

Empfehlung der Raiffeisen Schweiz Genossenschaft zu:

23.062 Bankengesetz. Änderung («Public Liquidity Backstop»)

Befürwortung der Einführung des Public Liquidity Backstop (PLB)

Ablehnung der jährlichen Abgeltungspauschale

Akzeptable Alternative wäre eine *nachgelagerte* Abgeltungspauschale

Befürwortung der Einführung des Public Liquidity Backstop

Raiffeisen unterstützt grundsätzlich die Einführung eines PLB als Teil des dreiteiligen Bankenstabilitätspakets (23.062 Bankengesetz. Änderung («Public Liquidity Backstop»)). Das bisherige Too-Big-To-Fail (TBTF)-Dispositiv sieht für systemrelevante Banken (SIBs) gegenüber nicht-SIBs bereits deutlich schärfere Liquiditätsvorschriften vor. Mit dem PLB wird ein zusätzliches Instrument geschaffen für die Prävention oder Bewältigung schwerwiegender Finanzkrisen. Ein solches Instrument stärkt den Schweizer Finanzplatz, entspricht internationalen Empfehlungen und wirkt sich positiv auf die Schweizer Volkswirtschaft aus.

Ablehnung der ungerechtfertigten Abgeltungspauschale

Die jährlich von den SIBs zu entrichtende Abgeltungspauschale gemäss Art. 32c BankG war nicht Teil der Vorlage, welche der Bundesrat im Mai 2023 in die Vernehmlassung gegeben hat. Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage **führt der Bundesrat vielmehr explizite Argumente gegen diese «ex-ante»-Abgeltung** auf. Erst *nach* der Vernehmlassung hat der Bundesrat den Gesetzesentwurf zum PLB um eine «Pauschale für das Risiko einer Bereitstellung einer Ausfallgarantie» ergänzt.

Raiffeisen lehnt diese Abgeltungspauschale aus den folgenden allgemeinen Gründen ab:

- (1) Gemäss Art. 32a Abs. 4 BankG haben SIBs **keinen Rechtsanspruch** auf ein vom Bund garantiertes PLB-Liquiditätshilfe-Darlehen der SNB. Es liegt im Ermessen der Behörden, zu beurteilen, ob bei einer eingeleiteten oder bevorstehenden Sanierung einer SIB (bei gleichzeitiger Drohung eines erheblichen Schadens für Finanzsystem und Volkswirtschaft) ein Darlehen gewährt werden soll oder nicht. Bereits der erläuternde Bericht zur Vernehmlassung vom 25. Mai 2023 hält auf S. 12 fest: *«Da die SIBs keinen Rechtsanspruch auf Liquiditätshilfe-Darlehen mit Ausfallgarantie haben, ist die Einführung einer solchen [ex-ante] Prämie im Sinne einer Versicherungsprämie nicht begründbar».*
- (2) Der PLB ist **weder eine Versicherung noch eine Garantie** für SIBs. Daher rechtfertigt allein seine gesetzliche Verankerung **keine jährliche Abgeltung** durch die SIBs. Eine solche Pauschale käme faktisch einer **regelmässigen Steuer ohne garantierte Gegenleistung** gleich.
- (3) Der PLB ist **bereits mit hohen Kosten** verbunden: Wenn eine SIB tatsächlich ein durch den Bund garantiertes PLB-Darlehen der SNB erhält, fallen Bereitstellungs- und Risikoprämien sowie Zinsen an. Diese Kosten sind in diesem Fall gerechtfertigt, weil ihnen eine konkrete Gegenleistung gegenübersteht.
- (4) Die **gesetzliche Verankerung des PLB führt zu keinem Wettbewerbsvorteil für die SIBs – im Gegenteil**: Die gesetzliche Verankerung des PLB verbessert weder die Refinanzierungsmöglichkeiten noch das Kreditrating der SIBs und führt zu keinem entsprechenden Wettbewerbsvorteil (im Gegensatz zu einer echten Staatsgarantie: hier fällt das Kreditrating effektiv höher aus und die Refinanzierungskosten verringern sich dadurch). Vielmehr müssen SIBs aufgrund der strengeren TBTF-Anforderungen an Eigenmittel, Liquidität und Abwicklungsfähigkeit zusätzliche Kosten tragen. Eine Abgeltungspauschale würde diesen Wettbewerbsnachteil verschärfen. Bereits die Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; *too big to fail*) vom 20. April 2011 anerkannte im Zusammenhang mit der TBTF-Regulierung ausdrücklich, dass *«die Kosten für die systemrelevanten Banken [...] steigen»* (BBL 2011 4721).

- (5) Durch die gesetzliche Verankerung des PLB entstehen dem Bund keine Kosten. Die benötigte Liquidität wird vollständig von der SNB bereitgestellt. Wenn vorab keine Ausgaben anfallen, ist auch eine **ex-ante-Abgeltung sachlich nicht begründbar**.

Zusätzlich zu diesen allgemeinen Gründen für die Ablehnung einer pauschalen ex-ante-Abgeltung gibt es noch weitere **Gründe spezifisch aus der Optik von Raiffeisen**, die gegen eine solche Abgeltung sprechen:

- (1) **Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist für Raiffeisen nicht entscheidend:** Die Raiffeisen Gruppe ist als Inlandbank auf den Schweizer Markt fokussiert. Ein vertrauensfördernder Effekt eines PLB für ausländische Behörden und damit zusammenhängende allfällige positive Auswirkungen auf deren regulatorische Anforderungen an ausländische Tochtergesellschaften sind für Raiffeisen nicht relevant.
- (2) **Die oft ins Spiel gebrachte These von der «Privatisierung der Gewinne» und der «Sozialisierung der Verluste» greift zu kurz.** Die SNB und somit auch der Bund, der die Garantie bei einem PLB-Darlehen ausspricht, sind im Rückzahlungsfall privilegiert. Private Gläubiger stehen im Vergleich zur öffentlichen Hand also hinten an. Was die Gewinnverwendung anbelangt, werden bei Raiffeisen etwa 90 Prozent des Gewinns thesauriert. Dadurch wird das Eigenkapital gestärkt und somit die Sicherheit der Bank und des Finanzplatzes erhöht. Der ausgeschüttete Gewinnanteil fliesst zu den über 2,1 Millionen Genossenschafterinnen und Genossenschafter und damit zu einem grossen Teil der Schweizer Bevölkerung. Von einer «Privatisierung des Gewinns» oder «Sozialisierung der Verluste» kann also im Fall von Raiffeisen keine Rede sein.
- (3) Zudem ist **das Risiko einer staatlichen Intervention bei Raiffeisen besonders gering**. Die Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Bankenstabilität im Finanzsektor; *too big to fail*) vom 20. April 2011 hält fest: *«Die Summe dieser Massnahmen soll die Wahrscheinlichkeit einer staatlichen Intervention, wie sie 2008 aufgrund der letzten Finanzkrise notwendig war, wesentlich minimieren.»* (BBL 2011 4732). Seither wurden die TBTF-Vorgaben laufend verschärft. Raiffeisen hat diese stets respektiert und eingehalten. Die Raiffeisen Gruppe gehört heute weltweit zu den am besten kapitalisierten Banken. Das zeigen ihre – auch ohne Staatsgarantie – ausgezeichneten Ratings (S&P und Fitch: AA-). Die plötzliche Einführung einer pauschalen Abgeltung erweckt im Fall der Raiffeisen deshalb den Anschein von Willkür.
- (4) Die **Stabilität von Raiffeisen ist historisch belegt und Teil des genossenschaftlichen Geschäftsmodells**. Die Raiffeisen Gruppe hat über Jahrzehnte hinweg eine ausgeprägte Krisenresistenz gezeigt, unter anderem während der Immobilienkrise der 1990er-Jahre, in der sie sich als robust erwiesen hat. Auch in späteren Marktverwerfungen blieb Raiffeisen stabil und hat – wie auch die anderen D-SIB – zu keinem Zeitpunkt Anlass für eine nationale Rettungsdiskussion oder umfassende Regulierungsdebatte gegeben. Diese kontinuierliche Stabilität unterstreicht, dass das genossenschaftliche Geschäftsmodell und die Risikokultur von Raiffeisen nachhaltig tragfähig sind und sich in Stresssituationen bewähren.

Schlussfolgerung

Mit Blick auf die Stärkung der Resilienz des Finanzplatzes und der Volkswirtschaft unterstützt Raiffeisen die Verankerung des PLB im Bankengesetz grundsätzlich, lehnt die vorgesehene ex-ante-Abgeltungspauschale jedoch dezidiert ab. Eine solche Pauschale ist weder sachlich begründbar noch systemgerecht, da ihr keine gesicherte Gegenleistung gegenübersteht, sie nicht präventiv wirkt und bereits bestehende regulatorische Belastungen weiter verschärft. Für Raiffeisen ist diese Pauschale besonders unfair und ungerechtfertigt, da sie das Risikoprofil der genossenschaftlich organisierten Raiffeisen Gruppe völlig verkennt und den Wettbewerb zu deren Ungunsten verzerrt. Letztlich stellt sie eine faktische Sondersteuer ohne belegbaren Nutzen für Raiffeisen dar.

