

Mediengespräch

Zürich, 16. Dezember 2010

Einleitende Bemerkungen von Thomas Jordan

Ich werde im Folgenden zwei Themen vertiefen. Zuerst werde ich auf das Instrumentarium eingehen, das der Nationalbank zur Prävention von Finanzkrisen zur Verfügung stehen sollte. Danach werde ich auf die Risiken in unserer Bilanz zu sprechen kommen.

Makroprudentielles Instrumentarium der Nationalbank

Der Ausbruch der internationalen Finanzkrise liegt nun bereits mehr als drei Jahre zurück. Die Krise hat mit aller Deutlichkeit zwei Sachen gezeigt. Einerseits waren die Eigenkapital- und Liquiditätspuffer im Finanzsystem viel zu klein. Andererseits wurden systemische Risiken im Vorfeld der Krise massiv unterschätzt oder überhaupt nicht erkannt. So hatte kaum jemand geahnt, dass die Risiken so stark vernetzt sind und dass Probleme in einem kleinen Segment des US-Hypothekarmarktes das globale Finanzsystem und die Weltwirtschaft ins Wanken bringen können. Um das Finanzsystem robuster zu gestalten, braucht es daher zum einen eine Stärkung der Kapital- und Liquiditätspuffer. Hier wurden mit der Verabschiedung von Basel III und der vorgesehenen Too-big-to-fail-Regulierung (TBTF-Regulierung) bereits grosse Fortschritte erzielt. Die TBTF-Problematik sollte dadurch deutlich reduziert werden. Krisen wird es aber auch in Zukunft immer wieder geben. Deshalb ist es zum anderen genau so wichtig, den Aufbau von Risiken im Finanzsystem frühzeitig zu erkennen und kontrazyklisch abdämpfen zu können. In diesem Bereich - der sogenannten makroprudentiellen Politik - bestehen im Moment noch grosse Defizite.

Die Nationalbank hat den gesetzlichen Auftrag, einen Beitrag zur Finanzstabilität zu leisten. In ihrer Funktion als Kreditgeberin in letzter Instanz (Lender of last resort, LOLR) hat sie eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Finanzkrisen. Die Nationalbank kann einer in Schwierigkeiten geratenen Bank ausserordentliche Liquiditätshilfe leisten und somit die negativen Folgen für den Bankensektor sowie die Volkswirtschaft verhindern, die beim Ausfall dieser Bank auftreten könnten. Diese kurative Massnahme hat sich während der Krise als sehr wirksam erwiesen. Ausserordentliche Liquiditätshilfe muss aber der Ausnahmefall bleiben, denn sie setzt falsche Anreize für die Banken und ist mit hohen finanziellen Risiken für die Nationalbank verbunden. Für die Erfüllung unseres Auftrages ist es deshalb von zentraler Bedeutung, dass wir in Zukunft verstärkt auch präventiv tätig sein können. Nur so kann die Nationalbank zukünftigen Krisen wirkungsvoll vorbeugen.

Eine präventive Tätigkeit setzt voraus, dass uns dafür effiziente und wirksame Instrumente zur Verfügung stehen. Hier besteht aber zurzeit ein eklatantes Defizit. Bisher konnte die

16. Dezember 2010

2

SNB als präventive Massnahme ausschliesslich Warnungen anbringen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass Warnen allein nicht ausreicht. Vor der Krise hat die Nationalbank wiederholt auf die hohe Verschuldung der Grossbanken hingewiesen und gewarnt, dass deren Fähigkeit, Verluste aufzufangen, zu gering sei. Eine freiwillige Verhaltensänderung haben diese Warnungen nicht bewirkt. Unser präventives Instrumentarium im Bereich der Finanzstabilität muss daher in drei Bereichen zwingend verstärkt werden. Diese umfassen den verbesserten Zugang zu Informationen, die Mitwirkung an Regulierungen, die die Finanzstabilität betreffen, und schliesslich direkte makroprudentielle Entscheidungskompetenzen. Ich werde dies nun etwas konkreter ausführen.

Erstens ist es unerlässlich, dass uns sämtliche relevanten Informationen zeitnah zur Verfügung stehen, damit wir den Aufbau von Risiken im Finanzsystem frühzeitig erkennen können. Die heute im Gesetz verankerten statistischen Befugnisse sind für die Nationalbank zwar notwendig und hilfreich. Die jüngste Krise hat aber in aller Klarheit gezeigt, dass die Nationalbank in der Lage sein muss, zusätzliche Informationen einzufordern. Ich meine damit beispielsweise quantitative, aber nicht standardisierte Informationen über die von den Banken eingegangenen Risiken. Da wir im Unterschied zur Finanzmarktaufsicht (FINMA) primär eine makroökonomische bzw. systemische Sichtweise anwenden, müssen wir in bestimmten Situationen bei der Informationsbeschaffung unabhängig handeln können. Wir wollen uns dabei auf das notwendige Minimum beschränken und Doppelspurigkeiten mit der FINMA vermeiden.

