

Jahresmedienkonferenz vom 31. März 2009

Daniel Zuberbühler
Vizepräsident des Verwaltungsrates

Das schweizerische Regime für Grossbanken als Trend Setter für die internationale Eigenmittelregulierung

Nationale Ebene

Vor einem Jahr haben wir die Absicht geäussert, von den schweizerischen Grossbanken nach Überwindung der Krise ein massiv höheres Eigenkapitalpolster zu verlangen, und eine Kombination aus risikogewichteten Anforderungen und einer Leverage Ratio als zukünftiges Regime skizziert.¹ Die UBS hatte am selben Tag wie unsere Jahresmedienkonferenz ihre zweite, erfolgreiche private Rekapitalisierung sowie neue Wertberichtigungen und Verluste bekannt gegeben. Diese hatten in den drei Quartalen seit Ausbruch der Krise bereits die gigantische Summe von 40 Mrd. CHF erreicht. Spätestens dann war uns klar, dass die bisherigen **internationalen Mindeststandards** des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht – selbst wenn sie mit konservativerem Swiss Finish angereichert waren – den Risiken aus dem Handelsgeschäft globaler Investmentbanken nicht annähernd Rechnung tragen. Sie konnten also nicht mit bloss punktuellen Retouchen, wie etwa der höheren Unterlegung komplexer Kreditverbriefungen, repariert werden. Insbesondere das noch unter Basel I 1996 eingeführte Regelwerk zur Unterlegung von **Marktrisiken im Handelsbuch** mittels Value at Risk (VaR)-Modellen führte zu einer eklatanten Unterschätzung der Risiken aus gehandelten Krediten. Es ging von der durch diese Krise widerlegten Annahme funktionierender, liquider Märkte aus und bildete extreme Ereignisse ebenso wenig ab wie die früheren, ergänzenden Stresstests. Zudem wirkt es stark prozyklisch: äusserst tiefe Eigenmittelanforderungen in Boom-Zeiten, explosiv ansteigende Anforderungen in Krisenzeiten, wenn das Eigenkapital infolge von Verlusten ohnehin dezimiert ist. Spezifisch schweizerisch und uns aus jahrelangen Krisenvorbereitungen bestens bekannt ist hingegen das besonders hohe **Systemrisiko** für unsere kleine Volkswirtschaft aus der globalen Tätigkeit und dem dominierenden Marktanteil der Grossbanken im Inland. Dieser **Sonderfall Schweiz** erklärt auch, warum wir früher und kompromissloser Korrekturmassnahmen ergriffen: nicht weil wir weiser als ausländische Aufseher, Notenbanken und internationale Organisationen sind, sondern weil wir viel mehr zu verlieren haben. Erleichtert wurde das rasche Vorgehen auch durch die flexiblen Rechtsgrundlagen im geltenden Bankengesetz und der Eigenmittelverordnung, welche die Aufsichtsbehörde zur Verschärfung der Eigenmittelanforderungen in besonderen Fällen ermächtigen.

¹ <http://www.finma.ch/archiv/ebk/d/publik/refer/pdf/referat-mk08-zuberbuehler-d.pdf>

Gemeinsam mit der Schweizerischen Nationalbank haben wir deshalb zügig das neue Eigenmittelregime entworfen und Anfang Juli 2008 den beiden Grossbanken zur Stellungnahme unterbreitet. Zu jenem Zeitpunkt erschienen unsere Vorschläge ziemlich radikal und wurden von den beiden Banken, mit unterschiedlicher Vehemenz, vor allem mit dem üblichen Argument der Benachteiligung im internationalen Wettbewerb bekämpft. Auch die einheimischen Politiker zeigten sich mehrheitlich skeptisch. Im Basler Ausschuss reagierten die Kollegen mit einer Mischung aus Unverständnis und Bewunderung auf diesen Alleingang. Der Widerstand brach jedoch unter dem Eindruck des Konkurses der US-Investmentbank Lehman Brothers Mitte September 2008 und der dadurch ausgelösten Krisenverschärfung sowie den umfassenden staatlichen Stützungsmaßnahmen rasch zusammen. Am 20. November 2008 legte die Bankenkommission die höheren Eigenmittelziele und Sondervorschriften gegenüber beiden Grossbanken in Form je einer Verfügung fest. Sie werden im Jahresbericht 2008 zusammenfassend dargestellt² und wurden auch vom Bundesrat mit dem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems³ zustimmend zur Kenntnis genommen.

Arbeiten des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht

Im EBK-Jahresbericht werden die Arbeiten des Basler Ausschusses und der IOSCO an der Reparatur des angeschlagenen Regulierungssystems geschildert. Sie sind entsprechend der vom Financial Stability Forum und den G20 gesetzten Reformagenda breit gefächert.⁴ In einer knappen Medienmitteilung vom 12. März 2009⁵ umreissst der Basler Ausschuss nun seine über die bereits im Januar 2009 zur Vernehmlassung publizierten Vorschläge hinausgehenden **Initiativen zur Eigenkapitalregulierung**. Die Botschaft ist kurz, aber klar, und weist in die gleiche Richtung wie das Schweizer Grossbankenregime:

- Das **Niveau des Eigenkapitals** im Bankensystem muss gestärkt werden, damit seine Widerstandskraft in zukünftigen wirtschaftlichen und finanziellen Stressperioden angehoben wird. Dazu ist eine Kombination von Massnahmen erforderlich.
- In guten Zeiten sind zusätzliche **antizyklische Kapitalpuffer** aufzubauen, die in Stressperioden verwendet werden können. Unsere schweizerischen risikogewichteten Zielgrössen sehen einen Puffer von 100% über dem internationalen Minimum vor, der bis zu einer Interventionsstufe von 50% über dem Minimum aufgebraucht werden kann. Der Puffer darf also je nach Ertragslage zwischen 200% und 150% der risikogewichteten Anforderungen von Basel II schwanken. Im Basler Ausschuss wird zu diskutieren sein, ob der Puffer wie im schweizerischen System ausschliesslich auf der flexiblen Säule 2, dem sogenannten Aufsichtsverfahren mit viel Ermessensspielraum, oder auf einer Kombination von verbindlichen und diskretionären Kriterien beruhen soll. Ebenso stellt sich die Frage, wie internationale Konsistenz hergestellt werden kann und welche Rolle eine mit der Aufsichtsbehörde abzustimmende Kapitalplanung, wie sie bei uns vorgesehen ist, bei der Steuerung des Puffers einnimmt.

² EBK-Jahresbericht 2008, S. 23 ff.

³ Botschaft zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems vom 5. November 2008, S. 35 ff.

⁴ EBK-Jahresbericht 2008, S. 72-80

⁵ <http://www.bis.org/press/p090312.htm>

- Als Ergänzung, nicht als Ersatz der risikogewichteten Anforderungen ist ein **nicht-risiko-basiertes Mass** für das Eigenkapital einzuführen. Dieses soll den Aufbau des Verschuldungsgrades (leverage) im Bankensystem begrenzen, unabhängig von den sophistizierten, risikogewichteten Vorschriften von Basel II sein und im Verhältnis zu diesen als Untergrenze dienen. Überdies muss es transparent, vergleichbar und einfach umzusetzen sein. Der Favorit, aber nicht unbestritten, für ein solches Mass ist die **Leverage Ratio**, also ein Mindestverhältnis zwischen Kernkapital und Bilanzsumme. Eine solche Leverage Ratio gilt in den USA und Kanada sowie nunmehr auch für die Schweizer Grossbanken, allerdings bei uns mit einer nicht unproblematischen, konzeptionell widersprüchlichen Ausnahme für das inländische Kreditgeschäft. Sollte sich der Basler Ausschuss auf eine, im Einzelnen noch verbesserungsbedürftige Leverage Ratio einigen, wird diese aus innenpolitischer Vorsicht gewählte Ausnahme zu überprüfen sein. International zu diskutieren ist andererseits, ob nicht auch die Leverage Ratio, so wie im schweizerischen Konzept vorgesehen, mit antizyklischen Bandbreiten auszugestalten ist.
- Die **Qualität des anrechenbaren Eigenkapitals** muss gesteigert werden, indem in guten Zeiten die für die Verlusttragung im laufenden Geschäftsbetrieb in erster Linie geeigneten Elemente des Kernkapitals (Tier 1), nämlich das einbezahlte, ordentliche Aktienkapital und die offenen Reserven bzw. einbehaltenen Gewinne überwiegen sollen. Dies entspricht schon heute der Markterwartung, die zusehends auf einen engen Begriff des Kernkapitals abstellt. Einen ersten Schritt in diese Richtung haben wir im Falle der Grossbanken vorgenommen, bei welchen – allerdings mit sehr langen Übergangsfristen – nachrangige Anleihen (als sogenannt unteres ergänzendes Kapital, lower Tier 2) nicht mehr angerechnet werden.
- Die **Risikoerfassung** des Regelwerkes von Basel II soll verbessert werden, u.a. durch eine – einstweilen völlig offene – grundlegende, längerfristige Reform der Handelsbuch-Regeln, nachdem in einem ersten Schritt diverse Notreparaturen an der Marktrisikounterlegung noch im laufenden Jahr abgeschlossen und bis Ende 2010 umgesetzt werden.
- Im Jahr 2010 wird der Basler Ausschuss über die **Höhe der Mindestanforderungen** entscheiden und dabei alle vorher erwähnten Faktoren in einem Gesamtpaket beurteilen. Schon jetzt wird jedoch die klare Zielvorstellung formuliert, dass die gesamte Höhe und die Qualität des Eigenkapitals letztendlich über den heutigen Anforderungen von Basel II liegen müssen. Ebenso unmissverständlich ist im Gegenzug die Aussage des Ausschusses, dass er die Eigenmittelanforderungen nicht mitten in dieser schwierigen Krisenperiode anheben will, sondern dafür längere Fristen anpeilt. Auch dies deckt sich mit der langfristigen Ausrichtung des schweizerischen Regimes für die Grossbanken: die Zielgrössen sind schrittweise bis 2013 zu erreichen und eine Fristerstreckung bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Der Weg ist noch lang, aber die Richtung stimmt nun auch international. Wir erheben deswegen nicht den Anspruch, überall vorangehen zu können oder auch nur zu wollen. Die Flut der Berichte, Empfehlungen und Beschlüsse internationaler Gremien als Antwort auf die Krise ist überwältigend. Weder fühlen wir uns von allen Themen im gleichen Ausmass betroffen oder angesprochen noch würden unsere personellen Ressourcen als Aufsichtsbehörde für eine Führungsrolle ausreichen.