

Mediengespräch

Zürich, 16. Dezember 2004

Einleitende Bemerkungen von Niklaus Blattner

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) hat die Aufgabe, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen. Dabei stützt sie sich auf drei Säulen: Die makroprudentielle Überwachung des Bankensektors (Financial Stability Report), die Überwachung systemrelevanter Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme (Systemüberwachung) und die Massnahmen der Krisenbewältigung. Darüber habe ich an der letzten Medienkonferenz berichtet. Heute gebe ich Einblick in die Werkstatt der Systemüberwachung. Dann wende ich mich dem regulatorischen Umfeld zu. Dessen kritische Beobachtung und Mitgestaltung zählt auch zu unseren Aufgaben.

Systemüberwachung: Ein Blick in die Werkstatt

In den letzten Monaten ging es um die Bestimmung der systemisch bedeutsamen Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme. Nur diese Systeme haben die in der Nationalbankverordnung aufgeführten Mindestanforderungen zu erfüllen. Um als systemisch bedeutsam angesehen zu werden, genügt es nicht, dass ein System volkswirtschaftlich wichtig ist, d.h., wir beschränken uns nicht auf die Frage, wie gross die Zahl und der Umfang der über ein System abgewickelten Transaktionen sind, sondern konzentrieren uns darauf, ob das Versagen eines Systems die Versorgung der Wirtschaft mit Liquidität gefährdet. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn den Teilnehmern an einem mangelhaften Zahlungs- oder Effektenabwicklungssystem keine Alternative offen steht. Je geringer die Alternativen, desto gravierender werden die Liquiditätsengpässe und die Gegenpartierisiken. Hinzu kommt der Netzwerkaspekt. Dieser spielt, wenn ein System zwischen andere Systeme geschaltet ist, wie dies z.B. bei der zentralen Gegenpartei SIS x-clear der Fall ist, welche zwischen der Handelsplattform virt-x und dem Wertschriftenabwicklungssystem SECOM steht. Das Versagen eines Zwischenglieds kann die Abläufe der vor- und nachgelagerten Systeme spürbar beeinträchtigen, auch wenn es selbst nur eine geringe direkte Relevanz für die Marktteilnehmer aufweist.

Unsere Untersuchungen führten zu folgenden Ergebnissen: Als systemisch bedeutsam sollen eingestuft werden: das Interbanken-Zahlungssystem Swiss Interbank Clearing System (SIC), das Wertschriftenabwicklungssystem SECOM, die zentrale Gegenpartei SIS x-clear und das Multiwährungszahlungssystem Continuous Linked Settlement System (CLS). Systemisch nicht als bedeutsam eingestuft wird die Postfinance. Dies mag angesichts der

Zürich, 16. Dezember 2004

2

volkswirtschaftlichen Bedeutung des Postzahlungsverkehrs überraschen, ist aber eine direkte Folge der Existenz von Alternativen, d.h. des Bankzahlungsverkehrs, welcher sofort zur Verfügung steht, sollte der Postzahlungsverkehr einmal ernstlich stocken.

Von den systemisch bedeutsamen Systemen wird CLS von den Mindestanforderungen befreit, da es bereits durch die Federal Reserve Bank of New York angemessen überwacht wird und der Informationsaustausch zwischen der New York Fed und der Nationalbank reibungslos verläuft. Durch eine konsequente Vermeidung von Doppelspurigkeiten lässt sich die Überwachungslast bzw. die Regelungsdichte auch im Falle von SECOM und SIS x-clear senken. Die Betreiber dieser Systeme werden als Banken von der Eidgenössischen Bankenkommision (EBK) beaufsichtigt. Die Kooperation zwischen EBK und SNB wird dadurch erleichtert, dass sich die bankengesetzlichen Vorgaben und die Anforderungen der Nationalbankverordnung teilweise ähneln und dass beide Behörden eine Verminderung des Prüfaufwands anstreben. Damit kommen sie auch den Anliegen der überwachten Systeme entgegen. Nachzutragen bleibt, dass neben der von uns anzuhörenden EBK auch alle geprüften Systeme Gelegenheit haben, zu unserer Einstufung der Systeme Stellung zu nehmen. Die endgültige Einstufung wird zu Beginn des nächsten Jahres erfolgen.

Basel II: Eine unendliche Geschichte?

Die Nationalbank begleitet die Umsetzung der Empfehlungen zur internationalen Konvergenz der Eigenmittelmessung und der Standards der Eigenmittelunterlegung, d.h. von Basel II. Die Nationalbank stellt nicht nur ein Mitglied des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Als Behörde, welche sich für die Systemstabilität einsetzt, trägt sie auch Mitverantwortung für eine angemessene Umsetzung von dessen Empfehlungen.

Die Grundhypothesen der EBK, wonach die geltenden Vorschriften reformbedürftig und die Empfehlungen des Basler Ausschusses mit Augenmass umzusetzen sind, wobei gleichzeitig eine Verwässerung der auf die Senkung der Insolvenzrisiken abzielenden Eigenmittelvorschriften vermieden werden muss, sind unbestritten. Wir sind überzeugt, dass es den direkt Beteiligten, d.h. der EBK und den Banken, auch dieses Mal wieder gelingen wird, sich innert der vorgesehenen Frist auf pragmatische und sachlich akzeptable Lösungen zu einigen.

