



^b
**UNIVERSITÄT
BERN**

Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaftliche Fakultät

Departement Volkswirtschaftslehre

VWI, Schanzeneckstr. 1, CH-3001 Bern

22.12.2023

Kurzgutachten zur Definition der Systemrelevanz und zu staatlichen Stützungen von Banken

Zuhanden des Staatsekretariats für internationale Finanzfragen

Aymo Brunetti¹
Universität Bern

¹ Ich danke Lukas Hauck für die Unterstützung, insbesondere bei der Literaturrecherche.

Auftrag und Aufbau

Im Kontext der Erarbeitung des Bundesratsberichtes zur Weiterentwicklung der Schweizer «Too big to fail (TBTF)»-Politik erteilte das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen den Auftrag, mit kurzer Frist ein Gutachten zu zwei konkreten Fragen zu erstellen.

Der Auftrag im Wortlaut:

« [Der Beauftragte]

- *Verfasst ein Gutachten zur Definition von Systemrelevanz und händigt es dem Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen bis zum 22. Dezember 2023 aus.*
- *Im Zusammenhang mit den Geschehnissen rund um die Credit Suisse und der vorgesehenen gesetzlichen Verankerung eines public liquidity backstop (PLB) werden erneut auch Fragen betreffend die Definition der Systemrelevanz diskutiert. Daraus ergeben sich u.a. zwei Fragestellungen, die das Gutachten abdecken soll:*
 - *Im Zwischenbericht von April 2010 und im Schlussbericht von September 2010 der Expertengruppe zur «Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen» wurden TBTF-Kriterien entwickelt und die Systemrelevanz namentlich für Grossbanken bejaht. Gab es seither Entwicklungen und/oder neue Erkenntnisse, welche die damals entwickelte Definition der Systemrelevanz, die dafür notwendigen Kriterien und die Schlussfolgerungen in Frage stellen könnten?*
 - *Was spricht dafür und was dagegen, dass auch Banken, die (heute) nicht als systemrelevant gelten, in einer Krise zum Schutz der Finanzstabilität dennoch mit staatlich garantierter Liquidität – oder generell: staatlich – gestützt würden (vgl. auch die US-Fälle Silicon Valley Bank oder First Republic Bank)? »*

Zusammengefasst geht es also um zwei Fragen:

- (1) Ist die für die Schweizer Bankenregulierung verwendete Definition der Systemrelevanz nach wie vor adäquat?
- (2) Sollten auch nicht-systemrelevante Banken im Krisenfall staatlich gestützt werden?

Im Folgenden erläutern wir in Kapitel 1 – in Beantwortung der ersten Frage – zunächst die Definition der Systemrelevanz durch die TBTF-Expertenkommission des Bundes, zeigen danach auf, welche Konzepte im internationalen Kontext seither angewendet werden und beurteilen auf dieser Basis, ob sich daraus ein Anpassungsbedarf ergibt. Danach analysieren wir in Kapitel 2 – um die zweite Frage zu behandeln – ob auch andere, heute nicht als systemrelevant geltende Banken im Lichte neuerer Entwicklungen im Krisenfall in den Genuss staatlicher Unterstützung kommen sollten.

In diesem Beitrag werden die Begriffe TBTF und Systemrelevanz als äquivalent behandelt.

1. Ist die aktuelle Definition von Systemrelevanz adäquat?

In einem ersten Schritt erläutern wir die Definition der Systemrelevanz, die der Schweizer TBTF-Politik zugrunde liegt und diskutieren sie kritisch. Anschliessend vergleichen wir diese mit der international verwendeten Definition und eruieren danach, ob sich aus der aktuelleren wissenschaftliche Diskussion Anpassungsbedarf ergibt. Auf dieser Basis kommen wir zum Fazit, dass die aktuell in der Schweiz verwendete Diskussion der Systemrelevanz nach wie vor adäquat ist.

1.1. Die Definition der Systemrelevanz aus dem Jahre 2010

Die Schaffung der Kommission im Herbst 2009 war offensichtlich durch die Ereignisse im Bankensektor und hier vor allem die staatliche Rettung der UBS motiviert. Aber ihr offizieller Name – „Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“ – zeigte, dass der Bundesrat das Ganze grundsätzlicher angehen wollte. Bewusst wurde im Mandat nicht sofort auf den Finanzsektor fokussiert, sondern auf die Frage von Systemrelevanz in allen wirtschaftlichen Sektoren. Und die erste Aufgabe der Kommission war es gemäss bundesrätlichem Auftrag, den Begriff too big to fail zu definieren und daraus abzuleiten, welche Sektoren und Unternehmen hier relevant sind.

Relativ rasch konnte man sich in der Kommission auf die grundlegenden Bedingungen einigen, die ein systemrelevantes Unternehmen aufweisen muss und entwickelte darauf basierend Kriterien, die es erlaubten, diejenigen Sektoren und Unternehmen zu identifizieren, welche im Fokus der TBTF-Regulierung stehen sollten. Das Resultat dieser Überlegungen war, dass das Problem eindeutig bei den beiden Grossbanken bestand, auf deren Regulierung sich die weiteren Arbeiten konzentrierten. Wir wollen die Ergebnisse hier kurz rekapitulieren und interpretieren.²

Zwei Bedingungen für die Systemrelevanz

Damit ein Unternehmen als systemrelevant kategorisiert werden kann, müssen gemäss Expertenbericht zwei Bedingungen erfüllt sein:

² Die Diskussion beruht auf dem Schlussbericht der Expertenkommission; Originalformulierungen sind kursiv gesetzt: Siehe Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen (2010): *Schlussbericht vom 30. September 2010*, Bern. Relevant für die zu behandelnden Fragen sind dabei das Kapitel 2 (S. 12-21) und der Anhang A5 (S. 107-111).

- (i) *Das Unternehmen erbringt Leistungen, die für die Volkswirtschaft zentral sind und auf die grundsätzlich nicht verzichtet werden kann.*
- (ii) *Andere Marktteilnehmer können die systemrelevanten Leistungen des Unternehmens nicht innerhalb der Frist ersetzen, die für die Volkswirtschaft tragbar ist.*

Die erste Bedingung erfüllen sehr viele Unternehmen, insbesondere diejenigen, welche im weiteren Sinne Infrastrukturleistungen erbringen. In einer weiteren Auslegung kann man hier aber beinahe jedes grössere Unternehmen inkludieren, werden doch in einer arbeitsteiligen Wirtschaft in jedem Sektor unabdingbare wirtschaftliche Leistungen erbracht, deren Wegfall das Funktionieren der Volkswirtschaft empfindlich beeinträchtigen kann; und je grösser das Unternehmen, desto negativer wären die Effekte eines Wegfallens der Leistung. Diese Bedingung ist also zwar zweifellos eine Grundvoraussetzung für die Systemrelevanz, diskriminiert aber für sich allein nicht genügend; würde man das sehr weitgehend interpretieren, dann müsste man in grossen Teilen der Wirtschaft mittels staatlicher Unterstützung Konkurse verhindern und damit würde man die heutige Wirtschaftsstruktur mehr oder weniger zementieren; mit gewaltigen Effizienzverlusten und Wohlstandseinbussen.

Entscheidend ist deshalb die zweite Bedingung, dass nämlich die Leistung nicht innert nützlicher Frist durch andere erbracht werden kann. Der Wegfall einer wichtigen Leistung durch das Ausscheiden eines Unternehmens ist für sich allein für das System kein Problem, vorausgesetzt die Leistung kann rasch durch andere erbracht werden. Unter dieser Voraussetzung sind Konkurse gesamtwirtschaftlich nicht problematisch, sondern vielmehr Ausdruck einer dynamischen Wirtschaft, in der wohlstandssteigernder Strukturwandel möglich ist, sich produktivere Ideen also durchsetzen können. Führt aber der Konkurs eines Unternehmens dazu, dass eine für die Volkswirtschaft wichtige Leistung (Bedingung 1) nicht sofort durch andere Unternehmen erbracht werden kann (Bedingung 2), dann erwachsen aus dem Konkurs volkswirtschaftliche Schäden, die – wenn sie gross genug sind – als nicht tragbar eingeschätzt werden können. Dann ist das Unternehmen in der Tat zu gross zum Scheitern und damit systemrelevant. Will man bei einem solchen Unternehmen verhindern, dass die Steuerzahlenden im Krisenfall gezwungen sind unterstützend einzugreifen, gilt es besondere regulatorische Vorkehrungen zu treffen. Eine solche Anpassung der Rahmenbedingungen ist das Ziel der TBTF-Politik.

Drei Kriterien zur Beurteilung

Mittels zu einem gewissen Grad messbaren Kriterien versuchte die Expertenkommission dann in einem zweiten Schritt die beiden genannten Bedingungen zu operationalisieren, um auf dieser Basis die Systemrelevanz

einzelner Unternehmen abschätzbar zu machen. Dabei stützte sie sich auf die folgenden drei Kriterien:

- *Grösse und Marktkonzentration*
- *Vernetzung*
- *Mangelnde Substituierbarkeit*

Die ersten beiden dieser Kriterien operationalisieren die volkswirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens, setzen also bei der ersten der beiden oben genannten Bedingungen an. Das letzte Kriterium misst inwieweit die Leistungen des Unternehmens innert nützlicher Frist durch andere ersetzt werden können und setzt damit bei der zweiten Bedingung an.

Ist ein Unternehmen gross, dann hat sein Wegfallen einen spürbaren Effekt auf die gesamte Wertschöpfung. Das kann einerseits die „Grösse“ für die gesamte Volkswirtschaft sein (etwa im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt) oder aber andererseits für einen einzelnen Wirtschaftssektor, was unter dem Begriff der „Marktkonzentration“ zusammengefasst werden kann. Das erfasst aber lediglich die Kosten, die entstehen, weil das Unternehmen nicht mehr zur Wertschöpfung beiträgt. Für die Systemrelevanz noch wichtiger sind aber wohl die externen Kosten, die durch den Wegfall bei anderen Wirtschaftsteilnehmern entstehen. Das wird mit dem Kriterium der „Vernetzung“ erfasst. Es misst die Wertschöpfungseinbussen, die dadurch bei den Geschäftspartnern des scheiternden Unternehmens entstehen, also v.a. bei Zulieferern, Kunden oder Investoren. Der oft im Zusammenhang mit Systemrelevanz verwendete Begriff „too interconnected to fail“ macht klar, worum es hier geht.

Das Kriterium „Mangel an Substituierbarkeit“ operationalisiert schliesslich die letztlich entscheidende Frage, ob die Leistungen eines scheiternden Unternehmens innert nützlicher Frist durch andere erbracht, also substituiert werden können. Nur wenn dieses Kriterium erfüllt ist, entfalten die anderen beiden Kriterien ihre Bedeutung. Die mangelnde Substituierbarkeit ist deshalb eine notwendige Bedingung für die Systemrelevanz und damit für die prohibitiv hohen Kosten, ein grosses und vernetztes Unternehmen scheitern zu lassen. Wichtig dabei ist neben der grundsätzlichen Möglichkeit die Leistungen zu ersetzen vor allem das Tempo, in dem das geschieht. Je rascher die Substitution erfolgt, desto weniger disruptiv ist das Scheitern und desto weniger systemrelevant ist das Unternehmen.

Grossbanken erfüllen als einzige eindeutig alle Kriterien

Mithilfe der erläuterten Kriterien lässt sich die Systemrelevanz unterschiedlicher Arten von Unternehmen abschätzen. Die Expertenkommission spielte dies für die wichtigsten Branchen durch und kam zum klaren Schluss, dass Grossbanken

die einzigen Unternehmen sind, die alle Voraussetzungen eindeutig erfüllen. Es gibt viele grosse und/oder stark vernetzte Unternehmen nicht nur im Finanzsektor (wobei dort die Vernetzung deutlich ausgeprägter ist) aber der offensichtliche Mangel an zeitnaher Substituierbarkeit ihrer Leistungen ist es letztlich, was Banken von allen anderen Unternehmensformen unterscheidet. Und dieses Kriterium haben wir oben als notwendige Voraussetzung für TBTF identifiziert.

Entscheidend für die Substituierbarkeit ist, wie beschrieben, dass die systemrelevanten Teile eines Unternehmens entweder weiter betrieben werden können oder diese Leistungen durch andere Unternehmen angeboten werden können. Die ganz spezifische Bilanzstruktur einer Bank, die sich deutlich von anderen Unternehmen unterscheidet, erschwert dies enorm. Instruktiv ist hier der Vergleich mit Infrastrukturunternehmen, die ja sehr oft ebenfalls im Zusammenhang mit der Systemrelevanz genannt werden.

Die Aktivseite von Banken wird substantiell durch das Kreditgeschäft bestimmt; die Bank hält zahlreiche Kreditforderungen, die alle nicht-standardisierte „Einzelanfertigungen“ sind. Sie beruhen auf einer individuellen Prüfung der Situation des Schuldners und der Qualität des Investitionsprojektes. Wegen dieser vertieften Kreditprüfung hat die Bank viel mehr Informationen über diese Forderungen und ihre Qualität als Aussenstehende. Es ist deshalb kaum möglich, dass eine andere Bank diese Leistungen sehr rasch ersetzt, also selbst anbietet; sie müsste zuerst die Informationen generieren, die für das Verständnis der Risiken jedes dieser Kreditgeschäfte nötig wäre. Und das geht in der Regel lange. Ebenso wäre eine rasche Übernahme der bestehenden Kreditforderungen durch ein anderes Unternehmen langwierig, da zuerst ein aufwendiges „Due Diligence“-Verfahren jeder dieser Einzelpositionen erfolgen müsste, um nicht die Katze im Sack zu kaufen. Bei einem Infrastrukturunternehmen hingegen besteht die Aktivseite zu einem guten Teil aus konzentriertem Anlagevermögen, das heisst aus der Infrastruktur selbst. Weil es nur wenige Positionen sind und diese einen relativ einfach erfassbaren Realwert umfassen, sind eine Übertragung auf eine Auffanggesellschaft oder ein Verkauf relativ rasch machbar und die systemrelevanten Infrastrukturleistungen können so auch bei einem Konkursverfahren gegen die Betreiber ohne Unterbruch weiterlaufen. Es ergibt sich deshalb aus der systemischen Wichtigkeit kein Rettungszwang für ein bestimmtes Unternehmen, sondern lediglich die Notwendigkeit die Infrastruktur unabhängig vom Besitzer jederzeit funktionsfähig zu halten.³

³ Für eine Diskussion dieses Punktes mit Anwendung auf den Rettungsschirm für die Strombranche siehe Dümmler, P (2022): Nicht die Unternehmen, sondern deren Assets retten, *Avenir Suisse, Wochenkommentar*, 27.5.2022.

Noch grundsätzlicher ist eine Überlegung, die von der Crone und Beeler⁴ in einem Begleitdokument zu den Arbeiten der Expertenkommission eingebracht haben. Die Aktiv- und Passivseite einer Bank sind so stark miteinander verknüpft, dass es – anders als bei anderen Unternehmen – praktisch unmöglich ist, die Weiterführung der systemrelevanten Geschäfte im Insolvenzfall zu gewährleisten. Die dafür entscheidende Institution der Nachlassstundung funktioniert bei einer Bank nicht. Mit diesem Instrument können die Aktiven vorübergehend vom Zugriff der Gläubigerinnen und Gläubiger geschützt werden und damit schafft man die notwendige Zeit, um sie verkaufen zu können. Die Gläubiger beim Geschäft der Kreditvergabe sind bei Banken aber die Einlegerinnen und Einleger. Und diese haben per Definition jederzeit („auf Sicht“) Zugang zu ihren Geldern. Eine Nachlassstundung ist hier undenkbar, weil diese den jederzeitigen Zugriff der Einleger auf ihre Konten verunmöglicht. Aus diesem Grund funktioniert die normale Weiterführung der Geschäfte bei einer scheiternden Bank nicht und damit ist die Substituierbarkeit nicht gegeben.

Die Schlussfolgerung ist, dass gerade das Kerngeschäft der Banken – die Kreditvergabe auf Basis von Sichteinlagen – ein normales Konkursverfahren mit weiterem Betrieb der Leistungen stark erschwert. Und diese mangelnde rasche Substituierbarkeit ist der Grund, dass das TBTF-Problem sich in substanziellem Ausmass nur bei grossen Banken stellt.⁵

Diese Analyse und Schlussfolgerung der Expertenkommission bildet die Grundlage der Schweizer Gesetzgebung zu TBTF. Und die Kriterien dienen der SNB, um gemäss gesetzlichem Auftrag die Banken zu bestimmen, die TBTF sind und die deshalb besonderen regulatorischen Auflagen unterworfen werden⁶.

1.2. Internationale Definition und Weiterentwicklungen

Als die TBTF-Expertenkommission die beschriebenen Analyseinstrument zur Identifikation der Systemrelevanz entwickelte, gab es noch relativ wenige internationale Vergleichsmöglichkeiten. Das lag primär daran, dass die Schweiz wegen ihrer beiden im Verhältnis zum BIP ausserordentlich grossen Banken das Problem nach der Finanzkrise sehr rasch und mit höchster Dringlichkeit anging. Wie verhält sich der Schweizer Kriterienkatalog zur internationalen Praxis?

⁴ von der Crone, H., Beeler, L. (2012): Die Regulierung von systemrelevanten Finanzinstituten nach schweizerischem Recht, *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft*, Heft 1,12-20.

⁵ Die Expertenkommission taxierte nur die beiden Grossbanken UBS und CS als systemrelevant, stellte aber klar, dass bei eingehenderer späterer Analyse auch noch andere grössere Banken als TBTF erklärt werden könnten.

⁶ Die SNB hat inzwischen auch der Postfinance, der Raiffeisen und der Zürcher Kantonalbank diesen Status zugesprochen.

Die Definition des Basler Komitees

Wichtigster Referenzpunkt ist hier das vom Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) herausgegebene und regelmässig überarbeitete Dokument „Scope and definitions – Global systemically important banks“. ⁷ Auf Basis der dort festgehaltenen Methodologie identifiziert das BCBS regelmässig die global systemrelevanten Banken (G-SIBs). ⁸

Diese Standards des BCBS wurden Ende 2011 publiziert und gelten mit minimalen Anpassungen auch heute noch; sie bilden den internationalen Rahmen, an dem sich die nationalen Gesetzgeber und Regulierungsbehörden orientieren. Für die Einschätzung der Systemrelevanz werden Indikatoren herangezogen, welche die folgenden fünf Punkte erfassen:

- Grenzüberschreitende Aktivitäten
- Grösse
- Verflechtung
- Substituierbarkeit/Finanzinstitutsinfrastruktur
- Komplexität

Mit Ausnahme des ersten Punktes entspricht dies sehr weitgehend dem Kriterienkatalog der Schweizer Expertenkommission. „Grösse“ und „Verflechtung“ sind – wie oben dargestellt – genau die ersten beiden Kriterien des Schweizer Ansatzes und „Substituierbarkeit/Finanzinstitutsinfrastruktur“ deckt das dritte Kriterium der „fehlenden Substituierbarkeit“ ab. Zusätzlich wird explizit die „Komplexität“ gemessen, welche Aspekte umfasst, die in den drei Kriterien der „Schweizer“ Definition enthalten sind.

Was sich deutlich unterscheidet ist die Tatsache, dass in der internationalen Definition die „grenzüberschreitenden Aktivitäten“ spezifisch erfasst und hervorgehoben werden. Dies, weil es dem BCBS um die Systemrelevanz für das globale Finanzsystem geht. ⁹ Dieser Aspekt stand nicht im Zentrum des Mandats der Expertenkommission, aber sie erwähnte bei der Analyse der Systemrelevanz der Banken explizit, dass die internationale Verflechtung („Aktivenüberhang im

⁷ Die aktuellste Ausgabe findet sich unter Basel Committee on Banking Supervision (2023): *SCO40 – Global Systemically Important Banks, Version effective as of 9. November 2021*. Basel: BIS.

⁸ Die erste Version basiert auf den Vorarbeiten von IWF/BIZ/FSB, die bereits knapp nach dem Höhepunkt der Grossen Finanzkrise die Grundlagen für eine solche Definition zuhanden der G20 erarbeiteten: IMF/BIS/FSB (2009): *Report to G20 Finance Ministers and Governors: Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations*.

⁹ Das BCBS verwendet die Kriterien, um die global systemrelevanten Banken zu identifizieren und sie in „Buckets“ einzuteilen, die den Grad der globalen Systemrelevanz messen und als Basis für die empfohlene zusätzliche Kapitalausstattung dieser Banken dienen; je systemrelevanter eine Bank ist, desto höher ist der Kapitalzuschlag.

Ausland“) einen Konkurs bei den beiden Grossbanken noch zusätzlich erschweren würde, weil dies zu grossen juristischen und operativen Problemen führen könnte.¹⁰

Die Definition im Lichte der akademischen Literatur

Verschiedene wissenschaftliche Beiträge befassen sich mit der Frage, wie sich Systemrelevanz messen lässt und analysieren wie geeignet die Indikatoren sind, die bei der Einschätzung BCBS verwendet werden. Wir diskutieren hier kurz eine Auswahl dieser Papiere, um abschätzen zu können, inwieweit sich hier neue oder alternative Ansätze ergeben könnten.

Benoit et al. (2017)¹¹ geben einen umfassenden Überblick über die wissenschaftliche Literatur zur Operationalisierung von systemischen Risiken. Dabei identifizieren sie Schwächen im bisherigen Ansatz, die hauptsächlich methodische Fragen betreffen. Zum Beispiel weisen sie auf das Risiko hin, dass sehr volatile Indikatoren übermäßig stark gewichtet werden könnten. Zur Berechnung einzelner Indikatoren, etwa zu Substituierbarkeit und Verflechtung, ist zudem Zugang zu proprietären Daten nötig – diese stehen nur der regulierenden Behörde zur Verfügung. Weiter stehen diese Daten meist nur mit einer gewissen Verzögerung zur Verfügung.

Behn et al. (2019)¹² weisen auf die Gefahr von Window Dressing hin. Banken die als G-SIB klassifiziert wurden, reduzieren gegen Ende Jahr Aktivitäten, die ihr G-SIB Ranking beeinflussen könnten. Besonders ausgeprägt ist dies bei Banken zu beobachten, die nahe an einem Schwellenwert zwischen zwei G-SIB-Klassen gemäss BCBS liegen. Lumsdaine et al. (2021)¹³ stellen fest, dass die Indikatoren „Grösse“ und „Verflechtung“ Gegenstand diverser quantitativer Analysen sind, der Indikator „Komplexität“ allerdings von der Literatur noch nicht genügend untersucht wurde. Ähnlich argumentieren Irresberger et al. (2017)¹⁴, ihre empirischen Untersuchungen deuten darauf hin, dass der Indikator „Grösse“ bei der Designation globaler systemrelevanter Institute eine in ihrer Einschätzung sehr grosse Rolle spielt und die anderen Indikatoren kaum Gewicht erhalten.

¹⁰ Siehe Schlussbericht der Expertenkommission (Quelle in Fussnote 2), S. 15.

¹¹ Benoit, S., Colliard, J. E., Hurlin, C., & Pérignon, C. (2017). Where the risks lie: A survey on systemic risk. *Review of Finance*, 21(1), 109-152.

¹² Behn, M., Mangiante, G., Parisi, L., & Wedow, M. (2019). Behind the scenes of the beauty contest: window dressing and the G-SIB framework. *Available at SSRN 3428291*.

¹³ Lumsdaine, R. L., Rockmore, D. N., Foti, N. J., Leibon, G., & Farmer, J. D. (2021). The intrafirm complexity of systemically important financial institutions. *Journal of Financial Stability*, 52, 100804.

¹⁴ Irresberger, F., Bierth, C., & Weiß, G. N. (2017). Size is everything: Explaining SIFI designations. *Review of Financial Economics*, 32, 7-19.

Wie hier dargelegt, fokussiert sich die Kritik der wissenschaftlichen Literatur hauptsächlich auf methodische Fragen bezüglich Berechnung und Gewichtung der fünf Indikatoren zur Klassifizierung von global systemrelevanten Banken (G-SIB). Trotz dieser Erkenntnisse wird die grundlegende Definition der Systemrelevanz allerdings nicht in Frage gestellt. Verschiedene Studien betonen insbesondere, dass die verwendete Definition einfach und intuitiv verständlich ist. Grundlegend andere Vorschläge für relevante Indikatoren finden sich in der hier zitierten Literatur nicht. Nichtsdestotrotz hat die wissenschaftliche Literatur verschiedene neue Ansätze zur Messung systemischer Risiken entwickelt. Darunter solche, die sich auf einzelne Quellen oder Übertragungskanäle konzentrieren, sowie solche, die auf Marktdaten basieren, um systemisches Risiko umfassend zu messen.

Teilweise produzieren diese neueren Ansätze sehr ähnliche Klassifizierungen wie der Ansatz des BCBS. Moratis und Sakellaris (2021)¹⁵ berechnen etwa ein Mass für Systemrelevanz (Individual Systemic Risk) das auf der Intensität der Spillover-Effekte der täglichen CDS-Bewegungen der Banken beruht. Die Autoren zeigen, dass dieses Mass stark mit der G-SIB Klassifizierung korreliert ist, die G-SIB Klassifizierung also einen hohen Informationsgehalt hinsichtlich systemischen Risikos einer Bank enthält. Kanno (2015)¹⁶ zeigt auf, dass verschiedene Masse für die Verflechtung von Banken auf dem globalen Interbankenmarkt ebenfalls stark mit der G-SIB Klassifizierung korreliert sind.¹⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Kritik der wissenschaftlichen Literatur primär auf methodische Fragen (Berechnung und Gewichtung Indikatoren), kaum aber auf die Definition der Systemrelevanz per se bezieht. Neuere von der wissenschaftlichen Literatur vorgeschlagene Ansätze (vgl. etwa

¹⁵ Moratis, G., & Sakellaris, P. (2021). Measuring the systemic importance of banks. *Journal of Financial Stability*, 54, 100878.

¹⁶ Kanno, M. (2015). Assessing systemic risk using interbank exposures in the global banking system. *Journal of Financial Stability*, 20, 105-130.

¹⁷ Teilweise produzieren diese Ansätze aber auch andere Klassifizierungen. Brogi, M., Lagasio, V., & Riccetti, L. (2021). Systemic risk measurement: bucketing global systemically important banks. *Annals of Finance*, 17(3), 319-351 berechnen zwei unterschiedliche marktbasierende Kennzahlen (distressed insurance premium und expected capital shortfall) zur systemischen Relevanz der 2014-2016 als G-SIB klassifizierten Banken. Basierend auf diesen Kennzahlen werden die Banken in Rangfolgen rangiert, welche mit der Rangfolge gemäss BCBS verglichen werden. Je nach zugrundeliegenden Annahmen unterscheiden sich die Rangfolgen zwischen den beiden Kennzahl und der BCBS-Definition deutlich, insbesondere unterscheidet sich die Kategorisierung in verschiedene „Buckets“. Die Autoren schlagen deshalb vor, marktbasierende Kennzahlen ergänzend zur BCBS-Definition zu berechnen, um so zusätzliche Aspekte systemischen Risikos abzudecken.

Adrian und Brunnermeier (2016)¹⁸ oder Brownlees und Engle (2017)¹⁹ zur Quantifizierung der Risiken, die von einzelnen Instituten ausgehen, können einen Mehrwert bieten, zumal sie die etablierte Klassifizierung ergänzen könnten.

1.3. Fazit

Insgesamt lässt sich eine starke Übereinstimmung der in der Schweiz und auf den anderen Finanzplätzen verwendeten Kriterien zur Identifikation von TBTF-Banken feststellen. Das ist auch wenig überraschend, da sich die betroffenen Länder stark an den gemeinsam vereinbarten Vorgaben des BCBS orientieren. Seit der Einführung der Methodologie vor mehr als zehn Jahren hat sich der Kriterienkatalog zudem kaum verändert. Es besteht ein deutlicher und stabiler Konsens zur Definition der Systemstabilität. Entsprechend gibt es auch keine neuen Erkenntnisse, welche die in der Schweiz verwendete Definition der Systemstabilität grundlegend in Frage stellen würden.

2. Sollen Banken im Krisenfall staatlich gestützt werden?

In der aktuellen Diskussion um die Einführung einer Rechtsgrundlage für den Public Liquidity Backstop (PLB) wird die Frage aufgeworfen, ob nicht in gewissen Situationen auch kleinere Banken in den Genuss staatlicher Liquiditäts- oder gar Solvenzhilfen kommen sollten. Der Hintergrund ist die Befürchtung, dass ein PLB zu einer Wettbewerbsverzerrung bei der Finanzierung zugunsten der Grossbanken führen könnte.

Wir behandeln zunächst die Frage, wie adäquat Staatshilfen für Banken jeder Grösse sind und diskutieren dabei auch die Relevanz der US-Bankenturbulenzen vom März dieses Jahres. Anschliessend wenden wir diese grundsätzlichen Überlegungen dann spezifisch auf die Ausgestaltung des in der Schweiz geplanten PLB an.

2.1. Keine Staathilfen an Banken – weder an grosse noch an kleine

Es gehört zu den grundlegenden Institutionen einer Marktwirtschaft, dass die Ressourcen durch Private im Wettbewerb alloziert werden und dass diese damit selbst ins Risiko gehen. Haben sie Erfolg, so winkt ein allenfalls auch substanzieller Gewinn, scheitert ihre Geschäftsidee aber, so müssen sie die

¹⁸ Adrian, T., & Brunnermeier, M. K. (2016). CoVaR. *American Economic Review* 106, 1705-1741.

¹⁹ Brownlees, C., & Engle, R. F. (2017). SRISK: A conditional capital shortfall measure of systemic risk. *The Review of Financial Studies*, 30(1), 48-79.

Kosten in Form allfälliger Verluste oder eines Konkurses tragen; das setzt die Anreize, mit den Ressourcen möglichst effizient umzugehen. Springt der Staat nun im Falle eines Scheiterns unterstützend ein, so verzerrt er diese zentralen Marktsignale und das führt zu einem ineffizienten Ressourceneinsatz. Konkret setzt man einen Anreiz dafür mehr Risiken einzugehen, als wenn die Verluste selbst getragen werden. Gerade im Finanzsektor, bei dem ein Scheitern wegen der starken externen Effekte volkswirtschaftlich besonders kostspielig ist, erreicht man so das Gegenteil des Erwünschten, weil die Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns wegen der überhöhten Risiken ansteigt.

Zu diesen ökonomischen Effizienzaspekten kommen noch grundlegende Fairnessüberlegungen. Warum sollten im Finanzsektor, in dem die Gewinnmöglichkeiten erfahrungsgemäss besonders hoch sind, staatliche Unterstützung geleistet werden, bei anderen Unternehmen des Privatsektors aber nicht?

Genau diese grundlegenden Effizienz- und Fairnessüberlegungen waren die Motivation dafür, nach den Ereignissen rund um die UBS, während der Grossen Finanzkrise, möglichst rasch ein regulatorisches Regime auf die Beine zu stellen, welches darauf abzielt, das TBTF-Problem zu lösen und damit die implizite Staatsgarantie für Grossbanken zu beseitigen. Subventionen sollten dabei explizit nicht nur bei Solvenzhilfe sondern auch bei allfälliger Liquiditätshilfe eliminiert werden.

In der gleichen Argumentationslinie sollten auch jegliche Subventionen für kleine Banken vermieden werden. Der Finanzsektor sollte – wie alle anderen Sektoren der Privatwirtschaft auch – Konsequenzen eingegangener Risiken vollumfänglich selbst tragen. Da kleine Banken per Definition nicht TBTF sind, können sie, wie andere Unternehmen auch, im Extremfall Konkurs gehen, ohne dass daraus eine Gefahr für die Systemrelevanz entstünde.

Wie ist in diesem Lichte die Unterstützung mittelgrosser US-Banken wie der Silicon Valley Bank im Frühjahr 2023 durch eine Ausdehnung der Einlagesicherung auf nicht-versicherte Gross-Depositäre zu beurteilen? Im Wesentlichen hat die zuständige Behörde hier von einer Ausnahmeklausel Gebrauch gemacht, die in den USA unter der „Systemic Risk Exception“ bekannt ist und bei nicht-vorhersehbaren Ereignissen eingesetzt werden kann, um eine mögliche Gefährdung der Systemstabilität rechtzeitig einzudämmen.²⁰ Es ging nicht darum, auch nicht-TBTF-Banken als systemrelevant zu bezeichnen, sondern es wurde versucht das Risiko eines möglichen Flächenbrandes, der – gemäss damaliger Einschätzung der Behörden – durch Ansteckungseffekte ausgelöst hätte werden können, einzudämmen. Natürlich schwächt jede

²⁰ Siehe etwa Congressional Research Service (2023) *Bank Failures: The FDIC's Systemic Risk Exception*, Washington DC, CRS Reports.

Anwendung dieser Ausnahmeklausel die Glaubwürdigkeit der staatlichen Regeln für Banken und schafft damit substanzielles Moral Hazard. In Aufarbeitung des Falles geht es denn auch explizit nicht darum, den Kreis der systemrelevanten Banken auszuweiten, sondern die Regulierungsprobleme zu beseitigen, die hinter diesem Ereignis standen.

2.2. Ein PLB darf deshalb keine Subventionen implizieren

Im Zusammenhang mit der geplanten Einführung eines PLB sind nun Stimmen laut geworden, dass dieser eine staatliche ex ante Unterstützung für Grossbanken impliziert, die damit Vorteile gegenüber kleineren Banken erhielten. Deshalb, so die Argumentation, sollten alle Banken in den Genuss eines Zugangs zum PLB kommen.²¹ Das ist schon konzeptionell schwierig, da kleine Banken ja keine der Auflagen für die Resolutionsplanung haben müssen und deshalb gar kein Grund für einen PLB besteht, der explizit für Banken in Resolution vorgesehen sein soll.

Im Lichte der obigen Erörterungen würde eine Ausdehnung einer allfälligen Subvention durch einen PLB an kleinere Banken ohnehin exakt in die falsche Richtung gehen; man hätte eine weitere staatliche Unterstützung an den Finanzsektor, die andere Unternehmen nicht erhielten. Dennoch ist das Argument anderer Banken natürlich nachvollziehbar: Erhalten die Grossbanken eine Art Versicherung, dann sollten diese alle Finanzunternehmen erhalten, weil sonst über die Kosten der Fremdfinanzierung (die Kreditgeber der Grossbanken verlangen wegen der staatlichen Versicherung tiefere Zinsen) eine Wettbewerbsverzerrung entstünde. Allerdings sollte die geforderte Begründung keinesfalls in Richtung einer Subvention für alle gehen, sondern in Richtung Subventionen für niemanden.

Daraus folgt, dass jeglicher Subventionscharakter des PLB eliminiert werden muss. Erstens weil damit die Forderung nach Ausdehnung der Unterstützung an den gesamten Finanzsektor entfällt. Und zweitens, weil eine staatliche Unterstützung für die Liquiditätssicherung genauso dem grundlegenden Ziel der TBTF-Regulierung widerspricht wie eine für die Solvenzsicherung.

Der PLB ist als letzte Verteidigungslinie konzipiert, wenn in einer Resolution eine Bank zu wenig liquide Mittel hat und die Möglichkeiten an ELA-Gelder der SNB zu kommen ausgeschöpft sind, da keine adäquaten Sicherheiten mehr zur Verfügung stehen. Dann ist sie dem Risiko eines Bankensturms ausgesetzt, der eine Sanierung verunmöglichen kann; die Digitalisierung hat das Tempo und das Ausmass eines potenziellen Liquiditätsabzuges erhöht und damit die Bedeutung

²¹ Siehe etwa Gyax, M. (2023), Präsident des Verbands der Schweizer Regionalbanken: Ein „Brandschutzsystem“ für Systemstabilität, *Neue Zürcher Zeitung* vom 8.11.2023.

der ausreichenden Liquiditätssicherung in einer Resolution noch einmal deutlich verschärft. Wenn es dagegen kein Instrument wie den PLB gibt, dann kann dies die Machbarkeit einer Resolution grundsätzlich in Frage stellen. Und damit wäre das TBTF-Problem ungelöst. Gerade auch im Lichte der jüngsten Schweizer Erfahrungen braucht es deshalb einen PLB, um ein wirklich glaubwürdiges Resolutionsregime zu gewährleisten.

Konkret soll die SNB in diesem Fall der Bank Liquidität geben können, die durch den Bund gesichert ist. Dadurch entsteht ein Verlustrisiko für die Steuerzahlenden, da diese Liquiditätsvergabe nicht durch handfeste, hinterlegte Sicherheiten abgesichert ist. Ökonomisch gesehen erhält die Bank für diesen Fall eine Versicherung durch die Steuerzahler. Und, wie jede Versicherung, sollte diese durch adäquate Prämien finanziert sein. Die Höhe dieser Prämie sollte sich am Risiko orientieren, also an der Kombination aus der Wahrscheinlichkeit des Schadensfalles und aus der potenziellen Höhe des Schadens. Damit wird für eine Bank ein Anreiz gesetzt, ihre sonstige Liquiditätssicherung zu verbessern, um in den Genuss tieferer Prämien zu gelangen. Das kann sie etwa auf der Aktivseite der Bilanz machen, indem sie mehr Anlagen hält, die von der SNB als Sicherheit für ELA akzeptiert werden. Oder auf der Passivseite der Bilanz, indem sie weniger Depositen auf Sicht hält und mehr mit Kündigungsfristen.

Anders als im Ausland wird der in der Schweiz geplante PLB nicht durch einen Fonds finanziert, in den viele Banken einzahlen.²² Damit bleiben die Steuerzahlenden per Definition finanziell im Risiko. Und damit das Instrument nicht über die Hintertüre der Liquiditätssicherung zu einer zusätzlichen staatlichen Subvention der Grossbanken wird, ist eine korrekte Prämie für die Bereitstellung dieser Fazilität eine Notwendigkeit, will man das TBTF-Problem nachhaltig lösen.

2.3. Fazit

Der ganze Zweck der TBTF-Gesetzgebung ist es, staatliche Unterstützungen für den Finanzsektor zu vermeiden. Aus Effizienz- und Fairnessgründen sollte dieser Sektor nicht gegenüber anderen Wirtschaftsbranchen des Privatsektors bevorteilt werden. Allfällige Wettbewerbsverzerrungen zwischen Finanzinstituten in der Finanzmarktregulierung müssen deshalb zwingend nicht mit der Ausweitung von Subventionen auf kleinere Banken geheilt werden, sondern durch die Eliminierung von Subventionen für Grossbanken. Bei der Einführung des PLB ist es entsprechend wichtig, dass die Steuerzahlenden mit korrekten, das heisst risikoadäquaten Prämienzahlungen der Grossbanken für die

²² Siehe Zellweger-Gutknecht, C. (2023). *Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung „Änderung des Bankengesetzes“* Fedlex: Stellungnahmen zur Änderung des Bankengesetzes.

Übernahme der Restrisiken entschädigt werden, die den PLB überhaupt nötig machen.²³

²³ Gäbe es diese Risiken nicht, dann könnte die SNB genügend Liquidität über die regulär für Krisenfälle vorgesehene ELA sprechen. Das für die Bewältigung der CS-Krise geschaffene Instrument ELA+ sollte vor dem Hintergrund dieser Überlegungen im Übrigen abgeschafft werden. Allfällige Verlustrisiken bei der Liquiditätsvergabe sollten nicht von der SNB getragen werden, sondern – mit risikogerechten Prämien vorfinanziert – durch den Bund.