

Per Mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, 20. Juni 2023

Vernehmlassung: Änderung des Bankengesetzes (Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Die Mitte fordert eine Auftrennung der Vernehmlassungsvorlage

Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage schlägt der Bundesrat die Einführung einer staatlichen Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken vor (Public Liquidity Backstop, PLB). Dies hatte der Bundesrat im Grundsatz bereits im März 2022 beschlossen, doch setzte er aufgrund des unmittelbar drohenden Konkurses der Credit Suisse (CS) dieses Instrument im März 2023 per Notrecht in Kraft. Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage soll das aktuell auf Verordnungsstufe verankerte Instrument des PLB in ordentliches Recht überführt und allen systemrelevanten Grossbanken (SIBs) zugänglich gemacht werden. Nebst dieser Ergänzung der «Too big to fail»-Regulierung sollen noch weitere, im Zusammenhang mit der CS-Rettung beschlossene Massnahmen ins Bankengesetz aufgenommen werden.

Die Mitte steht dieser Vorlage mit grossen Vorbehalten gegenüber. Zwar anerkennt sie, dass die Überführung der für die Rettung der Credit Suisse erlassenen Notverordnungen ins ordentliche Recht notwendig ist, doch gehen aus Sicht der Mitte mit der geplanten generellen Einführung eines PLB für systemrelevante Grossbanken erhebliche kritische Aspekte einher, deren Klärung für Die Mitte Bedingung für die breite Einführung eines PLB sind. Insofern fordert Die Mitte die Aufspaltung der Vernehmlassungsvorlage. Es sollen einzig die spezifischen, zur Rettung der Credit Suisse notwendigen Verordnungen in das ordentliche Recht überführt werden. Eine generelle Einführung eines PLB gilt es separat anzugehen und seriös zu beraten unter Einbezug aller heikler Fragen.

Verschärfung der Bankenregulierung vor der Einführung einer Staatsgarantie

Die derzeit geltenden Regulierungen sehen neben den notwendigen Eigenmitteln und den zusätzlichen verlustabsorbierenden Mitteln im Bereich der ausreichenden Liquiditätsausstattung zwei «Verteidigungslinien» vor. In erster Linie müssen SIBs ihren Liquiditätsbedarf aus eigenen Mitteln decken. Als zweites Sicherheitsnetz kann die Schweizerische Nationalbank (SNB) ein ausserordentliches Liquiditätsdarlehen zur Verfügung stellen. Mit der nun vorgeschlagenen Einführung eines weiteren Liquiditätshilfedarlehens durch die SNB, für welches die öffentliche Hand eine Ausfallgarantie zusichert (Konzept PLB), soll nun eine dritte «Verteidigungslinie» zur Sicherstellung der Finanzmarktstabilität bereitgestellt werden.

Besteht das Ziel der geltenden TBTF-Regulierung in der Risikominimierung einer staatlichen Rettungsaktion, soll mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage nun eine solche explizit ins Gesetz aufgenommen werden. Vor dem Hintergrund der jüngsten Ereignisse bei der Credit Suisse ist dieser Vorschlag des Bundesrates schwer einzuordnen. Denn wir mussten feststellen, dass es selbst nach der Aktivierung der zweiten «Verteidigungslinie» rasend schnell gehen kann und eine Bank kaum mehr zu retten ist. Ob und in welchem Umfang eine Staatsgarantie als dritte «Verteidigungslinie» in diesem Fall noch helfen kann, ist aktuell kaum zu beantworten.

Insofern ist es aus Sicht der Mitte von höchster und vordringlichster Priorität, dass die bestehenden Regulierungen gezielt angepasst werden, um damit die erste «Verteidigungslinie» – die Widerstandsfähigkeit der Bank selbst – zu stärken. Deswegen fordert Die Mitte in erster Linie eine Erhöhung des Eigenkapitals und der weiteren verlustabsorbierenden Mittel, harte Regeln bei den Bonuszahlungen und eine massive Stärkung der Aufsichts- und Sanktionskompetenzen der Finanzmarktaufsicht.

Aus Sicht der Mitte haben diese Gesetzesanpassungen Priorität, bevor man die öffentliche Hand ins Risiko stellt. Die Mitte befürchtet, dass durch die Einführung einer dritten und insbesondere öffentlich abgesicherten «Verteidigungslinie» der notwendige Handlungsdruck für diese Verschärfungen der TBTF-Regulierungen nachlässt.

Klärung kritischer Aspekte als Bedingung für Einführung PLB

Sollte man mittelfristig dennoch einen PLB ins Auge fassen, müssen aus Sicht der Mitte verschiedene nicht oder zu wenig berücksichtigte Fragen in der Vernehmlassungsvorlage zwingend geklärt werden.

Abgeltung der Staatsgarantie

In erster Linie stellt sich für Die Mitte dabei die Frage der Abgeltung der neu einzuführenden «de-facto» Staatsgarantie. Die Vernehmlassungsvorlage sieht einzig vor, dass im Falle des Bezugs eine Bereitstellungspauschale und eine Risikoprämie seitens der Bank an den Bund bezahlt werden müssen. Aus Sicht der Mitte geht das zu wenig weit.

Bereits die Möglichkeit einer Bank, zusätzliche Liquiditätshilfedarlehen mit einer Ausfallgarantie durch den Bund (PLB) zu beziehen, stärkt das Vertrauen von Kundinnen und Kunden sowie von Investoren. Beispielsweise können die entsprechenden Banken leichter neue Kundengelder anziehen oder profitieren von günstigeren Refinanzierungskosten. Der PLB wirkt demzufolge bereits präventiv und hat einen entsprechenden Wert. Für Die Mitte ist deswegen klar, dieser Wert muss von den bezugsberechtigten Banken durch eine entsprechende Prämie abgegolten werden, unabhängig davon, ob der PLB tatsächlich zum Einsatz kommt oder nicht. Es geht nicht an, dass private Unternehmen ohne Gegenleistung von der Risikoübernahmebereitschaft des Bundes profitieren können.

Eine entsprechende Abgeltung drängt sich aber auch deswegen auf, weil die Aussicht auf eine staatliche Unterstützung Fehlanreize setzt, die zu einem verantwortungslosen Verhalten bei der Bank führen können. Umso wichtiger ist es daher, die Aufsichts- und Sanktionsmöglichkeiten der Finanzmarktaufsicht sowie auch die Bankenregulierung an sich vorgängig zu verschärfen.

Obergrenze

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, die Obergrenze der Ausfallgarantie im Einzelfall festzulegen, weil dies von der betroffenen SIB, vom Krisenszenario sowie von weiteren Massnahmen abhängt. Dies mag aus Sicht der jeweiligen Bank wünschenswert sein, doch handelt es sich um eine gefährliche und einseitige Betrachtung. Aus Sicht der Mitte muss die faktische Leistungsfähigkeit des Bundes viel stärker ins Gewicht fallen, um damit das potenzielle Risiko der Steuerzahlenden zu minimieren. Es braucht deswegen eine maximale Obergrenze, bis zu welcher ein zusätzliches Liquiditätshilfedarlehen mit Ausfallgarantie bezogen werden kann.

Subsidiarität

Gemäss Vernehmlassungsvorlage würde der PLB einzig systemrelevanten Banken offenstehen. Stand heute sind dies die UBS (mit der übernommenen Credit Suisse), die Raiffeisengruppe, die Postfinance und die Zürcher Kantonalbank. Letztere verfügt über eine Staatsgarantie durch den Kanton Zürich. Vor diesem Hintergrund drängt sich aus Sicht der Mitte die Klärung der Frage auf, inwiefern die Subsidiarität einer Bundesunterstützung gegeben ist, wenn doch auch der Kanton Zürich und seine Steuerzahlenden in der Verantwortung stehen würde.

Offene Fragen im Zusammenhang mit der Rettung der Credit Suisse

Im Zusammenhang mit der Übernahme der Credit Suisse hat der Bund der UBS zur Absicherung von Verlusten eine Garantie im Umfang von 9 Milliarden Franken zugesichert. Diese Staatsgarantie ist aus rechtsstaatlicher und ordnungspolitischer Überlegung problematisch. Erschwerend kam hinzu, dass der Bundesrat es im Rahmen des Vertragsabschlusses es verpasst hat, zentrale und für den Bund risikovermindernde Eckwerte klar zu definieren.

In der Zwischenzeit hat der Bundesrat die Ausgestaltung der Verlustabsicherungsgarantie mit der UBS aber weiter konkretisiert. Für Die Mitte war es von elementarer Wichtigkeit, dass diese Garantie durch die UBS finanziell abgegolten wird. Insofern begrüsst es Die Mitte, dass diesbezüglich eine Lösung gefunden werden konnte und die UBS dem Bund nun jährlich eine Aufrechterhaltungsgebühr im Umfang von mehreren Millionen Franken bezahlt und eine weitergehende Entschädigung im Bezugsfall entrichten müsste.

Allerdings kritisiert Die Mitte die nach wie vor fehlende Risikosteuerung durch den Bund. So wurde zwar vereinbart, dass eine separate Organisationseinheit der UBS die entsprechenden Vermögenswerte verwaltet, diese aber lediglich quartalsweise an den Bund Bericht erstatten muss. Aus Sicht der Mitte geht dies zu wenig weit. Wenn der Bund schon für Verluste eines privatrechtlichen Instituts bereitstehen muss, so muss er auch unbeschränkte und fortlaufende Einsicht in die Unterlagen haben sowie auch Mitsprachemöglichkeiten bei Entscheidungsfindungen haben. Es gilt eine Vermischung verschiedener Risiken zu verhindern.

Insofern ist es für Die Mitte auch von zentralem Stellenwert, dass diese Garantie zeitlich befristet wird. Doch wurde auch dieser Aspekt im Rahmen der Nachverhandlungen offengelassen. Während die UBS den Garantievertrag jederzeit beenden kann, gilt für der Bund nach jetzigem Vertrag eine unbefristete Garantiepflicht. Die Mitte kritisiert dieses einseitige Missverhältnis und verlangt deshalb eine diesbezügliche Klärung.

Schliesslich hält Die Mitte fest, dass eine weitergehende Verlustabsicherung als die bestehenden 9 Milliarden Franken für sie nicht in Frage kommt. Dass der Bundesrat es verpasst hat, dies in den Nachverhandlungen klar zu definieren, ist für Die Mitte nicht nachvollziehbar.

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz