

16. Februar 2009

Klumpenrisiken im Finanzsektor ohne schädliche Staatseingriffe reduzieren

Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil

**„Die SVP widersetzt sich energisch der
schleichenden Einführung von sozialistischem,
planwirtschaftlichem Gedankengut ins
schweizerische Wirtschaftsleben. Sie will mehr
Markt in Wirtschaft und Gewerbe und wendet sich
darum gegen zwangsstaatliche Vorschriften und
Interventionismus“**

- SVP Parteiprogramm 2007 bis 2011 -

Fazit: Der Staat hat bei der Regulierung und Aufsicht eine gute Arbeit zu leisten und nicht mit gut gemeinten, aber untauglichen und vor allem in der Praxis nicht umsetzbaren, gesetzlichen Vorschriften in das operative Tagesgeschäft von Privatunternehmen einzugreifen. Im Finanzsektor, insbesondere in Risiko- und Salärfragen, kann sich der Staat via FINMA wesentlich effizienter und rascher durchsetzen als über einen Bundes-Verwaltungsrat. Mit einem juristischen Konstrukt oder staatlichen Salärvorschriften können die Systemrisiken nicht bewältigt werden.

Die UBS benötigt derzeit nicht neue Rechtsunsicherheiten, sondern Zeit und Ruhe, damit sie ihre Redimensionierung und Neuausrichtung weiterführen und die Risiken für die Schweizer Volkswirtschaft reduzieren kann. Die künftige SVP-Politik muss darauf ausgerichtet sein, die Bundesbeteiligung an der UBS so bald

als möglich wieder abzubauen und eine Dauerbeteiligung zu vermeiden.

Die UBS wurde im Spätherbst 2008 mit einem staatlichen Massnahmenpaket zum Wohle der Unternehmung, ihrer Kunden und der gesamten Volkswirtschaft gestützt. Das Paket war eine Reaktion auf die staatlichen Interventionen in Amerika und Europa, die nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers ergriffen wurden. Der drohende Abfluss von Liquidität und weitere Verwerfungen an den Finanzmärkten hätten die Bank gezwungen, Aktiven in substanziellem Ausmass abzubauen, was die Kündigung von Krediten oder Verkäufe von gesunden Unternehmensteilen nicht ausgeschlossen hätte. Wenn über 100'000 Schweizer KMUs von ihrer Kreditquelle abgeschnitten, Lohnkonti blockiert, die Exportkredite, der Zahlungsverkehr und der Handel mit Wertpapieren und Devisen unterbrochen worden wären, hätte dies gravierende Konsequenzen für die Schweizer Volkswirtschaft gehabt. Die indirekte Beteiligungsnahme des Bundes ist nun eine Tatsache, aber es geht nicht um eine permanente Beteiligung, sondern darum, Zeit zu gewinnen, damit sich die Bank stabilisieren und neu ausrichten kann. Bezüglich der Ausgangslage herrscht Übereinstimmung: In der Schweiz existieren mehrere grosse Weltkonzerne, die für unser Land ein Grossrisiko darstellen, falls sie in Schwierigkeiten geraten. Wir betreten mit der staatlichen Beteiligungsnahme an einer Grossbank Neuland. Unsere Bankinstitute stehen heute im Wettbewerb gegen eine Armada von staatsgestützten Banken im Ausland und die Länge und Tiefe der heutigen Krise sind nicht absehbar. In Bezug auf die Wahrnehmung der Verantwortung für diese UBS-Beteiligung unterscheidet sich das Konzept „Kaufmann“ in mehreren Punkten von der Meinung der Parteileitung. Die künftige Politik muss gemäss „Kaufmann“ auf einen möglichst baldigen Rückzug des Bundes aus dieser UBS-Beteiligung ausgerichtet werden. Der Zeitpunkt hängt von der generellen Stabilität der Finanzmärkte und den Möglichkeiten ab, diese Beteiligung in der einen oder anderen Form bei privaten Investoren zu platzieren. Das von der SVP-Parteileitung präsentierte Konzept scheint demgegenüber eine langfristige Beteiligungsnahme und Intervention des Staates zu verfolgen.

