

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. März 2011

262. Änderung des Bankengesetzes (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom Dezember 2010 leitete das Eidgenössische Finanzdepartement die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG, SR 952.0) ein. Das BankG ist seit dem 8. November 1934 in Kraft und regelt den Geschäftsbetrieb von Banken, Privatbankiers und Sparkassen. Es wurde seither mehrmals geändert. Die Auswirkungen der jüngsten globalen Finanz- und Wirtschaftskrise haben gezeigt, dass ein weiterer Reformbedarf gegeben ist:

Die Schieflage einer der zwei Schweizer Grossbanken kann das Funktionieren des gesamten Finanzsystems bedrohen und damit die Schweizer Volkswirtschaft gefährden. Der Staat ist gezwungen, rettend einzugreifen, da die Unternehmen «too big to fail» (TBTF: «zu gross, um zu scheitern») sind. Dadurch wird ein zentraler Sanktionsmechanismus des Marktes ausgehebelt und die betroffenen Unternehmen verfügen über eine wettbewerbsverzerrende implizite Staatsgarantie. Der Bundesrat hat deshalb am 4. November 2009 eine Expertenkommission mit der Erstellung eines Berichts beauftragt. Dieser sollte zeigen, wie von Grossunternehmen ausgehende volkswirtschaftliche Risiken beschränkt werden könnten. Die Expertenkommission legte im April 2010 einen Zwischenbericht vor und unterbreitete Ende September 2010 den Schlussbericht mit einem Massnahmenpaket. Der Bundesrat beauftragte am 13. Oktober 2010 das Eidgenössische Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage gestützt auf den Bericht der Expertenkommission. Gegenüber dem Vorschlag der Expertenkommission wurde der Gesetzestext weiter konkretisiert.

Ausserdem wurde die Regulierung variabler Vergütungen im Fall staatlicher Beihilfe, wie vom Bundesrat am 28. April 2010 angekündigt, in die Änderung des BankG aufgenommen. Zur Förderung der Ausgabe von bedingten Pflichtwandelanleihen werden zudem, wie von der Expertenkommissionen angeregt, flankierende steuerliche Massnahmen vorgeschlagen.

Bei der beantragten Änderung des BankG stehen vier Kernmassnahmen im Zentrum: erstens Stärkung der Eigenmittelbasis, zweitens strengere Liquiditätsanforderungen, drittens eine bessere Risikodiversifikation, die Verflechtungen innerhalb des Bankensektors verringert, und viertens organisatorische Massnahmen, die eine Weiterführung von systemrelevanten Funktionen (z. B. Zahlungsverkehr) bei drohender Insolvenz gewährleisten. Die vorgeschlagenen Änderungen im BankG

enthalten im Weiteren die Definition des Begriffs «systemrelevante Bank» und beschreiben die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken. Welche Bank schliesslich als systemrelevant gilt, wird von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) durch Verfügung festgelegt. Die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken sollen vom Bundesrat in einer Verordnung weiter konkretisiert werden. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) wird gestützt darauf die besonderen Anforderungen für das einzelne Institut verfügen. Kann dieses die Weiterführung von systemrelevanten Funktionen nicht nachweisen, wird die FINMA die notwendigen Massnahmen anordnen.

Der Bundesrat erhält zudem die Aufgabe, im Falle von Unterstützungshandlungen durch den Bund, die variablen Vergütungssysteme zu regeln. Des Weiteren werden den betroffenen Banken für die Umsetzung der strengeren Eigenmittelvorschriften im BankG zwei neue Instrumente – Vorratskapital und Wandlungskapital – bereitgestellt: Sie können Aktienkapital auf Vorrat bilden und sollen Wandlungskapital (Contingent Convertibles Bonds, CoCos) begeben. Hat das harte Kernkapital (Common Equity) im Krisenfall einen tiefen Stand erreicht, dienen die in Eigenkapital gewandelten CoCos einerseits der Finanzierung der auf einen 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 allgemeinen 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 bedingter Pflichtwandelanleihen erhöht werden. Die Emission von CoCos in der Schweiz erhöht die Rechtssicherheit, was im Krisenfall entscheidend für das Funktionieren des vorgeschlagenen Sicherungsdispositives sein kann. Um zu vermeiden, dass systemrelevante Banken auch noch durch eine Steuer belastet werden, wenn sie sich in einer Notlage befinden, soll im Wandlungsfall zudem keine Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten erhoben werden.

Durch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital entstehen Mindereinnahmen für den Bund von netto 190 Mio. Franken. Bei Gemeinden und Kantonen führt die Abschaffung zu einer jährlichen Entlastung von rund 30 Mio. Franken. Diese profitieren zusätzlich davon, dass durch die Abschaffung insbesondere auch Unternehmen entlastet werden, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Die Mindereinnahmen des Bundes werden teilweise 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 kompensiert. Durch die strengeren Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen könnten die Finanzierungskosten bei den TBTF-Banken steigen. Sie könnten versuchen, die Mehrkosten auf die Kundinnen und Kunden abzuwälzen. Gleichzeitig wird befürchtet, dass diese Institute weniger Kredite gewähren. Da aber der Wettbewerb im Kreditgeschäft stark ist, dürfte eine mögliche Verringerung der Kreditvergabe der TBTF-Banken durch nicht systemrelevante Banken zumindest teilweise ausgeglichen werden. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden Wettbewerbsverzerrungen zwischen TBTF-Banken und anderen Banken auf nationaler Ebene beseitigen und den Innovationsgrad erhöhen. Die Massnahmen führen zu einer höheren Bonität und damit zu tieferen Refinanzierungskosten für die im internationalen Wettbewerb stehenden Grossbanken. Eine grössere Krisenresistenz fördert die Stabilität des Finanzsektors und stützt damit die gesamte Wirtschaft. Dieser Vorteil überwiegt allfällige Wachstumseinbussen, die mit den höheren Eigenmittelvorschriften verbunden sein könnten. Quantitative Aussagen sind indes nicht möglich.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Abteilung Märkte, Bundesgasse 3, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom Dezember 2010 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Allgemeines

Der Bankensektor ist ein wichtiger Pfeiler der Schweizer Wirtschaft als Arbeitgeber, Steuerzahler und Auftraggeber für einen grossen Zuliefererkreis. Der Kanton Zürich ist als bedeutender Banken- und Finanzplatzstandort von Banken- und Finanzmarktkrisen überdurchschnittlich betroffen. Da sich Krisen in der Regel rasch auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die Steuererträge auswirken, sind Massnahmen, die den Bankensektor stabiler und weniger krisenanfällig machen, sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus finanzpolitischer Sicht im Interesse des Kantons. Bei der TBTF-Problematik geht es darum, ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem Bedürfnis der (Gross-) Banken, in der Schweiz über Regeln zu verfügen, die ihre globale Wettbewerbsfähigkeit nicht infrage stellen, und dem Ziel einer angemess-

senen Stabilität und Sicherheit des hiesigen Finanzmarktes, deren Notwendigkeit in den letzten Jahren mit aller Deutlichkeit zutage getreten ist.

Wir unterstützen die vorgeschlagenen Kernmassnahmen, die strengere Eigenkapital- und Liquiditätsvorschriften, bessere Risikoverteilung und organisatorische Massnahmen vorsehen. Das Massnahmenpaket stärkt die Stabilität des Schweizer Finanzplatzes als Ganzes, trägt zu einer grösseren Krisenresistenz bei und mindert die implizite Staatsgarantie für systemrelevante Banken, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Grossbanken und des Finanzplatzes über Massen zu beeinträchtigen. Es wird des Weiteren durch die steuerlichen Begleitmassnahmen wirksam unterstützt. Ob es indessen staatliche Rettungsaktionen in Zukunft gänzlich überflüssig macht, muss sich weisen.

Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften

Von entscheidender Bedeutung sind die Höhe der verlangten Eigenmittel und die Liquiditätsvorschriften. Der Vorschlag der Expertenkommission sieht mit geforderten Eigenmitteln von 19% des risikogewichteten Kapitals einen wesentlichen Zuschlag («Swiss Finish») gegenüber dem geplanten internationalen Standard von 10,5% gemäss «Basel III» vor. Nach wie vor wird dabei das risikogewichtete Mass für Eigenmittel als Zielgrösse der Regulierung genommen. Die Erfahrungen der jüngsten Finanzkrise haben indessen gezeigt, dass die alleinige Berücksichtigung von risikogewichteten Eigenkapitalunterlegungen nicht ausreicht. Weder das Risikomanagement der Banken noch die Risikobeurteilungen der Ratingagenturen und Aufsichtsbehörden vermochten mit der Entwicklung und Komplexität neuer Produkte und der Märkte Schritt zu halten. Deshalb ist die «Leverage Ratio», die keine Risikogewichtung der Eigenmittel vorsieht, ein robusteres Mass für die Eigenmittelvorschriften. Die grosse volkswirtschaftliche Bedeutung der systemrelevanten Banken rechtfertigt eine hohe «Leverage Ratio», um die Systemstabilität des Finanzsektors zu erhöhen.

Steuerliche Begleitmassnahmen

Die vorgeschlagenen steuerlichen Begleitmassnahmen erleichtern die Finanzierung und dienen der Stärkung der Eigenmittelbasis nicht nur der Banken, sondern auch der übrigen Unternehmungen. Mit der Beschränkung der Aufhebung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren und auf den Teil des Eigenkapitals, das von systemrelevanten Banken aus der Wandlung von Obligationen hervorgeht, sowie dem auf diese Papiere beschränkten Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer findet jedoch eine steuerliche Bevorzugung des Fremd- gegenüber dem Eigenkapital statt. Mit Bezug auf das Verhältnis Fremd-/Eigenkapital ist die Wirkung

dieser Beschränkung jedoch insofern zu relativieren, als Zinsen auf Fremdkapital im Gegensatz zur Verzinsung des Eigenkapitals gewinnsteuerlich systembedingt vollständig oder zumindest teilweise (bei der direkten Bundessteuer, wenn die Gesellschaft im Kanton als Holdinggesellschaft besteuert wird) abzugsfähig sind. Die fehlende Steuerwirksamkeit der Verzinsung des Eigenkapitals fällt vergleichsweise deutlich mehr ins Gewicht und wirkt sich mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der Banken auf dem Finanzplatz Zürich insofern nicht nachteilig aus, als diese Ungleichbehandlung mit wenigen Ausnahmen weltweit üblich ist.

Wir unterstützen daher die allgemeine Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren und würden es begrüßen, wenn jene auf Eigenkapital, das aus der Wandlung von Obligationen hervorgeht, nicht auf systemrelevante Banken beschränkt wird. Mit diesen Massnahmen können Erleichterungen der Konzernfinanzierung, wie sie seit Langem von der Wirtschaft gefordert und mit der Unternehmenssteuerreform III in Aussicht gestellt worden sind, nicht nur für Banken, sondern auch für die übrigen Unternehmungen umgesetzt werden. Ausweichhandlungen über Finanzplätze off shore werden damit wirksam unterbunden.

Auch der auf Obligationen und Geldmarktpapiere beschränkte Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip ist ein Schritt in die richtige Richtung. Wir weisen jedoch darauf hin, dass sich die bloss beschränkte Abschaffung der Emissionsabgabe und der bloss teilweise Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip nur finanzpolitisch, nicht aber rechtlich und systematisch erklären lässt. Die umfassende Abschaffung der Emissionsabgabe und der allgemeine Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer, gegebenenfalls mit Abgeltungscharakter, sollte daher im Rahmen der anstehenden weiteren Unternehmenssteuerreform geprüft werden.

Auswirkungen auf die Kantone

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision führt zu verschiedenen, zum Teil gegenläufigen Auswirkungen auf die kantonalen Finanzhaushalte. Die Massnahmen haben unterschiedliche Wirkungen und sind schwer zu quantifizieren. Die allgemeine Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital soll die Kantone um 30 Mio. Franken entlasten. Auch führt sie zu einer Verminderung des Finanzierungsaufwandes der Unternehmen, die Fremdkapital aufnehmen, und dadurch zu einer Erhöhung der Gewinnsteuer. Der teilweise Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer, an deren Ertrag die Kantone mit 10% beteiligt sind, erzeugt sowohl Mehr- als auch Mindereinnahmen, die sich aber nicht quantifizieren lassen. Ebenso lassen sich die Auswirkungen bei der Gewinnsteuer der Banken und Einkommens-

steuer der Kapitalgeber, die auf die Veränderung der Finanzierung und Kapitalstruktur der Banken zurückzuführen sind, nicht eindeutig quantifizieren.

Bei der Vermögenssteuer werden nur geringfügige Ausfälle erwartet. Angesichts der grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Banken und der nicht eindeutig quantifizierbaren fiskalischen Auswirkungen sollten die vorgeschlagenen Massnahmen nicht mit Blick auf mögliche Steuerausfälle beurteilt werden. Dies auch deshalb, weil aus einer Stärkung der Banken bei dynamischer Betrachtung bereits in der mittleren Frist auch höhere Steuereinnahmen erwartet werden können. Der Saldo der Auswirkungen der Massnahmen für die Kantone muss im Moment offenbleiben. Selbst wenn der Saldo negativ wäre, wäre dies als Preis für die Minderung des volkswirtschaftlichen (und damit auch finanzpolitischen) Klumpenrisikos hinzunehmen. Ein Konsolidierungsprogramm des Bundes aufgrund der TBTF-Massnahmen mit direkten und/oder indirekten Auswirkungen auf die Kantone würden wir jedoch ablehnen.

Internationale Regulierungen und Wettbewerb

Im Interesse der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Banken ist es sehr zweckmässig, dass die Bemühungen der Schweiz um Übernahme dieser Regeln auch auf internationaler Ebene fortgesetzt werden. Die entsprechenden Bestrebungen der SNB sind zu unterstützen. Sie ist im Financial Stability Board vertreten, das von den G-20-Staaten beauftragt wurde, Vorschläge zur Lösung der TBTF-Problematik auf internationaler Ebene auszuarbeiten. Bei der Anwendung der TBTF-Massnahmen durch Bundesrat, SNB und FINMA ist der Entwicklung der internationalen Standards bzw. Regulierungen Rechnung zu tragen. Zudem ist sicherzustellen, dass die Kreditvergabe durch die Grossbanken an die Realwirtschaft, insbesondere auch im Bereich der Exportfinanzierung, keinen Einschränkungen unterliegt. Weiter gilt es zu verhindern, dass Risikogeschäfte in den nichtregulierten Schattenbankensektor verschoben werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi