

## POINT DE PRESSE VOM 7. DEZEMBER 2009

Daniel Lampart, Chefökonom SGB

### Es braucht eine parlamentarische Untersuchungskommission PUK Grossbanken-Krise aufarbeiten, damit die richtigen Lehren gezogen werden

Im Jahr 2007 betrug die Bilanzsumme der beiden Grossbanken zusammen das Siebenfache des Schweizer Bruttoinlandprodukts. Das ist so viel wie in keinem anderen vergleichbaren Land der Welt. Bereits der Fall einer der beiden Grossbanken hätte in Anbetracht dieser Grösse verheerende Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft. Man vergegenwärtige sich nur die Panik, die beim Konkurs von Lehman Bros. ausgebrochen war. Zwar ist ein Szenario der Auswirkungen eines Grossbanken-Crashes hypothetisch. Sicher ist aber, dass eine kollabierende Grossbank weitere Teile der Wirtschaft mit sich reissen würde (z.B. in der Exportindustrie). Zehntausende von Arbeitsplätzen gingen verloren. Der Zahlungsverkehr wäre über eine gewisse Zeit massiv beeinträchtigt, wenn er nicht sogar ganz zusammenbräche, die Kreditvergabe wäre erheblich gestört. Die Wachstumsmöglichkeiten der Schweizer Wirtschaft wären über eine längere Zeit beeinträchtigt.

Die Grossbanken sind ein Grossrisiko für die Schweizer Wirtschaft und somit für die Schweizer Arbeitnehmenden. Das Problem war bereits viele Jahre vor der Finanzkrise Thema bei den Bundesbehörden. Es wurde thematisiert, ob die Grossbanken zu gross sind, um Konkurs zu gehen und sie somit eine faktische Staatsgarantie geniessen. So zum Beispiel in einer Interpellation von Samuel Schmid vom 20. Januar 1998 (98.3008) oder in der Frühjahrsession 1999 über das Bankengesetz (u.a. in den Voten von Rudolf Strahm). Bundesrat Villiger sagte damals: „Es kann niemand wie selbstverständlich mit staatlicher Hilfe rechnen. Sollte ein Grossbankenproblem das gesamte Finanzsystem und die Schweiz als solche sowie ihren Wohlstand gefährden, dann müsste man sich natürlich gewisse Überlegungen machen“. Die Behörden im Bundesrat und Parlament waren sich des Risikos der Grossbanken bewusst. Dennoch haben sie keine entsprechenden Vorkehrungen getroffen.

### Keine echte Krisenprävention der Behörden, obwohl das Risiko bekannt war

Die Schweizer Bankenaufsicht, die Eidg. Bankenkommission (EBK), war in Anbetracht der Grösse des Finanzsektors mit viel zu geringen Ressourcen ausgestattet. Die Maxime der Selbstregulierung des Sektors (z.B. in Form von den sog. „Standesregeln“) war politisch tief verankert. Die Abteilung

„Grossbanken“ beschäftigte im Jahr 2007 nur 25 Personen. Die Finma schreibt in ihrem Bericht über die Finanzkrise: „Die knappen personellen Ressourcen der EBK [konnten] weder dem Umfang noch der Komplexität der wahrzunehmenden Aufgaben genügen“<sup>1</sup>. Und obwohl die EBK bei den Grossbanken bzw. bei der UBS Probleme feststellte, griff sie zu wenig durch. Die Bankenaufsicht stand unter politischem Druck, möglichst wenig zu intervenieren. „Im damals herrschenden Deregulierungsumfeld wäre ein härteres Durchgreifen vermutlich als bürokratische, wettbewerbsbehindernde und realitätsferne Intervention gewertet und von der Politik nicht unterstützt worden“<sup>2</sup>, wie die Finma schreibt. Symptomatisch dafür ist auch die mangelnde personelle Unabhängigkeit der Aufsicht. Der vom Bundesrat gewählte Präsident, Eugen Haltiner, durchlief fast seine gesamte Karriere bei der UBS bzw. der Bankgesellschaft.

Obwohl die Grossbanken immer riskantere Geschäfte machten, liess die EBK seit Mitte 1995 zu, dass das Eigenkapital der Banken in Relation zur Bilanzsumme abnahm. In seiner Antwort auf die Interpellation Samuel Schmid schrieb der Bundesrat: „Gläubigerverluste lassen sich wohl nur durch ausreichende Eigenmittel der Finanzkonglomerate vermeiden.“ Die Realität war aber, dass die Grossbanken pro Franken Bilanzsumme noch etwas mehr als 2 Rappen Eigenkapital hatte.<sup>3</sup> Das wurde von der SNB in den Berichten über die Finanzstabilität regelmässig erwähnt. Die EBK liess beispielsweise zu, dass die UBS von 2001 bis 2007 Aktien im Wert von 30 Mrd. Fr. zurückkaufte. Der Aktienrückkauf sollte die Eigenkapitalrendite erhöhen, indem derselbe Gewinn auf weniger Eigenkapital verteilt wurde. Noch während der Krise liess die EBK zu, dass die Credit Suisse Aktienrückkäufe vornahm. Gemäss Finma-Bericht setzte sich die EBK zwar für höhere Eigenmittelanforderungen ein, hatte aber keine politische Unterstützung.<sup>4</sup>