Im Blick auf die weitere Zukunft ist anzumerken, dass die aktuelle Reform die Komplexität der Eigenmittelvorschriften weiter steigert. Zwar ist das Potenzial der Eigenmittelregulierung noch nicht ausgeschöpft. Doch sollten in Zukunft auch andere Wege geprüft werden. Viel verspricht insbesondere eine Ergänzung des Eigenmittelansatzes durch eine Verbesserung des Liquiditätsmanagements der Banken. Mängel im Liquiditätsmanagement können Probleme aufwerfen, welche mit Eigenmitteln nicht zu lösen sind. Dass solche Überlegungen vor allem von Zentralbanken angestellt werden, überrascht nicht. Schliesslich ist die Sorge um die Liquidität für Zentralbanken typisch. Auf Makroebene ist die Aufrechterhaltung der Liquiditätsversorgung eine geldpolitische Aufgabe. Auf Mikroebene ist es dagegen die Aufgabe jeder Bank, ihre Zahlungsfähigkeit auf die Risiken abzustimmen. Dies verlangt nach einer korrekten Erfassung der Liquiditätsrisiken, nach deren Management und nach der Bereitstellung von Vermögenswerten, welche sich im Bedarfsfall als Sicherheiten eignen. Die Verringerung der Liquiditätsrisiken sollte deshalb eine erhöhte Aufmerksamkeit

Zürich, 16. Dezember 2004

3

der Zentralbanken und Aufsichtsbehörden der G-10-Länder finden. Von besonderer Relevanz ist dieses Anliegen für systemrelevante und international tätige Banken.

Integrierte Finanzmarktaufsicht: Wie weiter?

Mittlerweile hat der Bundesrat über das weitere Vorgehen in der Sache Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) entschieden. Demnach wird das Finanzdepartement bis Ende nächsten Jahres eine Botschaft ausarbeiten und dem Bundesrat vorlegen, welche die ersten beiden Teilberichte der Kommission Zimmerli (Schaffung einer integrierten Finanzmarktaufsicht und Sanktionen) umfassen soll. Der dritte Teilauftrag, d.h. die Prüfung der Erweiterung der prudentiellen Aufsicht, soll später behandelt werden.

Der Bundesrat nimmt verschiedene Anliegen der Nationalbank auf. Insbesondere hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsleitung hat sich der Bundesrat der Auffassung der Nationalbank angenähert, welche Wert darauf legt, die Verfügungskompetenz bei der Geschäftsleitung zu belassen. Der Aufsichtsrat ist als Milizorgan zwangsläufig Interessenkonflikten unterworfen. Diese können sich bei Verfügungen im Einzelfall als hinderlich erweisen. Volle Entfaltungsmöglichkeiten für die Erfahrungen und für das Wissen des Aufsichtsrates sehen wir demgegenüber anlässlich der Beratung von Grundsatz-, Budget- und wichtigen Personalfragen. Des weitern unterstützen wir eine verstärkte Budgetautonomie der FINMA. Dabei lassen wir uns von der Überzeugung leiten, dass ein Finanzplatz von der Komplexität und Bedeutung der Schweiz nach einer den Banken und Versicherungen ebenbürtigen Kompetenz auf Stufe von Aufsichtsrat und Geschäftsleitung verlangt.

Die Nationalbank unterstützt das FINMAG-Projekt. Weiterhin ist für uns die Integration der Finanzmarktaufsicht aber kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zu deren Verbesserung. Sollte es sich im Laufe der Arbeiten, sei es im Abschnitt der Sanktionen oder der prudentiellen Aufsicht, zeigen, dass die angestrebte Reform so schwerfällig wird, dass das aktuelle Niveau der Bankenaufsicht gefährdet wird, behalten wir uns eine Neubeurteilung des Vorhabens vor.

Schlussbemerkung

Meine Ausführungen waren geprägt vom Anliegen der Nationalbank, anlässlich öffentlicher Interventionen Mass zu halten. Wir begrüssen es, dass der Bundesrat im FINMAG verlangt, dass die Regulierungsfolgen neuer Vorhaben geprüft werden. Die laufende Reform der Eigenmittelvorschriften wird durch internationale Standards getrieben (Basel II). Es obliegt der EBK und den Banken, die sachlich richtigen und tragbaren Lösungen zu finden. Was darüber hinaus noch kommt, ist durch die G-10-Gremien vorzubereiten. Direkt betroffen von der Forderung des Masshaltens ist die Nationalbank bei der Überwachung der Zahlungs- und Effektenabwicklungssysteme. Mittels einer am Gesetz orientierten Interpretation des Begriffs der Systemrelevanz, einer engen Zusammenarbeit mit der EBK und unter Berücksichtigung der Leistungen ausländischer Überwachungsbehörden tragen wir unsererseits zu Verminderung der Regulierungslasten bei. Diesen Weg werden wir auch in Zukunft nicht verlassen.