



Rohstoff

Datum 20.04.2011

Botschaft zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor („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 wird ein umfassendes Konzept präsentiert und konkretisiert. 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.

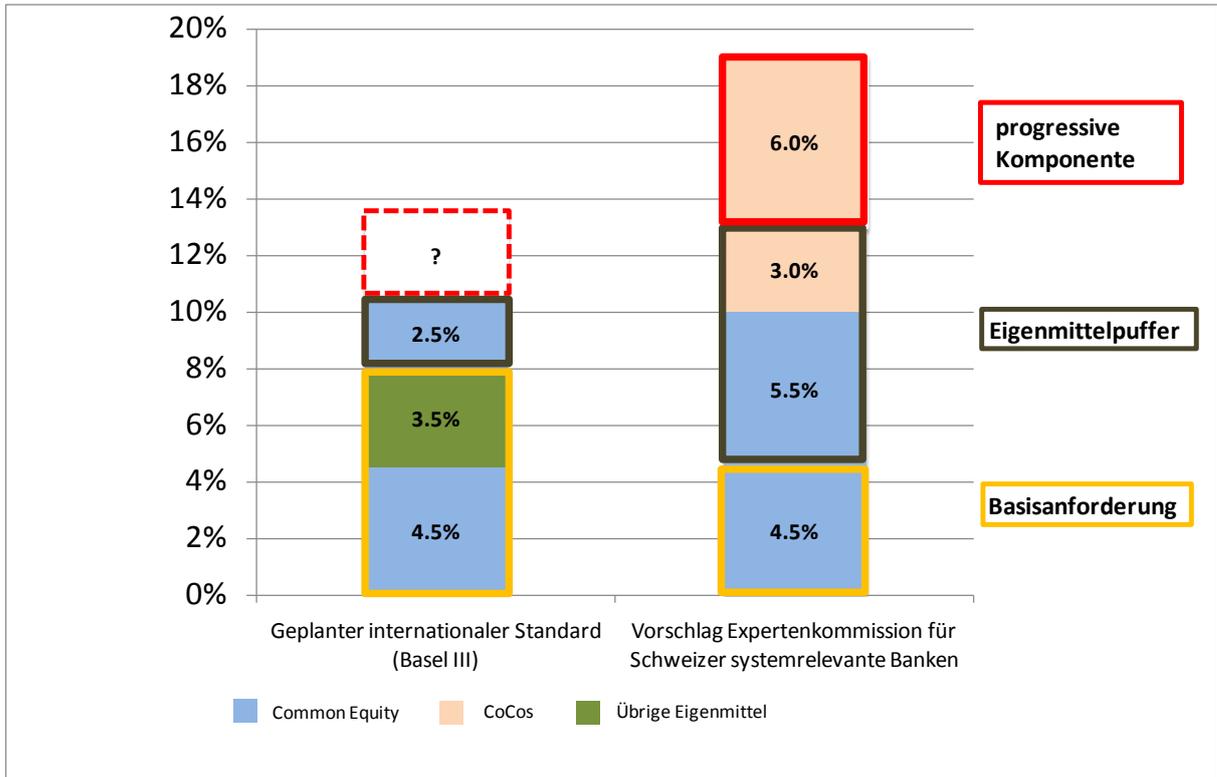
Das Konzept gilt sowohl für die risikogewichtete Eigenmittelquote als auch für das minimale Verhältnis der Eigenmittel zur Bilanzsumme (sog. „Leverage Ratio“). Die Banken erhalten zudem Anreize, durch Anpassung des Risikos diese Anforderungen zu reduzieren.

CoCos

CoCos sind Schuldverschreibungen, die bei einem bestimmten Ereignis (Erreichen eines Auslösers (Trigger)) in Eigenkapital umgewandelt oder abgeschrieben werden. CoCos stellen ein wesentliches Element zur Stärkung der Eigenmittel dar. CoCos sind aus Stabilitätsgründen vorteilhaft: Je höher das Risiko einer Bank ist, desto höher ist auch die von den CoCos-Investoren verlangte Risikoprämie. Dies trägt dazu bei, dass Banken, die CoCos emittieren, den Anreiz haben, das Risiko zu senken. Zudem haben CoCos den Vorteil, dass sie für die Banken Fremdkapital darstellen und damit steuerlich günstiger sind als Eigenkapital.

Es wird zwischen zwei Arten von CoCos unterschieden. 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 benötigt wird. Diese sogenannte progressive Kapitalkomponente beläuft sich auf Basis der aktuellen Systemrelevanz der beiden Grossbanken auf je rund CHF 24 Mrd.

Eigenmittelvorschriften für systemrelevante Grossbanken



Basel III:

"Basel III" ist ein vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht erarbeitetes Reformpaket zur Stärkung der Regulierung im Bankensektor. Das neue Regelwerk soll den bisherigen internationalen Standard von "Basel II" ablösen und auf nationaler Ebene – so auch in der Schweiz – ab 2013 eingeführt werden, allerdings mit einer Übergangsfrist bis 2019, während der die zu erfüllenden Anforderungen schrittweise zunehmen. Das Regelwerk definiert insbesondere Kapital- und Liquiditätsanforderungen. So muss das harte Kernkapital (Common Equity Tier 1) einer Bank statt bisher 2% neu mindestens 4,5% der risikogewichteten Aktiven (RWA) betragen. Die Mindestanforderung für das gesamte anrechenbare Kapital (Tier 1 und Tier 2) beträgt weiterhin 8% der RWA. Zusätzlich müssen Banken jedoch neu einen Kapitalpuffer von 2,5% der RWA in hartem Kernkapital halten, den sie nur in Stresszeiten vorübergehend unterschreiten dürfen.

Die Staats- und Regierungschefs der G20 Länder bekräftigten am letztjährigen Gipfel in Seoul ihre Absicht, Basel III vollständig und fristgerecht umzusetzen. Für systemrelevante Banken (Systemically Important Financial Institutions, SIFIs) sind über Basel III hinaus auch auf internationaler Ebene zusätzliche Anforderungen etwa im Bereich der Eigenmittel oder der Abwicklungsfähigkeit vorgesehen. Das Financial Stability Board (FSB) soll bis Ende 2011 entsprechende Empfehlungen erarbeiten, die für global aktive SIFIs unter anderem einen Eigenmittelzuschlag vorsehen, dessen Höhe von der Systemrelevanz der Bank abhängt.

Steuerliche Begleitmassnahmen

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.

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.

Konkret werden zwei steuerliche Massnahmen vorgeschlagen:

- Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren;
- Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe, sofern diese aus der Wandlung von CoCos stammen.

Die dritte in der Vernehmlassungsvorlage enthaltene steuerliche Massnahme, der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren, wird in eine separate Vorlage ausgelagert. Diese soll bis spätestens September 2011 – nach der Prüfung der noch offenen technischen Fragen – unter dem Arbeitstitel „Botschaft zur Belebung des Schweizer Kapitalmarktes“ lanciert werden.

Der Bundesrat hält an allen steuerlichen Massnahmen grundsätzlich fest. Er nimmt jedoch die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik an der Ausgestaltung und Umsetzung der Massnahmen im Bereich der Verrechnungssteuer auf und teilt die steuerlichen Massnahmen auf zwei Vorlagen auf.

Unabhängig von dieser Aufteilung spricht sich der Bundesrat dafür aus, die Massnahmen betreffend Verrechnungssteuer ein Jahr später in Kraft treten zu lassen als die Massnahmen bei den Stempelabgaben. Dies ermöglicht den von den Änderungen bei der Verrechnungssteuer betroffenen Zahlstellen einen angemessenen Zeitraum für die Umsetzung des neuen Rechts, ohne dass sich in Bezug auf die Zielerreichung Nachteile ergeben.

Alle drei steuerlichen Massnahmen tragen zur Verbesserung der Attraktivität des Schweizer CoCos- und Kapitalmarktes bei.

Liquidität

Die Liquiditätsanforderungen stellen sicher, dass die systemrelevanten Banken auch im Krisenfall während eines angemessenen Zeitraums über ausreichend Liquidität verfügen, bis Massnahmen zur Weiterführung von systemrelevanten Bankenfunktionen zum Tragen kommen können. Ein zwischen der FINMA und den Grossbanken vereinbartes neues Liquiditätsregime ist bereits per 30. Juni 2010 in Kraft getreten. Eine angemessene Ausstattung mit Liquidität ist – neben Eigenkapital – für die Widerstandsfähigkeit von Grossbanken unabdingbar. Die quantitativen Liquiditätsanforderungen sollen auf Konzernstufe auf der Berechnung von Liquiditätslücken basieren, die eine systemrelevante Bank in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation (Stressszenario) aufweisen würde. Diese Liquiditätslücke sollte während mindestens 30 Tagen nicht negativ sein. Die FINMA wird zudem Prinzipien für das Management und die Beaufsichtigung des Liquiditätsrisikos definieren.

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. Auf den 1. Januar 2011 ist eine Revision der Eigenmittelverordnung (ERV) in Kraft getreten, mit der die ersten, aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise verschärften Vorschriften des Basler Ausschusses zur Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken und Verbriefungen sowie Risikoverteilungsvorschriften umgesetzt wurden.

Organisationsstruktur

Organisatorische Massnahmen sollen die Weiterführung systemrelevanter Funktionen (insbesondere den Zahlungsverkehr, das Einlagen- und das Kreditgeschäft) im Falle einer Insolvenz einer systemrelevanten Bank sicherstellen. Da es sich dabei um erhebliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsгарantie handelt, soll das Subsidiaritätsprinzip zur Geltung kommen. Es ist Aufgabe der jeweiligen systemrelevanten Bank, sich so zu organisieren, dass die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist. Der Bundesrat wird in einer Verordnung die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken definiert. Die systemrelevanten Banken müssen anhand eines Notfallplans nachweisen, dass im Fall drohender Insolvenz die systemrelevanten Funktionen weitergeführt werden können. Die Bank ist bei der Ausgestaltung des Planes grundsätzlich frei. Die Kriterien zur Beurteilung dieses Nachweises sowie die Massnahmen, welche die FINMA anordnen kann, wenn der Nachweis nicht erbracht wird, legt der Bundesrat ebenfalls in einer Verordnung fest.

Das Zusammenwirken der Massnahmen betreffend Eigenmittel und Organisation spielt eine zentrale Rolle: Unterschreitet die Bank eine bestimmte Eigenmittelquote, wird grundsätzlich die Notfallplanung ausgelöst, welche die systemrelevanten Funktionen sicherstellen soll. Gleichzeitig werden die CoCos gewandelt, welche im Rahmen der progressiven Komponente grundsätzlich zu halten sind. Damit wird sichergestellt, dass die Umsetzung der Notfallplanung unter ausreichender Eigenkapitalausstattung erfolgen kann.

Variable Vergütung

Falls trotz aller Massnahmen eine staatliche Unterstützung der systemrelevanten Banken notwendig sein sollte, sind des 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. Dazu ist es 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.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) wurde durch die Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes vom 15. September 1999 eingeführt. Die RFA ist somit ein Instrument zur Verbesserung der Rechtssetzung, indem es die Rechtstexte vor ihrer Verabschiedung einer Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen unterzieht.

Der Bundesrat hat 2006 entschieden, dass wichtige Rechtssetzungsprojekte einer gemeinsamen, vertieften RFA der federführenden Ämter und des SECO unterzogen werden sollen. Die Änderung des Bankengesetzes hinsichtlich der TBTF-Problematik ist ein solches Projekt. Deshalb wurde eine RFA vom Bundesrat in die Jahresziele 2011 aufgenommen. Die RFA wurde durch das SIF und das SECO koordiniert und in Zusammenarbeit mit der ESTV, der EFV sowie der SNB und der FINMA erstellt. Die Analyse berücksichtigt ebenfalls die Ergebnisse der Vernehmlassung.

Die Analyse zeigt, dass die Massnahmen der TBTF-Vorlage geeignet sind, um massive Folgekosten schwerer Finanzkrisen für die ganze Volkswirtschaft zu vermindern. Der Wettbewerb sorgt insgesamt dafür, dass zumindest mittelfristig nicht mit einer Verringerung der Kreditvergabe zu rechnen ist. Durch die steuerlichen Massnahmen wird der Aufbau eines CoCo-Marktes in der Schweiz erleichtert. Dies ist für die Rechtssicherheit in Krisenzeiten wichtig. Ein attraktiverer Kapitalmarkt wirkt zudem allfälligen negativen Folgen auf die Unternehmensfinanzierung durch die TBTF-Massnahmen entgegen. Allenfalls geringeren Gewinn- und Renditepotenzialen der systemrelevanten Banken stehen besser funktionierende Märkte und ein grösseres Vertrauen der Kunden und Investoren gegenüber. Die Analyse geht davon aus, dass der langfristige Nutzen für die Volkswirtschaft die Kosten der Massnahmen übersteigt.

Durch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital entstehen langfristig Mindereinnahmen für den Bund von jährlich netto CHF 220 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 durch die Abschaffung insbesondere auch Unternehmen entlastet werden, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden.

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