

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 18. Januar 2012 sgv-Sc

Anhörungsantwort Revision der Eigenmittelverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Diese Anhörungsantwort bezieht sich auf folgende Teile der Revision der Eigenmittelverordnung (zum Sonderthema „Risikogewichtung für Wohnliegenschaften“ macht der sgv keine Eingabe):

- Basel III
- Antizyklische Puffer
- Too big to fail.

Insgesamt befürwortet der sgv eine Revision der Eigenmittelverordnung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Die vorliegenden Normen und Berichte tun dies jedoch nicht adäquat. Einerseits bleiben wichtige institutionelle und ökonomische Fragen unbestimmt, andererseits gehen einige Bestimmungen zu weit.

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Stabilität des Finanzplatzes ist für den Schweizer Standort wesentlich. Vor diesem Hintergrund wurde die „too big to fail“ (TBTF) Regulierung vom Parlament erlassen, welche die Schweiz zum diesbezüglichen Vorreiter macht. Wegen den Reaktionen der Branche sowie der Wirtschaft im Allgemeinen befand das Parlament überdies, die Vorlage sei derart wichtig, dass auch die Verordnungen nochmals einer parlamentarischen Begutachtung bedürfen.

Nun wird das TBTF Paket präzisiert. Es muss das Ziel dieser Regulierung sein, eine hohe Rechtssicherheit mit einer stabilen Normengrundlage zu schaffen. Damit dies gelingt, müssen die Verordnungsänderungen konsistent mit dem Gesetzestext sein und Regelungen enthalten, die klar genug

sind, um über einen längeren Zeitraum ohne weitere Anpassungen zu wahren. Dies wird von den vorhandenen Vorschlägen nicht insgesamt erfüllt.

Alle drei Vorlagen fallen dadurch auf, dass sie keine Regulierungskostenabschätzungen anstellen. Die bestenfalls rudimentären Ausführungen zu potentiellen Auswirkungen genügen weder den gängigen Modellen noch den sgv-Forderungen nach der volkswirtschaftlichen Erfassung der Regulierungskosten. Dass viele der angedachten Mittel neu – experimentell – sind, ist keine Entschuldigung für das Fehlen der Abschätzung, sondern macht sie erst essentiell.

Mit Nachdruck ist das Vorgehen des GS-EFD bezüglich der für diese Anhörung angesprochenen Kreise zu kritisieren. Der Schweizerische Gewerbeverband als grösster Dachverband der Schweizer Wirtschaft wurde nicht eingeladen, seine Anliegen einzubringen. Der sgv ist nicht nur eine ordnungspolitische Kraft, sondern vereinigt auch eine der bedeutendsten Gruppen der Kreditnehmer in der Schweiz. Seine Exklusion von der Anfrage lässt auf die mangelnde Professionalität der diesbezüglichen Arbeiten schliessen.

II. Zu den einzelnen Vorlagen

Antizyklische Puffer

Alle in der Schweiz schon bestehenden oder beabsichtigten Elemente der Eigenmittelvorschriften müssen in einem Gesamtkontext betrachtet und aufeinander abgestimmt werden, unzulässige oder nicht beabsichtigte Effekte (z. B. ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen oder Doppelbelastungen) müssen vor Einführung sorgfältig abgeklärt und beseitigt werden.

Das Regelwerk von Basel III sieht einen antizyklischen Puffer vor, welcher ab 2016 stufenweise eingeführt werden kann. Erfahrungen mit dem Einsatz von makroprudentiellen Instrumenten und den sich ergebenden Wirkungen und Nebenwirkungen fehlen weitgehend. Entsprechend ist der Einsatz eines sektoriellen antizyklischen Puffers, zu dem überhaupt keine Erfahrungswerte vorliegen, im Regelwerk von Basel III nur als Ausnahme vorgesehen. Dass nun in der Schweiz ein antizyklischer Puffer zeitlich deutlich vorgezogen und nur sektoriell für das Hypothekengeschäft eingeführt werden soll, birgt erhebliche Risiken. Weiter bestehen grosse Zweifel an der gewünschten Funktionsweise. Dass bei Aktivierung eines sektoriellen Puffers für die Unterlegung von Hypothekarkrediten in erster Linie die Hypothekarkreditvergabe beeinflusst werden soll, vermag nicht zu überzeugen. Es ist davon auszugehen, dass – wenn aufgrund einer knappen Eigenmittelsituation das Kreditvolumen beschränkt werden muss – in erster Linie Kredite mit höherer Risikogewichtung und damit insbesondere nicht hypothekarisch gedeckte Kredite (z.B. Gewerbekredite) eingeschränkt bzw. nicht erneuert werden, da diese kurzfristiger und flexibler angepasst werden können. Insbesondere werden die Banken gezwungen sein, grössere Gewerbekredite anstelle einer Vielzahl von kleineren Hypothekarkrediten zurückzufahren, um in einer realistischen Frist und mit vernünftigem Aufwand der durch die Aktivierung des sektoriellen Puffers höheren Eigenkapitalquote entsprechen zu können. Die Folge wäre eine Kreditknappheit bei Gewerbekrediten anstelle einer Nachfrageeinschränkung für Wohnimmobilien, was sich ausgesprochen nachteilig auf die Wirtschaft auswirken würde.

Das im Bericht aufgeführte Substitutionsmodell überzeugt ebenfalls nicht. Das Modell geht davon aus, dass bei der Aktivierung des antizyklischen Puffers eine zu grosse Kreditknappheit vermieden werden könnte, da Banken mit hohen Eigenkapitalquoten dort einspringen würden, wo weniger gut kapitalisierte Banken die Kreditvergabe verknappen müssten, um den neuen Anforderungen zu entsprechen. Wäre dem wirklich so, würde die im Bericht als Zielsetzung aufgeführte Beschränkung eines übermässigen Kreditwachstums nie erreicht werden. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass im Schweizer Bankenmarkt eine beliebige Substituierbarkeit gegeben sein wird.

Weiter kann der im Erläuterungstext enthaltenen Argumentation nicht gefolgt werden, wonach bei einer Aktivierung des Puffers mit kürzeren Umsetzungsfristen eine stabilisierende Wirkung erzielt würde. Vielmehr stellt sich die Frage, ob eine kurzfristig markante Erhöhung des Eigenmittelbedarfs in der heutigen Zeit mit rezessiven Tendenzen und Vertrauensverlust in die Finanzinstitute die angestrebte Wirkung nicht ins Gegenteil verkehren und zu weiterem Vertrauensverlust und destabilisierenden Auswirkungen führen würde. Zu kurze Fristen können eine prozyklische Wirkung entfalten, was der Grundkonzeption des Instruments diametral entgegensteht.

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, wenn das Monitoring des Finanzsystems wie vorgesehen durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) erfolgt und der Anstoss zur Aktivierung/Deaktivierung des antizyklischen Puffers von der SNB ausgeht. Dabei soll die SNB ihre Analysen auf bereits vorhandene Daten und Informationen abstützen. Zusätzliche Erhebungen sollen möglichst vermieden werden. Ein geeigneter Datenaustausch zwischen SNB und FINMA ist unerlässlich. Trotzdem vermögen weder der erklärende Bericht noch die Textgestaltung der Norm darüber Auskunft zu geben, welche Mitwirkungsrechte die FINMA hat, beziehungsweise wie ihre Anhörung seitens der SNB berücksichtigt werden muss. Insgesamt erscheint das Aktivierung/Deaktivierungsverfahren von zu vielen kontingenten Faktoren geprägt; insbesondere die Deaktivierung scheint unterdeterminiert.

Es ist ebenfalls als zentral, dass eine Deaktivierung des Puffers den gleichen objektiven Mechanismen unterworfen ist wie eine Aktivierung. Es darf nicht zu verspäteten oder unterlassenen Deaktivierungen kommen, was bei konjunkturellen Trendwenden, Platzen von Blasen usw. erhebliche negative Auswirkungen hätte. In jedem Fall ist es erforderlich, dass die Deaktivierung nicht von einem Antrag der SNB abhängt, sondern vom Bundesrat auch ohne einen solchen vorgenommen werden kann.

Damit der antizyklische Puffer darüber hinaus in keiner Weise zu einem konjunkturellen oder geldpolitischen Steuerungselement verkommt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass im Fall einer von der SNB angeregten Aktivierung das EFD eine sorgfältige Einschätzung der Sachlage vornimmt.

Basel III

Die Argumente für die Abschaffung des SA-CH im Vergleich zu den anfallenden Kosten für die Umstellung können nicht befriedigen, daher ist das SA-CH beizubehalten. Die Frage ist, ob die Wirkungen der Abschaffung einen derart grossen Nutzen generieren, der in der Lage ist, die Mehrkosten von mehreren hundert tausend Franken bis zu höheren Millionenbeträgen – je nach Banken – zu rechtfertigen. Derzeit zweifeln Experten daran. Auch der erläuternde Bericht vermag nicht zu argumentieren, wie die Abschaffung dieses Standards gängige Praxen verändert oder gar verbessert.

Das Argument der besseren internationalen Vergleichbarkeit und Anerkennung, die durch die Abschaffung des SA-CH erreicht werden sollen, ist für die grosse Mehrheit der Banken, die den SA-CH verwenden, aufgrund ihrer inlandorientierten Geschäftsausrichtung ohnehin nicht relevant. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die Vorgaben des Basler Ausschusses grundsätzlich nicht für kleine und mittlere, inlandorientierte Banken gedacht sind, sondern eine Initiative für die Harmonisierung der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für international aktive Banken darstellen.

Bisher galt der Grundsatz, dass für kleine und mittlere Banken einfach anzuwendende Regeln gelten sollen. Die internationalen Vorschriften sind nicht klarer und teilweise gar sehr komplex, und sie sind nicht auf Schweizer Verhältnisse und Eigenheiten ausgerichtet. Mit den geplanten Anpassungen würde für kleinere und mittlere Banken keine angemessene und pragmatische Lösung mehr bestehen.

Gleichzeitig wird der SA-BIZ, gemessen an den zu haltenden Eigenmitteln, gegenüber dem SA-CH attraktiver, und es wird für Banken mit SA-CH ein starker Anreiz geschaffen, auf den SA-BIZ umzustellen. Im Unterschied zur im Anhörungsentwurf vorgesehen vorgeschriebenen und sofortigen Umstellung auf den SA-BIZ ist die Schaffung eines Anreizes zur Umstellung nicht nur aus Sicht der Um-

stellungskosten für die Banken sinnvoll, sondern entspricht auch allgemein anerkannten ökonomischen, marktwirtschaftlichen und staatspolitischen (Verhältnismässigkeit und Subsidiarität) Grundsätzen.

Gemäss dem Erläuterungsbericht der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) zur Umsetzung von Basel II in der Schweiz vom September 2005 sollte „möglichst wenig am bewährten und überall installierten schweizerischen System geändert werden“ (S. 8). Dadurch wollte man einerseits an die bewährte – in einzelnen Teilen Basel II gegenüber sogar überlegene, weil risikosensitivere – schweizerische Regulierung anknüpfen und andererseits auch den Umstellungsaufwand bei den Banken möglichst gering halten. Am Gehalt dieser Argumentation bzw. an der Wünschbarkeit einer pragmatischen schweizerischen Umsetzung hat sich durch die Finanz- und „sovereign debt“ Krise nichts geändert.

Too big to fail

Die im erläuternden Bericht und im Verordnungstext gemachten Ausführungen gehen über das gesetzlich beschlossene Mass hinaus und gleichen den ursprünglich vom Bundesrat gemachten Vorschlägen, welche im Rahmen der Vernehmlassung zur Gesetzesvorlage TBTF abgelehnt wurden. Nun wird der Eindruck erweckt, jene Lösung, die aufgegeben werden musste, werde durch die Hintertüre eingeführt.

So werden Notfallpläne zu extensiv reguliert, d.h. die Anforderungen gehen derart weit, dass Banken nicht nur einen Notfallplan haben müssen, sondern bereits weitgehend die Notfallorganisation implementiert haben müssen. Dieser Aufwand übersteigt den von der Regulierungsabsicht in Aussicht gestellten Nutzen der Massnahmen. Diese Regulierung würde dazu führen, dass gerade die TBTF Banken eine Erhöhung ihres Fixkostenblocks kompensieren müssten, d.h. die Erhöhung des Eigenkapitals würde mit einer Erhöhung des allgemeinen Aufwandes zusammen gehen und damit die Kunden mehrfach direkt betreffen. Diese müssten entweder teurere Kredite oder höhere Dienstleistungstarife bezahlen.

Diese neue Vorgabe der Bankenverordnung in Kumulation mit den Neuerungen der Eigenmittelverordnung kann dazu führen, dass Banken bereits vor einer drohenden Insolvenz eine institutionelle Trennung vornehmen, die aber nicht natürlich entsteht, sondern gesetzlich gefördert wird. Dies widerspricht den Prinzipien der Wirtschaftsfreiheit sowohl der Kunden als auch der Anbieter und vor allem der Regulierungsabsicht der gesetzlichen TBTF Vorlage, welche eben kein Trennbankensystem will. Damit widerspricht die Verordnungsänderung der gesetzlichen Grundlage weil die Verordnung zu weit geht. Dieser Widerspruch bleibt in den erläuternden Unterlagen unerkannt, weil sie keine klare Regulierungsfolgeabschätzung enthalten.

Im Falle der TBTF Verordnung sind eben diese Folgeabschätzungen unerlässlich, denn hier gilt es zu modellieren, wie die finanziellen Strukturen der Banken sich verändern würden, welche Folgen dies für ihr institutionelles Gebilde hätten und wie Kunden und Finanzmarkt betroffen wären. Eine weitere Segmentierung der Banken kann dazu führen, dass die Anzahl der TBTF Institut erhöht wird, was eindeutig nicht die Intention des Gesetzes ist.

In diesem Sinne ist es nicht einmal klar, ob mit den angestrebten Änderungen tatsächlich mehr Stabilität im Bankensystem erreicht werden kann. Neben der Frage der Rechtssicherheit aller beteiligten öffnen sich Fragen von Falschanreizen in der Regulierung, die dazu führen kann, dass übermässige Restriktionen im einen durch eine übermässige Risikoneigung im anderen Bereich kompensiert werden.

III. Fazit

Der sgv lehnt die Revision ab, vor allem weil keine ausgereifte Abschätzung der Regulierungsfolgen angestellt wurde. Auch erweckt die Vorlage den Eindruck, in Eile erstellt und wenig ausgegoren zu sein. Insbesondere der erläuternde Bericht zur TBTF-Teilvorlage weit geht über die Regulierungsabsichten des Hauptberichtes TBTF und der bundesrätlichen Botschaft zum Gesetz hinaus.

Wir bitten Sie auch darum, die anbei gelegte Eingabe der „Chambre Vaudoise des Arts et Métiers“ zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Henrique Schneider
Ressortleiter

Beilage

- erwähnt