

## **Jahresmedienkonferenz vom 22. März 2011**

Mark Branson  
Leiter Geschäftsbereich Banken

# **Plädoyer für mehr und höhere qualitative Kapitalanforderungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Mittelpunkt der gegenwärtigen Debatten rund um die Bankenregulierung stehen meist Fragen zum Kapital bzw. zu den Eigenmitteln. Wie viel mehr braucht es? Bis wann soll eine Erhöhung erfolgen? In welcher Form? Ist es fair, dass anderswo tiefere Kapitalanforderungen gestellt werden?

Erlauben Sie mir zuerst eine Randbemerkung: Die Eigenmittelunterlegung ist in aller Munde, sollte uns aber nicht von den Gefahren und Risiken für das Finanzsystem ablenken, die mit Kapitalmassnahmen allein nicht gebannt werden können.

Liquiditätsrisiken führen Banken öfter an den Abgrund als Insolvenzen. Wir haben zwar im vergangenen Jahr für die UBS und die Credit Suisse ein neues Liquiditätsregime eingeführt, die übrigen Banken in der Schweiz werden aber immer noch an recht veralteten aufsichtsrechtlichen Massstäben gemessen.

Wie Patrick Raaflaub soeben dargelegt hat, gibt es im sogenannten Bankenbuch keine automatische Eigenmittelunterlegung für Zinsrisiken.

Zudem können die Rechts- und Reputationsrisiken von Finanzinstituten, vorab international tätigen Banken mit grenzüberschreitendem Geschäft, nicht über eine stärkere Kapitalausstattung abgedeckt werden.

Die Schweizer Banken operieren heute in Märkten, in denen reichlich Liquidität vorhanden ist. Das Zinsumfeld kann sich aber jederzeit rasch verändern, und auch das grenzüberschreitende Private-Banking-Geschäft ist in stetem Wandel. Das heisst, wir müssen mehrere Probleme gleichzeitig angehen.

Dennoch wird die Eigenmittelunterlegung immer das Kernstück der Bankenregulierung bilden. Die gegenwärtige Finanzkrise lehrt uns denn auch, dass wir drei Problemfelder haben und demzufolge drei Handlungsschwerpunkte angezeigt sind:

- Erstens wurde das erforderliche Kapital für Handelsgeschäfte verschiedenster Ausprägung bisher viel zu tief veranschlagt;
- zweitens reichen die heutigen Mindestanforderungen zur Eigenmittelunterlegung für international tätige Grossbanken nicht aus, und
- drittens erfüllen viele der heute anerkannten Kapitalinstrumente, zum Beispiel hybrides Kapital, ihre Aufgabe als Sicherheitspuffer nicht.

Auf diese Mängel hat die internationale Gemeinschaft mit der Ausarbeitung von Basel III reagiert. In der Schweiz wird die Situation insofern noch erschwert, als zugleich zwei der weltgrössten Investment-Banking-Gruppen in unserer kleinen Volkswirtschaft ansässig sind. Der Gesetzesentwurf zu dieser Too-big-to-fail-Problematik ist zurzeit in der Vernehmlassung. Zur Hauptsache werde ich heute über die Beweggründe und Auswirkungen der beiden kapitalbezogenen Reformprojekte sprechen. Auch möchte ich Ihnen darlegen, weshalb Basel III und das Too-big-to-fail-Regime notwendige und angemessene Antworten auf unsere Erfahrungen und Erkenntnisse sind.