Akzeptable Alternative: Nachgelagerte Abgeltungspauschale

Für Raiffeisen **akzeptabel** wäre eine «nachgelagerte Abgeltungspauschale», welche über eine gewisse Zeit, z.B. während 10 Jahren, *nach* der tatsächlichen Inanspruchnahme eines staatlich gestützten Liquiditätshilfe-Darlehens (nur) von der entsprechenden SIB zu entrichten wäre (welche mit einem Liquiditätshilfe-Darlehen tatsächlich unterstützt wurde). Diese Abgeltungspauschale müsste so bemessen werden, dass das Geschäftsergebnis berücksichtigt und die nachhaltige Sanierung des entsprechenden Instituts nicht gefährdet wird.

Eine nachgelagerte Abgeltungspauschale würde die SIB zusätzlich motivieren, die Inanspruchnahme der staatlich gestützten Liquiditätshilfe zu vermeiden. Sie **wirkt deshalb präventiv**.

Bei einer nachgelagerten Abgeltung kann argumentiert werden, dass bei der betroffenen SIB, welche die staatlich garantierte Liquiditätshilfe effektiv in Anspruch nehmen musste, das **Risiko einer Inanspruchnahme ausgewiesen** ist. Das unterscheidet die entsprechende SIB von anderen SIBs, bei denen es unklar sein muss, ob sie sie jemals in einem Krisenfall entsprechend unterstützt werden müssen. Schliesslich **besteht hier das Problem des fehlenden Rechtsanspruchs nicht**, denn die nachgelagerte Abgeltungspauschale ist Teil der mit einem effektiv gewährten PLB verbundenen Bedingungen.

Der PLB soll den Schweizer Finanzplatz und die Schweizer Volkswirtschaft stärken. Von SIBs, welche diese Liquiditätssicherung nie in Anspruch nehmen wollen und ihr Geschäftsmodell erfolgreich konsequent danach ausrichten, soll auch keine Pauschale für den PLB erhoben werden. **Bei SIB, welche effektiv von dieser Sicherung profitiert haben, ist die (entsprechend nachgelagerte) Pauschale demgegenüber akzeptierbar.**

Art. 32c Pauschale für das Risiko ~~einer allfälligen~~ der Bereitstellung einer Ausfallgarantie

¹ Der Bund erhebt von den Banken, die *ein vom Bund garantiertes Liquiditätshilfe-Darlehen nach Art. 32a BankG in Anspruch nehmen systemrelevant oder Teil einer systemrelevanten Finanzgruppe sind*, während zehn Jahren nach Rückzahlung des Darlehens jährlich eine Pauschale für das Risiko der ~~einer allfälligen~~ Bereitstellung einer Ausfallgarantie.

² Die Pauschale entspricht dem Produkt aus einem einheitlichen Bemessungssatz und einer für ~~jede~~ die Bank nach Absatz 1 berechneten Bemessungsgrundlage. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

³ Bei der Regelung des ~~einheitlichen~~ Bemessungssatzes berücksichtigt der Bundesrat insbesondere:

- a. das Verlustrisiko aus einer allfälligen Bereitstellung einer Ausfallgarantie für Liquiditätshilfe-Darlehen der Nationalbank im langjährigen Durchschnitt; ~~und~~
- b. ~~das~~die Geschäftsergebnisse der Banken nach Absatz 1.; und
- c. den Umstand, dass die Pauschale die nachhaltige Sanierung einer Bank nicht gefährden darf.

⁴ Bei der Regelung der Bemessungsgrundlagen für die ~~einzelnen~~ Banken berücksichtigt er insbesondere:

- a. das Gesamtengagement im Sinne des Basler Mindeststandards je Bank unter Abzug folgender Elemente:
 1. der regulatorischen Eigenmittel,
 2. der qualitativ hochwertigen, liquiden Aktiva, und
 3. der für die ausserordentliche Liquiditätshilfe der Nationalbank vorbereiteten Sicherheiten nach Abzug von Risikowertabschlägen;
- b. Besonderheiten kantonaler Staatsgarantien.

⁵ Massgebend für die Berechnung der Pauschale ist der bankspezifische Jahresdurchschnittswert der vierteljährlich berechneten Bemessungsgrundlage.

⁶ Die Pauschale entfällt ab dem Zeitpunkt, ab dem eine Bank nach Absatz 1 ~~erneut~~ eine Prämie nach Artikel 32d Absatz 1 zu leisten hat.