

**Sperrfrist: 4. Juni 2010, 9.40 Uhr**

# **SCHLÜSSELFAKTOREN FÜR DIE SCHWEIZER VOLKSWIRTSCHAFT**

## **FINANZMARKTREGULIERUNG IN DER SCHWEIZ**

**PHILIPP M. HILDEBRAND\***

**PRÄSIDENT DES DIREKTORIUMS**

**SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK**

**SWISS ECONOMIC FORUM**

**INTERLAKEN, 4. JUNI 2010**

---

\* Der Referent dankt Rita Kobel Rohr für die wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Vortrages.

## Einleitung

Es ist mir einmal mehr eine Freude und grosse Ehre, am Swiss Economic Forum teilnehmen zu dürfen. Vielen Dank für die Einladung und den herzlichen Empfang.

In wenigen Tagen wird sich die Nationalbank im Rahmen ihrer vierteljährlichen Lagebeurteilung detailliert zur aktuellen Geld- und Währungspolitik äussern. Heute will ich deshalb meine Ausführungen nicht der Geldpolitik, sondern der Notwendigkeit von Reformen in der Finanzmarktregulierung widmen.

Wenn von Schlüsselfaktoren der Schweizer Volkswirtschaft die Rede ist, so denkt man unweigerlich an unsere innovativen KMUs, an den flexiblen Arbeitsmarkt oder die soliden Staatsfinanzen. Bis im August 2007 wäre aber ein Faktor kaum genannt worden: ein funktionierendes Finanzsystem. Dies mag erstaunen. Schliesslich ist das Finanzsystem der Blutkreislauf unserer Volkswirtschaft. Doch im allgemeinen nehmen wir einen funktionierenden Blutkreislauf oder generell unsere Gesundheit als etwas Gegebenes wahr. Erst wenn wir selber oder uns nahestehende Personen krank sind, ist dieses Gegebene plötzlich nicht mehr selbstverständlich. Ähnlich verhält es sich mit dem Finanzsystem. Solange das System einwandfrei funktionierte, wurde dies als selbstverständlich betrachtet.

Im Herbst 2008 hat das globale Finanzsystem nicht mehr funktioniert. Es stand nahe am Abgrund. Regierungen und Zentralbanken in weiten Teilen der Welt sahen sich gezwungen, im Ausmass einmalige Unterstützungsmassnahmen zu ergreifen. Es galt, das globale Finanzsystem zu stabilisieren und den konjunkturellen Einbruch zu begrenzen.

Angesichts dieser dramatischen Erfahrung besteht heute ein Konsens darüber, dass das Finanzsystem robuster gemacht werden muss. Nach den komplexen Ereignissen der letzten Jahre bin ich fest davon überzeugt, dass wir Reformen anstreben müssen, die – es mag paradox erscheinen – einfache und gleichzeitig auch umfassende Regulierungsmassnahmen beinhalten. Die Kapital- und Liquiditätspuffer müssen erhöht und die sogenannte Too-big-to-fail-Problematik muss entschärft werden. Diese

Stossrichtung steht im Einklang mit dem Kern der Reformagenda des Financial Stability Board.<sup>1</sup>

In der Schweiz sind bereits wichtige Massnahmen getroffen worden. Die Entwicklungen in den vergangenen rund drei Jahren haben deutlich gemacht, wie hoch die Verwundbarkeit unseres Landes im Fall von Banken Krisen und vor allem von Krisen bei grossen Banken ist. Aktuell summieren sich die Aktiva des Schweizer Bankensektors auf rund das Siebenfache des jährlichen Schweizer Bruttoinlandprodukts. Die zwei Grossbanken haben zwar in den letzten zwei Jahren ihre Bilanzsummen um rund 35 Prozent reduziert. Die Nationalbank begrüsst dies explizit. Die Bilanzen der Grossbanken zusammen machen aber immer noch mehr als das Vierfache des Schweizer Bruttoinlandprodukts aus. Darüber hinaus bleibt die Stellung unserer Grossbanken im inländischen Kredit- und Anlagewesen dominant. Sie sind damit nach wie vor „too big to fail“.