Zweitens braucht es eine Klärung der Mitwirkungsrechte und -pflichten der Nationalbank bei Regulierungen, die für die Finanzstabilität massgebend sind. Unserer Ansicht nach soll die Nationalbank rechtzeitig - das heisst bereits in der konzeptionellen Phase - in die Regulierungsverfahren einbezogen werden, so dass die Aspekte der Finanzstabilität angemessene Berücksichtigung finden. Die für den Erlass von Finanzmarktregulierungen zuständigen Behörden sollten deshalb verpflichtet werden, die Nationalbank frühzeitig zu konsultieren.

Drittens muss die Nationalbank über konkrete Entscheidungskompetenzen bei Regulierungen verfügen, die entweder einen direkten Bezug zur Geldpolitik oder zur ausserordentlichen Liquiditätshilfe haben. Ich möchte dies anhand von zwei aktuellen Regulierungsvorhaben veranschaulichen: zum einen anhand des so genannten antizyklischen Eigenmittelpuffers, zum anderen anhand der Umsetzung der TBTF-Regulierung.

Der antizyklische Eigenmittelpuffer stellt eine Eigenmittelanforderung dar, die über die Zeit variiert werden kann. Dieser Puffer wird im Rahmen von Basel III eingeführt und hat die wichtige Funktion, den Bankensektor vor den Risiken einer exzessiven Kreditvergabe zu schützen sowie das prozyklische Verhalten des Bankensektors einzuschränken. Bei übermässigem Kreditwachstum wird die Eigenmittelanforderung erhöht, bei schwachem Kreditwachstum wird sie wieder gesenkt bzw. ganz auf Null gesetzt. Der antizyklische Eigenmittelpuffer hat somit einen direkten Einfluss auf die Kreditvergabe der Banken und kann so die Geldpolitik der Nationalbank massgeblich verstärken oder abschwächen. Wer also über die Höhe dieses Puffers bestimmt, beeinflusst die Wirkung der Geldpolitik. Die Verantwortung für den antizyklischen Eigenmittelpuffer für inländische Kredite muss unserer Ansicht nach daher bei der Nationalbank liegen. Die Nationalbank muss

16. Dezember 2010

3

bestimmen können, wann er aktiviert wird, und wie hoch er sein soll – selbstverständlich innerhalb der vom Gesetzgeber festgelegten Grenzen. Dasselbe sollte auch für die Aktivierung von möglichen Belehnungs- und Tragbarkeitsgrenzen bei Hypothekarkrediten gelten. Alle diese Instrumente stehen im engsten Zusammenhang zur Geldpolitik.

Im Rahmen der Umsetzung der TBTF-Regulierung wird zu bestimmen sein, welche Banken systemrelevant sind. Denn die höheren Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen sollen nur für systemrelevante Banken gelten. Weil die ausserordentliche Liquiditätshilfe ebenfalls für systemrelevante Banken reserviert ist, hat der Entscheid über die Systemrelevanz einer Bank eine direkte Auswirkung auf die Nationalbank in ihrer Rolle als Kreditgeberin in letzter Instanz. Auch diese Entscheidungskompetenz sollte daher in den Händen der Nationalbank liegen.

Mit der hier vorgeschlagenen Lösung soll die Nationalbank die notwendigen formellen Kompetenzen erhalten, damit sie ihren Auftrag im Bereich Finanzstabilität präventiv erfüllen kann. In vielen Ländern wird zurzeit intensiv die Übernahme der Bankenaufsicht durch die Zentralbank diskutiert. Im Gegensatz dazu stellt die Nationalbank mit dem hier präsentierten Lösungsansatz die Trennung zwischen Bankenaufsicht und Zentralbank keinesfalls in Frage. Diese Trennung hat sich in der Schweiz bewährt. Es geht also nicht darum, die bestehenden Kompetenzen der FINMA anzutasten. Vielmehr ist zwischen FINMA und Nationalbank klar zu regeln, wie die neu zu vergebenden Kompetenzen und Aufgaben zu verteilen sind, die aufgrund der zwingend zu verstärkenden Analyse und Regulierung von systemischen Risiken anfallen werden. Ich möchte an dieser Stelle auch noch betonen, dass die makroprudentielle Tätigkeit das primäre Mandat der Nationalbank, nämlich die Erhaltung der Preisstabilität, nicht in Frage stellt. Vielmehr unterstützt sie die nachhaltige Erfüllung dieses Auftrags. Die Nationalbank hat im Sinne der hier vorgeschlagenen Lösung auch zu den Empfehlungen Stellung genommen, welche die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerates in ihrem Bericht zur Finanzkrise formuliert haben.

Bilanzrisiken der Nationalbank

Lassen Sie mich nun zu den Risiken in der Bilanz der Nationalbank kommen. Wie bereits Präsident Philipp Hildebrand in seinen Ausführungen erwähnt hat, waren es insbesondere die umfangreichen Devisenkäufe, die zur Verlängerung unserer Bilanz auf derzeit rund 280 Mrd. Franken beigetragen haben. 260 Mrd. davon sind Währungsreserven, zu denen neben den Devisen auch das Gold und die Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds gehören. Berücksichtigt man zusätzlich noch das Darlehen an den Stabilisierungsfonds, so sind mehr als 95% unserer Aktiven in Fremdwährungen denominiert.

Damit wurde die Bilanz nicht nur länger, sondern auch risikobehafteter. Das Wechselkursrisiko ist nun klar unser bedeutendstes Risiko. Schwankungen der jährlichen Erträge in Milliardenhöhe kamen zwar auch in der Vergangenheit immer wieder vor. Aufgrund des höheren Bilanzvolumens ist künftig aber damit zu rechnen, dass die Ertragsschwankungen noch bedeutender werden. In diesem Zusammenhang sind mir zwei Feststellungen wichtig:

16. Dezember 2010

4

Erstens vermindern sich Verluste auf Fremdwährungspositionen erfahrungsgemäss über die Zeit. Zum einen kommt es nach starken Wechselkursbewegungen oft zu Korrekturen, denn die Märkte tendieren zu Überreaktionen. Zum anderen tragen Zinsen und Dividenden zur Minderung von Verlusten auf Fremdwährungsanlagen bei.

Zweitens legt die Nationalbank schon seit langem Wert auf eine robuste Bilanz. Die bewährten Mechanismen zum stetigen Aufbau von Rückstellungen und zur Glättung der Gewinnausschüttung haben über die Jahre ein Eigenkapitalpolster geschaffen, das uns erlaubt, Verluste tragen zu können. Dieser vorausschauende Aufbau von Rückstellungen trug wesentlich dazu bei, dass unsere Bilanz auch in ihrem aktuellen Umfang international gesehen immer noch überdurchschnittlich mit Eigenkapital dotiert ist.

Eine erfreuliche Reduktion der Bilanzrisiken konnte 2010 beim Stabilisierungsfonds (StabFund) erzielt werden. So konnten aufgrund der deutlich verbesserten Marktlage im laufenden Jahr Bestände von rund 3 Mrd. US-Dollar verkauft und verschiedene Derivatpositionen aufgelöst werden. Daneben beliefen sich die Zins- und Rückzahlungen auf den Anlagen auf rund 3 Mrd. US-Dollar. Insgesamt konnte das Darlehen an den StabFund per Ende November auf noch rund 13 Mrd. US-Dollar reduziert werden, gegenüber knapp 20 Mrd. Ende 2009. Gleichzeitig reduzierte sich das Gesamtrisiko für die Nationalbank von 24 auf 16 Mrd. US-Dollar. Diese 16 Mrd. US-Dollar entsprechen dem maximal möglichen Darlehen. Dieses Maximum übertrifft das aktuelle Darlehen, da ein Teil des Portfolios des StabFund zur Zeit keiner Finanzierung bedarf. Aufgrund der auch im vierten Quartal günstigen Marktlage liegt der Wert der Anlagen nun deutlich über dem Wert des Darlehens. Damit hat das Risiko der Nationalbank, bei Auflösung des StabFunds einen Verlust zu erleiden, weiter abgenommen.

Solange wir aus geldpolitischen Gründen hohe Bestände an Devisenreserven halten müssen, lassen sich die Wechselkursrisiken in unserer Bilanz nicht einfach reduzieren. Wir haben aber zwei Massnahmen ergriffen, um unsere Bilanz weiter zu stärken. Zum einen haben wir bereits 2009 beschlossen, die jährlichen Zuweisungen an die Rückstellungen während 5 Jahren zu verdoppeln. Zum anderen haben wir die im Rahmen der Interventionen entstandenen Klumpenrisiken bei den Währungen und Schuldnern in den letzten Monaten durch Diversifikation reduziert. Mein Kollege Jean-Pierre Danthine wird darauf im Detail eingehen.

Die höheren Risiken werden sich wie erwähnt in grösseren Schwankungen der jährlichen Erträge der Nationalbank manifestieren. Ob dies die Gewinnausschüttung an Bund und Kantone mit der Zeit tangieren wird, wissen wir heute noch nicht. Ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht nicht. Die zwischen dem Eidg. Finanzdepartement und der Nationalbank abgeschlossene Gewinnausschüttungsvereinbarung sieht nämlich klar definierte Schwellenwerte für eine Überprüfung vor. Die Überprüfung der bis und mit 2017 laufenden Vereinbarung findet spätestens im Hinblick auf die Ausschüttung für das Geschäftsjahr 2013 statt. Sollte die in den vergangenen Jahren aufgebaute Ausschüttungsreserve schon früher erschöpft sein, sieht die Vereinbarung eine sofortige Überprüfung vor.

16. Dezember 2010

5

Es ist heute zu früh, konkrete Aussagen zum Ergebnis einer Überprüfung zu machen. Sollte aber dereinst eine gewisse Kürzung der jährlichen Ausschüttung nötig werden, würde das aus heutiger Sicht nicht überraschen. Wir haben immer wieder darauf hingewiesen, dass eine jährliche Ausschüttung in Höhe von 2,5 Mrd. Franken langfristig nicht als gesichert zu betrachten ist.