

Embargo: 17. Mai 2011, 18.30

**Auf der Zielgeraden:
Das Too-big-to-fail-Projekt in der Schweiz**

Thomas J. Jordan*

Vizepräsident des Direktoriums
Schweizerische Nationalbank

International Center for Monetary and Banking Studies
Genf, 17. Mai 2011

© Schweizerische Nationalbank, Bern 2011

*Der Referent dankt Dr. Claudia Strub und Till Ebner für die wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Referats.

Einleitung

Vor eineinhalb Jahren haben wir in der Schweiz eine grosse Herausforderung angepackt: Die Suche nach einer Lösung für das sogenannte Too-big-to-fail-Problem (TBTF-Problem) im heutigen Finanzsystem. Too-big-to-fail bedeutet, dass der Staat eine Bank retten muss, weil deren Untergang sonst die ganze Wirtschaft in starke Mitleidenschaft ziehen würde. In gut schweizerischer Tradition wurde dem Bundesrat von einer breit abgestützten Expertenkommission¹ ein Vorschlag präsentiert, den alle daran Beteiligten unterstützen und dessen Umsetzung das TBTF-Problem massgeblich entschärfen würde. Dieser Vorschlag wurde vom Bundesrat im Wesentlichen übernommen und nun in konkretisierter Form dem Parlament zur Beurteilung vorgelegt.

Lassen Sie mich dazu bereits hier eine wichtige Botschaft loswerden. Beim TBTF-Massnahmenpaket geht es nicht darum, den Grossbanken oder dem Bankensektor in der Schweiz zu schaden. Vielmehr geht es darum, einerseits Staat und Steuerzahler vor einer ungewollten und unakzeptablen Risikoübernahme zu bewahren und andererseits darum, für den Bankensektor Rahmenbedingungen zu schaffen, die langfristig eine nachhaltige und erfolgreiche Entwicklung zulassen.

Nun liegt die Entscheidung bei der Politik. Das Parlament wird in den nächsten Wochen und Monaten darüber entscheiden, ob die vorgeschlagenen Massnahmen auch wirklich umgesetzt werden. Die letzte und entscheidende Phase des Projektes hat somit begonnen – wir sind auf der Zielgeraden!

Im Schweizer System der direkten Demokratie hat das Volk auch bei der Gesetzgebung grundsätzlich das letzte Wort. Es ist deshalb wichtig, dass diese komplexe Thematik der Regulierung von systemrelevanten Finanzinstituten von der Öffentlichkeit gut verstanden wird. Die SNB hat den gesetzlichen Auftrag, einen Beitrag zur Finanzstabilität zu leisten. Sie war deshalb massgeblich an der Erarbeitung des Lösungsvorschlages zuhanden des Bundesrates beteiligt. Ich möchte die Gelegenheit nutzen und Ihnen heute nochmals darlegen, welche Überlegungen hinter diesem Vorschlag stehen.

¹ Die Expertenkommission setzte sich aus Vertretern des EFD, der FINMA, der SNB, der Privatwirtschaft (Bankenvertreter, Vertreter aus der Industrie) und der Wissenschaft zusammen.

Die Kosten von Finanzkrisen

Die jüngste Krise hat deutlich gemacht, dass grosse und global vernetzte Finanzinstitute besonders grosse Risiken für eine Volkswirtschaft darstellen. Bei ihrem Ausfall können systemrelevante Funktionen, welche für das reibungslose Funktionieren der Wirtschaft unabdingbar sind, nicht mehr erbracht werden. Dazu gehören beispielsweise das Kreditgeschäft oder der Zahlungsverkehr. Aus diesem Grund ist der Ausfall eines solchen Institutes für eine Volkswirtschaft nicht tragbar. Der Staat – also der Steuerzahler – hat im Krisenfall keine andere Wahl und muss die Bank retten. Solche Grossbanken besitzen folglich eine sogenannte implizite Staatsgarantie und profitieren von künstlich tiefen Fremdfinanzierungskosten, was ökonomisch betrachtet einer staatlichen Subvention gleich kommt. Das ist ordnungspolitisch in einer Marktwirtschaft nicht haltbar. (Vgl. Grafik 1)

Gerade in unserem Land mit seinen zwei sehr grossen Banken ist diese Problematik besonders ausgeprägt: Trotz einer seit 2008 erfolgten deutlichen Reduktion übersteigen die Bilanzsummen der beiden Grossbanken das Bruttoinlandprodukt auch heute noch um mehr als das Vierfache. Auch wenn es sich hierbei nur um einen groben Massstab handelt, vermittelt er trotzdem einen Eindruck des Risikos für eine Volkswirtschaft. Wie uns die Krise gezeigt hat, kann die Manifestierung dieses Risikos dramatische Folgen haben. Die Kosten einer Rettung einer TBTF-Bank können für den Staat enorm sein. Im Extremfall ist es für den Staat sogar nötig, internationale Hilfe zu beanspruchen, was die Unabhängigkeit eines Landes stark gefährden kann. (Vgl. Grafik 2,3)

Um die Wahrscheinlichkeit, dass solche Schreckensszenarien plötzlich Wirklichkeit werden, massiv zu reduzieren, müssen wir unser Finanzsystem wieder stabiler gestalten. Dieses Bestreben ist zweifellos im Interesse der ganzen Schweiz. Ein dickes Kapitalpolster und die damit verbundene Wahrnehmung als robustes Institut ist ohne Zweifel auch im Interesse der Banken selbst. Auch wenn wir die Krise erfolgreich gemeistert haben – ich erinnere Sie an die geglückte Stützung der UBS im Herbst 2008 –, ist dies leider keine Garantie, dass künftige Krisen für unser Land ähnlich glimpflich ausgehen werden.

Der Schweizer TBTF-Vorschlag

Aus dieser Betrachtung wird klar: Grosse, vernetzte Finanzinstitute können das Finanzsystem und eine ganze Volkswirtschaft so destabilisieren, dass die Folgen dramatisch sind. Wie können sie sicherer gemacht werden? Und wie kann das Problem der impliziten Staatsgarantie reduziert werden?

Das in der Schweiz vom Bundesrat geschnürte Paket zielt genau auf diese zwei Aspekte.²

Ein zentraler Bestandteil des Schweizer Ansatzes ist, dass systemrelevante Banken ihr Eigenkapital und ihre Liquidität qualitativ und quantitativ signifikant verbessern sowie ihre Risikoexposition gegenüber anderen Banken reduzieren müssen.³ Dies macht die systemrelevanten Banken für die Zukunft stabiler und reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass sie in Schieflage geraten. Zusätzlich zielen organisatorische Massnahmen darauf ab, dass im Krisenfall systemrelevante Funktionen jederzeit erbracht werden können und gleichzeitig eine ordentliche Abwicklung der Grossbank erfolgen kann. Dadurch wird die Notwendigkeit von staatlichen Eingriffen reduziert.

Diese Massnahmen mit ihren unterschiedlichen Ansatzpunkten und Zielsetzungen sind alle aufeinander abgestimmt. Falls die Vorkehrungen zur Verbesserung der Stabilität nicht genügen und es trotzdem zu einer Krise kommt, greifen diejenigen Mechanismen, welche die Weiterführung von systemrelevanten Funktionen gewährleisten.⁴ In ihrer Gesamtheit tragen alle diese Massnahmen dazu bei, dass die Banken ihre Risiken wieder vermehrt selber tragen.

Was sind die Einwände gegen das Massnahmenpaket

Warum aber gibt es von verschiedener Seite dennoch Einwände gegen das Schweizer Massnahmenpaket, wenn doch die Vorteile so offensichtlich sind? Haben diese Massnahmen also auch schädliche Nebenwirkungen?

² Der Vorschlag der Expertenkommission sowie die Botschaft des Bundesrates sind unter www.efd.admin.ch abrufbar.

³ Die neuen Eigenkapitalvorschriften für systemrelevante Banken sollen für das risikogewichtete Eigenkapital wie auch für die Leverage Ratio gelten. Zudem beinhalten die Eigenkapitalvorschriften eine sogenannte progressive Komponente: Je grösser eine Bank, desto höher die Eigenkapitalerfordernis. Die aktuelle Grösse der zwei Schweizer Grossbanken impliziert ein Kapitalerfordernis von 19% der risikogewichteten Aktiven. Davon müssen 10% in hartem Kernkapital (Common Equity) gehalten werden; 9% können in Form von Wandlungskapital (CoCos) gehalten werden.

⁴ Sobald das Common Equity einer Bank unter einen Schwellenwert von 5% fällt, werden die CoCos in Eigenkapital gewandelt, und der „Notfallplan“, der die systemisch relevanten Funktionen vom Rest der Bank trennt, tritt in Kraft.

Einwände und Zweifel vor der Einführung von neuen Regelungen oder Gesetzen gehören zu einer lebendigen Demokratie. Wir wissen vor der Umsetzung nie mit absoluter Sicherheit, wie unsere Wirtschaft oder Gesellschaft auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren wird – eine gewisse Unsicherheit besteht also immer. Gegen das Massnahmenpaket wird beispielsweise der Einwand erhoben, es sei so einschneidend, dass die Kosten für den Übergang zu einem stabileren System zu hoch sein würden. Darüber hinaus werden auch Zweifel in Bezug auf das angeschlagene Tempo und die Wirkung der Regulierungsreform geäussert. Die SNB hat Verständnis für solche Kritik, hält sie aber für übertrieben und weitgehend unbegründet. Lassen Sie mich das im Folgenden erläutern.

Zunächst drei generelle Vorbemerkungen: Erstens ist Regulierung nie für jeden Beteiligten kostenlos. Bei der Analyse von möglichen Regulierungskosten muss aber immer zwischen den *privaten* und den *sozialen* Kosten unterschieden werden: Regulierung muss in der Tat zu Mehrkosten für die Regulierten führen. Dies ist beabsichtigt und macht volkswirtschaftlich Sinn, sofern diese Mehrkosten kleiner sind als der gesamtwirtschaftlichen Nutzen, der mit der Regulierung verbunden ist. Wenn die Regulierung zur Beseitigung oder Reduktion von Marktverzerrungen – wie zum Beispiel bei Subventionen – führt, wird ein volkswirtschaftlich effizienteres Ergebnis herbeigeführt.

Regulierung kann aber – zweitens – mehr oder weniger „kostenbewusst“ konzipiert sein. Im Fall der Schweiz wurde diesem Aspekt ganz besondere Beachtung geschenkt. Beispielsweise kann hierzulande das erforderliche zusätzliche Eigenkapital für die systemrelevanten Banken zu einem grossen Teil in Form von kostengünstigerem Wandlungskapital gehalten werden. Andere, sehr viel weitergehende Massnahmen wie das konkrete Verbot von gewissen Geschäftsaktivitäten oder die Einführung einer Bankensteuer, wie sie in anderen Ländern diskutiert werden, wurden unter anderem auch aus Kostenüberlegungen klar verworfen.

Drittens sind die vorgeschlagenen Massnahmen in ihrem Ausmass keinesfalls übertrieben – im Gegenteil: Die Erhöhung der Eigenmittel würde die bislang rund 98%ige Fremdfinanzierung der Grossbanken nur um drei Prozentpunkte reduzieren: Rund 95% der Bilanzsumme können nach wie vor mit Fremdkapital finanziert werden! Der Vorschlag des Bundesrates impliziert überdies lediglich die Rückkehr der Eigenmittel auf ein Niveau, das die Grossbanken noch bis 1996 übertroffen haben. (Vgl. Grafik 4)

Meine Damen und Herren, betrachten wir nun aber die befürchteten negativen Konsequenzen der vorgeschlagenen Regulierung von Grossbanken doch noch etwas genauer:

Erhöhen sich die Kreditkosten im Inland durch strengere Vorschriften?

Erstens bestehen Bedenken, dass die Erhöhung des erforderlichen Eigenkapitals zu steigenden Finanzierungskosten für die Banken führt. Dabei wird argumentiert, dass dadurch vor allem die Kredite für die Unternehmen und die Haushalte teurer werden sollen. Weil daraufhin die Kreditvergabe zurückginge, würde so das Schweizer Wirtschaftswachstum gebremst.

Gemäss der ökonomischen Theorie existiert ein solcher Zusammenhang nicht zwingend, da mehr Eigenkapital keinen Effekt auf die gesamten Finanzierungskosten einer Bank haben sollte.⁵ Das hier angesprochene Modigliani-Miller-Theorem kann zwar unter anderem wegen der steuerlichen Bevorzugung von Fremdkapital nicht eins zu eins auf die Realität übertragen werden. Dies bedeutet, dass durch mehr Eigenkapital die gesamten Finanzierungskosten tatsächlich steigen würden. Gerade diesem Aspekt hat man mit den vorgeschlagenen Massnahmen betreffend Wandlungskapital aber Rechnung getragen. Sie schaffen bessere Voraussetzungen, damit die Kapitalstruktur einen geringeren Einfluss auf die Finanzierungskosten einer Bank haben wird.

Unabhängig von diesem Ergebnis wird argumentiert: Die durch die Massnahmen angestrebte Reduktion der staatlichen Subvention für die Grossbanken könnte sich in steigenden Kreditzinsen niederschlagen. Dagegen sprechen aber verschiedene Gründe. Einerseits beschränken strukturelle Faktoren im schweizerischen Bankensektor den Spielraum der Grossbanken in der Preisbildung bereits heute: Es sind genug Anbieter für die inländische Kreditvergabe im Markt, was die Margen relativ tief hält. Andererseits führt die Reduktion der Subvention tendenziell zu mehr Wettbewerb. Die heute bestehende Benachteiligung der anderen im Inlandgeschäft tätigen Banken wird reduziert – das Massnahmenpaket schafft also gleich lange Spiesse im Schweizer Kundengeschäft. In diesem Umfeld würde eine Erhöhung der Kreditzinsen bei den Grossbanken zum Verlust von Marktanteilen führen. Der Abbau der Subvention dürfte sich daher eher in tieferen Eigenkapitalrenditen oder in einer Reduktion der Kompensationen des Bankmanagements als in höheren Kreditzinsen bemerkbar machen.

⁵ Vgl. Modigliani, F. und Miller, M. H., 1958: *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment*.

