



22. Dezember 2015

Erläuterungsbericht zu Änderungen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)

ENTWURF

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 1.1 | Ausgangslage | 3 |
| 1.1.1 | Rekalibrierung TBTF..... | 3 |
| 1.1.2 | Kategorisierung..... | 3 |
| 1.1.3 | Bail-in-Bonds | 3 |
| 1.2 | Zusammenfassung der Neuregelung | 4 |
| 1.2.1 | Rekalibrierung TBTF..... | 4 |
| 1.2.2 | Kategorisierung..... | 5 |
| 1.2.3 | Bail-in-Bonds | 5 |
| 1.3 | Würdigung der Neuregelung | 5 |
| 1.3.1 | Rekalibrierung..... | 5 |
| 1.3.2 | Kategorisierung..... | 6 |
| 1.4 | Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich..... | 6 |
| 1.4.1 | Basel III und TLAC..... | 6 |
| 1.4.2 | Schweiz | 7 |
| 1.4.3 | Vereinigtes Königreich..... | 7 |
| 1.4.4 | USA | 7 |
| 2 | Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen..... | 8 |
| 2.1 | Rekalibrierung TBTF | 8 |
| 2.1.1 | Allgemeine Bestimmungen | 8 |
| 2.1.2 | Erforderliche Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank (<i>Going-concern-Kapital</i>)..... | 9 |
| 2.1.3 | Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel | 11 |
| 2.1.4 | Besondere Risikoverteilungsvorschriften..... | 12 |
| 2.2 | Kategorisierung der Banken..... | 12 |
| 2.3 | Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen („Bail-in-Bonds“) | 15 |
| 2.4 | Übergangsbestimmungen | 16 |
| 2.4.1 | Bisherige Übergangsbestimmungen..... | 16 |
| 2.4.2 | Neue Übergangsbestimmungen | 17 |
| 3 | Erläuterungen zu den Änderungen anderer Erlasse | 18 |
| 3.1 | Bankenverordnung vom 30. April 2014 | 18 |
| 3.2 | Finanzmarktinfrastrukturverordnung vom 25. November 2015 | 19 |
| 4 | Auswirkungen | 19 |
| 4.1 | Auswirkungen auf Bund und Behörden | 19 |
| 4.2 | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und einzelne Akteure..... | 19 |
| 5 | Rechtliche Aspekte..... | 20 |
| 5.1 | Verfassungs- und Gesetzmässigkeit | 20 |
| 5.2 | Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz..... | 20 |
| 5.3 | Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen | 20 |
| 6 | Inkrafttreten..... | 20 |

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Rekalibrierung TBTF

Die „Too-big-to-fail“ (TBTF)-Bestimmungen des Bankengesetzes¹ (BankG) sollen verhindern, dass systemrelevante Banken (hiernach auch SIB) im Krisenfall mit Steuergeldern gerettet werden müssen. Sie sind seit dem 1. März 2012 in Kraft. Gemäss Artikel 52 des Bankengesetzes müssen sie durch den Bundesrat spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten im Hinblick auf die Vergleichbarkeit und den Grad der Umsetzung der entsprechenden internationalen Standards im Ausland überprüft werden, wobei allfälliger Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe aufgezeigt werden soll. Entsprechend diesem gesetzlichen Auftrag hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 18. Februar 2015 seinen Evaluationsbericht über die schweizerischen „Too-big-to-fail“-Bestimmungen zuhanden des Parlaments verabschiedet und das EFD beauftragt, in Zusammenarbeit mit der FINMA und der SNB und unter gezieltem Einbezug der betroffenen systemrelevanten Finanzinstitute dem Bundesrat bis Ende Dezember 2015 Vorschläge zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen und zur Umsetzung der folgenden Empfehlungen 2 bis 6 des Evaluationsberichts zu unterbreiten :

2. *Rekalibrierung der Eigenmittelanforderungen*
3. *Anpassungen bei der Kapitalqualität*
4. *Anpassung der Erleichterungen nach Artikel 125 der Eigenmittelverordnung für systemrelevante Einzelinstitute*
5. *Festlegung, bis wann der Schweizer Notfallplan und die verbesserte globale Resolvability umgesetzt sein sollen*
6. *Ergänzung des TBTF-Regimes um verbindliche TLAC-Anforderungen, damit ausreichend Verbindlichkeiten vorhanden sind, um eine Sanierung oder geordnete Abwicklung zu ermöglichen.*

1.1.2 Kategorisierung

Am 19. Juni 2013 überwies das Parlament die von der nationalrätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben eingereichte Motion 12.3656 «Konkrete Eigenmittelanforderungen für nichtsystemrelevante Banken in einer gesonderten Verordnung oder über eine zeitnahe Revision der Eigenmittelverordnung» in der vom Ständerat angepassten Fassung. Mit der Motion wird der Bundesrat aufgefordert, die Eigenmittelanforderungen für alle Banken in einer gesonderten Verordnung zu regeln und dabei sicherzustellen, dass die Eigenmittelanforderungen an die TBTF-Banken und an die übrigen Banken unabhängig vom gewählten Berechnungsansatz in einem korrekten Verhältnis stehen und nicht wettbewerbsverzerrend sind.

1.1.3 Bail-in-Bonds

Die zur Verlusttragung im Fall von Insolvenzmassnahmen ausgegebenen Schuldinstrumente (nachfolgend der Einfachheit halber „Bail-in-Bonds“) werden in Zukunft bei systemrelevanten Banken in der Schweiz den Hauptteil der sog. „Gone-concern“ Anforderungen abdecken. Mit der vorliegenden Verordnungsänderung wird die Anrechenbarkeit dieser Schuldinstrumente geregelt.

¹ SR 952.0

1.2 Zusammenfassung der Neuregelung

Die hier vorgeschlagenen Änderungen der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012² (ERV) und der Bankenverordnung vom 30. April 2014³ (BankV) halten sich an die Vorgaben des Bundesrates in seinen oben erwähnten Empfehlungen einerseits und der Motion 12.3656 andererseits.

1.2.1 Rekalibrierung TBTF

SIB müssen wie heute schon **Going-concern-Kapital** halten, um in einer Stresssituation eine staatliche Unterstützung oder eine Sanierung oder Abwicklung (Resolution) zu vermeiden. Die neu kalibrierten Anforderungen bestehen aus einer Sockelanforderung für die Leverage Ratio LR (ungewichtete Eigenmittelquote) von 4.5% und für die Risk Weighted Assets RWA (gewichtete Eigenmittelquote) von 12.86%. Zu dieser Sockelanforderung kommt (in Anlehnung an das heutige System mit der progressiven Komponente) je ein progressiv ausgestalteter abgestufter Zuschlag für den Marktanteil sowie das Gesamtengagement der Bank hinzu. Sockelanforderung und Zuschläge ergeben zusammen die Gesamtanforderung. Diese wird für UBS und CS neu 5% (LR) und 14.3% (RWA) betragen. Funktional besteht diese aus einer dauernd einzuhaltenden Minimalanforderung von 3% (LR) und 8% (RWA) sowie – bis zur Höhe der Gesamtanforderung – aus einem zusätzlichen Puffer, der unter strengen Vorgaben vorübergehend unterschritten werden kann.

Bei der **Kapitalqualität** können zur Erfüllung der Leverage Ratio maximal 1.5% sog. High Trigger-Cocos (HT-Cocos)⁴ und zur Erfüllung der RWA-Anforderungen maximal 4.3% HT-Cocos herangezogen werden; der Rest muss mit hartem Kernkapital (CET1) erfüllt werden. Für bestehende Finanzinstrumente ist unter bestimmten Voraussetzungen ein "**Grandfathering**" vorgesehen.

Erleichterungen sollen den Einzelinstituten, die systemrelevante Funktionen einer Finanzgruppe ausüben, in Zukunft grundsätzlich nicht mehr zugänglich sein. Ausnahmen sind nur noch möglich für Einzelinstitute mit einem insgesamt sehr tiefen direkten Anteil an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe.

SIB sollen zusätzlich auch **Gone-concern-Kapital** halten. Damit sollen sie eine allfällige Sanierung gewährleisten oder es ermöglichen, die systemrelevanten Funktionen in eine funktionsfähige Einheit zu überführen und die anderen Einheiten ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu liquidieren. Die *Gone-concern*-Anforderungen für international tätige systemrelevante Banken sollen quantitativ die *Going-concern*-Anforderungen spiegeln. Als international tätige SIB gelten grundsätzlich jene Banken, welche vom Financial Stability Board (FSB) jährlich als G-SIB⁵ qualifiziert werden, gegenwärtig CS und UBS. Die FINMA soll jedoch die Möglichkeit haben, im Bedarfsfall auch weitere Banken als international tätig einzustufen. Die Leverage Ratio-Anforderungen für CS und UBS betragen damit 5% und die RWA-Anforderungen 14.3%.

Grundsätzlich besteht ein Handlungsbedarf auch bei *Gone-concern*-Anforderungen für systemrelevante Banken, die nicht international tätig sind (ZKB, Raiffeisen und PostFinance). Die Ausgestaltung der im *Gone-concern* relevanten Notfallpläne ist bei diesen Banken aber noch offen. Sobald die Grundzüge dieser Pläne bekannt sind, werden auch die zusätzlichen *Gone-concern*-Anforderungen bestimmt werden. Dies wird Gegenstand des nächsten nach Artikel 52 BankG zu erstellenden Evaluationsberichts über die schweizerischen „Too-big-to-fail“-Bestimmungen zuhanden des Parlaments bilden, der bis Ende Februar 2017 vom Bundesrat verabschiedet werden muss.