Doch bevor wir in die Einzelheiten gehen, ist es sinnvoll, uns wieder einmal die Funktion von Kapital im Bankensystem in Erinnerung zu rufen:

Banken und andere Kapitalmarktteilnehmer sind das Getriebe zwischen Makroökonomie und Geldpolitik einerseits sowie zwischen Anlegern und Kreditnehmern andererseits. Gingen wir in den Bankbilanzen keine kontrollierten Risiken ein, um beispielsweise kurzfristige Einlagen in längerfristige Kredite umzuwandeln, würde kein Finanzmotor das Wirtschaftswachstum ankurbeln. Risiken gehören nun einmal zum Bankgeschäft. Wegen der sogenannten Fristentransformation sind Banken allerdings wie keine andere Branche auf das Vertrauen ihrer Einleger und übrigen Geldgeber angewiesen. Hinter diesem Vertrauen ist letztendlich nichts Anderes als **Kapital**. Ist das Kapital aufgezehrt oder schwindet das Vertrauen in dessen Angemessenheit, können Liquiditätsengpässe eine Bank binnen Wochen oder gar Tagen in die Knie zwingen.

Die Gesellschaft hat denn mit den Banken auch einen stillschweigenden Vertrag abgeschlossen: Diese dürfen Risiken eingehen und damit Geld verdienen, solange sie das Wachstum der Realwirtschaft ankurbeln. Diesen Vertrag hat auch der Staat mitunterzeichnet. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass der Staat sozusagen gezwungen ist einzugreifen, wenn die Eigenmittelpuffer von Grossbanken unzureichend sind, die Liquidität versiegt und geeignete Regimes für eine geordnete Abwicklung fehlen.

Die aktuelle Krise hat uns einmal mehr daran erinnert, dass dies nicht einfach ein akademisches Gedankenkonstrukt ist, sondern bittere Realität.

Sicher ist Ihnen nicht entgangen, dass ich von der *aktuellen* Krise spreche – dies, weil ich nicht wirklich einen Grund sehe, bereits in der Vergangenheitsform zu sprechen. Wir erleben zwar in den

Märkten vordergründig gerade eine ruhigere Zeit, unter der Oberfläche brodelt es aber heftig und zuweilen sogar bedrohlich. Auf der ganzen Welt haben sich Regierungen schützend vor ihre Bankensysteme gestellt und die Wucht der ersten rasanten Schuldenabbauwelle weitgehend aufgefangen. Die Folgen davon sind allerdings erheblich: Der Markt schwimmt in billigem Geld und die Staatskassen wurden arg gebeutelt, sprich sie sind entweder leer, oder im Staatshaushalt öffnen sich zumindest grosse Löcher.

Die expansive Geldpolitik der Zentralbanken trieb die Kurse von Finanzanlagen auf breiter Front in die Höhe: Sicherere Werte rentieren nicht, entsprechend verdoppelten die globalen Aktienmärkte ihren Wert in den letzten zwei Jahren beinahe. Auch der Ölpreis stieg auf über das Doppelte. Daneben kommt es wieder zu einer Überhitzung der Märkte für hochverzinsliche Anleihen und fremdfinanzierte Unternehmensübernahmen (sog. Leveraged Finance). Überdies haben die Schwellenländer Unmengen an "schnellem" Geld absorbiert, das genauso rasch wieder abgezogen werden kann, wie es investiert wurde. Und um ein geografisch näher liegendes Beispiel zu nennen – es gibt keinen vernünftigen Grund anzunehmen, dass sich die Hotspots im Schweizer Immobilienmarkt nicht noch weiter erhitzen werden.

Die Inflation lässt möglicherweise nicht mehr lange auf sich warten und damit dürfte auch die Fortentwicklung einiger der genannten Märkte weniger stetig verlaufen.

Unsere Botschaft an die Grossbanken ist deshalb nicht lediglich: Macht Euch doch schon mal Gedanken, wie Ihr die neuen Eigenkapitalanforderungen bis 2019 umsetzen wollt. Nein, vielmehr ist ein rascher Kapitalaufbau entscheidend.

