



PH, CVP Schweiz, Klaraweg 6, Postfach 5835, 3001 Bern

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Abteilung Märkte  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bern, 22. März 2011

## **Vernehmlassung: Änderungen des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur geplanten Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF), die verschärfte besondere Anforderungen an systemrelevante Banken umfasst, Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Stabilität des Bankensystems weltweit in Frage gestellt. In vielen Ländern sind enorme Risiken systemrelevanter Finanzunternehmen für Staat und Steuerzahlende entstanden. Auch die Schweiz war durch den Fall UBS direkt betroffen. Aus Sicht der CVP darf es nicht sein, dass Steuerzahlende im Krisenfall für Grossbanken oder andere systemrelevante Unternehmen einspringen müssen, um die Volkswirtschaft vor irreparablen Schäden zu schützen. Eine Rettungsaktion wie im Fall UBS darf sich in Zukunft nicht wiederholen. Die faktische Staatsgarantie bürdet nicht nur den Steuerzahlenden ein enormes Risiko auf, sondern schafft auch in grossem Umfang falsche Anreize. Risiken werden deshalb zu leichtfertig eingegangen. Es besteht ein klarer Handlungsbedarf, weshalb die CVP die Vorlage klar unterstützt. Um die Gefahren der systemrelevanten Unternehmen für die schweizerische Volkswirtschaft zu bannen, ist eine integrale und ganzheitliche Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen zwingend.

Der in der Vorlage vorgesehene Zeitplan ist sehr ambitiös. Für die CVP ist zwingend, dass der Inhalt der Regelung „wasserdicht“ ist und ihr Ziel erreicht wird, ohne den Finanzplatz schweren Wettbewerbsnachteilen auszusetzen. Die parlamentarische Beratung soll zügig erfolgen, muss aber nicht zwingend innerhalb von zwei Sessionen geschehen.

Der Expertenbericht zeigt, dass der Begriff der Systemrelevanz sich im Zeitablauf verändern kann. Die Vorlage legt seine Definition in die Hände der SNB. Die CVP regt an zu prüfen, ob diese Kompetenz nicht beim Bundesrat liegen sollte, zumal es denkbar ist, dass auch Unter-

Christlichdemokratische Volkspartei

nehmungen ausserhalb des Finanzbereichs (Kommunikation, Industrie, Energie, etc.) systemrelevant werden könnten.

Die Gesetzesvorlage ist aus Sicht der CVP zu schlank ausgefallen. So sollen gemäss Vorlage die besonderen Anforderungen (Eigenmittel, Liquidität, Risikoverteilung und Organisation) an systemrelevante Banken erst auf Verordnungsebene konkretisiert werden (Art. 9 Abs. 3). Auch der Umstand, dass die Finanzmarktaufsicht (FINMA) die besonderen Anforderungen nach Anhörung der Schweizerischen Nationalbank eigenhändig durch Verfügung festlegen kann (Art. 10 Abs. 1), beurteilt die CVP kritisch. Die CVP setzt sich grundsätzlich für schlanke Gesetze ein, in diesem Fall aber wird zu wenig direkt im Gesetz festgelegt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Regulierung von systemrelevanten Banken gehen zum jetzigen Zeitpunkt materiell und zeitlich betrachtet weit über die internationalen Standards hinaus. Dies gilt im Speziellen für die Eigenmittelvorschriften und die organisatorischen Massnahmen. So scheint zum Beispiel die EU in diesen Bereichen die internationale Entwicklung abzuwarten. Keine besonderen Anforderungen für systemrelevante Finanzinstitute kennen die aussereuropäischen Finanzzentren Singapur, Hong Kong oder Japan. Die USA regeln die TBTF-Problematik zwar auf Gesetzesstufe, wichtige Elemente müssen allerdings noch definiert werden. Damit behält die Schweiz ihren "Swiss Finish", was die CVP im Sinne eines starken, stabilen und vertrauenswürdigen Finanzplatzes Schweiz klar unterstützt. Eine überdurchschnittliche Eigenmittelstärke ist namentlich im internationalen Vermögensverwaltungsgeschäft nach der vergangenen Finanzkrise ein erheblicher Marktvorteil. Allerdings muss die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes auch mittelfristig gesichert werden. Deshalb verlangt die CVP, dass die eingeführten Massnahmen regelmässig überprüft und bei Bedarf auf die internationalen Entwicklungen und dazuzumalige Krisenszenarien hin abgestimmt werden. Es kann nicht sein, dass die Schweiz in grosser Eile sehr strenge Regeln für ihre Grossbanken aufstellt, während die anderen wichtigen Finanzzentren der Welt keine weitergehenden Massnahmen beschliessen. Zumindest das internationale Regelwerk Basel III sollte von sämtlichen zentralen Finanzplätzen der Welt umgesetzt werden.

## **Bemerkungen zu den wichtigsten Aspekten der Vorlage**

### Eigenmittel (Art. 9 Abs. 2 lit. a):

Die CVP begrüsst, dass die Gesetzesvorlage von systemrelevanten Banken die Einhaltung besonderer Eigenmittelanforderungen verlangt, damit sie über eine stärkere Kapitalisierung verfügen. Mittels stärkerer Eigenkapitalpuffer können Verluste besser aufgefangen und damit die Funktionsfähigkeit der Banken oder – im schlimmsten Fall – die Aufrechterhaltung systemrelevanter Funktionen besser gewährleistet werden. Insbesondere begrüsst die CVP die Einführung von bedingten Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertible Bonds, CoCos) für die geforderte Erhöhung der Eigenmittel. Erreicht das Eigenkapital eine bestimmte Untergrenze, wird das Fremdkapital zwingend in Eigenkapital umgewandelt. Dadurch können auch Anleihegläubiger zur Verhinderung der Insolvenzfolgen beigezogen werden, wie dies die CVP als erste Partei bereits 2009 gefordert hatte (vgl. Motion Bischof, 09.4312). Die CVP erwartet von der Vorlage, dass die Ausgabe von CoCos nicht nur für AGs, sondern auch andere Bankformen, wie z.B. Genossenschaften, ermöglicht wird.

CoCos sind das wesentliche Element der vorgeschlagenen Eigenmittelerhöhung. Die CVP ist erfreut, dass es einer der beiden Grossbanken bereits gelungen ist, ein solches Produkt am Markt zu platzieren. Damit für CoCos in der Schweiz ein Markt geschaffen werden kann, sind die geplanten steuerlichen Massnahmen notwendig. Die CVP befürwortet denn auch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf CoCos. Grundsätzlich positiv sind auch deren geplante generelle Abschaffung auf Obligationen und Geldmarktpapieren sowie die Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe zu beurteilen, hier allerdings unter Vorbehalt der Tragbarkeit im Bundeshaushalt. Die aktuellen Rechnungszahlen sprechen dafür.

Vorbehalte bestehen hinsichtlich der geplanten Anpassungen bei der Verrechnungssteuer. Hier stellt sich die Frage, ob die Anpassung des gesamten Systems (Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip auf Obligationen und Geldmarktpapieren) effektiv notwendig ist und ob die TBTF-Vorlage damit nicht unnötig überladen wird. Ein hinreichender Zusammenhang mit der TBTF-Problematik ist nicht ersichtlich. Insbesondere zu überprüfen ist die erhebliche Ausdehnung des Steuerobjektes bei der Verrechnungssteuer. Die CVP begrüsst, dass durch marktorientierte Anpassungen Steuerschlupflöcher geschlossen werden. Gleichzeitig ist jedoch zu verhindern, dass durch fiskalische Massnahmen ganze Marktteile ins Ausland abwandern. Ein regulatorisches Eigentor wie bei der seinerzeitigen Vertreibung der Anlagefonds ist zu vermeiden.

