

Direktorium

Frau Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi
Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates
Herr Ständerat Claude Janiak
Präsident der Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Bundesplatz 1
CH-3003 Bern
Telefon +41 31 327 02 11
Fax +41 31 327 02 21
<http://www.snb.ch>

Bern, 13. Dezember 2010

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen des Nationalrats und des Ständerats vom 30. Mai 2010: Stellungnahme der Schweizerischen Nationalbank

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrter Herr Präsident

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 30. Mai 2010 über das Verhalten der Behörden in der Finanzkrise. Mit Schreiben vom gleichen Tag haben Sie uns eingeladen, zu den Empfehlungen der GPK Stellung zu nehmen, die die Nationalbank betreffen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Empfehlungen 2, 4 und 5.

Das Direktorium der Nationalbank hat sich mit dem Bericht und den Fragen, die durch die Empfehlungen aufgeworfen werden, eingehend befasst, wobei vor allem Empfehlung 2 (Mandat und Instrumentarium der Nationalbank im Bereich Finanzstabilität) im Vordergrund stand. Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass das Mandat der Nationalbank im Bereich der Finanzstabilität ausreichend klar formuliert ist, dass wir aber eine Verstärkung unseres Instrumentariums für die Krisenprävention benötigen.

Im Einzelnen erlauben wir uns, wie folgt Stellung zu nehmen:

Empfehlung 2: Mandat und Instrumentarium der Nationalbank im Bereich Finanzstabilität

Die GPK laden den Bundesrat ein, in Absprache mit der FINMA und mit der Nationalbank Gesetzesänderungen zu prüfen und vorzuschlagen, die den genannten Behörden im Bereich der Aufsicht über den Finanzmarkt bzw. der Überwachung der Stabilität des Finanzsystems sachgerechte und präzise Ziele setzen und die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Kompetenzen übertragen.

Kein Handlungsbedarf beim Mandat

Das Mandat der Nationalbank im Bereich Finanzstabilität ist in Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG festgelegt. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung „trägt [die Nationalbank] zur Stabilität des Finanzsystems bei“. Für Zentralbanken, welche keine Bankenaufsicht ausüben, entspricht diese Zielsetzung im Inhalt und Detailierungsgrad der internationalen Norm. Die

Nationalbank erachtet diese Zielsetzung als sachgerecht und ausreichend präzise und sieht daher in diesem Punkt keinen Handlungsbedarf.

Defizite im präventiven Instrumentarium

Was das Instrumentarium anbelangt, muss man zwischen Instrumenten zur Prävention von systemischen Finanzkrisen und Instrumenten zur Bewältigung von Krisen unterscheiden. Im Rahmen des Krisenmanagements kann die Nationalbank als Kreditgeberin in letzter Instanz einer in Schwierigkeit geratenen Bank ausserordentliche Liquiditätshilfe gewähren. Dieses Instrument hat sich während der Krise bewährt. Sein Einsatz setzt aber falsche Anreize und ist mit erheblichen Risiken für die Nationalbank verbunden. Wichtig ist daher, dass die Nationalbank auch präventiv tätig sein kann, um die Wahrscheinlichkeit zu reduzieren, dass sie als Kreditgeberin in letzter Instanz tätig sein muss. Die Nationalbank ist aber der Meinung, dass im Bereich ihrer präventiven Instrumente substantielle Defizite bestehen und ihre formellen Kompetenzen unzureichend sind.

Die jüngste Krise illustriert das Defizit im präventiven Instrumentarium der Nationalbank deutlich. Vor der Krise hat die Nationalbank wiederholt auf die hohe Verschuldung der Grossbanken hingewiesen und gewarnt, dass die Fähigkeit, Verluste aufzufangen, zu gering sei. Diese Warnungen haben aber nicht gereicht, um Korrekturmassnahmen auszulösen. Die Rolle der Nationalbank bei der Prävention von Krisen muss daher verstärkt werden, damit sie nicht mehr länger in einem starken Gegensatz zu ihrer zentralen Rolle in der Krisenbewältigung steht.

Wichtige präventiv wirkende Instrumente sind die laufende Beobachtung von Entwicklungen, die für die Stabilität des Finanzsystems von Bedeutung sind (*Monitoring*) und die Mitwirkung bei der Regulierung unter dem Aspekt der Stabilität des Finanzsystems (*Regulierung*). Die Nationalbank braucht formelle Kompetenzen um diese Tätigkeiten effektiv erledigen zu können. Nur so kann sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen.

