

Mediengespräch

Zürich, 10. Dezember 2009

Einleitende Bemerkungen von Philipp Hildebrand

1. Einleitung

Im Sommer dieses Jahres sprachen wir im Rahmen des Mediengesprächs von einer allmählichen Beruhigung des allgemeinen Finanzmarktumfelds bei gleichzeitig unsicheren Zukunftsaussichten. Seitdem beobachten wir die Rückkehr einer Mehrheit von Banken zur Profitabilität. Die noch vor gut einem Jahr beinahe täglich zu vernehmenden Schreckensmeldungen sind verschwunden. Die Versuchung, zur Tagesordnung überzugehen, ist gross.

Wir dürfen aber nicht vergessen, dass das internationale Finanzsystem vor gut einem Jahr kurz vor dem Kollaps stand. Hilfspakete für Banken in einem bisher nie dagewesenen Umfang wurden geschnürt. Der dramatische Einsturz der globalen Konjunktur erforderte ausserordentliche geld- und fiskalpolitische Gegenmassnahmen, die bis heute aufrecht erhalten werden müssen. Der Zusammenbruch des Finanzsystems wurde knapp verhindert; die Gefahr einer grossen Depression gebannt.

Diese Erfahrung führt uns allen vor Augen, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit stärker als bisher die Entwicklung des internationalen Finanzsystems prägen muss. Dies ist nicht nur im Interesse von Regierungen und Steuerzahlern, sondern auch im ureigenen Interesse des Finanzsystems. Denn es ist nicht auszuschliessen, dass eine zukünftige Krise die vorhandenen Kapazitäten der Geld- und Fiskalpolitik übersteigt und eine Rettung von systemrelevanten Banken nicht mehr möglich sein wird.

2. Internationales Vorgehen

Über die Ziele zukünftiger Regulierungsmassnahmen herrscht deswegen breiter internationaler Konsens zwischen den zuständigen Behörden. Unter aktiver Mitwirkung der Schweiz hat das Financial Stability Board (FSB) diese Ziele eindeutig formuliert. Das Finanzsystem muss so weit gebracht werden, dass es zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum beiträgt. Es darf nie wieder so hohe Risiken bei gleichzeitig so geringen Sicherheitspuffern vorweisen. Darüber hinaus muss verhindert werden, dass Gewinne privatisiert, die Verluste aber von der Allgemeinheit getragen werden.

Grundsätzlich lassen sich zwei verschiedene Ansätze zur Erreichung dieser Ziele unterscheiden. Auf der einen Seite stehen präventive Massnahmen, die auf die Reduzierung der Wahrscheinlichkeit eines Bankenzusammenbruchs oder einer systemischen Krise abzielen. Um diese Wahrscheinlichkeit zu reduzieren, müssen Sicherheitspuffer erhöht werden. Dies kann beispielsweise durch höhere Kapital- und Liquiditätsanforderungen erreicht werden.

Zürich, 10. Dezember 2009

2

Auf der anderen Seite stehen Massnahmen, die zur Reduktion der Kosten einer Krise dienen, wenn sie denn einmal eingetreten ist.

2.1 Prävention

Die Umsetzung präventiver Massnahmen ist auf internationaler Ebene bereits weit fortgeschritten. So hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, im Einklang mit den Entscheidungen der G20 und des FSB, wichtige Massnahmen im Bereich der Kapital- und Liquiditätsregulierung erarbeitet. Das entsprechende Konsultationspaket wird Anfang 2010 publiziert.

Zu den kapitalstärkenden Massnahmen gehören die strengere Kalibrierung von Risikogewichten zur Bestimmung regulatorisch erforderlicher Eigenmittel, die Verbesserung der Qualität dieses Kapitalpuffers sowie eine direkte Beschränkung des Verschuldungsgrads (Leverage Ratio). Die kombinierte Wirkung all dieser Massnahmen wird vom Basler Ausschuss im Laufe des Jahres 2010 analysiert, um die gesamten Eigenmittelanforderungen zu kalibrieren.

Massnahmen der Liquiditätsregulierung zielen darauf ab, die Liquidität der Finanzinstitute gerade in Krisenzeiten sicherzustellen. Der Basler Ausschuss schlägt einen globalen Mindeststandard für die Liquiditätsregulierung vor. Damit soll garantiert werden, dass Finanzinstitute einen Liquiditätspuffer aufbauen, der es ihnen erlaubt, in kurz- und mittelfristigen Stressszenarien liquide zu bleiben.

Konsistent mit den Beschlüssen des Basler Ausschuss haben wir in der Schweiz strengere risikogewichtete Kapitalanforderungen, ergänzt durch eine Leverage Ratio, bereits umgesetzt. Die Kapitalanforderungen sind antizyklisch gestaltet, d.h. Banken müssen in guten Zeiten Kapitalpuffer aufbauen, die über einem gewissen Mindestniveau liegen. In schwierigen Zeiten dürfen die Kapitalpuffer dagegen unter das Niveau der guten Zeiten fallen. Eine neue Liquiditätsregulierung befindet sich zur Zeit in der Test- und Kalibrierungsphase. Die neue Liquiditätsvorschrift berücksichtigt alle liquiditätsrelevanten Bilanz- und Ausserbilanzpositionen und basiert so weit wie möglich auf den bankinternen Liquiditätsmanagementansätzen. Sie macht die Grossbanken damit robuster gegenüber Störungen auf dem Interbankenmarkt und Abflüssen von Einlagen grösseren Ausmasses. Eine längerfristige Finanzierung sowie Wertschriften mit höherer Bonität, mit denen selbst in einem gestressten Marktumfeld Liquidität generiert werden kann, werden begünstigt. Diese neue Vorschrift soll im 2.Quartal 2010 in Kraft treten.

Meine Damen und Herren, diese Fortschritte und der breite Konsens auf internationaler Ebene sind sicherlich positiv zu bewerten. Sie betreffen bislang aber nur präventive Massnahmen. Wie eingangs erwähnt, dienen solche Massnahmen dazu, die Wahrscheinlichkeit des Eintretens einer Krise zu verringern. Sie können eine Krise aber nicht in jedem Fall verhindern. Eine neue Krise wird unweigerlich kommen und wir müssen darauf vorbereitet sein.

3. Resolution-Massnahmen notwendig; "too big to fail" wichtigste Herausforderung

Wir benötigen deshalb Werkzeuge, welche die Kosten einer Krise deutlich reduzieren. Denn die Hinterlassenschaft der jetzigen Krise ist ein Bankensystem mit global tätigen Grossin-

Zürich, 10. Dezember 2009

3

stituten, die nun über eine faktische Staatsgarantie verfügen. Die Tatsache, dass systemrelevante Banken über eine faktische Staatsgarantie verfügen, wird mittlerweile auch vom Bankensektor offen als Problem anerkannt. Eine solche Staatsgarantie steht im Widerspruch zum Grundgedanken einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Dieser Zustand kann nicht toleriert werden. Ein Finanzinstitut – auch ein grosses – muss scheitern können, ohne dass das Finanzsystem oder die Realwirtschaft existenziell bedroht werden.

Welche Risiken systemrelevante Banken für die Stabilität des Finanzsystems sowie die Volkswirtschaft im Allgemeinen darstellen, hat sich in den letzten zwei Jahren nur allzu deutlich gezeigt.

Erstens, systemrelevante Institute haben grundsätzlich einen Anreiz, exzessive Risiken einzugehen (Moral Hazard). Die Materialisierung dieser Risiken kann – wie geschehen – zu Verlusten in einer unvorstellbaren Grössenordnung führen. Zweitens, die potentiellen Kosten von Stützungsmaßnahmen für systemrelevante Banken sind enorm. Drittens, je grösser die systemrelevanten Institute im Vergleich zur Grösse eines Staates sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese Kosten die Kapazität eines einzelnen Staates übersteigen („too big to rescue“-Problematik).

Die Führer der G20 Länder haben die Bedeutung dieser Risiken frühzeitig erkannt und das Financial Stability Board mit der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für die „too big to fail“- und „too big to rescue“-Problematik bis Ende Oktober 2010 beauftragt.

In dem Anfang November dieses Jahres publizierten Zwischenbericht konzentriert sich das FSB auf drei Lösungselemente. Daneben verfolgt es aufmerksam die Entwicklung weiterer Lösungsvorschläge auf nationaler und internationaler Ebene.

Die Möglichkeit, ein in Schieflage geratenes, grenzüberschreitend aktives Finanzinstitut geordnet abzuwickeln, ist aus Sicht des FSB ein wichtiges Lösungselement der „too big to fail“- und „too big to rescue“-Problematik. Hierfür ist eine effektive Kommunikation zwischen den betroffenen Aufsichtsbehörden sowie die vorausschauende Ausarbeitung von Notfallplänen unabdingbar. Global anerkannte, in allen Rechtssprechungen durchsetzbare, Vorschriften für die Auflösung eines systemrelevanten Instituts sind sicherlich ein hehres Ziel. In der Realität werden aber verschiedene nationale Vorschriften in diesem Bereich weiterexistieren. Die gegenseitige Anerkennung miteinander kompatibler, nationaler Vorschriften und die damit verbundene Anpassung von Strukturen und Prozessen erscheint aus unserer Sicht ein realistischeres Ziel zu sein.