Diese extreme Verwundbarkeit unseres Landes hat die Nationalbank dazu bewogen, sich intensiv mit den notwendigen regulatorischen Reformen zu befassen. Wichtiger noch, diese Verwundbarkeit hat bei den Schweizer Behörden zu einer bedeutenden Erkenntnis geführt: Ungeachtet von Wettbewerbsüberlegungen wäre es unverantwortlich, hier in der Schweiz mit einer Reform der Regulierung zuzuwarten, bis der diesbezügliche internationale Prozess der Regulierung abgeschlossen ist. Denn die Finanzkrise hat zwei Dinge eindrucksvoll aufgezeigt: Erstens, trotz globalen Finanzmärkten sind die nationalen Behörden für die Stabilisierung oder Rettung eines Finanzsystems im Zuge einer Bankenkrise verantwortlich. Zweitens, die Rechnung allfälliger Rettungskosten muss am Ende vom nationalen Steuerzahler beglichen werden.

Ende 2008 haben die Behörden daher mitten in der Krise ambitionierte Reformen betreffend die Kapital- und Liquiditätsausstattung eingeleitet.

---

<sup>1</sup> 1999 etablierten die Finanzminister der G7-Staaten das Financial Stability Forum als Forum zur Behandlung von Finanzstabilitätsfragen. Im April 2009 wurde es im Rahmen des G20-Treffens zum Financial Stability Board (FSB) aufgewertet. Die Schweiz ist nicht nur im FSB vertreten, sondern über die Nationalbank auch im Steuerungsausschuss des FSB, der die einzelnen Projekte innerhalb des FSB koordiniert.

Dies bedeutet keinesfalls, dass unser Land die internationale Reformagenda in der Regulierung ignoriert. Im Gegenteil: die Nationalbank beteiligt sich intensiv und in verschiedenster Hinsicht an den Arbeiten für eine internationale Regulierungsreform, die vom Financial Stability Board angeführt werden.

## **Die Regulierungsreformen**

Ich möchte nun auf die Reformen zu sprechen kommen, die in der Schweiz bereits implementiert wurden.

Bereits Ende 2008 erliess die Aufsichtsbehörde FINMA Verfügungen, die den beiden Grossbanken schärfere Eigenmittelanforderungen auferlegten. Demnach haben die beiden Banken doppelt so hohe risikogewichtete Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen wie vor der Finanzkrise. Ergänzend dazu hat die FINMA eine Verschuldungsobergrenze – eine sogenannte Leverage-Ratio – eingeführt.<sup>2</sup> Zudem wurden auch die Anforderungen an die Qualität des Kapitals erhöht.<sup>3</sup> Um einen prozyklischen Effekt zu vermeiden, gelten diese Vorgaben erst ab 2013. Dieses Vorgehen soll den Banken genügend Zeit einräumen, sich von der Finanzkrise zu erholen.<sup>4</sup> Dieser antizyklische Effekt ist sehr wichtig.

Hinsichtlich der Liquidität wurde für die beiden Grossbanken vor ein paar Wochen eine umfassende Reform der Liquiditätsvorschriften eingeführt.

Die neuen Kapital- und Liquiditätsregeln sind auf die Prävention ausgerichtet. Sie sollen das Finanzsystem widerstandsfähiger machen. Sie gehen aber nicht das fundamentale

---

<sup>2</sup> In guten Zeiten muss der Eigenkapitalanteil mindestens 5% der adjustierten Gesamtaktiva betragen. Zahlreiche Adjustierungen an den Gesamtaktiva wurden vorgenommen. Am bedeutendsten ist die Ausklammerung inländischer Kredite.

<sup>3</sup> Die Verfügung legt explizit fest, dass der Grossteil des Kapitals aus Tier-1-Kernkapital bestehen muss.

<sup>4</sup> Die Antizyklizität wird noch dadurch verstärkt, dass die Banken ihre Eigenkapitalpuffer in guten Zeiten aufbauen müssen, damit sie in Krisenzeiten mögliche Verluste absorbieren können.

Problem an, dass systemrelevante Banken derzeit schlicht nicht fallen gelassen werden können.

Sollte sich morgen nämlich ein systemrelevantes Finanzinstitut in Insolvenzgefahr befinden, würden der Staat und die Nationalbank erneut vor einer unmöglichen Wahl stehen: Entweder leisten sie Hilfe, wobei Kosten und Risiken vom Steuerzahler getragen werden. Oder aber sie setzen die Stabilität des Finanzsystems aufs Spiel, mit potenziell enormen Folgen für die Gesamtwirtschaft. Im schlimmsten Fall wäre es sogar denkbar, dass die zur Stützung notwendigen Mittel die finanzielle Kapazität unseres Staates überschreiten.

Zudem leidet die Marktdisziplin von Finanzinstituten und deren Investoren, solange Banken mit staatlichen Hilfen rechnen können.<sup>5</sup>

Meine Damen und Herren, wenn Sie mit Ihrem Unternehmen am Markt nicht bestehen, müssen Sie die Tore Ihres Betriebes schliessen. Was für Sie zutrifft, gilt im heutigen Finanzsystem nicht für alle Finanzinstitute. Dies widerspricht klar den Prinzipien der Marktwirtschaft. Es gehört zu den Merkmalen einer Marktwirtschaft, dass sie ein Scheitern zulässt. Zukünftig sollen sämtliche Finanzinstitute sich unabhängig von ihrer Grösse oder Struktur am Markt bewähren müssen.

Für den Fall, dass grosse, systemrelevante Finanzinstitute in der nächsten Krise unterzugehen drohen, muss das künftige Finanzsystem ermöglichen, dass sie geordnet abgewickelt werden können. Ein solches System muss insbesondere sicherstellen, dass die Weiterführung systemrelevanter Funktionen gewährleistet ist, ohne dass ein gesamter Konzern gerettet werden muss.

Wie Sie meinen Ausführungen entnehmen können, ist die Too-big-to-fail-Problematik gravierend. Deshalb setzt sich die Nationalbank entschieden dafür ein, dass diese

---

<sup>5</sup> Das Problem des „Moral Hazard“ wird noch durch den Umstand verstärkt, dass inzwischen keine Zweifel mehr an der Bereitschaft des Staates bestehen, grosse Banken zu retten. Die beherzte Reaktion der Politiker in der ganzen Welt hat uns zwar möglicherweise vor einer dramatischen Wiederholung der Grossen Depression bewahrt, gleichzeitig aber die Too-big-to-fail-Problematik verschärft.

Problematik angegangen und entschärft wird. Dafür braucht es aber letztlich einen politischen Entscheid.

Im vergangenen November hat die Regierung auf Betreiben der FINMA und der Nationalbank eine Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen eingesetzt. Die Kommission setzt sich aus Vertretern der Behörden, der Privatwirtschaft und der Wissenschaft zusammen. Besonders wichtig ist, dass auch Vertreter der beiden Grossbanken der Kommission angehören. Die Nationalbank ist durch ihren Vizepräsidenten vertreten.

Wie Sie wahrscheinlich wissen, hat die Kommission vor ein paar Wochen einen Zwischenbericht vorgelegt.<sup>6</sup> Der Abschlussbericht soll der Regierung während der Herbstsession des Parlaments übergeben werden. Es ist besonders erfreulich, dass trotz der Komplexität der Materie alle Mitglieder der Kommission konstruktiv mitgearbeitet haben. Der Zwischenbericht wurde einstimmig gutgeheissen. Dieser Konsens ist Ausdruck der klaren Erkenntnis, dass die Too-big-to-fail-Problematik in der Schweiz entschärft werden muss.

Der Bericht schlägt Kernmassnahmen in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität und Organisationsstruktur vor. Diese Massnahmen sollen zum einen präventiv wirken, indem sie die Ausfallwahrscheinlichkeit eines systemrelevanten Instituts reduzieren. Zum anderen sollen sie die volkswirtschaftlichen Kosten minimieren, falls es dennoch zu einem Ausfall kommen sollte. Damit soll verhindert werden, dass sich im Krisenfall erneut eine Staatsintervention aufdrängt.

Der Bericht verlangt spezielle Regulierungsvorschriften für Finanzdienstleister, die als systemrelevant gelten. Dies steht im Einklang mit der Arbeit des Financial Stability Board, die darauf abzielt, dass Höhe und Qualität von Eigenkapital und Liquidität die systemische Bedeutung von Finanzinstituten widerspiegeln.

---

<sup>6</sup> Siehe „Zwischenbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“, 22. April 2010.

Konkrete Indikatoren für die Systemrelevanz sind die Marktanteile am inländischen Einlagen- und Kreditgeschäft und am Zahlungsverkehr. Weitere Kriterien sind die Grösse und das Risikoprofil sowie die Höhe der privilegierten, aber nicht versicherten Einlagen. Im gegenwärtigen Stadium erfüllen die beiden Schweizer Grossbanken das Kriterium der Systemrelevanz eindeutig.

Zentral ist, dass der Bericht an erster Stelle die Notwendigkeit zusätzlicher und progressiver Kapitalanforderungen für systemrelevante Institute nennt. Der progressive Charakter solcher Anforderungen soll davon abhängen, wie hoch die Systemrelevanz eines bestimmten Instituts ist.<sup>7</sup> Wichtig ist hier zu erwähnen, dass der Bericht speziell die Möglichkeit vorsieht, unterschiedliche Arten von Vorrats- und Wandlungskapital einzubeziehen, um zusätzliche Kapitalpuffer zu schaffen. Die Nationalbank unterstützt ein solches Vorgehen explizit.

Bei der Liquidität liegt das Hauptaugenmerk auf einem ausreichenden Liquiditätspuffer, um eine minimale Dauer ohne externe Liquiditätshilfe überstehen zu können. Damit soll sichergestellt werden, dass genügend Zeit für die Umsetzung von Krisenmassnahmen besteht. Die in der Schweiz im April 2010 für die beiden Grossbanken eingeführten Liquiditätsanforderungen leisten diesbezüglich einen wesentlichen Beitrag.

Solche zusätzlichen Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen schaffen Anreize zur Risiko- und Grössenreduktion. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Vorschriften stark progressiv ausgestaltet sind.

Der Bericht geht zudem konkret auf die Struktur und Organisation systemrelevanter Institute ein und orientiert sich damit auch in diesem Punkt an der Arbeit des Financial Stability Board. Die Banken haben demnach darzulegen, dass im Insolvenzfall eine Weiterführung der für die Volkswirtschaft unverzichtbaren Funktionen gewährleistet und eine geordnete Liquidation der übrigen Bankaktivitäten möglich wäre.

---

<sup>7</sup> Das progressive Regime ist sowohl für die risikogewichteten Eigenkapitalanforderungen als auch für die Leverage-Ratio vorgesehen.

Für den Fall, dass eine Bank die Abtrennung systemrelevanter Funktionen nicht gewährleisten kann, beschreibt die Kommission konkrete organisatorische Massnahmen, die von den Behörden angeordnet werden können. Dazu gehört beispielsweise die Schaffung rechtlicher Einheiten oder die Beschränkung der Verflechtung innerhalb eines Konzerns, etwa bei der Finanzierung.

Schliesslich befürwortet der Zwischenbericht eine gesetzliche Grundlage für eine gesonderte aufsichtsrechtliche Behandlung systemrelevanter Institute. Die Kommission hat einen entsprechenden Revisionsvorschlag zum bestehenden Schweizer Bankengesetz verfasst.

### **Die nächsten Schritte**

Der Zwischenbericht der Kommission ist ein wichtiger Meilenstein in den Bemühungen, die Too-big-to-fail-Problematik anzugehen.

Basierend auf dem Zwischenbericht hat der Bundesrat Mitte Mai entschieden, im kommenden Oktober eine Vorlage mit Gesetzesänderungen in die Vernehmlassung zu schicken, welche die Too-big-to-fail-Problematik angehen. Ein entsprechender Planungsbeschluss wurde zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Selbstverständlich liegen noch erhebliche Herausforderungen vor uns. Am Ende müssen alle vorgeschlagenen und gutgeheissenen Massnahmen operativ umsetzbar sein. Darin liegt meines Erachtens eine entscheidende Herausforderung.

