



Bern, 21. November 2018

Ergebnisbericht über die Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung

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

1 Ausgangslage

Der zweite Evaluationsbericht des Bundesrats über systemrelevante Banken¹ hat Handlungsbedarf hinsichtlich der Unterstellung auch nicht international tätiger systemrelevanter Banken (Postfinance, Raiffeisen Schweiz und Zürcher Kantonalbank) unter Gone-concern-Kapitalanforderungen ergeben. Im Vordergrund der Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV)² gemäss Vernehmlassungsvorlage steht die Einführung dieser Anforderungen nach den vom Bundesrat im Evaluationsbericht festgelegten Eckwerten.

Gleichzeitig wird die Behandlung von Beteiligungen an im Finanzbereich tätigen zu konsolidierenden Tochtergesellschaften an die Praxis der Finma angepasst. Konkret soll der bisherige Abzug des Beteiligungswerts in der Berechnung der Eigenmittel der Gesellschaft, welche die Beteiligung hält, durch eine Risikogewichtung ersetzt werden.

Im Weiteren soll definiert werden, welche Einheiten innerhalb einer Finanzgruppe die Eigenkapitalanforderungen für systemrelevante Banken erfüllen müssen. Darunter sollen aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung für die Finanzgruppen auch nach der Ausgliederung eines Grossteils der systemrelevanten Funktionen in eigene (Schweizer) Bankeinheiten weiterhin die Stammhäuser der beiden Grossbanken (sog. Parent-Banken) fallen.

Schliesslich wird mit der Vorlage die Grundlage geschaffen, wesentliche Gruppengesellschaften, die die für eine Weiterführung der Geschäftsprozesse einer Bank notwendigen Dienstleistungen gemäss Artikel 3a der Bankenverordnung (BankV)³ erbringen, einer konsolidierten Aufsicht zu unterstellen. Diese sollen neu trotz fehlender Bank- oder Effektenhändlerbewilligung als im Finanzbereich tätige Unternehmen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 BankV gelten.

2 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 23. Februar 2018 eröffnet und dauerte bis am 31. Mai 2018. Zur Teilnahme wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft sowie die interessierten Kreise eingeladen.

Eine Stellungnahme eingereicht haben (jeweils in alphabetischer Reihenfolge):

- 19 Kantone: Aarau [AG], Appenzell Innerrhoden [AI], Basel-Landschaft [BL], Basel-Stadt [BS], Freiburg [FR], Graubünden [GR], Jura [JU], Luzern [LU], Neuenburg [NE], Nidwalden [NW], St. Gallen [SG], Schaffhausen [SH], Solothurn [SO], Tessin [TI], Uri [UR], Waadt [VD], Wallis [VS], Zug [ZG], Zürich (Regierungsrat und Kantonsrat) [ZH];
- 6 politische Parteien: Bürgerlich-Demokratische Partei [BDP], Christlichdemokratische Volkspartei [CVP], FDP. Die Liberalen [FDP], Schweizerische Volkspartei [SVP], Sozialdemokratische Partei der Schweiz [SPS], Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich [SP-ZH];
- 3 Dachverbände der Wirtschaft: economiesuisse, Schweizerische Bankiervereinigung [SBVg], Schweizerischer Gewerbeverband [SGV];
- 9 Organisationen der interessierten Kreise: Centre patronal, Credit Suisse (CS), EXPERT-suisse, Postfinance, Raiffeisen Schweiz [Raiffeisen], Schweizerische Nationalbank [SNB], UBS, Verband Schweizerischer Kantonalbanken [VSKB], Zürcher Kantonalbank [ZKB].

¹ BBI 2017 4847

² SR 952.03

³ SR 952.02

Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Obwalden und Thurgau sowie der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Arbeitgeberverband haben explizit auf eine Stellungnahme verzichtet.

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

3 Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

3.1 Übersicht

Die Vorlage stösst insgesamt bei einer Mehrheit der Kantone (AG, AI, BL, BS, FR, JU, LU, NE, NW, SH, SO, VD, VS, ZG) sowie bei der BDP, dem SGV, dem Centre patronal und EXPERT-suisse auf Zustimmung.