Lösungsansatz im Überblick

Die Nationalbank regt daher eine Stärkung ihrer Kompetenzen hinsichtlich der Krisenprävention entlang folgender Eckpunkte an:

- Die Nationalbank sollte Zugang zu allen Informationen haben, die zur Beurteilung der Finanzstabilität notwendig sind.
- Die Nationalbank sollte aktiv an der Erarbeitung und Umsetzung der Finanzmarktregulierung mitwirken können. Konkret:
 - Die Nationalbank sollte das Recht erhalten, bei der zuständigen Behörde eine Reform der Regulierung zu beantragen, wenn sie es aus Sicht der Finanzstabilität als notwendig beurteilt. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die für ein Regulierungsvorhaben zuständige Behörde die Nationalbank rechtzeitig konsultiert, sowohl zu den konzeptionellen Grundlagen als auch zu den Auswirkungen auf die Finanzstabilität.

- Bei der Umsetzung von Regulierungen, welche einen direkten Bezug zur Geldpolitik und zur ausserordentlichen Liquiditätshilfe haben, sollte die Nationalbank konkrete Entscheidungskompetenzen erhalten. Im Rahmen der Umsetzung von Basel III möchte die Nationalbank anregen, ihr die Kompetenz zur Festlegung der Höhe und der Ausgestaltung des antizyklischen Eigenmittelpuffers zuzuweisen. Im Rahmen der Umsetzung der Empfehlungen der TBTF-Expertenkommission sollte der Nationalbank die Kompetenz zur Bestimmung der systemrelevanten Banken und ihrer systemrelevanten Funktionen zugewiesen werden.

Diese Stärkung der Kompetenzen der Nationalbank hinsichtlich der Krisenprävention erfordert eine Anpassung des Nationalbankgesetzes.

Die folgenden zwei Absätze erläutern diese Vorschläge im Detail.

Monitoring und Informationsbeschaffung

Zur Verbesserung ihrer Möglichkeiten zum Monitoring – dem ersten der erwähnten präventiv wirkenden Instrumente – benötigt die Nationalbank eine breitere gesetzliche Grundlage, um bei Finanzintermediären die Informationen einholen zu können, die zur Beurteilung der Finanzstabilität notwendig sind. Zwar kann die Nationalbank bereits heute Statistiken erheben und statistische Zusatzerhebungen durchführen (Art. 14 ff. NBG; Art. 6 NBV). Die Erfahrungen während der Finanzkrise haben jedoch gezeigt, dass es für die Nationalbank essentiell sein kann, Informationen einfordern zu können, die nicht als statistische Daten zu qualifizieren sind und somit nicht basierend auf den aktuellen statistischen Befugnissen einverlangt werden können. Es handelt sich einerseits um quantitative, aber nicht standardisierte Informationen zu den Risikoexpositionen der Banken. Andererseits geht es um qualitative Informationen, zum Beispiel zur Einschätzung der Widerstandsfähigkeit oder zur Risikopolitik einer Bank.

Die Nationalbank schlägt deshalb die Aufnahme einer Bestimmung im Nationalbankgesetz vor, welche sicherstellen soll, dass sie Zugang zu allen Informationen hat, die zur Beurteilung der Finanzstabilität notwendig sind. Da das Monitoring zur hoheitlichen Tätigkeit der Nationalbank zu rechnen ist, gälten verwaltungsrechtliche Anforderungen und Schranken. Insbesondere wäre das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten. Das heisst, die Informationsbegehren wären sachlich und zeitlich auf das notwendige Minimum zu beschränken. Ausserdem wäre die auskunftspflichtige Person über Gegenstand, Ziele und Ablauf der Informationsbeschaffung sowie die vorgesehene Verwendung der Daten und Informationen zu orientieren. Auf Verlangen der auskunftspflichtigen Person hätte die Nationalbank eine Verfügung zu erlassen.

Regulatorischer Rahmen und Umsetzung von Regulierungen

Die Krise hat gezeigt, dass der Handlungsbedarf bei der Regulierung vor allem makroprudentieller Natur ist. Das heisst, systemische und makroökonomische Aspekte müssen in der Regulierung stärker berücksichtigt werden, um die Robustheit des

Bankensektors zu erhöhen und das prozyklische Verhalten des Bankensektors zu reduzieren.

Die Nationalbank ist der Auffassung, dass sie hier eine wichtige Aufgabe zu erfüllen hat. Die Nationalbank regt daher auch bezüglich des zweiten präventiv wirkenden Instrumentes – der Regulierung – eine Anpassungen ihrer Kompetenzen an, und zwar auf zwei Ebenen.

