

Recht & Steuern

Regulierung systemrelevanter Banken – Schweiz in der Vorreiterrolle

Editorial von Dr. Beat Stöckli, Leiter Wegelin & Co. Privatbankiers, Schaffhausen

Lehrbeauftragter für Privat-, Bundesstaats- und Wirtschaftsrecht an der Universität St. Gallen



Ausgangslage: Neben den Verhandlungen mit Deutschland und Grossbritannien über eine Abgeltungssteuer und den diplomatischen Bemühungen, dass Schweizer Banken dereinst wieder unbehelligt mit US-Personen Geschäftsbeziehungen pflegen und in US-Wertpapiere investieren können, ist die Schweiz gegenwärtig auch mit der Lösung der «Too big to fail»-Problematik beschäftigt. Dabei soll durch neue Regeln das Risiko minimiert

werden, notleidende Banken retten zu müssen, weil sie systemrelevant sind. Diese implizite Staatsgarantie ist in einer liberalen Marktordnung nicht systemkonform. Ebenfalls nicht systemkonform ist natürlich die explizite Staatsgarantie, welche viele Kantonbanken immer noch geniessen, auch wenn diese weit weniger im Fokus der öffentlichen Meinungsbildung steht.

Ausgangspunkt des Problems ist eine Erkenntnis, die weder neu noch umstritten ist: Unternehmen, insbesondere grosse Unternehmen und insbesondere auch grosse Banken, erbringen teilweise Dienstleistungen, die auch im Krisenfall unverzichtbar sind und deshalb eine implizite Staatsgarantie geniessen. Diese hat unerwünschte Nebenwirkungen und setzt beispielsweise Anreize, mehr Risiken einzugehen, als wenn man deren Folgen vollumfänglich selbst tragen müsste. Hier erkannte der Bundesrat Handlungsbedarf und beauftragte am 4. November 2009 eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen.

Vorschläge der Expertenkommission: Die Expertenkommission hat hart um ein zweckmässiges Massnahmenpaket für die «Too big to fail»-Problematik gerungen, ihre Vorschläge auch auf die besonderen Schweizer Verhältnisse abgestimmt und am 4. Oktober 2010 der Öffentlichkeit ihren Schlussbericht präsentiert. Dieser enthält für die Grossbanken scharfe Regulierungsvorschläge, macht aber auch deutlich, dass sich die beabsichtigte Regulierung nach den Prinzipien der Subsidiarität, der Verhältnismässigkeit und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unseres Finanzplatzes zu richten hat. Die Vorschläge zur Änderung des Bankengesetzes basieren auf vier Säulen:

- Stärkung der Eigenmittelbasis;
- strengere Liquiditätsanforderungen;
- bessere Risikodiversifikation;
- organisatorische Massnahmen, die eine Weiterführung von systemrelevanten Funktionen (z.B. Zahlungsverkehr) bei drohender Insolvenz gewährleisten.

Bundesrätliches «Übersteuern»: Der Expertenbericht wurde in weiten Kreisen und über Partei- und Verbandsgrenzen hinweg sehr gut aufgenommen, und der Schweiz kam aufgrund dieser Arbeit auch gegenüber anderen Ländern eine Vorreiterrolle zu. Daraufhin hat der Bundesrat eine Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet und darin – wir befinden uns in einem Wahljahr – die ausgewogenen Vorschläge der Expertenkommission in wesentlichen Punkten noch deutlich verschärft. Diese Verschärfungen hätten aber in einem Krisenfall den Handlungsspielraum sowohl der betroffenen Bank als auch der Aufsichtsbehörde unnötig eingeschränkt. Damit desavouierte der Bundesrat nicht nur die Expertenkommission, sondern riskierte auch eine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Banken und damit des Schweizer Finanzplatzes insgesamt und nahm gleichzeitig eine Verzögerung, wenn nicht gar ein Scheitern des ganzen Projekts in Kauf. Dass die Lösung der Expertenkommission ausgereifter war als die bundesrätliche Vernehmlassungsvorlage, kam in den Vernehmlassungsantworten denn auch klar zum Ausdruck. In der am 20. April 2011 verabschiedeten «Botschaft zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor» hat der Bundesrat sein Übersteuern zum Glück wieder korrigiert.

Fazit: Dass die Schweiz die Risiken grosser systemrelevanter Banken nicht länger tragen will, ist eindeutig. Auf der anderen Seite ist aber auch klar, dass grosse, international vernetzte und letztlich auch systemrelevante Unternehmen massgeblich zum Wirtschaftswachstum beitragen, Arbeitsplätze für qualifizierte Mitarbeiter schaffen und Steuern bezahlen. Die Schweizer Volkswirtschaft und insbesondere auch der weltweit ausgerichtete Schweizer Werkplatz benötigen international tätige, erfolgreiche und zuverlässige Banken. Die Botschaft des Bundesrates und der Entwurf für ein revidiertes Bankengesetz basieren weitestgehend auf den Vorschlägen der Expertenkommission. Die Vorlage geht bereits in der Sommersession ins Parlament und könnte Anfang 2012 in Kraft gesetzt werden. Es bleibt zu hoffen, dass dieses Projekt nicht allzu sehr unter der Eigendynamik von Parlamentariern im Wahlkampf leidet. beat.stoekli@wegelin.ch

www.wegelin.ch