#### Organisation (Art. 9 Abs. 2. lit. d und Art. 10a):

Die CVP anerkennt die Bedeutung der organisatorischen Massnahmen, um systemrelevante Funktionen wie Zahlungsverkehr, Einlagen- und Kreditgeschäft bei drohender Insolvenz weiterzuführen. Sie begrüsst die subsidiäre Eingriffskompetenz der FINMA, wie sie der einstimmig verabschiedete Expertenbericht vorgesehen hatte, sieht diesbezüglich in der Vorlage allerdings verschiedene offene Fragen.

- Die CVP ist gegenüber der offenbar vorgesehenen direkten Eingriffsmöglichkeit der FINMA kritisch eingestellt und bevorzugt die subsidiäre Eingriffskompetenz gemäss Expertenbericht. Die Systemeingriffe im organisatorischen Bereich sollen dadurch gezielt erfolgen.
- Im Gegensatz zum Expertenbericht, der einen Methodenpluralismus vorsieht, verlangt die Vorlage nun offenbar einen Methodenmonismus bei der Erhaltung systemrelevanter Teile. So soll nur der Nachweis der „Übertragbarkeit“ (auf eine bridge bank) zulässig sein, nicht mehr aber der Nachweis der Weiterführbarkeit, obwohl dies im Einzelfall die realistischere Möglichkeit zur Bewahrung der systemrelevanten Teile sein kann. Die Begründung in der Vorlage für diesen Schwenker ist nicht ersichtlich.
- Im Gegensatz zum Expertenbericht ist nicht mehr vorgesehen, auch für die überobligatorische Verbesserung der nationalen Abwicklungsmöglichkeit einen Eigenmittelrabatt zu gewähren. Die CVP fordert, dass dieser Anreiz wieder aufgenommen wird, um die zügige Umsetzung der neuen Vorgaben zu belohnen.
- Ebenso werden in der Vorlage die zentralen Aspekte des Anfechtungsrisikos und der Übertragung nicht erwähnt.

- Schliesslich unterlässt die Vorlage im Gegensatz zu den Empfehlungen des Expertenberichts die notwendige Vollzugsgesetzgebung in wichtigen „Nebenbereichen“: Revision SchKG und StGB bzgl. Gläubigerschutz, Revision ZPO betr. Massnahmenbeschränkungen bei Transaktionen, Revision Rechnungslegungsrecht bzgl. CoCos, Revision Art. 181 OR und ganze verbundene Gesetzgebung bzgl. Vermögensübertragung, etc. Hier erwartet die CVP, dass der Bundesrat ebenfalls Gesetzesvorlagen oder zumindest deren Stossrichtungen und Zeitplan vorlegt, damit die TBTF-Massnahmen tatsächlich umsetzbar sind.

Die organisatorischen Anpassungen stellen systemrelevante Banken vor grosse Herausforderungen. Deshalb sind angemessene Übergangsfristen für die Implementierung aus Sicht der CVP zwingend.

#### Massnahmen im Bereich der Vergütungen (Art. 10b):

Die CVP unterstützt die Koppelung der staatlichen Beihilfe mit der Auszahlung von Vergütungen klar. Es kann nicht sein, dass eine Bank, die Staatshilfe aus Bundesmitteln – und somit letztlich von den Steuerzahlenden – erhält, ihrem Kader, welches die Bank in diese Lage gebracht hat, hohe Boni ausbezahlt. Ein ganzes oder teilweises Verbot der Auszahlung variabler Vergütungen und/oder die Anordnung von Anpassungen des Vergütungssystems im Falle von Staatshilfe sind richtig. Nicht vollständig ersichtlich ist, was unter direkter und indirekter staatlicher Beihilfe aus Bundesmitteln genau zu verstehen ist. So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob der SNB StabFund im Falle der UBS auch dazu zählt.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Christophe Darbellay      Sig. Tim Frey  
Präsident CVP Schweiz      Generalsekretär CVP Schweiz