Die *erste Ebene* betrifft die grundsätzliche Klärung der Mitwirkungsrechte und -pflichten der Nationalbank bei Regulierungen, die für die Finanzstabilität von Relevanz sind (insbesondere bezüglich Eigenmittel, Liquidität, und Konzentration der Interbankrisiken). Hier schlägt die Nationalbank vor, ihre Kompetenzen im Rahmen des Nationalbankgesetzes wie folgt zu regeln:

- Die Nationalbank sollte das Recht erhalten, bei den zuständigen Behörden den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von aufsichtsrechtlichen Vorschriften formell zu beantragen, wenn sie dies aus Sicht der Finanzstabilität als notwendig erachtet.
- Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Nationalbank rechtzeitig in die Regulierungsverfahren einbezogen wird, so dass die Aspekte der Finanzstabilität angemessene Berücksichtigung finden. Die Möglichkeit an einer Vernehmlassung oder Anhörung teilzunehmen, reicht dazu erfahrungsgemäss nicht aus, weil Änderungen an den konzeptionellen Grundlagen in diesem Stadium nicht mehr möglich sind. Die zum Erlass von Finanzmarktregulierungen zuständigen Behörden sollten deshalb verpflichtet werden, die Nationalbank frühzeitig zu konsultieren.
- Die Handlungsfreiheit der für das Regulierungsverfahren zuständigen Behörde bliebe dadurch uneingeschränkt. Die Behörde hätte sich allerdings mit dem Antrag und der Einschätzung der Nationalbank auseinander zu setzen und eine abweichende Haltung zu begründen.

Die *zweite Ebene* betrifft die Umsetzung von Regulierungen, welche einen direkten Bezug zur Geldpolitik und zur ausserordentlichen Liquiditätshilfe haben. Aktuell sind dies erstens der antizyklische Eigenmittelpuffer, der im Rahmen von Basel III eingeführt wird, und zweitens die Bestimmung der systemrelevanten Banken und Funktionen im Rahmen der Umsetzung der Empfehlungen der TBTF-Expertenkommission:

- Der antizyklische Eigenmittelpuffer hat die wichtige Funktion, den Bankensektor vor den Risiken einer exzessiven Kreditvergabe zu schützen und das prozyklische Verhalten des Bankensektors einzuschränken. Dieses Instrument ist daher auf die Stabilität des Bankensektors ausgerichtet. Der antizyklische Eigenmittelpuffer hat eine ausgleichende Wirkung auf die Kreditmenge über den Konjunkturzyklus hinweg. Wegen seiner dynamischen Ausgestaltung kann er daher die Geldpolitik der Nationalbank massgeblich verstärken oder abschwächen. Wer also über die Höhe des antizyklischen Eigenmittelpuffers bestimmt, kann die Wirkung der Geldpolitik beeinflussen. Die Verantwortung für den antizyklischen Eigenmittelpuffer für inländische Kredite muss daher bei der Nationalbank liegen. Sie sollte bestimmen können, wann er aktiviert wird, und wie hoch er sein soll – selbstverständlich innerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Grenzen. Zudem wäre zu prüfen, ob die Nationalbank nicht weitere, direkte Interventionsmöglichkeiten (wie die Festlegung von Belehnungsgrenzen oder

Tragbarkeitskriterien bei Hypotheken) haben sollte, um eine exzessiv prozyklische Kreditvergabe des Bankensektors zu korrigieren. Alle diese Instrumente stehen im engsten Zusammenhang zur Geldpolitik.

- Die Nationalbank sollte zudem bestimmen können, *welche Banken und welche Funktionen* (wie bspw. inländ. Einlagen- und Kreditgeschäft, Zahlungsverkehr) *systemrelevant* sind. Beides ist eng verbunden mit unserer Rolle als Kreditgeberin in letzter Instanz, da die ausserordentliche Liquiditätshilfe auf systemrelevante Banken (oder auf Gruppen von Banken) ausgerichtet ist.
- Diese Entscheidungskompetenzen sollten in den entsprechenden Gesetzestexten verankert sein. In den genannten Fällen wird dies primär das Bankgesetz sein; eine Regelung im Nationalbankgesetz ist jedoch auch denkbar.

