

« TBTF » : oui au projet des experts, non aux propositions divergentes

Réuni en séance le 21 mars, le Comité d'economiesuisse a adopté la réponse à la procédure de consultation en vue de la modification de la loi sur les banques (législation « too big to fail »). L'organisation soutient sur le principe le projet de révision, à condition toutefois que les divergences par rapport au rapport de la commission d'experts soient supprimées.

L'an dernier, la commission d'experts de la Confédération s'est démenée pour faire aboutir une série de mesures efficaces pour résoudre la problématique du TBTF. Sa proposition tient compte des spécificités de notre pays. economiesuisse appuie la réglementation stricte proposée pour les grandes banques. La commission d'experts n'a eu de cesse de souligner que cette réglementation devait respecter les principes de la subsidiarité, de la proportionnalité et préserver la compétitivité internationale de la place financière helvétique.

Le projet de loi se fonde en grande partie sur le rapport de la commission d'experts. Il adopte très justement une approche intégrale et s'efforce de résoudre cette problématique par une série de mesures équilibrées. Il n'est certainement pas exagéré de parler, dans ce contexte, d'une œuvre collective cohérente dont les lignes directrices doivent être préservées, faute de quoi elle ne produirait pas l'effet visé et aboutirait à une sur-réglementation nuisible pour l'économie.

La proposition du Conseil fédéral se distancie toutefois du rapport de la commission d'experts sur plusieurs points importants. Ces divergences doivent disparaître pour qu'economiesuisse puisse soutenir le projet. Aux yeux de la Fédération des entreprises suisses, plusieurs adaptations ponctuelles s'imposent. Il s'agit, premièrement, des dispositions allant plus loin que les propositions de la commission d'experts. Les modifications proposées par les milieux économiques n'affecteront pas l'efficacité de la loi. Deuxièmement, l'économie demande la modification de dispositions contraires à l'esprit de la proposition de la commission d'experts. Il s'agit de s'assurer que la loi agisse dans le sens du rapport de la commission d'experts. A titre d'exemple, la conversion des emprunts à conversion obligatoire (« Cocos ») en cas de dépassement du seuil défini est économiquement contre-productive et doit être supprimée. De plus, l'instauration d'un rabais doit inciter des banques à aller au-delà d'une norme minimale. Troisièmement, il importe de conserver une flexibilité suffisante pour la mise en œuvre des dispositions d'ici à fin 2018, afin de pouvoir tenir des évolutions internationales éventuelles.

Telle était également la position de la commission d'experts. economiesuisse demande ainsi une révision approfondie du rapport explicatif sur la base des conclusions de la commission d'experts. Le projet relatif au TBTF est extrêmement complexe et les conséquences possibles sur l'industrie et la place financières considérables. economiesuisse demande donc qu'une attention particulière soit accordée à la qualité du projet. En effet, le calendrier doit être fixé de manière à garantir la qualité et non en fonction de calculs politiques.

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
EFD Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

21. März 2011

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf

Mit Schreiben vom 23. Dezember 2010 haben Sie uns aufgefordert, zur Vernehmlassung „Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF)“ Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die wir sehr gerne wahrnehmen. economiessuisse war mit drei Vertretern in der Arbeit der Expertenkommission einbezogen. Für diese Möglichkeit zur konstruktiven Mitarbeit danken wir auch an dieser Stelle nochmals ausdrücklich. Die Vernehmlassung haben wir mit unseren Mitgliedern behandelt. Unsere Stellungnahme lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- economiessuisse steht hinter dem Vorschlag der Expertenkommission des Bundes.
- Das Massnahmenpaket ist integral umzusetzen.
- Die Schweizer Vorschriften sind im internationalen Vergleich ausserordentlich streng.
- economiessuisse steht zum „swissfinish“ im Umfang der Vorgabe der Expertenkommission. Voraussetzung ist, dass das Ausland auch entsprechende Massnahmen – wie in der Expertenkommission vorausgesetzt wurde - treffen wird.
- Die internationale Entwicklung der Bankenregulierung ist momentan unsicher und schwierig abschätzbar. Je nach Ausgang dieses Prozesses ist es wichtig, die Flexibilität zugunsten einer Anpassung zu wahren. Dies im Sinne der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz.
- economiessuisse steht jedoch hinter den von der Expertenkommission ausgearbeiteten Eigenkapital-Vorschriften für systemrelevante Banken (inklusive der progressiven Komponente).
- In ihrer Vernehmlassungsantwort fordert economiessuisse ausschliesslich eine Anpassung an den Bericht der Expertenkommission.
- Es ist zentral, dass sich die Verordnungen und Ausführungsbestimmungen, wie von der Expertenkommission gefordert, an den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit richten.
- economiessuisse ist an einer speditiven parlamentarischen Behandlung interessiert. Angesichts der hohen Komplexität und der möglichen Auswirkungen auf die Wirtschaft ist jedoch der Solidität des Geschäftes Vorrang einzuräumen.

1 Einleitende Bemerkungen

Die Expertenkommission des Bundes hat hart um ein zweckmässiges Massnahmenpaket für die TBTF-Problematik gerungen. Der Vorschlag der Expertenkommission ist auf die Schweizer Verhältnisse abgestimmt. economiesuisse trägt diese für die Grossbanken scharfen Regulierungsvorschläge mit und fordert deren integrale Umsetzung. Die Expertenkommission hat stets betont, dass sich die Regulierung nach den Prinzipien der Subsidiarität, der Verhältnismässigkeit und der Beachtung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unseres Finanzplatzes zu richten hat.

Die vorliegende Gesetzesvorlage orientiert sich stark am Bericht der entsprechenden Expertenkommission. Der Vorschlag behält richtigerweise eine integrale Sichtweise und versucht der Problematik mit einem ausgeglichenen Mix von Massnahmen Herr zu werden. Es ist sicher nicht übertrieben, in diesem Zusammenhang von einem kohärenten „Gesamtwerk“ zu sprechen, welches in den Eckwerten erhalten bleiben sollte, da es ansonsten seine Wirkung verfehlen und zu einer wirtschaftlich schädigenden Überregulierung führen würde. Wir begrüssen in diesem Zusammenhang auch, dass weitergehende Eingriffe in die Geschäftsstrategie, Grössenbeschränkungen und neue Steuern weggelassen worden sind. Die volkswirtschaftlich wichtige Bedeutung unserer Grossbanken darf nicht ausser Acht gelassen werden. Grundsätzlich soll jedoch das eherne Gesetz der Marktwirtschaft gelten, wonach jedes private Unternehmen unabhängig von seiner Grösse untergehen können muss, ansonsten der Glaubwürdigkeit der Marktwirtschaft Schaden zugeführt wird

Der Vorschlag des Bundesrates weicht aber vom Bericht der Expertenkommission in einigen wichtigen Punkten ab. Diese Abweichungen sollten beseitigt werden, damit economiesuisse die Vorlage unterstützen kann. Aus der Sicht von economiesuisse sind erstens vereinzelt Anpassungen am Gesetzestext angebracht, die weiter als die Vorschläge der Expertenkommission gehen. Unsere Anpassungsvorschläge werden aber die Wirkung des Gesetzestextes nicht beeinflussen. Zweitens beantragen wir im Bericht Änderungen, wo Bestimmungen gegen Sinn und Geist des Vorschlages der Expertenkommission verstossen. Hier geht es darum sicherzustellen, dass der Gesetzestext im Sinne der Expertenkommission interpretiert wird. Drittens ist für den Verlauf der Umsetzung bis Ende 2018 eine ausreichende Flexibilität zu wahren, um allfälligen internationalen Entwicklungen Rechnung tragen zu können. Dies war auch die klare Stellung der Expertenkommission.

Die folgenden zwei Abschnitte gehen im Detail auf die Änderungsvorschläge ein.

2 Änderungen im vorliegenden Gesetzestext

Die Expertenkommission des Bundes hat in ihrem Bericht den Entwurf einer möglichen Gesetzesrevision eingebracht. Diese wird von economiesuisse grundsätzlich unterstützt, ebenso die rechtssystematischen Anpassungen im nun vorliegenden Entwurf. Anpassungsbedarf sehen wir jedoch bei einigen der im Vergleich zur Vorlage der Expertenkommission eingebrachten Erweiterungen:

Art. 9 Abs. 2 lit. d ist zu streichen. Der Expertenbericht sah eindeutig nur eine subsidiäre Eingriffskompetenz der FINMA in die Organisationsstruktur der systemrelevanten Banken vor. Nur im Falle eines Nicht-Nachweises der Weiterführbarkeit der systemrelevanten Funktionen soll ein Eingriff der FINMA möglich sein. Diese Kompetenz ist jedoch bereits in Art. 10a gegeben. Eine Generalklausel, wie im vorliegenden Entwurf, lehnt economiesuisse ab.

Art. 9. Abs. 3: Es ist notwendig und zweckmässig, dass der Bundesrat bei der Konkretisierung der Anforderungen, neben FINMA und SNB im Sinne der Expertenkommission auch die betroffenen

Institute anhört. Wir beantragen daher, den Artikel entsprechend zu ergänzen.

Art. 10a Abs. 2 lit. c-e sind zu streichen. Die in diesen Artikeln erwähnten Steuerungsmöglichkeiten der FINMA stehen in keinem Zusammenhang mit der Weiterführung systemrelevanter Funktionen. Im Sinne der Subsidiarität ist daher auf diese Bestimmungen zu verzichten.

3 Bemerkungen zum erläuternden Bericht

Da der erläuternde Bericht Grundlage für die Erstellung der Botschaft des Bundesrates ist, möchten wir es nicht unterlassen, auch dazu Stellung zu nehmen. Es muss leider festgestellt werden, dass sich der erläuternde Bericht in diversen Punkten vom Bericht der Expertenkommission entfernt hat.

economiesuisse beantragt daher eine eingehende Überarbeitung des erläuternden Berichts auf Grundlage der Ergebnisse der Expertenkommission.

Aus der Botschaft des Bundesrates muss **klar hervorgehen, dass sich Verordnungen und Ausführungsbestimmungen nach den Prinzipien der Subsidiarität, der Verhältnismässigkeit und der Beachtung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unseres Finanzplatzes zu richten haben.** Diese Prinzipien kommen im erläuternden Bericht leider zu wenig zur Geltung. Wir sehen insbesondere in folgenden Bereichen Anpassungsbedarf:

Der Expertenbericht sah betreffend Weiterführung von systemrelevanten Bereichen einen Methodenpluralismus vor und machte den Banken grundsätzlich nur funktionale Vorgaben. Der erläuternde Bericht spricht jedoch von einer zwingenden Einrichtung einer „Bridge Bank“ im Krisenfall. Dies ist eine unnötige Einengung des Handlungsspielraums der betroffenen Bank und des Regulators selbst. Eine Rückbesinnung auf den im Expertenbericht vorgesehenen Lösungsansatz ist daher angezeigt.

Eine weitere einschneidende Abweichung zum Expertenbericht besteht bei der möglichen Rabattierung in der progressiven Komponente der Eigenmittelvorschriften. Erstens braucht es hier klar nachvollziehbare Kriterien, an welchen sich die FINMA zu orientieren hat und aufgrund welcher sie grundsätzlich einen Rabatt zu gewähren hat. Der aktuelle Wortlaut lässt hier zu viel Spielraum offen, was im Sinne der Rechtssicherheit nicht wünschbar ist. Zweitens ist im Bericht nur von einer Gewährung eines Eigenmittelrabatts im Falle einer Verbesserung der *internationalen* Sanier- und Liquidierbarkeit die Rede. Hierauf hat die betroffene Bank jedoch praktisch keinen Einfluss. Der Expertenbericht sah allgemeine, über die Mindestanforderungen hinausgehende organisatorische und rechtliche Vorkehrungen als Grundlage für die Gewährung von Rabatten vor. Dieser Ansatz der Expertenkommission ist unbedingt beizubehalten, ansonsten verliert die progressive Komponente der Regulierung ihren Anreiz-Charakter. Drittens sieht der erläuternde Bericht neu einen Sockelsatz in der progressiven Komponente von 1% vor. Dieser Sockelsatz war im Expertenbericht nicht vorgesehen und ist aus ökonomischer Sicht grundsätzlich unnötig.

Im Zusammenhang mit den Liquiditätsanforderungen sieht der erläuternde Bericht spezielle Anforderungen unter der Annahme eingeschränkter Transferierbarkeit von im Ausland verwahrten Aktiven vor. Diese Zusatzanforderung schießt, besonders unter Berücksichtigung der hohen Liquiditätshaltungskosten, klar über das Ziel hinaus und ist daher wegzulassen. Das bereits mit den Grossbanken vereinbarte und auf die Standards des Basler Ausschusses abgestimmte Liquiditätsregime soll beibehalten werden und bedarf keiner weiteren Verschärfung.

Der erläuternde Bericht sieht einen Automatismus zwischen der Wandlung tiefauslösender Cocos und der Herauslösung systemrelevanter Funktionen vor. Dieser Automatismus macht keinen Sinn. Mit den

vorgesehenen Kapitalisierungsregeln würde die betroffene Bank nach der Wandlung über eine Eigenkapitalquote verfügen, die über die Anforderungen von Basel III hinausgeht. Erst wenn die Bank auch nach dieser indirekten Kapitalspritze noch in Schieflage ist, sollte der Notfallplan ausgelöst werden können.

Einer starken Überarbeitung bedarf der Teil zu den Kosten-Nutzen-Überlegungen der Regulierung. Interessanterweise wird auf die relevanten Studien Bezug genommen, diese aber dann viel zu einseitig ausgelegt. Gerade die zitierte Studie der BIZ¹ zeigt, dass der angesprochene Nutzen mit jeder zusätzlichen Verschärfung abnimmt, die entsprechenden Kosten aber weiterwachsen. Diesem Aspekt ist unbedingt Rechnung zu tragen. Weiter ist die These, wonach es nur kurzfristig zu einer Verringerung der Fremdfinanzierungsmöglichkeiten kommt, nicht hinterlegt. Das gleiche gilt für die Analyse der Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, welche einseitig nur positive Aspekte aufzählt. So wünschenswert dies wäre, so widerspricht es den allgemeinen Erfahrungen und ökonomischen Erkenntnissen. Schliesslich fehlt auch eine Auseinandersetzung mit dem Nutzen der Grossbanken für die Schweiz. Dies wäre für eine adäquate Kosten-Nutzen-Analyse jedoch notwendig.

Zuletzt bedarf es in einigen Punkten einer stilistischen Überarbeitung. So wird an einigen Stellen von den *zwei* betroffenen Banken gesprochen, obwohl formal gesehen, die tatsächlich systemrelevanten Bankinstitute noch nicht bestimmt sind. Auch wertende Aussagen, z.B. der Vorwurf eines sorglosen Umgangs der Banken mit Risiken (S. 7), sind wegzulassen.

4 Notwendige Ergänzungen und Anpassungen

Für *economiesuisse* steht ausser Frage, dass die angestrebte Gesetzesrevision zu den wichtigsten wirtschaftspolitischen Reformen der letzten Jahre gehört. Die Auswirkungen auf den Finanzplatz Schweiz sind enorm, der Anpassungsbedarf der betroffenen Banken an die neue Regulierung gross. Vor diesem Hintergrund betrachtet *economiesuisse* den vorgeschlagenen Zeitplan als zu ambitionös, sowohl was die parlamentarische Beratung der Vorlage angeht, als auch die vorgegebene Zeit zur Umsetzung bei den Banken. Bei allem Interesse an einer speditiven Behandlung dieses Geschäftes, muss angesichts der hohen Komplexität der Solidität Vorrang eingeräumt werden.

Wir schlagen deshalb vor, mit der parlamentarischen Beratung in der kommenden Herbstsession zu beginnen. Dies würde auch zeitlich genügend Raum für die dringend notwendige Überarbeitung des begleitenden Berichts bieten. Da die Grossbanken bereits mit der Umsetzung der Massnahmen begonnen haben, steht einer der Vorlage angebrachten, sauberen Vorbereitung und Beratung auch nichts im Weg.

Auch die Grossbanken benötigen für die organisatorischen Massnahmen ausreichend Zeit, um tragbare Lösungen zu finden und umzusetzen. Den betroffenen Banken ist betreffend der Implementierung der organisatorischen Massnahmen eine wirtschaftlich verträgliche Übergangsfrist zu gewähren.

Schliesslich ist zu prüfen, ob es Anpassungen im Bankensanierungsrecht (allenfalls auch im SchKG, OR etc.) benötigt, um die Auslösung systemrelevanter Funktionen im Notfall rasch und ohne rechtliche Hürden durchführen zu können. Es muss sichergestellt werden, dass die verschiedenen Schutzvorschriften, insbesondere der Gläubigerschutz, in diesem Fall eine entsprechende Umsetzung nicht verunmöglicht. Dies würde zwar zu einer gewissen Ungleichbehandlung der betroffenen Gläubiger führen, ist aber im öffentlichen Interesse der Erhaltung der Systemstabilität unumgänglich, und ist auch Voraussetzung dafür, dass die betroffenen Banken den in Art. 10a geforderten Nachweis

¹ Bank for international settlements. (2010). *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*. Basel : Auto.

tatsächlich praxistauglich erbringen können. Allenfalls ist zu prüfen, ob bereits entsprechende Anpassungen im Rahmen der aktuellen Revision des Bankensanierungsrechts angezeigt sind.

5 Steuerliche Massnahmen

economiesuisse begrüsst die generelle Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktforderungen. Damit wird sowohl dem Ziel der TBTF-Regulierung als auch der Notwendigkeit der Verhinderung eines Verdrängungseffektes Rechnung getragen. Letzteres hätte eine Erhöhung der Finanzierungskosten der anderen Emittenten („Nicht-CoCo-Emittenten“) im Inland zur Folge, was es zu verhindern gilt. Mit Blick auf die vorgeschlagene Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe im Falle der Wandlung von CoCos verweisen wir auf das langjährige Anliegen der Wirtschaft, die Emissionsabgabe auch auf dem Eigenkapital generell abzuschaffen.

Bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren unterstützt economiesuisse grundsätzlich den vorgeschlagenen Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip. Der Systemwechsel ist in der vorgeschlagenen Form jedoch mit verschiedenen technischen und administrativen Schwierigkeiten und Problemen verbunden. Darüber hinaus ist bei der Umsetzung auch der Koordination mit anderen Projekten wie der voraussichtlichen Implementierung einer Abgeltungssteuer gebührend Rechnung zu tragen. Für die Klärung der diversen problematischen Punkte und die Abstimmung der Einführung der Zahlstellensteuer mit anderen laufenden Projekten muss für die Inkraftsetzung die nötige Flexibilität und ein längerer Zeitrahmen gewährt werden. Nötigenfalls ist eine kurzfristige steuerliche Befreiung der CoCos umzusetzen und damit die Marktliquidität, die Attraktivität für internationale Investoren und letztlich die erfolgreiche Umsetzung der TBTF-Massnahmen im Kapitalbereich sicherzustellen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Gentinetta Pascal
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Minsch Rudolf
Mitglied der Geschäftsleitung

Kopie an:
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
Abteilung Märkte
Bundesgasse 3
3003 Bern