

sek·feps

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
Fédération des Églises protestantes de Suisse
Federation of Swiss Protestant Churches

SYSTEMRELEVANTE BANKEN: KRISENRESISTENZ, FREIER WETTBEWERB, GERECHTE GEHALTSKRITERIEN

**Vernehmlassungsantwort
des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK
zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF)**

1. Zusammenfassung

Der Schweizerische Evangelische Kirchenbund SEK unterstützt das Anliegen des Bundesrates, das Bankengesetz gemäss Vorlage zu ändern. Fünf theologisch-ethische Überlegungen stehen für den Kirchenbund im Zentrum:

1. Die *Stabilität des internationalen Finanzsystems ist ein globales öffentliches Gut*, das durch die Politik bereit zu stellen ist. *Theologisch betrachtet muss das Gemeinwohl die Priorität vor dem Eigennutz der Marktteilnehmer haben.*
2. Die Änderung des Bankgesetzes zur *Stärkung der Eigenmittel und der Liquidität* begrenzt risikoreiche Geschäfte von Banken, die ein Katalysator der Finanzkrise von 2008 waren. *Theologisch betrachtet ist Freiheit von Verantwortung nicht zu trennen; das gilt auch für den freien Markt.*
3. Spitzenlöhne und variable Vergütungssysteme haben die Finanzkrise mit ausgelöst und definitiv verschärft. Es wird in der Öffentlichkeit als ungerecht empfunden, dass einerseits Spitzensaläre und hohe Abfindungen gezahlt werden und gleichzeitig mit staatlichen Geldern Banken vor der Insolvenz gerettet werden müssen. *Theologisch betrachtet muss im Berufsleben Leistungsgerechtigkeit gelten; leistungsunabhängige Bezüge, noch dazu solche aus öffentlichen Haushalten, sind nur dort angemessen, wo sie die Grundrechte und die Menschenwürde der Benachteiligten sichern (Bedarfsgerechtigkeit).*
4. Systeme der sozialen Sicherheit sind so zu gestalten, dass sie vor den Risiken der Finanzmärkte geschützt sind. Dazu gehört auch, dass Anlagen zur Vorsorge und solche mit spekulativem Risiko klar voneinander getrennt sind. *Theologisch betrachtet werden Innovation und Kreativität, auch bei Finanzprodukten, durchaus gewürdigt; Kunden müssen sich aber auf klare Grenzen verlassen können, damit ihr Bedürfnis nach sicheren Rücklagen nicht vermischt wird mit spekulativen Geschäften. Das Machtgefälle zwischen Mitarbeitenden in Banken und Kunden bei der Beurteilungsfähigkeit von Anlageentscheidungen gibt, theologisch gesehen, dem Schutz des Schwächeren ein starkes Gewicht.*
5. Viele OECD-Länder wollen angesichts der hohen Kosten für staatliche Rettungsmassnahmen im Zuge der Finanzkrise eine Schmälerung ihrer Steuerbasis immer weniger akzeptieren. Auch das Schweizer Bankgeheimnis ist stark unter Druck geraten. *Theologisch betrachtet gilt die Sozialpflichtigkeit von Eigentum. Ihr widerspricht die Existenz von Offshore-Finanzplätzen (Steuerflucht-Plätzen); sie ist Freiheit ohne Verantwortung und ermöglicht unrechtmässige und sozial unbillige Vermögensgewinne.*

2. Ziele der Änderung des Bankengesetzes

Mit der Aufnahme und Definition des Begriffs „systemrelevante Bank“ für die Schweiz nimmt der Gesetzesvorschlag eine wichtige Neuerung vor. Im Übrigen wird der Bundesrat befugt, die variablen Vergütungssysteme im Falle einer staatlichen Stützungsmaßnahme zu regeln. Die vorgeschlagene Hauptänderung des Bankengesetzes beinhaltet vier Elemente. Erstens sollen die Eigenmittel systemrelevanter Finanzinstitute gestärkt werden, damit finanzielle Verluste kompensiert werden können, welche die laufende Geschäftstätigkeit gefährden. Zweitens wird vorgeschlagen, strengere Liquiditätsanforderungen an die Finanzinstitute zu stellen, damit in Krisensituationen die Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln gewährleistet ist. Drittens sollen die wechselseitigen Abhängigkeiten im Bankensektor im Sinne einer grösseren Risikoverteilung und Unabhängigkeit von systemrelevanten Banken reduziert werden (die Wahrscheinlichkeit soll verringert werden, dass durch die Insolvenz einer Bank auch andere Banken insolvenzgefährdet sind). Viertens werden organisatorische Notfallmassnahmen definiert, welche die Kontinuität systemrelevanter Funktionen der Bank, beispielsweise einen funktionierenden Zahlungsverkehr, garantieren, auch wenn jene von Insolvenz bedroht ist. Ergänzend werden steuerliche Begleitmassnahmen für die vier genannten Elemente vorgeschlagen. In der Begründung der Massnahmen werden die Elemente 1 und 2 als präventiv bezeichnet, um der möglichen Insolvenz einer systemrelevanten Bank im Krisenfall vorzubeugen. Die Elemente 3 und 4 sind kurativ, da sie gegebenenfalls eine geordnete Abwicklung ermöglichen; damit soll verhindert werden, dass der Staat gezwungen wird einzugreifen.¹

2. Argumente der Kirchen

Die sich überschlagenden Ereignisse in Folge der Finanzkrise von 2008 waren vor Kurzem noch kaum vorstellbar: immense Vernichtung von Börsenwerten, Kollaps zahlreicher renommierter Banken, Beinahe-Zusammenbruch des Weltfinanzsystems, harte realwirtschaftliche Folgen in vielen Industrie- und Schwellenländern und existentielle Bedrohung zahlreicher Menschen in Entwicklungsländern. Das Ausmass an menschlicher Not, gesellschaftlichen Konflikten und Zukunftsangst, das durch die Erschütterung des internationalen Finanzsystems entstanden ist, fordert auch die Kirchen heraus. Neben der gelebten Solidarität mit den Menschen bringen sie Wertüberzeugungen ein; sie leisten damit ihren Beitrag zu einer „menschengerechten“ Gestaltung der Rahmenbedingungen der Finanzwirtschaft. In seiner 2010 veröffentlichten Studie „Gerechtes Haushalten und faires Spiel“ hat der Schweizerische Evangelische Kirchenbund SEK aus evangelischer Sicht zu den genannten Problemen Stellung genommen. Der Kirchenbund ist davon überzeugt, dass wirtschaftliche Gerechtigkeit für die gesellschaftliche Stabilität unabdingbar ist, die Finanzwirtschaft im Dienst der Realwirtschaft stehen muss und die Marktwirtschaft in dem Masse zukunftsfähig ist, als sie ökologisch nachhaltig und sozial agiert. Wegweisend für die Stu-

¹ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft: Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF). Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage. 22. Dezember 2010, S. 2-10.

die ist das Evangelium. Es enthält die Verheissung Jesu, dass in einer Welt, in der es Bedrohungen, Leid, Ausbeutung und Zerstörung gibt, dennoch alle Menschen an der «Fülle des Lebens» (Johannes 10, 10) Anteil haben.

Hinsichtlich der konkreten und zur Vernehmlassung stehenden Änderungen des Bankengesetzes äussert sich der Kirchenbund wie folgt:

1. Die Finanzkrise hat gezeigt, dass Regulierungsunterschiede in verschiedenen Teilen des Finanzsektors, durch die risikoreiche Geschäfte unbehelligt getätigt werden können, sowie die starke Ausrichtung auf kurzfristige Gewinne nicht die Effizienz der Volkswirtschaften erhöhen, sondern erhebliche Systemrisiken mit sich bringen. Die Stabilität des internationalen Finanzsystems ist jedoch ein globales öffentliches Gut, das durch die Politik bereit zu stellen ist. In diesem Sinne begrüsst der Kirchenbund die Einsetzung der Expertenkommission durch den Bundesrat zur Frage, wie volkswirtschaftliche Risiken von Grossunternehmen (hier Grossbanken) limitiert werden können. Die Ergebnisse der Expertengruppe werden insgesamt als hilfreich erachtet für die Erreichung des Ziels eines stabilen Finanzplatzes Schweiz. Sie leisten einen Beitrag dazu, dass demokratisch und rechtsstaatlich legitimierte Kontrollinstanzen des internationalen Finanzsystems in den einzelnen Staaten ausgebaut und harmonisiert werden. Dabei sind Transparenz von Daten und Entscheidungen sowie – wie in der Gesetzesänderung vorgeschlagen - wirksame Regulierungs- und Durchsetzungsbefugnisse gegenüber Banken und anderen Finanzinstitutionen nötig.² Seit der Bankenkrise von 2008 sind sich die staatlichen Akteure und auch viele kritische Bürgerinnen und Bürger bewusst, dass es sich Staaten nicht mehr leisten können, erneut systemrelevante Banken vor der Insolvenz durch die Übernahme toxischer Papiere zu retten; die Gesetzesänderung hat zum Ziel, den öffentlichen Haushalt der Schweiz vor dieser Überforderung zu schützen.
2. Mit Blick auf die konkreten Massnahmen teilt der Kirchenbund die Einschätzung des Bundesrates zur Stärkung der Eigenmittel von Banken. In seiner Studie argumentiert der Kirchenbund, dass der „Risikoappetit“ der Banken ein Katalysator der Finanzkrise von 2008 war. Dieser äussert sich auch darin, dass die Eigenkapitalquote, das heisst das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital, in den letzten Jahren stark gesunken ist. Mit Referenz auf Rudolf Strahm wird darauf verwiesen, dass die UBS 2008 nur eine Eigenkapitaldecke von 1,6 Prozent der Bilanzsumme hatte. Hätte die Eigenkapitaldecke bei fünf Prozent gelegen, hätte die UBS die Verluste durch toxische Wertpapiere ohne Unterstützung der SNB ausgleichen können.³ Um risikoreiche Geschäfte zu begrenzen, hat sich der Kirchenbund dafür ausgesprochen, dass die Eigenkapitalanforderungen, auch für ausgelagerte Institutionen, deutlich steigen⁴. Die zur Vernehmlassung stehende Gesetzesvorlage entspricht dieser Forderung. In theologisch-ethischer Perspektive spielt bei diesen

² Vgl. Dullien, Sebastian / Herr, Hansjörg: Die EU-Finanzmarktreform. Stand und Perspektiven im Frühjahr 2010, Berlin 2010 (FES-Internationale Politikanalyse); Global Unions: Pittsburgh-Erklärung von Global Unions, 24. und 25. September 2009, S. 3ff, 8.

³ Vgl. Strahm, Rudolf: Katastrophenschutz für Banken, S. 23.

⁴ Vgl. SEK: Gerechtes Haushalten und faires Spiel. Studie zu den jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrisen aus evangelischer Sicht. Bern: 2010, S. 77.

Überlegungen eine entscheidende Rolle, dass in der menschlichen Gemeinschaft Freiheit nur so zu begründen ist, dass sie auch Verantwortung einschliesst („Freiheit von“ – Zwängen – ist immer auch „Freiheit zu“ – verantwortlichem Handeln). Gerade weil in dieser Sicht der freie Markt durchaus positiv gewürdigt wird, darf es die Wettbewerbsverzerrung durch eine implizite Staatsgarantie für systemrelevante Banken nicht geben; sonst wird die Sanktionsmacht des Marktes ausser Kraft gesetzt und unverantwortliches Handeln auf Kosten der Steuerzahlenden mit Auffangmechanismen geschützt.

3. Der Kirchenbund begrüsst den Vorschlag, die variablen Vergütungssysteme im Falle einer staatlichen Stützungsmassnahme zu regeln. Spitzensaläre in zweistelliger Millionenhöhe sind im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise stark in die Kritik geraten. Sie waren ein auslösendes Element der Krise und haben sie deutlich verschärft. Ausserdem wird es in der Öffentlichkeit als ungerecht empfunden, dass einerseits Spitzensaläre und hohe Abfindungen gezahlt werden, andererseits jedoch a) mit staatlichen Geldern Banken vor der Insolvenz gerettet werden müssen und b) die unteren Einkommen kaum steigen, sich die Beschäftigungsverhältnisse verschlechtern und Entlassungen stattfinden. Der Kirchenbund argumentiert, dass ausufernde Spitzensaläre erhebliche negative Auswirkungen auf den sozialen Frieden und die Gemeinwohlorientierung einer Gesellschaft haben. Die schroffe Diskrepanz sei an einem Beispiel illustriert: Die neun grössten Banken in den USA, die 2008 insgesamt 175 Mrd. US-Dollar an staatlicher Unterstützung erhielten, haben ihren Angestellten im Jahr 2008 noch insgesamt 32,6 Mrd. US Dollar Bonuszahlungen geleistet.⁵ Aus ethischer Sicht muss im Berufsleben Leistungsgerechtigkeit gelten, weil sonst die Leistungsbereitschaft als eine Grundvoraussetzung gelingender menschlicher Gemeinschaft Schaden leidet. Aus dem gleichen Grund – nämlich der Rücksicht auf gelingende menschliche Gemeinschaft – sind Bezüge über die Leistung hinaus nur dort angemessen, wo sie die Grundrechte und die Menschenwürde der Benachteiligten sichern (Bedarfsgerechtigkeit).
4. Die Bewertung der Expertenkommission und des Bundesrates hinsichtlich der nicht für sinnvoll erachteten Trennung zwischen Geschäften auf eigene Rechnung und Depotgeschäften wird vom Kirchenbund nicht geteilt. Der Kirchenbund argumentiert, dass sowohl sichere Rücklagen als auch risikoreiche Einsätze mit hohen Gewinnchancen situationsabhängig ökonomisch sinnvolle Optionen sind. Ihre für die Mehrheit der Kunden nicht durchschaubare Vermischung jedoch hatte und hat in vielen Fällen existenziell tragische Auswirkungen. Insbesondere sind die Systeme der sozialen Sicherheit so zu gestalten, dass sie vor den Risiken der Finanzmärkte geschützt sind. Der Kirchenbund argumentiert deshalb, dass investive und spekulative Anlagen klar voneinander getrennt sind, das heisst dass das Investmentbanking klar von den Depot- und Kreditbanken getrennt wird. Für diese ethisch begründete Einschätzung spielt das Bewusstsein eine Rolle, dass zwischen Finanzexpert/-innen und Bankkund/-innen ein erhebliches Machtgefälle besteht. Kunden werden womöglich vor Instrumente gesetzt, deren Klaviatur sie nicht verstehen und nicht beherrschen; Kundenschutz hat eine hohe Priorität.

⁵ Vgl. Global Unions: Pittsburgh-Erklärung von Global Unions, S. 9, 26.

5. Eine über die Fragestellung der Vernehmlassung hinausgehende Forderung des Kirchenbundes ist jene nach mehr Steuergerechtigkeit auf internationaler Ebene. Viele OECD-Länder wollen angesichts der hohen Kosten für staatliche Rettungsmassnahmen im Zuge der Finanzkrise eine Schmälerung ihrer Steuerbasis nicht mehr akzeptieren. Insofern ist auch das Schweizer Bankgeheimnis stark unter Druck geraten. Die Existenz von Offshore-Finanzplätzen, d.h. von Finanzplätzen ohne die üblichen Rechtsnormen und Aufsichtsorgane, widerspricht der Sozialpflichtigkeit von Eigentum. Sie ist ein heute offensichtlich dem Missbrauch dienendes Überbleibsel einer verengten Vorstellung von rechtlicher Souveränität von Staaten oder autonomen Gebieten. „Inseln“ im wörtlichen oder übertragenen Sinne mit missbrauchsförderndem Bankenrecht unterlaufen die internationale finanzwirtschaftliche Kooperation nach rechtsstaatlichen Grundsätzen. Gerade auch steuerrelevante Informationen müssen transparent für die zuständigen Behörden sein. Nationalstaatliche Besonderheiten (wie die Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung in der Schweiz) dürfen nicht verhindern, dass die rechtsstaatlich begründete internationale Bekämpfung von Steuerflucht zu ihrem Ziel kommt. In einer internationalen Rechtsgemeinschaft dürfen Staatsgrenzen nicht willkürlich durchlässig oder undurchlässig sein: durchlässig für Vermögen und undurchlässig für die Durchsetzung von Steuerforderungen auf dieses Vermögen. In theologisch-ethischer Begrifflichkeit ist hier die „Sozialpflichtigkeit von Eigentum“ entscheidend. Die Existenz von Offshore-Finanzplätzen („Steuerflucht-Plätzen“) ist in diesem Sinne „unsozial“: sie bedeutet Freiheit ohne Verantwortung und Umverteilung wider die Gerechtigkeit.

Insgesamt betrachtet stellt sich der Kirchenbund hinter die Anliegen des Bundesrates. Alle Massnahmen leisten einen Beitrag, die internationale Finanzordnung in den weiteren Rahmen eines guten und gerechten Haushaltens einzubetten. Aus Sicht des Kirchenbundes ist es wesentlich, die Umsetzung und die Zielgerechtigkeit der vorgesehenen Massnahmen permanent zu überprüfen und Anpassungen vorzuschlagen. Die vorgesehene Gesetzesänderung ist eine Antwort auf eine dramatische Krisensituation mit hohen weltwirtschaftlichen Verlusten. Präventives gesetzgeberisches Handeln, auch auf der völkerrechtlichen Ebene, ist dringend notwendig. Daher plädiert der Kirchenbund generell für ein „verschuldungs- und finanzpolitisches Vorsorgeprinzip“.⁶

Autoren: Hella Hoppe, Otto Schäfer
© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Bern, 24. März 2011
info@sek.ch
www.sek.ch

⁶ Vgl. SEK: Gerechtes Haushalten und faires Spiel. Studie zu den jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrisen aus evangelischer Sicht. Bern: 2010, S. 83.