

Per E-Mail
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herrn Daniel Roth
Bundesgasse 3
3003 Bern

15. Februar 2016

Stellungnahme economie suisse betreffend die Anhörung zu Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) / (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 22. Dezember 2015 eröffnete Anhörung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) in Bezug auf die Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) / (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung). Für die Gelegenheit, Ihnen unsere Position und Überlegungen aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht darzulegen, danken wir Ihnen.

Aus Sicht der Wirtschaft ist es von herausragender Bedeutung, dass die neuen TBTF Anforderungen in der Schweiz zu keinen Wettbewerbsverzerrungen, weder auf dem nationalen Markt, noch im Verhältnis zur Konkurrenz im Ausland führen. Es steht daher im Vordergrund, dass die internationalen Standards beachtet werden und nicht im Sinne eines schweizerischen Perfektionismus ohne Not darüber hinausgegangen wird.

Zusammenfassung

economiesuisse unterstützte das erste Massnahmenpaket im Zusammenhang mit der „too big to fail“ (TBTF)-Thematik, welches der Finanzplatz Schweiz bereits zu einem im internationalen Vergleich frühen Zeitpunkt vorsah. Dieses beinhaltete anreizverträgliche Lösungen und berücksichtigte den Geist der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer, ohne gleichzeitig zu einengenden und starren bürokratischen Auflagen zu führen. economiesuisse unterstützt auch die Empfehlungen der Expertengruppe Brunetti und die vom Bundesrat am 21. Oktober 2015 verabschiedeten Eckwerte zur TBTF-Thematik. Die darin festgelegten Massnahmen bedeuten eine angemessene Weiterentwicklung und keine grundsätzliche Neuausrichtung, stellen jedoch – dies auch nach Meinung des Bundesrates - die notwendigen Schritte zur Bereinigung der Thematik dar.

Bereits mit den Anpassungen auf dieser Basis würde die Schweiz zu den Ländern mit den strengsten

Kapitalanforderungen gehören und ginge im Bereich der „Total -Loss Absorbing Capacity“ (TLAC) deutlich über den internationalen Standard hinaus (vgl. Vorschläge Financial Stability Board, nachfolgend, FSB).

Der Entwurf der Verordnung und der Entwurf des Erläuterungsberichts enthalten jedoch diverse Anforderungen, welche substantiell noch über die vom Bundesrat im Oktober 2015 verabschiedeten Eckwerte und die Empfehlungen der Expertengruppe Brunetti hinausgehen. Diese lehnen wir klar ab.

Konkret beanstanden wir insbesondere die folgenden Punkte:

- Swiss Finish in Form unnötigen Abweichens von internationalen Standards;
- Faktisches Grössenlimit für Banken;
- Ungleichbehandlung von eigenständigen Schweizer Tochtergesellschaften von internationalen Grossbanken;
- Einschränkung des vereinbarten maximalen Rabattes für verbesserte Abwicklungsfähigkeit;
- Rechtsstaatlich fragwürdige Ausdehnung des Ermessens der FINMA;
- Mangelhafte Regulierungsfolgeabschätzung.

economiesuisse fordert die Rückweisung der Vorlage und die Überarbeitung im Sinne der Empfehlungen der Expertengruppe Brunetti und der vom Bundesrat verabschiedeten Eckwerte.

Zu den einzelnen Kritikpunkten:

1 Unnötiges Swiss Finish ist zu streichen

Im Hinblick auf die internationale Kompatibilität steht im Vordergrund, dass die Schweizer Regulierung – wie im Brunetti-Bericht gefordert – so ausgestaltet wird, dass sie mit den internationalen Vorgaben (vgl. FSB und Basler Ausschuss für Bankenaufsicht / BCBS) vereinbar ist. Regelungen, welche die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum von Bankinstituten unterbinden könnten, stellen einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Ein solcher ist nur gerechtfertigt, soweit er erforderlich und angemessen ist. Der Entwurf weicht unter anderem in den folgenden zwei Punkten von den internationalen Standards ab; weder Erforderlichkeit noch Angemessenheit der Regulierung sind entsprechend gegeben.

a) Abweichende Definition von Bail-in-Bonds (Art. 126a E-ERV)

Die vorgeschlagene Definition von Bail-in-Bonds weicht in zahlreichen materiellen Punkten vom internationalen Standard ab. Die Beschränkung der Herausgabe auf die Schweiz und Schweizer Recht und Gerichtsstand (lit. b und lit. c) sind hierbei unnötig. Ebenfalls ist das Verbot eines Bezuges auf Derivattransaktionen (lit. i) abzulehnen. Schliesslich ist auch die Auflage, dass Rückzahlungen auf jeden Fall der Genehmigung der FINMA bedürfen (lit. k), nicht erforderlich.

b) Zusätzliche Anforderung an Anrechenbarkeit von Bail-in-Bonds (Art. 127a Abs. 2 E-ERV)

Auch Regelung der Anrechenbarkeit von Bail-in Bonds und der Ausgabe von entsprechenden Instrumenten weicht vom FSB-Standard ab: Art. 127a Abs. 2 E-ERV schreibt eine zeitliche Staffelung der Laufzeiten von Bail-in-Bonds vor, damit diese dem regulatorischen Gone Concern Kapital zugerechnet werden können, welche international nicht vorgesehen ist.

