



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Generalsekretariat  
Rechtsdienst EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

regulierung@gs-efd.admin.ch

Bern, 12. Februar 2016

**Stellungnahme zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Mit den oben aufgeführten Ordnungsänderungen werden die vom Bundesrat am 21. Oktober 2015 verabschiedeten Eckwerte zur Anpassung der geltenden „Too-big-to-fail“-Bestimmungen ausformuliert. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

**Grundsätzliche Bemerkungen**

Die SP Schweiz begrüsst die Bemühungen des Bundesrats, die Widerstandsfähigkeit der systemrelevanten Banken in der Schweiz durch neue Kapitalvorschriften zu verbessern und damit die Risiken für die Steuerzahler weiter zu reduzieren. Damit wird auch die Stabilität des Finanzsystems insgesamt gestärkt. Es ist dem Bundesrat beizupflichten, dass dies für die Schweiz aufgrund des im internationalen Vergleich verhältnismässig grossen Bankenplatzes besonders von Bedeutung ist, da die Kosten einer Bankenkrise speziell hoch sein dürften. Diese verbesserte Finanzstabilität ist deshalb letztlich auch ein Vorteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz als Ganzes. Wie der Bundesrat in seiner Regulierungskostenabschätzung weiter festhält, sind von den höheren Kapitalanforderungen an die systemrelevanten Banken bisher keine substantiellen negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft ausgegangen. Viel-

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Spitalgasse 34  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch  
www.spschweiz.ch

mehr haben die Erfahrungen im In- und Ausland mit den seit der Finanzkrise verschärften Kapitalvorschriften für Banken gezeigt, dass jene Länder, welche die Bankenreform und Stärkung der Kapitalisierung schneller vorangetrieben haben (z.B. USA, Schweiz), seit der Finanzkrise sogar eher schneller gewachsen sind als andere. In der Schweiz deuten die seit der Inkraftsetzung des TBTF-Pakets im Jahr 2012 gemachten Erfahrungen darauf hin, dass die neue Regulierung die gesamte inländische Kreditvergabe nicht eingeschränkt hat. Es haben lediglich gewisse kleinere Verschiebungen in den Marktanteilen stattgefunden. Die Kritik in gewissen Bankenkreisen an den verschärften Kapitalvorschriften ist deshalb nicht nachvollziehbar.

### **Zögerlich und ungenügend**

Vor diesem Hintergrund hat sich die SP immer für strenge Eigenmittelvorschriften ausgesprochen, welche eine Insolvenz dieser Institute weitgehend verhindern sollten. Entsprechend enttäuscht ist die SP Schweiz, dass nach den entsprechenden Absichtserklärungen des Bundesrates und der Regulatoren in der Finanzkrise bisher nur zögerliche Taten folgten. Die nun vom Bundesrat vorgeschlagene Revision der Eigenmittelverordnung bringt zwar gewisse Verbesserungen. Gemessen an der Tragweite und des entsprechenden Handlungsbedarfs sind aber auch diese Vorschläge als ungenügend zu bezeichnen.

Der Bundesrat schlägt vor, dass systemrelevante Banken künftig so genanntes **Going-concern-Kapital** (um eine Stresssituation ohne staatliche Unterstützung überstehen zu können) im Umfang einer Sockelanforderung für die Leverage Ratio LR (ungewichtete Eigenmittelquote) von 4.5% und für die Risk Weighted Assets RWA (gewichtete Eigenmittelquote) von 12.86% halten müssen. Zu dieser Sockelanforderung kommt je ein progressiv ausgestalteter abgestufter Zuschlag für den Marktanteil sowie das Gesamtengagement der Bank hinzu. Sockelanforderung und Zuschläge ergeben zusammen die Gesamtanforderung. Diese wird für UBS und CS neu 5% (LR) und 14.3% (RWA) betragen. Funktional besteht diese aus einer dauernd einzuhaltenden Minimalanforderung von 3% (LR) und 8% (RWA) sowie – bis zur Höhe der Gesamtanforderung – aus einem zusätzlichen Puffer, der unter strengen Vorgaben vorübergehend unterschritten werden kann. Bei der **Kapitalqualität** können zur Erfüllung der Leverage Ratio maximal 1.5% sog. High Trigger-Cocos (HT-Cocos)<sup>4</sup> und zur Erfüllung der RWA-Anforderungen maximal 4.3% HTCocos herangezogen werden; der Rest muss mit hartem Kernkapital (CET1) erfüllt werden.

Nun hat die SP Schweiz in ihren bisherigen Stellungnahmen immer höhere Anforderungen an das „Going-concern-Kapital“ gestellt und vor allem mehr Eigenkapital in Form von „hartem Kernkapital“ gefordert. Bereits in ihrer Stellungnahme vom 23.03.2011 hat die SP festgehalten:

„Die für die Grossbanken festgelegte Leverage Ratio muss mindestens 10 bis 12 Prozent betragen. Nur so können die Grossbanken zu einer weiteren Verkürzung der Bilanz und einer Verminderung des Risikos gezwungen werden – vor allem wenn dabei auch die Ausserbilanzgeschäfte mitgerechnet werden müssen. Es ist zu beachten, dass renommierte Wirtschaftswissenschaftler wie Martin Hellwig (Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn) oder Eugene Fama (University of Chicago) einen weit höheren, nicht risikogewichteten Eigenmittelanteil der Grossbanken von 30 Prozent und mehr fordern. Ein zusätzliches Sicherungselement soll durch die Herausgabe von Coco-Bonds geschaffen werden. Diese Wandelschulden können allerdings eine höhere Leverage Ratio nicht ersetzen: Es muss zusätzlich ein Polster in der Grössenordnung des Inlandmarktanteils der Grossbanken von 29 (UBS) bzw. 20 Prozent (CS) der Bilanzsumme bereitgestellt werden.“

In ihren Zielen für die laufende Legislatur hat die Partei folgerichtig festgehalten: „In der Schweiz besteht insbesondere noch die unfreiwillige faktische Staatsgarantie für Grossbanken («Too big to fail»). Das führt zu falschen Anreizen. Die Kosten trägt die Gesellschaft. Das ganze Land befindet sich noch immer in Geiselhaft der grossen Banken. Das wirksamste Mittel dagegen sind massiv mehr Eigenmittel, die die Banken zu einer Redimensionierung und womöglich zu einer Aufspaltung zwingen. Das Systemrisiko der Grossbanken muss mit verschärften Eigenmittelvorgaben redimensioniert werden. Solange die faktische Staatsgarantie besteht, ist diese dem Staat abzugelten.“

Beide Forderungen sind mit den vorliegenden Verordnungsänderungen nicht erfüllt. Zum Wert der impliziten Staatsgarantie schreibt der Bundesrat in den begleitenden Ausführungen explizit: „Verschiedene Studien kommen zum Schluss, dass eine implizite Staatsgarantie für systemrelevante Banken und damit verbundene Subventionen nach wie vor bestehen. Der IWF gelangt in seiner 2014 erschienen Studie zum Schluss, dass der Wert der Staatsgarantie je nach Schätzmethode für CS und UBS in normalen Zeiten in der Schweiz zwischen 5-18 Mrd. CHF pro Jahr beträgt. Eine neue Studie der OECD24 schätzt, dass der Wert der impliziten Staatsgarantie für die Schweizer Grossbanken in den letzten Jahren insgesamt etwa 3.5-6.5 Mrd. CHF pro Jahr betragen hat. Schliesslich kommt ein IWF-Arbeitspapier (Arslanalp und Liao, 2015) zum Schluss, dass in der Schweiz das Niveau der Eventualverpflichtungen des Staates gegenüber Banken im Vergleich zur Wirtschaftskraft im internationalen Vergleich hoch ist.“

Auch in der Motion 13.3744 (Bankensicherheitsmotion. Mehr Eigenmittel zum Schutz der Volkswirtschaft) hat die Partei deshalb ihre harten Forderungen bekräftigt, um diese Staatsgarantie und damit das Risiko für die Volkswirtschaft zu senken: „Der Bundesrat wird beauftragt, das

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG) dahingehend zu ändern, dass Institute, die gemäss Artikel 3 eine Bewilligung zur Ausübung der Geschäftstätigkeit erhalten bzw. haben, genügend Eigenmittel ausweisen. Das Eigenkapital muss mindestens 10 Prozent der risikogewichteten Aktiven (Leverage Ratio) betragen. Für systemrelevante Banken gemäss den Artikeln 7ff. BankG ist ein Risikozuschlag vorzusehen. Es ist eine stufenweise Anpassung der Eigenmittel mit einer maximalen Übergangsfrist von drei Jahren vorzusehen.“

Trotz wiederholten Versprechen, dieser Problematik gerecht werden zu wollen, bleibt der Bundesrat auch in dieser Verordnungsänderung weit hinter seinen Ankündigungen zurück.

### **Bedenken gegenüber CoCo-Bonds**

Auch was die Kapitalqualität angeht, genügen die vorgeschlagenen Änderungen nicht. Gegenüber der Anrechenbarkeit von bedingtem Wandlungskapital (CoCo-Bonds) hat die SP Schweiz grosse Bedenken. Das Instrument der Cocos ist umstritten. Es ist nicht krisenerprobt. Es kann sein, dass die Wandlung von CoCos Krisenphänomene verstärkt (Signalwirkung u.a.) Der vorgesehene Trigger (7 Prozent der risikogewichteten Aktiven) ist umstritten. So stellt sich die Frage, ob in einer Krisensituation das Mass der risikogewichteten Aktiven in ausreichender Präzision und Geschwindigkeit eruiert werden kann. Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich schreibt denn auch, dass diese Triggerart die Wandlung möglicherweise nicht ausreichend schnell auslöst, und illustriert dies mit Ereignissen in der Finanzkrise.

Die aktuelle Situation an den Aktienmärkten, an denen vor allem die Aktienkurse von Grossbanken unter Druck geraten sind, bestätigt diese Befürchtungen. Die Krise der Contingent convertible bonds (Cocos) sind weltweit eingebrochen, während die Kosten für Kreditausfallversicherungen in die Höhe schossen. „Nie seit dem Höhepunkt der Finanzkrise im Herbst 2008 und der heissesten Phase der Eurokrise Ende 2011 war die Nervosität grösser als heute“, beschrieb ein Finanzexperte die aktuelle Situation. Die Investoren sorgten sich um das sogenannte Hybridkapital, die Coco-Bonds: „In der Theorie klingt die Funktionsweise dieses verlustabsorbierenden Fremdkapitals bestechend. Doch funktioniert das Prinzip auch in der Praxis? Werden sich Hybridanleihen bewähren, sollte eine grosse Bank tatsächlich in schwere Solvenznot geraten? Oder könnten sie sogar als Brandbeschleuniger wirken, als sich selbst erfüllende Prophezeiung, wenn eine Bank in den Abgrund rast? Die ehrliche Antwort, die alle Bankmanager und Regulatoren geben müssten: Wir wissen es nicht. Die Bewährungsprobe steht erst bevor“, schrieb der Chefredaktor der „Finanz und Wirtschaft“ am 10. Februar 2016. Auch die „Financial Times“ wies in einem Artikel vom 9. Februar 2016 auf diese Problematik hin (Why coco bonds are worrying investors). Darin wird beschrie-

ben, wie die Angst vor dem Ausfall der Coupons/Zinszahlungen aus Coco-Bonds durch krisengeschüttelte Grossbanken die Investoren dazu treibt, aus diesen Instrumenten auszusteigen, was das Vertrauen in die entsprechenden Institute noch stärker erschüttert und damit eine beschleunigte Abwärtsspirale in Gang setzen kann. Das Finanzblatt kommt zum Schluss: „The question is whether coco bonds are a signal or a cause of problems for a bank. A rush to sell and so avoid potential losses could undermine broader confidence in an institution.“ Coco-Bonds erweisen sich damit in der Krise als Brandbeschleuniger.

Wir fordern deshalb, dass die Eigenmittelvorschriften erhöht werden und dass diese Vorschriften in Form von „hartem Kernkapital“ zu erfüllen sind.

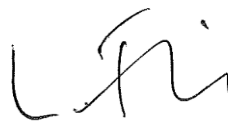
Positiv ist, dass der Prozess der Risikogewichtung überprüft und näher an den Standardansatz gebracht wird. Diese Arbeiten müssen von den Regulatoren konsequent durchgeführt werden.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Luciano Ferrari  
Leiter Politische Abteilung