

## Mediengespräch

Bern, 18. Juni 2009

# Einleitende Bemerkungen von Philipp Hildebrand

## *Überblick*

Vor einem Jahr haben wir an dieser Stelle von einer leichten Beruhigung des allgemeinen Marktumfelds berichtet. Gleichzeitig haben wir jedoch betont, dass es für eine Entwarnung zu früh und die Unsicherheit bezüglich des weiteren Verlaufs der Krise gross ist. Unsere damaligen Befürchtungen haben sich nicht nur bewahrheitet. Sie wurden von der Realität gar übertroffen. Lassen Sie mich unser Fazit vorwegnehmen: Die Lage des Schweizer und internationalen Finanzsystems ist und bleibt insgesamt fragil. Wir pflegen deshalb nach wie vor engen Kontakt mit den Grossbanken sowie in- und ausländischen Behörden und verfolgen die weiteren Entwicklungen mit grosser Aufmerksamkeit. Zudem arbeiten wir auch weiterhin intensiv auf nationaler und internationaler Ebene an Verbesserungen der regulatorischen Rahmenbedingungen mit. Die Nationalbank ist angesichts des Ausmasses der Krise überzeugt, dass die bisher vorgenommenen Massnahmen in diesem Bereich zwar in die richtige Richtung, teilweise aber noch nicht weit genug gehen. Nach einer kurzen Einschätzung der Lage des Finanzsystems werde ich deshalb diejenigen Themen präsentieren, denen die Nationalbank innerhalb der Reform der Rahmenbedingungen des Bankensektors mittel- bis langfristig Priorität einräumt. In der kurzen Frist steht jedoch nach wie vor die Krisenbewältigung im Vordergrund.

## *Lage im Bankensektor*

Wie in unserem heute veröffentlichten Bericht zur Finanzstabilität ausführlich dargelegt, hat sich die Lage im Schweizer Bankensektor im Jahr 2008 deutlich verschlechtert. Die Mitte 2007 ausgelösten Turbulenzen auf den Geld- und Kreditmärkten haben sich im Laufe des Jahres 2008 verschärft und auf weitere Bereiche ausgedehnt. Diese negativen Entwicklungen haben die beiden Grossbanken – insbesondere die UBS – stark getroffen. So erlitten die zwei Institute im Jahr 2008 – wie Sie wissen – einen Verlust von zusammen genommen rund 30 Mrd. Franken.<sup>1</sup> Um ihre Widerstandskraft zu stärken, ergriffen die beiden Grossbanken weitreichende Massnahmen. Zum einen reduzierten sie ihre riskanten Positionen. Zum andern nahmen sie privates Kapital in umfangreicher Höhe auf. Zusätzlich gestärkt wurde die Widerstandskraft der UBS durch das staatliche Massnahmenpaket, welches

<sup>1</sup> Die in unserer Publikation „Die Banken in der Schweiz“ veröffentlichten Zahlen werden nicht auf Stufe Konzern, sondern auf Stufe Stammhaus ausgewiesen. Gemäss diesen Angaben beträgt der Gesamtverlust für die Grossbanken rund CHF 38 Mrd. Für weitere Erklärungen siehe die Pressemitteilung zu „Die Banken in der Schweiz“ vom 18. Juni 2009.

Bern, 18. Juni 2009

2

der Bundesrat, die Nationalbank und die damalige EBK im Oktober 2008 bekannt gegeben haben. Dank all diesen Massnahmen hat sich die Kapitalsituation der Grossbanken per Ende 2008 trotz der massiven Verluste im Vergleich zu Ende 2007 leicht verbessert. Die Risiken in den Büchern der Grossbanken schätzen wir insgesamt jedoch nach wie vor als beträchtlich ein. Dies wiegt umso schwerer, als im Unterschied zu Ende 2007 das Gewinnpotential der Grossbanken reduziert ist.

Ein deutlich besseres Bild präsentiert sich zurzeit bei den inlandorientierten Banken, d.h. den Kantonal-, Regional- und Raiffeisenbanken. Die Profitabilität dieser Bankengruppen war 2008 zwar insgesamt rückläufig, liegt aber nach wie vor über dem langjährigen Mittelwert. Im historischen Vergleich verfügen sie über hohe Eigenmittel. Und ihre Liquiditätsreserven konnten sie im vergangenen Jahr ausbauen. Die konjunkturelle Verschlechterung wird jedoch auch bei diesen Banken zu einer zunehmend grösseren Herausforderung.