Auch empirisch ist kein Zusammenhang zwischen der Eigenkapitalquote und der Kreditentwicklung ersichtlich: Weder hat sich in der Phase starker, fremdfinanzierter Bilanzausweitung von 1995 bis 2007 das Kreditangebot entsprechend stark erhöht, noch hat es sich in der darauffolgenden Entschuldungsphase verringert. Vor dem Hintergrund, dass die beiden Grossbanken gemäss Verfügung vom Herbst 2008 per 2013 doppelt so hohe Eigenmittel halten müssen, wie es der geltende internationale Mindeststandard (Basel II) vorschreibt, ist diese Beobachtung sehr eindrücklich: Die Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften hatte nach bisherigen Erkenntnissen keinen negativen Effekt auf die Kreditvergabe.⁶ (Vgl. Grafik 5,6)

Mit Blick auf weitere mögliche volkswirtschaftliche Auswirkungen der verschärften Regulierung für Grossbanken stellt sich zudem die Frage, ob und in welchem Ausmass Beschäftigung und Wertschöpfung *in der Schweiz* überhaupt davon betroffen sind. Ein Blick in die Statistik über die Zeit der Ausdehnung der Bilanzen von UBS und CS zwischen 1995 und 2007 zeigt unter anderem, dass es keinen eindeutig positiven Zusammenhang zwischen einerseits Bilanzgrösse und andererseits Arbeitsplätzen dieser Banken im Inland zu geben scheint. Entsprechend muss auch eine durch die strengere Regulierung induzierte Bilanzverkleinerung diesbezüglich nicht zwingend negative Folgen zeitigen. (Vgl. Grafik 7)

Zusammenfassend kann man sagen: Sowohl theoretisch als auch empirisch deutet nichts darauf hin, dass die Schweizer Volkswirtschaft aufgrund der vorgeschlagenen Regulierung negativ betroffen sein wird. Auch wenn in der kurzen Frist – während des regulatorischen Anpassungsprozesses – gewisse Kosten für die Regulierten entstehen, überwiegen langfristig klar die positiven Effekte.

Wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit geschwächt?

Als zweite Sorge steht im Raum, dass die verstärkte Bankenregulierung negative Auswirkungen auf den Schweizer Finanzplatz hätte, wenn sie *relativ gesehen* zum Ausland strenger oder zu streng wäre: Dies führe zu einer Benachteiligung im internationalen Wettbewerb mit weitreichenden Konsequenzen wie einer Schwächung – oder gar einer Redimensionierung – des Schweizer Finanzplatzes. Kundenvermögen und internationale Unternehmen würden ab-

⁶ Auch in Bezug auf die Transmission der Finanzierungskosten der Banken auf die Kunden ist empirisch gesehen kein Zusammenhang ersichtlich: In der Phase, als die Eigenkapitalquoten der Banken kontinuierlich reduziert wurden, hat sich die Differenz zwischen den Fremdkapitalzinsen und den Kreditzinsen nicht verringert (Vgl. Kugler, 2011: Präsentation in Wien).

wandern, da auf dem heimischen Finanzplatz nicht mehr die umfassende Palette an Bankdienstleistungen angeboten werde. Dementsprechend gingen der Schweiz Arbeitsplätze und Wertschöpfungsanteile verloren.

Schlüsselfaktoren für internationale Wettbewerbsfähigkeit

Ein erster wesentlicher Aspekt in der Diskussion über die Auswirkungen von regulatorischen Unterschieden ist, dass für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Banken andere Faktoren mindestens so entscheidend sind: Dazu zählen günstige steuerliche Bedingungen, politische und wirtschaftliche Stabilität, hohe Rechtssicherheit, exzellentes Knowhow in der Vermögensverwaltung und generell hohe Qualitätsstandards im Bankengeschäft. Insgesamt stellt diese „Swissness“ für die Banken einen unabdingbaren Erfolgsfaktor im internationalen Standortwettbewerb dar.

Zweitens sollten wir uns in Erinnerung rufen: Ein länderspezifischer Unterschied in der Bankenregulierung ist keine Neuigkeit. Bereits vor dem Ausbruch der Finanzkrise von 2007 waren die beiden Schweizer Grossbanken in Bezug auf Eigenkapital strengeren Regulierungen unterworfen als ihre Konkurrenten in vielen anderen Ländern. Wie bereits erwähnt hat die FINMA zudem im Herbst 2008 verfügt, dass die beiden Grossbanken per 2013 doppelt so hohe Eigenmittel halten müssen, wie es der geltende internationale Mindeststandard vorschreibt. Der aktuelle Zuschlag respektive „Swiss Finish“ beträgt also 100%!

Diese regulatorischen Unterschiede scheinen in der Vergangenheit dem Schweizer Finanzplatz aber nicht geschadet zu haben. Im Gegenteil: Der „Swiss Finish“ war eh und je Tradition der Schweizer Banken. Stabilität als klarer Standortvorteil hat massgeblich dazu beigetragen, dass Kundenvermögen und Firmen in die Schweiz gekommen sind.

Regulatorische Unterschiede in ihrer Gesamtheit betrachtet

Betrachten wir nun die möglichen Regulierungsunterschiede im Zusammenhang mit den aktuellen Entwicklungen zwischen der Schweiz und dem Ausland etwas genauer. Wie gross sind denn diese tatsächlich?

Eines vorneweg: Letztlich ist die Stossrichtung der internationalen Eigenmittelregulierung überall gleich – mehr Kapital, striktere Risikogewichtung und Beachtung der Systemrelevanz bei der Schärfe der Regulierung. So haben der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und das Financial Stability Board für die internationale Systemrelevanz in Bezug auf das risikogewichtete Eigenkapital einen substanziell über Basel III hinausreichenden Zuschlag festge-

legt.⁷ Dieser Zuschlag berücksichtigt die nationale Systemrelevanz jedoch nicht. Entsprechend muss jedes Land darüber hinaus selbst für einen dem Risiko angemessenen Zuschlag sorgen. Sogar wenn der internationale Zuschlag beispielweise bei lediglich 1% festgelegt würde, hätte dies in Bezug auf das harte Kernkapital einen „Swiss Finish“ von nur 25% zur Folge.⁸ (Vgl. Grafik 8)

Im Gegensatz zur risikogewichteten Eigenkapitalregulierung nimmt die Schweiz bezüglich des absoluten Verschuldungsgrads einer Bank (Leverage Ratio) hingegen keine Vorreiterrolle ein: Beispielsweise haben die USA oder auch Kanada seit langem eine Leverage Ratio eingeführt. In Bezug auf die Leverage Ratio sind diese Länder bislang also strenger als die Schweiz.

Was in der aktuellen Diskussion darüber hinaus häufig vergessen wird: Bankenregulierung beschränkt sich bei weitem nicht nur auf Eigenkapitalvorschriften. Um einen internationalen Vergleich anzustellen, ist vielmehr die Gesamtheit aller Massnahmen entscheidend, die zur Regulierung von (systemrelevanten) Banken vorgeschlagen werden. So führen die USA im Rahmen des „Dodd Frank Act“⁹ eine starke Beschränkung des Eigenhandels ein für Banken, die Einlagen entgegennehmen. In Schweden wurde beispielsweise eine Besteuerung für systemrelevante Banken eingeführt. Diverse weitere Vorhaben wie der Aufbau eines permanenten Rettungsfonds oder tief in die organisatorischen Strukturen von Banken eingreifende Vorgaben sind in der EU in Planung.¹⁰ (Vgl. Grafik 9)

Bei internationalen Vergleichen von Regulierungspaketen ist es also wichtig, dass die Eigenmittelanforderungen nicht isoliert betrachtet werden. Darüber hinaus gehende Massnahmen, die weitreichende Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit darstellen, können gravierende unbeabsichtigte Folgen haben. Damit kosten sie im Endeffekt weit mehr als Massnahmen, die gezielte Anreize schaffen, um den Markt wieder funktionsfähig zu machen.

⁷ Dieser wird in Form von hartem Kernkapital (Common Equity) zu halten sein.

⁸ 10% Common Equity (Schweizer Vorschlag) vs. 7% Common Equity plus – hier als Beispiel - 1% systemrelevanter Zuschlag (Basel III). Dies würde 25% mehr Common Equity für die Schweizer Grossbanken bedeuten.

⁹ Das Reformpaket zur Finanzmarktregulierung in den USA wurde im Sommer 2010 verabschiedet.

¹⁰ Die EU-Kommission schlägt ab 2013 den Aufbau eines permanenten europäischen Bankenrettungsfonds vor. Zudem hat die EU Grössenbeschränkungen für Banken mit Staatshilfe (ING und Commerzbank) sowie Zerschlagungen (ING musste ING Direct USA verkaufen) angeordnet. Bilanzbeschränkungen werden auch für Lloyds Banking Group und Royal Bank of Scotland erwartet. In Grossbritannien hat die Independent Banking Commission (das Äquivalent zur Schweizer TBTF-Expertenkommission) neben hohen Eigenmitteln auch strukturelle Vorgaben vorgeschlagen. So müssen Universalbanken das UK-Retail-Geschäft organisatorisch abtrennen (keine Subsidiarität wie im Vorschlag des Bundesrates).

Eine Analyse der internationalen Unterschiede in der Regulierung zeigt zum einen also, dass eine strengere Eigenmittelregulierung für Schweizer Banken in der Vergangenheit weniger einen Wettbewerbsnachteil, sondern vielmehr einen Wettbewerbsvorteil dargestellt hat. Zum anderen weist eine Betrachtung der diversen regulatorischen *Gesamtpakete* darauf hin, dass die künftigen Anforderungen für international tätige, systemrelevante Finanzinstitute in ihrer Ausgestaltung zwar global unterschiedlich sein werden. Doch in ihrer Schärfe werden sie letztlich nur so weit voneinander abweichen, wie es die länderspezifischen Risiken aus Sicht der jeweiligen nationalen Regulatoren als notwendig erscheinen lassen.

Ist das Tempo bei der Einführung des Schweizer Massnahmenpaketes zu hoch?

Ein dritter Zweifel betrifft das angeschlagene Tempo der Regulierungsreform. Das schweizerische Vorgehen wird teilweise im internationalen Vergleich als übereilt empfunden. Dabei wird unter anderem befürchtet, dass bei der Erarbeitung des Pakets wesentliche Aspekte ausser Acht gelassen wurden und damit in letzter Konsequenz dem TBTF-Problem nicht wirksam begegnet wird.

Zunächst sollte man sich bei dieser Diskussion vor Augen halten, dass die jüngste Krise ihren Tiefpunkt nun bereits vor rund drei Jahren erreicht hatte. Zu argumentieren, der vom Bundesrat präsentierte Vorschlag komme verfrüht, ist daher völlig unangebracht.

Im Gegenteil: Die eingesetzte Expertenkommission hat in intensiver Arbeit einen von allen an ihr beteiligten Kreisen unterstützten Vorschlag entwickelt. Die Verwaltung hat eine gründliche Analyse vorgenommen und eine umfassende Vernehmlassung durchgeführt. Entsprechend konnte der Bundesrat dem Parlament ein ausgereiftes Massnahmenpaket vorschlagen. Dieses Vorgehen entspricht der Schweizer Tradition, das Notwendige zu tun und auf Schnellschüsse zu verzichten. Die konkrete Umsetzung dieser Regeln wird allerdings einige Zeit in Anspruch nehmen. Aufgrund des grossen Problemdrucks in der Schweiz ist es daher nicht zweckmässig, sämtliche Arbeiten in den internationalen Gremien abzuwarten. Es gilt vielmehr, innert nützlicher Frist die bestmöglichen Massnahmen einzuführen, um damit frühzeitig eine signifikante Reduktion dieses Risikos für unser Land zu erreichen.

Bestmöglich sind Massnahmen meiner Ansicht nach dann, wenn sie auf die spezifischen Eigenheiten und Risiken unserer Bankenstruktur Rücksicht nehmen, eine grosse Wirkung erzielen und dabei keine zu hohen Kosten verursachen. Das heute dem Parlament vorliegende Paket genügt diesen Kriterien. Auf der einen Seite basieren die vorgeschlagenen Mass-

nahmen vorwiegend auf bereits bekannten Ansätzen und Instrumenten¹¹, die es seit Jahrzehnten in allen entwickelten Ländern gibt und deren Wirksamkeit ohne Zweifel gegeben ist. Auf der anderen Seite wurden Massnahmen, die ein grosses Potential an unbeabsichtigten Auswirkungen in sich bergen, von der Expertenkommission und vom Bundesrat klar verworfen und nicht in das Paket aufgenommen.

Schluss

Ich komme zum Schluss meiner Ausführungen.

Ein Konkurs einer systemrelevanten Bank hätte für die Schweiz immense und unabsehbare negative Auswirkungen – nicht zuletzt wäre eine staatliche Rettung unumgänglich. Dieses Risiko ist nicht länger tragbar. Daher wurde über die letzten eineinhalb Jahre mit Hochdruck an einem Lösungsansatz zur Entschärfung der TBTF-Problematik gearbeitet. Der Bundesrat hat dem Parlament vor kurzem ein ausgewogenes, gut abgestimmtes Massnahmenpaket zur Beurteilung vorgelegt.

Die integrale Umsetzung dieser Massnahmen wird wirksam zu einer wesentlichen Reduktion des Problems in der Schweiz beitragen. Die Wahrscheinlichkeit einer Grossbankenkrise und der ordnungs- und finanzpolitisch untragbare Zwang zur Staatshilfe im Krisenfall werden mit diesem Gesamtpaket deutlich reduziert, die Marktordnung wiederhergestellt.

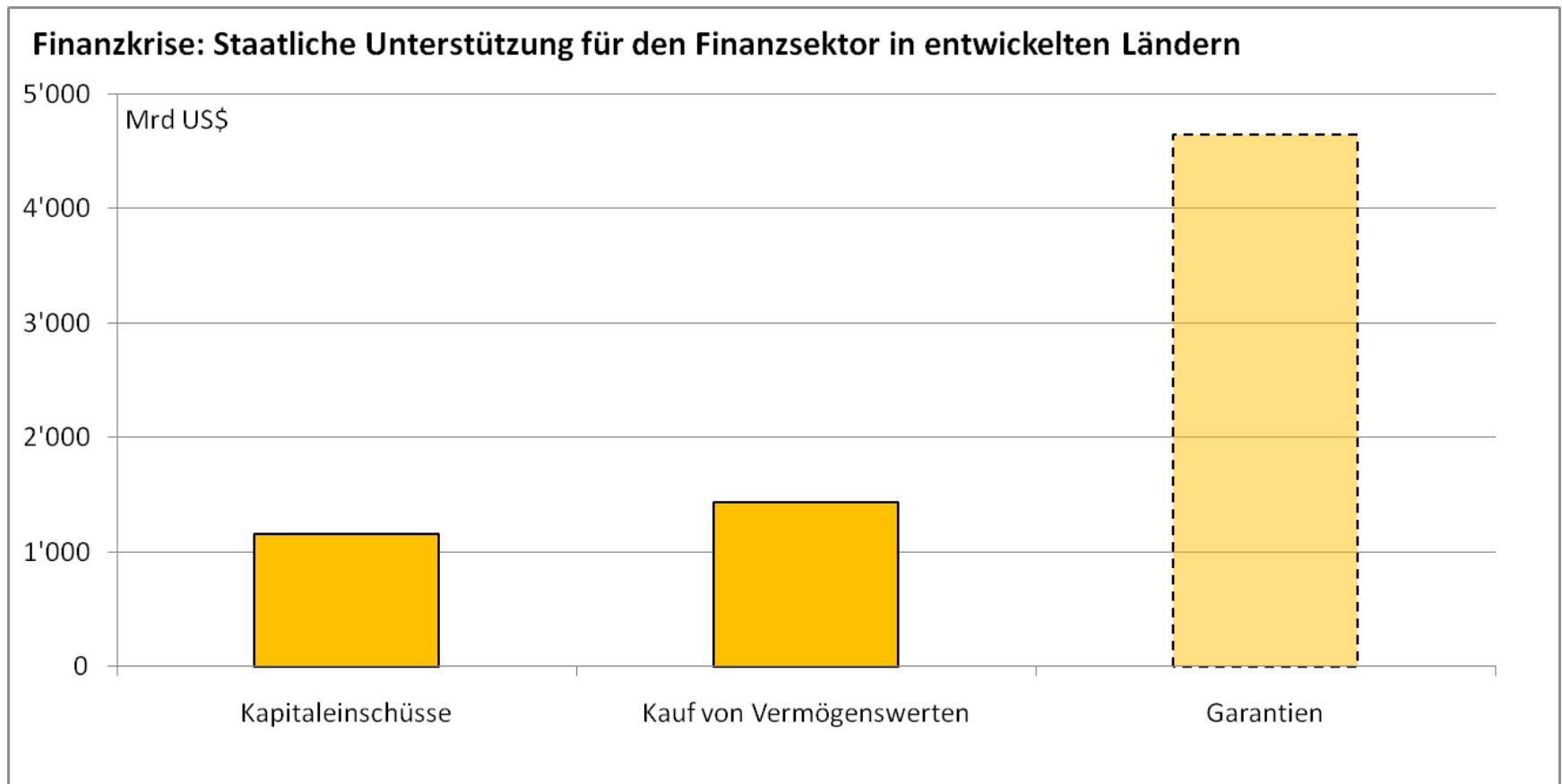
Dabei müssen wir uns bewusst sein, dass Regulierung für die Regulierten nie kostenlos ist. Bedenken über das Ausmass möglicher Auswirkungen sind aus meiner Sicht aber unbegründet. Nicht zuletzt wurde bei der Ausgestaltung der Regulierung den damit verbundenen Kosten Beachtung geschenkt. Insbesondere trägt das neu eingeführte Wandlungskapital dazu bei, die Kosten der erhöhten Eigenmittelanforderungen zu begrenzen. Zudem stellen die organisatorischen Massnahmen keinen übermässigen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit und Verantwortung des Bankmanagements dar. Derartige Massnahmen können nur subsidiär angeordnet werden. Es wird somit nicht über das regulatorische Ziel hinaus geschossen.

Die mit diesem Paket verbundene erhöhte Stabilität trägt dazu bei, dass letztlich nicht nur die Schweiz als solche, sondern auch ihr Finanzplatz deutlich gestärkt wird. Ein Fall UBS darf sich nicht mehr wiederholen. Die vorgeschlagene Regulierungsanpassung wird zudem frühzeitig Rechts- und Planungssicherheit für die Banken schaffen und gleichzeitig eine

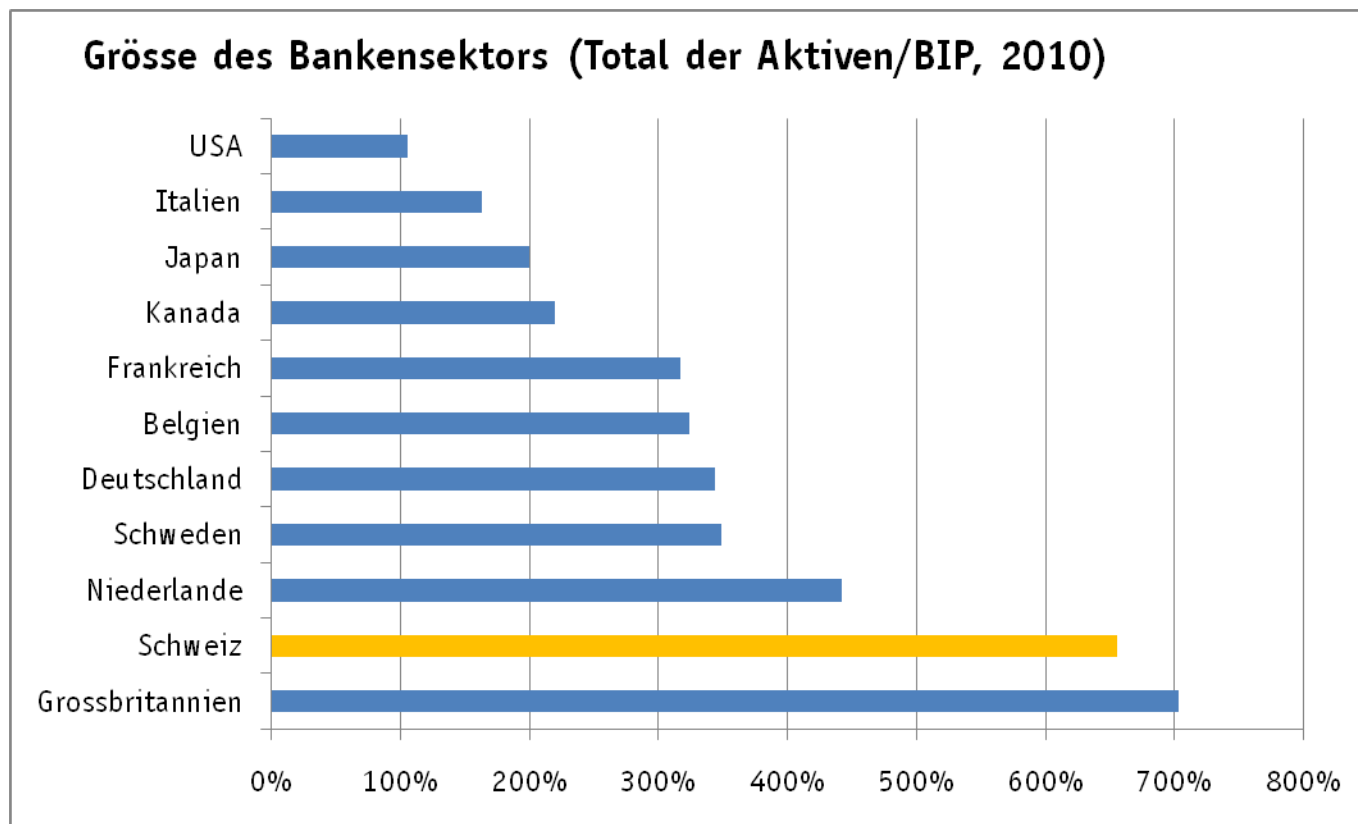
¹¹ Eigenmittel-, Liquiditäts- und Klumpenrisikovorschriften.

vernünftige, nachhaltige Entwicklung des Finanzplatzes fördern. Deren positiven Auswirkungen auf Einkommen und Beschäftigung der gesamten Schweizer Volkswirtschaft in der langen Frist sind hinlänglich bekannt.

Grafik 1



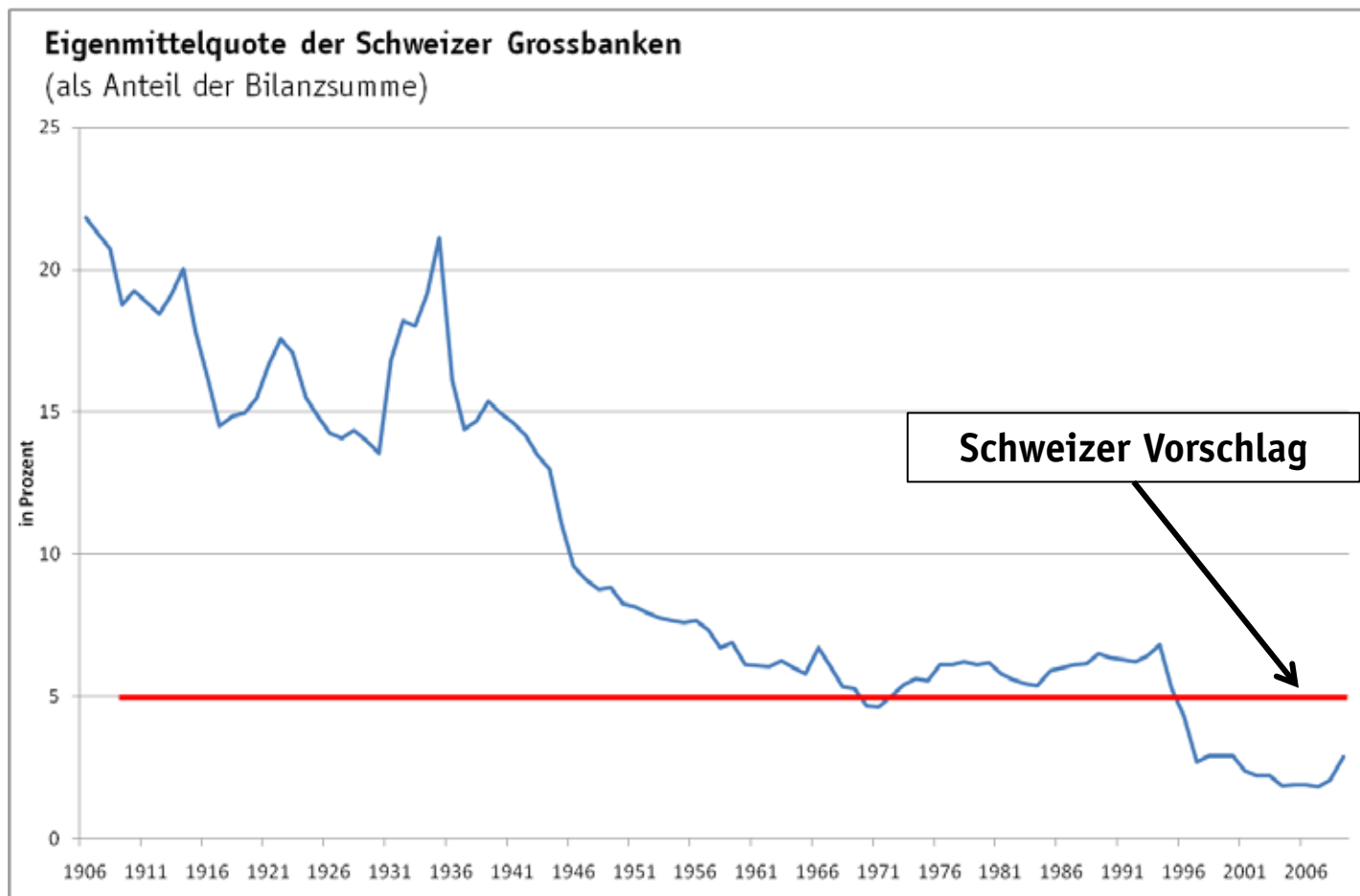
Grafik 2



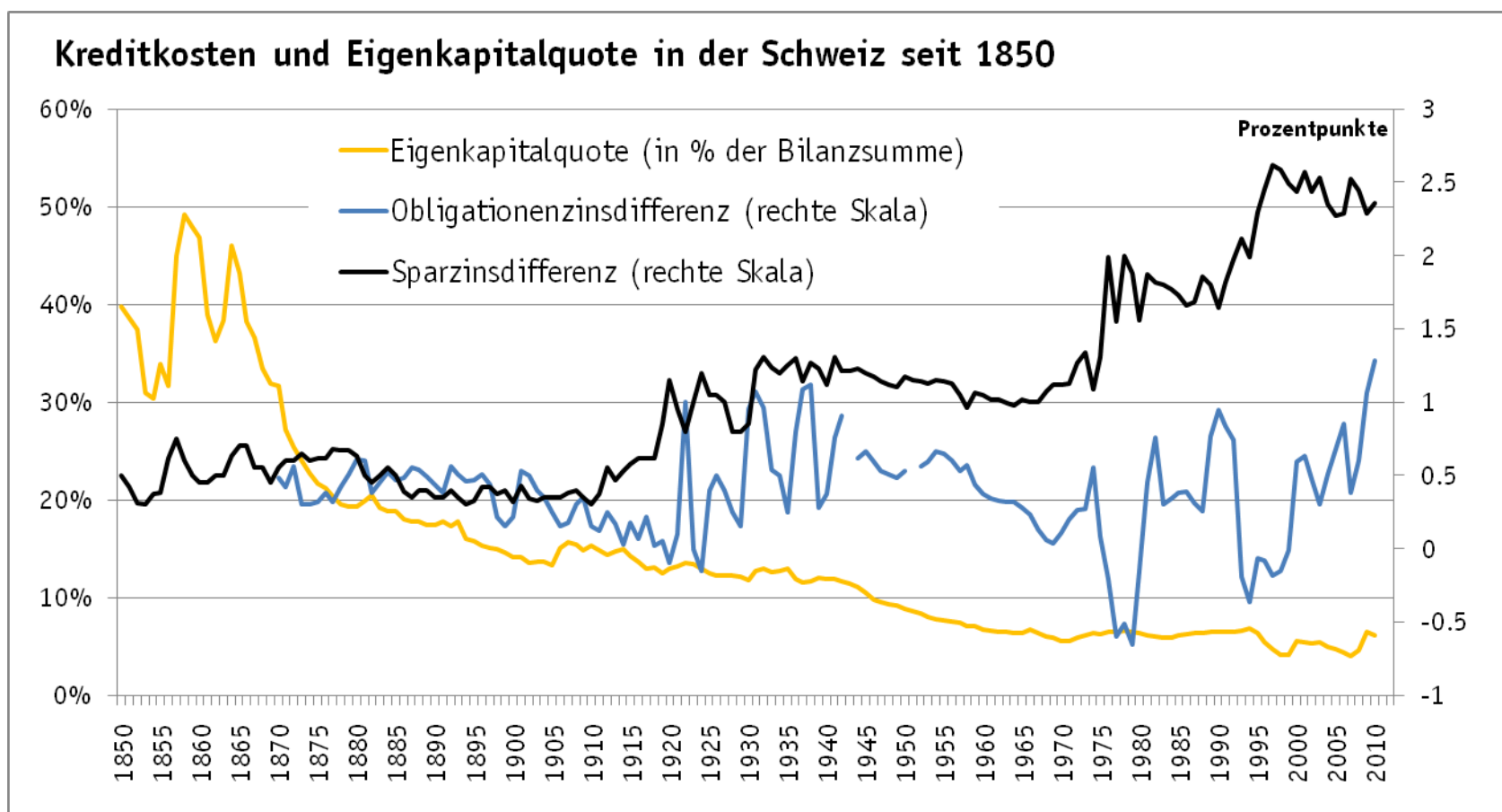
Grafik 3

	Grösse des Bankensektors (Verhältnis der Summe aller Aktiven zum BIP, 2010)	Grösse der zwei grössten Banken (Verhältnis der Summe aller Aktiven zum BIP, 2010)
Belgien*	3.2	2.6
Deutschland*	3.4	1.1
Frankreich*	3.2	1.9
Grossbritannien*	7.0	2.5
Italien*	1.6	1.0
Japan	2.0	0.6
Kanada	2.2	0.8
Niederlande*	4.4	3.3
Schweden*	3.5	2.2
Schweiz	6.6	4.3
USA	1.1	0.3

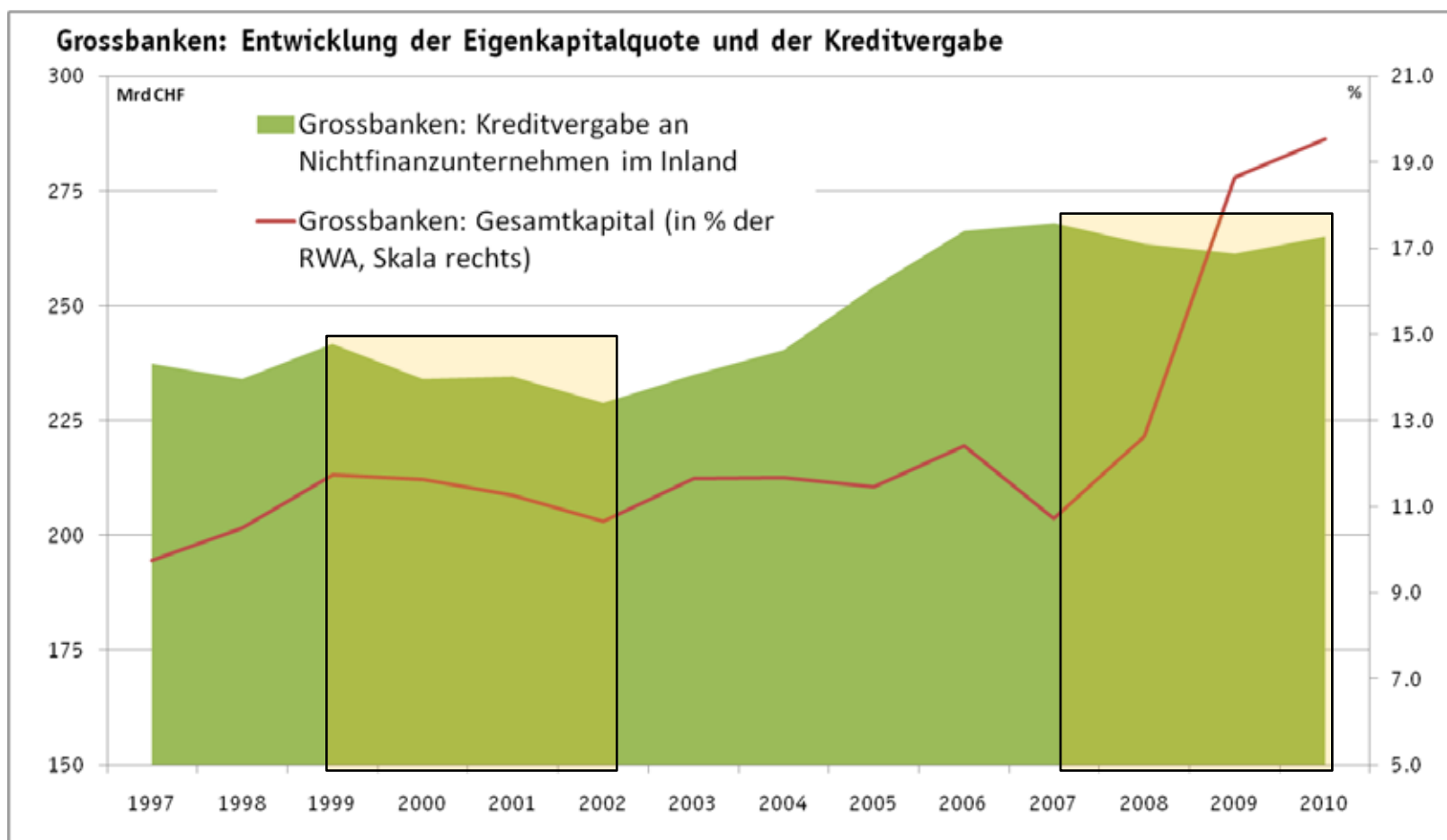
Grafik 4



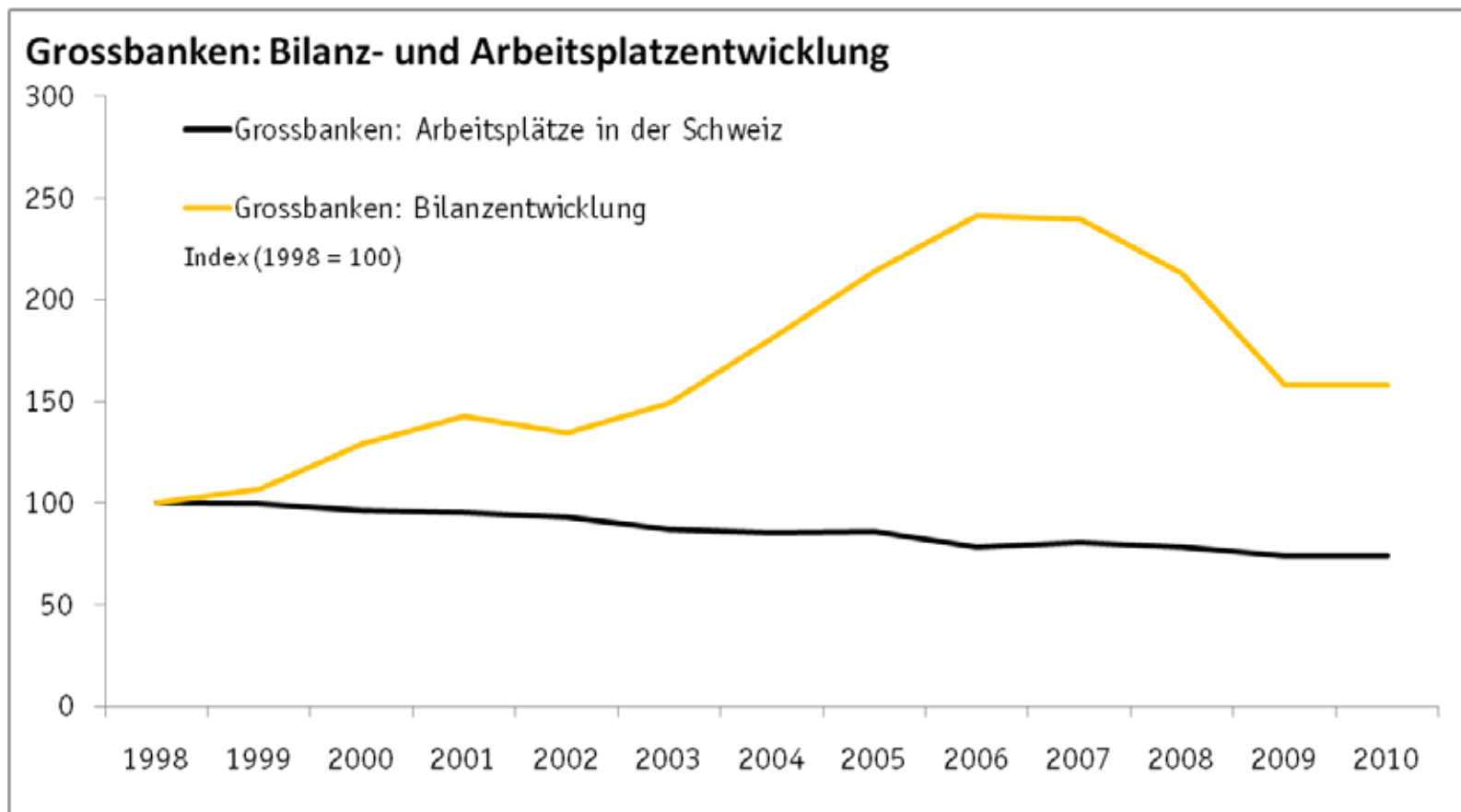
Grafik 5



Grafik 6

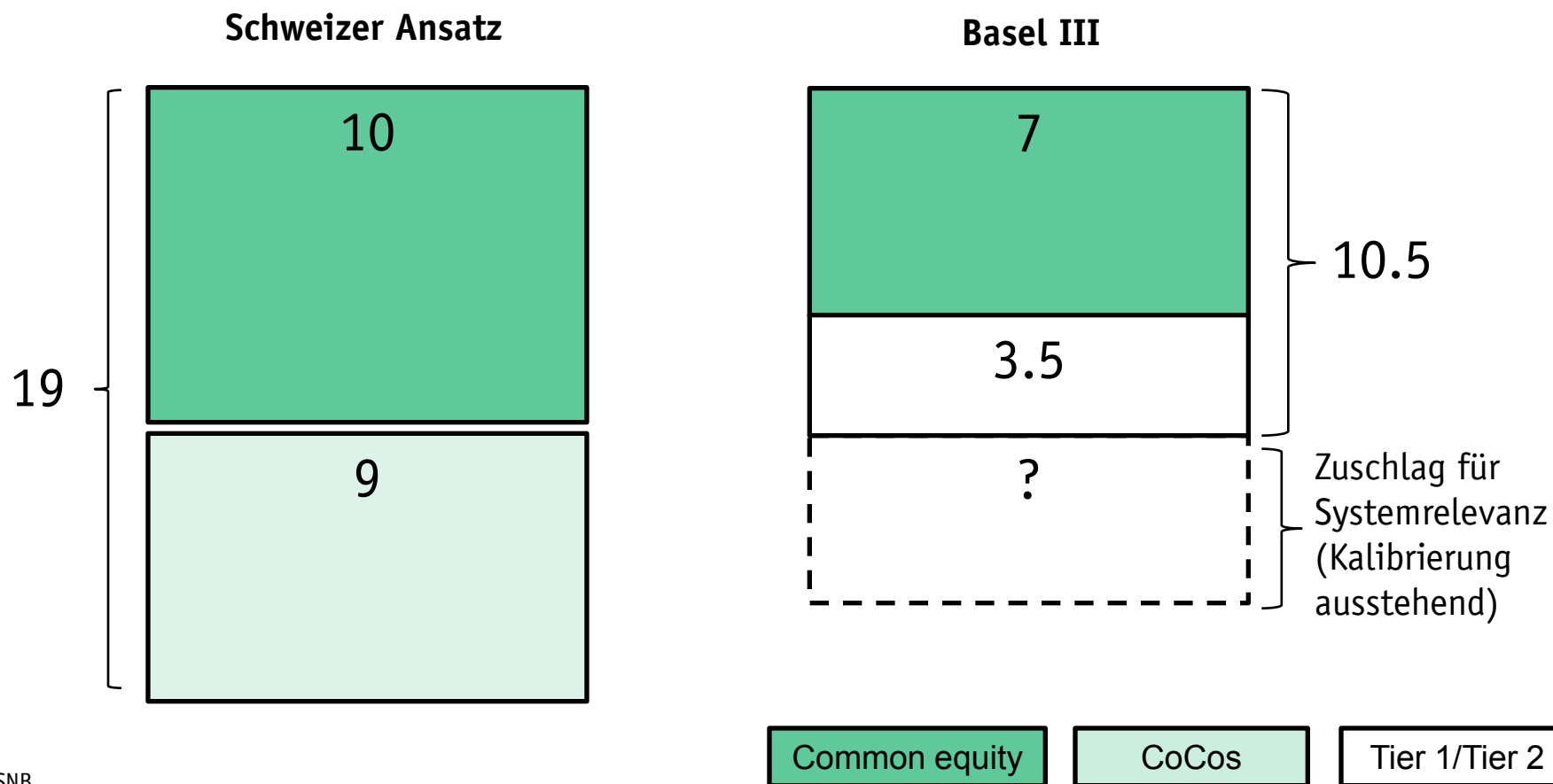


Grafik 7



Grafik 8

Kapitalanforderungen im internationalen Vergleich (in % der RWA)



Grafik 9

Bankenregulierung – mehr als Kapitalanforderungen

Vorgesehene Regulierung	CH	US	EU	Germany	UK
Bankenabgabe	-	-	+	+	+
Eigenkapital	+++	+	+	+	+
Organisation	+	+	+	+++	+++
Trennbankensystem	-	+	-	-	-
Verbot Eigenhandel	-	+	-	-	-
Liquidität/ Risikoverteilung	+	+	+	+	+

+++ Stärker als
internationaler Trend

+ Gemäss
internationalem Trend

- Nicht vorgesehen