GR, SG, TI, UR, ZH sowie die SVP, die SPS, die SP-ZH, der VSKB und die ZKB unterstützen die Vorlage, äussern jedoch Kritik oder Vorbehalte in Bezug auf die **Gone-concern-Anforderungen für die inlandorientierten systemrelevanten Banken** namentlich bei der Anrechnung der Staatsgarantie (siehe Ziffer 3.2).

Die CVP, die FDP und die SVP stimmen der Revision grundsätzlich zu, lehnen aber die **Anwendung der Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken auf die Stammhäuser der beiden Grossbanken (Parent-Banken)** ab. Dasselbe gilt für economiesuisse, die SBVg, CS, Raiffeisen und UBS (siehe Ziff. 3.3).

Der **Wechsel vom Beteiligungsabzug zu einer Risikogewichtung** (Art. 32 Bst. j ERV) wird von allen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Die SPS fordert aber, dass die Eigenmittelquote durch den Systemwechsel nicht gesenkt werden darf.

Die SBVg, CS und UBS lehnen die Änderung von Artikel 33 Absatz 1^{bis} ERV zur **Anrechnung der von international tätigen systemrelevanten Banken ausgegebenen Schuldinstrumente** bei der Berechnung der Gone-concern-Anforderungen ab. Sie fordern, die Bestimmung am TLAC-Standard des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht auszurichten ohne darüber hinauszugehen. Nach Ansicht der SBVg und der UBS sollte die Bestimmung zudem restriktiver formuliert werden, um nicht auch die interne TLAC (iLAC) zu erfassen.

Zur Präzisierung der **Anzeigepflicht gegenüber der FINMA bei Rückzahlung von Schuldinstrumenten** (Art. 126a Abs. 3 ERV) haben sich nur die SBVg, Raiffeisen und UBS geäussert. Ihres Erachtens muss auch die Möglichkeit bestehen, die Gone-concern-Anforderungen durch eine Garantie oder eine unwiderrufliche Kreditzusage zu erfüllen. Zudem möchte Raiffeisen sicherstellen, dass Verluste von der Tochter notfalls auf die Muttergesellschaft übertragen werden können.

Die **Übergangsbestimmungen** geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

Bei der Schaffung der Rechtsgrundlage zur **Unterstellung wesentlicher, für die Weiterführung der Geschäftsprozesse notwendige Dienstleistungen erbringender Gruppengesellschaften unter eine konsolidierte Aufsicht** (Änderung von Art. 4 Abs. 1 BankV) ist einzig die CS der Ansicht, diese müsste im Gesetz und nicht auf Stufe Verordnung erfolgen.

Economiesuisse erachtet die **Regulierungsfolgenabschätzung** als unvollständig. Es müssten auch die Kosten der Wettbewerbsnachteile für Grossbanken aufgrund der TLAC-Anforderungen auf Einzelstufe und der Ungleichbehandlung zwischen den Schweizer Tochtergesellschaften der Grossbanken und inlandorientierten systemrelevanten Banken einbezogen sowie der Verlust an Stabilität berücksichtigt werden.

3.2 Gone-concern-Kapital

Der **differenzierte Ansatz** bei den Gone-concern-Anforderungen für inlandorientierte systemrelevante Banken (D-SIB) wird begrüsst (GR, SG, TI, UR, BDP, SP-ZH, economiesuisse, SBVg, Postfinance, Raiffeisen, VSKB, ZKB). Mehrere Eingaben heissen den Verzicht auf die Anforderungen für nicht systemrelevante Banken ausdrücklich gut (GR, SG, TI, UR, VD, SGV, VSKB). Die SP-ZH fordert auch bei der Definition der Anforderungen für Postfinance, Raiffeisen und ZKB eine differenzierte Behandlung der einzelnen Institute.

Die CVP, die SVP, economiesuisse, die SBVg, CS und UBS fordern eine **Gleichbehandlung der Schweizer Bankeinheiten der Grossbanken**, für die die gleichen Anforderungen gelten sollten wie für die inlandorientierten systemrelevanten Banken.

Beim **Umfang der Gone-concern-Anforderungen** (Art. 132 Abs. 2 Bst. b ERV) sind die Meinungen geteilt. ZH und die ZKB erachten die Proportionalität als sachgerecht, die 40%-Spiegelung aber als Obergrenze. Die BDP schliesst sich dieser Meinung an. Die SBVg, Postfinance und Raiffeisen erachten die Anforderungen, ohne sich dagegen auszusprechen – aus Sicht von Postfinance insbesondere in Anbetracht der Rabattmöglichkeiten für international tätige systemrelevante Banken nach Artikel 133 ERV – als hoch. Hingegen möchte die SPS den Satz auf 50 Prozent erhöhen, und für die SNB darf er nicht unter 40 Prozent fallen.

Zur **Anforderungsreduktion im Verhältnis zu den zusätzlichen Mitteln**, die eine systemrelevanten Bank in Form von hartem Kernkapital oder die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllendem Wandlungskapital hält (Art. 132 Abs. 4 ERV), haben sich ZH, die ZKB, CS und Raiffeisen vernehmen lassen. ZH erachtet die Anrechenbarkeit von höchstens einem Drittel als willkürlich gesetzte Obergrenze und fordert die vollständige Anrechnung. Aus Sicht der ZKB werden mit der Bestimmung gut kapitalisierte Banken mit einem hohen Anteil von hartem Kernkapital oder Wandlungskapital benachteiligt.

Bei der Regelung, wonach **Gone-concern-Mittel nicht gleichzeitig für die Erfüllung von Going-concern-Anforderungen** verwendet werden dürfen (Art. 132 Abs. 6 ERV), schlägt Raiffeisen eine nach Konzern und Einzelinstitut unterscheidende Regelung vor.

Zum Rabatt für **Banken mit Staatsgarantie** oder einem ähnlichen Mechanismus (Art. 132 Abs. 4 und 132a ERV) haben sich einige Kantone (GR, SG, TI, UR, ZH), die CVP, die SP-ZH, die SVP, der VSKB und die ZKB kritisch geäussert. Sie sind der Meinung, die Staatsgarantie müsse bei den Gone-concern-Anforderungen vollumfänglich angerechnet werden. Nach Ansicht von ZH, VSKB und ZKB dürfen die Kantone als Eigentümer der Kantonalbanken gegenüber dem Bund nicht benachteiligt werden; eine Ungleichbehandlung der zu 100 Prozent angerechneten Garantie des Bundes bei Postfinance und der lediglich zu 50 Prozent angerechneten kantonalen Garantie sei nicht gerechtfertigt. Raiffeisen fordert, dass die Finanzierungsverpflichtung der Raiffeisenbanken gegenüber Raiffeisen Schweiz als ähnlicher Mechanismus anerkannt wird. Für die SPS darf die Staatsgarantie nur dann zu 100 Prozent angerechnet werden, wenn die Kriterien von Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe b ERV vollständig erfüllt sind. ZH, die SP-ZH, die SBVg, Postfinance und ZKB halten das Kriterium der **Frist von 48 Stunden zur Bereitstellung der Mittel** für unverhältnismässig und nicht sinnvoll. Gemäss der ZKB ist es angesichts ihres geringen Anteils an volatileren Marktrisiken unrealistisch anzunehmen, dass eine existenzbedrohende Kapitalkrise aus dem Nichts innert 48 Stunden zu einer drohenden Insolvenz führen könnte. Die SBVg, Postfinance und ZKB empfehlen, auf eine Frist zu verzichten oder zumindest eine deutlich flexiblere Regelung vorzusehen.

Aus Sicht von ZH, SP-ZH und ZKB trägt die Vorlage der **speziellen Situation der ZKB** zu wenig Rechnung. ZH hält fest, dass die ZKB über eine sowohl gesetzlich verankerte als auch in der Kantonsverfassung festgehaltene Staatsgarantie verfügt, wonach der Kanton verpflichtet ist, bei einer drohenden Insolvenz die nötigen finanziellen Mittel zu ihrer Rekapitalisierung bereitzustellen. Die Staatsgarantie, die Zürich der ZKB gewährt, sollte zu 100 Prozent angerechnet werden (ZH, SP-ZH), zumal sie sowohl den Sanierungs- als auch den Insolvenzfall abdecke (ZKB). Die ZKB macht insbesondere geltend, dass sie durch den Kanton spätestens im Falle drohender Insolvenz auf 12 Prozent rekapitalisiert würde, was deutlich über den

Gone-concern-Anforderungen der ERV von 5,14 Prozent liege. Um jede Ungleichbehandlung zu vermeiden, schlägt die SPS vor, Alternativen für die ZKB namentlich mit CoCos vorzusehen.