Der Ausblick für die Banken ist denn auch geprägt durch die weltweit negativen Konjunkturprognosen. Letztere lassen eine deutliche Verschlechterung der Kreditqualität erwarten, auch in der Schweiz. Entsprechend sind bei zahlreichen Banken steigende Kreditverluste, substantielle Ertragseinbussen und eine Verschlechterung der Kapitalsituation zu erwarten. Die Kantonal-, Regional- und Raiffeisenbanken befinden sich jedoch in einer relativ guten Ausgangslage, um diese negativen Entwicklungen insgesamt auffangen zu können. Schwieriger präsentiert sich der Ausblick bei den Grossbanken. Neben dem nach wie vor hohen Verlustpotenzial im Marktrisikobereich sehen sich die Institute insgesamt auch bedeutenden Kreditrisiken gegenüber. Einfache Vergleiche mit früheren Krisenperioden zeigen, dass das Verlustpotenzial bei den traditionellen Krediten relativ zum Eigenmittelpuffer hoch ist. Dieses Verlustpotenzial ist umso höher, je länger und tiefer die Rezession ausfällt.

In unserem Basisszenario erwarten wir ab 2010 eine graduelle Erholung der Konjunktur sowohl im Ausland wie in der Schweiz. Wir können jedoch eine deutlich längere und tiefere Rezession als im Basisszenario prognostiziert nicht ausschliessen. In einem solch adversen Szenario einer tiefen und langen Rezession wären beträchtliche Verluste sowohl für inlandorientierte Banken wie auch für die Grossbanken möglich. Solche Verluste könnten einen erheblichen Teil des Eigenmittelüberschusses der Banken aufzehren. Entsprechend würde das Vertrauen in den Bankensektor leiden.

Angesichts dieses Gefahrenpotenzials ist es unerlässlich, dass die Grossbanken alle notwendigen Massnahmen ergreifen, welche ihre Widerstandskraft gegenüber einer weiteren deutlichen Verschlechterung des Umfelds sicherstellen. Diese Massnahmen umfassen den weiteren Abbau ihrer Risikopositionen, die weitere Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis, die Sicherstellung eines genügend grossen Liquiditätspuffers sowie die Anpassung ihrer Kostenstruktur an die veränderte Marktsituation. Das zurzeit etwas ruhigere Umfeld sollte dazu genutzt werden, die erforderlichen Schritte zu unternehmen. Die Nationalbank und die FINMA werden die Entwicklungen in diesen Bereichen eng verfolgen. In diesem Zusammenhang begrüsst es die SNB ausdrücklich, dass die Aktionäre der Grossbanken an der letzten Generalversammlung der Schaffung von bewilligtem Kapital zugestimmt haben. Dies erlaubt den Grossbanken, auf Marktentwicklungen angemessen und flexibel zu reagieren.

Bern, 18. Juni 2009

3

*Regulatorische Agenda*

Um die Stabilität des Finanzsystems mittel- und längerfristig zu erhöhen, sind aber nicht nur die Banken, sondern auch die Behörden gefordert. Sowohl auf internationaler Ebene wie auch in der Schweiz wird zurzeit intensiv an entsprechenden Lösungsansätzen gearbeitet.

So hat die damalige EBK letzten Herbst per Verfügung eine Verschärfung der Eigenmittelvorschriften für die Grossbanken erlassen. Inskünftig müssen die Eigenmittel dieser Institute die minimalen risikogewichteten Eigenmittelanforderungen in wirtschaftlich guten Zeiten um 100% übertreffen. Komplementär dazu hat die FINMA eine Limite für den Verschuldungsgrad, eine sogenannte „Leverage Ratio“, eingeführt. Die Nationalbank ist der Meinung, dass Verschuldungsgrade über 20 im Bankensektor unvorsichtig und somit in guten Zeiten unerwünscht sind. Anders ausgedrückt: In guten Zeiten sollten die Eigenmittel unseres Erachtens mindestens 5% der Bilanzsumme ausmachen. Dies steht im Einklang mit den Anforderungen der FINMA. Die FINMA erwartet, dass die Grossbanken in guten Zeiten eine „Leverage Ratio“ von deutlich über 3% auf Gruppenebene und von deutlich über 4% auf Einzelinstitutsebene aufweisen. Dem prozyklischen Potenzial der Eigenmittelregulierung wird in zweierlei Hinsicht Rechnung getragen. Zum einen besteht eine lange Frist für die Implementierung. Die Grossbanken müssen die neuen Zielgrössen gemäss FINMA erstmals in 2013 erfüllen. Sollte die Situation auf den Kapitalmärkten oder die individuelle Ertragslage der Grossbanken dies verunmöglichen, so wäre zudem eine Fristerstreckung möglich. Zum andern enthält das neue Schweizer Regelwerk explizit ein anti-zyklisches Element: In schlechten Zeiten dürfen die Grossbanken unter die vorgängig erwähnten neuen Zielgrössen fallen. Mit anderen Worten: In guten Zeiten wird ein Kapitalpuffer aufgebaut, der in Krisen dem Absorbieren von Verlusten dient.

Neben der Stärkung der Eigenmittel ist auch eine Stärkung der Liquidität erforderlich, um die Widerstandskraft der Banken zu erhöhen. Zurzeit wird deshalb die Liquiditätsregulierung der Grossbanken umfassend überarbeitet. Jedoch kann auch mit einer verbesserten Eigenmittel- und Liquiditätsregulierung in Zukunft nicht ausgeschlossen werden, dass Bankeninstitute wieder einmal in existenzielle Schwierigkeiten geraten. Als ebenso wichtig erachtet die Nationalbank deshalb alle Bemühungen, welche eine geordnete Liquidation grosser, international tätiger Institute in Zukunft vereinfachen. Das Fehlen eines klar vordefinierten und international koordinierten Liquidationsverfahrens trägt dazu bei, dass für diese Institute ein faktischer Beistandszwang des Staates besteht. Eine allfällige Rettung eines Grossinstituts ist nicht nur mit hohen Kosten verbunden. Die „Too Big to Fail“-Problematik birgt für die Banken tendenziell auch Anreize zu exzessiver Risikowahl. Die „Too Big to Fail“-Problematik ist in der Schweiz angesichts der Bedeutung der Grossbanken für den Schweizer Bankensektor und die Volkswirtschaft besonders ausgeprägt und in vieler Hinsicht einmalig. Ein klar vordefiniertes und international koordiniertes Liquidationsverfahren würde dazu beitragen, diese Problematik zu mildern. Das Zusammenspiel nationaler Rechtsordnungen ist jedoch äusserst komplex. Entsprechend aufwändig ist eine Lösung für ein solch vordefiniertes und international koordiniertes Verfahren.

Bern, 18. Juni 2009

4

Die Nationalbank ist deshalb der Meinung, dass auch alternative Lösungsansätze geprüft werden müssen. Wir denken hier beispielsweise an Vorschriften bezüglich der Organisationsstruktur grosser Finanzinstitute. Ziel solcher Vorschriften wäre es, im Krisenfall die für das Funktionieren der Volkswirtschaft wichtigen Teile der Bank herauslösen und die restlichen Teile liquidieren zu können. Nicht in Frage gestellt wird mit diesem Ansatz dagegen das Modell der Universalbank als solches. Die Nationalbank ist sich bewusst, dass Vorschriften bezüglich der Organisationsstruktur grosser Finanzinstitute nicht einfach zu gestalten sind. Entsprechend sind juristische und operative Aspekte sorgfältig zu analysieren und allfällige Regeln in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Banken zu gestalten.

Wir sind überzeugt, dass alles daran gesetzt werden sollte, einer der beiden erwähnten Ansätze zur Vereinfachung der Liquidation grosser Finanzinstitute umzusetzen. Falls diese beiden Ansätze mittelfristig keine namhaften Fortschritte erzielen, sind jedoch auch Massnahmen zu prüfen, die bei der Grösse der Banken ansetzen. Die Grösse einer Bank kann beispielsweise indirekt mittels Eigenmittelregulierung gesteuert werden. Eigenmittelanforderungen in Abhängigkeit der Grösse reduzieren die Anreize der Bank zu unkontrolliertem Bilanzwachstum. Zusätzlich sind auch Massnahmen denkbar, die direkt die Grösse der Bank angehen. Eine Limitierung der Grösse wäre natürlich ein bedeutender Eingriff in die Unternehmensstrategie eines Instituts. Die Nationalbank ist sich selbstverständlich auch bewusst, dass Grösse Vorteile haben kann. Die Vor- und Nachteile einer solchen Massnahme sind deshalb sehr sorgfältig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen. Allerdings scheint im Falle der grossen, international tätigen Banken die empirische Evidenz eher darauf hinzudeuten, dass sie die für das Ausschöpfen dieser Vorteile notwendige Grösse längst überschritten haben. Anzumerken ist, dass das Instrument der Grössenbeschränkung zwar einschneidend, in der Wirtschaftspolitik jedoch keineswegs unbekannt ist: Im Bereich der Wettbewerbspolitik bildet diese Massnahme seit Jahrzehnten Teil des Instrumentariums, um Marktmacht zu verhindern. Das Ziel dieser Massnahme im Rahmen der Finanzstabilität wäre nicht die Sicherstellung des Wettbewerbs, sondern die Reduktion der Risiken für die Stabilität des Banken- und Finanzsystems.

Lassen Sie mich die letzten Punkte nochmals kurz zusammenfassen. In der kurzen Frist hat die Bewältigung der Krise Priorität. Um die Stabilität des Finanzsystems jedoch mittel- bis langfristig zu erhöhen, erachten wir eine Reform der Rahmenbedingungen im Bankensektor als unabdingbar. Einen hohen Stellenwert messen wir dabei der Entschärfung der „Too Big to Fail“-Problematik bei. Zurzeit sieht die Nationalbank neben strengen Vorschriften für systemrelevante Institutionen zwei weitere Optionen, die sie prüfen wird: Massnahmen zur Vereinfachung der Liquidation grosser, international tätiger Institute sowie direkte und indirekte Massnahmen zur Reduktion der Grösse. Die Nationalbank wird all diese und mögliche weitere Optionen in enger Zusammenarbeit mit der FINMA vertieft analysieren. Angesichts der Erfahrungen der letzten zwei Jahre darf es dabei kein Tabu mehr geben.

#### *Die Rolle der Behörden*

Welche Lehren ziehen wir aus dieser Krise hinsichtlich der Rolle der Behörden? Um die angestrebten Fortschritte in der Regulierung auch durchsetzen zu können, brauchen wir starke Behörden. Dies gilt zum einen für die FINMA, der die Aufsicht über die einzelnen

Bern, 18. Juni 2009

5

Banken, die sogenannte mikroprudentielle Aufsicht, obliegt. Die FINMA muss über genügend qualifizierte Ressourcen verfügen, um ihre Aufsichtspflicht erfüllen zu können. Zum andern muss die Nationalbank ihre eigenen Aktivitäten intensivieren. Das geschieht sowohl durch eine noch engere Zusammenarbeit mit der FINMA, wie auch durch eine Verstärkung unserer makroprudentiellen Aufsicht. Im Gegensatz zur FINMA beaufsichtigt die Nationalbank keine Banken. In unserem Fokus stehen nicht die einzelnen Institute, sondern das Bankensystem als Ganzes. Unsere makroprudentielle Aufsicht ist grösstenteils komplementär zur mikroprudentiellen Aufsicht der FINMA. Allerdings ergeben sich in der Schweiz aufgrund der Systemrelevanz der beiden Grossbanken naturgemäss Überschneidungen zwischen den zwei Perspektiven.

Die Nationalbank erachtet es im Rahmen ihres Mandats als zwingend, dass sie einen direkten und häufigen Kontakt mit den Grossbanken pflegt. Bei Bedarf werden wir die Frequenz und die Intensität dieser Kontakte erhöhen. Diese Kontakte dienen zum einen dazu, die für die makroprudentielle Aufsicht relevanten Informationen zu sammeln. Zum andern soll den Grossbanken durch diese Kontakte auch unsere Risikoeinschätzung vermittelt werden. Die Nationalbank wird sich auch zunehmend in jene Regulierungsprojekte einbringen, die aus systemischer Sicht relevant sind. Erste Beispiele bilden die Arbeiten zur Einführung einer Leverage Ratio und zur Reform der Liquiditätsregulierung, welche die FINMA und die Nationalbank gemeinsam vorangetrieben haben. Diese Entwicklung stellt die Rollenverteilung zwischen Aufsichtsbehörde und Zentralbank grundsätzlich nicht in Frage. Die Bedeutung der Grossbanken für unser Finanzsystem und unsere Volkswirtschaft erfordert es jedoch, dass die makroprudentielle Perspektive ein stärkeres Gewicht sowohl in der Überwachung als auch in der Regulierung des Finanzsystems erhält.