Während die Nationalbank in ihrem Bericht über die Finanzstabilität bereits früh vor dem Grossrisiko der Grossbanken warnte<sup>5</sup>, setzte Bundesrat Merz noch im November 2007, als die Finanzkrise bereits ausgebrochen war<sup>6</sup>, eine Arbeitsgruppe „STAFI“ ein, welche den Auftrag hatte, die Vorschläge der Finanzinstitute, den „Masterplan Finanzplatz Schweiz“ umzusetzen.<sup>7</sup>

Das Bankgeheimnis wurde von den Behörden als Tabu-Thema behandelt. Intern wurden weder Alternativszenarien für einen Finanzplatz ohne Bankgeheimnis erarbeitet, noch Wege dahin

<sup>1</sup> Finma (2009): Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht, Bern. S. 22.

<sup>2</sup> Finma 2009: 41.

<sup>3</sup> S. die Berichte der SNB zur Finanzstabilität.

<sup>4</sup> Finma 2009: 20.

<sup>5</sup> SNB, Bericht zur Finanzstabilität 2007: „Schon allein aufgrund ihrer Grösse verfügen die beiden Grossbanken über eine systemische Bedeutung. Zudem halten sie einen hohen Anteil an Fremdmitteln (Leverage). Daher könnte ein Fehler bei der Einschätzung ihrer Risiken gravierende Folgen für die Stabilität des Bankensektors – und damit für die Finanzstabilität – in der Schweiz haben“ (S. 55).

<sup>6</sup> Zur Chronologie der Finanzkrise s. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (2009): Annual report 2008/09.

<sup>7</sup> In der Medienmitteilung vom 1. Februar 2008 schrieb das Eidg. Finanzdepartement: „Im vergangenen September hatten die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), der Schweizerische Versicherungsverband, die Swiss Funds Association sowie die Swiss Financial Market Services (vormals SWX Group, SIS Group und Telekurs Group) einen gemeinsam erarbeiteten "Masterplan Finanzplatz Schweiz" veröffentlicht. Der Masterplan bezweckt die nachhaltige Stärkung und den Ausbau der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzsektors. Diese Initiative wurde von Bundesrat Merz begrüsst.“

entwickelt. Der plötzlich aufkommende internationale Druck auf das Bankgeheimnis, insbesondere aus den USA, traf die offizielle Schweiz unvorbereitet.

### Krisenmanagement: Nationalbank substituiert Behörden

Die Stabilisierung des Schweizer Finanzsystems durch die Stützung der UBS geschah unter der Führung der Nationalbank, obwohl diese gemäss Nationalbankgesetz nur „zur Stabilität des Finanzsystems beitragen“ muss (Art. 5 Abs. 2 lit. e). Der Bund spielte hier eine Nebenrolle. Ohne die Nationalbank dürfte das Krisenmanagement nicht funktioniert haben.

Bund und Nationalbank haben die UBS-Rettung weitgehend unter Ausschluss der demokratischen Institutionen durchgeführt, obwohl das Risiko bestand, dass die Rettung der Grossbank die Schweizer Bevölkerung Milliarden kosten könnte. Bankenrettungen sind zeitkritisch. Eine breite demokratische Konsultation wie beispielsweise im Gesetzgebungsverfahren dürfte daher wohl nicht möglich sein. Doch das grosse Demokratiedefizit der Rettung wirft grundsätzliche Fragen auf.

Gemäss dem Finma-Bericht wurde der Bundesrat ab dem 2. Oktober 2008 über mögliche Massnahmen zur Stabilisierung der UBS informiert<sup>8</sup>. Gleichzeitig behauptete die UBS öffentlich das Gegenteil. Offenbar wurde die Schweizer Bevölkerung mit Wissen des Bundesrates von der UBS angelogen. Der Bundesrat hielt diese „Kommunikation für zweckmässig“, wie er jüngst in seiner Antwort auf eine Interpellation von Philipp Müller schrieb.<sup>9</sup>

### Nach der Krise – Gefahr, dass die Lehren nicht gezogen werden

Die Entwicklungen im Finanzsektor der letzten Monate geben zur Sorge Anlass, dass kaum Lehren aus der Krise gezogen werden. Die Grossbanken streben wieder die früheren Renditen an. Die Boni-Töpfe für das obere Management werden wieder gefüllt. Hinter den Kulissen macht die Banken-Lobby erfolgreich Druck, dass punkto Regulierungen möglichst wenig geschieht. Dabei spielt die Zeit für die Banken: Je mehr Zeit vergeht, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Banken weitermachen können wie vor der Krise.

