

Embargo: 24. März 2010, 17.00

**Bankenregulierung:
Was ging schief? Was wird besser?**

Thomas J. Jordan*

Vizepräsident des Direktoriums

Schweizerische Nationalbank

Referat

Forum für Universität und Gesellschaft

Bern, 24. März 2010

© Schweizerische Nationalbank, Bern 2010

* Der Referent dankt Frau Dr. Stefanie Behncke und Herrn Dr. Robert Bichsel für die wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Referats.

Einleitung

Ich freue mich sehr, heute beim Forumsgespräch an der Universität Bern teilnehmen zu können und möchte mich bei den Organisatoren, Herrn Prof. Dr. Leutwyler und Frau Dr. Dubach, für die Einladung bedanken.

Die Finanzkrise hat immensen Schaden verursacht. Im Bankensystem sind weltweit enorme Verluste entstanden und viele Länder gingen durch die schwerste Rezession seit dem zweiten Weltkrieg. Milliarden von Steuergeldern mussten für die Stabilisierung des Finanzsystems eingesetzt werden. Auch in der Schweiz sind Verluste nicht nur für die beiden Schweizer Grossbanken, sondern auch für die ganze Volkswirtschaft entstanden. Die Wirtschaftsaktivität ist drastisch eingebrochen, die Arbeitslosigkeit ist stark gestiegen und es musste ein Rettungspaket für die Grossbank UBS geschnürt werden. Es drängt sich damit die Frage auf, was schief gegangen ist.

Was schief gegangen ist lässt sich in einem Satz sagen: Viele Banken sind exzessive Risiken eingegangen, deren Folgen sie nicht selbst tragen konnten. Der Staat musste intervenieren, da ihr Untergang mit unvorstellbaren Kosten für die Volkswirtschaft und das Finanzsystem verbunden gewesen wäre. Diese Banken wurden damit als sogenannt too-big-to-fail (TBTF) wahrgenommen. Die bestehende Regulierung auf der anderen Seite hat Banken nicht davon abhalten können, diese Risiken einzugehen.

Daraus folgt auch, was besser werden muss: Banken müssen in Zukunft selbst die Folgen der von ihnen eingegangenen Risiken tragen und ein Untergang einer Bank darf die Stabilität des Finanzsystems nicht mehr gefährden. Unabhängig davon, ob sie Gewinne oder Verluste schreiben, müssen Banken die Verantwortung für ihr Handeln übernehmen, ohne dass staatliche Rettungspakete notwendig werden. Dieses Ziel zu erreichen ist eine grosse Herausforderung, insbesondere weil durch die Finanzkrise Staatsgarantien für systemrelevante Institute de facto explizit gemacht worden sind.¹

Manch einer von Ihnen mag skeptisch sein und sich fragen, ob dieses Ziel durch Verschärfungen der Regulierungsvorschriften überhaupt erreicht werden kann. Diese Skepsis ist berechtigt. So mussten wir doch in den letzten zwei Jahren erfahren, dass die bestehenden Bankenvorschriften den Ausbruch der Finanzkrise nicht verhindern konnten.

¹ 'We agree to take decisive action and use all available tools to support systemically important financial institutions and prevent their failure.', G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors Plan of Action, 10. Oktober 2008.

Es war auch schon vor dem Konkurs der Lehman Brother's bekannt, dass Banken einen Anreiz haben, hohe Risiken einzugehen. Es bestand allerdings eine erhebliche Unsicherheit über das tatsächliche Ausmass der eingegangenen Risiken und deren potentiellen Folgen für das Finanzsystem. Sicherlich, es gab einige Vermutungen über mögliche Schwachstellen der Regulierung. Diese blieben jedoch Vermutungen; es fehlte die Evidenz. Erst durch die Krise wurden die schlimmsten Vermutungen bestätigt und die Schwachstellen der Regulierung schonungslos aufgedeckt.

Angesichts dieser Beweislage und der enormen Kosten der Krise bin ich fest davon überzeugt, dass wir die nun offensichtlichen Schwachstellen der bisherigen Regulierung jetzt beheben müssen. Zudem haben faktische Staatsgarantien die Notwendigkeit zu handeln noch dringlicher gemacht. Grosse Banken haben – im Glauben, bei Problemen Staatshilfen zu erhalten - nun noch grössere Anreize, exzessive Risiken einzugehen. Dadurch wird das Risiko einer neuen Krise erhöht und das marktwirtschaftliche Grundprinzip des Wettbewerbs ausgehöhlt: Eine Marktwirtschaft kann nur dann effizient funktionieren, wenn Unternehmen bei gravierenden Fehlentscheiden in Konkurs gehen und durch den Markt liquidiert werden können. Dies gilt auch und insbesondere für Banken.

Durch eine tiefgreifende Reform der Bankenregulierung werden sich Krisen zwar nicht vermeiden lassen. Wenn es uns jedoch gelingt sicherzustellen, dass Banken in Zukunft eingegangene Risiken wieder selbst tragen müssen, wird die Krisenanfälligkeit unseres Finanzsystems und das Ausmass zukünftiger Krisen deutlich abnehmen.

Im folgenden werde ich erläutern, warum Banken reguliert werden und welche Schwachstellen der bestehenden Bankenregulierung prioritär behoben werden müssen.

Regulierung von Banken: Gründe und Geschichte

Lassen Sie mich nun kurz erläutern, warum wir überhaupt eine Bankenregulierung benötigen und Laissez-faire im Bankensektor keine gangbare Alternative ist.

Banken bieten wichtige Dienstleistungen wie Kredite und Zahlungsverkehr an und sind dadurch mit anderen Sektoren eng verflochten. Deswegen kann sich eine Bankenkrise leicht zu einer gesamtwirtschaftlichen Krise entwickeln.

Banken sind fragiler als andere Unternehmen, da eines ihrer Hauptgeschäfte darin besteht, kurzfristig kündbare Einlagen in langfristige Kredite umzuwandeln. Wenn alle Einleger gleichzeitig ihre Einlagen abheben, ist eine Bank gezwungen, schnell ihre illiquiden Aktiva

zu veräussern. Unversehens kann ein solcher Bank-Run zu ihrem Untergang führen. Und noch schlimmer: Wegen ihrer volkswirtschaftlichen Verflechtungen kann eine Bank andere Banken und andere Sektoren mit in den Untergang reißen.

Banken berücksichtigen jedoch nicht, dass nicht nur ihnen selbst, sondern auch anderen der Untergang droht, wenn sie zu exzessive Risiken eingehen. Sie verursachen sogenannte externe Kosten für die Gemeinschaft: Sie treffen Entscheidungen, die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive nicht optimal sind.

Durch die Regulierung von Banken soll erreicht werden, dass Banken bei ihrer Risikowahl keine externen Kosten verursachen. Traditionell setzt die Bankenregulierung in drei Bereichen an.

Erstens werden Einlagen bei Banken bis zu einer bestimmten Obergrenze durch eine Einlagenversicherung abgesichert. Dadurch sollen Bank-Runs vermieden werden und Kleinanleger - denen wichtige Informationen über ihre Bank verborgen bleiben – geschützt werden.

Zweitens wird Banken vorgeschrieben, genügend liquide Mittel zu halten, um plötzliche Abflüsse von Geldern überleben zu können. Da liquide Mittel eine geringere Rendite erbringen und Banken die Konsequenzen von Liquiditätsengpässen nicht im vollen Ausmass selbst tragen, halten Banken weniger liquide Mittel als es aus volkswirtschaftlicher Sicht optimal wäre. Diese Finanzkrise hat uns deutlich vor Augen geführt, dass die bestehende Liquiditätsregulierung nicht ausreichend war und deswegen überarbeitet werden muss, wie ich später erläutern werde.

Drittens wird die Widerstandskraft von Banken durch Eigenmittelvorschriften erhöht. Eigenkapital ermöglicht es Banken, Verluste aufzufangen und schützt sie vor Insolvenzen. Falls Fremdkapital jedoch staatlich abgesichert ist – aufgrund des Einlegerschutzes oder weil eine Bank als too-big-to-fail eingestuft ist – ist Fremdkapital für eine Bank sehr günstig zu haben. Im Gegensatz zu Unternehmen, welche über keine Staatsgarantien verfügen, können solche Banken Gewinne steigern bzw. die Rentabilität auf dem Eigenkapital erhöhen, indem sie sich stark verschulden. Während ihre Aktionäre im vollen Umfang von der hohen Verschuldung profitieren, trägt der Staat das Risiko, die Kosten einer Rettung zu tragen. Es findet also eine Umverteilung von den Steuerzahlern zu den Aktionären statt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist dies nicht effizient.

Eigenkapitalvorschriften sind das Hauptwerkzeug der Regulierung. Im letzten Jahrhundert wurden sie ständig angepasst, um sicherzustellen, dass Banken hinreichend Eigenkapital halten. In der Tat blicken wir auf eine wahre Odyssee von Anpassungen zurück. Die 1935 in

der Schweiz verordneten Eigenmittelvorschriften wurden bis heute mehrere Male modifiziert: Ursprünglich wurden Banken einfache Obergrenzen für ihre Verschuldung vorgeschrieben. Im Laufe der Zeit wurden Vorschriften komplizierter, da das jeweilige Risikoprofil der Banken besser berücksichtigt werden sollte. Die Komplexität nahm ihren Höhepunkt in den als Basel II bekannten Eigenmittelvorschriften, bei welchen sich Regulatoren auf Risikomodelle der Banken stützen. Basel II und ihre Vorgängerin Basel I konnten Banken nicht davon abhalten, vermehrt riskante Positionen in ihren Handelsbeständen zu halten, die gemäss ihren bankinternen Risikomodelle als risikoarm galten, ohne diese gleichzeitig mit Eigenkapital zu unterlegen. Deswegen stieg die Verschuldung der Banken im Verhältnis zur Bilanzsumme immens an. Diese Krise hat folglich gezeigt, dass sich Vorschriften nicht nur auf die Risikomodelle der Banken stützen sollten.² In der Tat gab es vor der Krise erhebliche Fehlentwicklungen bei der Bankenregulierung, die sich in zunehmender Weise auf bankinterne Risikomodelle verliess.

Neben der unzureichenden Ausstattung der Banken mit Eigenkapital und liquiden Mitteln hat die Finanzkrise auch eine andere Schwachstelle der bestehenden Bankenregulierung offen gelegt: Die Berücksichtigung von Systemrisiken und die damit verbundene TBTF Problematik ist in der Vergangenheit weitestgehend vernachlässigt worden. Die Finanzkrise hat klargemacht, wie gross und real diese Problematik ist.

Dies gilt vor allem für die Schweiz, in der der Bankensektor überproportional gross im Verhältnis zur Volkswirtschaft ist. Gegenwärtig sind die totalen Aktiven des Bankensektors ein Vielfaches grösser als das Bruttoinlandsprodukt. Damit ist der Bankensektor weitaus grösser als in anderen Ländern. Erschwerend kommt hinzu, dass zwei Grossbanken einen Grossteil des Bankensektors ausmachen. Allein deren Verschuldung ist vier Mal höher als das BIP in der Schweiz. Diese Krise hat uns schmerzhaft vor Augen geführt, dass damit für die Schweiz ein enormes Konzentrationsrisiko verbunden ist.

Unser Finanzsystem kann nur sicherer und effizienter werden – und damit zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum beitragen –, wenn die Systemrelevanz und Krisenanfälligkeit unserer Grossbanken erheblich reduziert wird. Ich werde mich im Folgenden daher auf die Regulierung der Grossbanken konzentrieren. Hierbei werde ich zuerst auf die Eigenmittel- und dann auf die Liquiditätsvorschriften eingehen. Schliesslich werde ich auf das Thema einge-

² Für eine ausführliche Diskussion der Grenzen einer auf bankinternen Modellen basierenden Regulierung sowie der ökonomischen Argumente für eine Eigenkapitalregulierung vergleiche zum Beispiel Bichsel R. und Blum J., 'Eigenkapitalregulierung für Banken: Bestandsaufnahme und Ausblick', Schweizerische Nationalbank, Quartalsheft 4/2005.

hen, das mir besonders am Herzen liegt: die Systemrelevanz und die damit verbundene TBTF Problematik.