Als zweites Lösungselement schlägt das FSB vor, die Erhöhung von Kapital- und Liquiditätsanforderungen durch verschiedene Massnahmen zu ergänzen, die an den Organisationsstrukturen von systemrelevanten Finanzinstituten ansetzen. Solche Massnahmen könnten z.B. die Möglichkeit schaffen, die für das Funktionieren der Volkswirtschaft wichtigen Funktionen herauszulösen und die restlichen Teile zu liquidieren.

Als drittes Lösungselement sieht das FSB eine Finanzmarktinfrastuktur, die derart ausgestaltet ist, dass sie die destabilisierenden Auswirkungen im Falle eines Bankenzusammenbruchs so weit wie möglich minimiert. Eine spezielle Rolle können hier zentrale Gegenparteien spielen. So haben in Märkten, die über eine zentrale Gegenpartei abgerechnet wer-

Zürich, 10. Dezember 2009

4

den, alle Marktteilnehmer anstelle unzähliger bilateraler Geschäftsbeziehungen nur noch eine einzige Gegenpartei. Die Komplexität des Finanzsystems wird erheblich reduziert. Noch wichtiger ist aber, dass die zentrale Gegenpartei im Falle eines Bankenzusammenbruchs garantiert, die gegenüber den anderen Marktteilnehmern eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen und damit den klassischen Dominoeffekt eliminiert. Zusammen mit anderen Notenbanken und Aufsichtsbehörden unterstützt die Nationalbank daher die laufenden Bemühungen der Banken, den riesigen Markt der ausserbörslich gehandelten Derivate vermehrt über zentrale Gegenparteien abzurechnen. Dass diese zentralen Gegenparteien über ein äusserst solides Risikomanagement verfügen müssen – und daher auch ihren Preis haben – versteht sich von selbst. Denn auch eine zentrale Gegenpartei könnte in Gefahr kommen auszufallen. Da die Konsequenzen eines solchen Ausfalls fatal wären, müssen zentrale Gegenparteien ausreichende finanzielle Ressourcen aufweisen, um selbst bei extremen Marktbedingungen den Ausfall der grössten Marktteilnehmer verkraften zu können.

4. Politische Verantwortung

Um die gerade skizzierten Ansätze zur Lösung der „too big to fail“- und „too big to rescue“- Problematik nicht nur in internationalen Gremien wie dem FSB oder dem Basler Ausschuss, sondern auch auf nationaler Ebene, gemeinsam mit der FINMA, aktiv voranzutreiben, setzt die SNB substantielle Ressourcen ein. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Bankensektors mit zwei Grossbanken, die eine zentrale Position im inländischen Kredit- und Depositenmarkt einnehmen, ist die „too big to fail“- und die „too big to rescue“-Problematik in der Schweiz besonders akut.

Wir müssen uns daher deutlich vor Augen halten, dass eventuell Massnahmen notwendig sein werden, die über einen internationalen Standard hinausgehen. Wir sind deshalb auf die Unterstützung der Politik angewiesen, um unser Finanzsystem im Hinblick auf die „too big to fail“- und die „too big to rescue“-Problematik belastbarer und stabiler zu machen. Gelingt dies, wird die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Bankensektors nachhaltig durch ein grösseres Mass an Sicherheit, Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit gestärkt. Die Einsetzung einer Expertenkommission zum Thema „too big to fail“ durch den Bundesrat ist ein erster wichtiger Schritt, den wir begrüssen. Die Bereitschaft der Grossbanken aktiv an der Erarbeitung von Lösungsansätzen der „too big to fail“- und „too big to rescue“- Problematik mitzuwirken, ist ebenfalls willkommen. Diese jüngsten Entwicklungen zeigen deutlich die Dringlichkeit dieser Probleme.

Meine Damen und Herren, wenn es uns nicht gelingt das Finanzsystem grundlegend zu reformieren, ist zu befürchten, dass eine zukünftige Krise noch grösseren Ausmasses eine solch starke protektionistische und regulatorische Gegenreaktion auslöst, dass sogar das marktwirtschaftliche System, dem wir unseren Wohlstand verdanken, Schaden nimmt. Wir sind es kommenden Generationen schuldig etwas gegen diese Gefahr zu unternehmen. Nichts zu tun, ist keine Option.