Gesamteinschätzung der Vorschläge

Die Nationalbank erachtet diese Vorschläge zur Verstärkung des Instrumentariums als unabdingbar, damit sie ihren Auftrag im Bereich der Finanzstabilität erfüllen kann. Die Vorschläge der Nationalbank stehen im Einklang mit den Empfehlungen der TBTF-Expertenkommission und sind kompatibel mit den internationalen Entwicklungen, die eindeutig in Richtung einer Stärkung der Rolle der Zentralbanken im Bereich Finanzstabilität gehen. Wir möchten aber betonen, dass unsere Vorschläge deutlich weniger weit gehen als in manchen Ländern, wo die Zentralbank die Banküberwachung schon jetzt ausübt oder übernehmen wird. Unsere Anträge stellen die bestehenden Kompetenzen der FINMA als Überwachungsbehörde und den im bilateralen Memorandum of Understanding (MoU) mit der FINMA vereinbarten Co-Lead für Projekte, welche die gemeinsamen Interessensgebiete betreffen, nicht in Frage. Wie die FINMA,¹ erachten wir aber eine klare Abgrenzung der Entscheidungskompetenzen als zentral. Die Vorschläge der Nationalbank verfolgen genau dieses Ziel, indem sie die formellen Kompetenzen im Bereich Finanzstabilität klar regeln.

Empfehlung 4: Massnahmen gegen Groupthink

Die GPK laden den Bundesrat ein, in Absprache mit der FINMA und der SNB die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die mit Abschottung (*groupthink*) verbundenen Risiken zu minimieren.

Die Nationalbank teilt die Auffassung der GPK, dass eine Abschottung von kritischen und abweichenden Meinungen zu vermeiden sei. Offenheit auch gegenüber kritischen und unkonventionellen Auffassungen ist deshalb zu fördern. Die Nationalbank pflegt deshalb seit jeher eine Unternehmenskultur, die kritisch ist gegenüber Dogmen und vorgefassten Meinungen. Sie pflegt z.B. im Rahmen ihrer volkswirtschaftlichen Forschungstätigkeit auch einen intensiven Informations- und Meinungs austausch mit Wissenschaftlern und Experten aus der Schweiz und dem Ausland, auch solchen, die nicht zur Hauptströmung im jeweiligen Fachgebiet gehören. Wir werden diese Bemühungen in Zukunft noch verstärken und noch bewusster pflegen. In diesem Bereich werden auch die „Peer Reviews“ des Financial Stability Board eine wichtige Rolle spielen. Im Rahmen dieser „Peer Reviews“

¹ Sie Stellungnahme der FINMA zu den Empfehlungen der GPK, 26. November 2010.

wird geprüft, ob die Mitgliedsländer die internationalen Standards und Empfehlungen umgesetzt haben. Die „Peer Reviews“ sind insbesondere vorgesehen in Bezug auf die Überwachung und Regulierung von systemrelevanten Finanzinstituten.

Empfehlung 5: Zusammenarbeit SNB/FINMA/efd

Die GPK laden den Bundesrat ein, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um Rolle und Kompetenzen der verschiedenen Behörden zu klären und Transparenz und Optimierung der Entscheidungsprozesse sicherzustellen. Die SNB und die FINMA müssen bei der Ausarbeitung von Vorschlägen und Massnahmen eine zentrale Rolle spielen. Ziel der Verbesserung ist eine optimale Zusammenarbeit zwischen der SNB, der FINMA und dem EFD.

Wie die Nationalbank bereits im Rahmen der Untersuchung der GPK zu Protokoll gegeben hat, war die Zusammenarbeit zwischen Nationalbank, EBK/FINMA und der EFV im Rahmen der Krisenbewältigung gut. Dass ein wirksames, zielgerichtetes Paket zeitgerecht entwickelt, konkretisiert und implementiert werden konnte, ist diesem Umstand zu verdanken.

Dennoch teilt die Nationalbank die Auffassung der GPK, dass die Zusammenarbeit im Krisenfall formalisiert werden sollte. Sie ist daran, in Zusammenarbeit mit der FINMA und dem SIF ein entsprechendes tripartites MoU auszuarbeiten. Ausserhalb eines Krisenfalls sollte das MoU den Informationsaustausch im Bereich der Finanzstabilität regeln. Der Fokus sollte hierbei auf die Prävention gerichtet sein. Zentral ist, dass das MoU die Unabhängigkeit der Nationalbank nicht in Frage stellt (Art. 6 NBG).

Wir danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen
Schweizerische Nationalbank

Dr. Philipp Hildebrand

Prof. Dr. Thomas Jordan

Kopie:

- Nationalrat Pierre-François Veillon, Präsident der Arbeitsgruppe Finanzmarktaufsicht
- Ständerat Hans Hess, Vizepräsident der Arbeitsgruppe Finanzmarktaufsicht
- Frau Beatrice Meli Andres, Kommissionssekretärin GPK
- Dr. Eugen Haltiner, Präsident des Verwaltungsrates, FINMA
- Dr. Hansueli Raggenbass, Präsident des Bankrats, SNB