

Rechtsdienst EFD
Liquiditätsverordnung
regulierung@gs-efd.admin.ch

Bern, 1. Oktober 2012 sgV-Sc

Anhörungsantwort Liquiditätsverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 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.

Sie haben den sgV nicht eingeladen, zum oben erwähnten Geschäft Stellung zu beziehen, was sehr befremdend ist, zumal es sich um den grössten Dachverband der Schweizer Wirtschaft handelt und die grösste Anspruchsgruppe gegenüber den Banken organisiert. Es handelt sich im Übrigen um einen wiederholten Fehler, der bereits bei den Anhörungen zur Eigenmittelverordnung begangen wurde. Dank einer Intervention gewerblicher Parlamentarier wurde jene Verordnung nun doch im Sinne des sgV verändert. Der Verband behält sich vor, hier einen ähnlichen Weg einzuschlagen.

Insgesamt lehnt der sgV den Entwurf der Liquiditätsverordnung (LiqV) ab, einerseits weil sie Regeln mit materiellem Gesetzesrang schafft und andererseits das Departement nicht vom entsprechenden Bankengesetz beauftragt wurde, die Verordnung im derzeitigen Zustand zu erlassen. Es ist auch anzufügen, dass die sorgfältige Ermittlung der Regulierungskosten ausgeblieben ist.

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Liquiditätsverordnung bezieht sich vor allem auf Art. 9 Abs. 2 Bst. b und Art. 10 Abs. 4 BankG. Beide Artikel gehören zum Abschnitt der Regeln zu den systemrelevanten Banken. Im Gesetzestext ist keine legislative Absicht erkennbar, diese Regeln auf alle Banken auszudehnen. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall: Die neu formulierten Artikel im BankG wollen eine qualitative Differenz zwischen verschiedenen Bankentypen je nach deren Relevanz für das Finanzsystem schaffen. Wenn nun die Verordnung alle Banken in einem vereinigt, setzt sie Recht jenseits des Gesetzes und verstösst gegen dessen Inhalt oder Absicht.

Damit wird der Widerspruch im Ingress der Verordnung offensichtlich. Während Art. 4 BankG eine allgemeine Ermächtigungsnorm darstellt, ist sie in Art. 9 Abs. 2 Bst. b viel präziser und bezieht sich lediglich auf die Pflicht systemrelevanter Banken „über Liquidität [zu] verfügen, die gewährleistet, dass sie Liquiditätsschocks besser absorbieren als nicht systemrelevante Banken und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation erfüllen können“. Die

Merkmale der aussergewöhnlichen Belastungssituation systemrelevanter Banken sind der klare Fokus der Vorschrift. Vor diesem Hintergrund kommt dem Art. 2 der entworfenen LiqV materiellen Gesetzesrang zu, denn erstens dehnt er die Vorschrift auf alle Banken aus und führt zweitens ein neues, über das Gesetz hinausgehendes zeitliches Merkmal „jederzeit“ ein. Dieses Merkmal wird nicht aus dem massgebenden Gesetz, sondern aus einer anderen Verordnung abgeleitet. Es handelt sich dabei um die Eigenmittelverordnung (Art. 33 Abs. 1 ERV). Diese macht Vorschriften zum (Eigen-)Kapital der Banken.

II. Zum Artikel 2 E-LiqV

Die im erläuternden Bericht (S. 6) anvisierte Triangulation von ERV auf E-LiqV funktioniert jedoch nicht. Es lässt sich rechtssystematisch keine Symmetrie aus beiden Verordnungen konstruieren, denn sie haben vollkommen andere Regelungsobjekte: Während die Liquidität Teil des Vermögens einer Bank ist und damit Kapitalverwendung, ist das Eigenkapital als Passivposten Teil der Kapitalherkunft. Während die Liquidität Teil der kurzfristigen Bilanzpositionen ist, bleibt das Eigenkapital Teil der langfristigen Posten. Während die Liquidität Verwendungsmittel sind, gilt das Eigenkapital als Risikosicherung. Es ist daher einleuchtend, dass die ERV im Rahmen einer Vorlage zur Erhöhung der Stabilität des Bankensektors zur Risikosicherung detaillierte Vorschriften macht. Daraus folgt aber nicht, dass alle Posten der Bilanz ähnlich behandelt werden müssen oder gar können.

