

Bern, 23. März 2011



Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
Abteilung Märkte
Bundesgasse 3
3003 Bern
info@sif.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Vorlage, die wir gerne wir folgt wahrnehmen:

Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz begrüsst die Bereitschaft des Bundesrates, die Belastung der Volkswirtschaft durch die systemrelevanten Banken anzugehen. Als einzige Partei hat die SP seit Jahren auf diese faktische Staatsgarantie hingewiesen und bereits nach der Asienkrise 1998 die Einführung einer Leverage Ratio verlangt¹ und im Vorfeld der jüngsten globalen Finanzkrise im April 2008 erneut entsprechende Massnahmen gefordert². Dass diese Grossbanken-Risiken nicht nur hypothetischer Natur sind, zeigte die staatliche Rettung der UBS im Oktober 2008 mit aller Schärfe.

Angesichts des enormen volkswirtschaftlichen Risikos, das die zwei global tätigen und im Vergleich zum schweizerischen Bruttoinlandprodukt eindeutig überdimensionierten Grossbanken für die Schweiz darstellen, beauftragte die SP-Fraktion im Februar 2010 das Institut für schweizerisches Bankenwesen der Universität Zürich in einer Studie, die Vorschläge zur Lösung des Problems aufzeigen soll³.

Die Studie von Urs Birchler et al. belegt, dass die „unfreiwillige faktische Staatsgarantie für Grossbanken“ 0,2 bis 0,3 Prozent der Grossbankenbilanzen ausmacht und somit einer jährlichen

¹ Eigenmittelvorschriften zur Abdeckung der Systemrisiken bei global tätigen Banken: Motion Rudolf Strahm, 98.3480, 8. Oktober 1998

² Finanzmarktkrise: SP zeigt Lösungen auf. Medienkonferenz, 22. April 2008, Bern

³ Urs Birchler, Diana Festl-Pell, René Hegglin und Inke Nyborg: Faktische Staatsgarantie für Grossbanken. Gutachten erstellt im Auftrag der SP Schweiz. 8. Juli 2010

Subvention von 4 bis 5 Milliarden Franken des Staates für die beiden Grossbanken entspricht. Um das Problem des „too big to fail“ (TBTF) zu lösen, fordern die Autorinnen und Autoren insbesondere massiv höhere Eigenmittel sowie zusätzlich die Herausgabe von Pflichtwandeliteln (sogenannte CoCo-Bonds): „Für die Grossbanken in ihrer heutigen Grösse dürfte ein Bilanzanteil der Wandelschulden - zusätzlich zu den Eigenmitteln - von 20-30 Prozent ausreichen, um die faktische Staatshaftung weitgehend zu eliminieren“.⁴ Für den Fall, dass andere Lösungen versagen sollten, schlägt das Autorteam als Ultima Ratio-Variante zudem eine direkte gesetzliche Grössenbeschränkung für die Banken vor.

Die von der TBTF-Expertenkommission vorgelegten Massnahmen, die auch den Eckpunkten des vorliegenden bundesrätlichen Entwurfs weitgehend entsprechen, erachtet die SP zwar als ersten Schritt in die richtige Richtung, aber im Hinblick auf das grosse volkswirtschaftliche Risiko einer nächsten Krise als eindeutig ungenügend. Um staatliche Bail-outs wie die UBS-Rettung mit 68 Milliarden Franken in Zukunft zu verhindern, müssen die systemrelevanten Banken sicherer gemacht werden. Dazu ist in erster Linie massiv mehr Eigenkapital nötig. Die Eigenmittelvorgaben, die der Bundesrat nun vorschlägt, sind deutlich zu gering. Mit den neuen Eigenmittelvorschriften würde die Kapitalisierung der beiden Grossbanken weiterhin unter jener liegen, die bis Mitte der 1990er Jahren gemäss Bericht der TBTF-Expertenkommission für die Grossbanken Usus war⁵.

Die Schweiz ist gezwungen, für die Bankenregulierung einen im internationalen Vergleich deutlich weitergehenden „Swiss Finish“ von ihren zwei Grossbanken zu verlangen. UBS und CS stellen für die Schweiz ein global einmaliges volkswirtschaftliches Risiko dar: Ende 2007 entsprachen die Bilanzsummen der beiden Grossbanken dem Siebenfachen des jährlichen Bruttoinlandprodukts. Hinzu kommt, dass UBS und CS einen Marktanteil im Inlandgeschäft von 76 Prozent halten. Wie die Bankenzusammenbrüche in Irland und Island zeigen, müsste auch in der Schweiz statt von einem „too big to fail“ vielmehr von einem „too big to be rescued“ gesprochen werden: Mit höchster Wahrscheinlichkeit wäre der Staat mit einer erneuten Rettung einer der beiden Grossbanken finanziell überfordert.

Es braucht harte und überprüfbare Eigenkapitalanforderungen für die beiden Grossbanken. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept beruht auf den Grundlagen von Basel III und setzt damit weiterhin in erster Linie auf die risikogewichteten Eigenmittel. Das aber belässt den Banken weiterhin zu viel Manipulationsspielraum. Die risikoungewichtete und somit entscheidende Leverage Ratio (das einfache Verhältnis zwischen Bilanzsumme und Eigenmitteln) soll gemäss den Vorschlägen des Bundesrats nur komplementär zur Anwendung kommen. Das ist aus Sicht der SP klar ungenügend.

Wie wenig risikogewichtete Eigenkapitalanforderungen, basierend auf quantitativen Risikomodellen, im Krisenfall taugen, ist unter anderem dadurch belegt, dass Lehman Brothers am Tag vor dem Kollaps am 17. September 2008 eine Tier-1-Quote von 11,5 Prozent aufwies und damit offiziell als solvent galt. Die UBS erfüllte auch in den Monaten vor der staatlichen Stützung noch die Eigenmittelvorgaben von Basel II. Sie war aber für ihre Hochrisikostategie im Investmentbanking mit 97 Franken Fremdkapital auf 3 Franken Eigenkapital deutlich unterkapitalisiert. Entsprechend lautet auch das Urteil von MIT-Professor Simon Johnson, ehemaliger Chefökonom des Internationalen Währungsfonds (IWF): „Die Risikogewichtung, wie sie auch Basel III und der Swiss Finish vorsehen, ist heikel. Wir erlauben den Banken, die Risiken in ihrem Portefeuille selbst abzuschätzen“⁶.

Das von den Banken vorgebrachte Argument, höhere Eigenmittelanforderungen würde die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, ist unhaltbar und auch ökonomisch falsch – und die damit

⁴ Urs Birchler et al.: Kurzfassung Faktische Staatsgarantie für Grossbanken. Zürich, 8. Juli 2010. S. 2

⁵ Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen. Oktober 2010. S. 34

⁶ Simon Johnson: „Philipp Hildebrand hat Recht“. Interview in der „Basler Zeitung“ vom 28. Februar 2011

verbundene Drohung der Standortverlagerung zudem lächerlich. Banken mit mehr Eigenmittel werden sich am Markt auch billiger Kapital beschaffen können: Die Risikoprämie sinkt mit steigendem Eigenkapital⁷. Kommt hinzu, dass für den Staat auf jeden Fall eine ganzheitliche Betrachtungsweise angesagt ist: Entscheidend ist für den Gesetzgeber, dass die sozialen Kosten von höheren Eigenmittelanforderungen gegen die sozialen Kosten eines staatlichen Bail-out abgewogen werden müssen.

Völlig ausser Acht gelassen werden sowohl im Bericht der Expertenkommission als auch in der Vorlage des Bundesrates die Geschäfts- und die Vergütungspolitik der Banken als Ursachen der vergangenen Krise: Die Fokussierung der Investmentbanken auf Umsatzwachstum und Marktanteile ohne Rücksicht auf Risiken bzw. die explosive Kombination von „Gier nach Rendite, Risikoblindheit und unzulänglichem Risiko-Management“⁸.

Um das TBTF-Problem grundsätzlich zu lösen und sicher zu stellen, dass „weder Bund noch Nationalbank je wieder vor dem Dilemma stehen, entweder die volkswirtschaftlichen Folgen eines Ausfalls einer Grossbank zu akzeptieren, oder aber das erhebliche Risiko von Stabilisierungsmassnahmen zu tragen“⁹ zu haben, fordert die SP folgende weitergehende Massnahmen:

1. **Leverage Ratio:** 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 fordern¹⁰. 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.
2. **Keine Streichung der Emissionsabgabe:** Die im Entwurf vorgeschlagene Abschaffung der Emissionsabgabe hat in der TBTF-Vorlage nichts zu suchen, weil es sich dabei einzig und allein um ein Steuergeschenk an den Finanzplatz handelt. Das ist für die SP nicht akzeptabel. Die Emission von Coco-Bonds in der Schweiz lässt sich problemlos mit einer entsprechenden gesetzlichen Vorgabe sicherstellen, ohne dass dafür zusätzlich auf jährlich 150 Millionen Franken Steuereinnahmen verzichtet wird.
3. **Einschränkung Eigenhandel:** Die gefährlichsten Risikopositionen haben Investmentbanken vor der jüngsten Krise häufig im Eigenhandel aufgebaut. Diese Aktivitäten sind volkswirtschaftlich nicht notwendig und darum international auch unter Beschuss geraten. In

⁷ Martin Hellwig et al.: Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive. Draft Paper. Bonn, 30. September 2010. S. i

⁸ Martin Hellwig: Bankenregulierung nach der Krise: Reichen die Reformen aus? Vortrag. Universität Bern, 17. März 2011

⁹ Philipp Hildebrand: Weichenstellungen für die Schweizer Wirtschaft, SNB, Ansprache an die Zürcher Volkswirtschaftliche Gesellschaft. Zürich, 17. Mai 2010

¹⁰ Martin Hellwig: Bankenregulierung nach der Krise: Reichen die Reformen aus? Vortrag. Universität Bern, 17. März 2011

den USA hat der frühere Notenbank-Chef Paul Volcker die Idee entwickelt, Banken die Geschäfte mit Wertpapieren, Derivaten und Devisen auf eigene Rechnung zu verbieten, soweit sie nicht für die klassische Investmentbanking-Tätigkeiten (Platzierung von Anleihen für Kunden etc.) notwendig sind. Eine solche Volcker-Regel ist auch in der Schweiz gerade angesichts der auch weiterhin faktisch geltenden Staatsgarantie für die systemrelevanten Banken sinnvoll.

4. **Hohe Entschädigungen nur in Form von Eigenmitteln:** Die überhöhten Entschädigungen der Banken müssen grundsätzlich und nicht erst für den Fall der staatlichen Unterstützung korrigiert werden. Die Finma muss die Kompetenz erhalten, in die Vergütungspolitik korrigierend einzugreifen und sie muss für die systemrelevanten Banken verlangen, dass alle individuellen Entschädigungen, die 500'000 Franken im Jahr übersteigen, ausnahmslos in Form von neu zu schaffendem Eigen- oder Wandelkapital ausgerichtet werden.
5. **Keine Entschädigungsexzesse bei faktischer Staatsgarantie:** Mitarbeitende und das Management einer systemrelevanten Bank profitieren weiterhin von den Vorteilen eines Arbeitgebers mit faktischer Staatsgarantie. Die SP fordert, dass für diese Institute individuelle Entschädigungen über 1 Million Franken nicht mehr als geschäftsmässig begründeter Aufwand angerechnet werden und somit der Gewinnbesteuerung unterliegen. Weiter muss die Finma ermächtigt und verpflichtet werden, bei systemrelevanten Banken Entschädigungspläne durchzusetzen, die keine falschen Risikoanreize setzen. Diese Vorgaben müssen auch öffentlich gemacht werden.

Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

Systemrelevante Banken

Art. 8

Sie SP begrüsst die entsprechende Kompetenz der Schweizerischen Nationalbank ausdrücklich.

Art. 9

Die SP geht davon aus, dass zur Verringerung des Risikos eine nicht Risiko gewichtete Eigenmittelquote von mehr als 10 Prozent der Bilanzsumme festgelegt werden muss. Zudem sieht die die bundesrätliche Vorlage vor, dass die konkreten Eigenmittelanforderungen an die systemrelevanten Banken nur in der Verfügung festgehalten und somit der Öffentlichkeit vorenthalten werden. Angesichts der Relevanz dieser Vorgaben erachtet die SP dies als unbefriedigend und schlägt deshalb folgende Änderung im Entwurf des Bankengesetzes (E-BankG) vor:

Art. 9 Abs. 3 E-BankG Der Bundesrat konkretisiert die besonderen Anforderungen in einer Verordnung. Er hört dabei die Schweizerische Nationalbank und die FINMA an.

Aus Sicht der SP genügt es nicht, wenn im vorliegenden Entwurf nur die Kompetenzen für die Festlegung der Eigenmittelanforderungen bei systemrelevanten Banken definiert werden. Vielmehr müssen im Bankengesetz verbindliche materielle Mindestanforderungen an das Eigenkapital festgeschrieben werden:

Art. 9a Minimale Anforderungen E-BankG (neu)

Systemrelevante Banken müssen gemessen an der Bilanzsumme mindestens folgende Anforderungen erfüllen:

- a. Das Eigenkapital muss so hoch sein, dass die gemessen an der Bilanzsumme grössten in den vergangenen 30 Jahren als Folge einer Krise aufgetretenen Wertberichtigungen, Rückstellungen und Verluste einer Bank hätten aufgefangen werden können.*
- b. Die Liquidität muss so beschaffen sein, dass der maximale in den letzten 30 Jahren aufgetretene Liquiditätsbedarf einer Bank hätte befriedigt werden können.*

Ebenso gilt es (wie bereits oben erwähnt, Massnahmen im Bereich der Vergütung für alle systemrelevanten Banken festzuschreiben, weil für alle diese Finanzinstitute das Risiko besteht, dass sie im Krisenfall direkt oder indirekt staatliche Beihilfe aus Bundesmitteln erhalten werden.

Sie SP schlägt folgende Änderungen vor:

Art. 10b Vergütungen von systemrelevanten Banken

Abs. 1

Die systemrelevanten Banken müssen nachweisen, dass ihre Vergütungssysteme keine falschen Risikoanreize setzen. Erbringt die Bank diesen Nachweis nicht, so ordnet die Finma die notwendigen Massnahmen zur Korrektur des Vergütungssystems an.

Abs. 2

Systemrelevante Banken sind verpflichtet, jenen Teil der individuellen Entschädigungen, die 500'000 Franken im Jahr übersteigen, ausnahmslos in Form von neu zu schaffendem Eigen- oder Wandelkapital auszurichten.

Abs. 3

Systemrelevante Banken sind verpflichtet, in ihren Vergütungsvereinbarungen einen Vorbehalt anzubringen, wonach die Finma nach diesem Artikel in den Rechtsanspruch auf variable Vergütungen eingreifen kann.

Art. 10c Vergütungen von systemrelevanten Banken im Stützungsfall

Abs. 1

Wird einer systemrelevanten Bank trotz Umsetzung der besonderen Anforderungen direkt oder indirekt staatliche Hilfe aus Bundesmitteln gewährt, so ordnet der Bundesrat für die Dauer der beanspruchten Unterstützung gleichzeitig zusätzliche Massnahmen zu deren Vergütungssystemen an.

Abs. 2

Er kann insbesondere, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Bank und der beanspruchten Unterstützung:

- a. die Auszahlung variabler Vergütungen ganz oder teilweise verbieten;
- b. weitere Anpassungen des Vergütungssystems verfügen.

Gleichzeitig notwendig sind folgende Änderungen im Steuergesetz:

Bundesgesetz über die direkten Bundessteuern (DBG)

Art. 59 Abs. 3 (neu)

Nicht zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören individuelle Vergütungszahlungen systemrelevanter Finanzinstitute (gemäss Artikel 8 Bankengesetz), die pro Jahr eine Million Franken übersteigen.

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)

Art. 25 Abs 1ter (neu)

Nicht zum geschäftsmässig begründeten Aufwand gehören individuelle Vergütungszahlungen systemrelevanter Finanzinstitute (gemäss Artikel 8 Bankengesetz), die pro Jahr eine Million Franken übersteigen.

Damit die Umsetzung der TBTF-Regulierung auch wirklich geprüft werden kann, müssen die Vollzugsinstanzen entsprechend Rechenschaft ablegen:

Art. 10c Berichterstattung E- BankG (neu)

Bundesrat, Finma und die Schweizerische Nationalbank erstatten dem Parlament jährlich Bericht über

- a. die systemrelevanten Banken und die systemrelevanten Funktionen
- b. die getroffenen Massnahmen
- c. die Vergütungssysteme der systemrelevanten Banken
- d. die internationale Entwicklung in der Regulierung systemrelevanter Banken

Weiterführung systemrelevanter Funktionen

Im Zentrum der TBTF-Gesetzgebung hat aus Sicht der SP die Prävention und insbesondere eine genügende Eigenmittel-Ausstattung der systemrelevanten Banken zu stehen. Die SP hegt grosse Zweifel, ob die Auftrennung der einzelnen Bankbereiche nach Sollbruchstellen im Krisenfall wirklich funktioniert. Die sogenannten „Living Wills“ oder Notfallpläne müssten laufend an die Entwicklung der einzelnen Institute angepasst werden, was einen kaum vertretbaren Aufwand bedeuten würde.

Das Autorenteam der Birchler-Studie kommt nach Gesprächen mit Bankenvertretern so auch zum Schluss, dass „die Idee der Liquidationspläne einhellig als unbrauchbar verworfen werden“¹¹.

Stempelabgabe

Die SP lehnt die Ausnahmeregelung für Obligationen ab. Auf entsprechende Streichungen von Art. 1 Bst. a Ziffer 4 und 5, Art. 5a, Art. 7 Abs. 1 Bst. f, Art. 9a und Art. 10 Abs. 3 und 4 Bundesgesetz über die Stempelabgabe sowie auf die Ergänzungen Art. 6 Abs. 1 Bst. l und Art. 11 Bst. b ist zu verzichten.

Wandlungskapital

Wie im erläuternden Bericht festgehalten wird, „sollte die Emission von solchen CoCos in der Schweiz erfolgen“¹². Diese Vorgabe muss auch im Gesetz festgeschrieben werden. Die SP schlägt folgende Änderung vor:

Art. 13 Abs. 9 E-BankG

Die Emission der Wandelanleihen hat in der Schweiz und nach schweizerischem Recht zu erfolgen.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen und sicher zu stellen, dass die Beratung im Parlament noch in dieser Legislatur erfolgt.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Stefan Hostettler
Politischer Fachsekretär

¹¹ Urs Birchler, Diana Festl-Pell, René Hegglin und Inke Nyborg: Faktische Staatsgarantie für Grossbanken. Gutachten erstellt im Auftrag der SP Schweiz. 8. Juli 2010, S. 26

¹² Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage „Änderung des Bankengesetzes (too big to fail)“, S. 14