Zudem hat das Financial Stability Board wiederholt darauf hingewiesen, dass es grenzüberschreitender Lösungen bedarf. Nur so können tatsächlich Fortschritte zu einer adäquaten Krisenreaktion erzielt werden, zu der die Aufrechterhaltung von systemrelevanten Funktionen und geordnete Abwicklungsmechanismen für die übrigen Aktivitäten gehören.



Dies ist ein sehr wichtiger Punkt. Das gemeinsame Ziel der wichtigsten Finanzzentren muss ein international abgestimmter und geordneter Prozess sein, um im Fall einer schweren Krise die Abwicklung von grenzüberschreitenden, systemrelevanten Finanzinstituten zu ermöglichen.

Es ist mir bewusst, dass im jetzigen Stadium ein einziges globales Regelwerk zur geordneten Abwicklung von Banken ein unrealistisches Ziel ist. Auch in Zukunft werden nationale Regelwerke parallel nebeneinander bestehen. Daraus den Schluss zu ziehen, dass der Rahmen für eine globale Kooperation nicht verbessert werden kann, wäre jedoch falsch. Eine Möglichkeit besteht darin, auf eine gegenseitige Anerkennung von vergleichbaren nationalen Abwicklungsverfahren hinzuarbeiten.<sup>8</sup>

Die Nationalbank hält die nun auf nationaler Ebene gemachten Vorschläge der Kommission für einen konstruktiven Schritt in Richtung einer globalen Kooperation im Umgang mit der Too-big-to-fail-Problematik.

## **Schlussbemerkungen**

Zum Schluss meiner Ausführungen möchte ich Folgendes festhalten:

Es ist absolut entscheidend, dass unser aufsichtsrechtlicher Fokus auf die Massnahmen Kapital, Liquidität und Entschärfung der Too-big-to-fail-Problematik gerichtet bleibt. Auch auf internationaler Ebene sollte in diesen drei Bereichen rasch eine Einigung erzielt werden. Sie stellen den Kern der Reformagenda des Financial Stability Board dar.

Meine Damen und Herren, die Bedeutung hiervon kann nicht stark genug hervorgehoben werden. Wir sind auf der Zielgeraden. Ähnlich wie im Wettrennen ist die Zielgerade oft der schwierigste Abschnitt. Er ist auch der wichtigste. Die Frustration in der

---

<sup>8</sup> Denkbar wäre auch eine gegenseitige Anerkennung eines sogenannten Bail-in-Verfahrens, das die Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital erlauben würde. Die Rekapitalisierung eines Finanzinstituts durch die öffentliche Hand könnte damit möglicherweise verhindert werden.

Öffentlichkeit über gewisse Entwicklungen in der Finanzindustrie ist hoch. Die Versuchung mancher Politiker ist gross, vor diesem Hintergrund nationale Initiativen zu lancieren, die politisch zwar vorteilhaft erscheinen, aber nicht unbedingt auf eine Stärkung des Finanzsystems ausgerichtet sind. Dieser Versuchung sollte die Politik widerstehen. Es steht zu viel auf dem Spiel. Natürlich müssen wir anerkennen, dass der Handlungsspielraum national eingeschränkt ist. Denn bei der Erarbeitung und Umsetzung der Regulierungsmassnahmen ist den Besonderheiten eines Landes Rechnung zu tragen.

Doch wenn in den wichtigsten Finanzzentren der Kern der Agenda des Financial Stability Board nicht umgesetzt wird, stehen wir am Ende mit leeren Händen da. Zu den wenigen positiven Aspekten der Finanzkrise gehört die beispiellose internationale Zusammenarbeit zur Krisenbekämpfung. Bisher beispiellos waren auch die Bemühungen, bei der Regulierungsreform international zu kooperieren. Es ist im Interesse von uns allen, diese Kooperation erfolgreich weiterzuführen.