Eigenkapitalregulierung: ein verbesserter Eigenkapitalpuffer für die Grossbanken

Vorerst möchte ich jedoch kurz über Eigenmittelvorschriften sprechen. Wie bereits erwähnt, stellt Eigenkapital einen wichtigen Schutz gegen Schocks im Finanzsystem dar. Je mehr Eigenkapital eine Bank hat, desto besser kann sie Verluste verkraften, ohne unterzugehen. Gleichzeitig erhöht Eigenkapital auch das Vertrauen in die Bank. Eigenkapital muss aber von höchster Qualität sein, um seine Pufferfunktion erfüllen zu können. Die Finanzkrise machte deutlich, dass Instrumente wie zum Beispiel nachrangige Schulden, die in der bestehenden Regulierung zumindest teilweise als Eigenkapital angerechnet wurden, diese Funktion nicht erfüllen.

Banken haben zwar ein eigenes Interesse, Eigenmittel zu halten. Sie tendieren jedoch dazu, weniger davon zu halten als dies aus volkswirtschaftlicher Sicht effizient wäre. Erstens vernachlässigen Banken negative Auswirkungen, die Dritten im Fall ihrer Insolvenz entstehen. Zweitens ist für sie die Finanzierung durch Fremdkapital aufgrund von staatlichen Subventionen – beispielsweise aufgrund einer de facto Staatsgarantie – günstiger.

Eigenkapitalvorschriften legen daher fest, dass Banken ihre Aktiven mit einem Mindestmass an Eigenmitteln unterlegen müssen. Das erforderliche Mindestmass hängt hierbei von den Risiken der Bank ab. Die Notwendigkeit von staatlichen Hilfspaketen im Oktober 2008 hat uns jedoch gezeigt, dass die Eigenmittelpolster mancher Banken nicht ausreichend waren, um einen heftigen Stoss abzufangen. Und dies, obwohl sie die damals bestehenden Eigenmittelvorschriften, z.T. sogar deutlich, übertrafen.

Zur Stärkung der Eigenmittel hat die FINMA mit Unterstützung der SNB Ende 2008 die Eigenkapitalvorschriften grundlegend reformiert. Es wurden zwei Massnahmen eingeführt, welche die Kapitalpuffer der Grossbanken in Zukunft verstärken sollen. Erstens werden die Grossbanken ihr risikogewichtetes Eigenkapital im Vergleich zur Zeit vor der Krise verdoppeln. Komplementär dazu wird zweitens eine Verschuldungsobergrenze eingeführt.³ Diese sogenannte Leverage Ratio - die eigentlich Capital-To-Asset-Ratio heissen sollte - dient

³ Zur Komplementarität dieser zwei Massnahmen siehe Blum, J., 'Why Basel 2 might need a leverage ratio restriction'. Journal of Banking and Finance. 2008.

dazu, dass Banken ein Mindestmass von Eigenkapital halten, unabhängig davon ob Risiken richtig eingeschätzt werden oder nicht. Denn eines hat die Finanzkrise nur zu deutlich gezeigt: Eine adäquate Einschätzung von Risiken ist nicht trivial. Dies gilt sowohl für die Banken selbst als auch für externe Ratingagenturen sowie Regulatoren.

Um einen konjunkturellen Aufschwung nicht zu gefährden, haben die beiden Grossbanken bis Ende 2013 Zeit, beide neuen Vorschriften zu erfüllen. Es gibt noch ein weiteres antizyklisches Element: Banken sollen in wirtschaftlich guten Zeiten verstärkt Eigenmittel aufbauen, die ihnen dann in Krisenzeiten für das Auffangen von Verlusten zur Verfügung stehen. Dadurch sollen Eigenmittel ihre Pufferfunktion erfüllen können und damit dazu beitragen, dass negative Schocks nicht weiter verstärkt werden.

Die Eigenmittelreform in der Schweiz steht im Einklang mit internationalen Massnahmen. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) arbeitet mit Hochdruck daran, international angewandte Eigenmittelvorschriften zu stärken.⁴ Zu den vorgeschlagenen Massnahmen gehören eine bessere Kalibrierung von Risiken, eine strengere Definition von Eigenkapital sowie eine risikounabhängige Obergrenze für die Verschuldung analog zur Schweizer Leverage Ratio. Wie auch in der Schweiz sollen diese Massnahmen antizyklisch gestaltet werden.

Liquiditätsregulierung: ein verbesserter Liquiditätspuffer für die Grossbanken

Die Finanzkrise hat aber nicht nur Schwachstellen in den Eigenkapitalvorschriften offen gelegt, sie hat auch deutlich gezeigt, dass ein wichtiger Stossdämpfer gegen Schocks bisher zu wenig Beachtung gefunden hat: Liquidität.

In dieser Finanzkrise gab es nicht nur Solvenzprobleme, sondern auch Liquiditätsprobleme bei eigentlich solventen Banken. Notenbanken waren gezwungen, grosse Mengen an Liquidität gegen teilweise minderwertige Sicherheiten zur Verfügung zu stellen, weil der Interbankenmarkt ausgetrocknet war. Dadurch wurde offen gelegt, dass manche Banken ihre Liquiditätsrisiken unterschätzten. Sie müssen deswegen ihren Liquiditätspuffer erheblich erhöhen. Liquiditätsvorschriften sind aus drei ökonomischen Gründen erforderlich. Erstens, können Liquiditätsprobleme sehr plötzlich auftreten, so dass Zentralbanken bei Bedarf nicht rechtzeitig Notliquidität zur Verfügung stellen können. Zweitens sind die Anreize von Banken, sich im sehr kurzfristigen Bereich zu finanzieren, zu hoch, da sie auf die Unterstützung

⁴ BCBS, 'Consultative proposal to strengthen the resilience of the banking sector', Dezember 2009.

durch die Zentralbanken hoffen. Drittens werden die Kosten für ihr riskantes Verhalten der Öffentlichkeit aufgebürdet.

Gegenwärtig überarbeiten die FINMA und die SNB die bestehende Liquiditätsregulierung für die Grossbanken. Grossbanken müssen in Zukunft auch in ernsthaften Stresssituationen über hinreichend liquide Mittel von guter Qualität verfügen, um unübliche Liquiditätsabflüsse während mindestens 30 Tagen decken zu können. Dadurch wird sowohl das Vertrauen in die Banken und den Bankensektor insgesamt als auch deren Widerstandsfähigkeit gegenüber Liquiditätsengpässen erhöht. Die neuen Liquiditätsvorschriften werden voraussichtlich im Juni 2010 in Kraft treten.

Auch auf internationaler Ebene wird daran gearbeitet, Liquiditätsvorschriften zu stärken. Der Basler Ausschuss schlägt einen globalen Mindeststandard für grössere Finanzinstitute vor.⁵ Ähnlich wie bei der Schweizer Regulierung müssen Banken genügend liquide Mittel von hoher Qualität halten, um massive Abflüsse von Geldern während eines einmonatigen Stressszenarios ausgleichen zu können. Weiterhin sieht der Vorschlag vor, dass sich Banken auch in der längeren Frist (1 Jahr) durch stabilere Mittel finanzieren sollen.

Die Schweiz gestaltet diese internationalen Initiativen aktiv mit. Lassen Sie mich aber nochmals betonen, dass die Schweiz ein kleines Land mit einem überdimensionalen Finanzsektor ist. Gegebenenfalls sind daher in der Schweiz Massnahmen erforderlich, die über die internationalen Bemühungen hinausgehen.

Schweizer Grossbanken zwischen too-big-to-fail und too-big-to-rescue

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich nun zur grössten und wichtigsten Herausforderung in Bezug auf die Bankenregulierung kommen: die Lösung der TBTF Problematik. Die Arbeiten hierzu laufen gegenwärtig auf Hochtouren, während die eben erwähnten Reformen der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften – zu mindestens in der Schweiz - bereits weit fortgeschritten oder abgeschlossen sind.

Unser Ziel ist es sicherzustellen, dass kein Institut so systemrelevant ist, dass sich Staaten aus Furcht vor den volkswirtschaftlichen Kosten gezwungen sehen, es im Falle eines drohenden Untergangs zu retten. Das heisst kein Institut sollte in Zukunft mehr als too-big-to-fail gelten. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auch den Begriff too-big-to-rescue (TBTR) einführen. TBTR bedeutet, dass ein Institut für einen Staat ein untragbares Risiko darstellt

⁵ BCBS, 'International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring', Dezember 2009

und eine Rettung die finanziellen Möglichkeiten des Staates übersteigen würde. Die Kombination von TBTF und TBTR stellt für ein Land einen Supergau dar. Die Lösung des TBTR Problems allein ist aber ungenügend, da das Finanzsystem weiter bedroht sein kann und der Staat weiterhin in Geiselhaft bleibt. Es ist sogar so, dass unter Umständen die alleinige Lösung des TBTR Problems die TBTF Problematik verschärft, da die Erwartung zur Rettung der Banken zementiert wird.

Die Schweizer Grossbanken bewegen sich – trotz einer seit Ausbruch der Krise deutlich reduzierten Bilanzsumme – immer noch im Spannungsfeld zwischen TBTF und TBTR. Die beiden Grossbanken haben eine zentrale Position im inländischen Kredit- und Depositenmarkt und - lassen Sie es mich wiederholen – haben eine Verschuldung, die mehr als vier Mal grösser als das Bruttoinlandsprodukt der Schweiz ist.

Aufgrund der enormen Kosten, welche ein Untergang der UBS für die Schweiz bedeutet hätte, sahen sich der Bund, die SNB und die FINMA gezwungen, die UBS durch ein spezielles Massnahmenpaket zu stabilisieren. Es wurden illiquide Aktiven an eine Zweckgesellschaft transferiert, die nun Risiken in der Bilanz der SNB darstellen. Weiterhin hat der Bund die Eigenkapitalbasis durch eine Pflichtwandelanleihe gestärkt. Letztlich konnte die UBS und damit das Bankensystem in der Schweiz stabilisiert werden. Aber es gab eine grosse Unsicherheit, ob diese Stabilisierung gelingen werde.

Vor diesem Hintergrund wird es nochmals deutlich, warum gerade für die beiden Grossbanken die Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen strenger sein müssen als für nicht systemrelevante Institute: In der Annahme gerettet zu werden, ist deren Anreiz zu niedrig, sich gegen Risiken hinreichend abzusichern. Nach den weltweit umgesetzten Rettungspaketen für grosse Banken ist weiterhin davon auszugehen, dass systemrelevante Institute noch grössere Anreize haben, riskante Strategien zu fahren.

Wir müssen uns auch bewusst machen, dass es für das effiziente Funktionieren einer Marktwirtschaft essentiell ist, dass Unternehmen auch untergehen können. Wettbewerb kann nur funktionieren, wenn Unternehmen mit inkompetentem Management insolvent werden können.

Die bereits erwähnten Verschärfungen der Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften sind zwar sehr wichtig, um unsere Grossbanken stabiler gegen Schocks zu machen. Sie werden jedoch nicht zu einer materiellen Entschärfung der TBTF Problematik führen. Trotz ihrer Verbesserungen kann nicht vermieden werden, dass Banken in Zukunft in existenzielle Schwie-

rigkeiten geraten. Die TBTF Problematik ist deswegen akut. Ich sehe drei mögliche Lösungsansätze für ihre Entschärfung:⁶

Erstens muss bei der Grösse der systemrelevanten Instituten angesetzt werden: Dies kann zum Beispiel durch mit steigender Grösse zunehmende Eigenkapitalanforderungen erfolgen. Solche progressiven Eigenmittelanforderungen können so gestaltet werden, dass manche Banken einen starken Anreiz erhalten, ihre Grösse und Systemrelevanz zu reduzieren. Dadurch wird das Problem von too-big-to-fail direkt bei seiner Wurzel angegangen.

Zweitens muss überprüft werden, ob und wie durch veränderte Organisationsstrukturen einzelne, für die Schweizer Volkswirtschaft wichtige Teile grosser Banken im Krisenfall weitergeführt werden können, ohne dass die ganze Bank durch den Staat unterstützt werden muss.

Drittens muss die geordnete Liquidation von grossen internationalen Finanzinstituten möglich werden. Klar vordefinierte und international koordinierte Liquidationsverfahren könnten hierzu beitragen.

Diese drei möglichen Lösungsansätze sind hoch komplex. Da internationale Lösungen besonders komplex sind und verschiedene Länder teilweise unterschiedliche Ziele verfolgen, sind die Erfolgchancen dieser international koordinierten Arbeiten jedoch als begrenzt einzustufen. Darum sind wir verpflichtet, neben internationalen auch nationale Lösungen zu erarbeiten und umzusetzen.

