

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Teilrevision des Bankengesetzes – Too-Big-To-Fail-Vorlage (BRG  
11.028)**

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Canetg, Fabio

## Bevorzugte Zitierweise

Canetg, Fabio 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Teilrevision des Bankengesetzes – Too-Big-To-Fail-Vorlage (BRG 11.028), 2011*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Wirtschaft</b>	1
Geld, Währung und Kredit	1
Banken	1

# Abkürzungsverzeichnis

**WAK-NR** Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats

---

**CER-CN** Commission de l'économie et des redevances du Conseil national

# Allgemeine Chronik

## Wirtschaft

### Geld, Währung und Kredit

#### Banken

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 30.09.2011  
FABIO CANETG

Im Juni 2011 kam erstmals die **Teilrevision des Bankengesetzes** zur Beratung in den Ständerat (Erstrat). Bereits Ende September konnte sie, trotz mehrmaliger Differenzbereinigung und Einsetzung einer Einigungskonferenz, verabschiedet werden. Dies ist vor allem auf ihre relative Dringlichkeit zurückzuführen. Ebenso war Bundesratin Eveline Widmer-Schlumpf bestrebt, das Geschäft noch derselben Bundesversammlung vorzulegen, welche die UBS-Rettung im Winter 2008 abgesegnet hatte. Eine 2010 vom Nationalrat angenommene Motion zur Begrenzung der von den Grossbanken ausgehenden volkswirtschaftlichen Risiken wurde mit Hinweis auf den nun vorliegenden Revisionsentwurf vom Ständerat abgelehnt.

Der Entwurf zum revidierten **Bankengesetz** umfasste verschärfte Vorschriften für systemrelevante Banken. Dabei orientierte er sich stark am „Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“ von 2010. Dieser umfasste in groben Zügen **verschärfte Eigenkapitalvorschriften, strengere Liquiditatsbestimmungen und organisatorische Regelungen**.

Im Hinblick auf die **Eigenkapitalanforderungen** wurde diskutiert, ob die vom Bundesrat festzulegenden Standards für alle systemrelevanten Einzelinstitute einer Bank oder nur für deren Gruppenstufe, die alle Einzelinstitute rechtlich umfasst, gelten soll. Von bürgerlicher Seite wurde bemängelt, dass die Gruppenstufe übermässig belastet würde, wenn die Regelungen von allen Einzelinstituten zu erfüllen wären. Nach dem Willen des Bundesrats wären entsprechende Kapitalforderungen an die Gruppenstufe als maximale gesetzliche Anforderung zu verstehen (im Gespräch waren 19% der risikogewichteten Aktiven, was in der Verordnung präzisiert werden wird). Trotzdem sollen die Regeln grundsätzlich auch für die Einzelinstitute gelten. Dies, damit im Krisenfall, wenn möglicherweise vorhandene Aktiven der Konzernebene durch das Ausland blockiert würden, auch im Inland (das heisst auf Stufe Stammhaus/Einzelinstitut) genügend Vermögen zur Abfederung von Schocks zur Verfügung stünde. Um dieses doppelte Verständnis der Regelung durchzusetzen, sieht die Vorlage bei Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften für die betreffenden Unternehmen Rabatte in Form von tieferen Eigenkapitalanforderungen vor. Eine explizite Einschränkung der Bestimmungen auf die Gruppenstufe wurde deshalb verworfen. Die genannten Rabatte sollten gemäss bundesratlichem Entwurf durch die Finma gewährt werden. Eine entsprechende „kann“-Formulierung wurde von der Bundesversammlung in eine zwingende Bestimmung umgewandelt. Dies gegen den von der SP und den Grünen unterstützten Antrag Leutenegger Oberholzer (sp, BL), der den Spielraum für die Finma möglichst gross halten wollte. Auch nicht durchzusetzen vermochte sich der Antrag der Linken, eine explizite Eigenkapitalquote von 5% oder 10% der nicht-risikogewichteten Aktiven vorzuschreiben. Bürgerliche argumentierten gemeinsam mit dem Bundesrat, dass eine solche Vorschrift zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für die Schweizer Grossbanken im internationalen Umfeld führen würde und dass die Höhe der ungewichteten Eigenkapitalquote in der Verordnung zu treffen sei.

Im Zusammenhang mit den Eigenkapitalvorschriften wurde auch die Besteuerung der an das Eigenkapital anrechenbaren Anleihen diskutiert. Dazu zählen die **Spezialwandelanleihen, die sogenannten Coco-Bonds (contingent convertible bonds)**, die bei Unterschreitung einer gewissen Eigenkapitalquote in Eigenkapital gewandelt werden. Um die Etablierung eines schweizerischen Markts für Coco-Bonds zu unterstützen, schlug der Bundesrat vor, Obligationen und Geldmarktpapiere von der Stempelsteuer zu befreien. Dies soll eine Ungleichbehandlung der Spezialwandelanleihen, die neu ohne Stempelsteuer vorgesehen sind, und Obligationen/Geldmarktpapieren, für welche die Stempelsteuerpflicht gilt, verhindern. Von der Linken vorgebrachte Minderheitsanträge gegen dieses Ansinnen wurden abgelehnt. Zusätzlich beantragte die nationalrätlichen Wirtschaftskommission (WAK-NR), die Zinsen der Spezialwandelanleihen und der Obligationen mit Forderungsverzicht (beide ans Eigenkapital anrechenbar) während fünf Jahren von der Verrechnungssteuer zu befreien. Damit soll den Banken ein Anreiz gegeben werden, solche Anleihen in der

Schweiz auszugeben. Dieses Ansinnen wurde vom Ratsplenum unterstützt. Dagegen argumentierte der Bundesrat, dass die Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer beibehalten werden müsse. Weiter könnte ein allgemeiner Umbau der Verrechnungssteuer bereits per 2013 vollzogen werden; eine Spezialregelung zu diesem Zeitpunkt sei deshalb nicht angezeigt. Der Ständerat folgte der bundesrätlichen Argumentation und setzte sich in der Einigungskonferenz gegen den Nationalrat durch.

Die Bestimmungen zu **strengeren Liquiditätsvorschriften** wurde beinahe diskussionslos dem Bundesrat via Verordnungsstufe überlassen.

Betreffend die **organisatorischen Regeln für systemrelevante Banken** wichen die Räte vom Entwurf ab. Dieser sah vor, dass Banken präventiv eine Organisationsstruktur zu schaffen hätten, welche die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Insolvenzfall gewährleisten würde. Die Räte verlangten schliesslich lediglich das Vorliegen eines verbindlichen Notfallplans, der im drohenden Insolvenzfall die Abspaltung von systemrelevanten Abteilungen ermöglicht. Die Ratslinke hatte mit dem bundesrätlichen Vorschlag sympathisiert, konnte sich aber nicht durchsetzen. Ebenso unterlag die Forderung der Grünen Partei nach einem Verbot von Wertschriftenhandel für Banken, die Publikumseinlagen entgegennehmen. Faktisch wäre dadurch eine rechtliche Trennung von verschiedenen Bankabteilungen bewirkt worden. Ein ähnlicher, aber abgeschwächter Vorschlag der SVP (Trennbankensystem, Holdingstruktur), wurde mit dem Hinweis abgelehnt, dass auch in einer Holdinggesellschaft Beistandspflichten unter den Einzelinstituten bestanden hätten. Das Ziel der SVP – die Verhinderung von ausländischen Durchgriffen auf Schweizer Vermögen im Fall einer drohenden Insolvenz eines ausländischen Einzelinstituts – wäre mit einer solchen Regelung nicht erreicht worden, argumentierten die Gegner. Weiter wurde eine entsprechende organisatorische Vorschrift als unverhältnismässig und damit unvereinbar mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit erachtet.

Ebenfalls diskutiert wurde die Zuständigkeit für die **Bezeichnung von systemrelevanten Banken**. Mit dem Hinweis, dass der Bundesrat in dieser Sache keine politische Entscheidung wünsche, wurde ein Mehrheitsantrag der WAK-NR, der dem Bundesrat die Kompetenz zur Bezeichnung von systemrelevanten Banken überlassen wollte, abgelehnt. Ein ähnlich lautender Minderheitsantrag ihrer Schwersterkommission wurde ebenfalls abgelehnt. Die Räte übertrugen die entsprechende Kompetenz schliesslich an die SNB.

Die Teilrevision des Bankgesetzes wurde auch genutzt, um parteipolitische Akzente zu setzen. So schlug die SP vor, das **Vergütungssystem für systemrelevante Banken** generell und unabhängig von einer allfälligen staatlichen Unterstützung zu reglementieren. Anträge auf Ausschüttung von maximal 50% des Fixlohns als variable Entschädigung sowie Ausschüttungsrestriktionen, wonach mindestens 60% des Lohns in Aktien der Unternehmung auszuzahlen seien, wurden mit Verweis auf die Wirtschaftsfreiheit und die Unverhältnismässigkeit dieser Eingriffe von den bürgerlichen Parteien abgelehnt.

Ein Minderheitsantrag, der die **Abgeltung der faktischen Staatsgarantie** durch systemrelevante Banken forderte, wurde ebenfalls verworfen. Die Bundesversammlung zog es vor, die Wahrscheinlichkeit einer erneuten staatlichen Bankenrettung mittels erhöhter Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen zu verringern. Die bürgerlichen Gegner des Minderheitsantrags hielten zudem fest, dass die neuen Regelungen bezüglich Organisationsstruktur (Notfallplan) den Konkurs einer systemrelevanten Bank ermöglichten. Damit falle der vormalig bestehende Vorteil der impliziten Staatsgarantie für systemrelevante Banken weg.

In der Einigungskonferenz legten sich die Räte darauf fest, dass die bundesrätliche Verordnung mit den konkreten Anforderungen an die systemrelevanten Banken **bei erstmaligem Erlass der Bundesversammlung zur Genehmigung** vorgelegt werden müsse. Der Ständerat hatte dies mit dem Hinweis auf mögliche Schwierigkeiten bei gerichtlicher Überprüfung der Verordnung auf Gesetzmässigkeit stets abgelehnt, müssten so doch die Gerichte entscheiden, ob bei Verletzung des Gesetzmässigkeitsgebots ebendieses Gebot oder das Plazet des Parlaments höher zu gewichten wären. Die Befürworter einer Genehmigung der erstmals erlassenen Verordnung durch die Bundesversammlung (im Nationalrat: SVP, FDP, BDP, grosse Teile der CVP) argumentierten, dass wichtige Eckpunkte der Vorlage erst in der Verordnung festgelegt würden, wozu sich das Parlament äussern können müsse. Die Vernehmlassungsfrist für die Verordnung zum Bankengesetz wird im Januar 2012

ablaufen. Danach werden die Räte über die Verordnung befinden.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>) BBl, 2011, S. 4717 ff.; AB SR, 2011, S. 559 ff., 636 ff., 859 ff., 928 ff., 999 und 1037; AB NR, 2011, S. 1433 ff., 1461, 1476 ff., 1600 ff., 1703 ff., 1805 und 1869 f.; AS, 2011, S. 811; NZZ, 10.2. und 6.12.11.