



11. Mai 2016

**Bericht des
Eidgenössischen Finanzdepartements
über die Anhörung zu Änderungen
der Eigenmittelverordnung und
der Bankenverordnung
(Eigenmittelanforderungen Banken –
Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)**

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
1.1	<i>Going-concern</i>-Anforderungen	3
1.2	<i>Gone-concern</i>-Anforderungen	3
1.3	Kategorisierung.....	3
1.4	<i>Bail-in-Bonds</i>.....	4
2	Anhörungsverfahren	4
3	Wichtigste Ergebnisse der Anhörung.....	4
3.1	Allgemeine Bemerkungen	4
3.2	Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012	5
3.2.1	3. Titel: Erforderliche Eigenmittel.....	5
3.2.2	5. Titel: Bestimmungen für systemrelevante Banken	5
3.2.2.1	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen.....	5
3.2.2.2	2. Kapitel: Wandlungskapital und Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen	6
3.2.2.3	3. Kapitel: Erforderliche Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank	6
3.2.2.4	4. Kapitel: Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel.....	7
3.2.2.5	5. Kapitel: Besondere Risikoverteilungsvorschriften	7
3.2.3	Übergangsbestimmungen	7
3.2.3.1	Bisherige Übergangsbestimmungen	7
3.2.3.2	Neue Übergangsbestimmungen.....	7
3.3	Stellungnahmen zu den Änderungen anderer Erlasse.....	8
3.3.1	Bankenverordnung vom 30. April 2014	8
3.3.2	Finanzmarktinfrastrukturverordnung vom 25. November 2015	8

1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat bereits in seinem am 18. Februar 2015 verabschiedeten Evaluationsbericht Handlungsbedarf in Bezug auf die schweizerischen *Too-big-to-fail*-Bestimmungen identifiziert. In der Folge erarbeitete eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) mit Vertretern der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) Vorschläge zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen. Die Eckwerte für die geplanten Verordnungsänderungen wurden am 21. Oktober 2015 vom Bundesrat verabschiedet.

1.1 *Going-concern*-Anforderungen

Durch Erfüllung von sogenannten *Going-concern*-Anforderungen sollen systemrelevante Banken über ausreichend Kapital zur Weiterführung ihrer Dienstleistungen verfügen, so dass sie auch in einer Stresssituation weder einer staatlichen Unterstützung bedürfen, noch saniert oder abgewickelt werden müssen. Die *Going-concern*-Anforderungen bestehen aus einer Grundanforderung für alle systemrelevanten Banken (Sockelanforderung) sowie je nach Grad der Systemrelevanz zusätzlich aus einer progressiven Komponente. Letztere bemisst sich nach den bereits im heutigen System bekannten Kriterien des Marktanteils und der Grösse. Die Sockelanforderung für die *Leverage Ratio* (Verhältnis des regulatorischen Eigenkapitals zur ungewichteten Bilanzsumme) beträgt dabei 4,5 Prozent und für die risikogewichteten Aktiven 12,9 Prozent. Bei den beiden Grossbanken führt dies, ergänzt um die aufgrund ihrer aktuellen Zielgrössen zu erwartende Progression, zu *Going-concern*-Anforderungen von insgesamt 5 Prozent für die *Leverage Ratio* und 14,3 Prozent bei den risikogewichteten Aktiven.

1.2 *Gone-concern*-Anforderungen

Going-concern-Anforderungen können eine Sanierung oder Abwicklung nicht in jedem Fall verhindern. Ergänzend zu den *Going-concern*-Anforderungen müssen international tätige systemrelevante Banken daher zusätzliches Kapital halten, um ihre Sanierung zu gewährleisten oder die systemrelevanten Funktionen in einer funktionsfähigen Einheit weiterzuführen und die anderen Einheiten ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel abzuwickeln (*Gone-concern*). Dabei werden die *Going-concern*-Anforderungen gespiegelt, womit die beiden Grossbanken *Gone-concern*-Anforderungen von grundsätzlich nochmals 5 Prozent für die *Leverage Ratio* und 14,3 Prozent bei den risikogewichteten Aktiven halten müssen.

Bei den inländischen systemrelevanten Banken werden keine *Gone-concern*-Anforderungen verlangt. Die Frage der *Gone-concern*-Anforderungen für inländische systemrelevante Banken bildet jedoch Gegenstand des nach Artikel 52 des Bankengesetzes bis Ende Februar 2017 zu verabschiedenden nächsten Evaluationsberichts des Bundesrates.

1.3 Kategorisierung

Mit den Verordnungsänderungen soll zudem die am 19. Juni 2013 vom Parlament überwiesene Motion 12.3656 «Konkrete Eigenmittelanforderungen für nichtsystemrelevante Banken in einer gesonderten Verordnung oder über eine zeitnahe Revision der Eigenmittelverordnung» umgesetzt werden. Mit der Motion wird der Bundesrat beauftragt, die Eigenmittelanforderungen für alle Banken in einer Verordnung zu regeln und dabei sicherzustellen, dass die

Eigenmittelanforderungen an die systemrelevanten Banken und an die übrigen Banken unabhängig vom gewählten Berechnungsansatz in einem korrekten Verhältnis stehen und nicht wettbewerbsverzerrend sind.

1.4 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 *Gone-concern*-Anforderungen abdecken. Mit den Verordnungsänderungen sollen die Anforderungen dieser Schuldinstrumente sowie deren Anrechenbarkeit geregelt werden.

2 Anhörungsverfahren

Die Einladung an die interessierten Kreise erfolgte am 22. Dezember 2015 durch eine Medienmitteilung. Die Anhörung dauerte bis zum 15. Februar 2016.

Eine Stellungnahme eingereicht haben (in alphabetischer Reihenfolge): Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz (BDP), Centre Patronal, Credit Suisse AG (CS), Economiesuisse, Expertsuisse, FDP.Die Liberalen (FDP), Gerber Willy (Gerber), Kantonsrat Zürich (Kantonsrat ZH), Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz), Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Schweizerische Volkspartei (SVP), Schweizerischer Gewerbeverband (SGV), Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SPS), Sozialdemokratische Partei Kanton Zürich (SP Zürich), Staatsrat Freiburg (Staatsrat FR), UBS Group AG (UBS), Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), Verein Monetäre Modernisierung (MoMo). Raiffeisen Schweiz schloss sich der Stellungnahme der SBVg an, die Zürcher Kantonalbank (ZKB) jener des VSKB.

Nachfolgend werden die wesentlichen Bemerkungen angeführt. Für Einzelheiten wird auf die jeweiligen Eingaben verwiesen.

3 Wichtigste Ergebnisse der Anhörung

3.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Anhörungsvorlage zur Weiterentwicklung des TBTF-Regimes wird in den Stellungnahmen weitgehend begrüsst. Insbesondere werden bankenseitig die vom Bundesrat am 21. Oktober 2015 verabschiedeten und kommunizierten Eckwerte unterstützt. Gleichzeitig werden zum Teil Bedenken gegenüber konkreten Umsetzungsvorschlägen geäussert (CS, UBS, SBVg, VSKB, Economiesuisse, SGV). Von den politischen Parteien wird einerseits eine konsequente Orientierung an den internationalen Vorgaben gefordert (SVP) sowie die Zeit, um die gesetzten Ziele vollständig umzusetzen (BDP, FDP). Andererseits werden die vorgesehenen Massnahmen als ungenügend erachtet (SPS). Letzteres entspricht auch der Meinung anderer Anhörungsteilnehmer (SGB, Gerber, MoMo). Weitere Anhörungsteilnehmer weisen darauf hin, dass die Reduktion systemischer Risiken nicht nur dem Finanzplatz, sondern auch der Gesamtwirtschaft zugutekommt (KV Schweiz, Centre Patronal). Kantonsseitig wird die Stossrichtung der Massnahmen ebenfalls unterstützt (Staatsrat FR, Kantonsrat ZH).

3.2 Stellungnahmen zu den einzelnen Bestimmungen der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012

3.2.1 3. Titel: Erforderliche Eigenmittel

Nach Ansicht von CS und SBVg braucht es zur Umsetzung der Vorschriften von Basel III keine neue Kategorie des antizyklischen Puffers (**Art. 41 ERV**). Entsprechend soll auf die Einführung des «erweiterten antizyklischen Puffers» verzichtet werden. Dieselben begrüssen hingegen, dass der Eigenmittelpuffer für nicht-systemrelevante Banken neu ausdrücklich auf Verordnungsstufe (**Art. 43 Abs. 1 ERV**) und nicht mehr auf Stufe Rundschreiben der FINMA geregelt wird, sowie die Klarstellung, dass ein vorübergehendes Unterschreiten ohne Verletzung der Eigenmittelvorschriften zulässig ist. SBVg, VSKB und SGV sehen bei **Artikel 43 ERV** konzeptionelle Abweichungen gegenüber den Basler Vorgaben sowie eine Verschärfung gegenüber dem Status Quo. Die bisherige Systematik des Eigenmittelpuffers sei beizubehalten.

SBVg regt an, dass Banken nur dann nach **Artikel 44a ERV** verpflichtet sein sollten, einen erweiterten antizyklischen Puffer zu halten, wenn sie zusätzlich zum bilanziellen Kriterium auch ein materielles Auslandsengagement aufweisen. Ansonsten würden künftig auch grosse, primär inlandorientierte Banken ohne wesentliches Auslandengagement erfasst, was nicht gerechtfertigt wäre. Nach SBVg, VSKB, SGV, Expertsuisse und SP Zürich sollte der Begriff des «Auslandengagements» in **Artikel 44a ERV** näher definiert werden.

Bei der Regelung der zusätzlichen Eigenmittel nach **Artikel 45 ERV** monieren SBVg, CS, UBS, VSKB, FDP, SVP, SGV und der Kantonsrat ZH, dass die Formulierung «unter besonderen Umständen», die sich im geltenden Recht findet, nur noch in den Erläuterungen enthalten sei. Die Anhörungsteilnehmer fordern, dass dieser Passus wieder in den Verordnungstext aufgenommen werde.

3.2.2 5. Titel: Bestimmungen für systemrelevante Banken

3.2.2.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

SBVg, CS und UBS kritisieren den Grundsatz in **Artikel 124 Absatz 3 ERV**, wonach die Anforderungen an die Eigenmittel auf oberster Stufe der Finanzgruppe festgelegt werden und diese auch für jene Sub-Gruppen und Einzelinstitute in der Schweiz gelten, die systemrelevante Funktionen ausüben. Anstelle dieser Regelung sollten vielmehr Marktanteil und Gesamtengagement für die Schweizer Einzelinstitute separat berechnet werden. Eine Anwendung der Berechnungsgrössen der Gruppe auf das systemrelevante Einzelinstitut würde insbesondere gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Prinzip der Rechtsgleichheit verstossen. Auch die BDP verlangt, dass eigenständige Schweizer Tochtergesellschaften von internationalen Grossbanken gleich behandelt werden wie systemrelevante Inlandbanken.

SBVg und CS begrüssen, dass nach **Artikel 124a ERV** mittels Verweis auf die internationalen Standards definiert werden soll, welche systemrelevanten Banken als «international tätig» gelten. Nach Ansicht der SP Zürich wird mit der Qualifikation «international tätig» eine zusätzliche Dimension geschaffen, die unnötig kompliziert erscheint. Für VSKB und SGV wäre eine Kompetenz der FINMA nach **Artikel 124a Absatz 2 ERV**, wonach sie «weitere systemrelevante Banken als international tätig bezeichnen» kann, abzulehnen. Da **Artikel 124a Absatz 2 ERV** nur für die bereits jetzt als international tätig geltenden Grossbanken gelten könne, schlägt der Kantonsrat ZH eine Umformulierung vor.

Nach Ansicht von SBVg, CS, UBS und SVP soll der FINMA in **Artikel 125 Absatz 1 ERV** kein zusätzlicher Ermessensspielraum eingeräumt werden, indem eine «Kann-Bestimmung» eingeführt würde. Entsprechend solle die «Kann-Formulierung» gestrichen und die geltende Formulierung beibehalten werden. Weiter machen dieselben geltend, dass mit dem Begriff «nachhaltig» die Schwelle für Erleichterungen deutlich erhöht werde, was abzulehnen sei. Auch nach Ansicht von BDP, FDP und Economiesuisse sollen die Erleichterungen für die Kapitalanforderungen nach **Artikel 125 Absätze 1 und 2 ERV** nicht zusätzlich eingeschränkt werden. Des Weiteren lehnen SBVg, CS und UBS auch die neu geforderte quantitative Offenlegungspflicht in **Artikel 125 Absatz 4 ERV** ab. Demgegenüber begrüsst der VSKB die Neuformulierung von **Artikel 125 ERV** explizit.

3.2.2.2 2. Kapitel: Wandlungskapital und Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen

Nach Ansicht von SBVg, CS, UBS, BDP, FDP, SVP und Economiesuisse müssen die Anforderungen an die *Bail-in-Bonds* nach **Artikel 126a Absatz 1 ERV** konsequent den Kriterien des FSB TLAC Term Sheet entsprechen; nur so könne die internationale Vergleichbarkeit sichergestellt werden. Insbesondere fordern SBVg, CS und UBS die Streichung des Kriteriums in **Bst. b** («in der Schweiz ausgegeben»). Diese Regelung könne nur im Sinne von «auf dem Schweizer Markt ausgegeben» verstanden werden. Dies sei problematisch, da diese Regelung verhindere, dass *Bail-in-Bonds* in den USA oder in Europa ausgegeben werden könnten. Betreffend **Bst. c** («Schweizer Recht und Gerichtsstand unterliegen») verlangen SBVg, CS und UBS mit Verweis auf das FSB TLAC Term Sheet, dass eine Emission unter ausländischem Recht zulässig sein muss. Auch bei **Bst. e** («gegenüber übrigen Forderungen nachrangig») machen SBVg, CS und UBS geltend, dass das FSB TLAC Term Sheet nicht vollständig wiedergegeben werde. Sie schlagen vor, dass der Passus mit den Adjektiven «gesetzlich, vertraglich oder strukturell» ergänzt werde. Weiter fordern CS und UBS, dass durch das Kriterium gemäss **Bst. i** («weder Derivattransaktionen enthalten noch mit Derivattransaktionen verbunden») Absicherungsgeschäfte nicht verunmöglicht werden dürfen. Schliesslich verlangen SBVg, CS und UBS auch, dass nach **Artikel 126a Absatz 2 ERV** nicht nur Darlehen, sondern auch weitere Instrumente den *Bail-in-Bonds* gleichgestellt werden können.

Betreffend die Anrechenbarkeit von *Bail-in-Bonds* nach **Artikel 127a Absatz 2 ERV** verlangen SBVg, CS, UBS, FDP und Economiesuisse, dass die Bestimmung neu formuliert werde. Sie machen geltend, dass die vorgesehene zeitliche Staffelung vom FSB TLAC Term Sheet abweiche und die Mittelaufnahme und -planung der Bank massiv einschränken würde. Im Zusammenhang mit **Artikel 127a Absatz 4 ERV** machen SBVg, CS und UBS geltend, dass das Halteverbot für systemrelevante Banken betreffend *Bail-in-Bonds* anderer Banken nicht dem FSB TLAC Term Sheet entspreche und insbesondere nicht für den Kundenhandel gelten dürfe. Expertsuisse regt an, in **Absatz 4** den Begriff «konzernweit» einzuführen.

3.2.2.3 3. Kapitel: Erforderliche Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank

Bei den *Going-concern*-Anforderungen sprechen sich SBVg, CS und UBS sowie BDP, FDP und Economiesuisse im Zusammenhang mit **Artikel 129 ERV** sowie **Anhang 9 ERV** gegen eine «implizite Grössenlimitierung» bzw. «faktische Grössenbeschränkung» aus. Weiter wird zum Teil moniert, es fehle eine Definition der Bestimmung des Marktanteils und es sei nicht klar, wie oft die Zuschläge neu bestimmt würden. Auf der anderen Seite stehen Anhörungsteilnehmer, welche bei der *Leverage Ratio* Zielgrössen bei 10% (SPS) bis 20% (Gerber) oder bis 30% (MoMo) als anstrebenswert erachten.

Gemäss VSKB, SBVg, CS und SGV sollen die Formulierungen zur Erfüllung des Eigenmittelpuffers bei **Artikel 130 ERV** und bei Artikel 43 ERV angeglichen werden. Die CS spricht sich

zudem gegebenenfalls für die Wiedergabe einer Interpretationsrichtlinie aus den Erläuterungen im Verordnungstext aus.

Hinsichtlich der Kapitalqualität (**Art. 131 ERV**) unterbreiten einzelne Anhörungsteilnehmer sprachliche Umformulierungsvorschläge (SBVg, CS, UBS), während andere Teilnehmer Bedenken gegenüber der Anrechenbarkeit von bedingtem Wandlungskapital (sog. CoCos) äussern und stattdessen hartes Kernkapital fordern (SPS, SGB).

Umformulierungsvorschläge äussern SBVg, CS und UBS auch zu **Artikel 131b ERV** (Zusätzliche Eigenmittel) und verweisen jeweils auf ihre Bemerkungen zu Artikel 45 ERV.

3.2.2.4 4. Kapitel: Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel

Bei den *Gone-concern*-Anforderungen werfen CS und UBS zu **Artikel 132 ERV** einzelne Fragen auf und sprechen sich gegen den in **Absatz 4** vorgesehenen Schwellenwert von 5,125% und stattdessen für einen Schwellenwert von 5,0% aus. Die SBVg erachtet das vorgesehene zweistufige Vorgehen mit einer allfälligen späteren Festlegung von *Gone-concern*-Anforderungen für systemrelevante Banken, die nicht international tätig sind, als nicht befriedigend. Umgekehrt vertritt der VSKB den Standpunkt, dass entsprechende Anforderungen auf die global agierenden Grossbanken beschränkt bleiben müssten. Die ZKB geht davon aus, dass es diesbezüglich für die drei nicht international tätigen systemrelevanten Banken institutsspezifische Regelungen geben wird, die den jeweiligen Besonderheiten jener Banken Rechnung tragen. Gegen *Gone-concern*-Anforderungen für die ZKB votieren der Kantonsrat ZH und die SP Zürich.

Hinsichtlich der Rabatte (**Art. 133 ERV**) fehlen der SBVg zufolge in den Erläuterungen griffige Kriterien für die Gewährung von Rabatten. SBVg, UBS, BDP, FDP und Economiesuisse sprechen sich zudem gegen eine allfällige Reduktion des maximalen Rabatts von 2% auf 1,25% der *Leverage Ratio* ab dem Jahr 2022 aus. Die SBVg wünscht ferner die Streichung von **Absatz 3 Buchstabe b**.

3.2.2.5 5. Kapitel: Besondere Risikoverteilungsvorschriften

Bei **Artikel 136 ERV** regt die UBS hinsichtlich Überschüssen aus hartem Kernkapital eine zusätzliche Klärung im Verordnungstext oder in den Erläuterungen an.

3.2.3 Übergangsbestimmungen

3.2.3.1 Bisherige Übergangsbestimmungen

Zur Aufhebung von **Artikel 143–147** und von **Artikel 148a ERV** gab es keine Bemerkungen.

3.2.3.2 Neue Übergangsbestimmungen

Artikel 148b ERV (Kapitalqualität) wird seitens SBVg als teils unklar formuliert erachtet. Formulierungsvorschläge samt Ergänzungen bei den Erläuterungen unterbreiten auch CS und UBS.

Beim Aufbau der *Going-concern*-Anforderungen (**Art. 148c ERV**) und der *Gone-concern*-Anforderungen (**Art. 148d ERV**) monieren SBVg, CS und UBS ein zu starkes *Front-Loading* und unterbreiten entsprechende Anpassungsvorschläge.

Hinsichtlich der Übergangsbestimmung nach **Artikel 148e ERV** zu den vor dem Inkrafttreten der neuen Regeln ausgegebenen *Bail-in-Bonds* machen SBVg, CS und UBS geltend, dass

die Entwicklung von *Bail-in-Bonds* nicht durch restriktive Übergangsbestimmungen verhindert werden sollte. SBVg und UBS verlangen überdies, dass der FINMA kein weiteres Ermessen eingeräumt werde. Sie soll vielmehr bei Einhaltung der Voraussetzungen zur Anrechnung verpflichtet sein.

3.3 Stellungnahmen zu den Änderungen anderer Erlasse

3.3.1 Bankenverordnung vom 30. April 2014

Bei der Kategorisierung (**Art. 2 Abs. 2** und **Anhang 3 BankV**) regen VSKB und SGV eine Ergänzung um die Kriterien «Komplexität» und «Internationalität» an.

Hinsichtlich der Notfallplanung (**Art. 60 Abs. 3** und **Art. 69 Abs. 3 BankV**) beantragen SBVg, CS und UBS eine Klarstellung dahingehend, dass die Umsetzung lediglich soweit erforderlich sei, als dies für die ununterbrochene Weiterführung der systemrelevanten Funktionen notwendig ist.

SBVg, CS und UBS beantragen zudem bei **Artikel 61 BankV** (Prüfung des Notfallplans) die Streichung von **Absatz 2**.

3.3.2 Finanzmarktinfrastrukturverordnung vom 25. November 2015

Zur Anpassung von **Artikel 48 Absatz 1** und **Artikel 56 Absatz 1 FinfraV** gingen keine Bemerkungen ein.