Sie mögen sich jetzt fragen, weshalb denn angesichts der hohen Eigenmittelquoten, die unsere Grossbanken bekanntgegeben haben, *überhaupt* Handlungsbedarf besteht. Hier gilt es, zu erkennen, was sich hinter diesen Quoten verbirgt, und wie sich dieser Sachverhalt zu den drei bereits genannten Handlungsschwerpunkten verhält, das heisst bezüglich einer Korrektur der Kapitalhaltung für Handelsgeschäfte im Speziellen, hinsichtlich höheren Mindestanforderungen zur Eigenmittelunterlegung im Allgemeinen und bezogen auf die Verlusttragfähigkeit der Kapitalinstrumente.

Erstens sind – wie bei allen anderen Investmentbanken – die Kapitalanforderungen für viele an den Börsen gehandelte Finanzinstrumente zu tief angesetzt. Anfang Jahr – das heisst ein Jahr früher als auf internationaler Ebene – haben wir hier in der Schweiz die Regeln nach „Basel 2.5“, wie es so schön genannt wird, eingeführt. Damit werden einige offensichtliche Lücken geschlossen und zwar bezüglich der Kapitalanforderungen für Verbriefungsprodukte sowie für Instrumente, deren Risiko nach der statistischen Value-at-Risk-Methode ermittelt wird. Bezogen auf die UBS und die Credit Suisse heisst dies, dass die Kapitalerfordernisse für die gesamte Gruppe rund 20 bis 30 Prozent höher ausfallen. Mit Basel III wird dieser Effekt auf weitere Risiken ausgedehnt, die unzureichend mit Eigenmitteln unterlegt sind, beispielsweise auf das Risiko, dass eine Gegenpartei bei Geschäften mit derivativen Instrumenten nicht mehr in der Lage ist, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Dadurch erhöhen sich die Kapitalanforderungen für diese Institute nochmals um rund einen Drittel. Die Kapitalanforderungen für das Marktrisiko alleine dürften um den Faktor fünf bis sieben ansteigen.

Das Ausmass der Veränderungen wird unweigerlich zu einem Umdenken führen. Manche Geschäftsfelder werden möglicherweise zu kapital- und kostenintensiv, um für die Grossbanken in Zukunft noch attraktiv zu sein. Dies ist aber nicht ein *unbeabsichtigter*, sondern ein durchaus gewollter Effekt.

Den zweiten Handlungsschwerpunkt bilden die Mindestanforderungen zur Eigenmittelunterlegung. Die schweizerischen Vorschriften in diesem Bereich waren schon immer fortschrittlich. Seit Jahrzehnten kennen wir eine Art „Swiss Finish“. Dieser geht vom tiefen 20-Prozent-Zuschlag, der für alle Banken gilt, bis hin zum 100-Prozent-Puffer, der von den Grossbanken seit den neuen Kapitalvorschriften von November 2008 verlangt wird. Generell ist zu sagen, dass die Bankenregulierung in der Schweiz im internationalen Vergleich schon immer weniger einschränkend war, die Banken dafür aber höheren Eigenmittelanforderungen genügen mussten. Tausendseitige Regelwerke wie der „Dodd-Frank Act“ in den USA mit seinen unzähligen Vorschriften gibt es hierzulande nicht.

Doch gerade in diesen im November 2008 erlassenen Vorschriften zur Eigenmittelunterlegung liegt auch eine Schwachstelle des schweizerischen Systems. Der Eigenkapitalanteil, der in Form sogenannt hybrider Finanzinstrumente gehalten werden darf, wurde auf ein Niveau erhöht, das deutlich über den internationalen Standards liegt, und dies gerade zu jener Zeit, als es sich zeigte, dass sich diese Instrumente in Krisenzeiten *nicht* als Puffer eignen, mit denen sich Verluste auffangen lassen. Unsere Grossbanken verfügen also heute über eine – verglichen mit dem Ausland – überdurchschnittlich hohe Kapitalausstattung; das Kapital ist aber nur von unterdurchschnittlicher Qualität.