„Per Gesetz sind Unternehmensstrukturen vorzuschreiben, in denen verschiedene, voneinander unabhängige, selbständige Tochtergesellschaften die Bankaktivitäten im In- und Ausland wahrnehmen“. Diese Forderung ist im Hinblick auf die UBS, mit über hundert Tochter- und Beteiligungsgesellschaften und 77'000 Mitarbeitern, davon zwei Drittel ausserhalb der Schweiz, unrealistisch. Zudem ist die dieser Forderung zugrundeliegende Annahme, dass durch eine Konzerninterne Regelung die Haftung einer Konzerngesellschaft (die „schweizerische UBS“) für die anderen Konzerngesellschaften (die „ausländische UBS“) ausgeschaltet werden könnte, materiell falsch. Sie widerspricht dem schweizerischen Bankenrecht (Beistandzwang)¹, dem massgeblichen Bundesgerichtsentscheid² und internationalen Regeln der Bankenaufsicht.³ Wer fordert, dass es keine Unternehmen geben dürfe, die in ihrer Bedeutung zu gross für die gesamte Volkswirtschaft seien,

¹ Bankenverordnung BankV Art. 12 „Wirtschaftliche Einheit und Beistandzwang“

² BGE 116 IB 331

³ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht: Mindestanforderungen für die Beaufsichtigung internationaler Bankkonzerne und ihrer grenzüberschreitenden Niederlassungen (Juli 1992)

muss diese Unternehmen identifizieren und benennen, womit diesen gewissermassen ein „Staatsgarantie“-Stempel aufgedrückt wird, der ihnen gegenüber den übrigen Unternehmen, einen Konkurrenzvorteil verschafft. Andererseits dürften börsenkotierte Unternehmen wohl mit Kursabschlägen abgestraft werden, weil die Aktionäre Eingriffe des Staates befürchten müssen. Mit einer Bevormundung der Grossbanken bezüglich ihrer künftigen rechtlichen Struktur übernehme der Bund die Verantwortung für allfällige Fehlschläge. Insbesondere würden die Banken aber in ihrer Flexibilität auf Marktveränderungen zu reagieren, massiv eingeschränkt. Die Idee, über eine Holdingstruktur, allenfalls einzelne Ländergesellschaften in Konkurs gehen zu lassen, ohne dass das Schweizer Stammhaus davon betroffen würde, ist illusorisch. Im Bankwesen sind die gegenseitigen Verflechtungen innerhalb des Konzerns und gegenüber der Kundschaft viel intensiver als in der Industrie. Eine amerikanische Bank unterhält z.B. nicht nur mit der UBS in den USA gegenseitige Kontoverbindungen, sondern allenfalls auch mit der UBS in Singapur, London, Frankfurt und der Schweiz. Wenn nun eine Tochter insolvent und fallengelassen wird, dann würde dies auch das Ende der anderen Auslandtöchter bedeuten und sogar das Stammhaus in der Schweiz wäre infolge von Kontosperrungen etc. nicht mehr handlungsfähig. Dass Länder wie Grossbritannien in solchen Fällen nicht davor zurückschrecken sogar Notrecht anzurufen, um rechtlich völlig selbständig Tochterunternehmen ausländischer Bankinstitute zu beschlagnahmen, wurde an isländischen Banken vordemonstriert. In den USA wurden die Banken (z.B. Citigroup) von den Aufsichtsbehörden gezwungen, unabhängige Zweckgesellschaften (SIVs) wieder in ihre Bankbilanzen zurückzuführen.

Die wirtschaftliche Trennung von Investmentbank und Vermögensverwaltung, wie von der UBS bereits im August 2008 angekündigt, erscheint sinnvoll, aber eine vollständige Verselbständigung in rechtlich unabhängige Banken ist u.a. wegen der internen Verflechtung und der gemeinsamen Infrastrukturen (EDV) unrealistisch. Käufer sind angesichts der Finanzproblemen aller grosser Marktteilnehmer kaum vorhanden, ein Börsengang undenkbar und eine Aktienaufteilung in zwei Gesellschaften führt ebenfalls nicht zum Ziel, denn eine Ausgliederung des Investmentbankings hätte in jedem Falle eine Rekapitalisierung dieser Aktivitäten zur Folge. Es ist fraglich, ob und wie viele der heutigen UBS-Kunden ihre Geschäfte auf die abgespaltene Investmentbank übertragen würden. Risiken lassen sich auch deshalb nicht auf die Schweiz begrenzen, weil die UBS im Inland einen strukturellen Überschuss von Kundengeldern über Investitionen aufweist. Die Systemrisiken können nicht mit einem juristischen Konstrukt aus der Welt geschafft werden.

Es ist zutreffend, dass mindestens bei der UBS und der Credit Suisse das Problem besteht, dass ihr Geschäfte einen Umfang und Strukturen angenommen haben, welchen die Schweiz als Heimatland und die SNB als Kreditgeber in der Not („Lender of Last Resort“) nicht mehr gerecht werden können. Die schweizerische Aufsicht hat auf dieses Problem durch die Einführung einer maximalen Verschuldungsgrenze („leverage ratio“) rascher und wirkungsvoller als andere Länder reagiert. Dass damit das Problem der Verhältnismässigkeit von Bankengrösse und Volkswirtschaft noch nicht abschliessend gelöst ist, könnte durchaus zutreffen. Das anspruchsvolle Thema eignet sich aber im Moment sicher nicht für eine öffentliche Diskussion. Dazu sind Vorarbeiten zu leisten. Die SVP Fraktion hat deshalb bereits im Oktober vom Bundesrat einen entsprechenden Bericht verlangt. Dieser ist abzuwarten, die SVP wird ihn kritisch beurteilen. Dabei geht es um langfristig entscheidende

Weichenstellung für die Regelung des Banken- und Finanzwesens in der Schweiz nach Überwindung der Krise. Jetzt, mitten in der Krise und ohne sorgfältige Abwägung der komplexen Materie, Entscheide zu forcieren, die momentan weder nötig noch möglich sind, widerspricht der Parteiprogramm und der Tradition der SVP. Mit einem Hüftschuss zur Bevormundung der Grossbanken bezüglich ihrer künftigen rechtlichen Struktur übernahme der Bund zudem auf fahrlässige Art und Weise eine Verantwortung für Fehlschläge. Zudem würden die Kunden der Banken, insbesondere auch die ausländischen, durch die Diskussion in einer Art und Weise verunsichert, die zu einer nachhaltigen Schädigung des Finanzplatzes führen könnte. Dabei ginge es nicht mehr einfach um die zwei Grossbanken, sondern es käme zu einer Sippenhaftung, die alle Schweizer Banken und anderen Finanzintermediäre in Mitleidenschaft ziehen würde

*Systemrisiken können nur reduziert werden, indem die Geschäftsvolumina und die Risiken abgebaut werden. Die in den letzten Jahren aufgebauten Handelsbücher müssen massiv reduziert und einzelne Geschäftszweige komplett aufgegeben, d.h. verkauft oder liquidiert werden. Ende 2008 hat die UBS z.B. ihre CHF 3,4 Mrd. Beteiligung an der Bank of China verkauft. Die UBS hat ihre Bilanzsumme seit dem Höchststand bereits um CHF 537 Mrd. bzw. 21% reduziert (der finanzierte Teil der Bilanz nahm sogar um gegen CHF 1000 Mrd. ab) und will weiter schrumpfen. Dazu benötigt sie wegen den schlecht funktionierenden Finanzmärkten Zeit. **Der Staat greift bereits substantiell in die Geschäftstätigkeit der Grossbanken ein.** Im Gegensatz zu anderen Aufsichtsbehörden erhöhte die FINMA die Eigenmittelanforderungen der Grossbanken, und nur für diese, bereits 2007. Beide Banken haben sich in der Folge umfangreiche neue Eigenmittel besorgt. Deshalb stehen unsere Grossbanken mit Kerneigenkapitalquoten von 11,5% (UBS vs. 9,1% Ende 2007) und CS 13,3% (11,1%) heute im internationalen Vergleich relativ gut da. „Relativ gut“ ist angesichts der Finanzkrise möglicherweise nicht ausreichend. Deshalb werden sie wegen des Konkurrenzdrucks und der strengen Eigenmittelvorgaben der FINMA, die mittelfristig 200% des gesetzlichen Minimums für Grossbanken fordert, wohl noch während längerer Zeit auf die Kostenbremse drücken und eine zurückhaltende Dividendenpolitik betreiben müssen. Die UBS hat ihre Dividende für 2008 auf Null gesetzt, die CS hat sie von CHF 2.50 auf noch CHF 0.10 reduziert. Um den Druck zur Risikominimierung zu erhöhen, kann die FINMA für einzelne risikoreiche Geschäftssparten die Eigenmittelunterlegung weiter erhöhen. Sie kann z.B. auch für Inlandkredite weniger Eigenmittelunterlegung als für Auslandkredite fordern, und damit die Attraktivität inländischer KMU-Kredite erhöhen. Statt einzelne Banken mit interventionistischen Vorschriften zu belasten, muss die Regulierung, die alle Finanzinstitute gleichermassen betrifft, klüger ausgestaltet werden. Die Schweizer Grossbanken werden in den nächsten Jahren nicht nur ihre Verschuldung und illiquide Aktiven abbauen, sondern auch die Abhängigkeit von kurzfristigen Finanzierungen reduzieren müssen. Dazu benötigen sie weiterhin qualifiziertes Personal und kein negatives Salärimage.*

„Der Bund hat darauf hinzuwirken, dass für die Grossbanken, die vom Bund gerettet werden oder gerettet werden müssten – de facto UBS und CS – für das oberste Management eine Salärstruktur analog der Bundesunternehmen (SBB, Post etc.) einzuführen ist.“ Der Staat hat via FINMA die Kompetenz in die Salärpolitik von Banken einzugreifen. Deshalb besteht kein Handlungsbedarf. Jeder Manager, Portefeuilleverwalter, Devisen- oder Wertschriftenhändler ist ersetzbar. Aber wenn der Arbeitgeber von Gesetzes wegen hochprofitable Mitarbeiter wegen

Salärrestriktionen nicht halten kann, so riskiert er, dass auch bisher loyalen Mitarbeiter mitsamt ihrem Kundenstamm abgeworben werden. Salärvorschriften demotivieren nicht nur die angestammte Belegschaft, sondern erschweren auch die Rekrutierung und verunsichern die Kundschaft. Dass sich die Banksaläre nach der Wertschöpfung richten müssen, erscheint selbstverständlich. Das angelsächsische Bonussystem, bei dem die individuelle Leistung an erster Stelle steht, wird durch Lohnsysteme abgelöst werden müssen, bei denen das Gesamtergebnis des Konzerns massgebend ist. Zumindest ein Teil der variablen Lohnkomponente muss vom längerfristigen Gedeihen eines Unternehmens abhängen. Auch wenn man die Löhne der obersten Kader begrenzt, so ist diese Lohnsumme im Vergleich zum Total der Personalkostenreduktion gering. Wesentlich für die Zukunft der UBS war 2008 die Senkung des totalen Personalaufwands um CHF 9,2 Mrd. bzw. 36%. Ohne variable Lohnanteile hätte eine solche Kostenreduktion eine Massenentlassung nach sich gezogen. Staatliche Lohnbegrenzungen würden die Standortattraktivität der Schweiz massiv torpedieren, denn einmal durchgesetzt, besteht die Gefahr, dass auch andere Unternehmen, die von staatlichen Vorschriften reguliert, von Subventionen profitieren oder als systemrelevant eingestuft werden, betroffen werden. Im Vordergrund stehen dabei die Elektrizitätswirtschaft, Krankenkassen, Kantonalbanken und Privatversicherungen. Die Saläre der Topkader sollen Sache des Verwaltungsrates bleiben, jene der Verwaltungsräte Sache der Aktionäre, indem sie zu teure Aktionärsvertreter abwählen. Dies betrifft nicht nur die Banken, sondern generell die börsenkotierten Publikumsgesellschaften.

„Falls der Bund in den kommenden Monaten eine 10%-ige Beteiligung an der UBS übernehmen wird, hat er für die Dauer der Beteiligung einen unabhängigen, wirtschaftlich erfahrenen Bundesvertreter zu verlangen, um gemäss seiner Aktienbeteiligung an der Gesamtverantwortung der Bank mitzuwirken.“ Die Einsitznahme in den Verwaltungsrat (VR) von Unternehmen, bei denen der Bund gleichzeitig Regulator, Bewilligungsgeber und Aufsichtsgremium ist, hat die SVP wegen der Interessenskonflikte in der Vergangenheit immer strikte abgelehnt. Die Einsitznahme in einen VR bedeutet unternehmerische Verantwortung übernehmen. Dies kann nicht Aufgabe des Bundes sein, denn damit ist die Haftungsfrage verbunden. Wer steht für Verluste gerade, die aufgrund der Entscheide des „Bundesvertreter“ entstehen? Von Unabhängigkeit kann bei einem Bundesvertreter sowieso keine Rede sein. Entweder ist er Bundesvertreter oder unabhängig. Es gibt kein Recht auf einen VR-Sitz, auch nicht bei einer 10% Beteiligung. Die Generalversammlung aller Aktionäre hat darüber zu befinden. Und wie steht es mit der Zweckgesellschaft? Müsste der Bund auch da einen VR stellen? Wenn der Bund tatsächlich über ein Reservoir von ausgewiesenen Bankspezialisten verfügt, dann soll er diese in der FINMA einsetzen, die wesentlich mehr Durchsetzungsvermögen besitzt als einer von 13 UBS-Verwaltungsräten. Wie soll sich der Bundes-VR verhalten, wenn er von den übrigen überstimmt wird? Als Insider einer börsenkotierten Unternehmung wäre es ihm verwehrt, den Bundesrat oder die Öffentlichkeit zu informieren. Und selbstverständlich stellt sich auch die Frage, was mit diesem VR passiert, wenn der Bund weniger als 10% der Aktien hält, weil es ihm gelungen ist, einen Teil oder seine gesamte direkte oder indirekte Beteiligung zu veräussern.

Erstes Ziel des Bundes muss sein, eine definitive Beteiligung als Grossaktionär bei der UBS zu vermeiden. Dazu muss die UBS rasch und nachhaltig profitabel werden. Dann wird auch der Aktienkurs der UBS das für einen profitablen Ausstieg des

Bundes notwendige Niveau erreichen (Wandelpreis CHF 18.21, break-even nach Abzug Refinanzierungskosten = CHF 14). Die Laufzeit der Zwangswandelanleihe von insgesamt 30 Monaten müsste der Bank den nötigen Freiraum verschaffen. Die Vorschläge der Parteileitung der SVP würden den Freiraum unnötigerweise einschränken und die Kunden und das Personal verunsichern.

Deshalb sind die sachlich nicht haltbaren, für den Finanzplatz Schweiz sogar schädlichen Vorschläge der Parteileitung zu begraben.