

Journalistenseminar 2010

7. und 8. Juni 2010 (1½ Tage)
Hotel Bellevue Palace, Kochergasse 3-5, 3001 Bern

**Bankenregulierung nach der Finanzkrise
aus Sicht von... :**

... Politik

Ruedi Noser, Nationalrat, FDP

Journalistenseminar 7./8. Juni 2010

**Bankenregulierung nach der Finanzkrise aus der Sicht ...
der Politik**

Referat NR Ruedi Noser, Zürich

Man hat mich aufgefordert, in einem Referat das Thema Bankenregulierung aus der Sicht der Politik darzulegen. Nun, da ich kein Politologe sondern ein aktiver Politiker bin, kann ich Ihnen nur meine persönliche Sicht der Dinge darlegen. Seitens der Politik ist man sich einig, dass es neue Regulierungen braucht. Wie diese allerdings auszusehen haben, darüber gibt es so viele Meinungen wie Politiker. Trotz persönlicher Sichtweise hoffe ich dennoch, der Aufforderung einigermaßen gerecht zu werden, denn die Auffassungen, die in der Politik und auch über die Politik hinaus zum obigen Themenbereich vertreten werden, basieren selten auf einer sauberen Auslegeordnung und nüchternen Betrachtung der Sachlage.

Rufen wir uns zu Beginn doch noch einmal in Erinnerung:

Was hat die Finanzmarktkrise im Herbst 2008 ausgelöst?

In den USA gab es einen starken politischen Willen, jedem Amerikaner sein Eigenheim zu geben. Die Immobilienblase war somit bewusst auch politisch aufgeblasen. Dann plötzlich platzte die Blase. Am meisten Geld haben dabei jene verloren, die in etwas investiert haben, das sie nicht verstanden haben.

Daran, wie sich der Spekulationsballon aufgeblasen hat um schliesslich zu zerbersten, findet sich nichts aussergewöhnliches. Auch der Schaden, der beim Platzen der Blase entstanden ist, ist nicht neu. Das Gleiche hat sich bei der DotCom Krise Anfang der 00er Jahre sowie in der Schweizerischen Immobilienkrise zu Beginn der 90er Jahre zugetragen. Die Mechanismen einer Krise sind dabei immer dieselben: Überhitzung, Blasenbildung, Platzen der Blase und danach geht es in einem anderen Bereich von vorne los.

Die Art der Blasenbildung sowie das Platzen der Blase waren also auch im Herbst 2008 keine Neuerscheinung. Neu waren nur die Grösse der Blase und die Grösse des Schadens, als die Blase schliesslich geplatzt ist. Was war also an der Situation so besonders, wenn eigentlich nichts Neues passiert ist? Darauf gibt es wohl nur eine ehrliche Antwort: **Die grenzenlose Gier des Managements!** Diese Gier war allerdings nur möglich, weil sich die Aktionäre für besonders Dumm verkaufen liessen. Noch nie zuvor in der Geschichte hat es Eigentümer gegeben, die so dumm waren, das ganze Geschäftsrisiko zu tragen um schliesslich weniger – ja zum Teil weit weniger – als die Hälfte des erzielten Gewinns zu erhalten. Aber auch für dieses Verhalten gibt es eine Erklärung: Es hat noch nie eine Zeit gegeben, in der das Kapital so anonymisiert gewesen ist. Die grosse Mehrheit der Aktionäre sind heute Vertreter von Institutionen, die im Auftrag von Dritten ihre Aktionärsrechte wahrnehmen. Das meiste Kapital, das an der Börse hin und her geschoben wird, kann heute kaum mehr einer einzelnen Person zugewiesen werden. Man könnte überspitzt sagen, dass das Geld heute niemandem mehr gehört, dafür von vielen verwaltet wird.

Wir, die Eigentümer, entscheiden nur noch selten darüber, was mit unserm Geld, z.B. dem Pensionskassenvermögen geschieht. Und weil Eigentum abgegeben wird oder abgegeben werden muss, um verwaltet zu werden, braucht es immer mehr Aufsicht und immer mehr Regulierung. **Der Staat wie auch staatliche und halbstaatliche Aufsichten übernehmend immer mehr die Aufgabe, die Interessen derer zu vertreten, die eigentlich Eigentümer wären, wenn der Staat ihnen das Eigentum nicht genommen hätte.** Ob aber eine Marktwirtschaft, und die Börse ist ja eine Urform der Marktwirtschaft, wo die überwiegende Mehrheit handelt ohne die Verantwortung für ihr Handeln zu tragen, nachhaltig funktionieren kann, muss erst noch bewiesen werden.

An dieser Stelle deshalb erst eine urliberale Forderungen:

Der Bürger muss wieder stärker über sein Eigentum verfügen können. Dieses Anliegen wurde konkret bereits in einer Vorlage aufgenommen. Ich hoffe, dass diese, zusammen mit vernünftigen Übergangsbestimmungen, im Parlament eine Mehrheit finden wird.

1. **Der Hypothekarzins für das Eigenheim soll in Zukunft nicht mehr vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.** Damit wird sicher gestellt, dass das Eigenheim erschwinglich bleibt und zu dem wird, was es eigentlich sein sollte: Zum Eigentum derer, die drin wohnen. Diese Forderung ist durchaus im Interesse der Banken. Natürlich wird kurzfristig weniger Geld im Hypothekarmarkt zu verdienen sein, aber mittelfristig lässt es sich besser arbeiten mit Eigentümern, die gewohnt sind für ihr Eigentum zu sorgen, als mit entmündigten Kunden die, weil nicht mündig, sich auch nicht verantwortlich fühlen für entstandene Verluste. Vgl. hierzu zahlreiche Gerichtsurteile in diese Richtung.

Noch wichtiger aber ist die zweite Forderung:

2. **Dem Bürger ist mehr Kompetenz und Verantwortung bei der Anlage seiner Pensionskassengelder zu geben.** Hier sind entsprechende Regeln hin zu mehr Wahlfreiheit gefordert. Der Bürger soll selbst darüber entscheiden können, wie und zu welchem Risiko er sein Alterskapital investieren will. Die Politik muss endlich aufhören der Bevölkerung zu erzählen, sie könne in Freiheit und Sicherheit leben, ohne für ihr Tun auch Verantwortung übernehmen zu müssen.

Leider hört man in der aktuellen Diskussion über Bankenregulierungen nur wenig darüber, wie man dem Bürger wieder mehr Einfluss auf sein Eigentum geben könnte. Ich muss also davon ausgehen, dass jene, die sich mit Regulierungen beschäftigen, davon überzeugt sind, diese Aufgabe stellvertretend für den entmündigten Eigentümer übernehmen zu können. Ich hoffe die Regulatoren überschätzen sich hier nicht ebenso wie gewisse Investmentbanker die glaubten, mit dem ihnen anvertrauten Geld die höchste Rendite von allen zu erzielen und damit das Recht zu haben, auch die höchsten Löhne zu fordern.

Aus meiner Sicht überschätzen sich die Regulatoren masslos, denn ich bin davon überzeugt, dass die Marktwirtschaft nur mit mündigen Teilnehmern funktionieren kann. Damit möchte ich meinen ersten Grundgedanken mit dem folgenden Satz abschliessen: Je mehr Eigentümer im Markt agieren, desto weniger Regulierungen braucht es!

Nun lassen sie mich neben dem Grundgedanken Eigentum noch einen zweiten Grundgedanken entwickeln.

Was ist eigentlich Gewinn?

Sie haben sich ja gestern mit Rechnungslegung beschäftigt. In diesem Zusammenhang wurde Ihnen erklärt, Gewinn sei, was von den Einnahmen nach Abzug der Ausgaben übrig bleibt. Das ist eine Definition aus dem Industriezeitalter. Es gibt aber noch eine weitere Definition, die besser in die heutige Wissensgesellschaft passt: Gewinn ist in erster Linie ein Wissensvorsprung. Weil wir als Unternehmen über das Wissen verfügen, wie wir eine gute Software entwickeln, können wir günstig offerieren und dabei immer noch einen Gewinn erzielen. Sobald aber meine Konkurrenz über das gleiche Wissen verfügt, kann diese gleich günstig offerieren und die Gewinnmarsche bricht zusammen.

Regulierung hat entweder die Wirkung oder sogar das Ziel, Wissen transparent zu machen. So wie jedes Geschäftsmodell das Ziel hat, einen Wissensvorsprung aufzubauen und daraus einen Gewinn zu erzielen. Das heisst, es ist nicht nur zulässig, sondern es ist der Grundmechanismus der Marktwirtschaft, dass ich auf der Grundlage meines Wissens und meines Informationsvorsprungs, Produkte an andere Teilnehmer verkaufe, die dieses Wissen und diese Informationen nicht haben.

Regulieren heisst also zu entscheiden, welcher Wissensvorsprung ein „berechtigter“ und welcher Wissensvorsprung ein „unberechtigter“ ist. Und diese Grenze ist nicht nur fließend, sondern sie wird auch noch von der Gesellschaft über die Zeit hinweg unterschiedlich beurteilt.

Vermutlich gehen Sie mit mir einig, dass mein Software Beispiel ein berechtigter Wissensvorsprung ist. Erfahren wir aber, dass ein Hedgefonds, der auf den Konkurs eines Produktes wettet, bei der Definition dieses Produktes mitarbeiten kann, dann scheint dies klar mit einem unberechtigten Wissensvorsprung einher zu gehen, insbesondere, wenn der Käufer diese Produktes das nicht weiss. Da der Übergang fließend ist, ist auch die Regulierung fließend. Und da die Probleme systembedingt immer bei diesen fließenden Übergängen stattfinden, werden wir auch nie klare Tatbestände bei der Regulierung haben. Und damit – um den Kreis zu schliessen – immer die Möglichkeiten Businessmodelle zu entwickeln, die diese Regulierung umgehen.

Und um ihre Geduld vollends zu strapazieren, möchte ich noch einen dritten Gedanken entwickeln.

Krisen sind Teil der Marktwirtschaft, ungeachtet ob diese frei oder sozial organisiert ist. In einer Marktwirtschaft gibt es immer die Möglichkeit, Gewinne zu erzielen und sich zu bereichern aber ebenso das Risiko, Verluste einzufahren und Konkurs zu gehen. Kommt Letzteres gehäuft vor, so hat man es in einer Branche oder im gesamten Wirtschaftsraum mit einer Krise zu tun. Krisen sind jedoch keineswegs nur als negatives, störendes und Schaden verursachendes Element zu verstehen. Eine Marktwirtschaft braucht Krisen um negative oder fehlerhafte Entwicklungen korrigieren zu können. Das System muss sich immer wieder neuen Gegebenheiten anpassen, um langfristig zu existieren können. Man darf seitens der Politik den Bürgern also nicht vorgaukeln, es gäbe eine soziale Marktwirtschaft ohne Krisen. Auch mit Regulierungen wird es immer wieder zu kleinen und grösseren Krisen in der Wirtschaft kommen.

Lassen sie mich das mit der Krise noch anekdotenhaft aus Unternehmenssicht beschreiben. Das Management eines Unternehmens hat eine bestimmte Kapazität, Probleme zu lösen. Wenn die Auftragsbücher voll sind, sprich wenig externe Probleme vorhanden sind, dann wird diese Problemlösungskapazität auf interne Probleme gerichtet. Im Falle einer Krise gilt es hingegen Probleme zu lösen, die von aussen an das Unternehmen herangetragen werden, was keine Zeit mehr lässt, um sich um hausgemachte Probleme zu kümmern. Dieser Prozess kann mit einem Fitnessstest verglichen werden. Denn ich stelle immer wieder fest, dass es in guten Zeiten Personen in Stellen schaffen die, sobald Probleme von aussen kommen, nicht fähig sind mit der Härte dieser Probleme umzugehen. Die Konklusion dieser Anekdote: Krisen zwingen uns, uns mit den Problemen des Marktes und mit der Ausrichtung unserer Produkte zu beschäftigen, während es in der Hochkonjunktur halt oft einfacher ist, sich mit sich selbst zu beschäftigen.

Starke Regulierungen bieten in sich sogar die Gefahr, eine Krise noch zu verstärken. Beispielsweise, wenn sich ein Unternehmen zu stark auf die regulierende Wirkung eines Systems verlässt, ohne die Sachlage auch noch selbst zu beurteilen und z.B. einen Schritt weniger weit zu gehen. Solch gutgläubige Unternehmen geraten bei einer Krise dann oft in noch grössere Schwierigkeiten. Das kann man auch an unseren beiden Grossbanken sehen. Die UBS hat Basel eins und zwei konsequent umgesetzt und auch mit risikoadjustierten Limiten gearbeitet, während die CS immer noch mit absoluten Limiten ihr Geschäft betrieben hat. Wer die Regulierung einhält weiss nur, dass er die Regeln einhält. Welche Risiken seine Unternehmung aber eingeht, weiss er nicht, weil die Regeln darüber eben nur beschränkt etwas aussagen.

Diese Grundgedanken lassen folgende Schlüsse zu:

Regulierung zwingt zwar zu mehr Transparenz, führt aber gleichzeitig auch zu hohen Kosten, ohne dass man weiss, welcher Teil einer Regulierung wirklich einen Nutzen stiftet und welche Regeln einfach nur Aufwand verursachen. Diese Kosten führen zu hohen Markteintrittsbarrieren und behindernd damit die Erneuerung der betroffenen Branche.

Diese Kosten führen dazu, dass der Gewinn der Banken reduziert wird, was ja vielleicht richtig ist, aber es besteht auch die Gefahr, dass die Kosten ganz einfach auf die Kunden überwältigt werden und sich die Bank so ihren Gewinn sichert. Diese Bedenken sind durchaus berechtigt, denn die sogenannten systemkritischen Banken erbringen eine Leistung, die praktisch nur sie erbringen können (sonst wären sie ja nicht Systemkritisch).

Auch eine Regulierung die dazu führt, dass gewisse Geschäfte ins Ausland abwandern, kann keine Lösung sein. Denn damit wandert auch die Kontrolle über diese Geschäfte, sowie das Know-how ab. Betrachtet man beispielsweise den Korruptionsfall in London im Zusammenhang mit Waffenlieferungen an ein arabisches Land, gegen den die Justiz in London nicht vorgeht weil sie politisch gehindert wird oder die verschiedenen Milliardenbetrügereien, die auf dem Finanzplatz in New York passiert sind, dann erweist man weder den Schweizer Banken noch deren Kunden einen Dienst, wenn man in der Schweiz Rahmenbedingungen schafft, die dazu führen, dass gewisse Finanzprodukte nur noch in London oder New York angeboten werden. Solche Regulierungen schaden der Schweiz nachweislich und erhöhen das Risiko nur noch, anstatt es zu reduzieren!

Man kann sich sogar mit Fug und Recht fragen, ob die bisherige Regulierung nicht schon einen Mitschuld am UBS Debakel trägt. Haben wir doch in den 80er Jahren den ganzen Goldhandel und den Eurobond-Handel aus der Schweiz vertrieben, was die UBS und auch die CS zwang, ihre Aktivitäten nach London und New York zu verlegen. Vielleicht wäre die Geschichte ganz anders verlaufen, wenn wir diese Geschäfte nicht aus der Schweiz hinaus „reguliert“ hätten!

Ich habe in meinem Referat bewusst darauf verzichtet, Gründe zur Notwendigkeit einer Regulierung bei Banken aufzuzählen. Das können sie überall lesen. Ich wollte damit bewusst ein Gegengewicht in der aktuellen Diskussion setzen. Es ging mir darum noch einmal aufzuzeigen, dass man mit den Forderungen sehr vorsichtig sein muss. Auch wollte ich ihnen darlegen, dass man gewisse Bereiche nicht regulieren, sondern vielmehr erst wieder zum funktionieren bringen muss. Und in diesem Zusammenhang ist meine wichtigste Forderung, dass dem Bürger sein Eigentum zurück gegeben werden muss!

Nun möchte ich aber mein Referat nicht schliessen, ohne ihnen doch noch ein paar Grundsätze, einer meiner Ansicht nach intelligenten Regulierung, aufzeigen:

- 1) Nicht für alle Banken gleich. Banken die keine Risiken auf die Bilanz nehmen, müssen anders (einfacher) reguliert werden als Banken, die eben dies tun. Das heisst, reine Vermögensverwaltungsbanken, die nur Gelder im Auftrag von Kunden verwalten benötigen eine auf sie zugeschnittene (minimale) Regulierung. Dies auch, um die Marktdynamik nicht all zu stark zu bremsen in einem Bereich, in dem wir Weltmarktführer sind.

- 2) Inlandbanken anders regulieren als international tätige Banken. Banken die nur in der Schweiz ein Retail, Kreditgeschäft oder Börsengeschäft betreiben, sollte man anders (nicht automatisch einfacher, sondern dem Markt angepasst) regulieren als Banken, die dasselbe Geschäft international betreiben. Und Banken die international tätig sind, sollten einer internationalen Regulierung oder zumindest einer international abgestimmten Regulierung unterliegen.
- 3) Spezielle Regelungen für CS und UBS. Sollte die Schweiz der Ansicht sein, dass CS und UBS noch gesonderte Bedingungen als die international üblichen erfüllen müssen – und ich kann mir aus verschiedenen Gründen sehr gut vorstellen, dass solche Regeln sinnvoll sind – dann soll die FINMA die Kompetenz erhalten, diese Regeln individuell und geheim mit den beiden Banken zu vereinbaren. Es soll der UBS und CS überlassen sein, ob und wie sie solches kommunizieren will. Besondere Regeln, die öffentlich sind verlieren ihren Wert. Es ist ein riesiger Unterschied, ob sich beispielsweise eine Bank freiwillig höhere Eigenmittelvorgaben gibt oder ob sie von einer staatlichen Aufsicht dazu gezwungen wird. In Augenblick da diese vorgeschrieben sind, hat sie ihre Vorteil gegenüber anderen Banken praktisch eingebüsst.

Ich habe einleiten gesagt, dass ein Hauptgrund weshalb die Blase so gross wurde wie sie geworden ist vermutlich darin liegt, dass im Management eine unermessliche Gier herrschte. Man kann also nicht über Regulierung sprechen ohne auch über die Löhne und Boni zu sprechen. Doch hier sollte man von der Neiddiskussion weg kommen die versucht, ganz allgemein hohe Löhne mit Verboten oder mit Sondersteuern zu bestrafen. Vielmehr sollte man eine Lösung entlang der folgenden Überlegungen suchen:

1. Mit Regulierungen sollte dafür gesorgt werden, dass jene die das Risiko tragen auch die ihnen zustehenden Gewinne erhalten. Es kann nicht sein, dass die Risikoträger das Verlustrisiko voll und ganz tragen und im Falle eines Gewinns weniger als 75 % erhalten, um mal eine Zahl zu nennen.
2. Entschädigungsmodelle sollten innerhalb einer Unternehmung (einer Risikoeinheit die mit Eigenkapital unterlegt ist) durchgehend geregelt sein, vom gewöhnlichen Angestellten bis zum Topmanagement. Und diese Modelle müssen auch im Unternehmen intern kommuniziert werden.

Wenn eine Unternehmung diese Bedingungen erfüllt, also die Gewinnverteilung zwischen Eigenkapitalgebern und Mitarbeitenden risikoangepasst und die Zuteilung zu den einzelnen Managementklassen transparent ist, dann ist auch nichts gegen grosse Saläre einzuwenden. Allerdings gibt es diese dann nur noch wenn man auch wirklich die Risiken trägt.