



Rohstoff

Datum 22. Dezember 2010

Too big to fail

Definition

„Systemrelevante Banken sind Banken, Finanzgruppen und bankdominierte Finanzkonglomerate, deren Ausfall die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen würde.“ (Vorentwurf BankG, Art. 7, Abs. 1)

Eigenmittel

Im Bereich der Eigenmittel schlägt der Bundesrat ein umfassendes Konzept vor. Kern bilden drei Eigenmittel-Komponenten, die eine signifikante Stärkung der Haftungsbasis systemrelevanter Banken beinhalten:

- Die Basisanforderung ist zur Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen für die normale Geschäftstätigkeit mindestens zu erfüllen.
- Der Eigenmittelpuffer erlaubt es den Banken, Verluste zu absorbieren, ohne dass die Basisanforderung unterschritten wird und die normale Geschäftstätigkeit eingestellt werden muss.
- Die progressive Komponente schliesslich sorgt dafür, dass Banken mit zunehmender Systemrelevanz eine stärkere Kapitalisierung haben. Sie schafft dadurch den finanziellen Spielraum für die Bewältigung einer Krise durch die Umsetzung der vorbereiteten Notfallplanung.

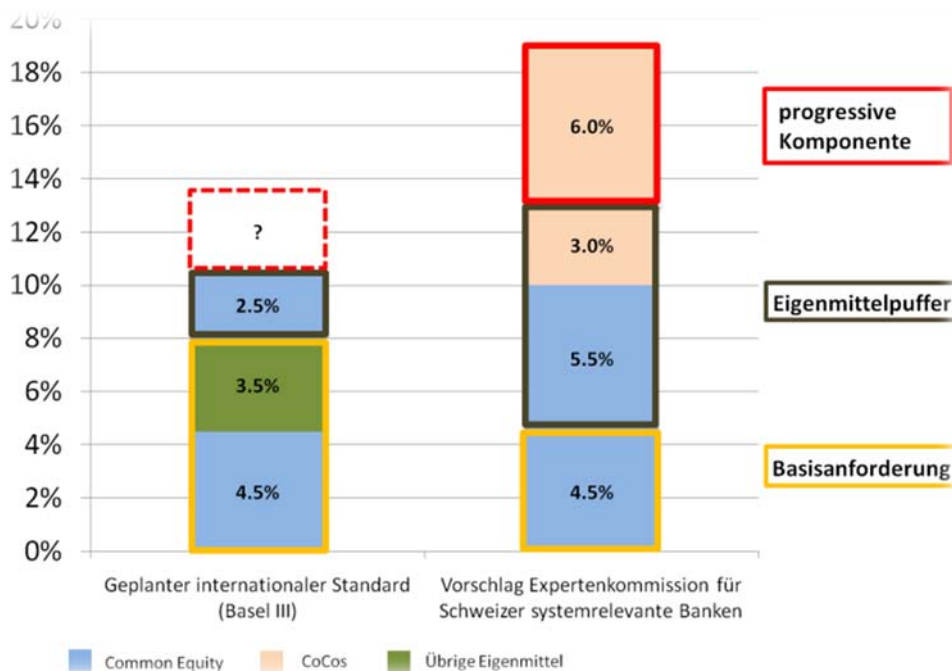
Das Konzept gilt sowohl für die risikogewichtete Eigenmittelquote als auch für das minimale Verhältnis der Eigenmittel zu den Aktiven (sog. „Leverage Ratio“). Die Banken erhalten zudem Anreize, durch Anpassung des Risikos diese Anforderungen zu reduzieren.

CoCos

Bedingte Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertible Bonds, CoCos) stellen ein wesentliches Element zur Stärkung der Eigenmittel systemrelevanter Banken dar.

Auf der einen Seite dienen CoCos mit einer Wandlungsschwelle (Trigger) von 7% der risikogewichteten Aktiven (RWA) als erweiterter Kapitalpuffer. Demgegenüber sollen CoCos mit einem Trigger von 5% der RWA im Fall drohender Insolvenz die benötigte Kapitalreserve sicherstellen, welche zur Finanzierung der Weiterführung systemrelevanter Funktionen (z.B. Kreditgeschäft, Zahlungsverkehr) und zur geordneten Abwicklung der Restbank benötigt wird. Diese sogenannte progressive Kapitalkomponente beläuft sich auf Basis der RWA per Ende 2009 bei den beiden Grossbanken auf je rund CHF 24 Mrd.

Eigenmittelvorschriften für systemrelevante Grossbanken



Steuerliche Begleitmassnahmen

Werden die CoCos mit dem 5%-Trigger nicht unter schweizerischem Recht ausgegeben, können (Rechts-)Unsicherheiten entstehen, welche die Wirksamkeit des CoCo-Konzepts im Ernstfall in Frage stellen. Die Gläubiger aus anderen Jurisdiktionen werden möglicherweise erfolgreich Verfahren einleiten, um die Gültigkeit der Wandlung anzufechten oder die Ungleichbehandlung oder gar Diskriminierung ausländischer Gläubiger zu behaupten. Solche Verfahren würden – je nach dem vereinbarten Gerichtsstand – im Ausland stattfinden. Nicht nur weichen die dortigen Rechtssysteme, gerade auch was den Schutz der Gläubiger in Insolvenzsituationen betrifft, vom schweizerischen Recht zum Teil erheblich ab. Weit entscheidender noch kann in der Krisensituation der Zeitverlust sein, den die Einleitung eines Verfahrens mit sich bringt. Eine rasch sich verschlechternde Kapital- und Liquiditätssituation einer Bank kann einen Handlungszwang entstehen lassen, der Zuwarten nicht zulässt.

Deshalb sollte vor allem die Emission der 5%-Trigger-CoCo-Bonds in der Schweiz erfolgen können. Allerdings würden die heutigen ungünstigen steuerlichen Rahmenbedingungen dem entgegenstehen. Aus diesem Grund sieht die Vorlage auch Massnahmen im Bereich des Steuerrechts vor. Diese kommen allerdings nicht isoliert den CoCo-Bonds, sondern dem ganzen Bondmarkt in der Schweiz zugute.

Neben der Verringerung von Rechtsrisiken, die sich mit einer CoCo-Emission unter

schweizerischem Recht in der Schweiz erzielen lässt, gibt es auch wirtschaftliche Gründe, die für eine Ausgabe in der Schweiz sprechen.

Im Krisenfall soll die Wandlung der CoCos möglichst reibungslos erfolgen, so dass sich dieses Instrument als effektiv erweist. Dafür sind die steuerlichen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Bondmarkt und insbesondere für CoCos zu verbessern, so dass die Emission zu international wettbewerbsfähigen Konditionen aus der Schweiz heraus erfolgen kann. Zu diesem Zweck sowie zur Entwicklung eines breiten Bondmarktes in der Schweiz sieht die Vorlage drei steuerliche Begleitmassnahmen vor:

- Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren
- Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe, sofern diese aus der Wandlung von CoCos stammen
- Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren

Die neue Ausnahme bei der Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten beschränkt sich auf CoCos von systemrelevanten Banken.

Der Verrechnungssteuer liegt das Schuldnerprinzip zugrunde, wonach der Schuldner der steuerbaren Leistung Steuersubjekt ist. Beim Zahlstellenkonzept sind dagegen jene Institutionen steuerpflichtig, welche die steuerbare Leistung an den Gläubiger tatsächlich erbringen. Dieser Umstand ermöglicht es, die Zahlstellensteuer differenziert zu erheben. Konkret wird vorgeschlagen, bei wirtschaftlich berechtigten Inländern die auf dem Zahlstellenprinzip basierende Verrechnungssteuer auf Obligationen- und Geldmarktpapierzinsen auf natürliche Personen zu begrenzen, bei denen die Sicherungsfunktion tatsächlich greifen muss. Bei juristischen Personen erfüllt demgegenüber die Buchführungspflicht eine Sicherungsfunktion, und bei institutionellen Investoren entfällt diese ganz, weil sie von der Einkommens- bzw. der Gewinnsteuer befreit sind.

Durch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital entstehen Mindereinnahmen für den Bund von netto CHF 190 Millionen (d.h. abzüglich des aufgrund der Emissionstätigkeit des Bundes anfallenden Einnahmenanteils dieser Steuer). Bei Gemeinden und Kantonen führt die Abschaffung hingegen direkt zu einer jährlichen Entlastung von rund CHF 30 Mio. Diese profitieren daneben zusätzlich davon, dass auch Unternehmen entlastet werden, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden (z.B. Kantonalkassen und Elektrizitätswerke). Die Mindereinnahmen des Bundes werden durch zusätzliche Gewinn- und Einkommenssteuereinnahmen aus der Belebung des Schweizer Kapitalmarkts und möglicherweise höheren Einnahmen aus dem Übergang zum Zahlstellenprinzip in der Verrechnungssteuer auf Bond-Zinsen teilweise kompensiert.

Liquidität

Die Liquiditätsanforderungen stellen sicher, dass systemrelevante Banken auch im Krisenfall während eines angemessenen Zeitraums über ausreichend Liquidität verfügen, bis Massnahmen zur Weiterführung von systemrelevanten Bankenfunktionen zum Tragen kommen können.

Risikoverteilung

Die Massnahmen im Bereich der Risikoverteilung haben in erster Linie das Ziel, die Verflechtung innerhalb des Bankensektors zu verringern und somit die Abhängigkeit anderer Banken von systemrelevanten Banken zu reduzieren.

Organisationsstruktur

Organisatorische Massnahmen sollen die Weiterführung systemrelevanter Funktionen (insbesondere den Zahlungsverkehr, das Einlagen- und das Kreditgeschäft) im Falle einer Insolvenz einer systemrelevanten Bank sicherstellen. Gleichzeitig sollen sie die Sanierung oder Abwicklung des restlichen Unternehmens gewährleisten. Da es sich dabei um erhebliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentums-garantie handelt, soll das Subsidiaritätsprinzip zur Geltung kommen. Es ist Aufgabe der jeweiligen systemrelevanten Bank, sich so zu organisieren, dass die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Hinblick auf den Krisenfall gewährleistet ist. Kann die Bank den entsprechenden Nachweis nicht erbringen, soll die Aufsichtsbehörde die notwendigen organisatorischen Massnahmen anordnen.

Das Zusammenwirken der Massnahmen betreffend Eigenmittel und Organisation spielt eine zentrale Rolle: Unterschreitet die Bank eine bestimmte Eigenmittelquote, wird grundsätzlich die Notfallplanung ausgelöst, d.h. die systemrelevanten Funktionen werden in kurzer Zeit auf einen neuen Rechtsträger übertragen. Gleichzeitig werden die bedingten Pflichtwandelanleihen (CoCos), welche die Bank im Rahmen der progressiven Komponente halten muss, in Common Equity umgewandelt. Damit wird sichergestellt, dass die Umsetzung der Notfallplanung unter ausreichender Eigenkapitalausstattung erfolgen kann.

Variable Vergütung

Falls trotz aller Too big to fail-Massnahmen eine staatliche Unterstützung der systemrelevanten Banken notwendig sein sollte, sind im weiteren Massnahmen im Bereich der variablen Vergütung vorgesehen. Mit diesen Bestimmungen wird der Staat eine Kontrolle über die variablen Vergütungen im Falle einer staatlichen Stützung erhalten. Die vorgeschlagenen Massnahmen können bis zur Streichung von variablen Vergütungen gehen. Sie sind während der gesamten Zeitspanne, während der die Staatshilfe gewährt wird, aufrecht zu erhalten.

Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass im Falle von staatlicher Unterstützung den anzuordnenden Massnahmen nicht vertragliche Rechtsansprüche der vergütungsberechtigten Mitarbeitenden der Bank entgegenstehen und die ausbezahlten Bundesmittel letztlich gar zur Auszahlung variabler Vergütungen verwendet werden können. Wie bereits dargelegt, ist es hierzu unerlässlich, dass systemrelevante Banken ihre Vergütungsvereinbarungen mit einem Vorbehalt versehen: Wird staatliche Unterstützung im Sinne der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung gewährt, muss der Bundesrat in Rechtsansprüche auf variable Vergütungen eingreifen können.

Auskunft: Mario Tuor, Kommunikation Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF), +41 31 322 46 16