Das ist auch der Grund, weshalb im Kern des Too-big-to-fail-Massnahmenpaketes hinsichtlich der Kapitalanforderungen vorgesehen ist, dass zehn Prozent der risikogewichteten Aktiven in Form von *hartem* Kernkapital – im Wesentlichen einbezahltes Kapital plus Gewinnreserven – gehalten werden müssen. Zusammen mit den nach Basel III vorgesehenen strengen Auflagen bezüglich der Fremdkapitalquote (Leverage Ratio) gilt es künftig, weit mehr erstklassiges Kapital zu halten als unter dem bisherigen Regelwerk.

Wir hören oft Bedenken, dass die anderen Staaten nicht mitziehen und an die Grossbanken deutlich geringere Kapitalanforderungen stellen werden als die Schweiz an ihre Grossbanken bzw. gegenüber systemrelevanten Banken, den sogenannt Systematically Important Financial Institutions (SIFI). Aus meiner Erfahrung als Mitglied des Basler Ausschusses kann ich dazu nur sagen, dass dies gegenwärtig nicht der Fall ist. In einer Gruppe von 27 Ländern herrscht zwar nie Einstimmigkeit, doch der vom Ausschuss vorgeschlagene SIFI-Eigenmittelzuschlag oberhalb der nach Basel III geforderten sieben Prozent ist viel mehr als nur ein symbolischer Akt. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass sich der internationale Konsens zurzeit in Richtung eines schärferen und nicht etwa eines lockereren Regimes bewegt.

Einige meiner Kollegen im Basler Ausschuss bezeichneten die Schweizer Vorschläge sogar als "Inspirationsquelle". Durch das rasche Anpacken der Probleme hat die Schweiz international zweifellos eine Vorreiterrolle eingenommen und sich entsprechend Mitspracherecht verschafft, was angesichts der bescheidenen Grösse unseres Landes keineswegs selbstverständlich ist.

Dies bringt mich zum dritten Handlungsschwerpunkt: zur qualitativen Verbesserung von Kapitalinstrumenten sowie zu den sogenannten CoCos – wiederum ein Bereich, in dem die Schweiz die Rolle einer Wegbereiterin übernommen hat.

Dazu möchte ich gleich vorausschicken: Die Contingent Convertible Bonds sind kein Kernkapitalersatz. Sie sollten höchstens als zusätzliches Auffangnetz dienen, das heisst ergänzend zu einem dicken Polster aus hartem Kernkapital. Gegenüber den bisherigen hybriden und nachrangigen Kapitalinstrumenten stellen die Wandelkapitalinstrumente jedoch unbestritten eine wesentliche Verbesserung dar, denn sowohl Kapitalquoten als auch aufsichtsrechtliche Kriterien können im Krisenfall eine Umwandlung der CoCos in Kernkapital auslösen. Dadurch werden die privaten Inhaber solcher Instrumente zweifellos noch vor dem Staat in die Sanierung und Abwicklung der betroffenen Bank involviert.

Wie die Credit Suisse gezeigt hat, *gibt* es einen Markt für Wandelkapitalinstrumente. Interessant ist, dass dieser Markt auch die Qualität der Regelwerke und Aufsichtsbehörden berücksichtigt. Am Markt heisst es, die Schweizer Behörden hätten zum Erfolg der CoCo-Emission der Credit Suisse beigetragen, da sie den Ruf geniessen, auch in schwierigen Zeiten verantwortungsvoll und vorhersehbar zu handeln. Würden CoCos von Banken emittiert, deren Aufsichtsbehörden weniger vertrauensvoll wirken, könnte es sich als schwieriger erweisen, diese Kapitalinstrumente zu einem akzeptablen Preis zu verkaufen. Das bedeutet aber auch, dass die FINMA diesem Vertrauen, das in sie gesetzt wird, gerecht werden muss.

Soweit mein Kurzüberblick, der gezeigt hat, mit welchen Handlungsschwerpunkten wir den drei zu Beginn genannten Problemfeldern begegnen. Was sind aber nun die konkreten Auswirkungen der eingeleiteten Massnahmen?

Zum einen wird sich der Geschäftsmix der grossen Investmentbanken ändern – eine Entwicklung, die durchaus zu begrüssen ist.

Des Weiteren wird zurzeit viel über die Verschiebung einzelner Geschäftsfelder zwischen verschiedenen Rechtsräumen gesprochen, was angesichts der einschneidenden Veränderungen des regulatorischen Umfelds nicht erstaunlich ist bzw. zu erwarten war. Insbesondere das Handelsgeschäft war schon immer sehr flexibel und wird es auch bleiben. Historisch betrachtet war die Schweiz früher eines der wichtigsten Zentren für den Goldhandel und verfügte über einen blühenden Obligationenmarkt. Heute jedoch ist die Schweiz eine der weltweit bedeutendsten Drehscheiben für den Rohstoffhandel.

Geht es um die Wahl des Ausgangspunktes für das internationale Handels- oder Derivategeschäft, ist der Finanzplatz Schweiz keine logisch zwingende Schlussfolgerung. Und wenn man von der Anzahl Beschäftigten in den genannten Sparten ausgeht, würde man ebenfalls kaum eine rege Geschäftstätigkeit vermuten. In unserem Land haben aber zwei Grossbanken ihren *Hauptsitz*, die in den genannten Bereichen über umfangreiche ausländische Handelsaktivitäten verfügen. Wenn die entsprechenden Geschäfte gut kontrolliert werden, mit genügend Kapital unterlegt sind und nicht direkt und irreversibel mit der Bilanz des Schweizer Bankgeschäfts verflochten sind, haben wir nichts dagegen einzuwenden.

Unsere Aufgabe ist es, für Bankgeschäfte und Finanzgruppen mit Hauptsitz in unserem Land angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen und diese transparent und berechenbar zu gestalten. Die Aufgabe der Unternehmensleitung ist es, Optionen zu prüfen und die wichtigen Entscheidungen im Interesse vor allem ihrer Aktionäre zu treffen.

Um noch kurz auf die übrigen Banken zu sprechen zu kommen: Diese sind von unseren drei Handlungsschwerpunkten kaum betroffen. In ihren Büchern finden sich kaum börsengehandelte Finanzinstrumente mit im Rahmen von Basel II noch unzureichender Eigenmittelunterlegung. Die kleineren und mittleren Banken verfügen im Allgemeinen über eine quantitativ und qualitativ gute Kapitalausstattung. Aus diesem Grunde werden in einem entsprechenden Rundschreiben der FINMA, das zurzeit ausgearbeitet wird, Anforderungen festgelegt, die von den meisten jener Banken heute bereits deutlich übertroffen werden. Innerhalb der Bankenlandschaft wird überdies zwischen den grösseren Schweizer Instituten und kleineren Mitstreitern unterschieden.

Was können wir aus der aktuellen Krise lernen? Die Banken brauchen eine stärkere Kapitalausstattung und einen geringeren Fremdkapitalanteil. Diese Lehren werden uns in der nächsten Krise von Nutzen sein, unabhängig davon, wodurch diese ausgelöst wird. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt uns, dass Banken Krisen praktisch ausnahmslos dadurch verursacht werden, dass den falschen Leuten zu hohe Kredite zu viel zu tiefen Zinsen gewährt werden. Die Globalisierung der Kapitalmärkte hat der Welt viel Gutes gebracht, sie aber zugleich auch anfälliger für Finanzkrisen gemacht. Während mehrerer Jahrzehnte gingen wir davon aus, dass wir uns dank ausgeklügelter Risikomanagementsysteme eine geringere Eigenmittelunterlegung leisten können. Das war ein Fehler.

Basel II führte bei den Grossbanken just zu jenem Zeitpunkt zu einer Kapitalausdünnung, an dem Kapital am dringendsten benötigt wurde. Mit Basel III und den ergänzenden Bestimmungen für systemrelevante Banken wird dies korrigiert, was sicherlich keiner Überreaktion gleichkommt.