² SR 952.03

³ SR 952.02

⁴ Dabei handelt es sich um Wandlungskapital in der Qualität zusätzlichen Kernkapitals (AT1), dessen auslösendes Ereignis („Trigger“) eintritt, wenn das anrechenbare harte Kernkapital (CET1) 7% der RWA unterschreitet.

⁵ G-SIB steht für „Global systemically important Banks“.

Mit der Rekalibrierung zusammenhängend wird auch eine Fristansetzung für die **Umsetzung der Notfallplanung** vorgesehen, indem der Notfallplan der international tätigen SIB bis zum 31. Dezember 2019 umzusetzen ist. Die übrigen SIB haben ihre Notfallpläne innert drei Jahren seit Feststellung ihrer Systemrelevanz durch die SNB umzusetzen, wobei der FINMA die Möglichkeit eingeräumt wird, diese Frist in begründeten Fällen zu erstrecken.

1.2.2 Kategorisierung

Die Festlegung der Bankkategorien erfolgt neu in der BankV. Im Weiteren werden die Eigenmittelanforderungen und -zielgrössen für alle Bankkategorien in der Eigenmittelverordnung und nicht mehr auf Stufe Rundschreiben geregelt. Somit werden zusätzlich zu den SIB (im fünften Titel der ERV bereits erfasst) neu für nicht systemrelevante Banken die Bandbreiten der erforderlichen Kapitalquoten in den dritten Titel der ERV aufgenommen. Weitere Belange, welche bisher im FINMA-RS 2011/2 „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken“ geregelt waren, verbleiben im Rundschreiben, welches entsprechend angepasst wird.

1.2.3 Bail-in-Bonds

Es kann auf die Erläuterungen weiter hinten zu Artikel 126 ff. ERV verwiesen werden.

1.3 Würdigung der Neuregelung

1.3.1 Rekalibrierung

Die **Going-concern-Anforderungen** betragen für die beiden Grossbanken bei der Leverage Ratio 5% und bei der RWA 14.3%. Die heutige RWA-Kapitalausstattung liegt gegenwärtig bei 16.8% (UBS) und 14.0% (CS), die Leverage Ratio beträgt bei beiden Grossbanken 3.5%. Die Anforderungen der Raiffeisen sind neu 4.625% LR und 13.22% RWA, die ZKB muss neu 4.5% LR (gegenwärtig erfüllt sie ca. 6.0%) und 12.86% RWA erfüllen, während die Werte für die PostFinance bei Anforderungen für die LR von 4.5% und für die RWA von 12.86% (gegenwärtig erfüllt sie ca. 19.6%) zu liegen kommen. Die letzteren drei Banken erfüllen also bereits heute die neuen Anforderungen. Die Vorgaben von Basel III und der Zuschlag des FSB für G-SIB (im Falle von UBS und CS) werden mit diesem Vorschlag erfüllt.

Hinsichtlich der **Kapitalqualität** sollen für die Anforderungen im *Going-concern* bei der Leverage Ratio maximal 1.5% High-Trigger-CoCos (HT-CoCos) mit Tier 1 Qualität herangezogen werden können; der Rest muss mit hartem Kernkapital (CET1) erfüllt werden. (CS/UBS müssten also 3.5% CET1 halten, Raiffeisen 3.13% und ZKB sowie PostFinance 3%). Bei der RWA werden maximal 4.3% HT-CoCos mit Tier 1 Qualität akzeptiert, der Rest muss mit CET1 erfüllt werden (CS/UBS müssten also 10% CET1 halten, Raiffeisen 8.93% und ZKB sowie PostFinance 8.57%). Der hohe geforderte Anteil an CET1 rechtfertigt sich dadurch, dass CET1 die beste Verlustabsorptionsfähigkeit aufweist und dass in der Vergangenheit (insbesondere in Krisenzeiten) vom Markt v.a. die CET1-Ratio zur Beurteilung der Solvenz herangezogen wurde. Die hier vorgeschlagene Regelung, wonach neben CET1 eine Anrechenbarkeit von HT-CoCos (maximal 1.5% LR bzw. maximal 4.3% RWA) in der Qualität zusätzlichen Kernkapitals zulässig ist, kommt in erster Linie den Anliegen der Banken entgegen. Diese bevorzugen u.a. aus steuerlichen Gründen HT-CoCos.

Gemäss aktueller Regelung von Art. 125 ERV können **Erleichterungen** auf Stufe Einzelinstitut gewährt werden, wenn sich als Folge der Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut die Anforderungen auf Stufe Finanzgruppe erhöhen. Die Beseitigung dieses Anachronismus entspricht dem Auftrag des Bundesrates.

Die **Gone-concern-Anforderungen** für die beiden international tätigen Grossbanken betragen bei der LR neu 5% und bei den RWA neu 14.3%. Beide Banken sind voraussichtlich in der Lage, die Anforderungen bis Ende 2019 zu erfüllen. Grundsätzlich besteht ein Handlungsbedarf im Bereich der *Gone-concern*-Anforderungen auch für systemrelevante Banken,

die nicht international tätig sind (ZKB, Raiffeisen und PostFinance). Die Ausgestaltung der im *Gone-concern* relevanten Notfallpläne ist bei diesen Banken aber noch offen, weshalb diese Banken bis auf Weiteres nicht mehr als die bisherigen Anforderungen in der progressiven Komponente weiter erfüllen sollen. Sobald die Grundzüge dieser Pläne bekannt sind, werden die *Gone-concern*-Anforderungen konkreter bestimmt werden können. Die Thematik wird Gegenstand des nächsten nach Artikel 52 BankG zu erstellenden Evaluationsberichts über die schweizerischen „Too-big-to-fail“-Bestimmungen zuhanden des Parlaments bilden, der bis Ende Februar 2017 vom Bundesrat verabschiedet werden muss.

Die Fristansetzung für die **Umsetzung der Notfallplanung** schafft Rechtssicherheit für Banken, Investoren und Anleger. Eine Frist von drei Jahren wird in den weniger komplex strukturierten Finanzgruppen genügen, zumal diese nach heutigem Wissensstand auch keine grösseren organisatorischen oder strukturellen Veränderungen planen. Hingegen sind die beiden international tätigen SIB nicht nur international stark verflochten, sie befinden sich derzeit auch in einem strukturellen Umbau, wobei insbesondere die Auslagerung der Dienstleistungen an eine Service-Tochtergesellschaft ihre Auswirkungen auf den Notfallplan haben wird. Für diese beiden Banken ist daher eine Frist bis Ende 2019 angemessen. Bis zu diesem Zeitpunkt werden sie auch die vorstehend dargestellten erhöhten Eigenmittelanforderungen zu erfüllen haben. Die verbesserte **globale Abwicklungsfähigkeit** stellt sich gegenüber der nationalen als ein laufender Prozess dar, an dem die Bank kontinuierlich arbeiten muss und der in erster Linie durch die FINMA sowie durch die Mitglieder in- und ausländischer Aufsichtsbehörden der sogenannten *Crisis Management Colleges* laufend begleitet und beurteilt wird. Eine formelle zeitliche Befristung ist daher nicht sachgerecht. Es erfolgt keine Befristung für die Verbesserung der globalen Abwicklungsfähigkeit. Die globale Abwicklungsfähigkeit bildet jedoch Teil der Prüfung des Schweizer Notfallplanes, soweit sie für dessen Umsetzung relevant ist.

1.3.2 Kategorisierung

Die vorgeschlagene Regelung erfolgt nunmehr in der BankV und somit auf einer sachgerechten Regulierungshöhe, schafft für die betroffenen Banken aber keine neuen Verpflichtungen. Für Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zur BankV verwiesen.

1.4 Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich

Die Schweiz wird mit den geplanten neuen TBTF-Vorgaben weiterhin zu den Ländern mit international führenden *Going-concern*-Eigenmittelanforderungen für global systemrelevante Banken gehören. Dies entspricht den Vorgaben des Bundesrates im Evaluationsbericht vom 18. Februar 2015. Im Bereich *Going-concern*-Leverage-Ratio übertreffen die vorgesehenen nationalen Vorgaben in der Schweiz, in den USA und im Vereinigten Königreich den Basel III-Mindeststandard; die Vorgaben in der Schweiz und den USA tun dies auch auf risikogewichteter Basis. Hierbei ist es wichtig, nicht nur die Zahlen selbst zu vergleichen, sondern auch die Bedeutung der systemrelevanten Banken für die nationalen Volkswirtschaften zu berücksichtigen. Hiernach sind die beiden Schweizer Grossbanken CS und UBS im Vergleich zum nationalen Bruttoinlandprodukt massiv grösser als die zwei grössten systemrelevanten Banken in anderen Ländern wie insbesondere diejenigen der USA oder auch UK, was höhere quantitative und qualitative Anforderungen in der Schweiz rechtfertigt.

1.4.1 Basel III und TLAC

Der Basel III-Standard enthält insbesondere Massnahmen i) zur Verbesserung der Qualität des Eigenkapitals und ii) zur Erhöhung der Mindestanforderungen an das benötigte Eigenkapital. Hinzu kommen für systemrelevante Banken neben den Zuschlägen für G-SIB die neuen sog. TLAC-Anforderungen⁶, die sicherstellen sollen, dass im Krisenfall genug verlustabsorbierendes Kapital vorhanden ist, um eine Bank ohne öffentliche Mittel zu sanieren oder

⁶ TLAC steht für „Total loss-absorbing Capacity“.

abzuwickeln. Der Vorschlag des FSB enthält qualitative und quantitative TLAC-Mindeststandards, wobei ein Teil mit Kapital erfüllt werden kann, das zur Einhaltung der Mindestanforderungen nach Basel III gehalten wird.

Die Basel III-Minimalanforderung beträgt total 8% der RWA, wovon 4.5% der RWA mit CET1 zu erfüllen sind, 1.5% mit AT1 – ergibt ein Tier 1 von 6% der risikogewichteten Aktiven – sowie 2% Tier 2. Hinzu kommt ein Puffer, der 2.5% der RWA beträgt und der für global systemrelevante Banken um weitere 1% bis zu 2.5% auf total 3.5% bis 5% der RWA erhöht wird (FSB-G-SIB-Zuschläge). Die Pufferanforderungen sind durch CET1 zu erfüllen. Die endgültigen Anforderungen betreffend der minimalen Basel III-Leverage-Ratio werden erst Ende 2016 oder im 2017 durch den Basler Ausschuss fixiert werden – derzeit liegen sie provisorisch bei 3% des Gesamtengagements. Zusätzlich müssen global systemrelevante Banken die neuen TLAC-Anforderungen des FSB einhalten. Diese beinhalten ab dem 1. Januar 2019 eine RWA-bezogene Mindestanforderung von 16% und eine Leverage-Ratio von 6% des Gesamtengagements. Ab dem 1. Januar 2022 betragen diese Anforderungen 18% bzw. 6.75%.

1.4.2 Schweiz

Beim *Going-concern*-RWA-Minimum entsprechen die Schweizer Anforderungen dem Basel III-Mindeststandard von 8%. Die geforderte Kapitalqualität ist jedoch leicht höher, da SIB kein Tier 2 im Umfang von 2%, sondern diese 2% in Tier-1-Qualität zu halten haben. Im Bereich des *Going-concern*-RWA-Puffers liegen die Vorgaben in der Schweiz über dem Standard Basel III sowie den Anforderungen im UK, aber leicht unter den maximalen US-Vorgaben. Die *Going-concern*-Leverage-Ratio-Anforderung ist ebenfalls etwas weniger streng. Gegenüber den USA sind die RWA-Anforderungen der Schweiz im Bereich des *Going-concern* strenger, im Bereich der *Gone-concern*-Leverage-Ratio-Anforderungen können sie ab einer gewissen Grösse allfälliger Rabatte als jedoch etwas weniger streng angesehen werden.

1.4.3 Vereinigtes Königreich

Die UK-Vorgaben im Bereich der RWA sowie der minimalen Leverage-Ratio spiegeln gegenwärtig den internationalen Basel III-Standard und die G-SIB-Zuschläge, indem FSB-G-SIB-Zuschläge von bis zu 2.5% der RWA angewandt werden. Es ist vorgesehen, dass ab 2019 D-SIB-Zuschläge⁷ von 0-3% eingeführt werden. Der UK-Puffer geht im Bereich der Leverage-Ratio leicht über die provisorisch vorgesehenen 3% gemäss Basel III hinaus und beträgt maximal 3.875%. Der Puffer ist vollständig in CET1 zu halten, während zur Erfüllung der minimalen 3% Leverage-Ratio zu einem Viertel auch AT1 eingesetzt werden kann. Das UK hat noch keinen Vorschlag präsentiert, wie die neuen TLAC-Anforderungen umzusetzen sind. Es wird jedoch erwartet, dass das UK über den internationalen Standard gehen wird.

1.4.4 USA

Die Minimalvorgaben in den USA spiegeln im Bereich der RWA sowie der Leverage-Ratio grundsätzlich ebenfalls den internationalen Basel III-Standard für das *Going-concern*-Kapital. Der US-Puffer liegt bei maximal 7.0% der RWA und geht damit über Basel III hinaus. Im Bereich der *Going-concern*-Leverage-Ratio schreiben die USA einen Wert zwischen 5% und 6% vor, ebenfalls höher als die von Basel III geforderten 3%. Im Bereich der *Gone-concern*-Anforderungen übertreffen die geplanten Vorgaben in den USA den TLAC-Standard im Bereich der Leverage-Ratio.

⁷ D-SIB steht für „Domestic systemically important Banks“.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Rekalibrierung TBTF

2.1.1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 124 Abs. 2 und 3

Artikel 124 erfasst Einzelinstitute, soweit sie innerhalb einer Finanzgruppe systemrelevante Funktionen ausüben. Absatz 3 übernimmt inhaltlich die Bestimmung des bisherigen Artikels 131 Absatz 2 ERV und stellt klar, dass die Anforderungen generell alle Einheiten in einer Finanzgruppe auch quantitativ betreffen, welche von den Bestimmungen für systemrelevante Banken des 5. Titels der ERV betroffen sind.

Art. 124a International tätige und nicht international tätige systemrelevante Banken

Der Artikel definiert die nach Tätigkeit zu unterscheidenden systemrelevanten Banken. Bei den international tätigen SIB wird in erster Linie auf die Bezeichnung durch das FSB abgestellt, der FINMA aber die Möglichkeit eingeräumt, weitere SIB entsprechend deren Geschäftstätigkeit als international tätig zu bezeichnen. Dabei ist zu beachten, dass hauptsächlich national tätige systemrelevante Einzelinstitute einer international tätigen SIB – ungeachtet des Ausschlusses der nicht international tätigen Banken in Absatz 3 – in Anwendung der Grundsatzbestimmungen von Artikel 124 den Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel (Art. 132 f.) unterstehen.

Art. 125 Erleichterungen

Nach Absatz 1 sollen Erleichterungen ihrem Sinn und Zweck entsprechend zum Vornherein nur noch gewährt werden, wenn die Erfüllung der Eigenmittelanforderungen auf Stufe Einzelinstitut zu einer Eigenmittelausstattung führt, welche eine nicht bloss geringfügig oder vorübergehend höhere Erfüllung der konsolidiert einzuhaltenden Anforderung auf Stufe der Finanzgruppe zur Folge hätte. Schon gemäss dem bisherigen Verordnungstext war nicht die Erhöhung von Anforderungen auf Stufe Finanzgruppe die Konsequenz, sondern die aus der Erfüllung auf Einzelinstitutsstufe resultierende Kapitalausstattung der Finanzgruppe. Inwieweit Erleichterungen gewährt werden können, hat die FINMA im Einzelfall unter Beurteilung des konkreten Übertreffens der konsolidiert zu erfüllenden Anforderungen zu entscheiden.

Neu wird auf die nur sehr schwer in der Praxis umzusetzende zusätzliche Voraussetzung an die Banken verzichtet, dass diese das Ergreifen zumutbarer Massnahmen zur Vermeidung der höheren Eigenmittelanforderungen zu belegen haben (heutiger Abs. 1 Bst. b und Abs. 2).

Absatz 2 setzt die Vorgabe des Bundesrates um, nach der Erleichterungen den Einzelinstituten, die systemrelevante Funktionen einer Finanzgruppe ausüben, in Zukunft grundsätzlich nicht mehr zugänglich sein sollen. Ausnahmen sind möglich für Einzelinstitute, wenn deren Bedeutung für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe gering ist. Die „geringe“ Bedeutung kann sich zunächst in einem insgesamt sehr tiefen direkten Anteil an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe widerspiegeln, wobei ein direkter Anteil an systemrelevanten Funktionen von unter 5% als gering anzusehen ist. Bei Werten darüber hat die FINMA unter Berücksichtigung aller wesentlicher Faktoren zu entscheiden (Konzernverhältnisse, betroffener Markt, massgebliche Risiken etc.). Ins Gewicht fällt vor allem die Abhängigkeit von den übrigen Einheiten der Finanzgruppe, namentlich ob die allfällige Ablösung des Einzelinstituts von der Auslösung des Notfallplans abhängig ist oder selbständig erfolgen könnte. Der Finanzgruppe wird damit auch ein Anreiz gesetzt, so organisiert zu sein, dass nach Möglichkeit alle systemrelevanten Funktionen in einer einzigen Einheit zusammengefasst sind oder dass ex-ante separiert wird. Die Regelung stellt im Ergebnis sicher, dass die systemrelevanten Funktionen in Einheiten der Finanzgruppe angesiedelt sind, welche nicht von Erleichterungen profitieren und die somit

ohne Abstriche eine Kapitalisierung aufweisen, wie sie das Publikum auf Grund der bestehenden Regulierung erwarten darf.

Besteht die Erleichterung in einer Reduktion der Eigenmittelanforderungen, so müssen die Eigenmittelanforderungen Absatz 3 zufolge weiterhin mindestens den Basler Mindeststandards entsprechen. Sofern einem Einzelinstitut Erleichterungen gewährt werden können, sind diese im Bereich der Eigenmittelanforderungen damit neu bis auf die Basler III RWA-Anforderungen (inkl. *capital conservation buffer*) von derzeit 10.5% begrenzt. Erleichterungen im Bereich der ausgewiesenen Eigenmittel sind im Übrigen besser nachvollziehbar als andere Erleichterungen.

Bei der in Absatz 4 geregelten Offenlegung wird neu präzisiert, dass eine transparente Darstellung der gewährten Erleichterungen in einem publizierten Bericht der Finanzgruppe verlangt wird. Es soll also nicht mehr ausreichen, Einzelinstitutsaspekte mehr oder weniger versteckt auf einzig elektronisch abrufbaren Informationen im Internet darzustellen. Zur Offenlegungspflicht gehört auch, dass aus dem Geschäftsbericht ersichtlich ist, welchen quantitativen Wert die Erleichterungen haben; es soll also angegeben werden, wie sich die Eigenmittelsituation – numerisch – vor und nach der Gewährung von Erleichterungen präsentiert. Längerfristig wird dies insofern transparenter, als der Effekt einer Absenkung von Eigenmittelanforderungen sich aus der Differenz der RWA-Anforderungen des Einzelinstituts ohne und mit Erleichterungen eindeutig beziffern lässt.

Art. 125a Gesamtengagement

Die Bestimmung übernimmt den bislang in Artikel 135 ERV umschriebenen und seit dem 1. Januar 2015 geltenden Begriff des Gesamtengagements.

2.1.2 Erforderliche Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank (*Going-concern-Kapital*)

Art. 128 Grundsatz

Die Grundsatzbestimmung dieses überarbeiteten und neu betitelten Kapitels hält fest, dass SIB nach den nachfolgenden Bestimmungen besondere Anforderungen an die Eigenmittel erfüllen müssen, um in einer Stresssituation Insolvenzmassnahmen oder eine staatliche Unterstützung vermeiden zu können. Diese sog. *Going-concern*-Anforderungen haben nicht das Ziel, eine Sanierung oder Abwicklung einer Bank (Resolution) in jedem Fall zu vermeiden. Als notwendige Voraussetzung für eine geordnete Sanierung oder Abwicklung sollen SIB vielmehr dafür zusätzliche verlustabsorbierende *Gone-Concern*-Mittel bereitstellen müssen (vgl. Art. 132 f.).

Die Bemessung des erforderlichen *Going-concern*-Kapitals erfolgt wie schon heute (vgl. Art. 133 ff. und 128 ff.) an den zwei Messgrössen der Leverage Ratio (Verhältnis erforderliche Eigenmittel zu Gesamtengagement) und der risikogewichteten Quote (Verhältnis erforderliche Eigenmittel zu den risikogewichteten Aktiven; «Risk Weighted Assets»; RWA).

Art. 129 Gesamtanforderung

Absatz 1 beschreibt die Zusammensetzung der Gesamtanforderung.

Gemäss Absatz 2 soll für die Leverage Ratio die Sockelanforderung 4.5% betragen, für die RWA beträgt sie davon abgeleitet 12.86%. Laufende Arbeiten des Basler Ausschusses an den Vorgaben zur Berechnung der RWA, bei der die von den Grossbanken verwendeten internen Risikomodelle näher zum Standardansatz geführt werden sollen, lassen die Annahme einer künftigen RWA-Dichte von 35% als realistisch erscheinen. Mit dieser Kalibrierung ist – einmal eine entsprechende RWA-Dichte erreicht – auch gewährleistet, dass für die Banken grundsätzlich die Anforderungen an die RWA bindend sind und den Anforderungen an die Leverage Ratio die Funktion eines Auffangnetzes (*backstop*) zukommt. Bei der Kalibrierung

der Buckets für die beiden Grossbanken wird von den aktuellen Marktanteilen zwischen 19.5% und 19.9% sowie den bekannten institutsspezifischen Zielgrössen eines Gesamtengagements zwischen CHF 900 Mrd. und CHF 975 Mrd. ausgegangen. Diese Werte bilden den Mittelwert der für die beiden Grossbanken anwendbaren Einstufung. So wird verhindert, dass eine Bank mit einer kleinen Veränderung von Marktanteil oder Gesamtengagement bereits den „Bucket“ wechseln müsste, was die Planungssicherheit erhöht.

Nach Absatz 3 werden die SIB basierend auf dem heutigen Eigenmittelregime mit der – den Grad der Systemrelevanz abbildenden – „progressiven Komponente“ entsprechend ihrem Marktanteil und Gesamtengagement verschiedenen Stufen zugewiesen (Bucket-Ansatz; Anhang 9). Aus diesen ergeben sich die progressiven Zuschläge für die Leverage Ratio und die RWA. Das System der Zuschläge ist „konvex“ ausgestaltet, d.h. die Zuschläge steigen ab einem bestimmten Marktanteil oder Gesamtengagement steiler an. Dadurch werden die Anreize für Grossbanken gestärkt, den Grad ihrer Systemrelevanz nicht weiter zu erhöhen. Dies entspricht der internationalen Ausgestaltung des Kapitalzuschlags für global systemrelevante Banken (G-SIB Zuschlag des FSB).

Art. 130 Mindesteigenmittel und Eigenmittelpuffer

Leverage Ratio und RWA werden – analog zu den gemäss dem 3. Titel der ERV für alle Banken geltenden Eigenmittelanforderungen – in eine Mindestanforderung und eine Pufferkomponente eingeteilt. Dabei sollen die Mindesteigenmittel nach Absatz 1 bei der Leverage Ratio 3% und bei den RWA 8% betragen (was beides quantitativ dem Basel III Minimum entspricht), während nach Absatz 2 die Differenz zur Gesamtanforderung (bestehend aus Sockel und Zuschlägen) den Puffer bildet.

Die Absätze 3 und 4 regeln Voraussetzungen und Folgen bei Unterschreiten des Eigenmittelpuffers und entsprechen grundsätzlich dem heutigen Artikel 129 Absätze 3 und 4 ERV. Insbesondere soll die FINMA im Falle der nicht fristgerechten Beseitigung einer Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen notwendige (und verhältnismässige) Massnahmen anordnen. Die von der FINMA dabei anzuwendenden Regeln werden sich an den Vorgaben des Basler Ausschusses im Bereich *Capital Conservation Buffer* orientieren, welche vorsehen, dass bei Unterschreitung die Bank die Wiederherstellung des Puffers anstreben und dazu auch Massnahmen im Bereich der Gewinnrückbehaltung (Kürzung Dividenden, Stopp allfälliger Aktienrückkaufprogramme, Reduktion oder Streichung der Boni) ergreifen muss.

Art. 131 Kapitalqualität

Für die Anforderungen im *Going-concern* der Leverage Ratio soll Wandlungskapital in Form von maximal 1.5% High-Trigger-CoCos (HT-CoCos) mit Tier 1 Qualität herangezogen werden können; der Rest muss mit hartem Kernkapital (CET1) erfüllt werden. Bei der RWA können entsprechend maximal 4.3% HT-CoCos mit Tier 1 Qualität herangezogen werden.

Art. 131a Antizyklischer Puffer

Die Bestimmung entspricht dem heutigen Artikel 132 ERV. Sie gehört in dieses Kapitel, da der antizyklische Puffer nur auf dem *Going-concern*-Kapital erhoben werden soll.

Art. 131b Zusätzliche Eigenmittel

Der Grundsatz, dass die FINMA unter bestimmten Voraussetzungen von den Banken zusätzliche Eigenmittel verlangen kann (heutiger Art. 45 Abs. 4 ERV), gilt auch im Bereich der Anforderungen an systemrelevante Banken und wird neu explizit im 5. Titel erwähnt. Dabei ist mit Blick auf Systemrisiken insbesondere Artikel 45 Buchstabe b ERV zu berücksichtigen. Die FINMA kann auch die Höhe der Anforderungen an sich belassen, jedoch eine bessere Kapitalqualität (insb. CET1) verlangen. Die FINMA hat heute schon mit Individualverfügungen Anforderungen gestellt, welche Systemrisiken erfassen und bis zu einer allfälligen Überprüfung durch die FINMA weitergelten.

2.1.3 Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel

Mit den Regeln des neu formulierten 4. Kapitels über die *Gone-Concern*-Anforderungen («Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel») werden internationale Regulierungsbemühungen insbesondere des FSB aufgenommen, die in ihrer Gesamtheit darauf abzielen, sowohl die Wahrscheinlichkeit als auch die Auswirkungen einer Abwicklung für SIB zu minimieren. Während die Wahrscheinlichkeit durch höhere *Going-concern*-Anforderungen reduziert werden kann, werden mit *Gone-concern*-Anforderungen die Voraussetzungen für eine ordentliche Sanierung oder Abwicklung (Resolution) von SIB geschaffen.

Art. 132 Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel der international tätigen systemrelevanten Banken

International tätige systemrelevante Banken müssen dauernd zusätzliche Mittel halten, um eine allfällige Sanierung und Abwicklung nach dem Elften und Zwölften Abschnitt des Bankengesetzes sicherzustellen (Abs. 1). Die Höhe der *Gone-concern*-Anforderungen soll nach Absatz 2 für die international tätigen systemrelevanten Banken die *Going-concern*-Anforderungen spiegeln. Somit betragen (gegenwärtig für CS und UBS) – entsprechend dem für das *Going-concern* geltenden Sockel und den Zuschlägen nach Artikel 129 – im *Gone-concern* die Leverage Ratio-Anforderungen neu 5% und die RWA-Anforderungen neu 14.3%. Im Falle der Unterschreitung und einer nicht fristgerechten Beseitigung soll die FINMA notwendige (und verhältnismässige) Massnahmen anordnen.

Nach Absatz 3 sollen die Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel vollständig in Form von *Bail-in*-Instrumenten erfüllt werden können. Bei diesen handelt es sich um Forderungen gegenüber der Bank, die gemäss den Ausgabebedingungen von der FINMA bei drohender Insolvenz der Bank in einem formellen Prozess der Sanierung beschrieben und/oder in Eigenkapital umgewandelt werden können (vgl. dazu auch Kapitel 2.3).

Die Beibehaltung von Wandlungskapital in Form von sog. Low-Trigger-CoCos (LT-CoCos) als Bestandteil zur Erfüllung der *Gone-concern*-Anforderungen soll nach Absatz 4 weiterhin (wie bisher zur Erfüllung der Anforderungen der progressiven Komponente) möglich, aber nicht zwingend sein. Dies soll zu einer Reduktion der quantitativen Anforderungen (im Vergleich zu den *Bail-in*-Instrumenten) führen, da die Kapitalqualität insgesamt als höher zu bewerten ist. Die höhere Werthaltigkeit im Resolutionsfall von LT-CoCos gegenüber *Bail-in-Bonds* ergibt sich aus den höheren Anforderungen an die Ursprungslaufzeit, der zwingenden Nachrangigkeit, dem früheren und flexibler festlegbaren Zeitpunkt der Verlusttragung (insbesondere unabhängig von einer Sanierung) und dem Umfang der Verlusttragung von zwingend 100% im Fall des Zeitpunkts drohender Insolvenz (PONV). Unter Anwendung eines Anrechnungsverhältnisses LT-CoCos zu *Bail-in*-Instrumenten von 2 zu 3 können die LR-Anforderungen um max. 1.0% und die RWA-Anforderungen um max. 2.86% reduziert werden. In Absatz 4 wird auch eine materielle Änderung vorgenommen, als für systemrelevante Banken in Zukunft der tiefe Trigger neu bei 5.125% CET1 definiert wird. Entsprechend dieser Anhebung wird in Artikel 148b eine Übergangsbestimmung notwendig. Zudem kann theoretisch neu auch wieder Tier 2 (ohne Kapitaltrigger) zur Erfüllung vorgehalten werden, da dieses gegenüber *Bail-in*-Instrumenten als höherwertig anzusehen ist.

Nach Absatz 5 können bei einer Übererfüllung der *Going-concern*-Anforderungen Kapitalinstrumente – soweit dies internationalen Anforderungen entspricht – mit CET1- oder Tier 1-Qualität zur Erfüllung herbeigezogen werden. Diese dürfen jedoch nicht gleichzeitig im *Going-concern* (respektive im Puffer) angerechnet werden.

Art. 133 Rabatte

Die Bestimmung übernimmt die bisher geltenden Regeln hinsichtlich der Erleichterungen für Massnahmen der globalen Sanier- und Liquidierbarkeit von Artikel 131 Absatz 3 Buchstabe c sowie Absatz 4 und 5 ERV. Zur besseren Unterscheidung zu den Erleichterungen nach Arti-

kel 125 soll hier künftig der Begriff des Rabatts verwendet werden (womit in Art. 65 BankV eine entsprechende Anpassung zu erfolgen hat). Die Rabatte unter diesem Titel sollen an strenge Vorgaben geknüpft bleiben (keine Automatismen). Zudem darf die Höhe der zusätzlichen Mittel unter Berücksichtigung der Rabatte weder 3% der Leverage Ratio noch 8.6% der RWA unterschreiten. Die Herabsetzung darf allerdings nicht dazu führen, dass die internationalen Standards unterschritten werden. Da die TLAC-Mindestanforderungen ab dem 1. Januar 2022 von 6% auf 6.75% (LR) sowie von 16% auf 18% (RWA) ansteigen, hat dies zur Folge, dass ab 2022 die Höhe der zusätzlichen Mittel unter Berücksichtigung der Rabatte die Werte 3.75% (LR) sowie 10% (RWA) nicht unterschreiten darf. Die Beurteilung der bereits umgesetzten Restrukturierungsmassnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit (wie insb. die Schaffung einer ex-ante separierten Schweizer Einheit) und die Festsetzung der daraus resultierenden Höhe der Rabatte erfolgt bankspezifisch durch die FINMA.

2.1.4 Besondere Risikoverteilungsvorschriften

Art. 136 Abs. 1 und 2 Bst. a

Es müssen jeweils die einschlägigen Referenzierungen angepasst werden. Dies bedeutet für Absatz 1 eine Bezugnahme auf die «Anforderungen an die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel» (statt auf die progressive Komponente) sowie für Absatz 2 Buchstabe a ein Verweis auf die «erforderlichen Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank», d.h. insbesondere auf die Artikel 130, 131a und 131b ERV (statt auf Art. 128 und 129 ERV). Damit ist klargestellt, dass allenfalls zur Erfüllung von *Gone-concern*-Anforderungen gestelltes hartes Kernkapital weder als Basis der Prozentsatzberechnung berücksichtigt wird, noch als freies anrechenbares hartes Kernkapital qualifiziert.

2.2 Kategorisierung der Banken

Art. 41 Abs. 1 Bst. c und c^{bis}

Die Erweiterung des antizyklischen Puffers um einen internationalen Teil gemäss Artikel 44a zieht eine Ergänzung bei der Zusammensetzung der erforderlichen Eigenmittel nach sich.

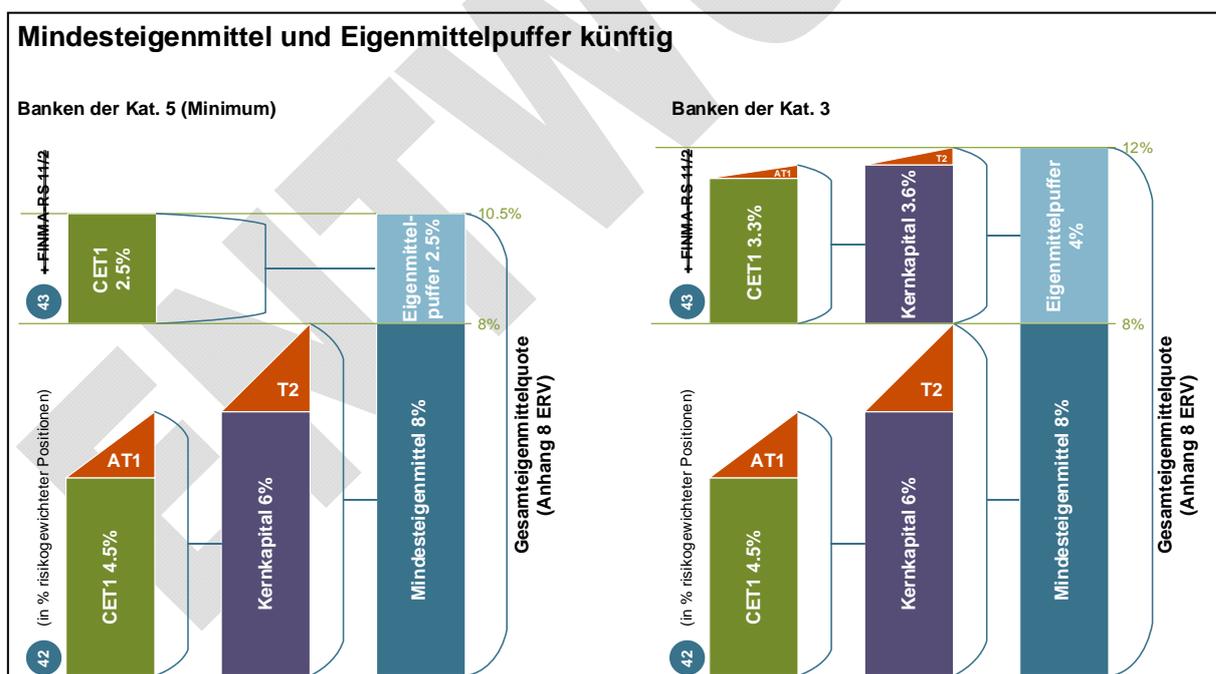
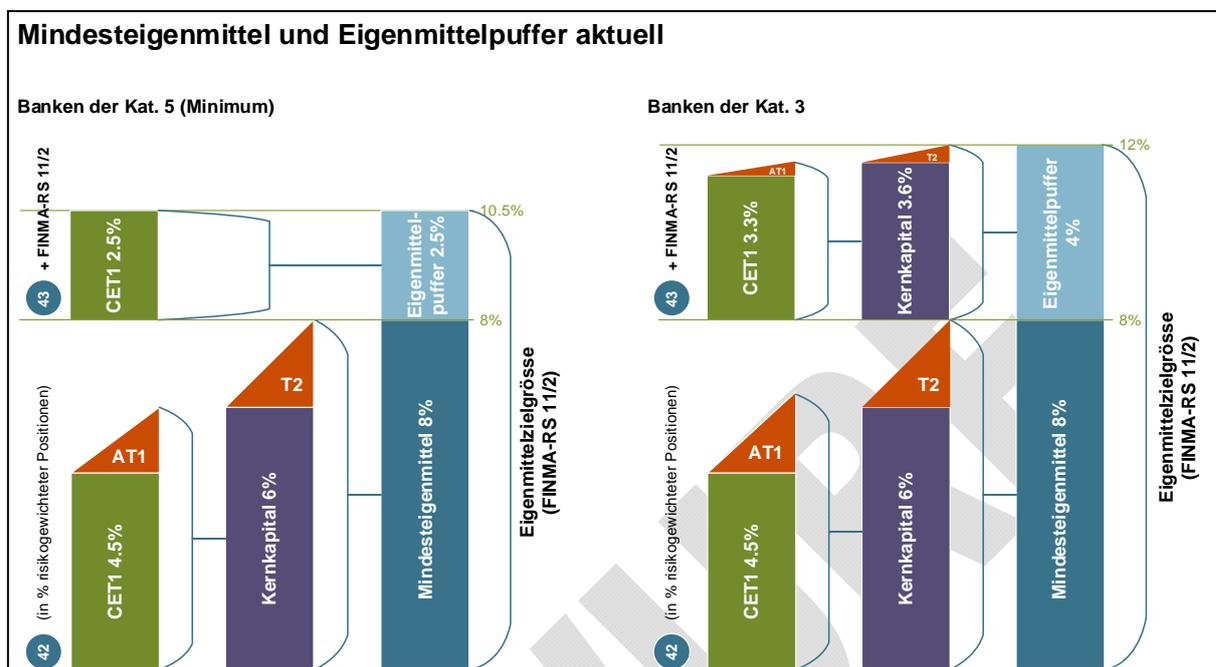
Art. 42 Abs. 1

Die Bankkategorien haben über die Eigenmittelanforderungen hinaus Bedeutung (bspw. hinsichtlich Liquidität oder im Prüfwesen), so dass die spezifisch die Eigenmittel regelnde ERV nicht die geeignete Verordnung ist, um die Definition der Kategorien zu verankern. Für die von der Motion 12.3656 geforderte Regelung auf Verordnungsstufe bietet sich die Bankenverordnung an (siehe hinten zu Art. 2 Abs. 2 und Anhang 3 BankV). Sachgerecht ist es hingegen, die Eigenmittelanforderungen der Banken in der ERV festzulegen. Soweit ERV und BankV entsprechend bisherige Inhalte des FINMA-RS 2011/2 aufnehmen, wird das Rundschreiben 2011/2 anzupassen sein. Die Begriffe der Gesamtkapitalquote, der CET1-Quote sowie der Kernkapitalquote werden entfernt, da sie für Artikel 42 nicht notwendig sind.

Art. 43 Abs. 1 sowie Anhang 8

In Artikel 43 wird der nach Bankkategorie differenzierte Eigenmittelpuffer definiert. Dieser Puffer setzt sich zusammen aus dem bisherigen Eigenkapitalpuffer von 2.5% aus hartem Kernkapital (Art. 43) und den bis anhin unter Artikel 45 Absätze 1–3 je nach Kategorie zu haltenden «zusätzlichen» Eigenmitteln in hartem Kernkapital, zusätzlichem Kernkapital und Ergänzungskapital. Nach diesem Ansatz besteht also der Eigenmittelpuffer aus den bisherigen 2.5% hartem Kernkapital sowie aus den hinsichtlich Kapitalqualität teilweise weniger anforderungsreichen Pufferkomponenten nach dem bisherigen Artikel 45 Absätze 1–3. Die konkreten Anforderungen nach Bankkategorie sind in Anhang 8 dargestellt. Der Eigenmittel-

puffer nach Artikel 43 sowie die Mindesteigenmittel nach Artikel 42 ergeben zusammen die „Gesamteigenmittelquote“ (bis anhin „Eigenmittelzielgrösse“) und lassen sich schematisch am Beispiel der Bankkategorien 5 (Minimum) und 3 wie folgt darstellen:



Materiell ändert sich für die Banken damit nichts. Es wird jedoch klargestellt, dass die Anforderungen nach dem bisherigen Artikel 45 Absätze 1–3 auch Pufferanforderungen sind. Wird der Eigenmittelpuffer unterschritten, hat die FINMA aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen. Sie kann dazu wie bislang im massgeblichen Rundschreiben geeignete Interventionschwellen definieren. Für systemrelevante Banken gelten die Bestimmungen nach dem 3. Titel der ERV grundsätzlich ebenfalls, sie haben aber auch die (höheren) Bestimmungen des 5. Titels einzuhalten.

Art. 44a Erweiterter antizyklischer Puffer

Um zu gewährleisten, dass antizyklische Kapitalpuffer dem Risiko, das ein übermässiges Kreditwachstum für den Bankensektor mit sich bringt, angemessen Rechnung tragen, sollten Banken mit einer grossen Bilanzsumme oder einem hohen Auslandengagement bei der Berechnung ihres antizyklischen Kapitalpuffers auch ein übermässiges Kreditwachstum im Ausland mit einbeziehen. Damit wird eine Anforderung aus Basel III umgesetzt (§§ 142 ff.). Bilden Banken in Zeiten eines hohen Wachstums an Krediten und sonstigen Kategorien von Vermögenswerten im Ausland mit erheblichen Auswirkungen auf das Risikoprofil dieser Banken keine ausreichende Eigenmittelbasis, die in schwierigen Zeiten die Absorption von Verlusten ermöglicht, so können negative Wechselwirkungen („spill over effects“) dazu führen, dass eine erodierende Eigenmittelbasis bei Eintritt von Verlusten im Ausland auch eine destabilisierende Wirkung auf den Schweizer Bankensektor hat.

Gemäss Absatz 1 beträgt die Schwelle bei der Bilanzsumme CHF 250 Mrd. Eine alternative Schwelle setzt bei einem Gesamtengagement im Ausland von mindestens CHF 25 Mrd. ein. Verglichen mit der Umsetzung von Basel III in den USA – wo die Schwelle beim Auslandengagement bereits bei USD 10 Mrd. einsetzt – liegt die Schwelle demnach höher. Für die Berechnung des Puffers ist Absatz 2 zufolge – im Einklang mit Basel III – einzig das eigenmittelunterlegte Engagement im ausländischen privaten Nichtbankensektor ausschlaggebend (i.e. „private sector credit exposures including non-bank financial sector exposures“). Eigenmittelunterlegte Kreditrisiken gegenüber dem öffentlichen Sektor und gegenüber Banken sind explizit ausgeschlossen. Der erweiterte antizyklische Kapitalpuffer berechnet sich als Quote, die für antizyklische Kapitalpuffer in den Ländern gelten, in denen die Kreditrisikopositionen belegen sind (Abs. 2 und 3). Der Kreis der zu berücksichtigenden Rechtsordnungen ist dabei auf die Staaten des Basler Ausschusses beschränkt. Der Basler Ausschuss führt ein Register aller Entscheide, Quoten und sonstigen Vorgaben zu antizyklischen Kapitalpuffern in allen Mitgliedsstaaten. Die auf dieser Website⁸ aufgeschalteten Entscheide und Quoten sind für die betroffenen Banken verbindlich. Dabei berechnet sich die Höhe des Kapitalpuffers als gewichteter Durchschnitt derjenigen Quoten der antizyklischen Kapitalpuffer, die in den Mitgliedstaaten des Basler Ausschusses gelten, in denen die massgeblichen Kreditpositionen der Bank belegen sind. Die Gewichtung der Quoten für den jeweiligen Mitgliedstaat entspricht der gesamten Kreditrisiko-Eigenkapitalanforderung für Kreditengagements gegenüber dem privaten Nichtbankensektor in diesem Staat, dividiert durch die gesamte Kreditrisiko-Eigenkapitalanforderung der Bank für Kreditengagements gegenüber dem privaten Nichtbankensektor in allen Ländern. Die Höhe beträgt jedoch maximal 2.5% der gesamten gewichteten Positionen, wobei ein nach Artikel 44 zu haltender antizyklischer Puffer anrechenbar ist. Der Ausdruck „Kreditrisiko“ bezieht sich auf alle Kreditrisiken, die mit Eigenmitteln zu unterlegen sind, und beinhaltet für die Zwecke des antizyklischen Kapitalpuffers auch die entsprechenden risikogewichteten Eigenmittelanforderungen im Handelsbuch für das spezifische Risiko, die sogenannte *Incremental Risk Charge* (maximale Wertminderung der Zinsinstrumente in Bezug auf Ausfall- und Migrationsrisiken) und Verbriefungen.

Absätze 4 und 5 halten fest, dass die Festlegung des antizyklischen Kapitalpuffers in der Schweiz nach dem Verfahren von Artikel 44 erfolgt. Ein nach Artikel 44 Absatz 3 auf bestimmte Kreditpositionen beschränkter antizyklischer Kapitalpuffer ist für den erweiterten antizyklischen Puffer nicht zu berücksichtigen, weder zur Berechnung noch punkto Anrechenbarkeit. Im Übrigen gilt Absatz 6 zufolge Artikel 43 Absatz 2 und 3 sinngemäss.

Die FINMA wird die technischen Ausführungsbestimmungen erlassen. Insbesondere wird die FINMA festlegen, welchem Land ein Kreditengagement bzw. Kreditrisiko zuzuordnen ist. Dabei sollte grundsätzlich auf den letztlichen Schuldner („ultimate obligor“) abgestellt werden.

⁸ www.bis.org > Monetary & financial stability > Basel Committee on Banking Supervision > Implementation > Countercyclical capital buffer (CCyB)

Art. 45 Zusätzliche Eigenmittel

Da die bislang in den Absätzen 1–3 dieser Bestimmung geregelten «zusätzlichen» Eigenmittel nunmehr im Eigenmittelpuffer gemäss Artikel 43 und Anhang 8 enthalten sind, bleibt in diesem Artikel nur noch Absatz 4 bestehen, der die besonderen Umstände für «weitere» Eigenmittel nennt, die die FINMA von einer Bank im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen verlangen kann.

2.3 **Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen („Bail-in-Bonds“)**

In Übereinstimmung mit den Vorgaben des FSB zu TLAC werden die zur Erfüllung von *Go-ne-concern*-Anforderungen hauptsächlich vorgesehenen *Bail-in-Bonds* definiert. Mit der Ausgabe solcher speziell auf eine Verlusttragung im Sanierungsfall ausgerichteter Schuldinstrumente sollen international tätige SIB standardisierte Verpflichtungen aufbauen, welche nach den Eigenmitteln und vor den übrigen Verpflichtungen Verluste tragen sollen.

Art. 126 *Sachüberschrift*

Die Sachüberschrift wird zur besseren Abgrenzung von Wandlungskapital gegenüber den in diesem Kapital neu aufgenommenen Schuldinstrumenten angepasst.

Art. 126a Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen

Zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen ausgegebene Schuldinstrumente, die sog. *Bail-in-Bonds*, stellen nicht regulatorisches Kapital dar. Sie sollen daher auch nicht mit dem anrechenbaren Wandlungskapital (CoCos) nach Artikel 126 vermischt werden. Während die CoCos bei Unterschreiten eines Kapitaltriggers oder im Zeitpunkt der drohenden Insolvenz nach einem vertraglich vorbestimmten Mechanismus wandeln oder durch Forderungsreduktion die Bank stärken, werden *Bail-in-Bonds* erst verlusttragend in der Sanierung und auf Anordnung der FINMA, welche konkret den Grad der Verlusttragung zu bestimmen hat.

Die neue Bestimmung sieht vor, dass *Bail-in-Bonds* insbesondere die folgenden wesentlichen Voraussetzungen zu erfüllen haben. Sie:

- müssen voll einbezahlt sein, dürfen keine vorzeitige Kündigung durch den Gläubiger vorsehen und können vor Verfall nur mit Genehmigung der FINMA zurückbezahlt werden (Abs. 1 Bst. a, f und k);
- sollen im Interesse der Rechtssicherheit aus der Schweiz ausgegeben werden (Abs. 1 Bst. b);
- sollen aus dem gleichen Grund unter Schweizer Recht und mit Schweizer Gerichtsstand ausgegeben werden (Abs. 1 Bst. c).
- sind entsprechend dem von der Schweiz für die Sanierung von systemrelevanten G-SIB bevorzugten „single point of entry“ von der obersten Konzerngesellschaft zu emittieren (Abs. 1 Bst. d); bis zur voraussichtlichen Befreiung der Zinsen aus *Bail-in-Bonds* von der schweizerischen Verrechnungssteuer (1.1.2017) kann mit Genehmigung der FINMA alternativ auch aus einer speziellen Gruppengesellschaft emittiert werden;
- müssen gegenüber den übrigen Forderungen nachrangig sein (Abs. 1 Bst. e), wobei die Nachrangigkeit vertraglich, statutarisch oder strukturell sichergestellt werden kann;
- dürfen nicht verrechenbar, besichert oder garantiert sein in einer Art und Weise, welche die Verlusttragung im Zeitpunkt des Entscheides der FINMA zeitlich verzögert oder betragsmässig mindert (Abs. 1 Bst. g);

- müssen eine vertragliche Bestimmung enthalten, wonach die jeweiligen Gläubiger die Kompetenz der FINMA zu Sanierungsmassnahmen betreffend ihre Forderung zustimmend zur Kenntnis genommen haben (Abs. 1 Bst. h);
- dürfen keine Elemente eines Derivatgeschäfts enthalten (Abs. 1 Bst. i);
- dürfen keine Eigenfinanzierung der ausgebenden Bank darstellen (Abs. 1 Bst. j; analog Art. 20 ERV).

Absatz 2 stellt klar, dass die Qualität von *Bail-in-Bonds* nicht auf öffentlich oder privat platzierte Anleihen beschränkt ist und dass das gleiche Resultat auch mittels eines Darlehens erreicht werden kann.

Art. 127 Sachüberschrift

Die Sachüberschrift stellt klar, dass hier die Anrechenbarkeit von Wandlungskapital geregelt wird; die Anrechenbarkeit für *Bail-in*-Kapital ist im neuen Artikel 127a aufgenommen.

Art. 127a Anrechenbarkeit von Bail-in-Bonds

Absatz 1 hält fest, dass für *Bail-in-Bonds* eine Restlaufzeit von über einem Jahr zur Anrechnung genügt. Insofern ist diese Bestimmung liberaler als diejenigen zur sog. „Amortisation“, d.h. der teilweisen Nichtanrechnung von Tier 2-Kapital, je näher der Rückzahlungszeitpunkt kommt. Andererseits gestattet die gängige Praxis zu Tier 2-Kapital den Banken, die Amortisation bei der Anrechnung durch das Eingehen von Kündigungsoptionen zu vermeiden. Eine Restlaufzeit von über 5 Jahren erfordert beim Tier 2-Kapital keine Amortisation, selbst wenn die Bank noch über Kündigungsoptionen verfügt, welche faktisch die Laufzeit verringern können. Im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Verweis auf die „Voraussetzungen von Artikel 126a“ ist zudem die Übergangsbestimmung von Artikel 148e zu beachten.

Absatz 2 soll sicherstellen, dass es bei einem gleichzeitigen Auslaufen von *Bail-in*-Instrumenten nicht zu einem für die Stabilität der Bank gefährlichen „Klippensturz“-Effekt (*cliff effect*) kommt. Insbesondere dürfen in der Regel nicht mehr als 15% der *Bail-in*-Instrumente, welche zur Erfüllung der *Gone-concern*-Anforderungen angerechnet werden, innerhalb eines Jahres auslaufen.

Absatz 3 gestattet es einer Bank, Verpflichtungen aus Tier 2-Instrumenten, welche durch die Amortisation nicht mehr als regulatorisches Kapital angerechnet werden können, so lange als *Bail-in* Verpflichtung anzurechnen, als die Laufzeit über einem Jahr ist (Art. 127a Abs. 1).

Mit Absatz 4 soll schliesslich aus übergeordneter Warte der Finanzstabilität in der Schweiz garantiert werden, dass systemrelevante Schweizer Banken keine *Bail-in-Bonds* von anderen systemrelevanten Banken halten. Absatz 4 stärkt in diesem Sinne das bisher in Rz 78 des FINMA-RS 2013/1 «Anrechenbare Eigenmittel Banken» enthaltene Verbot für systemrelevante Banken, Wandlungskapital anderer Banken zu halten. Zusätzlich wird neu ein Verbot des Haltens von *Bail-in-Bonds* unter schweizerischen oder ausländischen systemrelevanten Banken aufgenommen. Bei international tätigen SIB ist dabei auf die Bezeichnung durch das FSB abzustellen, während im Übrigen die FINMA technische Ausführungsbestimmungen erlassen kann.

2.4 Übergangsbestimmungen

2.4.1 Bisherige Übergangsbestimmungen

Art. 143

Artikel 143 ist zeitlich obsolet und kann aufgehoben werden.

Art. 144

Artikel 144 kann ebenfalls aufgehoben werden, da die Banken den Eigenmittelpuffer unter Einbezug der bis anhin unter Artikel 45 Absätze 1–3 je nach Kategorie zu haltenden «zusätzlichen» Eigenmittel (siehe Erläuterungen zu Art. 43 sowie Anhang 8 ERV) bereits aufgebaut haben (vgl. zum Zusammenspiel der Puffer nach altem Art. 43 und Art. 45 Abs. 1 „Kommentar zur Totalrevision der Eigenmittelverordnung (ERV)“ vom 20. Juni 2012, Abschnitt 5.5).

Art. 145–147

Von den weiteren bisherigen Übergangsbestimmungen hat sich Artikel 145 zur Basisanforderung für systemrelevante Banken in zeitlicher Hinsicht bereits erledigt, als seit dem 1. Januar 2015 bereits die volle Basisanforderung umgesetzt ist.

Etwas anders verhält es sich mit den Artikeln 146 und 147: Hier war noch bis Ende 2018 je ein Übergangsregime vorgesehen, welches nun aber durch die Revision obsolet wird. Für die Revision werden neue Übergangsbestimmungen gelten (Art. 148b ff.).

Art. 148a

Die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 30. April 2014 ist ebenfalls aus zeitlichen Gründen redundant, weshalb auch sie aufgehoben werden kann.

2.4.2 Neue Übergangsbestimmungen

Art. 148b Kapitalqualität

Absatz 1 statuiert für heute bestehende HT-CoCos mit Tier 2-Qualität, die unter den neuen Anforderungen nicht mehr als an die *Going-concern*-Anforderungen anrechenbar ausgegeben werden können, eine *Grandfathering*-Klausel für die Dauer ihrer Laufzeit respektive bis zum Zeitpunkt des ersten Kapitalabrufs („first call“), jedoch bis längstens Ende 2019. Bis dahin können sie wie HT-CoCos mit Tier 1-Qualität angerechnet werden. Gleiches gilt für heute bestehende LT-CoCos mit Tier 1-Qualität, die unter den neuen Anforderungen nicht mehr als an die *Going-concern*-Anforderungen anrechenbar ausgegeben werden können. Schliesslich wird klargestellt, dass zur Erfüllung der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel des 4. Kapitels alle CoCos bis zu einem Jahr vor Ablauf der Laufzeit anrechenbar bleiben. Damit wird bewusst Druck von den Banken genommen, bestehende Kapitalinstrumente allenfalls „regulatory calls“ zu unterwerfen, als deren Anrechnung im Grossen und Ganzen dem der bisherigen Verordnung entspricht und sie den *Bail-in-Bonds* aus regulatorischer Sicht grundsätzlich „überlegen“ sind.

Absatz 2 ist notwendig geworden dadurch, dass der tiefe Trigger von Wandlungskapital in Artikel 132 Absatz 4 neu auf 5.125% CET1 festgelegt wird, ein Prozentsatz, welcher als Mindesttrigger von zusätzlichem Kernkapital international verbindlich ist. Mit der Übergangsbestimmung wird die Weiteranrechnung von LT-CoCos mit einem Auslösungssatz von 5% CET1 gesichert.

Art. 148c Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank

Art. 148d Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel

Im Rahmen der Übergangsvorschriften der Artikel 148c und 148d wird als neuer Startpunkt im Wesentlichen die Anforderung übernommen, wie sie im Jahre 2016 ansonsten gegolten hätte. Bei einer Gleichsetzung der aktuellen Basisanforderung und des aktuellen Eigenmittelpuffers resultiert in deren Summe von 10.75% RWA (4.5% und 6.25%) die Minimalanforderung für die neu mit Eigenmitteln zur ordentlichen Weiterführung der Bank bezeichnete Anforderung. Die neue Anforderung an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel startet für die beiden international tätigen Grossbanken gemäss Artikel 148d Absatz 1 mit 3.5% RWA auf

einer einheitlichen Höhe.⁹ In etwa entspricht dieser Wert einer aufgrund des aktuellen Progressionssatzes zu erfüllenden Anforderung gemäss bisherigem Artikel 147 Buchstabe d ERV von 75% des vollständigen Satzes im Jahre 2016.

Artikel 148c beginnt demnach am 1. Juli 2016 auf dem Niveau, wie es der Summe von Artikel 145 und 146 ERV nach bisherigem Recht entsprochen hätte, und Artikel 148d am 1. Juli 2016 auf dem Niveau, wie es der Anforderung des bisherigen Artikels 147 ERV entsprochen hätte.

Dabei sollen jeweils von der Mindestanforderung bei Inkrafttreten bis zur vollständigen Umsetzung am 1. Januar 2019 die Anforderungen „*Going-concern*“ und „*Gone-concern*“ graduell in 4 Schritten erhöht werden.

Art. 148e Vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... ausgegebene Bail-in-Bonds

Bail-in-Bonds sollen grundsätzlich in der Schweiz sowie unter Schweizer Recht und mit Schweizer Gerichtsstand ausgegeben werden (Art. 126a Abs. 1 Bst. b und c). Erfüllen solche vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Änderung emittierten Kapitalinstrumente diese Voraussetzungen nicht, können sie von der FINMA für G-SIB zur Erfüllung ihrer Anforderungen gemäss Artikel 132 ERV gleichwohl angerechnet werden lassen.

Art. 148f Erweiterter antizyklischer Puffer

Die Einführung der internationalen Komponente des antizyklischen Puffers wird stufenweise vorgesehen, indem die Höhe erst ab 2019 maximal 2.5% der gesamten gewichteten Positionen betragen kann (vgl. Art. 44a).

3 Erläuterungen zu den Änderungen anderer Erlasse

3.1 Bankenverordnung vom 30. April 2014¹⁰

Art. 2 Abs. 2 und Anhang 3

Die Definition der Kategorien 1-5 soll anhand der bisherigen Kriterien gemäss FINMA-Rundschreiben 2011/2 neu in der Bankenverordnung erfolgen. Anhang 3 enthält die für die Kategorisierung der Banken massgeblichen Kriterien mit den entsprechenden Werten. Er übernimmt den Inhalt des FINMA-Rundschreibens 2011/2, wobei zur Klarstellung statt dem im Anhang des Rundschreibens verwendeten Begriff «Erforderliche Eigenmittel» der Begriff «Mindesteigenmittel» (Art. 42 ERV) verwendet wird.

Art. 60 Abs. 3 und 69 Abs. 3

Die Bestimmung führt Fristen ein, binnen derer die Notfallplanung systemrelevanter Banken umzusetzen sind. Es kann auf die Erläuterungen vorne unter Ziffer 1.3.1 (a. E.) verwiesen werden.

Art. 61 Abs. 2

Die verbesserte globale Abwicklungsfähigkeit stellt sich eher als ein Prozess dar, an dem die Bank kontinuierlich arbeiten muss und der in erster Linie durch die FINMA sowie durch die Mitglieder des bankspezifischen Crisis Management College der hauptsächlich involvierten Aufsichtsbehörden und Zentralbanken laufend begleitet und beurteilt wird. Eine formelle zeitliche Befristung ist daher wenig zielführend. Es besteht insofern ein enger Sachzusammenhang mit dem Schweizer Notfallplan, als dessen erfolgreiche Umsetzung von der globalen

⁹ Auch wenn die Anforderungen des bisherigen Progressionssatzes von CS und UBS gegenwärtig nicht identisch sind.

¹⁰ SR 952.02

Abwicklungsfähigkeit in grossem Masse abhängt (wie etwa mittels Schaffung einer ex-ante separierten Schweizer Einheit). Die globale Abwicklungsfähigkeit bildet deshalb Teil der Prüfung des Schweizer Notfallplans, soweit sie für dessen Umsetzung relevant ist.

Art. 63 Abs. 2 Bst. a und Art. 65

Die Änderungen bestehen aus formellen Anpassungen, die sich aus der ERV-Änderung ergeben. Der in Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b vorgesehene Verweis auf Artikel 130 Absatz 1 ERV erfasst auch die jeweilige Kapitalqualität gemäss Artikel 131 Buchstabe a Ziffer 1 sowie Buchstabe b Ziffer 1 ERV. Insofern als auf Mindesteigenmittelanforderungen gemessen an der Leverage Ratio Bezug genommen wird, ist auch eine materielle Verschärfung gegeben.

3.2 Finanzmarktinfrastukturverordnung vom 25. November 2015¹¹

Art. 48 Abs. 1 und 56 Abs. 1

Da die bislang in Artikel 45 Absätze 1–3 ERV geregelten Eigenmittelkomponenten nunmehr im Eigenmittelpuffer gemäss Artikel 43 und Anhang 8 ERV enthalten sind, bleibt in Artikel 45 ERV nur noch Absatz 4 bestehen. In Artikel 48 Absatz 1 und 56 Absatz 1 FinfraV müssen daher die Verweise entsprechend angepasst werden.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf Bund und Behörden

Die regulatorischen Änderungen reduzieren das finanzielle Risiko für die öffentliche Hand, insbesondere die SNB und den Bund, da die Stabilität systemrelevanter Finanzinstitute mittel- und langfristig gestärkt wird und die Wahrscheinlichkeit eines mit hohen Ausgaben verbundenen staatlichen Eingriffs weiter sinkt. Die höhere Stabilität führt auch zu einer geringeren Schwankungsbreite der Einnahmen und Ausgaben und trägt damit ebenfalls zur Planungssicherheit der Finanzpolitik bei.

4.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und einzelne Akteure

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den neuen Kapitalvorschriften für systemrelevante Banken in der Schweiz zeigt, dass durch die verbesserte Widerstandsfähigkeit der betroffenen Banken die Risiken für die Steuerzahler weiter deutlich reduziert werden. Gleichzeitig wird dadurch die Stabilität des Finanzsystems insgesamt gestärkt. Dies ist für die Schweiz aufgrund des im internationalen Vergleich verhältnismässig grossen Bankenplatzes besonders von Bedeutung, da die Kosten einer Bankenkrise speziell hoch sein dürften. Die verbesserte Finanzstabilität ist letztlich auch ein Vorteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz als Ganzes.

Es sind insgesamt keine substantiellen negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten. Dazu trägt unter anderem die angemessene Übergangsfrist für die Einhaltung der neuen Kapitalvorschriften bis Ende 2019 bei. Wie die Erfahrungen im In- und Ausland mit den seit der Finanzkrise verschärften Kapitalvorschriften für Banken zudem gezeigt haben, sind die ex-post festgestellten negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum gar noch geringer als sie ex-ante erwartet wurden. Jene Länder, welche die Bankenreform und Stärkung der Eigenmittelbasis schneller vorangetrieben haben (z.B. USA, Schweiz), sind sogar seit der Finanzkrise eher schneller gewachsen. In der Schweiz deuten die seit der Inkraftsetzung des TBTF-Pakets im Jahr 2012 gemachten Erfahrungen darauf hin, dass die neue Regulierung die gesamte inländische Kreditvergabe nicht eingeschränkt hat. Die Arbeitslosigkeit ist ebenfalls auf international tiefem Niveau geblieben. Es haben hingegen gewisse kleinere Verschiebungen in den Marktanteilen stattgefunden.

¹¹ SR ...

Um die neuen Kapitalanforderungen zu erfüllen, müssen die beiden international tätigen Grossbanken bis Ende 2019 Kapital aufbauen respektive hauptsächlich zusätzliche verlustabsorbierende Mittel aufnehmen. Die Übergangsfrist bis Ende 2019 ist dabei grosszügig ausgelegt, so dass die Grossbanken die geforderte *Going-concern*-Leverage-CET1-Ratio erreichen können, ohne neue Eigenmittel emittieren zu müssen. Um die *Going-concern*-Anforderungen insgesamt zu erfüllen, müssen die Grossbanken hingegen weiteres CET1-Kapital aufbauen (beispielsweise durch eine zurückhaltende Dividendenpolitik) oder High-Trigger-CoCos ausgeben. Der von den Grossbanken geschätzte (CET1-)Kapitalbedarf zur Erfüllung der neuen *Going-concern*-Anforderungen ist für UBS und CS aus heutiger Warte in der Grössenordnung von zwischen 3 und 6 Mrd. Franken. Die inlandorientierten systemrelevanten Banken erfüllen die *Going-Concern* Anforderungen bereits heute, sowohl risikogewichtet als auch bezüglich der Leverage-Ratio.

Die *Gone-concern*-Anforderungen der beiden G-SIBs werden – soweit die Banken nicht bereits mit der Aufnahme solcher Mittel begonnen haben – hauptsächlich mittels einer Ablösung von Fremdmitteln in den Banken durch *Bail-in-Bonds* auf Stufe der Holding-Gesellschaften erfolgen. Dabei werden in einem gewissen Umfang höhere Refinanzierungskosten anfallen, welche allerdings merklich unter den Kosten regulatorischer Eigenmittel im engeren Sinne liegen.

Mittel- bis längerfristig sollten die höheren Kapitalvorschriften zum Erhalt oder zur Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes beitragen. Die aufgrund der hohen politischen und wirtschaftlichen Stabilität bereits guten Voraussetzungen für einen international tätigen Finanzplatz werden potentiell weiter verbessert. Dies gilt besonders für das stark auf Vertrauen basierende Vermögensverwaltungsgeschäft.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Bestimmungen stützen sich auf die entsprechenden Bestimmungen im Bankengesetz, namentlich auf die dortigen Artikel 4, 9 und 10.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Verordnungsänderungen enthalten keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen.

6 Inkrafttreten

Die Verordnungsänderungen sollen auf den 1. Juli 2016 in Kraft treten.