

Herr Bundespräsident
Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per E-Mail an: rechtsdienst@sif.admin.ch

12. Juni 2019

Stellungnahme zur Änderung des Bankengesetzes (BankG) in den Bereichen Einlagensicherung, Insolvenz und Segregierung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Im März 2019 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiesuisse nimmt gestützt auf den Input der betroffenen Mitglieder – insbesondere aus unserer Arbeitsgruppe Finanzmarktregulierung - aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse begrüsst die Modernisierung und Verbesserung dieses für den Wirtschafts- und Finanzplatz bedeutsamen Gesetzes. Wichtiger Anpassungsbedarf besteht jedoch in wenigen Punkten.

Bankensanierung

- Gewährleistung von rechtsformunabhängigen Sanierungsmöglichkeiten;
- Zweckmässige Eingrenzung der Privilegierung von Forderungen;
- Gutheissung von Beschwerden gegen den Sanierungsplan nur bei vergleichsweiser Schlechterstellung.

Einlegerschutz

- Verwirklichung des Prinzips der Kostenneutralität bei Eigenmittel- und Liquiditätsregulierung;
- Bessere Berücksichtigung der Vorleistungen von TBTF-Banken.

Segregierung

- Allfällige Informationspflicht gegenüber den Kunden auch standardisiert und in elektronischer Form ermöglichen;
- Präzisierung hinsichtlich des Adressatenkreises bei Datenübermittlungen an «Drittverwahrungstellen».

1 Bankensanierung

Wir begrüssen, dass im Sinne der Rechtsklarheit viele bislang auf Stufe Bankeninsolvenzverordnung-FINMA (BIV-FINMA) festgehaltene Regeln nun auf Gesetzesstufe gehoben werden.

a) Rechtsformunabhängige Sanierungsmöglichkeiten (Art. 30c Abs. 4 VE-BankG)

Es muss sichergestellt werden, dass auch den nicht als Aktiengesellschaften organisierten Banken geeignete Sanierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. So wurden bspw. gewisse Bedingungen so eng formuliert, dass diese durch nicht als Aktiengesellschaften ausgestaltete Banken gar nicht erfüllt werden können (bspw. Wandlung und Reduktion von Forderungen gemäss Art. 30c Abs. 4 VE-BankG). Zudem scheint vergessen worden zu sein, dass der FINMA in diesen Fällen nicht in jedem Fall die alleinige Verfügungskompetenz zukommt (so bspw. bei öffentlich-rechtlichen Strukturen, wo eine Ergänzung von Art. 28 Abs. 2 VE-BankG schon allein aus Gründen der Rechtssicherheit in Betracht gezogen werden muss). Schliesslich sind einzelne Regeln für Banken mit Holdingstruktur ungeeignet. Der Vielfalt der von Schweizer Banken benutzten rechtlichen Strukturen sollte grundsätzlich stärker Rechnung getragen werden.

b) Mehr Flexibilität für praxisnahe Lösungen (Art. 30c Abs. 3 VE-BankG)

Jeder Konkurs weist seine Eigenarten auf. Das Gesetz sollte entsprechend mehr Spielraum für praxisnahe Lösungen vorsehen. Das Ermessen der FINMA, im Rahmen der Kapitalmassnahmen bei der Bankensanierung gewisse Forderungen anders zu behandeln, wenn dies sachlich gerechtfertigt und für die Weiterführung der Bank erforderlich ist, wird in Art. 30c Abs. 3 VE-BankG zu sehr eingeschränkt. Hier braucht es mehr Spielraum, damit die FINMA in eigenem Ermessen weitere Forderungen ausnehmen kann.

c) Einschränkung der Privilegierung (Art. 30c Abs. 2 lit. D VE-BankG; Art. 37 VE-BankG)

Die absolute Privilegierung sämtlicher während eines Sanierungsverfahrens eingegangener Forderungen geht zu weit, ist nicht zweckdienlich und daher entsprechend einzugrenzen. Lediglich vom Sanierungsbeauftragten bzw. der FINMA zum Zweck der Sanierung genehmigte Forderungen sind privilegiert zu behandeln.

d) Beschwerden gegen den Sanierungsplan (Art. 37g^{bis} VE-BankG)

Es ist klarzustellen, dass Beschwerden von Gläubigern und Eignern gegen die Genehmigung des Sanierungsplans lediglich bei einer Schlechterstellung im Vergleich zu einer sofortigen Konkursöffnung gutgeheissen werden können.

2 Einlegerschutz

a) Prinzip der Kostenneutralität bei Eigenmittel- und Liquiditätsregulierung

Bereits heute verfügt der Finanzplatz Schweiz über einen bewährten Einlegerschutz, welcher durch die angestrebten Massnahmen noch weiter verbessert werden wird. Um den Finanzstandort Schweiz nicht unnötig zu schwächen, ist die Revision hinsichtlich der Vorgaben zu Eigenmitteln und Liquidität **kostenneutral** auszugestalten und umzusetzen. Die zur Erreichung von Kostenneutralität notwendigen Anpassungen auf Verordnungsstufe (ERV und LiqV) müssen aus Gründen der Klarheit und Rechtssicherheit schon in der Botschaft detailliert dargelegt werden. Damit wird es den Banken ermöglicht, das äusserst wichtige Kernanliegen der Kostenneutralität zu überprüfen (vgl. die detaillierten Ausführungen unseres Mitglieds SBVg zu den regulatorischen Anforderungen hinsichtlich Eigenmittel, Liquidity Coverage Ratio «LCR», Net Stable Funding Ratio «NSFR»).

b) Vorleistungen von TBTF-Banken besser berücksichtigen

Es ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz wesentlich, dass für systemrelevante Institute die Schnittstelle zwischen Einlegerschutz und der «Too Big to Fail»-Regulierung auf Verordnungsstufe angemessen und in sinnvoller Weise aufeinander abgestimmt wird. Banken der Aufsichtskategorien 1 und 2 («Too Big To Fail»- / TBTF-Banken) müssen mittels Notfallplan sicherstellen, dass systemrelevante Funktionen, zu welchen auch die Einlagen von Kunden mit Wohnsitz in der Schweiz gehören, im Fall drohender Insolvenz ununterbrochen weitergeführt werden können (Art. 9 Abs. 2 lit. d BankG). Dies hat

zur Folge, dass die Bestimmungen zur Einlagensicherung bei den TBTF-Banken durch einen Prozess überlagert werden, welcher die Fortführung und nicht die Liquidation der Bank vorsieht. Dieser besonderen Ausgangslage für systemrelevante Banken wird im Vorentwurf ungenügend Rechnung getragen. Daher sollte eine bessere Koordination zwischen Notfallplanung und Einlagensicherung gewährleistet werden. Vor diesem Hintergrund ist in der Botschaft zur Gesetzesrevision festzuhalten, dass auf Verordnungsstufe eine Möglichkeit vorzusehen ist, beispielsweise die Fristen bei der Einlagensicherung in Bezug auf TBTF-Banken zu verlängern und damit an die Notfallplanung anzupassen.

3 Segregierung (Art. 11a VE-BEG, Art. 11b VE-BEG)

a) Bewährte Grundordnung (Art. 11a VE-BEG)

Das Prinzip der Trennung von Eigen- und Drittbeständen bei der Verwahrungsstelle und bei Drittverwahrungsstellen mit Sitz in der Schweiz (Art. 11a Abs. 1 u. 2 VE-BEG) statuiert eine Pflicht zum Schutz von Anlegerinnen und Anlegern und wird begrüsst. Die Regelung reflektiert zudem etablierte internationale Standards (allgemeine EU-Gesetzgebung im Wertschriftenbereich wie bspw. CSDR, AIFMD & UCITS) und gibt bereits eine heute weit verbreitete Praxis im Schweizer Finanzmarkt wider. Die Implementierung dieser Vorschrift trägt zur Rechtssicherheit bei und nützt denjenigen Schweizer Instituten, die grenzüberschreitend im Verwahrungsgeschäft tätig sind. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist anzumerken, dass unser Mitglied SIX als grenzüberschreitend tätiges Institut davon ausgeht, dass sich diese Gesetzesanpassung auch aus einer Äquivalenzperspektive positiv auswirken wird (vgl. Stellungnahme der SIX).

b) Unnötige Informationspflicht (Art. 11a Abs. 6 VE-BEG)

Die neu in Art. 11a Abs. 6 VE-BEG vorgesehene Informationspflicht wurde vom Parlament im Rahmen der Beratung zum FIDLEG bewusst verworfen. Die betreffende Information der Kontoinhaber entspricht keinem Kundenbedürfnis. Sollte dennoch an der Einführung einer entsprechenden Informationspflicht festgehalten werden, ist im Gesetz vorzusehen, dass dieser im Interesse der Rechtssicherheit und der Effizienz auch standardisiert und elektronisch nachgekommen werden kann.

c) Präzisierung hinsichtlich des Adressatenkreises bei Datenübermittlungen an «Drittverwahrungsstellen» (Art. 11b VE-BEG)

Die Stossrichtung der vorgeschlagenen Regelung in Art. 11b Abs. 1 VE BankG ist im Grundsatz richtig. Sie greift aber in mehrfacher Hinsicht zu kurz. So ist die Einschränkung auf Drittverwahrungsstellen mit Blick auf die internationalen regulatorischen Entwicklungen (z.B. SRD II) nicht zielführend. Informationen sollten auch an weitere «Stellen und Gesellschaften» übermittelt werden können, dabei jeweils vorausgesetzt, dass diese Stellen die Informationen zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben benötigen (vgl. hierzu Stellungnahme der SBVg samt Formulierungsvorschlag).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung

Sandrine Rudolf von Rohr
Stv. Leiterin Wettbewerb & Regulatorisches