



Bericht des Eidgenössischen Finanz- departements über die Vernehmlassungs- ergebnisse zur Änderung des Banken- gesetzes (too big to fail, TBTF)

April 2011

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	5
2.	Grundzüge der Vorlage	5
3.	Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept.....	6
3.1	Vernehmlassungsverfahren	6
3.2	Auswertungsgrundsätze	6
4.	Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung	7
4.1	Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmer	7
4.2	Wichtigste Vorbehalte der Befürworter	7
4.3	Hauptsächliche Begründung der Gegner	8
4.4	Zusätzliche Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmer	8
5.	Auswertung der Vernehmlassung im Einzelnen	8
5.1	Systemrelevanz (Art. 7, 8 E-BankG).....	8
5.2	Kernmassnahmen (Art. 9 E-BankG)	9
5.2.1	Allgemeine Stellungnahmen zu den Kernmassnahmen	10
5.2.2	Anforderungen an Eigenmittel, Liquidität und Risikomanagement (Art. 9 Abs. 2 lit. a – c)	10
5.2.3	Anforderungen an die Organisation (Art. 9 Abs. 2 lit. d)	11
5.2.4	Verordnungskompetenz des Bundesrates (Art. 9 Abs. 3)	12
5.3	Umsetzung der Kernmassnahmen (Art. 10 E-BankG).....	12
5.4	Weiterführung systemrelevanter Funktionen (Art. 10a E-BankG).....	13
5.5	Flankierende Massnahmen im Bereich der Vergütungen (Art. 10b E-BankG)	14
5.6	Zusätzliches Gesellschaftskapital (Art. 11 – 13 E-BankG)	15
5.7	Steuerliche Massnahmen	17
5.7.1	Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren und Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe bei Wandlung von CoCos	17
5.7.2	Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren	18
5.8	Inkraftsetzung und Übergangsbestimmungen	19
5.9	Änderung bisherigen Rechts	20
5.9.1	Obligationenrecht.....	20
5.9.2	Nationalbankgesetz	20

ABKÜRZUNGEN

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, SR 952.0)
BankV	Verordnung vom 17. Mai 1972 über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung, SR 952.02)
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
BKK	Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz
Bst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
CS	Credit Suisse Group AG
E-BankG	Entwurf zu einer Änderung des BankG
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
ERV	Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung, SR 952.03)
f. / ff.	und folgende / fortfolgende
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
FDP	FDP.Die Liberalen
FER	Fédération des entreprises romandes
FusG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz, SR 221.301)
Grüne	Grüne Partei der Schweiz (Les Verts)
GSCGI	Groupement suisse des Conseils en Gestion indépendants
IRV	Interkantonaler Rückversicherungsverband
i. S.	im Sinne
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KV	Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz)
Lenz&Staelin	Lenz & Staelin Rechtsanwälte, 8027 Zürich
lit.	litera = Buchstabe
NKF	Niederer Kraft & Frey, 8001 Zürich, für CLS Bank International
OSEC	Osec Business Network Switzerland
Prof. Geiger	Prof. em. Dr. H. Geiger, 8104 Weiningen
RA	Rechtsanwalt
Raiffeisen	Raiffeisen Schweiz Genossenschaft
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband

SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs, SR 281.1
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SFA	Swiss Funds Association
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SIX	SIX Group AG
SNB	Schweizerische Nationalbank
SRO-GwG	Forum SRO-GwG
StG	Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben (SR 641.10)
STV	Schweizerischer Treuhänder-Verband (Treuhand Suisse)
SVSP	Schweizerischer Verband für Strukturierte Produkte
SVUE	Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
Swissmem	Die Schweizer Maschinen-, Elektro und Metall-Industrie
TK	Treuhand Kammer, Schweiz. Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuerexperten und Treuhandexperten
UBS	UBS AG
Uni Luzern	Universität Luzern, Institut für Unternehmensrecht, Kompetenzzentrum für Genossenschaftsrecht
VAS	Verband der Auslandsbanken in der Schweiz
veb	Schweizerischer Verband der dipl. Experten in Rechnungslegung und Controlling und der Inhaber des eidg. Fachausweises im Finanz- und Rechnungswesen
vgl.	Vergleiche
VHV	Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken
VSPB	Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers
VStG	Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (SR 642.21)
WEKO	Wettbewerbskommission

1. Ausgangslage

Die Schieflage einer der zwei Grossbanken kann das Funktionieren des gesamten Finanzsystems bedrohen und damit die Schweizer Volkswirtschaft gefährden. Der Staat ist praktisch gezwungen, rettend einzugreifen, da das Unternehmen „too big to fail“ (TBTF: „zu gross um zu scheitern“) ist. Es verfügt damit über eine implizite Staatsgarantie. Ein zentraler Sanktionsmechanismus des Marktes ist ausgehebelt.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Bundesrat am 4. November 2009 eine Expertenkommission mit der Erstellung eines Berichts, welcher aufzeigen sollte, wie von Grossunternehmen ausgehende volkswirtschaftliche Risiken limitiert werden können. Am 30. September 2010 legte die Expertenkommission dem Bundesrat ihren Schlussbericht vor. Am 13. Oktober 2010 beauftragte der Bundesrat das EFD, gestützt auf den Schlussbericht eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten.

Die in der Folge erstellte und am 22. Dezember 2010 in die Vernehmlassung gegebene Vorlage präzisierte den Bericht der Experten, wobei vier Kernmassnahmen gegenüber systemrelevante Banken im Zentrum standen: die Stärkung der Eigenmittel, die Erhöhung der Liquiditätsanforderungen, die Verbesserung der Risikodiversifikation sowie organisatorische Massnahmen zur Sicherstellung der Weiterführung systemrelevanter Funktionen im Krisenfall. Zusätzlich wurden die variablen Vergütungen im Falle von Staatshilfe reguliert sowie die steuerlichen Rahmenbedingungen für den schweizerischen Bondmarkt und insbesondere für „Contingent Convertibles“, sogenannte „CoCos“, verbessert.

2. Grundzüge der Vorlage

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bankengesetz legen den Begriff der systemrelevanten Bank sowie der systemrelevanten Funktionen fest, wobei es an der Schweizerischen Nationalbank (SNB) sein wird, die Feststellung im Einzelfall durch Verfügung vorzunehmen. Sodann werden die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken beschrieben. Sie betreffen die Eigenmittel, die Liquidität, die Risikoverteilung sowie die Organisation und sollen durch den Bundesrat in einer Verordnung weiter konkretisiert werden. Gestützt auf die Verordnung wird die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) die besonderen Anforderungen für das betroffene einzelne Institut verfügen. Der Bundesrat erhält zudem die Kompetenz, in die variablen Vergütungssysteme einer systemrelevanten Bank einzugreifen, sollte diese Staatshilfe erhalten.

Für die Umsetzung der strengeren Eigenmittelvorschriften im BankG können systemrelevante Banken Kapital auf Vorrat (Vorratskapital) bilden und beispielsweise über die Ausgabe von Contingent Convertible Bonds (CoCos) Wandlungskapital begeben. Erreicht das harte Kernkapital (Common Equity) im Krisenfall eine bestimmte Eigenmittelquote (Trigger), wird grundsätzlich die Notfallplanung ausgelöst. In diesem Fall werden die systemrelevanten Funktionen in kurzer Zeit auf einen unabhängigen Rechtsträger übertragen und gleichzeitig die bedingten Pflichtwandelanleihen der Bank in hartes Kernkapital umgewandelt. Die in Eigenkapital gewandelten CoCos dienen einerseits der Finanzierung der auf den unabhängigen Rechtsträger übertragenen systemrelevanten Funktionen. Andererseits kann das Kapital einen Beitrag zur Sanierung der Restbank leisten. Das zusätzlich geschaffene Gesellschaftskapital darf nur zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung im Zusammenhang mit den Eigenmittelvorschriften verwendet werden.

Mit einer generellen Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren und einem Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Bond-Zinsen soll die Attraktivität für den gesamten Schweizer Kapitalmarkt und damit auch für die Begebung von CoCos erhöht werden. Um zu vermeiden, dass systemre-

levante Banken durch eine Steuer belastet werden, wenn sie sich in einer Notlage befinden, soll im Wandlungsfall zudem keine Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten erhoben werden.

3. Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept

3.1 Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, 14 politische Parteien, 3 gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 9 Spitzenverbände der Wirtschaft sowie 29 interessierte Kreise eingeladen.

Von den Eingeladenen reichten 25 Kantone (keine Stellungnahmen von GR), die FDK, acht politische Parteien (BDP, CVP, FDP, SP, SVP, EDU, EVP, Grüne), der Schweizerische Städteverband, acht Spitzenverbände der Wirtschaft (economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, SGB, KV, SwissHoldings, Travail.Suisse) sowie 12 Vertreter interessierter Kreise (SVV, VHV, VSPB, VAS, SIX, SFA, IRV, TK, STV, Centre Patronal, SVSP, WEKO) materielle Stellungnahmen ein. SAGV schloss sich grundsätzlich der Stellungnahme von economiesuisse an. Ausserdem liessen sich 13 weitere Teilnehmende materiell vernehmen (CS, UBS, Raiffeisen, FER, Prof. Geiger, Lenz&Stahelin, NKF, SEK, Swissmem, Uni Luzern, veb, Oskar Baldinger, Georg Merkl). Raiffeisen verwies auf die Stellungnahme der SBVg, an deren Ausarbeitung sie beteiligt waren.

Ein Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmer bezogen zu den steuerlichen Begleitmassnahmen Stellung, darunter die 25 Kantone und FDK, sechs Parteien (CVP, FDP, SP, SVP, EVP, Grüne) und 24 Institutionen (u.a. economiesuisse, SBVg, SwissHoldings, SFA, TK, SVSP, CS, UBS, Raiffeisen).

Die der Vorlage grundsätzlich zustimmende OSEC sowie die BKK verzichteten ausdrücklich auf eine detaillierte Stellungnahme.

3.2 Auswertungsgrundsätze

Diverse Vernehmlassungsteilnehmer haben sich thematisch nur zu den vier Kernmassnahmen (Eigenmittel, Liquiditätsanforderungen, Risikoverteilung und Organisation), zu den flankierenden Massnahmen (Regulierung im Bereich variabler Vergütungen bei Staatshilfe und steuerliche Begleitmassnahmen) oder auch nur punktuell zu einzelnen Gesetzesartikeln geäußert. Viele Äusserungen betrafen die Änderungsvorschläge zum StG und VStG.

Im Interesse der Übersicht folgt die nachstehende Auswertung der Gesetzesvorlage, wobei die steuerlichen Begleitmassnahmen gesondert behandelt werden. Dabei wird auf eine detaillierte Wiedergabe aller Begründungen, Argumente sowie Vorschläge im Einzelnen verzichtet. Der Vernehmlassungsbericht würde ansonsten unübersichtlich und an Aussagekraft verlieren. Für Einzelheiten und insbesondere Vorschläge zu Neuformulierungen von Gesetzesbestimmungen wird auf die Vernehmlassungsantworten verwiesen, die beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF eingesehen werden können.

4. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1 Grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmer

Im Grundsatz stossen die vorgeschlagenen Massnahmen im BankG überwiegend auf Zustimmung. Viele Vernehmlassungsteilnehmer fordern eine Verschärfung der Anforderungen für systemrelevante Banken (FDK, BE, JU, NW, SO, SP, SGB, KV). 12 Kantone schliessen sich der Stellungnahme der FDK an (AR, BL, BS, FR, GL, NE, OW, SG, SH, TG, VS, ZG). GE unterstützt die Vorlage vorbehaltlos. Swissmem spricht sich für eine integrale Umsetzung des vorliegenden Regelwerkes aus.

SVV und SGB nehmen eine eher ablehnende Haltung ein. SVP, EDU, SGV und UBS lehnen die Vorlage ab.

In Bezug auf die steuerlichen Begleitmassnahmen fallen die Stellungnahmen unterschiedlicher aus. Die Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich mehrheitlich (AI, BS, GE, LU, NE, SH, TI, VD, VS, CVP, FDP, economiesuisse, SGV, SAGV, SVV, VHV, VSPB, SIX, IRV, SVSP, WEKO, SEK, veb) oder mit Vorbehalten (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, AG, JU, NW, SO, UR, SZ, ZG, ZH, EVP, SBVg, SwissHoldings, VHV, VAS, SFA, TK, CS, UBS, Uni Luzern) für eine generelle Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren aus. 15 Vernehmlassungsteilnehmer stimmen dem Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellensystem bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren vollumfänglich zu (AI, BS, GE, LU, SH, TI, VS, SGV, Travail.Suisse, SVV, IRV, SVSP, WEKO, SEK, veb). Ein Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmer stehen dem Vorschlag kritisch gegenüber, nur vier lehnen ihn ausdrücklich ab (JU, VD, SVP, VAS).

4.2 Wichtigste Vorbehalte der Befürworter

Ein Teil der Befürworter der Vorlage macht unter anderem geltend, die Regulierung sei auf Gesetzesstufe detaillierter vorzunehmen (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, BE, JU, NW, SG, CVP, SP). Häufig werden die vorgeschlagenen Massnahmen zur Organisation und das der FINMA in diesem Zusammenhang eingeräumte grosse Ermessen kritisiert (CVP, FDP, economiesuisse, SAGV, Centre Patronal, CS). Zur Begründung wird im Wesentlichen angeführt, das Gesetz greife zu weit in die Organisation der Banken ein und verletze damit das Prinzip der Subsidiarität.

Mehrere Befürworter fordern, dass alle Banken und nicht nur solche in Rechtsform der Aktiengesellschaft Pflichtwandelanleihen (CoCos) sollen begeben können (SBVg, VHV, VSPB, VAS, Raiffeisen, Uni Luzern). Ebenfalls zahlreiche Befürworter sprechen sich für eine stärkere Berücksichtigung der internationalen Standards und Entwicklungen, unter Umständen sogar für die Aufnahme einer Revisionsklausel im Gesetz aus (GL, SH, Städteverband, CVP, FDP, economiesuisse, SAGV, SBVg, SVV, VHV, VAS, SIX, TK, Centre Patronal, CS). NKF weist darauf hin, dass bei der Umsetzung der Massnahmen eine Koordination zwischen den Schweizer Behörden und Behörden in Drittstaaten wesentlich sei.

Schliesslich ist für etliche Befürworter der vorgesehene Zeitplan für die Umsetzung der bankengesetzlichen sowie der steuerrechtlichen Massnahmen zu knapp bemessen. Dies gilt neben den organisatorischen Massnahmen, insbesondere für eine Umstellung auf ein Zahlstellensystem bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren (CVP, FDP, economiesuisse, SAGV, SBVg, SwissHoldings, SIX, SFA, Centre Patronal, CS, NKF).

4.3 Hauptsächliche Begründung der Gegner

Die Gegner begründen ihre ablehnende Haltung hauptsächlich damit, dass die Vorlage wesentlich von den Erkenntnissen der Expertenkommission abweiche. Sie stossen sich insbesondere an der Kompetenz der FINMA, in die Organisation der Banken eingreifen zu können (SVP, EDU, SGV, SVV, UBS). UBS ist der grundsätzlichen Auffassung, dass für Grossbanken in einigermaßen normalen Zeiten keine wirtschaftlichen Vorteile aus einer impliziten Staatsgarantie erwachsen würden. Die SVP führt ferner an, die Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen seien unzureichend beleuchtet worden. Der SGV bemängelt die marktverzerrenden Auswirkungen der Vorlage. Die EDU erachtet das geltende BankG als ausreichende Rechtsgrundlage für eine gegebenenfalls notwendige Anordnung von Massnahmen durch den Bundesrat und vor allem durch FINMA.

4.4 Zusätzliche Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmer

Etliche Vernehmlassungsteilnehmer empfehlen eine Verschärfung der Eigenmittelanforderungen mittels einer stärkeren Gewichtung der „Leverage Ratio“ (Verhältnis zwischen Eigenkapital und Bilanzsumme) (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, BE, JU, LU, NW, SH, ZH, SP, SGB, KV). SP und Grüne schlagen vor, dem Bundesrat, der SNB und der FINMA eine jährliche Berichterstattungspflicht zuhanden des Parlaments aufzuerlegen. In diesem Zusammenhang wird auch ein externes „Audit“ gefordert, mit welchem die Erkennung von Systemrisiken im Bankensektor und die von SNB und FINMA ergriffenen Massnahmen überprüft würde (Grüne, SGB).

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer schlagen zusätzliche gesetzliche Änderungen, unter anderem im Bankensanierungsrecht (insb. Schutz vor Gläubigeranfechtung), Fusionsgesetz, Strafrecht und Registerrecht vor (CVP, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, SVV, TK, UBS). Ohne diese Gesetzesanpassungen sei eine Ausgliederung und Weiterführung systemrelevanter Funktionen als Teil des Notfallplans nicht rechtswirksam möglich.

Die dem Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren skeptisch gegenüber stehenden Stellungnahmen fordern eine von der vorliegenden Vorlage getrennte Behandlung dieser grundsätzlichen Änderungen im Bereich der Verrechnungssteuer.

5. Auswertung der Vernehmlassung im Einzelnen

5.1 Systemrelevanz (Art. 7, 8 E-BankG)

Art. 7 Begriff und Zweckbestimmung

¹ Systemrelevante Banken sind Banken, Finanzgruppen und bankdominierte Finanzkonglomerate, deren Ausfall die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen würde.

² Die Bestimmungen dieses Abschnitts bezwecken, im Zusammenwirken mit den allgemein anwendbaren bankenrechtlichen Vorschriften die von systemrelevanten Banken ausgehenden Risiken für die Stabilität des schweizerischen Finanzsystems zusätzlich zu vermindern, die Fortführung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen zu gewährleisten und staatliche Beihilfen zu vermeiden.

Art. 8 Feststellung der Systemrelevanz

¹ Die Schweizerische Nationalbank bezeichnet nach Anhörung der FINMA durch Verfügung, welche Banken systemrelevant sind und welche Funktionen einer solchen Bank systemrelevant sind.

² Sie stützt sich für die Beurteilung der Systemrelevanz einer Bank auf deren Grösse, deren Vernetzung mit dem Finanzsystem und der Volkswirtschaft sowie der kurzfristigen Substituierbarkeit von deren Dienstleistungen. Insbesondere stützt sie sich auf folgende Kriterien:

a. den Marktanteil im inländischen Bankgeschäft, insbesondere im Einlagen- und Kreditgeschäft sowie im Zahlungsverkehr;

- b. den Betrag der gesicherten Einlagen nach Artikel 37h Absatz 1, welcher den Maximalbetrag nach Artikel 37h Absatz 3 Buchstabe b überschreitet;
- c. das Verhältnis zwischen der Bilanzsumme der Bank und dem jährlichen Bruttoinlandprodukt der Schweiz;
- d. das Risikoprofil der Bank.

³Das Risikoprofil bestimmt sich durch das Geschäftsmodell, die Bilanzstruktur, die Organisationsstruktur, die Qualität der Aktiven, die Liquidität und den Verschuldungsgrad.

BDP, EVP, SBVg, und VAS äussern sich ausdrücklich zustimmend zur Definition und Feststellung der Systemrelevanz. Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer bemängeln indes, dass die Regelung auf Gesetzesstufe zu wenig präzise sei und der SNB sowie FINMA ein zu grosses Ermessen eingeräumt werde (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, AG, BE, JU, NW, SGB, UBS). VS stimmt der Regelungsdichte auf Gesetzesstufe ausdrücklich zu.

SGV hält die Definition einer systemrelevanten Bank für unklar. Wie die Grüne weist SGV ausserdem darauf hin, dass die Systemrelevanz auf verschiedenen Ebenen bestehe und auch regional oder sektoriell möglich sei. Nach Auffassung der CS ist unklar, wie sich die Organisationsstruktur auf das Risikoprofil (Art. 8 Abs. 2 lit. d E-BankG in Verbindung mit Art. 8 Abs. 3 E-BankG) sowie auf die Wahrscheinlichkeit von Schadenseintritt und Schadenspotential auswirkt. Auch für UBS ist die Organisationsstruktur für das Risikoprofil nicht entscheidend.

UR, CVP, EVP und Raiffeisen fordern, dass nicht die SNB, sondern der Bundesrat die Systemrelevanz einer Bank feststellen sollte. JU schlägt die Zuteilung dieser Kompetenz an die FINMA vor, während der SNB die Vornahme einer Situationsanalyse aufzuerlegen wäre.

Für die SBVg ist wichtig, dass die SNB sich bei der Beurteilung eines Finanzinstituts auf bestehende Informationen stützen kann und diesem nicht zusätzliche Reporting- und Abklärungspflichten auferlegt werden. Die SIX macht geltend, dass sich die Vorschriften über die Systemrelevanz auch auf andere systemrelevante Banken, Finanzgruppen und bankendominierte Finanzkonglomerate auswirken könnten und eine Erfassung von Auswirkungen auf Marktinfrastrukturen erforderlich wäre.

5.2 Kernmassnahmen (Art. 9 E-BankG)

Art. 9 Besondere Anforderungen

¹Systemrelevante Banken müssen besondere Anforderungen erfüllen. Diese richten sich in Umfang und Ausgestaltung nach dem Grad der Systemrelevanz der Banken. Sie müssen verhältnismässig sein und die Auswirkungen auf die betroffenen Banken und den Wettbewerb berücksichtigen sowie international anerkannten Standards Rechnung tragen.

²Systemrelevante Banken müssen insbesondere:

a. über Eigenmittel verfügen, die namentlich:

1. gemessen an den gesetzlichen Anforderungen eine höhere Verlusttragfähigkeit gewährleisten als bei nicht systemrelevanten Banken;
2. im Fall drohender Insolvenz wesentlich zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen beitragen;
3. ihnen Anreize setzen, den Grad ihrer Systemrelevanz zu begrenzen so wie ihre Sanier- und Liquidierbarkeit zu verbessern;
4. an den risikogewichteten Aktiven einerseits und den nicht risikogewichteten Aktiven, die auch Ausserbilanzgeschäfte enthalten können, andererseits bemessen werden;

b. über Liquidität verfügen, die gewährleistet, dass sie Liquiditätsschocks besser absorbieren als nicht systemrelevante Banken und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation erfüllen können;

c. die Risiken so verteilen, dass Gegenparti- und Klumpenrisiken limitiert werden;

d. so organisiert sein, insbesondere hinsichtlich Struktur, Infrastruktur, Führung und Kontrolle sowie konzerninterner Liquiditäts- und Kapitalflüsse, dass im Fall drohender Insolvenz die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen gewährleistet ist.

³Der Bundesrat konkretisiert die besonderen Anforderungen. Er hört dazu die Schweizerische Nationalbank und die FINMA an.

5.2.1 Allgemeine Stellungnahmen zu den Kernmassnahmen

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die Kernmassnahmen ausdrücklich als Beitrag zu einer verbesserten Krisenresistenz (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, AG, AI, BE, GE, JU, LU, NW, SO, TI, UR, VD, ZH, BDP, CVP, FDP, SP, EVP, Grüne, Städteverband, economiesuisse, SAGV, SBVg, KV, Travail.Suisse, VHV, VSPB, SIX, SFA, STV, Prof. Geiger, SEK, veb). FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, BE, JU, LU, NW, SO, SP, SGB und KV machen, wie eingangs erwähnt, gar ausdrücklich geltend, dass eine Abweichung von den vorgeschlagenen Massnahmen höchstens im Sinne einer Verschärfung erfolgen dürfe.

Vielen Vernehmlassungsteilnehmern fehlt, insbesondere bei den Eigenmittelanforderungen, eine ausreichende Berücksichtigung der internationalen Regulierungsentwicklung (GL, VD, ZG, CVP, FDP, EDU, SBVg, SIX, Centre Patronal, CS, UBS, FER). Aus diesem Grunde fordern CVP, FDP, Städteverband, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, Centre Patronal, CS und UBS die Einführung eines Revisionsmechanismus zur Überprüfung und Anpassung der Massnahmen an die internationalen Entwicklungen.

BE und SP empfehlen die Prüfung eines Verbots des Eigenhandels. BDP spricht sich für eine Verstärkung der Aufsicht durch die Aktionäre aus. SP und Grüne fordern ferner die Einführung einer Berichterstattungspflicht von Bundesrat, SNB und FINMA an das Parlament. Grüne und SGB schlagen die Einführung einer externen Revision vor, welche die Erkennung von Systemrisiken im Bankensektor und die von SNB und FINMA ergriffenen Massnahmen überprüft.

SVP lehnt die Kernmassnahmen mit dem Argument ab, sie seien im Grundsatz unausgegoren und unvollständig. Der SGV erachtet die Massnahmen als Überregulierung und lehnt sie ab. Nach Auffassung der CS und UBS stellen die geplanten Massnahmen einen schweren Eingriff unter anderem in die Wirtschaftsfreiheit dar und beeinträchtigen die Wettbewerbsposition der Grossbanken im In- und Ausland. Sowohl CS als auch UBS zweifeln insbesondere an der genügenden Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips.

Hinsichtlich der Anforderungen an Organisation und Infrastruktur einer systemrelevanten Bank fordern CVP, FDP, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, SVV, CS und UBS allgemein eine Angleichung der Massnahmen an die Vorschläge der Expertenkommission. CS und UBS stellen in diesem Zusammenhang ganz allgemein die Wettbewerbsneutralität der organisatorischen Massnahmen in Frage.

Schliesslich bemängeln SVP, CS und UBS das Fehlen gründlicher wirtschaftlicher Analysen zu den Auswirkungen der Vorlage, der Kernmassnahmen sowie der steuerlichen Begleitmassnahmen auf die Schweizer Volkswirtschaft und deren Finanzplatz. Sie verlangen deshalb die Erstellung einer Wirkungsanalyse samt entsprechender Schlussfolgerungen, die der Bundesrat dem Parlament gemeinsam mit der Gesetzesvorlage unterbreitet.

5.2.2 Anforderungen an Eigenmittel, Liquidität und Risikomanagement (Art. 9 Abs. 2 lit. a – c)

AG, TI, UR, ZH, BDP, STV und SEK stimmen den Eigenmittelanforderungen ausdrücklich zu. Auch CVP und FDP begrüssen ausdrücklich den „Swiss Finish“.

Zahlreiche Befürworter schlagen vor, die Eigenmittelanforderungen nicht nur aufgrund der risikogewichteten Aktiven zu bemessen, sondern allenfalls mittels einer stärkeren Gewichtung der Leverage Ratio (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, BE, JU, LU, NW, SH, ZH, SP, SGB, KV, Prof. Geiger). FDK und die sich ihre anschliessenden Kantone erachten

verschärfte Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen langfristig als Vorteil für die systemrelevanten Institute im internationalen Wettbewerb. Sie würden gegebenenfalls die Prüfung einer weiteren Verschärfung der Eigenmittelanforderungen zur Stärkung des nicht risikogewichteten Eigenkapitals begrüßen.

Grüne und SGB fordern ein Kernkapital von 12 – 15% anstatt risikogewichtete Eigenmittel. Nach Dafürhalten der Grünen müssten die systemrelevanten Institute ihre Liquidität über drei Monate hinweg gewährleisten können. KV unterstützt das dreistufige Eigenmittelkonzept, erachtet es indes als notwendig, zusätzlich eine nicht risikogewichtete Mindestquote der Leverage Ratio von etwa 10% vorzugeben. SP fordert eine Leverage Ratio von mindestens 12% und eine nicht risikogewichtete Eigenmittelquote von 10%. Zudem seien die materiellen Mindestanforderungen an das Eigenkapital im Gesetz festzuhalten.

CVP, FDP, Städteverband, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, VAS, SIX, SFA, Centre Patronal, CS, UBS und FER halten eine Anpassung insbesondere der Eigenmittelanforderungen an die internationalen Entwicklungen und Standards für unabdingbar. EDU fordert die Übernahme internationaler Standards ohne weitere Verschärfung im Sinne des „Swiss Finish“. Die SBVg erachtet eine Synchronisation mit dem Zeitplan für Basel III als notwendig. Die Leverage Ratio sei als subsidiäres Sicherheitsnetz, mithin als nichtbindende Anforderung zu definieren. Zusätzliche Liquiditätsanforderungen, die den Rahmen der bestehenden Vereinbarungen und den Standards des Basler Ausschusses übersteigen würden, seien zu streichen.

Nach Auffassung der UBS ist die Anforderung an das Eigenkapital auf maximal 13% zu beschränken. Liquiditätsanforderungen dürften weder über die mit FINMA im Jahre 2010 vereinbarten Quoten noch über die Vorschriften des Basler Ausschusses gehen. Zusätzliche Liquiditätsvorschriften für Schweizer Banken seien abzulehnen, da sie ein „ring-fencing“ gegenüber dem Ausland darstellen und Retorsionsmassnahmen bewirken würden. CS bezweifelt, dass strengere Eigenmittelanforderungen zu einer höheren Bonität führten. Selbst wenn diese Annahme „Gültigkeit hätte, würde dieser Vorteil durch die Zusatzkosten für CoCos zunichte gemacht“. In Zukunft würden vor allem die Anforderungen an das zu haltende Eigenkapital den Wettbewerb bestimmen.

Prof. Geiger empfiehlt, dass die Vorschriften hinsichtlich Klumpenrisiko nicht nur von der Bank als Ganzes, sondern auch isoliert für den systemrelevanten Bereich gegenüber dem Rest der Bank, einzuhalten seien und zwar bereits vor Eintritt eines Krisenfalls.

5.2.3 Anforderungen an die Organisation (Art. 9 Abs. 2 lit. d)

BS, TI und BDP heissen die Anforderungen an die Organisation ausdrücklich gut. Nach Ansicht der Grünen gehen die Auflagen zu wenig weit und sind zu wenig verbindlich. Das Ziel müsse langfristig ausgerichtet und die Teilung und Verkleinerung der Grossbanken sein. Die Prüfung eines Trennbankensystems sei nur ungenügend vorgenommen worden.

CVP, FDP, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, SVV, Centre Patronal, CS und UBS stehen der Kompetenz der FINMA zur Vornahme von Eingriffen in die Organisationsstruktur und das Geschäftsmodell der Bank kritisch bis ablehnend gegenüber. Sie verlangen allesamt die strikte Wahrung des Subsidiaritätsprinzips für sämtliche Anordnungen der FINMA. Auch der SVP geht die Kompetenz der FINMA zu weit. Ihrer Auffassung nach könne nur die Einführung einer Holdingstruktur mit unabhängigen Tochtergesellschaften die Risiken für die Volkswirtschaft minimieren. Auch die EDU und Prof. Geiger sprechen sich für die Einführung einer Holdingsstruktur mit gleichzeitiger Aufhebung des faktischen Beistandszwangs aus.

CVP, SBVg, TK, CS und UBS machen geltend, dass die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im drohenden Insolvenzfall einer Bank nach heutigem Recht die Gefahr von Gläubigeranfechtungen in sich trage. Die TK weist darauf hin, dass die Abgeltung von Ver-

mögensverschiebungen, welche in der Regel mit der Übertragung von Vermögenswerten auf eine Brückenbank einhergehen, in der Vorlage nicht geregelt sei. In jedem Fall werde hier ein neuer Vermögenskreis („unabhängiger Rechtsträger“) gebildet, welcher der späteren Konkursmasse und dem Zugriff der Gläubiger entzogen bleiben sollte. Nach Ansicht zahlreicher Vernehmlassungsteilnehmer erfordert die rechtswirksame Umsetzung der Notfallplanung Anpassungen in verschiedenen Gesetzen, namentlich im SchKG, StGB, Fusionsgesetz, ZPO, OR sowie im Bankensanierungsrecht. In der Vorlage fehlten jedoch solche Gesetzesanpassungen, was entsprechend zu ergänzen sei (CVP, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, SVV, CS, UBS). SVV hält die vorgeschlagene Revision deshalb praktisch für nicht umsetzbar.

CS und UBS schlagen vor, die FINMA solle den Vorschlägen der Expertenkommission folgend einer systemrelevanten Bank nur funktionale Vorgaben machen, in deren Rahmen sich diese autonom organisieren. Dabei genüge eine Notfallplanung; die konkrete Organisation sei Aufgabe der entsprechenden Bank. Nach Dafürhalten der CS ist sodann die Systemrelevanz von Devisentransaktionen und Wertschriftenabwicklungen zwar auch von der Expertenkommission festgestellt worden. Diese habe indes hierfür Notfallpläne für den Wechsel auf andere Anbieter vorgeschlagen. Auch SIX erachtet die Qualifikation von Devisentransaktionen und Wertschriftenabwicklungen als systemrelevante Funktionen als problematisch. NKF fordert, dass die Auswirkungen der Vorlage auf systemrelevante Zahlungs- und Abwicklungssysteme vertieft zu prüfen seien.

5.2.4 Verordnungskompetenz des Bundesrates (Art. 9 Abs. 3)

FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone zeigen ein gewisses Verständnis für das Erfordernis der Flexibilität, die eine Regulierung auf Verordnungsstufe bietet. Sie verlangen aber in Übereinstimmung mit AG, BE, JU, CVP, SP, SGB, UBS und FER, dass aus Gründen der Vorhersehbarkeit die Regelung bereits auf Gesetzesstufe präzisiert werde. VS begrüsst hingegen ausdrücklich die Regelungsdichte der Vorlage auf Gesetzesstufe. Das weite Ermessen der Behörden erleichtere bei der Umsetzung die Anpassung an die konkreten Umstände.

SP und Grüne fordern eine jährliche Berichterstattungspflicht für den Bundesrat, SNB und FINMA ans Parlament. Economiesuisse, SAGV und UBS erachten eine Anhörung der betroffenen Banken durch den Bundesrat vor Erlass der Verordnung als notwendig und verlangen eine entsprechende gesetzliche Präzisierung.

5.3 Umsetzung der Kernmassnahmen (Art. 10 E-BankG)

Art. 10 Umsetzung auf die einzelne Bank

¹ Die FINMA legt nach Anhörung der Schweizerischen Nationalbank durch Verfügung die besonderen Anforderungen fest, welche die systemrelevante Bank erfüllen muss.

² Bei der Festlegung der Anforderungen zu den Eigenmitteln nach Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a kann sie Massnahmen der betreffenden Bank zur Verringerung der Risiken der Systemrelevanz berücksichtigen.

UR erachtet die Verfügungskompetenz der FINMA aufgrund der sich rasch wandelnden internationalen Rahmenbedingungen als richtig. Auch AI stimmt dieser Kompetenzzuteilung zu. Demgegenüber geht sie der FDK und den sich ihr anschliessenden Kantonen, NW, JU, CVP, SVP, EVP, economiesuisse, SGV, SGAV, SVV und UBS zu weit. FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, JU und FER fordern, dass zumindest die Begriffe und Vorgehensweise sowie die wesentlichen Aussagen auf Gesetzesstufe festzuhalten seien. Wie erwähnt, distanziert sich VS in diesem Punkt ausdrücklich von der FDK.

Die SP empfiehlt, dass die von FINMA festgesetzten besonderen Anforderungen nicht in einer Verfügung sondern in einer Verordnung festgehalten werden, damit die Öffentlichkeit davon Kenntnis nehmen und diese überprüfen kann.

BE, EVP und SGB äussern sich ablehnend zur Gewährung eines (zu hohen) Eigenmittelrabatts im Sinne von Art. 10 Abs. 2 E-BankG. Demgegenüber fordern CVP, FDP, SBVg, economiesuisse, SAGV, CS und UBS im Wesentlichen höhere beziehungsweise automatische Eigenmittelrabatte für konkrete Massnahmen, die über den Notfallplan hinausgehen, die internationale Abwicklungsfähigkeit der Bank verbessern oder anders zur Verringerung von Systemrisiken beitragen. CS und UBS stossen sich zudem am minimalen Sockelsatz von 1% für die progressive Komponente und schlagen vor, diesen zu streichen.

Prof. Geiger ortet die Schwachstelle der Vernehmlassungsvorlage bei der Sicherstellung der Zwangssanierung oder der geordneten Abwicklung. Seiner Meinung nach erscheint es unsicher, ob eine Abtrennung der systemrelevanten Funktion im Krisenfall noch möglich sei. Als Lösung hierfür schlägt er die Einführung einer Holdingstruktur vor, bei welcher die systemrelevanten Teile der Bankengruppe schon vor Eintritt einer Krisensituation in einer eigenen Bank unter dem Holdingdach zusammengefasst sind, während die anderen Teile in Schwestergesellschaften organisiert seien. Prof. Geiger schlägt deshalb die Einführung einer in Art. 10 E-BankG aufzunehmende Holdingstruktur vor. Gleichzeitig regt er an, den faktischen Beistandszwang für Gruppengesellschaften aufzuheben und Art. 3 Abs. 1 lit. c BankG sowie die BankV und ERV entsprechend anzupassen.

5.4 Weiterführung systemrelevanter Funktionen (Art. 10a E-BankG)

Art. 10a Weiterführung systemrelevanter Funktionen

¹ Systemrelevante Banken müssen nachweisen, dass sie im Fall drohender Insolvenz die systemrelevanten Funktionen weiterführen können. Erbringt die Bank diesen Nachweis nicht, so ordnet die FINMA die notwendigen Massnahmen an.

² Insbesondere kann sie anordnen:

- a. Vorbereitungen zur Bildung eines unabhängigen Rechtsträgers in der Schweiz, der die systemrelevanten Funktionen weiterführt;
- b. die Auslagerung systemrelevanter Infrastruktur oder Dienstleistungen in eine zentral geführte Gesellschaft innerhalb eines Konzerns oder in eine separate Einheit;
- c. die Entflechtung der Beziehungen innerhalb des Konzerns, insbesondere durch eine Beschränkung konzerninterner Garantien und Finanzierungen;
- d. die rechtliche und operative Strukturierung der Bank nach ihren Geschäftsbereichen;
- e. die Herbeiführung weitgehender geografischer Kongruenz von Aktiven und Passiven.

Die Einwände und Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmer zu den Anforderungen an die Organisation unter Art. 9 Abs. 2 lit. d E-BankG gelten auch für diese Gesetzesbestimmung. Das betrifft insbesondere die Vorhalte zur Wahrung des Gesetzmässigkeitsprinzips, zur Eingriffskompetenz der FINMA sowie zur damit verbundenen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips.

Die BDP erachtet die Idee der internationalen Entflechtung innerhalb eines Bankenkonzerns im Grundsatz als richtig, befürchtet indes einen Abfluss von Arbeitsplätzen sowie Steuern und bezweifelt die Umsetzbarkeit. Weiterhin sei die geographische Kongruenz von Aktiven und Passiven anzustreben. Die Entflechtung der Beziehungen innerhalb des Konzerns sei durch die Beschränkung konzerninterner Garantien und Finanzierungen anzugehen. In Übereinstimmung mit der EDU und Prof. Geiger verlangt die SVP die Einbeziehung der Holdingstruktur als eigentliches Kernelement organisatorischer Massnahmen.

CVP, FDP, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, SVV, CS und UBS kritisieren, dass die Vernehmlassungsvorlage, im Unterschied zum Expertenbericht, vom Methodenpluralismus abkehre. Neu sei vor Umsetzung des Notfallplans nur noch der Nachweis der Übertragbarkeit der systemrelevanten Funktionen auf eine „Bridge Bank“ und nicht mehr derjenige der Weiterführbarkeit durch andere Massnahmen zulässig. In diesem Zusammenhang bemängeln FDP, SBVg, SGB, TK, CS und UBS ausserdem, die Bedingungen zur Erbringung dieses Nachweises und die Beurteilungskriterien der FINMA seien unklar beziehungsweise kaum erfüllbar. Misslinge der Nachweis, habe die FINMA eine Nachfrist zur Verbesserung anzusetzen. Erst nach Ablauf der Nachfrist dürfe die FINMA ermächtigt sein, konkrete Vorgaben an die organisatorische Notfallplanung zu machen. Insbesondere UBS verlangt, dass der Bank die Möglichkeit zu gewähren sei, alternative Massnahmen mit gleicher Wirkung vorzuschlagen. Um den Nachweis der Weiterführbarkeit von systemrelevanten Funktionen zu ermöglichen, brauchte es nach Ansicht der CS zudem zwingend einen gesetzlichen Tatbestand, welcher eine rasche und endgültige Ausgliederung in einem drohenden Insolvenzfall zulässt; die bestehenden gesetzlichen Grundlagen genügen diesen Anforderungen nicht.

Grüne und SGB führen an, dass die Wirkung dieser Massnahme nur in der Praxis feststellbar sei, Pläne hierzu reichten nicht aus. Deshalb sei den Banken die periodische Durchführung entsprechender Übungen gesetzlich aufzuerlegen.

5.5 Flankierende Massnahmen im Bereich der Vergütungen (Art. 10b E-BankG)

Art. 10b Massnahmen im Bereich der Vergütungen

¹ Wird einer systemrelevanten Bank trotz Umsetzung der besonderen Anforderungen direkt oder indirekt staatliche Beihilfe aus Bundesmitteln gewährt, so ordnet der Bundesrat für die Dauer der beanspruchten Unterstützung gleichzeitig Massnahmen zu deren Vergütungssystemen an.

² Er kann insbesondere, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Bank und der beanspruchten Unterstützung:

- die Auszahlung variabler Vergütungen ganz oder teilweise verbieten;
- Anpassungen des Vergütungssystems anordnen.

³ Systemrelevante Banken sind verpflichtet, in ihren Vergütungsvereinbarungen einen Vorbehalt anzubringen, wonach im Fall staatlicher Unterstützung nach diesem Artikel in den Rechtsanspruch auf variable Vergütung eingegriffen werden kann.

UR, CVP, EVP, KV, Travail.Suisse, STV und SEK heissen die Massnahmen im Bereich Vergütungen ausdrücklich gut. BDP und UBS dagegen lehnen die Regelung ausdrücklich ab.

BE erachtet den Regulierungsvorschlag als zu eng formuliert, um die Problematik der hohen Bonuszahlungen lösen zu können. Grüne und SGB schlagen stattdessen eine grundsätzliche Einschränkung der Vergütungen und die Einführung massvoller Fixlöhne vor. Travail.Suisse spricht sich für ein gänzlich Verbot von Bonuszahlungen bei Staatshilfe aus. Nach Ansicht der KV muss ausserdem sichergestellt sein, dass nur die risikoverursachende Beschäftigtengruppe von Managern tangiert wird. Bei einem angeordneten Verbot oder einer Kürzung müsse die Bank ihre Sozialpartner informieren und konsultieren.

CS erachtet die Vorschrift in ihrer Formulierung und Umsetzung als unklar, insbesondere hinsichtlich des in den Vergütungsvereinbarungen anzubringenden Vorbehalts. UBS lehnt eine gesetzliche Regulierung von Vergütungen ab, da der Staat eine Unterstützung stets an Bedingungen anknüpfen könne. Zudem gehe die FINMA davon aus, dass sie gemäss ihrem Rundschreiben über die Vergütungssysteme (vom 21. Oktober 2009, Nr. 2010/1) stets eingreifen könne. Für Centre Patronal ist ein absolutes Verbot variabler Vergütungen verfassungswidrig.

5.6 Zusätzliches Gesellschaftskapital (Art. 11 – 13 E-BankG)

Art. 11 Bildung

¹ Banken können zusätzliches Gesellschaftskapital in Form von Vorratskapital oder Wandlungskapital bilden.

² Bei Finanzgruppen oder Finanzkonglomeraten kann auch die Konzernobergesellschaft, die selbst keine Bank ist, zusätzliches Gesellschaftskapital bilden.

³ Das zusätzliche Gesellschaftskapital darf nur zur Stärkung der Eigenkapitalausstattung im Zusammenhang mit den Eigenmittelvorschriften verwendet werden.

Art. 12 Vorratskapital

¹ Die Generalversammlung einer Bank in der Rechtsform der Aktiengesellschaft kann den Verwaltungsrat durch Statutenänderung ermächtigen, zur Bildung von Vorratskapital das Aktien- oder das Partizipationskapital zu erhöhen.

² Sie kann die Höhe des Vorratskapitals und die Dauer, während welcher es gehalten werden kann, beschränken.

³ Die Statuten geben an:

- a. eine allfällige Beschränkung der Dauer oder des Nennbetrags des Vorratskapitals;
- b. den Betrag der zu leistenden Einlagen oder die Ermächtigung an den Verwaltungsrat, diesen festzusetzen;
- c. die Art der Aktien oder Partizipationsscheine einschliesslich allfälliger Vorrechte oder die Ermächtigung an den Verwaltungsrat, diese festzusetzen;
- d. Inhalt und Wert von besonderen Vorteilen sowie die Namen der begünstigten Personen oder die Ermächtigung an den Verwaltungsrat, diese festzusetzen;
- e. eine Beschränkung der Übertragbarkeit neuer Namenaktien oder die Ermächtigung an den Verwaltungsrat, diese festzusetzen.

⁴ Im Rahmen der Ermächtigung kann der Verwaltungsrat die Erhöhung des Aktienkapitals durchführen. Dabei erlässt er die notwendigen Bestimmungen, soweit sie nicht schon im Beschluss der Generalversammlung enthalten sind, namentlich über:

- a. den Nennbetrag der Erhöhung;
- b. die Anzahl und den Nennwert der Aktien;
- c. den Ausgabebetrag;
- d. die Art der Einlagen;
- e. die Sachübernahmen;
- f. den Beginn der Dividendenberechtigung.

⁵ Der Verwaltungsrat kann das Bezugsrecht der bisherigen Aktionäre aus wichtigen Gründen ausschliessen oder beschränken. Die neuen Aktien oder Partizipationsscheine sind in diesem Fall zu Marktbedingungen auszugeben. Ein Abschlag ist zulässig, soweit er mit Blick auf die rasche und vollständige Platzierung im Interesse der Gesellschaft liegt.

⁶ Die Artikel 651a Absatz 1 und 704 des Obligationenrechts³ finden keine Anwendung. Im Übrigen sind die Vorschriften über das genehmigte Kapital gemäss den Artikeln 651 – 652h des Obligationenrechts sinngemäss anwendbar.

Art. 13 Wandlungskapital

¹ Die Generalversammlung einer Bank in der Rechtsform der Aktiengesellschaft kann Kapital in Form von Wandelanleihen oder ähnlichen Kapitalinstrumenten vorsehen, das sich bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses in Aktien oder Partizipationsscheine der Gesellschaft wandelt oder mit gleichwertiger Wirkung abgeschrieben wird (Wandlungskapital).

² Die Generalversammlung kann die Höhe des Wandlungskapitals beschränken.

³ Die Statuten geben an:

- a. eine allfällige Beschränkung des Nennbetrags des Wandlungskapitals;
- b. die Art der Aktien oder Partizipationsscheine einschliesslich allfälliger Vorrechte oder die Ermächtigung an den Verwaltungsrat, diese festzusetzen;
- c. die Beschränkung der Übertragbarkeit neuer Namenaktien oder die Ermächtigung an den Verwaltungsrat, diese festzusetzen;
- d. die Grundlagen, nach denen der Ausgabebetrag zu berechnen ist, oder die Ermächtigung an den Verwaltungsrat, diese festzusetzen.

⁴ Der Verwaltungsrat kann im Rahmen der Ermächtigung Wandelanleihen oder ähnliche Kapitalinstrumente ausgeben. Dabei erlässt er die notwendigen Bestimmungen, soweit sie nicht schon im Beschluss der Generalversammlung enthalten sind, namentlich Bestimmungen über:

- a. die Anzahl und den Nennwert der Aktien oder Partizipationsscheine;
- b. eine allfällige Aufgliederung in mehrere Anleihen und in verschiedene Tranchen (Wandlungskapitalprogramm);
- c. das auslösende Ereignis oder, bei Aufteilung in Tranchen, die auslösenden Ereignisse;
- d. den Ausgabebetrag oder die Regeln, nach denen er bestimmt wird;
- e. das Wandlungsverhältnis oder die Regeln, nach denen es bestimmt wird.

⁵ Der Verwaltungsrat kann das Vorwegzeichnungsrecht der bisherigen Aktionäre aus wichtigen Gründen ausschliessen oder beschränken. Die neuen Wandelanleihen sind in diesem Fall zu Marktbedingungen auszugeben. Ein Abschlag ist zulässig, soweit er mit Blick auf die rasche und vollständige Platzierung im Interesse der Gesellschaft liegt.

⁶ Der Beschluss des Verwaltungsrates im Sinne von Artikel 653g des Obligationenrechts ist unverzüglich im Handelsregister einzutragen.

Die Artikel 653h und 704 des Obligationenrechts finden keine Anwendung. Im Übrigen sind die Vorschriften über das bedingte Kapital gemäss den Artikeln 653 – 653i des Obligationenrechts sinngemäss anwendbar.

⁸ Die Ausgabebedingungen für Wandlungskapital sind vor der Ausgabe der FINMA zur Genehmigung vorzulegen.

Die Vernehmlassungsteilnehmer äussern sich fast ausschliesslich zum Wandlungskapital gemäss Art. 13 E-BankG sowie zu den für das Wandlungskapital vorgeschlagenen Kapitalinstrumenten.

BS, JU, TI, BDP, CS, Prof. Geiger, Lenz&Staehein und veb stimmen ausdrücklich den neuen Formen der Eigenmittelbeschaffung zu.

Einige Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen die Einführung von CoCos mit dem Vorbehalt, dass CoCos für sämtliche Banken und unabhängig der Rechtsform des Unternehmens zuzulassen seien (CVP, SBVg, VHV, VSPB, VAS, Raiffeisen, Uni Luzern). Für eine ausdrückliche Zulassung weiterer Kapitalbeschaffungsinstrumente (z. B. „write off“-Obligationen) sprechen sich die SBVg, UBS, Prof. Geiger und Lenz&Staehein aus. UBS führt in diesem Zusammenhang an, dass das Eigenkapitalerfordernis auch durch hartes Eigenkapital oder andere, mit CoCos vergleichbaren Instrumenten mit verlustabsorbierender Wirkung erfüllt werden könne. Prof. Geiger empfiehlt zudem die Kotierung von CoCos und „write off“-Obligationen an den Börsen. Seiner Meinung nach gebe das auf einen aktiven Handel mit solchen Titeln gestützte Preissignal wohl einen zuverlässigeren Massstab für die Bonität der systemrelevanten Banken ab, als dies bei den bisherigen nachrangigen Anleihen der Fall gewesen sei. Lenz&Staehein ist der Auffassung, dass der Ablauf der Ausgabe neuer Aktien im Fall der Wandlung zu wenig klar geregelt sei. Entsprechend der von ihnen gemachten Vorbringen schlagen CS, UBS und Lenz&Staehein verschiedene Anpassungen der Art. 11 – 13 E-BankG vor.

CS ist der Ansicht, dass „write off“-Obligationen keinen Bezug zum Wandlungskapital haben, da sie nicht zu einer eigentlichen Erhöhung des Aktienkapitals führten, weshalb sie nicht in Art. 13 E-BankG aufzunehmen seien. Auf die „Zulässigkeit, mittels „write-off“-Obligationen die neuen Eigenmittelanforderungen erfüllen zu können“, könne aber in Art. 11 E-BankG hingewiesen werden.

Für BDP stellt die durch Wandelanleihen ergänzte Stärkung der Eigenkapitalbasis die wichtigste der in der Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen dar. Für sie ist unklar, wie die Höhe der erforderlichen Eigenkapitalunterlegung von 10% und diejenige der durch CoCos zu finanzierenden Mittel von 9% festgelegt worden sei. SGB erachtet die künftige Anrechnung von bedingten Pflichtwandelanleihen als Eigenkapital für problematisch und fordert daher eine „Erhöhung der harten Eigenmittel“. Zudem gebe es weltweit kaum Erfahrungen mit CoCos. Im Zeitraum um die Wandlung der Anleihen könne es zu einer Flucht aus den betreffenden Aktien kommen.

CVP, FDP, economiesuisse, SGV, SAGV, SBVg, CS und UBS lehnen den ihrer Meinung nach in der Vorlage angestrebten strikten Automatismus zwischen Wandlung von CoCos und Auslösung des Notfallplans mit all seinen Konsequenzen ab. Es sei stattdessen, wie beispielsweise SBVg anführt, ein Ansatz zu verfolgen, der einen geeigneten Handlungsspielraum vorsehe.

TI und SP sprechen sich schliesslich dafür aus, CoCos in der Schweiz zu emittieren und dies auch im Gesetz zu verankern.

5.7 Steuerliche Massnahmen

5.7.1 Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren und Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe bei Wandlung von CoCos

1. Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben

Art. 1 Abs. 1 Bst. a Ziffer 4 und 5
Aufgehoben

Art. 5a
Aufgehoben

Art. 6 Abs. 1 Bst. 1 (neu)

¹ Von der Abgabe sind ausgenommen:

1. die Beteiligungsrechte von systemrelevanten Banken gemäss Artikel 7 des Bankengesetzes vom 8. November 1934, die unter Verwendung des Wandlungskapitals gemäss Artikel 12 Absatz 1 des Bankengesetzes begründet oder erhöht werden.

Art. 7 Abs. 1 Bst. f
Aufgehoben

Art. 9a
Aufgehoben

Art. 10 Abs. 3 und 4
Aufgehoben

Art. 11 Bst. b

Die Abgabe wird fällig:

b.auf Beteiligungsrechten: 30 Tage nach Ablauf des Vierteljahres in dem die Abgabebeforderung entstanden ist (Art. 7);

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen vollumfänglich die Abschaffung der Emissionsabgabe in beiden vorgeschlagenen Fällen (AI, BS, GE, LU, NE, SH, TI, VD, VS, CVP, FDP, economiesuisse, SGV, SAGV, SVV, VHV, VSPB, SIX, IRV, SVSP, WEKO, SEK, veb).

Ein Grossteil der Befürworter stimmt den Massnahmen nur mit Vorbehalten zu (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, AG, JU, NW, SO, UR, ZH, EVP, SBVg, SwissHoldings, VAS, TK, CS, UBS, FER, Uni Luzern). Es wird geltend gemacht, der Wegfall der Emissionsabgabe solle auch für nicht systemrelevante Banken unabhängig von ihrer Rechtsform und für gleichartige Instrumente von Versicherungsgesellschaften sowie für andere Instrumente als die bedingten Pflichtwandelanleihen gelten (NE, TI, ZH, SBVg, VSPB, TK, CS, Raiffeisen, Uni Luzern). Weiter wird gefordert, die Emissionsabgabe generell abzuschaffen, wenn nicht in dieser Vorlage, dann spätestens mit der Unternehmenssteuerreform III (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, AG, NW, UR, ZG, ZH, FDP, economiesuisse, SAGV, SwissHoldings). Schliesslich beantragt etwa der VAS, auch den Sekundärhandel von der Umsatzabgabe auszunehmen.

BE, SP, Grüne, SGB, KV und Travail.Suisse lehnen beide Massnahmen ab. SGB führt begründend an, die Massnahmen seien kontraproduktiv, da sie Anreize zur Verschuldung schafften. KV und Travail.Suisse teilen die Auffassung, die Steuermindereinnahmen seien nicht verkräftbar. Gemäss BE, SP und Grüne lasse sich die Emission von CoCos aus der Schweiz, wie die Praxis schon gezeigt habe, mit einer entsprechenden gesetzlichen Vorgabe sicherstellen, ohne dass dafür jährlich auf 150 Mio. Franken Steuereinnahmen verzichtet werden müsse.

5.7.2 Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren

Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer

Art. 4 Abs. 1 Bst. a und a^{bis} (neu)

¹ Gegenstand der Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens sind die Zinsen, Renten, Gewinnanteile und sonstigen Erträge:

a. der von einem Inländer oder von einem Ausländer ausgegebenen Obligationen, Serienschuldbriefen, Seriengülden und Schuldbuchguthaben die von einer inländischen Zahlstelle an eine im Inland ansässige natürliche Person als wirtschaftlich Berechtigte überwiesen, vergütet oder gutgeschrieben werden;

a^{bis} der von einem Inländer ausgegebenen Obligationen, Serienschuldbriefe, Seriengülden und Schuldbuchguthaben, die von einer inländischen Zahlstelle an eine Adresse in einem Staat überwiesen, vergütet oder dieser Adresse gutgeschrieben werden, mit dem die Schweiz kein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Einkommen abgeschlossen hat. Der Ausgabe in der Schweiz gleichgestellt ist die Ausgabe durch eine ausländische Konzerngesellschaft, für welche die inländische Muttergesellschaft garantiert.

Art. 9 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Als inländische Zahlstelle gilt gemäss Artikel 4 Absatz 1 jeder Wirtschaftsbeteiligte, der dem wirtschaftlich Berechtigten Erträge überweist, vergütet oder gutschreibt oder eine solche Zahlung zu dessen Gunsten einzieht, und zwar unabhängig davon, ob dieser Wirtschaftsbeteiligte der Schuldner der den Erträgen zugrunde liegenden Forderung oder vom Schuldner oder dem wirtschaftlich Berechtigten mit der Zahlung der Erträge oder deren Einziehung beauftragt ist. Als Wirtschaftsbeteiligte gelten namentlich:

a. juristische Personen, Gemeinwesen und ihre Anstalten, kollektive Kapitalanlagen, Personengesellschaften und Betriebsstätten von ausländischen Gesellschaften; und

b. natürliche Personen als Wirtschaftsbeteiligte, die im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit regelmässig oder auch nur gelegentlich Erträge überweisen, vergüten oder gutschreiben.

Art. 10 Abs. 1 und 1^{bis} (neu)

¹ Steuerpflichtig nach den Artikeln 4 Absatz 1 Buchstaben b bis d, 6 und 7 ist der Schuldner der steuerbaren Leistung.

^{1bis} Steuerpflichtig nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis} ist die Zahlstelle.

Art. 12 Abs. 1^{quater} (neu)

^{1quater} Bei Erträgen gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis} entsteht die Steuerforderung im Zeitpunkt der Überweisung, Vergütung oder Gutschrift, bei Erträgen von Obligationen mit überwiegender Einmalverzinsung (globalverzinsliche Obligationen, Diskont-Obligationen) bei Veräusserung oder Rückzahlung auf der Differenz zwischen Anschaffungsbetrag und Verkaufs- oder Rückzahlungsbetrag.

Art. 13 Abs. 1 Bst. a^{bis} (neu)

¹ Die Steuer beträgt:

a^{bis}. Auf Erträgen ausländischer Schuldner gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a bringt die Zahlstelle, bei Vorliegen eines Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Einkommen, die effektiv erhobene, aber dem ausländischen Staat vorbehaltene Steuer in Abzug;

...

Art. 16 Abs. 1 Bst. e (neu)

¹ Die Steuer wird fällig:

a^{bis}. auf Erträgen gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis}: 30 Tage nach Ablauf jedes Geschäftsvierteljahres für die in diesem Zeitraum fällig gewordenen Erträge (Art. 12 Abs. 1^{quater});

Art. 70c (neu) und Randtitel

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} zweiter Satz findet Anwendung auf Obligationen, Serienschuldbriefe, Seriengülden und Schuldbuchguthaben, die ab Inkrafttreten der Änderung vom ausgegeben, verlängert oder aufgestockt werden

Viele Vernehmlassungsteilnehmer stimmen dem Vorschlag vollumfänglich zu (AI, BS, GE, LU, SH, TI, SGV, Travail.Suisse, SVV, IRV, SVSP, WEKO, SEK, veb).

Die Mehrheit jedoch begrüsst den Vorschlag mit Vorbehalten (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, AG, JU, NW, SO, SZ, UR, ZH, CVP, FDP, economiesuisse, SAGV, SBVg, SwissHoldings, VHV, VSPB, SIX, SFA, TK, CS, UBS, Raiffeisen).

Als Vorbehalte werden im Wesentlichen angebracht, die Umsetzung sei technisch und administrativ aufwendig und brauche mehr Zeit (FDP, SBVg, SwissHoldings, CS, UBS, Raiffeisen). Einige Vernehmlassungsteilnehmer fordern, die Regelung sei in eine separate Vorlage aufzunehmen. Notfalls sei in diesem Fall die steuerliche Befreiung der CoCos während der

Übergangszeit vorzusehen, damit die systemrelevanten Banken schnell mit der Umsetzung der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen beginnen können (economiesuisse, SAGV, SBVg, VSPB, SFA, TK, UBS, CS, Raiffeisen). Die SBVg plädiert für eine auf den 1. Januar 2012 einzuführende, zeitliche befristete Befreiung von der Verrechnungssteuer für Zinsen von Finanzmarktpapieren, die Banken und Bankholdinggesellschaften zur Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Eigenmittelvorschriften emittieren.

Die CS fordert eine Überarbeitung der Begriffsdefinitionen und der haftungsrechtlichen Situation der Zahlstelle. Sodann müsse die Regelung mit den Änderungen unter US-FATCA, der kommenden Abgeltungssteuer mit Deutschland und Grossbritannien sowie der Zinsbesteuerung mit der EU koordiniert werden (economiesuisse, SAGV, SBVg, Swiss Holdings, VHV, CS, UBS).

Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Adressmethode (Art. 4 Abs. 1a^{bis} E-VstG) nicht tauglich sei, sie könne leicht umgangen werden (SZ, SBVg, SVSP, Raiffeisen). SZ schlägt zur Verhinderung von Missbräuchen vor, den Anreiz zur Anlage bei einer ausländischen Bank klein zu halten und macht konkrete Vorschläge hierzu. CVP begrüsst zwar die Schliessung von Steuerschlupflöchern. Ihrer Ansicht nach sei aber zu verhindern, dass durch fiskalische Massnahmen ganze Marktteile ins Ausland abwandern, wie bei der seinerzeitigen Vertreibung der Anlagefonds. SFA fordert, dass auch kollektive Anlagefonds als Empfänger von Erträgen aus Obligationen und Geldmarktpapieren von der Verrechnungssteuer befreit werden.

SZ fordert, dass ein Anteil an den nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern den Kantonen zufalle. Auch wenn die Verrechnungssteuer keine Abgeltungswirkung habe, stelle sie wirtschaftlich bei der Zahlstellensteuer ein Substitut für die Einkommenssteuer dar, woran die Kantone zu beteiligen seien.

JU, VD, SVP und VAS, lehnen den Vorschlag ab. VAS moniert unter anderem, dass Aussagen über volkswirtschaftliche Auswirkungen fehlten. Nach Meinung der SVP schwächten die Änderungen bei der Verrechnungssteuer den Finanzplatz Schweiz statt ihn zu stärken, weil künftig auch Abgaben auf ausländische Obligationen fällig würden.

Schliesslich halten etliche Kantone fest, dass allfällige finanzielle Kompensationsmassnahmen zu Lasten des Bundes gehen müssten (FDK und die sich ihr anschliessenden Kantone, AG, JU, NE, NW, SO, TI, UR, VD, ZH).

5.8 Inkraftsetzung und Übergangsbestimmungen

LU begrüsst ausdrücklich die zügige Fortsetzung des Gesetzgebungsverfahrens bis Ende Jahr. Swissmem spricht sich für die integrale Umsetzung der Vorlage ohne zeitliche Verzögerung aus.

CVP, FDP, SVP, economiesuisse, SAGV, SBVg, CS und UBS äussern sich hingegen kritisch bis ablehnend zum Zeitplan für die Ausarbeitung der Gesetzesvorlage bis und mit ihrer Verabschiedung durch das Parlament. SVP führt zudem an, dass das Vernehmlassungsverfahren ein verfassungsmässig verbrieftes Recht sei, das der Bundesrat ernst zu nehmen habe.

UBS schlägt die gestaffelte Inkraftsetzung des Gesetzes vor, um insbesondere die Übereinstimmung der Schweizer Eigenmittelanforderungen mit den internationalen Anforderungen an systemrelevante Banken sicherzustellen.

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmer fordern schliesslich eine Verlängerung der Frist für die Umsetzung des Gesetzes, insbesondere der organisatorischen und steuerlichen Mass-

nahmen (CVP, FDP, economiesuisse, SAGV, SwissHoldings, VHV, VAS, SIX, Centre Patronal, CS, UBS, Raiffeisen).

5.9 Änderung bisherigen Rechts

5.9.1 Obligationenrecht

Art. 651 Abs. 5 (neu)

⁵ Vorbehalten bleiben die Vorschriften des Bankengesetzes vom 8. November 1934 zum Vorratskapital.

Art. 653 Abs. 3 (neu)

³ Vorbehalten bleiben die Vorschriften des Bankengesetzes vom 8. November 1934 zum Wandlungskapital

Zur vorgeschlagenen Revision des OR sind keine Stellungnahmen eingegangen.

5.9.2 Nationalbankgesetz

Art. 52 Abs. 1

¹ Die Nationalbank erlässt ihre Entscheide nach den Artikeln 15, 18, 20, 22 und 23 dieses Gesetzes und Artikel 8 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 in Form einer Verfügung.

Zur vorgeschlagenen Revision des NBG sind, abgesehen von dem vorne unter Ziffer 5.1 im Zusammenhang mit dem Begriff der Systemrelevanz und deren Feststellung durch die SNB Angeführten, keine Stellungnahmen eingegangen.