

Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen
Abteilung Märkte
Bundesgasse 3
3003 Bern

per E-Mail an info@sif.admin.ch

Bern, 18. März 2011

Änderung des Bankengesetzes (too big to fail): Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Stellungnahme zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail).

Die Finanzkrise hat gezeigt, dass vom Finanzsystem grosse volkswirtschaftliche Risiken ausgehen. Krisen können immense Schäden verursachen. Der SGB erwartet, dass der Bundesrat alles unternimmt, damit sich solche Krise nicht wiederholen. Für die Schweizer Arbeitnehmenden stehen Löhne und Arbeitsplätze auf dem Spiel.

Fragwürdige Zielsetzung

Ziel der Vorlage ist es, die Gefahren, die sich von systemrelevanten Banken für das „schweizerische Finanzsystem“ ergeben können, zu vermindern und die „Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen zu gewährleisten“ (Art. 7).

Ob diese Zielsetzung dem Problem angemessen ist, ist fraglich. Das relevante Finanzsystem ist international, nicht schweizerisch. Die nationale Sicht ist irreführend. Bankinsolvenzen unterscheiden zudem stark von Insolvenzen von Firmen anderer Branchen. Sind die betroffenen Banken relevant für das (internationale) Finanzsystem, ist mit systemweiten Auswirkungen zu rechnen (extreme Bewegungen auf den Wertpapiermärkten, Rückzug von Kundengeldern bei anderen Instituten bzw. nationale oder internationale Bank runs). Damit es zu solchen systemweiten Problemen kommt, reicht in einer Situation, in welcher das gesamte Finanzsystem kriselt, bereits die Befürchtung der Insolvenz einer einzigen relevanten Bank. Da das Finanzsystem hochliquide ist und mit der Verbreitung der EDV noch liquider geworden ist, können sich solche Schocks blitzartig systemweit verbreiten. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern die kontrollierte Insolvenz einer systemrelevanten Bank bzw. die Beschränkung auf die „Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen“ ohne grosse volkswirtschaftliche Schäden überhaupt möglich ist. Unseres Wissens wurden weltweit noch bei keiner Grossbank im Insolvenzfall Teile abgespalten und gesondert am

Laufen gehalten. In der Finanzkrise wurden einzig illiquide Aktiven von geringer Qualität aus kriselnden Banken ausgekauft (wie bei der UBS in der Schweiz). Es gibt daher kaum Erfahrungen, auf die sich die Schweiz stützen könnte.

Um künftige Finanzkrisen zu verhindern, müssen die Banken sicherer gemacht werden. Die Hoffnung, dass man wankende Banken in Krisenfall kontrolliert in Teile zerlegen kann, dürfte eine Illusion sein. Damit die Banken sicherer sind, brauchen sie mehr Kapital. Wenn die Eigenmittelvorgaben im Vergleich zum Vorschlag des Bundesrates nicht substantiell erhöht werden, lehnt der SGB die Kompetenz der Finma ab, tiefere Eigenmittelvorgaben zu erlassen, wenn „Massnahmen zur Verminderung der Risiken der Systemrelevanz“ ergriffen wurden (Streichung von Art. 10 Abs. 2).

Ungenügende Eigenkapitalvorschriften

Dass wesentlich strengere Eigenkapitalvorschriften die Hauptvoraussetzung für ein stabileres Finanzsystem sind war bereits mitten in der Krise klar. Die Eigenmittelvorgaben, die der Bundesrat nun vorschlägt, sind jedoch zu gering. Sie hätten wohl nicht gereicht, um die Verluste in der Finanzkrise aufzufangen. Gemäss dem Vorschlag des Bundes werden Grossbanken künftig rund 30 bis 40 Mrd. Fr. „echtes“ Eigenkapital (10 Prozent der risikogewichteten Aktiven in Form von „Common equity“) halten müssen. Darüber hinaus dürften sie nochmals rund 30 bis 40 Mrd. Fr. in Form von Wandelanleihen halten müssen, die im Krisenfall in Aktien umgewandelt werden (sog. Coco-Bonds). In der Finanzkrise machte die UBS 46 Mrd. Fr. Verluste (wenn auch mit einer grösseren Bilanzsumme). Nur zu rund 4 Mrd. Fr. eingerechnet sind dabei die rund 40 Mrd. Fr. toxische Wertpapiere, die die UBS an die Nationalbank verkauft hat. Professor Urs Birchler weist zudem darauf hin, dass die Grossbanken in den frühen 1990er Jahren in Schweizer Immobilienmarkt Verluste von rund 75 Mrd. Fr. (zu heutigen Preisen) eingefahren haben. Mit den neuen Eigenkapitalvorschriften wird bestenfalls wieder die Kapitalisierung der späten 1990er Jahre erreicht. Damals hatte die UBS ca. 3 Rappen „echtes“ Eigenkapital auf einen Franken Bilanzsumme. Künftig werden das ca. 2.5 Rappen sein. Selbst die Expertenkommission „Too-big-to-fail“ schrieb, dass die neuen Vorgaben in Bezug auf das gesamte Eigenkapital von den Grossbanken bis Mitte der 1990er Jahre übertroffen wurden.

Die Eigenkapitalvorschriften werden nach wie vor stark an den Bilanzrisiken bemessen („Risikogewichtung“). Dabei war diese Risikogewichtung eine der Krisenursachen.¹ Diese Risikogewichtung hat dazu geführt, dass die Banken ihre Bilanzen optimiert und die Risiken teilweise über Derivate (z.B. Credit default swaps) an andere Firmen „entsorgt“ haben. Dadurch hat die Verflechtung unter den Banken, aber auch zwischen Banken und Versicherungen zugenommen. Durch die Risikogewichtung wurde ein grosser Teil der Risiken aus dem Bankensektor in den „Schattenbankensektor“ verschoben (Versicherungen, Zweckgesellschaften, Hedge Funds etc.).

Der SGB verlangt, dass sich die Eigenmittel der Banken primär an den risikoungewichteten Aktiven bemessen müssen (Leverage-Ratio). Dabei ist eine Leverage-Ratio von 10 Prozent anzustreben.

Dass sich systemrelevante Banken künftig auch bedingte Pflichtwandelanleihen (Coco-Bonds) als Eigenkapital anrechnen können, ist problematisch. Weltweit gibt es kaum Erfahrungen mit

¹ Hellwig, M. (2010): Capital regulation after the crisis: Business as usual? http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2010_31online.pdf.

Coco-Bonds. Unseres Wissens haben neben der Credit Suisse bisher einzig die Banken Lloyds und Rabobank Cocos emittiert. Coco-Bonds werden im Krisenfall in Aktien umgewandelt. Doch das Problem ist, dass die Wandlung eines Cocos selber ein Krisenereignis ist und nicht folgenlos bleiben dürfte. Im Vorfeld der Wandlung und zum Zeitpunkt der Wandlung kann eine Flucht aus den betreffenden Aktien auftreten, weil aufgrund der Wandlung eine Verwässerung resultiert. Weil die Wandlung des Cocos das Signal aussendet, dass die betroffene Bank Probleme hat, ist auch eine Flucht aus den Obligationen plus ein Abzug von Kundengeldern denkbar. Die Krise würde dadurch verstärkt.

Damit die Banken sicherer werden, braucht es eine Erhöhung der harten Eigenmittel. Der SGB lehnt die Anrechnung von Cocos an die vorgeschriebenen Eigenmittel ab.

Die geplante Abschaffung der Emissionsabgabe für Obligationen und Geldmarktpapiere ist völlig kontraproduktiv. Durch sie erhalten die Banken einen Anreiz, sich zu verschulden, anstelle von Eigenkapital zu bilden. Der SGB lehnt diese Abschaffung ab.

Zu viel an Vollzugsinstanzen delegiert

Im vorgeschlagenen Entwurf zum Bankengesetz werden fast nur die Kompetenzen geregelt. Die materiellen Fragen sollen zu einem grossen Teil an die Vollzugsstellen Finma, Nationalbank und Bundesrat delegiert werden. Dass das nur schlecht oder gar nicht funktioniert, haben die Finanzkrise bzw. die Probleme bei UBS und Credit Suisse gezeigt.

Im Gesetz müssen materiell verbindliche Vorgaben gemacht werden. Wir schlagen folgenden Zusatz zum E-BankG vor:

Art. 9a Minimale besondere Anforderungen

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

- a. Das Eigenkapital muss so hoch sein, dass der gemessen an der Bilanzsumme grösste in den vergangenen 30 Jahren aufgetretene Verlust einer systemrelevanten Bank hätte aufgefangen werden können.*
- b. Die Liquidität muss so beschaffen sein, dass der maximale in den letzten 30 Jahren aufgetretene Liquiditätsbedarf einer systemrelevanten Bank hätte befriedigt werden können.*

Die konkreten Eigenmittelanforderungen an die systemrelevanten Banken dürfen nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit in einer Verfügung erlassen werden. Wir schlagen deshalb vor, die Anforderungen in Form einer Verordnung festzulegen:

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.

Die Vollzugsinstanzen müssen der Schweizer Bevölkerung Rechenschaft ablegen, damit die Umsetzung der Regulierung überprüft werden kann. So über:

*Art. 10c Berichterstattung**Bundesrat, Finma und Nationalbank erstatten dem Parlament jährlich Bericht über*

- a. Die systemrelevanten Banken und die systemrelevanten Funktionen*
- b. Die getroffenen Massnahmen*

Sowie:

*Art. 10 d Externes Audit**Externes Audit**Der Bundesrat setzt eine Kommission ein, welche die Systemrisiken im Schweizer Bankensektor und die ergriffenen Massnahmen von Finma und Nationalbank überprüft.**Die Kommission setzt sich aus fünf unabhängigen Experten zusammen.*

Zusätzliche Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 9 E-BankG

Die Systemrelevanz ergibt sich auch aus der Bedeutung einer Bank für das Funktionieren des internationalen Finanzsystems. Daher sollte Abs. 2 durch einen entsprechenden Buchstaben e ergänzt werden, der das festhält.

Art. 10a E-BankG

Ob die Massnahmen zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Ernstfall tatsächlich wirken, kann nur in der Praxis festgestellt werden. Pläne und dergleichen reichen nicht aus. Daher müssen die Banken periodisch entsprechende Übungen durchführen. Das muss im Gesetz festgelegt werden:

*Art. 10a Abs. 3 E-BankG**Die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Insolvenzfall wird alle fünf Jahre praktisch erprobt. Darüber wird dem Parlament Bericht erstattet.*

Zusätzlicher Regelungsbedarf

- Keine politischen Einflussnahme durch den Finanzsektor: Der Finanzsektor beeinflusst die Politik und die Vollzugsinstanzen. Dieses Lobbying hat negative volkswirtschaftliche Auswirkungen.² Dieser Einfluss muss ausgeschaltet werden. So braucht es beispielsweise Beschränkungen bei der Parteifinanzierung.
- Verbot des Bankengeschäfts für Versicherer: Als Folge der Vorschriften über die Risikogewichtung der Eigenmittel wurde ein beträchtlicher Teil der Risiken aus dem Bankensektor in den „Schattenbankensektor“ verschoben (Versicherungen, Zweckgesellschaften, Hedge Funds etc.). In der Schweiz dürfen Versicherungen seit 2006 versicherungsfremde Tätigkeiten (Bankgeschäft, Betrieb von Anlagegesellschaften und –fonds) ausüben. Damit die Bankregulierungen nicht umgangen werden können, müsste das unterbunden werden – etwas,

² http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/4454151/Scherer_PerplexedEconomist.pdf?sequence=1

was übrigens auch die Finma in einem Working paper schreibt³. Das Bankgeschäft muss für Versicherer verboten werden, wie das in der Schweiz vor 2006 der Fall war (Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes).

- Bessere Unternehmensführung und –aufsicht: Das Geschäftsgebahren der UBS vor der Krise wurde in einigen Gutachten untersucht. Aus diesen Gutachten sind die Lehren für die Unternehmensführung und –aufsicht zu ziehen (z.B. Verbesserung der Risikokontrolle in den Banken selber, Anforderungen an Verwaltungsräte).
- Schutz der Bankangestellten und der Personalvertretungen: Bankangestellte stehen in den Banken unter sehr starkem Druck, Beobachtungen über problematische Entwicklungen in den Banken nicht nach aussen zu tragen. Für die Regulatoren wären aber solche Beobachtungen sehr wichtig. Das Bankengesetz muss Bankangestellte schützen, damit diese den Regulatoren wichtige Hinweise geben können.
- Massvolle Fixlöhne statt an den Aktienkurs gebundene Boni: Die hohen Boni in den Banken, insbesondere ihre Anbindung an den Aktienkurs, waren eine der Krisenursachen. Indem die Entschädigung des Managements an den Eigenkapitalrenditen gebunden wurde, erhielt dieses einen Anreiz, Eigenkapital auf Kosten von Fremdkapital abzubauen bzw. höhere Risiken einzugehen. Die Bindung der Boni an Aktienkurs oder Eigenkapitalrendite muss verboten werden. Boni sind durch massvolle Fixlöhne zu ersetzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat und
Chefökonom

³ Radice, M.P. (2010): Systemische Risiken im Versicherungssektor?, Finma Working paper Juni 2010.