwendung der Too-big-to-fail-Regelung wirklich zu riskant gewesen wäre, und hier werden die Details entscheidend sein. Kommt man zum Schluss, ohne Staatsgarantien hätte man in diesem und in ähnlichen Fällen eine globale Finanzkrise ausgelöst, müssen die Regeln drastisch geändert werden.

### ***Hat die Schweiz unter internationalem Druck gehandelt?***

Natürlich äusserten sich damals alle ausländischen Regulatoren zugunsten einer Fusion mit der UBS, die durch die Schweizer Regierung unterstützt wurde. Denn diese Lösung hatte kleinere Risiken für das Ausland. Allerdings wussten diese Regulatoren aufgrund der international koordinierten Regulierung und der Absprachen genau, wie eine Abwicklung der CS verlaufen wäre. Sie hätten weder die Legitimation noch die Mittel gehabt, den Entscheid umzustürzen, wenn sich die Schweiz für eine Umsetzung gemäss Too-big-to-fail-Regelung entschieden hätte. Der politische Druck von aussen ist in der Situation aber nicht abzusprechen.

### ***Warum entschied sich die UBS gegen einen separaten Börsengang des Schweizer CS-Geschäfts?***

Das ist letztlich eine betriebswirtschaftliche Frage, die von aussen kaum zu beurteilen ist; es kann gut sein, dass hier eine Vollintegration der CS vorteilhaft ist. Eine Abspaltung des Schweiz-Geschäfts war jedenfalls nie Teil des Deals mit den Behörden. Das kann nicht nachträglich von der Politik verlangt werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hingegen beurteile ich es anders. Die Konzentration von wichtigen Geschäften auf eine jetzt noch einzige Bank, die UBS, erhöht die Risiken für die Finanzstabilität und reduziert die Wettbewerbsintensität auf dem Schweizer Finanzmarkt.

### ***Die UBS hat ihre Staatsgarantien zurückgezahlt. Ist die Gefahr für den Steuerzahler gebannt?***

Nur weil die Staatsgarantien nicht zum Tragen kamen und die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler im konkreten Fall nichts verloren haben, heisst das nicht, dass wir aus dem Schneider sind.

**«Die CS-Rettung hat gezeigt, dass der Staat bereit ist, bei einem Konkursrisiko eben doch Staatsgarantien zu sprechen. Damit ist klar, dass die UBS heute faktisch eine Staatsgarantie hat, die einer massiven und unfairen Subvention gleichkommt.»**

Im Gegenteil: Die CS-Rettung hat gezeigt, dass der Staat bereit ist, bei einem Konkursrisiko eben doch Staatsgarantien zu sprechen. Damit ist klar, dass die UBS heute faktisch eine Staatsgarantie hat, die einer massiven und unfairen Subvention gleichkommt. Das ist enorm gefährlich, weil die Grössenordnungen schwindelerregend sind. Die Bank verfügt über eine Bilanzsumme, die das Zweifache des Schweizer BIP ausmacht. Es gibt keine zweite UBS, mit der die UBS fusionieren könnte, und eine Rettung der UBS könnte die Steuerzahlenden im Extremfall Hunderte von Milliarden Franken kosten.

### ***Was würde bei einem Kollaps der UBS geschehen?***

Das ist ein bisher ungelöstes Problem. Für mich ist wichtig, dass das Problembewusstsein nicht verschwindet, weil die neue UBS derzeit zu funktionieren scheint. Viele Stimmen sagen, die UBS hätte es gut im Griff und sei viel weniger riskant unterwegs als die CS. Das erinnert mich an die Argumentation von vor 14 Jahren. Damals wurde auch gesagt, die CS habe es besser im Griff als die UBS, und man konnte sich nicht vorstellen, dass die CS einmal in Schwierigkeiten kommen könnte. Fakt ist, wir wissen nicht, was in zehn Jahren ist und brauchen eine Lösung für künftige Krisen.

### ***Sollen Banken überhaupt durch den Staat gerettet werden?***

Diese Möglichkeit muss eliminiert werden. Es schafft problematische Anreize, sich zu riskant zu verhalten, und es ist vor allem auch nicht fair, dass Banken, die sehr gutes Geld verdienen, vor dem Konkurs bewahrt werden. Kein anderes Unternehmen wird durch den Staat gerettet. Es darf nicht sein, dass die Steuerzahlenden bei drohendem Konkurs einspringt. Genau deshalb wurde ja die Too-big-to-fail-Regelung geschaffen.

### ***Kann man die UBS als Staatsbank sehen?***

Es bleibt fraglich, was eine Staatsbank ist. Aber grundsätzlich ist das keine falsche Titulierung. Solange wir keine Lösung für einen künftigen Konkurs haben, wird der Staat mit Steuergeldern zu Hilfe kommen. Und diese Staatsgarantie wirkt ähnlich wie bei den Kantonalbanken – ohne dass dies von der UBS irgendwie abgegolten würde.

### ***Hat die Finma zu spät reagiert?***

Die Kritik an der Finma empfinde ich als eher billig. Viele Stimmen hatten sich darüber empört, dass die Finma nicht schon im Herbst reagiert hat. Die CS hatte aber im Herbst eine relativ neue Führung, eine neue Strategie, genügend Eigenkapital und ausreichend Liquidität. Hätte die Finma im Herbst reagiert, wäre sie als machtanmassende Behörde

hingestellt und möglicherweise politisch zurückgepfiffen worden. Im März war der Eingriff der Finma zu spät. Hier besteht Reformbedarf. Die Finma braucht Mittel, um vor dem Erreichen eines «Point of no return» eingreifen zu können, ja zu müssen.

***Braucht es allenfalls ein System mit hohen Bussen, wie es in Amerika der Fall ist?***

Die Bussenpolitik der USA finde ich in den meisten Fällen nicht sehr zielführend, weil die Bussen den Unternehmen häufig nicht genügend weh tun. Bei illegal schlechter Geschäftsführung könnte über persönliche Bussen oder Berufsverbote, die direkt die Verantwortlichen treffen, nachgedacht werden.

***Worin besteht ein erfolgreicher Schweizer Finanzplatz?***

Es braucht attraktive Rahmenbedingungen, wie wir sie in der Schweiz ohne Zweifel haben. Das zeigt sich etwa an der Vermögensverwaltung, wo die Schweiz nach wie vor global die Spitzenposition einnimmt.

In der öffentlichen Diskussion zu den Grossbanken tendieren wir aber in meiner Wahrnehmung immer mehr zu einer problematischen Industriepolitik: Es ist meines Erachtens falsch zu sagen, die Schweiz brauche Grossbanken, um erfolgreich zu sein.

**«Es ist sicher schön, wenn wir erfolgreiche grosse Banken haben, aber nicht zu jedem Preis, etwa durch die Gewährung von Staatsgarantien.»**

Es ist sicher schön, wenn wir erfolgreiche grosse Banken haben, aber nicht zu jedem Preis, etwa durch die Gewährung von Staatsgarantien. Wichtig ist, dass die Politik gute und faire Rahmenbedingungen für den Finanzplatz Schweiz schafft und nicht, dass sie für eine bestimmte Art von Banken sorgt.

**Aymo Brunetti**

Aymo Brunetti ist Professor und Vorsteher des Departements für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bern. Von 2003 bis 2012 war er Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik im Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco). Danach war er bis 2019 geschäftsführender Direktor des Center for Regional Economic Development der Universität Bern. Brunetti war zudem von 2013 bis 2014 Präsident der Expertengruppen des Bundes für die Weiterentwicklung der Schweizer Finanzmarktstrategie. Von 2015 bis 2019 leitete er den vom Bundesrat eingesetzten Beirat zur Zukunft des Finanzplatzes Schweiz. Er arbeitete massgeblich an der Too-big-to-fail-Regelung mit.



Ökonom Aymo Brunetti. (Bild: Keystone).

## SCHWEIZ WIRTSCHAFT

### *Richtlinien Kommentare*