In der Schweiz analysieren gegenwärtig zwei Arbeitsgruppen, welches Massnahmenpaket am besten dazu geeignet ist, die TBTF Problematik zu entschärfen. Der Bundesrat hat eine Expertengruppe eingesetzt, deren Ergebnisse im Herbst 2010 vorliegen werden. Die SNB und die FINMA haben eine Arbeitsgruppe gebildet, welche unvoreingenommen die gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile der Massnahmen überprüft. Deren Ergebnisse werden in die Expertenkommission einfließen.

Selbst Banken haben mittlerweile eingesehen, dass Massnahmen zur Bekämpfung der TBTF Problematik erforderlich sind. Dennoch werden Banken versuchen, sich gegen einschneidende Massnahmen zu wehren. Wir brauchen deswegen nicht nur Massnahmenpakete, sondern vor allem auch den politischen Willen, diese umzusetzen. Wir sollten uns bewusst machen, dass mit einer grundsätzlichen Reform der Bankenregulierung auch Chancen für unseren

⁶ Vergleiche auch SNB Finanzstabilitätsbericht 2009.

Bankensektor und die Schweiz verbunden sind. Wir dürfen den schweren Schaden der Krise nicht vergessen, auch wenn sich die Wirtschaftslage verbessert hat.

Auf internationaler Ebene wird ebenfalls mit Hochdruck an der TBTF Problematik gearbeitet. Darunter sind der Basler Ausschuss, das Financial Stability Board⁷, die amerikanische Zentralbank⁸ und die englische Aufsichtsbehörde⁹. Diese internationalen Initiativen unterstreichen, wie dringend die Entschärfung der TBTF Problematik für die Schweiz ist. Im Verhältnis zur Volkswirtschaft und zum Bankensektor sind bei uns die grössten Banken nämlich bei weitem grösser als in anderen Ländern.

Fazit

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich meinen Vortrag abschliessen, indem ich auf die Frage „Was wird besser?“ zurückkomme.

Die Finanzkrise hat viele Schwachstellen in der Bankenregulierung offengelegt. Strengere Regulierungsanforderungen für die Grossbanken hätten die Krise zwar nicht verhindern können; sie hätten jedoch ihre negativen Folgen verringern können. Staatliche Rettungspakete, der Verlust von Arbeit, Vermögen und Vertrauen wären in diesem Ausmass nicht erforderlich gewesen.

Die Regulierung von Banken muss daher grundsätzlich erneuert werden. Neben den bereits Ende 2008 beschlossenen strengeren Eigenkapitalvorschriften und der für Juni 2010 vorgesehenen Einführung der neuen Liquiditätsvorschriften müssen wir eine Lösung für die TBTF Problematik in der Schweiz finden. Nur in diesem Fall können wir von einer wirklichen und nachhaltigen Verbesserung sprechen.

Ob uns diese Erneuerung der Regulierung gelingt und ob es tatsächlich zu einer Verbesserung kommt, ist noch nicht garantiert. Es braucht dazu den politischen Willen, diese einschneidenden Änderungen durchzuführen. Wir dürfen uns daher auch nicht vom Widerstand der Banken aufhalten lassen. Wir müssen uns in diesem Zusammenhang zwei Dinge vor Augen halten. Erstens werden die Folgen der nächsten Krise für die Schweiz noch weitaus dramatischer sein, wenn wir heute nichts tun. Zweitens ist es aus Gründen der volkswirtschaft-

⁷ FSB, 'Progress since the Pittsburgh summit in implementing the G20 recommendations for strengthening financial stability', November 2009.

⁸ Ben Bernanke, 'The Financial Crisis and Community Banking', März 2009.

⁹ Financial Services Authority, 'Turner Review Conference Discussion Paper. A regulatory response to the global banking crisis: systemically important banks and assessing the cumulative impact', Discussion Paper No 09/4, Oktober 2009.

lichen Effizienz und der Ordnungspolitik absolut zentral, das TBTF Problem zu lösen. Nur so können die langfristige Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz und der Schweizer Volkswirtschaft sichergestellt werden.