Zweitens ist die intendierte Ausdehnung hinsichtlich des regulierten Kreises und der regulierten Zeit auch volkswirtschaftlich nicht haltbar. Dass Banken über notwendige Reserven in der Krisenzeit verfügen müssen, um auch bei „Cash-runs“ mindestens eine bestimmte Quote bedienen zu können, ist unbestritten. Doch das zeitliche „jederzeit“ Kriterium zwingt alle Banken ihre Cash-Reserven zu erhöhen. Dies hat mindestens zwei negative Effekte. Erstens würde der Schweizer Obligationenmarkt ungewein grösser werden, um auf der Seite der Mittelbeschaffung genügend Mittel zu generieren, damit die erhöhten Erfordernisse der Mittelverwendung erfüllt werden können. Damit setzt die Verordnung einen Anreiz zur erhöhten Verschuldung der Banken, was wiederum gegen die Absicht des neuen Bankengesetzes aber auch der angerufenen ERV stösst. Zweitens bleibt die Frage nach dem Kundenverhalten offen. Die Verordnung nimmt an, dass es eine Cash-Präferenz seitens der Kunden gibt. Was passiert, wenn sich der Trend der vergangenen Jahre der höheren Cash-Haltung bei den Kunden verändert, und die Kunden ihr Angespertes wieder vermehrt in Wertschriften investieren? Die Einlagen als Refinanzierungsquelle würden dadurch reduziert, was wiederum bedeuten könnte, dass der Wertschriftenmarkt für Kleinkunden gesperrt oder verteuert wird, da die Banken ihre Refinanzierungsmöglichkeiten kompensieren müssten.

Drittens werden die Banken ausserdem ihre Liquiditätssteuerung und Refinanzierungsstrategie an die neuen Umstände anpassen müssen. Es ist zentral, die komplexe Verzahnung der vorgesehenen Liquiditätsvorschriften mit den neuen Eigenmittel-, Risikoverteilungs- und Kapitalplanungsvorschriften zu erkennen und zu berücksichtigen. Die Neufestlegung dieser strategisch wichtigen Komponenten mit direkten Auswirkungen auf Rentabilität und Risikoprofil ist ohne umfassende Simulationen wohl kaum möglich. Während es bei den besonders exponierten, systemrelevanten Banken durchaus sinnvoll ist, diese besondere Prävention zu verlangen, ist bei nicht relevanten Banken, die vorwiegend im Inland tätig sind auf ein anderer Mechanismus abzusehen. Dieser muss nicht nur die Grösse der Bank, sondern auch ihre Geschäftsfelder, ihre Strategie und ihr bestehendes Portfolio würdigen. Eine pauschale Übernahme der Regeln für Grossbanken ist abzulehnen, da sie auch nicht von Basel III gewollt ist. In anderen Worten: Werden die nicht systemrelevanten Banken gezwungen, die gleichen Liquiditätskriterien zu erfüllen, wie die Systemrelevanten, wird eine Marktverzerrung zu Gunsten der systemrelevanten Banken geschaffen. Auch dies ist mit der Zielsetzung der „too big to fail“ Vorlage nicht zu vereinbaren.

Als vierter Punkt ist zu bemängeln, dass die Vorlage keine umfassende Messung der Regulierungskosten vornimmt. Sie enthält die entsprechenden Kapitel zu den Folgekosten, kann aber diese nicht

quantifizieren und verharmlost sie sogar. Angesichts der doppelten Ausdehnung der Gesetzesnorm ist aber anzunehmen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten, welche auch auf die Bankenkunden abzuwälzen sein werden, sehr gross werden. Auf jeden Fall ist eine quantitative Schätzung unabdingbar. Der sgv verlangt zwingend eine vollständige Regulierungskostenmessung dieser Vorlage.

III. Fazit

Der sgv lehnt die LiqV ab. Erstens reguliert sie über den gesetzlichen Wille hinaus indem sie nicht-systemrelevante Banken einbezieht und neue zeitliche Kriterien schafft; zweitens erhöht die intendierte Regulierung den Verschuldungsgrad der Banken, was der „too big to fail“ Vorlage widerspricht; drittens fehlt eine umfassende Messung der Regulierungskosten.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans Ulrich Bigler
Direktor



Henrique Schneider
Ressortleiter