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe, die die „Too-big-to-fail“-Problematik lösen soll, ist schwergewichtig mit Vertretern der Grossbanken und der grossen Versicherungen besetzt, die auf Zeit spielen werden. Die Vertreter des Finanzsektors werden findig sein, wenn es darum gehen wird, Lösungsvorschläge als unpraktikabel zu bezeichnen.

Die Ernennung des emeritierten Professors Hans Geiger, die Tätigkeit der EBK/Finma zu durchleuchten, gibt wenig Anlass zur Hoffnung, dass die Probleme wirklich aufgearbeitet werden. Geiger ist ein Verfechter der hohen Bankenboni, er ist ehemaliges Mitglied der CS-Generaldirektion und Berater der Firma von Marcel Ospels Ehefrau. Offenbar gab es keine anderen valablen Kandidaten. Die schwierige Ernennung von unabhängigen Experten, die die Rolle der EBK bzw. Finma untersuchen können, wirft ein düsteres Licht auf die Interessenbindungen der Bank-

<sup>8</sup> Finma 2009: 35.

<sup>9</sup> 09.3780 – Interpellation Finma-Bericht vom 14. September 2009. Teil 6.

Professoren in der Schweiz. Gemäss NZZ hätten viele von ihnen die Anfrage abgelehnt, „weil sie vielfach persönlich und finanziell in (Beratungs-)Unternehmen engagiert sind, die banknahe Dienstleistungen erbringen“.<sup>10</sup> Es besteht die Gefahr, dass die Arbeit der EBK/Finma vor und während der Krise gar nie richtig aufgearbeitet wird.

Obwohl der Finma-Bericht (2009) grosses Versagen bei der Geschäftsführung der UBS ortet, wurde bisher kein Grossbanken-Vertreter zur Rechenschaft gezogen. Das Bankengesetz müsste angewendet werden. In Anbetracht des Versagens wären Berufsverbote zu prüfen.

Der Bundesrat hat am 11. September 2009 einen Bericht zu „Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz“ vorgelegt. Doch der Bericht fokussiert stark auf die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors und gibt der Risikodimension – insbesondere auch der Frage nach der Bedeutung und der Zukunft des Bankgeheimnisses – einen geringen Stellenwert. Dementsprechend finden sich Vorschläge zur steuerlichen Besserstellung an prominenter Stelle.

Es beginnt sich abzuzeichnen, dass auch künftig ein grosser Teil der Verantwortung für die Stabilität des Finanzsektors auf der Nationalbank lasten wird. Zahlen muss das am Schluss die Allgemeinheit, indem die Gewinnausschüttungen von heute 2.5 Mrd. Fr. an Bund und Kantone sinken oder vollständig wegfallen werden, was Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen bei Bund und Kantonen zur Folge haben wird. Ökonomisch gesehen werden dadurch die Preissignale falsch gesetzt. Die Grossbanken zahlen nicht für das Risiko, das sie darstellen. Dieses Risiko werden die übrigen Branchen über geringere staatliche Dienstleistungen oder höhere Steuern zahlen.

#### Licht ins Dunkel bringen – künftige Krisen verhindern

Die Übersicht über das Handeln bzw. Nicht-Handeln der Behörden vor, während und nach der Krise zeigt ein Bild von Behörden, die unter starkem Einfluss des Finanzsektors stehen und nicht unabhängig zum Wohle der gesamten Wirtschaft gehandelt haben und handeln. Die Schweizer Behörden haben deutlich Schlagseite in Richtung Finanzsektor. Das ist volkswirtschaftlich verhängnisvoll. Der übergrosse Einfluss des Finanzsektors verhindert, dass die Lehren aus der Krise gezogen und präventive Massnahmen zur Verhinderung einer künftigen Krise im Finanzsektor ergriffen werden. So weit darf es nicht kommen. Eine Grossbanken-Krise verursacht riesige Kosten für die Allgemeinheit und führt zum Verlust vieler Arbeitsplätze. Deshalb müssen die Ereignisse in der Vergangenheit demokratisch und unabhängig aufgearbeitet werden. Nur so können die richtigen Schlussfolgerungen gezogen werden. In Anbetracht der Tragweite des Problems gibt es nur eine Massnahme. Es braucht eine Parlamentarische Untersuchungskommission PUK.

---

<sup>10</sup> NZZ, 11. November 2009.