



Bern, 21. November 2018

Erläuterungen zur Änderung der Eigenmittelverordnung

*(Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und
weitere Anpassungen)*

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Neuregelung	3
1.3	Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich	4
1.3.1	<i>Gone-concern</i> -Kapitalanforderungen	4
1.3.2	Beteiligungsabzug	5
1.4	Ergebnisse aus der Vernehmlassung	5
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
2.1	<i>Gone-concern</i>-Kapital	7
2.2	Beteiligungsabzug	9
2.3	Weitere Anpassungen	10
3	Regulierungsfolgenabschätzung	12
3.1	Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft	12
3.1.1	Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen	12
3.1.2	Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb	15
3.2	Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	16
3.3	Zweckmässigkeit im Vollzug	16
4	Rechtliche Aspekte	16
4.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	16
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	16
4.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	16
5	Inkrafttreten	16

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Entsprechend dem Auftrag aus Artikel 52 des Bankengesetzes (BankG¹) hat der Bundesrat am 28. Juni 2017 seinen zweiten Evaluationsbericht über systemrelevante Banken² veröffentlicht. Er kommt darin zum Schluss, dass das bestehende Regulierungsmodell nicht grundlegend angepasst werden muss. Handlungsbedarf besteht jedoch im Bereich der *Gone-concern*-Kapitalanforderungen. Neu sollen auch die nicht international tätigen systemrelevanten Banken (ZKB, Raiffeisen und PostFinance) solche Anforderungen erfüllen. Am 28. Juni 2017 erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD den Auftrag, eine Vernehmlassungsvorlage zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen auszuarbeiten.

1.2 Neuregelung

Im Evaluationsbericht des Bundesrates wurden die Eckwerte für die *Gone-concern*-Komponente für die nicht international tätigen systemrelevanten Banken (D-SIBs [für *domestic systemically important banks*]) folgendermassen festgelegt:

- Die risikogewichteten *Gone-concern*-Anforderungen sollen die *Going-concern*-Anforderungen in einem reduzierten Umfang von 40% spiegeln (bei den beiden Grossbanken beträgt die Spiegelung 100%). Im Gegenzug finden die Bestimmungen zur Gewährung von Rabatten für eine verbesserte (globale) Sanier- und Liquidierbarkeit keine Anwendung.
- Die 40% Spiegelung der *Going-concern*-Anforderungen bei den *Gone-concern*-Anforderungen soll auch auf die Leverage Ratio angewandt werden.
- Im Sinne einer auf die D-SIBs abgestimmten flexiblen Umsetzung soll die Möglichkeit eröffnet werden, die *Gone-concern*-Anforderungen mit Tier1-Kapital (hartes Kernkapital und zusätzliches Kernkapital) zu erfüllen.
- Die Anforderungen können auch bis zu 50% mit einer expliziten kantonalen Staatsgarantie oder mit einem ähnlichen Mechanismus erfüllt werden, bei Einhaltung von zusätzlichen Bedingungen sogar bis zu 100% (siehe dazu nachfolgend Ziff. 2.1).

Die entsprechend notwendige Überarbeitung der Eigenmittelverordnung (ERV³) bot Gelegenheit, in die Vernehmlassungsvorlage nebst diversen kleineren Anpassungen eine von der FINMA angeregte Änderung in der Behandlung von Beteiligungen an im Finanzbereich tätigen, zu konsolidierenden Tochtergesellschaften aufzunehmen. Konkret wurde vorgeschlagen, den bisherigen Abzug dieses Beteiligungswertes in der Einzelinstitutsberechnung der Eigenmittel der Gesellschaft, welche die Beteiligung hält, fallen zu lassen. Der Abzug soll stattdessen durch eine Risikogewichtung ersetzt werden. In den Verfügungen betreffend die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken (Art. 9 BankG) hat die FINMA den Regimewechsel gegenüber Credit Suisse und UBS bereits verfügt und auf den 1. Juli 2017 in Kraft gesetzt. Der Wechsel vom Beteiligungsabzug zur Risikogewichtung soll nunmehr für alle Banken in der ERV geregelt werden. Damit werden sich bei Einzelinstitutsbetrachtung die ausgewiesenen Kapitalkennzahlen der betroffenen Banken verbessern. Die konsolidierten Kennzahlen bleiben bei allen Banken unverändert.

Im Weiteren gelten wesentliche Gruppengesellschaften, die die in Artikel 3a der Bankenverordnung (BankV)⁴ für eine Weiterführung der Geschäftsprozesse genannten notwendigen

¹ Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen; SR **952.0**

² BBI **2017** 4847

³ Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler; SR **952.03**

⁴ Verordnung über die Banken und Sparkassen; SR **952.02**

Dienstleistungen erbringen, im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 BankV neu als im Finanzbereich tätige Unternehmen. Damit wird die Grundlage geschaffen, um diese Unternehmen trotz fehlender Bank- oder Effektenhändlerbewilligung der konsolidierten Aufsicht zu unterstellen (vgl. Art. 23/24 BankV).

1.3 Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich

1.3.1 *Gone-concern*-Kapitalanforderungen

Bei den internationalen Standards des Financial Stability Board (FSB) stehen im Bereich der prudenziellen Massnahmen seit Längerem auch Massnahmen für den Krisenfall im Vordergrund. Damit sollen bei einem Ausfall einer systemrelevanten Bank (SIB) ein geordneter Marktaustritt sowie die Fortführung systemisch bedeutender Dienstleistungen sichergestellt werden. Mit diesem Ziel hat das FSB im November 2015 den *Total Loss-Absorbing Capacity* (TLAC)-Mindeststandard mit *Going-concern*- und *Gone-concern*-Kapitalanforderungen verabschiedet. Dieser Standard gilt grundsätzlich für international bzw. global systemrelevante Banken (G-SIBs).

In der EU sind *Gone-concern*-Kapitalanforderungen grundsätzlich für alle Banken vorgesehen und werden unter dem Namen «Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities» (MREL) institutsspezifisch bestimmt.⁵ Das Vereinigte Königreich hat diese Anforderungen konkretisiert und eine entsprechende Gesetzesvorlage zur Konsultation veröffentlicht. Die MREL umfassen eine *Going-concern*- plus eine *Gone-concern*-Kapitalanforderung und entsprechen damit grundsätzlich den internationalen TLAC-Anforderungen. Es werden in Abhängigkeit der Grösse verschiedene Fälle unterschieden. Der für Schweizer inlandorientierte SIBs vergleichbare Fall ist derjenige für die grössten Banken mit einer Bilanzsumme von über 25 Milliarden Pfund. Für diese Banken sollen die *Gone-concern*-Kapitalanforderungen die minimalen *Going-concern*-Kapitalanforderungen spiegeln. Für die drei inlandorientierten Schweizer SIBs würde dieser Mechanismus einer *Gone-concern*-Anforderung von mindestens 8 Prozent RWA entsprechen. Die vorgeschlagenen *Gone-concern*-Kapitalanforderungen für die inlandorientierten SIBs liegen somit unter den Anforderungen im Vereinigten Königreich.

International wie national wurde die Diskussion geführt, ob in Bezug auf die Leverage Ratio auf Grund von Risikoüberlegungen bei der Berechnung des Gesamtengagements (Art. 125a ERV) die Zentralbankguthaben ausgenommen werden sollten. Damit könnten den Finanzinstituten gewisse Erleichterungen bei den Eigenmittelanforderungen gewährt werden. Dazu ist anzumerken, dass die Leverage Ratio bewusst als nicht risikobasierte Eigenmittelanforderung konzipiert wurde. Allerdings besteht beispielsweise im Vereinigten Königreich die Möglichkeit, dass ein Finanzinstitut eine entsprechende Ausnahme bei der Berechnung der Leverage Ratio beantragen kann. Diese Regelung wurde geschaffen, um allfälligen Fehlanreizen in Bezug auf die Haltung von Zentralbankguthaben und damit zusammenhängenden negativen Auswirkungen auf die Umsetzung der Geldpolitik zu begegnen. Ziel war es jedoch nicht, Erleichterungen für die Finanzinstitute zu schaffen. Aus diesem Grund werden im Fall einer Ausnahme die Mindesteigenmittelanforderungen für das entsprechende Institut in Bezug auf die Leverage Ratio von 3 auf 3,25 Prozent erhöht. Vorliegend geht es beim Vorschlag, Zentralbankguthaben von der Berechnung des Gesamtengagements auszunehmen, nicht um die Beseitigung von Fehlanreizen bei der Geldpolitik, sondern um eine Abschwächung der Anforderung für Banken

⁵ Richtlinie (EU) 2014/59 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates Text von Bedeutung für den EWR.

als solches. Ausserdem würde dadurch das Konzept der bewusst nicht risikobasiert ausgestalteten Leverage Ratio aufgeweicht. Aus den dargelegten Gründen wird auf eine entsprechende Ausnahmeregelung verzichtet.

1.3.2 Beteiligungsabzug

In der Europäischen Union sieht Artikel 49 (2) der CRR⁶ vor, dass zur Berechnung der Kapitalanforderungen auf Einzelinstituts- und teilkonsolidierter Basis kein Abzug vorzunehmen ist für Positionen in Eigenmittelinstrumenten in Unternehmen der Finanzbranche, die in den Konsolidierungskreis (der Konzernobergesellschaft) eingeschlossen sind. Vorbehalten bleiben von Behörden verfügte Abzüge für spezifische Zwecke, insbesondere für die strukturelle Trennung von Banktätigkeiten und für die Abwicklungsplanung. Die nicht in Abzug gebrachten Positionen gelten als Forderungen und erhalten ein Risikogewicht. Die Risikogewichtung der zu konsolidierenden Beteiligungen in der Finanzbranche ist demnach in der EU Standard.

Im Vereinigten Königreich kommt eine Einzelinstitutsbetrachtung verbunden mit dem Abzug von Beteiligungen zur Anwendung. Die relative Strenge der Einzelinstitutsbetrachtung wird jedoch durch zahlreiche Erleichterungen abgeschwächt.

Die Vereinigten Staaten wenden Kapitalanforderungen grundsätzlich auf konsolidierter oder subkonsolidierter Stufe an. Die konsolidierten Anforderungen gelten auf Stufe der Bank Holding Company (BHC) oder Savings and Loan Company (SHC). Die US-Regulierung sieht keine prudenziellen Anforderungen auf Ebene Einzelinstitut vor und somit grundsätzlich auch keinen Beteiligungsabzug. Das US-Aufsichtssystem ist jedoch aufgrund seiner föderalen Ordnung sehr uneinheitlich. Es ist daher nicht ganz auszuschliessen, dass je nach Lizenzstatus – Federal oder State Law – in gewissen Fällen ein Beteiligungsabzug angeordnet wird.

1.4 Ergebnisse aus der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung lief vom 23. Februar bis zum 31. Mai 2018. Die hiervor dargestellten Anpassungen der ERV (40%-Spiegelung der *Gone-concern*-Anforderungen, Beteiligungsabzug) wurden grossmehrheitlich begrüsst, wenn auch mit Kritik zu einzelnen Punkten (vgl. zu den Einzelheiten den separaten Bericht zu den Ergebnissen der Vernehmlassung und weiter hinten die Bemerkungen zu einzelnen Artikeln):

- So wurden in diversen Stellungnahmen, insbesondere auch der Kantonalbanken, Vorbehalte bei der Anrechnung der Staatsgarantie an die *Gone-concern*-Anforderungen angebracht. Insbesondere wird geltend gemacht, eine explizite kantonale Staatsgarantie müsse ohne weitere Voraussetzung zu 100% an die *Gone-concern*-Anforderungen angerechnet werden und entsprechend sei die implizite zusätzliche Forderung nach einer Verfügbarkeit von Sanierungskapital innert 48 Stunden (Art. 132 Abs. 2 Bst. b) fallen zu lassen. Dies müsse umso mehr gelten, als ansonsten eine Schlechterbehandlung der ZKB gegenüber der PostFinance vorliege.

Dem ist entgegenzuhalten, dass auch bei einer Kantonalbank mit Staatsgarantie der Fall nicht vollständig ausgeschlossen werden kann, in dem – bspw. um eine Sanierung sicherzustellen – zusätzliche verlustabsorbierende Mittel nötig sind und umgehend bereitgestellt werden müssen. Wäre dem nämlich nicht so, so könnte man sich mit Fug fragen, weshalb eine Kantonalbank mit Staatsgarantie überhaupt Kapital für Insolvenzmassnahmen bereitstellen soll und letztlich stellte sich dann auch die Frage, warum

⁶ Richtlinie 2013/36/EU vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen / Directive 2013/36/EU of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms. / Verordnung (EU) Nr. 575/2013 vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen / Regulation (EU) No 575/2013 of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms.

diese Bank überhaupt Eigenkapital- oder Liquiditätsvorschriften einhalten und sich etwa einer Einlagensicherung anschliessen soll. Die Antworten zu diesen Fragen und die Gründe, welche vor nicht allzu langer Zeit zu einer regulatorischen Gleichbehandlung der Kantonalbanken mit den übrigen Banken geführt haben, sind heute noch gültig.

Vor allem aber ist aufgrund der notwendigen politischen Entscheidungsprozesse weiterhin unklar und unsicher, ob und in welcher Zeitspanne der (hier allein betroffenen) ZKB im Krisenfall Mittel aus der Staatsgarantie zur Verfügung stehen würden. Was den Umfang der Mittel betrifft, so wäre im Fall der ZKB nur ein Teil der nach Reglement über die Entschädigung der Staatsgarantie gesprochenen CHF 4.5 Mrd. sofort verfügbar. Der Rest müsste erst noch auf den (im Krisenfall ohnehin angespannten) Kapitalmärkten beschafft werden.

Schliesslich liegt auch keine Schlechterbehandlung gegenüber der PostFinance vor; die FINMA wird der PostFinance nur dann eine 100%-Anrechnung an die *Gone-concern*-Anforderungen gewähren können, wenn die Zusicherungen durch den Garantgeber dergestalt sind, dass die Bereitstellung des fraglichen Kapitals innert in der Regel 48 Stunden gewährt ist.

- Weiter wurde in der Vernehmlassung verlangt, es sei zu regeln, dass die FINMA nicht gestützt auf die Bestimmungen zur Notfallplanung höhere Kapitalvorgaben machen könne, als in der ERV vorgesehen.

Dem Anliegen ist insoweit zuzustimmen, als der Bundesrat in der ERV die aus Art. 4 Abs. 1 und 2 BankG fliessenden Eigenmittelanforderungen grundsätzlich abschliessend geregelt hat. Dies schliesst aber nicht aus, dass die FINMA in besonderen Fällen Erleichterungen oder Verschärfungen anordnen kann (Art. 4 Abs. 3 BankG), etwa im Rahmen der ihr obliegenden Prüfung des Notfallplans (vgl. Art. 61 BankV). Hier kann die Kompetenz der FINMA zur Verfügung von höheren Vorgaben bei den Eigenmitteln durchaus auch im Interesse des betroffenen Instituts sein. Stünde dieses Instrument nicht zur Verfügung, könnte und müsste die FINMA allenfalls zu deutlich invasiveren Massnahmen greifen, wie bspw. zu Anpassungen an der rechtlichen oder operativen Struktur der Bank oder zur Auslagerung der für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen erforderlichen Infrastruktur und Dienstleistungen (vgl. Art. 62 Abs. 2 BankV). Klar ist aber auch, dass die FINMA allfällige höhere Eigenmittelanforderungen nur im Einzelfall und nur in Form einer anfechtbaren Verfügung mit einer angemessenen Begründung anzuordnen hätte. Sie kann nicht generell für alle Banken – oder eine Gruppe von Banken – höhere Eigenmittelanforderungen auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 BankG erwirken.

- In der Vernehmlassung wurde auch kritisiert, es gebe keinen Grund, die Erfüllung der *Gone-concern*-Anforderungen durch *Going-concern*-Kapital auf maximal einen Drittel zu limitieren.

Hier dürfte ein Missverständnis bei der Auslegung von Art. 132 Abs. 4 ERV vorliegen: Die *Gone-concern*-Anforderungen dürfen selbstverständlich unbeschränkt mit *Going-concern*-Kapital erfüllt werden. Mit dem Schlusssatz von Abs. 4 wird verhindert, dass die Anforderung mit zunehmender Übererfüllung durch *Going-concern*-Kapital immer kleiner wird. Dies wäre im Widerspruch zu den vereinbarten Eckwerten, welche eine Reduktion der Anforderungen um einen Drittel vorsehen. Beispiel: Ursprüngliche Anforderung von 100 und vorhandenes Kernkapital von 200. Mit der bestehenden Formulierung beträgt die reduzierte Anforderung 66.7 – also Reduktion um einen Drittel. D.h. 66.7 des vorhandenen Kernkapitals von 200 wird zur Erfüllung der *Gone-concern*-Anforderung gebraucht. Wenn die bevorzugte Anrechnung nicht beschränkt wäre, würde hingegen eine Anforderung von 0 resultieren.

- Was die in die Vernehmlassung geschickten Bestimmungen zu den Parentbanken betrifft (Art. 124 Abs. 2 Bst. b und c), so sollen diese und die damit zusammenhängenden Bestimmungen (und damit auch die *Gone-concern*-Anforderungen an die Schweizer Einheiten der Grossbanken) nicht mit der vorliegenden Änderung der ERV, sondern zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden. Hier sind noch weitere Abklärungen nötig.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 *Gone-concern*-Kapital

Artikel 132

Die Eckwerte des Bundesrates betreffend die *Gone-concern*-Komponente für inlandorientierte system-relevante Banken machen eine Anpassung von Artikel 132 ERV notwendig. Die neue Sachüberschrift «Grundsatz» und die Anpassung in Absatz 1 zeigen auf, dass sich der Artikel auf alle systemrelevanten Banken (und damit neu auch auf die nicht international tätigen) bezieht.

In Absatz 2 erfolgt sodann die Festlegung der unterschiedlichen Anforderungen, die sich für inter-national tätige (Bst. a) und nicht international tätige systemrelevante Banken (Bst. b) ergeben.

- Buchstabe a legt die Anforderung für international tätige Banken weiterhin bei 100% der Gesamtanforderung fest, vorbehältlich eines Rabatts nach Artikel 133 ERV.
- Buchstabe b legt die *Gone-concern*-Anforderungen der nicht international tätigen Banken fest. Die Anforderungen betragen grundsätzlich 40% der Gesamtanforderungen im Sinne von Artikel 129 ERV.

Absatz 3 hält unverändert fest, dass die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel grundsätzlich – unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen dieses Artikels – in der Form von Bail-in-Bonds zu halten sind.

Absatz 4 setzt die bislang geltende bevorzugte Behandlung von tief auslösendem Wandlungskapital (Instrumente zur Erfüllung der progressiven Komponente unter altem Recht) fort und erweitert diese auf das Kernkapital und Wandlungskapital, das die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllt. Unter das Wandlungskapital können auch entsprechend ausgestaltete Anleihen mit Forderungsverzicht (Write-off-Bonds) fallen, welche sich insbesondere für diejenigen nicht international tätigen systemrelevanten Banken eignen, deren Eigentümerstruktur nach einem eventuellen Bail-in nicht verändert werden soll. Werden «zusätzliche Mittel» in Form von hartem Kernkapital oder von Wandlungskapital, das die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllt, gehalten, so werden diese Instrumente aufgrund ihrer besseren Qualität bevorzugt (im Verhältnis 3:2) angerechnet. Nach der Bestimmung kann grundsätzlich die gesamte *Gone-concern*-Anforderung mit hartem Kern- oder Wandlungskapital (das den Anforderungen an zusätzliches Kernkapital entspricht) erfüllt werden.

Absatz 5 hält sodann fest, dass bei international tätigen Banken eine bevorzugte Anrechnung im Umfang von maximal 2% in Bezug auf das Gesamtengagement und 5.8% in Bezug auf die risikogewichteten Aktiven (RWA) erfolgen kann. Die maximale Anforderungsreduktion aufgrund der bevorzugten Anrechnung beträgt bei diesen Banken daher 1% (= 0.5*2%) in Bezug auf das Gesamtengagement und 2.9% (= 0.5*5.8%) in Bezug auf die risikogewichteten Aktiven. Die Reduktion darf zudem nicht dazu führen, dass internationale Standards unterschritten werden. Der Begriff «internationale Standards» bezieht sich derzeit im Wesentlichen auf die

für die international tätigen systemrelevanten Banken anwendbaren FSB TLAC-Anforderungen.

Absatz 6 enthält die wichtige Präzisierung, dass Tier1-Kapital, das bereits zur Erfüllung der *Gone-concern*-Anforderungen eingesetzt wird, nicht zugleich zur Erfüllung der *Going-concern*-Anforderungen angerechnet werden kann. Als Folge davon sind Tier1-Kapitalinstrumente überdies auch der Zurechnung an die *Going-concern*-Mittel für die Belange der Risikoverteilung entzogen.

Die *Gone-concern*-Anforderungen sind gleich wie die *Going-concern*-Anforderungen dauernd einzuhalten. Eine Verletzung der Anforderungen führt zu Massnahmen der FINMA, z.B. zu einem Dividendenausschüttungsverbot.

Absatz 7 schränkt die Nutzung von überschüssigem Tier1-Kapital ein, welches zuvor zur Deckung von *Gone-concern*-Anforderungen eingesetzt wurde und neu zur Deckung einer entstandenen Lücke der *Going-concern*-Anforderungen verwendet werden soll. Eine solche Verwendung oder Umwidmung darf nicht eine Verletzung der *Gone-concern*-Anforderungen zur Folge haben. Andernfalls wäre der Zweck der *Gone-concern*-Mittel, nämlich zu einer Rekapitalisierung im Fall einer Sanierung oder Abwicklung der Bank beizutragen, gefährdet oder sogar vereitelt.

Artikel 132a

Die Bestimmung regelt die Erfüllung der Anforderungen nach Artikel 132 für nicht international tätige Banken bei Vorliegen einer ausdrücklichen Staatsgarantie oder eines ähnlichen Mechanismus:

Nach Buchstabe a gilt im Umfang des garantierten Betrags maximal die Hälfte der *Gone-concern*-Anforderung nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe b als erfüllt; die restliche Anforderung sinkt also auf 20% der Gesamtanforderung. Unter einer «ausdrücklichen» Staatsgarantie wird verstanden, dass sie auf Stufe Verfassung oder (kantonalen) Gesetz im formellen Sinn verankert sein muss. Klar ist, dass die Staatsgarantie betragsmässig nur im garantierten Umfang angerechnet werden kann und für einen ungedeckten Restbetrag wiederum *Gone-concern*-Mittel zu halten wären. Auch die seit 2015 systemrelevante PostFinance muss *Gone-concern*-Kapital halten. Eine Methode für dessen Bereitstellung könnte in einer «Kapitalisierungszusicherung» des Bundes bestehen. Bei diesem Mechanismus kann es sich bei entsprechender Ausgestaltung um einen der Staatsgarantie «ähnlichen Mechanismus» im Sinne dieser Bestimmung handeln. In seiner Aussprache vom 5. September 2018⁷ hat der Bundesrat einem durch PostFinance selbst gesteuerten Kapitalaufbau gegenüber einer staatlichen Absicherung («Kapitalisierungszusicherung») im jetzigen Zeitpunkt den Vorzug gegeben.

Nach Buchstabe b ist eine weitergehende Erfüllung der *Gone-concern*-Anforderung nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe b möglich: Diese gilt als vollständig erfüllt, wenn der FINMA die Mittel im Krisenfall (1) unwiderruflich, (2) innert kurzer Frist (3) unbelastet zur Verfügung stehen. Es muss sicher sein, dass die Rekapitalisierung ähnlich wie im Fall eines durch die FINMA angeordneten Bail-in erfolgen kann. Die FINMA entscheidet im Einzelfall, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind.

Unwiderruflich bedeutet im Falle einer kantonalen Staatsgarantie, dass die Rekapitalisierung gestützt auf die Staatsgarantie dem politischen Willensbildungsprozess (materiell und in zeitlicher Hinsicht) entzogen ist. Die erforderlichen Mittel sind von den zuständigen Organen im Krisenfall vorbehaltlos abrufbar. Bei Leistungen Dritter heisst unwiderruflich, dass ein rechtsgültiges und unwiderrufliches Zahlungsverprechen in Höhe der erforderlichen *Gone-concern*-Mittel vorliegt. Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Garanten dürfen keine Zweifel bestehen.

⁷ vgl. dazu den Entscheid des Bundesrates an seiner Aussprache vom 5. September 2018: [www.admin.ch>Bundesrat>Dokumentation>Medienmitteilungen>05.09.2018](http://www.admin.ch/Bundesrat/Dokumentation/Medienmitteilungen/05.09.2018)

Bei Kantonalbanken muss die Staatskasse des Kantons deshalb über entsprechende liquide Mittel verfügen.

Innert kurzer Frist bedeutet in der Regel innerhalb von maximal 48 Stunden ab Abruf des *Gone-concern*-Kapitals durch die FINMA. Die Praxis während der Finanzkrise hat bestätigt, dass verbindliche und unwiderrufliche Entscheide für die Rekapitalisierung einer Bank in der Regel in der Zeit von Börsenschluss am Freitagabend bis zur Wiedereröffnung der Börse am Montagmorgen erfolgen müssen, um Verwerfungen auf den Handelsplätzen zu vermeiden. Solche Entscheide müssen zu einem Zeitpunkt erfolgen, wo die Solvabilität der betroffenen Bank bereits angeschlagen und in der Regel keine Aussicht mehr besteht, sich am Kapitalmarkt refinanzieren zu können. Die kurze Frist soll nicht zuletzt auch sicherstellen, dass ein allfällig angeschlagenes Vertrauen in das betroffene Institut umgehend wieder hergestellt und ein *Bank Run* vermieden werden kann.

Unbelastet ist das Kapital dann, wenn es insbesondere nicht durch Sicherungsrechte oder Verrechnungsforderungen belastet ist.

Artikel 133

In der Sachüberschrift wird klargestellt, dass die Bestimmung nur für internationaltätige systemrelevante Banken gilt. Das Rabattsystem wurde vom Gesetzgeber geschaffen, um den Banken Anreize zu geben, ihre (globale) Sanier- und Abwickelbarkeit so weit zu verbessern, dass Defiziten im grenzüberschreitenden Bereich und in Ermangelung eines leistungsfähigen internationalen Insolvenzrechts präventiv entgegengewirkt wird. Entsprechend den mit den Rabatten verbundenen Zielsetzungen sollen nur international tätige systemrelevante Banken sowie deren dem Geltungsbereich des Fünften Titels der ERV unterstehenden Tochtergesellschaften in der Schweiz rabattberechtigt sein.

Während Absatz 2 unverändert bleibt, vollzieht Absatz 3 die Erweiterung der privilegierten Anrechnung von tiefauslösendem Wandlungskapital auf das Kernkapital und hochauslösendes Wandlungskapital nach.

2.2 Beteiligungsabzug

Artikel 32 Buchstabe j

In Buchstabe j ist gegenwärtig der volle Abzug des Wertes der Netto-Longposition von direkten Beteiligungen an im Finanzbereich tätigen zu konsolidierenden Unternehmen, in erster Linie Tochtergesellschaften, vom harten Kernkapital einer Bank vorgesehen. Die FINMA hatte insbesondere gegenüber den beiden Stammhäusern der Grossbanken Credit Suisse und UBS bereits in der Vergangenheit aufgrund des besonderen Sachverhaltes (sehr hohe Beteiligungswerte) Erleichterungen gemäss Artikel 125 ERV, hauptsächlich durch Genehmigung der Risikogewichtung eines Teils der Beteiligungen, gewähren müssen. Buchstabe j kam daher bei den Stammhäusern der Grossbanken nur für einen unterschiedlich grossen Teil der Beteiligungen zur Anwendung.

Weil zum einen die von den Banken für ihre Stammhäuser offengelegten Kapitalkennzahlen keinen aussagekräftigen Rückschluss auf die Dimension des Beteiligungswertes zulassen und zum anderen neue Beteiligungen (u.a. als Folge der Ausgliederung des Schweizer Geschäftes je in eine Tochtergesellschaft) den Anteil von risikogewichteten Beteiligungen noch erhöhten, stellte sich die grundlegende Frage, ob eine Fortsetzung des bisherigen Regimes mit Risikogewichtung und Beteiligungsabzügen noch zweckmässig ist. Die FINMA entschied sich nach eingehender Prüfung auch der Systeme der für die Schweiz massgebenden Jurisdiktionen zum Systemwechsel. Fortan sollten die Beteiligungswerte nicht mehr von den Eigenmitteln abgezogen, sondern der Risikogewichtung unterliegen, was die FINMA gegenüber den beiden Grossbanken inzwischen bereits mittels Verfügung umgesetzt hat. Aus den gleichen

Überlegungen soll nach dem vorliegenden Entwurf neu die Risikogewichtung gemäss Anhang 4 der ERV im Normalfall für die entsprechenden Beteiligungen aller Banken gelten. Um den unterschiedlichen Verhältnissen bei ausländischen und inländischen Tochtergesellschaften Rechnung zu tragen, wird für die Beteiligungen im Ausland ein höheres Risikogewicht (400%) als im Inland (250%) gewählt. Ausländische Tochtergesellschaften haben ein höheres Transferrisiko. Sie unterstehen vor allem aber einer Regulierung durch ausländische Behörden, die zu signifikanten Veränderungen (vor allem Erhöhungen) ihres regulatorischen Kapitals führen kann. Auch können allenfalls Kapitalrückführungen selbst aus gut kapitalisierten Tochtergesellschaften nicht zeitnah durchgeführt werden, weil sie der Zustimmung von Aufsichtsbehörden unterliegen. Diese Risiken bestehen bei schweizerischen Beteiligungen nicht. Entscheidend ist im Übrigen das tatsächliche Risikodomizil einer Beteiligung, was der Praxis der FINMA entspricht. So wird bspw. eine ausländische Banktochtergesellschaft, welche über eine zwischengeschaltete Beteiligungsgesellschaft in der Schweiz gehalten wird, nicht zur schweizerischen Beteiligung.

Buchstabe j wird aber nicht gänzlich gestrichen. Neu soll der bisherige Normalfall – der Abzug von Beteiligungen vom harten Kernkapital – die Ausnahme sein, welche durch die FINMA, sei es als Massnahme der Abwicklungsplanung oder in einem besonderen Fall gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 BankG, angeordnet werden müsste. Ein möglicher Anwendungsfall könnte sich aus sachverhaltsspezifischen Anforderungen mit Hinblick auf die Umsetzung einer effektiven Sanierungs- und Abwicklungsplanung ergeben. Gründe könnten darin bestehen, dass in einer Jurisdiktion das Schweizer System für dortige Tochtergesellschaften als ungenügend erachtet wird, oder wenn zusätzliche Beteiligungswerte im Stammhaus formell als Kredite ausgewiesen werden.

Artikel 125

Die Bestimmung hatte bisher als Sondernorm bei Vorliegen spezieller Voraussetzungen für systemrelevante Banken – in der Vergangenheit angewendet einzig für die beiden Grossbanken – geregelt, wie die FINMA mit dem Spannungsverhältnis der gleichzeitigen Erfüllung der besonderen Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut und Finanzgruppe umzugehen habe. Bei einem Überschreiten der Anforderungen auf Gruppenebene infolge der Anforderungen auf Ebene Einzelinstitut hatte die FINMA gestützt auf diese Bestimmung Erleichterungen zu gewähren. Als Folge des Wechsels der Behandlung der Beteiligungen von einem Abzug zu einer reinen Risikogewichtung (vgl. Art. 32) ergab sich die Notwendigkeit, die Erforderlichkeit der Weiterexistenz von Artikel 125 ERV zu überprüfen. Da die oben beschriebene Thematik des Überschreitens mit dem Systemwechsel entschärft werden kann, ist Artikel 125 ERV nicht länger erforderlich und kann daher ersatzlos gestrichen werden. Diese Einschätzung wird auch von den beiden Grossbanken geteilt, welche bei der Beurteilung der (weiteren) Notwendigkeit von Artikel 125 ERV mit einbezogen worden sind.

2.3 Weitere Anpassungen

Artikel 33 Absatz 1^{bis}

Zur Erfüllung ihrer *Gone-concern*-Anforderungen emittieren systemrelevante Banken Schuldinstrumente (z.B. Bail-in Bonds), die zur Erfüllung dieser Anforderungen anrechenbar sind. Systemrelevante Schweizer Banken dürfen nach Artikel 127a Absatz 4 ERV solche Papiere nicht auf eigenes Risiko halten, nicht systemrelevante Banken können hingegen in solche Papiere investieren. Mit Artikel 33 Absatz 1^{bis} ERV wird nun die eigenmittelmässige Behandlung von Investitionen in solche Forderungstitel geklärt, falls diese nicht auch der Erfüllung der Anforderungen an regulatorisches Kapital oder an *Going-concern*-Anforderungen dienen: Es sind die Regeln anzuwenden, die gelten würden, wenn es sich bei diesen Forderungen um Instrumente des Ergänzungskapitals handeln würde. Dies entspricht der nach den TLAC-Standards

des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht ab 2019 in Kraft tretenden internationalen Regelung.

In der Vernehmlassung wurde von Bankenseite angeregt, in Übernahme der Standardregelung des Basler Ausschusses in diesen Artikel eine Regelung für Brutto-Longpositionen in der Höhe von 5% des korrigierten harten Kernkapitals der investierenden Bank einzufügen. Dieses Anliegen betrifft ausschliesslich die Grossbanken und soll daher im Rahmen der Arbeiten zu den Parentbanken behandelt werden (vgl. vorne Ziffer 1.4 a. E.).

Artikel 124

In Absatz 1 wird eine Ungenauigkeit korrigiert, indem klargestellt wird, dass die systemrelevanten Banken (unbestrittenerweise) auch die Anforderungen des 2. Titels der Verordnung (anrechenbare Eigenmittel) einhalten müssen (und nicht wie bislang formuliert nur diejenigen des 3. und 4. Titels).

Absatz 2 entspricht mit sprachlichen Anpassungen dem heutigen Absatz 3.

Absatz 3 entspricht im ersten Satz der heutigen Fassung von Absatz 2, stellt nun aber sprachlich abgestimmt auf Absatz 1 klar, dass die Regelung der besonderen Anforderungen sowohl die Bestimmungen zu den Eigenmitteln zur ordentlichen Weiterführung als auch diejenigen zu den zusätzlichen verlustabsorbierenden Mitteln umfasst. Im zweiten Satz wird die heutige Regelung aus dem (vorliegend aufgehobenen) Art. 125 Abs. 3^{bis} übernommen.

Artikel 126a Absatz 3

Weil gemäss geltendem Absatz 2 an Stelle von Schuldinstrumenten zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen bereits klargestellt ist, dass diese Verlusttragung auch in einem Darlehen vorgesehen werden kann, wird folgerichtig in Absatz 3 dahingehend präzisiert, dass eine Anzeigepflicht gegenüber der FINMA – sofern sie konkret besteht – im Falle von Rückzahlungen in gleicher Weise wie bei Schuldinstrumenten auch bei Darlehen gilt.

Entgegen dem Anliegen von Bankenseite in der Vernehmlassung wird darauf verzichtet, Garantieleistungen und unwiderrufliche Kreditzusagen zur Erfüllung von Anforderungen an *Gone-concern*-Kapital nach Art. 132 Abs. 3 zuzulassen. Die beschriebenen Finanzinstrumente sind gemäss TLAC-Standard nicht zur Anrechnung an **externes** TLAC vorgesehen. Die Übernahme des Anliegens würde direkt dem Standard widersprechen, da Art. 126a die Qualitätsanforderungen an externes TLAC bestimmt.

Übergangsbestimmungen

Artikel 148i

Soweit die FINMA gegenüber einer einzelnen Bank für die Behandlung der Beteiligungen eine Übergangsregelung verfügt hat, soll diese individuelle Regelung bis zur ihrem Auslaufen weitergelten. Diese Bestimmung klärt im Wesentlichen das Verhältnis zwischen den von der FINMA gegenüber Credit Suisse und UBS durch Verfügung erlassenen Übergangsbestimmungen und den mit Inkrafttreten der Ordnungsrevision neu geltenden Normen.

Artikel 148j

Mit dieser Übergangsfrist zur Erfüllung der *Gone-concern* Anforderungen für inlandorientierte SIBs wird diesen Banken ein konstanter Aufbau über die Zeit gewährt. In quantitativer Hinsicht werden entsprechend dem vorgesehenen Aufbau mit dem Anstieg von 1,5% auf 2,25% RWA die heute geltenden *Going-concern*-Anforderungen gemäss individuellen Verfügungen der FINMA gegenüber PostFinance, ZKB und Raiffeisen erst im Jahr 2021 effektiv überschritten. Es wird trotzdem nicht davon ausgegangen, dass die betroffenen Banken eine ab Inkrafttreten

der Verordnungsrevision theoretisch mögliche kurzfristige Senkung ihrer vorhandenen Mittel realisieren werden.

Soweit *Gone-concern*-Anforderungen über eine Staatsgarantie oder einen ähnlichen Mechanismus erfüllt werden, so könnte auch dieser theoretisch dem gleichen Aufbaupfad folgen. Es ist aber nicht anzunehmen, dass diese Option indes in der Praxis zum Tragen kommen wird.

Bankenverordnung (Art. 4)

Die Bestimmungen für systemrelevante Banken setzen diesen einen Anreiz, zur operationellen Entflechtung bestimmte Dienstleistungen nachhaltig auszulagern (Art. 66 Bst. c Ziff. 2 BankV). Erfolgt die Auslagerung in konzerneigene Rechtseinheiten, gelten diese als wesentliche Gruppengesellschaften. Damit diese Gesellschaften ihre Dienstleistungen im Fall einer Sanierung oder Liquidation tatsächlich erbringen können, müssen sie ausreichend mit Betriebskapital und Liquidität ausgestattet sein. Die entsprechenden Anforderungen werden durch die FINMA individuell festgelegt. Um die wesentlichen Gruppengesellschaften im regulatorischen Konsolidierungskreis zu erfassen (Art. 23/24 BankV), hält Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c neu fest, dass Gruppengesellschaften nach Artikel 3a, das heisst solche, die innerhalb derselben Finanzgruppe oder desselben Finanzkonglomerats für die bewilligungspflichtige Tätigkeit wesentliche Funktionen erfüllen, im Finanzbereich tätig sind.

3 Regulierungsfolgenabschätzung

3.1 Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft

Die Auswirkungen der Verordnungsanpassungen sollen insbesondere im Bereich der neuen *Gone-concern*-Anforderungen für die inlandorientierten Banken sowie im Bereich der Umstellung auf eine Risikogewichtung beim Beteiligungsabzug untersucht werden.

3.1.1 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen

Auswirkungen auf die systemrelevanten Institute

Gone-concern-Anforderungen

Zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen der inländischen systemrelevanten Banken (D-SIBs) soll deren Kapitaldecke für den Sanierungs- und Abwicklungsfall mittels Bail-in Bonds gestärkt werden. Bail-in Bonds finden seit 2015 bereits bei den Grossbanken Anwendung und können im Ernstfall unter gewissen Bedingungen und auf Anordnung der FINMA in Eigenkapital gewandelt werden. Durch diese Beteiligung der Gläubiger an der Bankenrettung wird die implizite Staatsgarantie der inländischen systemrelevanten Institute reduziert. Die Kalibrierung der *Gone-concern*-Anforderungen basiert zum einen auf der Analyse historischer Verluste (wie der Immobilienkrise in der Schweiz in den 1990ern sowie der Finanzkrise 2007/2008) und zum anderen auf den geltenden *Gone-concern*-Anforderungen der Grossbanken. Damit wird auch der tiefere Grad an Systemrelevanz der D-SIBs gegenüber den beiden global systemrelevanten Instituten UBS und CS berücksichtigt. Zur Sicherstellung des Rekapitalisierungsbedarfs im Ernstfall soll die Höhe der zusätzlichen Kapitalanforderungen maximal 40 Prozent der jeweiligen *Going-concern*-Anforderung entsprechen.

Tabelle 1: *Gone-concern*-Anforderungen (40%-Spiegelung der *Going-concern*-Anforderung)

ZKB		Postfinance		Raiffeisen	
RWA	LR	RWA	LR	RWA	LR
5.1%	1.8%	5.1%	1.8%	5.3%	1.9%

Damit kann im Notfall eine Rekapitalisierung finanziert werden, sofern die Verluste nicht zu hoch ausfallen. Bei Verlusten in der Grössenordnung von bis zu 20 Prozent der Bilanzsumme, wie dies in der Vergangenheit in der Immobilienkrise der 1990ern durchaus verzeichnet wurde, könnte allerdings eine Sanierung alleine mit diesen Mitteln kaum mehr gelingen, so dass eine Abwicklung eingeleitet werden müsste.⁸

Die 40%-Spiegelung der *Going-concern*-Anforderungen (siehe Tabelle 1) führt bei den drei betroffenen Banken im Maximum zu einem kumulativen Kapitalbedarf von rund CHF 10 Mrd. Unter Berücksichtigung der anrechenbaren expliziten Staatsgarantie der ZKB durch den Kanton Zürich sowie der heutigen Kapitalüberschüsse fällt dieser Kapitalbedarf mit rund CHF 4.2 Mrd. allerdings deutlich geringer aus. Entscheiden sich die Banken ausserdem, die Anforderung mit bevorzugt anrechenbarem Tier 1-Kapital zu erfüllen, beträgt der kumulative Kapitalaufwand effektiv noch rund CHF 2.8 Mrd. Durch die Anrechenbarkeit der expliziten Staatsgarantie der ZKB fällt die *Gone-concern*-Komponente bei PostFinance und Raiffeisen im Vergleich höher aus, was gleichbedeutend ist mit einer gewissen (mit der jeweiligen Risikosituation zu erklärenden) Ungleichbehandlung der drei D-SIBs.

Glaubhafte Zweifel bezüglich der Marktabsorptionsfähigkeit dieser zusätzlichen Mittel können gegenwärtig keine ausgemacht werden. ZKB und Raiffeisen haben bereits in der Vergangenheit ähnliche Anleihen emittiert, und der entsprechende Sekundärmarkt ist seit Jahren stabil. Insbesondere Anleihen mit Forderungsverzicht (Write-off-Bonds) eignen sich für D-SIBs, deren Eigentümerstruktur nach einem eventuellen Bail-in nicht verändert werden soll. Die rechtlichen Bestimmungen lassen es auch zu, dass Bail-in-Bonds im Besitz der öffentlichen Hand sind. Schliesslich ermöglichen die langen Übergangsfristen einen (zumindest teilweisen) Kapitalaufbau durch Gewinnrückbehalt (Thesaurierung). Dadurch ist die Ausgabe von in Eigenmittel wandelbaren Bail-in-Bonds bzw. Write-off-Bonds nicht zwingend erforderlich.

Risikogewichtung beim Beteiligungsabzug

Von der neuen Regelung sind die Stammhäuser der Grossbanken (Credit Suisse AG und UBS AG) in der Einzelinstitutssicht betroffen. Sowohl die Einzelinstitutskennzahlen (RWA und Leverage Ratio) der beiden Schweizer Einheiten, als auch die konsolidierten Eigenmittelquoten der Gruppe oder der Schweizer Banken (wo konsolidiert erfasst) werden von der geänderten Behandlung der Beteiligungen nicht tangiert.

Die Systemumstellung bewirkt für die systemrelevanten Institute sowie die FINMA eine Vereinfachung sowie eine Erhöhung der Rechtssicherheit und Transparenz. Ausserdem soll die lange Übergangsfrist es den Banken ermöglichen, die (allenfalls) im Stammhaus ansteigenden Eigenmittelanforderungen durch Rückbehalt generierter Gewinne zu tragen. Die reine Risikogewichtung führt dazu, dass bisherige Eigenmittelabzüge vom Kapital entfallen und das anrechenbare Kapital steigt. Bei der RWA-Anforderung wird dieser Effekt durch den gleichzeitigen Anstieg der RWAs kompensiert, womit sich die RWA-Ratio nicht gross verändert. Bei der Leverage Ratio hingegen steigt nur das anrechenbare Kapital, wodurch sich die ausgewiesene Leverage Ratio der beiden betroffenen Einzelinstitute substantiell erhöht. Bei einer Bank kann dadurch die Leverage Ratio auf rund 11 Prozent ansteigen. Diese Erhöhung betrifft ausschliesslich die Einzelinstitutssicht; in der ökonomisch letztlich relevanteren konsolidierten Betrachtung bleibt die Leverage Ratio unverändert.

⁸ Der Kanton Zürich ist von seiner Verfassung wegen verpflichtet, zumindest eine Nachfolgeorganisation zu errichten.

Auswirkungen auf nicht-systemrelevante Institute

Risikogewichtung beim Beteiligungsabzug

Grundsätzlich sind von der Änderung alle Banken betroffen, die Beteiligungen an einer Tochtergesellschaft halten: Die Beteiligungen müssen nicht mehr vom Eigenkapital abgezogen werden sondern werden neu risikogewichtet, zu den RWAs addiert und mit Kapital unterlegt. Der Wegfall der Erleichterungen nach Artikel 125 ERV hat keine Folgen für nicht-systemrelevante Banken (Kategorie 3-5), da diese Erleichterungen heute nur für systemrelevante Banken gelten (Kategorie 1 und 2). Die ausgewiesene Leverage Ratio steigt hingegen auf Stufe des Einzelinstituts für alle Banken mit Beteiligungen (Kategorie 1-5) und die Anforderungen sind entsprechend leichter zu erfüllen.⁹

Konkret ergibt eine Schätzung folgenden Einfluss auf die CET1-Ratio (RWA) auf Stufe Einzelinstitut: ¹⁰

Kategorie 2: Unter den drei D-SIBs hätte die Risikogewichtung bei Raiffeisen Schweiz einen signifikanten Anstieg der Ratio zur Folge¹¹, die beiden anderen D-SIBs wären praktisch nicht betroffen.¹²

Kategorie 3: Bei 4 Instituten könnte die CET1-Ratio zwischen 20-25 Prozent ansteigen, bei einem Institut um ca. 8 Prozent.

Kategorie 4: Die CET1-Ratio könnte bei 5 Banken zwischen 10-20 Prozent ansteigen.

Kategorie 5: Die CET1-Ratio könnte bei 6 Banken zwischen 10-36 Prozent ansteigen.

Die Umstellung auf die Risikogewichtung führt also bei jenen Banken, die Beteiligungen haben, dazu, dass diese höhere CET1-Ratios ausweisen als bisher. Für rund fünf Prozent der Banken haben die neuen Anforderungen substantielle Erleichterungen auf Einzelinstituts-ebene zur Folge.¹³ Insgesamt werden gemäss Schätzung der FINMA ungefähr CHF 2.8 Mrd. CET1 frei. Bei Banken der Kategorien 3-5 werden rund CHF 1.9 Mrd. frei, was 2.5 Prozent des von diesen Banken gehaltenen CET1 entspricht. Dieses Eigenkapital kann – muss aber nicht – dem Bankensystem entzogen werden (z.B. durch höhere Dividendenausschüttung falls die Anforderung auf konsolidierter Stufe dies nicht verhindern sollte). Alternativ können die betroffenen Banken auf die erleichterten Kapitalanforderungen auch mit einer Risikoerhöhung reagieren (wiederum falls die Anforderung auf konsolidierter Stufe dies nicht verhindern sollte). Dies bedeutet jedoch nicht, dass in der Folge alle betroffenen Banken höhere Risiken eingehen oder höhere Dividenden ausschütten werden. Vielmehr hängt die Reaktion der Banken von deren Geschäftsmodell ab. Insbesondere für Banken der Kategorie 4 und 5 kann eine hohe Eigenmittelausstattung eine bewusste Differenzierungsmöglichkeit auf dem Markt sein. Die Risikobereitschaft der Bank hängt deshalb auch von der erwarteten Reaktion der Kundschaft ab. Zudem ist bei Banken der Kategorie 4 und 5 die Wahrscheinlichkeit tiefer, dass sie

⁹ Eine Leverage Ratio-Anforderung von 3% für Banken der Kategorie 3-5 trat im Januar 2018 in Kraft.

¹⁰ Es kann rechnerisch exakt ermittelt werden, wie sich das anrechenbare harte Eigenkapital bei einem Wegfall des Abzuges verbessert. Hingegen ist es komplizierter, den gegenläufigen Effekt der Risikogewichtung jener gleichen Beteiligungen zu bestimmen, weil bisher eine Unterscheidung zwischen Tochtergesellschaften im Inland und im Ausland nicht notwendig war. Die FINMA ging bei ihrer Schätzung deshalb von der vereinfachten Sichtweise aus, dass die Beteiligungen nur an schweizerischen Unternehmen bestehen. Dadurch wird der Effekt des Wechsels tendenziell überschätzt.

¹¹ Allerdings von einem bisher tolerierten, relativ tiefen Verhältnis ausgehend. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit dem Anstieg hauptsächlich Erleichterungen, die bisher gewährt werden, eliminiert werden könnten.

¹² Insbesondere hat die Zürcher Kantonalbank schon seit 2012 die Erlaubnis der FINMA zur Solokonsolidierung ihrer Tochtergesellschaft in Guernsey, wodurch aktuell ein Abzug (in Zukunft eine Risikogewichtung) für diese Tochtergesellschaft entfällt.

¹³ Die totale Anzahl Banken, die überhaupt Erleichterungen erzielen, ist nicht bzw. nur der FINMA bekannt.

überhaupt eine Beteiligung führen. Entsprechend fallen die Erleichterungen aufgrund des Beteiligungsabzugs (vgl. oben) bei den grösseren Banken tendenziell höher aus.

3.1.2 Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb

Standortattraktivität

Die vorgeschlagene schweizerische Lösung geht aus systemrelevanten Gründen insofern über den relevanten internationalen Standard über die Total-Loss-Absorbing-Capacity (TLAC) hinaus (Swiss Finish), als dieser nur für global systemrelevante Banken Anwendung findet. Dies entspricht den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik.¹⁴

Kurzfristig können den drei betroffenen inländisch systemrelevanten Banken (ZKB, PostFinance sowie Raiffeisen) höhere Anpassungskosten entstehen. Mittel- bis längerfristig jedoch führt die vorgeschlagene Änderung zur einer Steigerung der Widerstandsfähigkeit der betroffenen Institute sowie einer Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes. Zudem wird durch die Abschaffung des Beteiligungsabzugs die Rechtssicherheit erhöht.

Kreditvergabe

Eine Einschränkung der Kreditvergabe der Banken aufgrund der vorgeschlagenen Massnahmen ist nicht zu erwarten. Zunächst deuten die seit der Inkraftsetzung des TBTF-Pakets gemachten Erfahrungen darauf hin, dass die Kreditvergabe aufgrund der bisherigen Verschärfungen der Kapitalanforderungen nicht eingeschränkt wurde. Die Summe des zusätzlichen Kapitalbedarfs bei den drei inländischen systemrelevanten Instituten ist dabei tiefer als dies bei den global systemrelevanten Instituten der Fall war. Weiter werden wiederum angemessene Umsetzungsfristen gewährt. Schliesslich erfährt eine Reihe von Banken auf Stufe Einzelinstitut eine Senkung der Kapitalanforderungen (siehe oben).

Wettbewerb

Bezüglich der Dimension Wettbewerb kann zwischen Effekten auf die Wettbewerbsintensität und auf die Wettbewerbsfähigkeit auf dem inländischen Markt unterschieden werden.

Die Wettbewerbsintensität dürfte sich kaum verändern und, wenn doch, eher etwas verschärfen. Durch die Reduktion der impliziten Staatsgarantie der inländischen systemrelevanten Banken wird der Wettbewerbsvorteil dieser Banken gegenüber den anderen Banken kleiner. Damit werden die Wettbewerbsbedingungen unter den Finanzinstituten und insbesondere gegenüber den global systemrelevanten Banken angeglichen (*level playing field*). Auch die Abschaffung der fallweisen Erleichterungen von Beteiligungsabzügen führt zu einer höheren Wettbewerbsintensität, da sich die Transparenz und damit die Vergleichbarkeit der ausgewiesenen Kennzahlen unter den Banken verbessert.

Längerfristig wird keine negative Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen inländischen systemrelevanten Banken erwartet, insbesondere nicht auf dem inländischen Markt. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass insbesondere in Krisenzeiten die CET1-Ratio zur Beurteilung der Solvenz herangezogen wird. Die D-SIBs können zudem Eigenmittel z.B. durch CoCos oder *Bail-in-Bonds* finanzieren, was einer allfälligen Kostensteigerung durch erhöhte Eigenmittelanforderungen entgegenwirken dürfte.

¹⁴ Der 2015 in der Schweiz umgesetzte globale Standard des Financial Stability Board (FSB) über die Total-Loss-Absorbing-Capacity (TLAC) soll sicherstellen, dass global systemrelevante Institute im Krisenfall über ausreichend verlustabsorbierendes Kapital verfügen. Vgl.: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61681.html>

3.2 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Die vorgeschlagene Änderung im Bereich der *Gone-concern*-Anforderungen reduziert die implizite Staatsgarantie und damit das finanzielle Risiko für den Bund und den Steuerzahler, da dadurch die Wahrscheinlichkeit einer mit hohen Kosten verbundenen staatlichen Rettung tiefer ausfällt. Je stärker die PostFinance die verschärften *Gone-concern*-Anforderungen durch Gewinnrückbehalt erfüllen sollte, umso mehr könnten die jährlichen Gewinnausschüttungen an den Bund temporär reduziert werden. Auch für den Kanton Zürich als Eigner einer inländischen systemrelevanten Bank und dessen Steuerzahler wird das finanzielle Risiko geringer. Das genaue Ausmass der Risikominderung ist davon abhängig, ob im Ernstfall die kantonale Staatsgarantie vor oder nach Ausübung der *Gone-concern*-Komponente zum Tragen kommt.

3.3 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind zweckmässig im Vollzug. Die zur Erfüllung der *Gone-concern*-Anforderungen im Vordergrund stehenden Instrumente wie Rückbehaltung von Gewinnen oder die Emission von Write-off- oder Bail-in-Anleihen stehen bereits heute zur Verfügung. Durch die angemessenen Übergangsfristen erhalten die betroffenen Institute zudem die Möglichkeit, in einer firmenspezifischen und für sie optimalen Weise die neuen Anforderungen umzusetzen. Schliesslich führt die Systemumstellung beim Beteiligungsabzug zu einer Vereinfachung gegenüber den geltenden Bestimmungen.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Änderungen in der ERV und der BankV stützen sich wie diese selber auf das BankG.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden internationalen Verpflichtungen. Der internationale TLAC-Standard schreibt zwar *Gone-concern*-Anforderungen für Banken vor, findet aber nur auf global systemrelevante Banken Anwendung, das heisst nicht auf die drei von den vorgeschlagenen Anpassungen betroffenen inlandorientierten systemrelevanten Banken. Auch beim Beteiligungsabzug findet der diesbezüglich relevante Basel 3-Standard nur auf konsolidierter Stufe Anwendung. Der vorgeschlagene Regimewechsel betrifft nur die Stufe Einzelinstitut.

4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es ist keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen vorgesehen.

5 Inkrafttreten

Die Neuerungen sollen auf den 1. Januar 2019 in Kraft treten.