Schliesslich wird gefordert, dass die **Anpassungen der ERV bei den Gone-concern-Anforderungen nicht auf anderer Stufe weiter verschärft werden können**, weder im Rahmen der Notfallplanung nach Artikel 61 BankV noch über Rundschreiben der FINMA (SG, UR, ZH, CVP, FDP, SBVg, SGV, Postfinance, Raiffeisen, VSKB).

3.3 Stammhäuser (Parent-Banken)

CVP, FDP, SVP, economiesuisse, SBVg, CS, Raiffeisen und UBS lehnen die Einhaltung der Anforderungen für systemrelevante Banken durch Parent-Banken (Art. 124 ERV) ab. Die vorgeschlagene Regelung entziehe der Muttergesellschaft die nötige Flexibilität (FDP), erschwere ihre Möglichkeit, bei einem Liquiditätsengpass auf einer anderen Ebene einzuschreiten (CVP), und wäre eine unnötige, mit vielen Problemen behaftete Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht (CS). Ausserdem könnten die zu hohen Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut zu einem Überschreiten der TLAC-Anforderungen auf Gruppenebene führen (CVP, FDP, SVP, economiesuisse).

Volkswirtschaftlich würde sich die Regelung aus Sicht von economiesuisse negativ auswirken, indem die beiden Schweizer Grossbanken gegenüber der internationalen Konkurrenz benachteiligt wären und die Finanzstabilität abnähme, da im Krisenfall eine Muttergesellschaft einer Tochter keine Mittel mehr zur Verfügung stellen könnte.

SBVg, CS und UBS weisen darauf hin, dass die Parent-Banken der beiden Schweizer Grossbanken nach der Ausgliederung der systemrelevanten Funktion in separate Einheiten über keine systemrelevanten Funktionen in der Schweiz auf Ebene Einzelinstitut mehr verfügen. Sie schlagen in ihren Eingaben verschiedene Lösungen und konkrete Änderungen vor. Zudem stellen sie die Frage, ob mit der Änderung nicht ein vom Standard des Financial Stability Board abweichendes internes TLAC-Regime (iLAC)⁴ eingeführt würde.

Nach dem Vorschlag der UBS sollte die «Intermediate Parent Bank» Mindest-Gone-concern-Anforderungen von nicht mehr als 50 Prozent erfüllen müssen. Für das systemrelevante Einzelinstitut sollten die gleichen Anforderungen gelten wie für die inlandorientierten systemrelevanten Banken.

⁴ FSB, Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs (Internal TLAC), 6. Juli 2017

4 Verzeichnis der Eingaben

4.1 Kantone

1.	Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
2.	Kantonsrat des Kantons Zürich	ZH
3.	Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
4.	Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
5.	Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
6.	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
7.	Staatskanzlei des Kantons Glarus	GL
8.	Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
9.	Staatskanzlei des Kantons Freiburg	FR
10.	Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
11.	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
12.	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
13.	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
14.	Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
15.	Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
16.	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
17.	Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
18.	Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
19.	Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
20.	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
21.	Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
22.	Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
23.	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
24.	Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU

4.2 In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

25.	Bürgerlich-Demokratische Partei	BDP
26.	Christlichdemokratische Volkspartei	CVP
27.	FDP. Die Liberalen	FDP
28.	Schweizerische Volkspartei	SVP
29.	Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SPS
30.	Sozialdemokratische Partei des Kantons Zürich	SP-ZH

4.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

31.	Schweizerischer Gemeindeverband	
32.	Schweizerischer Städteverband	

4.4 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

33.	Schweizerische Bankiervereinigung	SBVg
34.	economiesuisse	economiesuisse
35.	Schweizerischer Arbeitgeberverband	
36.	Schweizerischer Gewerbeverband	SGV

4.5 Interessierte Kreise

37.	Schweizerische Nationalbank	SNB
38.	Centre patronal	
39.	Credit Suisse AG	CS
40.	EXPERTsuisse	
41.	PostFinance	Postfinance
42.	Raiffeisen Schweiz	Raiffeisen
43.	UBS AG	UBS
44.	Verband Schweizerischer Kantonalbanken	VSKB
45.	Zürcher Kantonalbank	ZKB