2 Eigenständige Schweizer Tochtergesellschaften von internationalen Grossbanken müssen gleichbehandelt werden wie systemrelevante Inlandsbanken

Die Vorlage bringt eine unnötige Differenzierung zwischen den eigenständigen Tochtergesellschaften internationaler Grossbanken und den systemrelevanten Inlandbanken zu Lasten der Erstgenannten. So sieht Art. 125 Abs. 2 E-ERV vor, dass Einzelinstitute von der Möglichkeit der Erleichterung ausgeschlossen werden, deren Bedeutung für die Fortführung der inländisch systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe „nicht gering“ ist. In diesem Zusammenhang soll ein Schwellenwert von 5% als direkter Anteil an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe eingeführt werden.

Die Grossbanken haben in den letzten Jahren dem Willen der Politik entsprochen und ihre inländischen, systemrelevanten Funktionen in dafür gegründete Schweizer Tochtergesellschaften überführt. Diese Schweizer Tochtergesellschaften weisen das gleiche Geschäftsprofil wie andere systemrelevante Inlandbanken auf. Es macht unter diesen Voraussetzungen keinen Sinn, höhere Anforderungen an die Tochtergesellschaften der Grossbanken als an die Schweizer Konkurrenzunternehmen zu stellen.

Die Schweizer Tochtergesellschaften der Grossbanken sollten analog der vergleichbaren Schweizer systemrelevanten Institute behandelt werden. Gleichzeitig sollten die Anforderungen auf Stufe Holding zu keiner weiteren Benachteiligung der Schweizer Institute gegenüber ausländischen Konkurrenten führen. Die verabschiedeten Eckwerte stellen bereits eine wesentliche Verschärfung gegenüber dem heute gültigen Gesetz, den internationalen Richtlinien des FSB und der in der Zwischenzeit angekündigten Anforderungen in Ländern wie den USA dar.

3 Faktisches Grössenlimit für Banken ist aufzuheben

In Art 129 E-ERV wird ab einem bestimmten „Bucket“ (Marktanteil über 22% und Gesamtengagement über 1'050 Mrd. Franken) eine Verdoppelung der Zuschläge vorgesehen. Aufgrund der Spiegelung des Zuschlags in der Gone-Concern Anforderung führt die Verdoppelung effektiv zu einer Vervierfachung auf das TLAC-Gesamterfordernis.

Dies ergibt sich auch aus Anhang 9 der E-ERV, welcher eine substantielle Erhöhung der Zuschläge für progressive Komponenten vorsieht. Dies führt zu unverhältnismässigen Auflagen betreffend Grösse der Banken auf Gruppenstufe. Damit wird ein Wachstum der Grossbanken im In- und Ausland erheblich behindert, entspricht dies doch einem faktischen Grössenlimit für Banken: Wachstum würde sich auf Grund der prohibitiv ausgestalteten Progression nicht mehr lohnen. Dies käme einer grundlegenden Änderung der bisherigen Schweizer TBTF-Regulierung gleich, was sich insbesondere zeigt, wenn man den vorgeschlagenen punitiven Schwellenwert („Sprungstelle“) betrachtet: diese liegt bei CHF 1'050 Mrd. und somit unterhalb des Referenzpunktes von CHF 1'250 Mrd., welcher im Jahr 2012 in der TBTF Gesetzgebung festgesetzt worden war.

Es ist nicht Aufgabe der TBTF-Regulierung, das Wachstum der Banken einzuschränken; generell sind solche Wachstumsbeschränkungen ordnungspolitisch im höchsten Masse fragwürdig. Fragen im Zusammenhang mit einer allfälligen Marktdominanz wären über das Wettbewerbsrecht und nicht indirekt über die Kapitalisierung der Unternehmen anzugehen. Für die hiesigen Finanzinstitute stellt die vorgeschlagene Regelung im internationalen Wettbewerb auf jeden Fall einen erheblichen Nachteil dar. Für eine solche weitgehende Einschränkung fehlt es auch an einer gesetzlichen Grundlage. Art. 9 Abs. 1 BankG ist für nicht lineare Zuschläge nicht ausreichend.

Die Schweizer Exportwirtschaft hat ein elementares Interesse an einer guten Präsenz der Grossbanken im Ausland. Wenn die Grossbanken in Märkten wie China oder Südamerika wachsen, profitiert

auch die Schweizer Wirtschaft. Dieses Wachstum darf nicht durch die TBTF-Regulierung behindert werden.

Es ist daher auf einen überproportionalen Anstieg der Kapitalzuschläge zu verzichten. Gleichzeitig sollte aus Gründen der Planungssicherheit auch idealerweise jährlich festgestellt werden, wie oft Zuschläge neu bestimmt werden.

4 Vereinbarter maximaler Rabatt für verbesserte Abwicklungsfähigkeit darf nicht eingeschränkt werden

Die E-ERV schlägt keine griffigen Kriterien für die Gewährung von Rabatten vor. Diese sollten konzeptionell im Erläuterungsbericht beschrieben werden. Der E-ERV sieht neu aber vor, dass Rabatte nicht zu gewähren seien, wenn damit die Umsetzbarkeit des Notfallplans gefährdet würde. Eine solche Einschränkung kann nicht auf die gesetzliche Anforderung in Art. 10 Abs. 2 und 3 BankG abgestützt werden. Bei Nachweis des funktionierenden Notfallplans besteht kein Anspruch auf Rabatt. Im Falle von Massnahmen, mit welchen die Bank weitergeht und ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- oder Ausland über diese Anforderung hinaus verbessert (Abs. 3), hingegen schon. Mit dem Verknüpfungsvorschlag von Notfallplan und Rabatten in Art. 133 E-ERV könnte der Rabatt gefährdet sein. Es wird in unzulässiger Weise versucht, Notfallplan und Rabatte zu verknüpfen. Wir beantragen deshalb, diese Anforderung zu streichen.

5 Keine rechtsstaatlich fragwürdige Ausdehnung des Ermessens der FINMA

Im Zusammenhang mit den neu lediglich fakultativ gewährten Erleichterungen (Art. 125 Abs. 1 und Abs. 2 E-ERV) und der Forderung nach zusätzlichen Eigenmitteln sieht die Vorlage eine unnötige Ausweitung des Ermessensspielraums der FINMA vor. Eine solche Ausweitung der Kompetenzen widerspricht der damaligen politischen Einigung zwischen Bundesrat und Parlament und ist auch in den Brunetti -Empfehlungen nicht vorgesehen.

Anstelle der Schaffung einer behördlichen Blackbox braucht es klare und nachvollziehbare Regeln und Kriterien, damit die erforderliche Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen wird.

6 Mangelhafte Regulierungsfolgeabschätzung ist zu überarbeiten

Bei einer regulatorischen Aufarbeitung von Sachverhalten, welche in der Vergangenheit widerfahren sind, dürfen keine überschüssenden Lösungen vorgesehen werden, welche im Falle von künftigen Krisen die dannzumal notwendige Flexibilität beschneiden und damit möglicherweise geradezu kontraproduktiv sind. Man kann auch nicht ohne weiteres die Erfahrungen der ersten TBTF-Regulierung extrapolieren. Im vorliegenden Bereich lässt sich nicht von einer linearen Entwicklung bei einer Intensivierung von Regulierungseingriffen ausgehen, es ist viel mehr von einer progressiven Entwicklung auszugehen, welche das wirtschaftliche Funktionieren bei Erreichen einer Grenze stark beeinträchtigt. Wir vermissen im Rahmen der Regulierungsfolgeabschätzung eine Auseinandersetzung mit der Notwendigkeit und den tatsächlichen Kosten der vorgeschlagenen regulatorischen Massnahmen. Eine Überarbeitung der Vorlage ist daher zwingend auch mit einer detaillierten Abschätzung der Regulierungsfolgen zu verbinden.

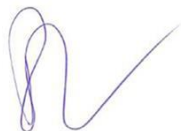
Schliesslich unterstützen wir die Forderung nach einer Rekalibrierungsklausel, welche es ermöglicht, im Falle von Änderungen bzw. der Neueinführung internationaler Standards zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen Anpassungen vorzusehen.

Seite 5

Stellungnahme economiesuisse betreffend die Anhörung zu Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) / (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)

Wir bedanken uns für die Prüfung unserer Überlegungen und Anliegen. Für Details zu den einzelnen Punkten verweisen wir insbesondere auch auf die separat erfolgende Eingabe der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), welche wir umfassend unterstützen. Gerne stehen wir auch für allfällige Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom



Erich Herzog
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches