

Direction générale

Pascal Kiener
Président de la Direction générale
pascal.kiener@bcv.ch

Banque Cantonale Vaudoise
Case postale 300
1001 Lausanne
Tél. 021 212 33 00
Fax 021 212 33 43
www.bcv.ch

Réf. : KIE



GS / EFD
+ - 7. Feb. 2012
LO/AM

Département fédéral des finances DFF
Monsieur Bruno Domer
Bundesgasse 3
3003 Berne

Lausanne, le 6 février 2012

Prise de position de la BCV sur le projet OFR (Bâle III), sur le volant anticyclique et sur la pondération des risques relatifs aux objets d'habitation

Cher Monsieur Domer,

Suite à votre courrier du 30 janvier et après réflexion, nous souhaitons maintenir notre prise de position et, au vu de l'article 16 de l'ordonnance sur la procédure de consultation, nous n'avons aucune objection à ce qu'elle soit publiée.

A cet effet, nous vous envoyons ci-joint notre prise de position du 16 janvier 2012 sans changement, excepté les mentions de ne pas la publier.

Nous vous remercions de votre compréhension et restons à votre disposition pour toute question éventuelle.

Veillez croire, cher Monsieur Domer, à l'expression de nos sentiments distingués.

Banque Cantonale Vaudoise

Pascal Kiener
Président de la
Direction générale

Thomas W. Paulsen
Directeur général

Annexe : ment.

Copie à M. Daniel Roth, Service juridique, DFF

Pascal Kiener
Président de la Direction générale
pascal.kiener@bcv.ch

Banque Cantonale Vaudoise
Case postale 300
1001 Lausanne
Tél. 021 212 33 00
Fax 021 212 33 43
www.bcv.ch

Réf. : KIE

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Generalsekretariat/Rechtsdienst
Herr Daniel Roth
Bundesgasse 3

3003 Bern

Lausanne, den 16. Januar 2012

Stellungnahme der BCV zu den Revisionsentwürfen der ERV (Basel III, antizyklischer Puffer, Risikogewichtung von Wohnliegenschaften und TBTF)

Sehr geehrter Herr Roth

Finma und EFD haben vier Revisionsentwürfe bezüglich Eigenmittelvorschriften in die Anhörung gegeben. Jedes dieser Regulierungsdokumente hätte bedeutende Auswirkungen insbesondere auf die Eigenmittelanforderungen von in der Schweiz tätigen Banken. Es handelt sich dabei um :

- Die Entwürfe der neue Eigenmittelverordnung des EFD und die dazugehörigen Rundschreiben der Finma vom 24. Oktober 2011
- Den Entwurf des antizyklisches Puffers des EFD (Artikel 33b und 34a der ERV) vom 18. November 2011
- Den Entwurf der neuen Risikogewichtung von Wohnliegenschaften des EFD (Anhang 4, Ziffer 3 der ERV) vom 18. November 2011
- Den Entwurf zur Umsetzung des TBTF-Pakets in der Bankenverordnung und der ERV des EFD vom 5. Dezember 2011

Der Rest unseres Schreibens besteht aus den folgenden sieben Abschnitten :

1. Eine kurze Zusammenfassung unserer Gesamtbetrachtung
2. Die BCV-Position zum ERV-Entwurf
3. Die BCV Position zum antizyklischen Puffer
4. Die BCV Position zur Risikogewichtung von Wohnliegenschaften – allgemein
5. Die BCV Position zur Risikogewichtung von Wohnliegenschaften – aus Sicht einer IRB-Bank
6. Die BCV-Bemerkungen zum TBTF Paket
7. Abschliessende Bemerkungen

Allgemein stehen wir hinter den Stellungnahmen der SBVg und des VSKB. Allerdings erscheint es uns als einzige IRB-Bank neben den Grossbanken wichtig, Ihnen unsere Position zu den vier Revisionsentwürfen detailliert darzustellen.

1. Gesamtbetrachtungen

Die vorliegenden Entwürfe verfolgen insbesondere die Zielsetzung, die Empfehlungen von Basel III in der Schweiz umzusetzen, wobei gleichzeitig Instrumente einer makroprudentiellen Politik über die EM-Anforderungen der Banken geschaffen werden sollen.

Grundsätzlich können wir den Stossrichtungen von Basel III zur Stärkung des internationalen Finanzsystems zustimmen. Die Finanzkrise hat den Bedarf einer strengeren Regulierung insbesondere im Handels- und Interbankengeschäft deutlich gemacht.

Der Stossrichtung einer makroprudentiellen Politik über die EM-Anforderungen an Banken stehen wir sehr vorsichtig gegenüber. Insbesondere dem Ansatz der SNB, den antizyklischen Puffer zu nutzen, unter anderem wenn die üblichen Instrumente der Geldpolitik ausgeschöpft sind, geht unserer Ansicht nach über die Empfehlungen von Basel III hinaus. Es erscheint uns als sehr ambitiös und theoretisch, die Konjunkturerwicklung und die Immobilienpreisentwicklung über EM-Anforderungen bei Banken aktiv zu steuern. Wir sehen grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Es ist somit sehr fragwürdig, ob das verfolgte Ziel, einer geringeren Immobiliennachfrage erreicht werden kann, oder ob nicht völlig unerwünschte Folgen, wie eine Kreditverknappung für KMU entstehen. Entsprechende Erfahrungen oder Fallstudien sind uns nicht bekannt, und die Folgen erscheinen schwierig absehbar.

Wie auch die SBVg und der VSKB in ihren Stellungnahmen zum Ausdruck bringen, bedauern wir die fehlende Koordination der 4 Vernehmlassungs-Komponenten, die eine Gesamtbetrachtung der neuen EM-Anforderungen sehr erschwert, und somit grosse Interpretationsunsicherheiten auslöst. Bereits das Rundschreiben der Finma "Eigenmittelpuffer und Eigenmittelplanung" vom 1. Juli 2011 hätte Teil eines Gesamtpakets sein sollen.

Gesamthaft werden die regulatorischen EM-Anforderungen für Kantonalbanken mit einem geringen Risikoprofil und einem Geschäftsmodell, dass durch die Finanzkrise nicht gelitten hat sondern bestätigt wurde, markant angehoben. Die resultierenden Mindest-Eigenmittel steigen somit auf eine für uns unverständliche Höhe an, sei es im Vergleich mit den Grossbanken (nach Abzug der progressiven Komponente), sei es im internationalen Vergleich.

2. ERV-Entwurf der Finma vom 21. Oktober 2011

Grundsätzlich begrüssen wir die Zielsetzung, die internationalen Ansätze SA-BIS und IRB anzuwenden, dass heisst die Abschaffung von Schweiz spezifischen Risikogewichtungen und Multiplikatoren.

- Risikogewichtete Aktiven und benötigte Eigenmittel werden somit innerschweizerisch und international vergleichbarer.
- Die hohen schweizerischen Anforderungen in bezug auf die EM-Ratios können somit besser kommuniziert und verstanden werden.
- Die damit verbundene Umstellung bei der Risikoverteilung basierend auf ungewichteten Exposures, entspricht besser dem Ziel, Risikokonzentrationen zu limitieren.

Während die Risikogewichtungen international ausgerichtet werden sollen, soll das Gesamtkonzept der EM-Anforderungen gemäss ERV-Entwurf sich vom Basel III-Grundkonzept entfernen. Während Basel III von 3 Komponenten, d.h. den minimalen Anforderungen von 8%, einem Eigenmittelpuffer von 2.5% und einem möglichen antizyklischen Puffer von 0 bis 2.5%

spricht, sieht der ERV Entwurf eine vierte Komponente, die "zusätzlichen Eigenmittel", vor. Letztere entspricht von der Höhe her dem zusätzlichen Eigenmittelpuffer gemäss Finma-Rundschreiben 2011/2 vom 1. Juli 2011 und somit der Schweizer Umsetzung der 2. Säule. Nun wird dieser Eigenmittelpuffer mit den 3 Basel III Komponenten aufaddiert. Von der Höhe her entstehen EM-Anforderungen, die im internationalen Vergleich als extrem und im Vergleich mit den Anforderungen an Grossbanken (ohne die progressive Komponente von 6% für das systemische Risiko) als unausgewogen erscheinen. Konkret würden somit die Anforderungen für mittlere Kantonalkassen mit einem stabilen auf den Heimmarkt ausgerichteten Geschäftsmodell zwischen 12% und 14.5% (Kategorie 3) liegen, während die Grossbanken mit einem gewichtigen Investment Banking zwischen 13 und 15.5% (ohne die progressive Komponente) liegen würden.

3. Antizyklischer Eigenmittelpuffer-Entwurf des EDF vom 18. November 2011

Eine Einführung eines antizyklischen Puffers erscheint als verfrüht solange folgende aus unserer Sicht bedeutende Problemstellungen bestehen :

- Unserem Verständnis nach ist es das Ziel des antizyklischen Puffers von Basel III, die Zyklizität der Eigenmittel abzubauen. Der Einsatz eines antizyklischen EM-Puffers stellt bereits eine wesentliche Innovation dar und sollte aus diesem Grund allein sehr vorsichtig genutzt werden. Nun erscheint die Stossrichtung der SNB im Vergleich zur ursprünglichen Zielsetzung von Basel III für den antizyklische Puffer allerdings noch weitreichenden : im Rahmen der sogenannten makroprudentiellen Politik will sie den antizyklischen Puffer unter anderem dann einsetzen, wenn die üblichen Hebel der Geldpolitik (Zinsen, Liquiditätsreserve) an ihre Grenzen stossen. Unserer Meinung nach geht dieser Ansatz zu weit für eine neue Art von Eigenmittel-Anforderungen, deren Auswirkungen unseres Wissens nach noch nicht vollständig analysiert worden sind.
- Während wir der Logik der Aktivierung des antizyklischen Puffers zur Begrenzung eines zu starken Wirtschaftswachstum noch folgen können, sehen wir grosse Probleme bei der Desaktivierung eines antizyklischen Puffers. Welche Regierung, Zentralbank oder Bankenaufsicht ist gewillt, EM-Anforderungen abzubauen, wenn sich die Wirtschaftsaussichten verschlechtern ?
- Mit einem konservativen Geschäftsmodell ist die Zyklizität der Eigenmittelratios bei Kantonalkassen wesentlich geringer als bei anderen Geschäftsmodellen, z.B. dem Investment Banking. Da die Aktiven hauptsächlich aus Wohnhypotheken bestehen, ist es obendrein für Kantonalkasse bedeutend schwieriger, kurzfristig "risk weighted assets" freizustellen, um den EM-Ratio anzuheben.
- Um den erhöhten Anforderungen bei der Aktivierung des antizyklischen Puffers zu genügen, dürften Kantonalkassen in erster Linie Gewerbekreditlimiten einschränken bzw. nicht erneuern, da diese kurzfristiger und flexibler angepasst werden können. Die zu erwartene Auswirkung wäre eine Kreditknappheit in erster Linie für Unternehmen inklusive KMUs und nicht für private Hypotheken.
- Für eine Kantonalkasse mit Eigenmittelzielen eng an den Mindest-EM-Anforderungen stellt die Aktivierung/Desaktivierung eines EM-Puffers von 2.5% somit eine enorme Herausforderung dar. 2.5% entsprechen von der Grössenordnung her bei der BCV mehr als dem Brutto-Gewinn, rund 2 Jahren Netto-Gewinn oder die benötigten Eigenmittel für rund 10 Jahre Wachstum.
- Für eine Bank, deren Eigenmittel dauerhaft deutlich über den EM-Anforderungen liegen, spielt die Aktivierung bzw. Desaktivierung des EM-Puffers keine Rolle für die Geschäftsentwicklung. Das gesamte Instrument verliert aber auch seine Wirkung. Somit ist die gesamte Stossrichtung eines antizyklischen Pufferes für diese Banken ohne Bedeutung und verliert seine konjunkturpolitische Wirkung.

- Ebenfalls ist für uns das Substitutionsargument im Erläuterungsbericht des EFD vielleicht theoretisch richtig, aber in der Schweiz, in der rund ein Drittel der Kredite von lokalen Banken vergeben werden, nicht zutreffend. Dieses Argument geht davon aus, dass bei der Aktivierung des antizyklischen Puffers, eine zu grosse Kreditknappheit vermieden wird. Banken mit hohen EM-Ratios würden sich substituieren, d.h. sie würden Kredite dort anbieten, wo andere Banken die Kreditvergabe massiv verknappen müssen. In der Schweiz geprägt durch die regionale und kantonale Bankenstruktur ist dieses Argument nicht überzeugend. Z.B., sollen national tätige Banken strukturell bevorzugt werden? Soll eine Kantonalbank in der Ostschweiz Kredite in der Westschweiz anbieten, oder umgekehrt? Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Kreditvergabe ausserhalb des Heimmarkts mit überdurchschnittlichen Kreditverlusten verbunden ist.

In Anbetracht der vorausgehenden Problemstellungen des globalen antizyklischen Puffers, stehen wir der Anwendung des antizyklischen Puffers auf nur einen Sektor noch kritischer gegenüber :

- Der sektorielle Puffer entspricht nicht den Empfehlungen von Basel III, der Zyklizität gesamthaft entgegenzusteuern. Die SNB bringt hier eine neue Zielsetzung ins Spiel, indem sie den sektoriellen Puffer im Hypothekarbereich als makroprudentielles Instrument sieht, um einer zu starken Immobiliennachfrage entgegenwirken zu können.
- Wir sind nicht überzeugt, dass ein Anheben der Eigenmittel auf Hypotheken in erster Linie die Hypothekarkreditvergabe beeinflusst. Anstatt die Nachfrage für Wohnimmobilien zu bremsen, könnten sich in erster Linie das Angebot an Gewerbekredite verknappen. Im Rahmen einer sich bereits verlangsamenden Konjunktorentwicklung könnte die Zyklizität somit noch beschleunigt werden.

4. Risikogewichtung von Wohnliegenschaften – allgemein

Wie bereits die SBVg und der VSKB, sind wir gesamthaft gegen diese Vorlage, die höhere EM-Anforderungen auf Wohnliegenschaften zum Abbau der Immobiliennachfrage vorsieht.

- Sie überlagert sich in ihrer Zielsetzung mit dem sektoriellen Puffer angewendet auf Hypotheken für Wohnliegenschaften.
- Auch bei dieser Vorlage muss hervorgehoben werden, dass höhere EM-Anforderungen auf Wohnliegenschaften zu einer Kreditverknappung für KMU-Kunden führen können, da diese flexibler anzupassen sind und hohe Risikogewichte aufweisen.
- Desweiteren dürfte die deutliche Erhöhung der EM-Anforderungen für Hypotheken mit hohen Belehnungsraten zu Problemen bei der Immobilienbewertung führen. Es besteht die Gefahr eines gewissen Abgleitens der Immobilienbewertung. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Belehnungsraten durch überhöhte Immobilienbewertungen kompensiert werden. Entgegen der ursprünglichen Zielsetzung, die Preisentwicklung zu bremsen, könnten auf diese Weise tendenziell überhöhte Bewertungen die Preise nach oben beeinflussen.
- Schlussendlich sind erhöhte Risikogewichtungen nicht das ideale Instrument, um die Hypothekarnachfrage und somit die Immobilienpreisentwicklung zu bremsen. Eine gewisse Einschränkung der Förderung von Wohneigentum durch die Nutzung der 2. Säule als Eigenkapital hätte unseres Erachtens eine viel direktere Auswirkung auf die verfolgte Zielsetzung. Angesichts einer so direkten Auswirkung auf die Hypothekarnachfrage, sollte diese Stossrichtung mit sehr grosser Vorsicht zuverfolgt werden, um einen zu schnellen und zu starken Immobiliennachfrageeinbruch zu vermeiden. Unseres Erachtens, wäre es ein Schritt in die richtige Richtung, mindestens 10% Cash (plus Cash für die

Transaktionskosten) zu fordern. Einige der Hypotheken, die heute mit einem hohen Belehnungsgrad bewilligt werden, würden somit nicht mehr finanziert werden.

4. Risikogewichtung von Wohnliegenschaften – aus Sicht einer IRB-Bank

Spezifisch aus IRB Bankensicht haben wir a) einige grundsätzliche Bemerkungen für IRB-Banken, b) Bemerkungen zu den EM-Anforderungen auf Hypotheken ausserhalb der anerkannten Normen, c) Bemerkungen zu den EM-Anforderungen innerhalb der anerkannten Normen :

a. Grundsätzliche Bemerkungen für IRB-Banken

Die vorgesehenen Aenderungen für IRB-Banken sind für uns nicht nachvollziehbar.

- Es ist das Kernprinzip des IRB-Ansatzes, dass die EM-Anforderungen mit dem ausstehenden Risiko zunehmen. Konkret ist die risiko-differenzierte Zunahme der IRB Risikogewichte wesentlich stärker als im Standardansatz. Im IRB-Ansatz können bei einer typischen Privatperson, Hypotheken mit sehr geringen Belehnungssätzen EM-Gewichtungen von 10% erhalten. Auf der anderen Seite wird der Anteil einer Hypothek, der Belehnungssätzen von über 80% entspricht, schnell mit über 100% unterlegt. So werden auch Gewerbekredite mit schwächeren Gegenparteien im IRB-Ansatz mit mehr Eigenmitteln unterlegt als im Standardansatz.
- Der IRB-Ansatz ist ein Kernstück von Basel II und wurde insbesondere für das klassische Kreditgeschäft durch Basel III in keiner Weise in Frage gestellt. Die bedeutenden von uns getätigten und laufenden Investitionen in Methoden, Prozesse und Systeme, um risikogerechte EM-Anforderungen zu bestimmen, werden völlig in Frage gestellt, ohne dass überzeugende Argumente, Analysen oder Studien vorliegen.
 - Der IRB-Ansatz wurde basierend auf vertieften Vernehmlassungen über die Eigenmittel-Verordnung und das Kreditrisiko-Rundschreiben in der Schweiz umgesetzt. Die Finma hat unserer Kenntnis nach keine Studien geliefert, die diese Umsetzung in Frage stellt.
 - Banken haben auf dieser Basis mehrjähriger Investitionen in Risikomodelle, -organisation und -systeme getätigt.
 - All diese Systeme wurden in mehrjähriger Arbeit von EBK/Finma homologiert.
 - Interne Modelle (PD, LGD und EAD) werden jährlich überprüft, von internen unabhängigen Modellvalidations-Abteilungen, von den externen Revisoren sowie von der Finma selbst. Es ist schwer verständlich, dass dieser aufwendige und teure Ueberwachungsprozess nicht ausreicht, um adequate Parametrisierungen der Modelle sicherzustellen. Im Fall der BCV haben diese Kontrollen immer den allgemein konservativen Ansatz der benutzten Parameter zum Ausdruck gebracht.
- Schlussendlich widerspricht die gesamte Stossrichtung dem Ziel, internationale Gewichtungen zu benutzen, um eine Vergleichbarkeit der EM-Ratio international zu erlauben.

b. EM-Anforderungen auf Hypotheken ausserhalb der anerkannten Normen

Die Forderung des EFD, dass IRB-Banken für alle Hypotheken auf Wohnliegenschaften ausserhalb der anerkannten Normen die gleichen verschärften EM-Anforderungen wie Banken im Standardansatz anwenden sollen, ist unverständlich.

- Die Risikodifferenzierung ist das Kernprinzip der IRB-Ansatzes, Risikogewichte steigen für finanziell schwächere Gegenparteien und höhere Belehnungsgrade rapide an und liegen für

Hypotheken ausserhalb der anerkannten Normen bereits auf einer Höhe, die der verschärften Risikogewichtung im Standardansatz entspricht. Die Auswirkung auf die EM-Anforderungen der IRB-Banken dürfte somit sehr gering sein. Im Gegenteil könnte dies sogar eine Erleichterung der EM-Anforderungen herbeiführen.

- Die vorgeschlagene Regulierung impliziert jedoch, dass zusätzliche "einfache" Kriterien wie die Höhe des Belehnungsgrads und der Tragbarkeit für alle bestehende Kredite die EM-Anforderungen mitbestimmen. Dieser vereinfachte Ansatz stimmt mit der wesentlich genaueren Methode des IRB-Ansatzes nicht überein. Zwei unterschiedliche Ansätze umzusetzen, ist technisch sehr aufwendig und benötigt zusätzliche Investitionen bei IRB-Banken für eine nicht nachvollziehbare Zielsetzung.

c. EM-Anforderungen innerhalb der anerkannten Normen

Die Forderung der EFD, die Differenz der Risikogewichtung zwischen dem Standardansatz und dem IRB-Ansatz für Hypotheken zu limitieren, ist für uns aus den folgenden Gründen nicht nachvollziehbar :

- Die Stossrichtung des EFD, die EM-Anforderungen auf Hypotheken innerhalb der üblichen Belehnungssätze für IRB-Banken zu ändern, entspricht in keiner Weise der ursprünglichen Zielsetzung der Vorlage. Der Beweggrund dieses Vorstosses ist schwierig nachzuvollziehen angesichts der grundsätzlichen Bemerkungen unter Punkt 4.a.
- Eine Limitierung der Differenz der EM-Anforderungen im IRB-Ansatz zum Standardansatz, stellt grundsätzlich den gesamten IRB-Ansatz in Frage.
- Bei einer Rückkehr zu Risikogewichten, die auf dem Standardansatz beruhen, wird ein Hypothekarportfolio bestehend aus Krediten mit tiefen Belehnungsgraden (tiefes Risiko, tiefe IRB-Anforderungen) stärker "bestraft" als ein Hypothekarportfolio bestehend aus Krediten mit höheren Belehnungsgrade (höheres Risiko, höhere IRB-Anforderungen). Es besteht somit ein Anreiz, das Risiko des Hypothekarportfolios zu erhöhen.
- Logischerweise kann sich eine Limitierung der Differenzen zwischen dem Standard- und IRB-Ansatz nicht auf die risikoärmeren Hypotheken für Wohnliegenschaften konzentrieren, sondern es müsste auch umgekehrt die Differenz zwischen IRB- und Standardansatz bei riskoreicheren Krediten nach oben limitiert werden (z.B. bei Gewerbekrediten, Trade Finance, Real estate development). Für Banken, die mit risikodifferenzierten EM-Anforderungen gearbeitet haben, ist dies eine Rückkehr zu "flachen" EM-Anforderungen. Die Folge wäre auch hier eine Ueberprüfung der Geschäftspolitik mit einem erneut grösserem Interesse an höheren Risiken. Dies kann nicht das Ziel der Vorlage sein.

5. BCV-Bemerkungen zum TBTF Paket

In diesem Zusammenhang erscheint uns vor allem wichtig, dass neue Kapitalinstrumente vom Typ "Cocos" von Anfang an von allen Banken verwendet werden können und von den gleichen steuerlichen Erleichterungen (Stempelsteuer, Verrechnungssteuer) profitieren. Eine Verzerrung zugunsten der Grossbanken ist nicht annehmbar.

6. Abschliessende Bemerkungen

Gesamthaft können wir der Stossrichtung einer international vergleichbaren Umsetzung von Basel III sehr gut folgen. Nach der Veröffentlichung des Rundschreibens "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung" der Finma sehen wir den Bedarf eines mit Basel III kohärenten Gesamtpaketts.

Während die Einführung eines antizyklischen Puffers basierend auf Basel III eine internationale Tendenz darstellt und bereits grosse Umsetzungsprobleme aufwirft, erscheint uns die zur

Vernehmlassung stehende Schweizer Umsetzung als noch komplexer und schwieriger. Dementsprechend stehen wir diesem Instrument der makroprudentiellen Steuerung der Gesamtwirtschaft bzw. der Immobiliennachfrage extrem skeptisch gegenüber. Diese könnte nicht gewollte Nebeneffekte auf die Wirtschaftsentwicklung haben.

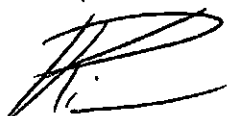
Die somit resultierenden Mindest-Eigenmittel steigen auf eine für uns unverständliche Höhe an, sei es im internationalen Vergleich, sei es im Vergleich mit den Grossbanken (nach Abzug der progressiven Komponente).

Es ist sehr zu bezweifeln, ob die Verschärfungen der Risikogewichtungen für Wohnimmobilien effektiv die Immobiliennachfrage beeinflussen werden. Es bestehen wesentlich effizientere Mittel die verfolgte Zielsetzung zu erreichen, z.B. eine gewisse Einschränkung der Nutzung der 2. Säule.

Die neuen Anforderungen für IRB-Banken sind für uns nicht nachvollziehbar und wir haben unter Punkt 4 versucht Ihnen unsere Argumentation darzulegen. Aus unserer Sicht wäre es von grossem Nutzen, insbesondere die relativ technischen Argumente zu den IRB-Risikogewichtungen für Wohnimmobilien im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung zu vertiefen. Wir stehen Ihnen hierzu gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen.

Banque Cantonale Vaudoise



Pascal Kiener
Président de la
Direction générale



Thomas W. Paulsen
Directeur général

Kopie an Herrn Branson, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA

Pascal Kiener
Président de la Direction générale
pascal.kiener@bcv.ch

Banque Cantonale Vaudoise
Case postale 300
1001 Lausanne
Tél. 021 212 33 00
Fax 021 212 33 43
www.bcv.ch

Département fédéral des finances DFF
Monsieur Daniel Roth
Responsable du Service juridique
Bundesgasse 3
3003 Berne

Réf. : KIE

Lausanne, le 16 janvier 2012

Prise de position de la BCV sur le projet OFR (Bâle III), sur le volant anticyclique et sur la pondération des risques relatifs aux objets d'habitation

Cher Monsieur Roth,

La Finma et le DFF ont mis en consultation quatre projets de révision de la réglementation concernant les exigences en fonds propres pour les banques. Chacune de ces modifications réglementaires est susceptible d'avoir d'importantes conséquences pour les exigences de fonds propres des banques actives en Suisse. Il s'agit des textes suivants :

- Le projet de révision de l'Ordonnance sur les fonds propres du DFF et de plusieurs circulaires correspondantes de la Finma du 24 octobre 2011
- Le projet relatif au volant anticyclique du DFF (articles 33b et 34a de l'OFOR) du 18 novembre 2011
- Le projet de modification des pondérations des risques pour le financement d'objets d'habitation du DFF (annexe 4, chiffre 3 de l'OFOR) du 18 novembre 2011
- Le projet de mise en œuvre des mesures TBTF dans l'Ordonnance sur les banques et dans l'Ordonnance sur les fonds propres du DFF du 5 décembre 2011

Notre courrier s'articule en sept sections, comme suit :

1. Une brève synthèse de notre appréciation globale
2. La position de la BCV par rapport au projet de révision de l'OFOR
3. La position de la BCV concernant le volant anticyclique
4. La position de la BCV par rapport aux pondérations des risques pour le financement d'objets d'habitation – vue globale
5. La position de la BCV par rapport aux pondérations des risques pour le financement d'objets d'habitation – point de vue d'une banque IRB
6. Les observations de la BCV concernant les mesures TBTF
7. Conclusion

Globalement, nous souscrivons aux prises de position que l'ASB et l'UBCS vous ont envoyées. Mais étant donné que la BCV est la seule banque appliquant l'approche IRB mises à part les deux grandes banques, il nous semble important de vous exposer de façon détaillée notre position par rapport aux quatre projets de révision de l'OFR.

1. Appréciation globale

Ces projets visent tout particulièrement à transposer en Suisse les recommandations de Bâle III, tout en cherchant à utiliser les exigences de fonds propres des banques comme instrument de politique macroprudentielle.

Nous souscrivons aux objectifs de base de Bâle III visant à renforcer le système financier international. La crise financière a démontré la nécessité de renforcer la réglementation pour les banques d'affaires (investment banking) et dans le domaine interbancaire.

Cela étant, nous restons très prudents face à une approche visant à utiliser les exigences de fonds propres des banques pour conduire une politique macroprudentielle. En particulier, l'intention de la BNS d'utiliser le volant anticyclique lorsque les possibilités des instruments classiques de politique monétaire ont été épuisées, va à notre avis au-delà des recommandations de Bâle III. Espérer influencer la conjoncture et l'évolution des prix immobiliers par le biais des exigences de fonds propres des banques nous paraît à la fois très ambitieux et très théorique. De plus, il existe des problèmes de mise en œuvre majeurs. Nous pensons que cette approche ne permet pas d'atteindre l'objectif visé, à savoir contenir la demande immobilière. Au contraire, elle risque d'avoir des conséquences non-désirées, tel qu'un resserrement des crédits aux PME. A notre connaissance, il n'existe ni de précédent ni d'étude de cas en la matière et les conséquences nous semblent donc difficilement prévisibles.

Comme l'ASB et l'UBCS, nous regrettons le manque de coordination entre les quatre volets de la consultation. Dans ces conditions, il est difficile de se forger une vue d'ensemble des nouvelles exigences de fonds propres, et des incertitudes d'interprétation surgissent. Déjà la circulaire Finma « Volant de fonds propres et planification des fonds propres » du 1^{er} juillet 2011 aurait dû faire partie d'une approche globale.

Dans l'ensemble, les exigences de fonds propres augmentent de façon significative pour les banques cantonales caractérisées par un profil de risque bas et par un modèle d'affaire qui n'a pas souffert de la crise financière mais qui a été confirmé. Les exigences minimales de fonds propres qui en résultent atteignent dès lors des niveaux qui nous paraissent injustifiés, tant par comparaison aux grandes banques (hors composante progressive) qu'en comparaison internationale.

2. Projet de révision de l'OFR de la Finma du 21 octobre 2011

Fondamentalement, nous saluons l'objectif consistant à appliquer les approches internationales AS-BRI et IRB, et donc de supprimer les pondérations de risques et les multiplicateurs spécifiques à la Suisse.

- Cela facilitera la comparaison des actifs pondérés par les risques et des exigences de fonds propres tant en Suisse qu'au niveau international.
- Cela permettra de mieux mettre en évidence le niveau élevé d'exigences de fonds propres pratiqué en Suisse.
- La modification correspondante de la répartition des risques, basée sur les expositions non pondérées, correspond davantage à l'objectif visant à limiter les concentrations de risque.

Bien qu'il soit prévu d'aligner les pondérations de risque avec la pratique internationale, le concept global des exigences de fonds propres semble s'éloigner de l'accord de Bâle III. Alors que ce dernier se base sur trois composantes (l'exigence minimale de fonds propres de 8 %, un volant de fonds propres de 2,5 % et éventuellement un volant anticyclique de 0 à 2,5 %), le projet de révision de l'OFR prévoit en outre un quatrième composant, les « fonds propres supplémentaires ». En terme de montant, ce dernier élément correspond au volant de fonds

propres supplémentaires de la circulaire Finma 2011/2 et donc à la mise en œuvre suisse du 2^e pilier. Il est prévu d'additionner les « fonds propres supplémentaires » aux 3 composantes de Bâle III. Le niveau d'exigences de fonds propres qui en résulte apparaît extrêmement élevé que ce soit en comparaison internationale, ou par rapport aux exigences des grandes banques (hors composante progressive de 6 % pour risque systémique). Concrètement, pour les banques cantonales de taille moyenne, appliquant un modèle d'affaires stable et focalisé sur le marché domestique, les exigences de fonds propres pourraient se situer entre 12 et 14,5 % (catégorie 3), entre 13 et 15,5 % (hors composante progressive) pour les grandes banques très actives en investment banking (banque d'affaires).

3. Projet de volant de fonds propres anticyclique du DFF du 18 novembre 2011

L'introduction d'un volant anticyclique nous semble prématurée tant que les importantes difficultés suivantes n'auront pas été résolues :

- Selon notre compréhension le volant anticyclique prévu par l'accord de Bâle III vise à contrer l'effet cyclique des fonds propres. Ceci constitue en soi une innovation majeure et ne doit être appliquée qu'avec la plus grande prudence. Or, l'initiative de la BNS semble vouloir aller plus loin, dans le sens d'utiliser le volant anticyclique activement comme instrument de sa politique macroprudentielle, par exemple lorsque les leviers usuels de la politique monétaire (les taux d'intérêts, la réserve de liquidité) ont atteint leurs limites. A notre avis, les effets d'une telle approche n'ont pas encore été suffisamment analysés.
- Alors que nous pouvons comprendre la logique d'activer le volant anticyclique pour limiter une croissance économique excessive, la désactivation d'un volant anticyclique nous paraît plus difficile. Quel gouvernement, quelle banque centrale, quel organisme de surveillance des banques réduira les exigences de fonds propres lorsque les perspectives économiques se dégradent ?
- En poursuivant un modèle d'affaires conservateur, les ratios de fonds propres des banques cantonales sont moins cycliques que ceux des banques appliquant d'autres modèles d'affaires, telle que la banque d'affaire. De surcroît, puisque les actifs des banques cantonales se composent principalement d'hypothèques résidentielles, il leur est bien plus difficile de libérer rapidement des actifs pondérés par les risques pour augmenter leur ratio de fonds propres.
- Pour satisfaire l'augmentation des exigences de fonds propres découlant d'une activation du volant anticyclique, les banques cantonales seraient en premier lieu obligées de limiter (c'est-à-dire de ne pas renouveler) des crédits commerciaux, puisque leur volume peut être adapté plus rapidement et de manière plus flexible. L'effet d'une telle mesure serait en première ligne une raréfaction du crédit pour les entreprises (y compris les PME) et non pas pour les hypothèques privées.
- Pour une banque cantonale avec des fonds propres proches des exigences minimales de fonds propres, l'activation et la désactivation d'un volant de fonds propres de 2,5 % constitueraient un défi de premier ordre. Pour la BCV, par exemple, 2,5 % correspondent en ordre de grandeur à un montant supérieur à son bénéfice brut ou égal à 2 années de bénéfice net environ ou aux fonds propres nécessaires pour financer environ 10 années de croissance.
- En revanche, pour une banque avec des fonds propres durablement et nettement supérieurs aux exigences de fonds propres, l'activation et la désactivation du volant de fonds propres n'auraient aucune incidence sur le développement de son activité. Dans ce cas, l'instrument perd tout son sens. Pour ces banques, l'initiative visant à imposer un volant anticyclique n'a aucun effet ; il perd ainsi son efficacité en termes de politique conjoncturelle.
- Quant à l'argument de substitution invoqué dans le rapport explicatif du DFF, il apparaît juste en théorie. En revanche, il nous semble peu pertinent en Suisse où environ un tiers des crédits sont octroyés par des banques locales. Cet argument part de l'hypothèse que

l'activation du volant anticyclique n'implique pas une trop forte contraction du crédit. Les banques bénéficiant de ratios de fonds propres élevés se substitueraient, c'est-à-dire offriraient des crédits à la place de banques contraintes de réduire leur offre de crédits. Cet argument est peu convainquant dans un pays caractérisé par une structure bancaire régionale et cantonale. Par exemple, est-il approprié de donner un avantage aux banques actives à l'échelle nationale ? Est-il désirable qu'une banque cantonale de la Suisse orientale offre des crédits en Suisse romande ou vice versa ? L'expérience montre que les crédits octroyés en dehors du marché local se caractérisent par des pertes de crédit supérieures à la moyenne.

Compte tenu des problèmes que pose le volant anticyclique global, nous sommes encore plus critiques par rapport à son utilisation limitée à un seul secteur d'activité :

- Le volant sectoriel ne répond pas aux recommandations de Bâle III visant à contrer la cyclicité dans son ensemble. En l'occurrence, la BNS introduit ici un objectif nouveau, dès lors qu'elle considère le volant sectoriel comme un instrument macroprudentiel applicable à l'activité hypothécaire destiné à contrecarrer une forte demande immobilière.
- Nous ne sommes pas convaincus qu'augmenter la couverture de fonds propres des hypothèques influence en premier lieu l'octroi de crédits hypothécaires. Au lieu de freiner la demande immobilière, cela réduirait d'abord l'octroi de crédits commerciaux. Une telle mesure, sur fond de ralentissement économique, ne pourrait qu'amplifier la cyclicité.

4. La position de la BCV par rapport aux pondérations des risques pour le financement d'objets d'habitation – vue globale

Comme l'ASB et l'UBCS, nous ne sommes pas favorables à l'ensemble de ce projet qui cherche à augmenter les exigences de fonds propres sur le financement d'objets d'habitation dans le but de diminuer la demande immobilière.

- L'objectif de cette proposition et celui du volant sectoriel applicable aux hypothèques pour des habitations résidentielles sont redondants.
- Egalement pour ce projet, nous pensons qu'une hausse des exigences de fonds propres pour le financement des habitations résidentielles pourrait conduire à une contraction des crédits aux PME : en effet, ces crédits sont plus facilement modulables et leurs pondérations de risque sont élevées.
- En outre, augmenter sensiblement les exigences de fonds propres pour les crédits hypothécaires dont les taux d'avance sont élevés pourrait générer certaines dérives dans l'évaluation des biens immobiliers. En effet, il n'est pas exclu que le niveau des taux d'avance soit compensé par des évaluations plus élevées. Contrairement à l'objectif de contenir le prix de l'immobilier, une telle tendance à la surévaluation pourrait influencer les prix à la hausse.
- Enfin, augmenter les pondérations de risque n'est pas le moyen idéal pour freiner la demande de prêts hypothécaires et donc l'évolution des prix immobiliers. En revanche, modérer l'incitation à la propriété par l'utilisation du 2^e pilier en apport de capital aurait, selon nous, un effet beaucoup plus immédiat sur l'objectif poursuivi. Etant donné, l'effet direct du recours au 2^e pilier sur la demande de crédits hypothécaires, il faudrait agir sur ce levier avec la plus grande prudence afin de ne pas créer une baisse trop forte et rapide de la demande immobilière. Selon nous, exiger au moins 10 % en espèces (en plus des fonds nécessaires en espèces pour couvrir les frais de transaction) serait un pas dans la bonne direction. Dès lors, une partie des prêts hypothécaires, octroyés aujourd'hui avec un taux d'avance élevé, ne pourraient plus être financés.

5. La position de la BCV par rapport aux pondérations des risques pour le financement d'objets d'habitation – point de vue d'une banque IRB

S'agissant particulièrement du volet IRB, nous souhaitons exposer a) quelques remarques fondamentales sur le volet applicable aux banques IRB, b) des commentaires sur les exigences de fonds propres sur les prêts hypothécaires octroyés hors normes, c) des commentaires sur les exigences de fonds propres sur les prêts hypothécaires octroyés dans les normes :

a. Remarques fondamentales sur le volet applicable aux banques IRB

Nous n'arrivons pas à comprendre les modifications prévues pour les banques IRB.

- L'augmentation des exigences de fonds propres par rapport au risque encouru est le principe de base de l'approche IRB. L'augmentation des pondérations de risque dans l'approche IRB est sensiblement plus élevée que dans le cas de l'approche standard. Dans l'approche IRB, un prêt hypothécaire octroyé à une personne privée représentative avec un taux d'avance très faible peut donner lieu à des pondérations de fonds propres de 10 %. En revanche, la partie d'une hypothèque qui dépasse un taux d'avance de 80 % peut se retrouver avec une pondération supérieure à 100 %. De même, dans l'approche IRB, des crédits commerciaux accordés à des contreparties relativement faibles sont assortis d'une couverture de fonds propres plus élevée que dans l'approche standard.
- L'approche IRB, pierre angulaire de Bâle II, n'a jamais été remise en cause dans Bâle III, particulièrement pour l'activité crédits. Les importants investissements que nous avons réalisés en méthodes, en processus et en systèmes afin d'appliquer des exigences de fonds propres différenciées selon les risques seraient intégralement remis en cause, sans aucune justification par des analyses, des études ou des arguments convaincants.
 - L'approche IRB a été mise en œuvre en Suisse suite à des consultations approfondies sur l'Ordonnance des fonds propres et sur la circulaire relative aux risques de crédit. À notre connaissance, la Finma n'a diffusé aucune étude qui remette en cause cette mise en application.
 - Sur cette base, les banques ont réalisé sur plusieurs années des investissements importants dans des modèles, des organisations et des systèmes de risque.
 - Tous ces systèmes ont été homologués sur plusieurs années par la CFB/Finma.
 - Les modèles internes (PD, LGD, EAD) font l'objet d'un contrôle annuel, par des départements de validation indépendants internes, par des organes de révision externes, ainsi que par la Finma elle-même. On comprend difficilement pour quelle raison ce processus rigoureux et onéreux de contrôle ne suffirait pas à assurer un paramétrage adéquat des modèles. Dans le cas de la BCV, ces contrôles n'ont jamais fait ressortir des paramètres inappropriés mais ont plutôt mis en évidence leur caractère prudent.
- Enfin, cette initiative contredit l'objectif visant à utiliser des pondérations internationales pour faciliter les comparaisons du ratio de fonds propres à l'échelle internationale.

b. Exigences de fonds propres pour prêts hypothécaires octroyés hors normes

L'exigence du DFF, selon laquelle les banques IRB devraient appliquer les exigences renforcées de l'approche standard pour tous les financements d'objets immobiliers résidentiels octroyés en dehors des normes usuelles, est inappropriée.

- La différenciation des risques est le principe de base de l'approche IRB. Les pondérations de risque augmentent rapidement lorsque les contreparties sont financièrement faibles et les taux d'avance élevés. Pour les crédits hypothécaires hors normes, ces pondérations atteignent déjà un niveau qui correspond aux exigences renforcées de l'approche standard. L'incidence en termes d'exigences de fonds propres pour les banques IRB devrait donc être très limitée : ceci pourrait même résulter en un allègement des exigences de fonds propres.

- La réglementation proposée implique que des critères supplémentaires « simples » comme le taux d'avance et la tenue de charge, doivent également être pris en compte dans le calcul des exigences de fonds propres. Cette approche quelque peu simpliste n'est pas en ligne avec la méthode nettement plus élaborée de l'approche IRB. De plus, mettre deux approches différentes en œuvre est techniquement très complexe et nécessite des investissements supplémentaires de la part des banques IRB, pour un objectif peu compréhensible.

c. Exigences de fonds propres pour des prêts hypothécaires octroyés dans les normes

L'exigence du DFF de limiter la différence entre les pondérations de risques selon l'approche standard et selon l'approche IRB dans le cas des crédits hypothécaires, est inappropriée pour les raisons suivantes :

- Le projet du DFF de modifier les exigences de fonds propres pour les crédits hypothécaires respectant les taux d'avance usuels, pour les banques appliquant l'approche IRB, ne répond en aucune manière à l'objectif initial. On comprend mal la justification de cette démarche compte tenu des observations fondamentales évoquées au point 4.a.
- Limiter la différence entre les exigences de fonds propres applicables à l'approche IRB et à l'approche standard remet fondamentalement en cause l'existence même de l'approche IRB.
- En cas de retour aux pondérations de risques de l'approche standard, un portefeuille hypothécaire composé de crédits à taux d'avance faibles (risque faible, exigences IRB faibles) serait « sanctionné » plus lourdement qu'un portefeuille hypothécaire composé de crédits à taux d'avance élevé (risque élevé, exigences IRB élevées). Cela revient à une incitation à augmenter le risque du portefeuille hypothécaire.
- Il ne semble pas logique de limiter la différence entre l'approche standard et l'approche IRB pour le financement peu risqué d'immeubles résidentiels sans limiter également la différence entre l'approche standard et l'approche IRB pour les crédits plus risqués tels que les crédits commerciaux, le financement du négoce international et la promotion immobilière. Pour des banques qui appliquent aujourd'hui des pondérations de fonds propres différenciées selon les risques, une telle mesure sanctionnerait un retour à des exigences de fonds propres non-différenciées. Cela risquerait d'aboutir à un réexamen de la politique commerciale et par un intérêt accru pour des risques plus élevés. Nous ne pouvons pas croire que ce soit l'objectif du projet.

6. Les observations de la BCV sur les mesures TBTF

Il est indispensable que toutes les banques soient d'emblée autorisées à utiliser les nouveaux instruments de capitaux propres de type « CoCo », et que ceux-ci bénéficient des mêmes avantages fiscaux (droit de timbre, impôt anticipé). Toute distorsion au profit des grandes banques serait inacceptable.

7. Conclusion

Dans l'ensemble, nous comprenons parfaitement l'intérêt d'une mise en œuvre de Bâle III permettant des comparaisons internationales. Suite à la publication de la circulaire « Volants de fonds propres et planification des fonds propres » de la Finma, nous comprenons parfaitement l'utilité d'une approche globale et cohérente avec Bâle III.

Dès lors que l'introduction d'un volant anticyclique basé sur Bâle III traduit une tendance internationale et soulève déjà des problèmes importants de mise en œuvre, il nous semble que la transposition en Suisse telle qu'elle est mise en consultation s'avère encore plus complexe et difficile. C'est la raison pour laquelle nous restons extrêmement sceptiques à l'égard de cet instrument de pilotage macroprudentiel de l'économie, et en particulier de la demande immobilière. Il pourrait en effet engendrer des effets pervers sur le développement économique.

Sur ces bases, le niveau des exigences minimales de fonds propres qui pourrait en résulter nous paraît injustifié tant en comparaison internationale que par comparaison aux grandes banques.

Il est très peu vraisemblable qu'augmenter les pondérations de risque applicables à l'immobilier résidentiel puisse effectivement avoir une influence sur la demande immobilière. Il existe d'autres moyens, nettement plus efficaces, pour atteindre cet objectif, par exemple une certaine limitation de l'utilisation du 2^e pilier.

Les nouvelles exigences applicables aux banques IRB nous semblent inappropriées, et nous avons tenté, au point 4, d'exposer notre argumentation à ce propos. A notre avis, il serait particulièrement utile d'approfondir les arguments techniques au sujet des pondérations IRB pour l'immobilier résidentiel dans le cadre d'une séance commune. Nous nous tenons volontiers à votre disposition pour une telle séance.

Veuillez croire, cher Monsieur Roth, à l'expression de nos sentiments distingués.

Banque Cantonale Vaudoise



Pascal Kiener
Président de la
Direction générale



Thomas W. Paulsen
Directeur général

Copie : M. Mark Branson, Finma, Einsteinstrasse 2, 3003 Berne



CENTRE PATRONAL

GS / EFD
+ - 6. Jan. 2012 +
LO/AM

Route du Lac 2
1094 Paudex

Case postale 1215
1001 Lausanne

Tél. 021 796 33 00
Fax 021 796 33 11
info@centrepatronal.ch
www.centrepatronal.ch

CCP 10-13744-9
TVA/MWSt 270 039

Monbijoustrasse 14
Postfach 5236
3001 Bern
Tel. 0313 909 909
Fax 0313 909 903
cpbern@centrepatronal.ch

CONFÉDÉRATION SUISSE
Département fédéral des finances DFF
Secrétariat général
Service juridique
M. Bruno Dorner
Bundesgasse 3
CH – 3003 BERNE

Paudex, le 5 janvier 2012
SB/ra

Révision de l'ordonnance sur les fonds propres : Bâle III et *too big to fail* Consultation

Monsieur,

Nous avons pris connaissance du projet cité en référence et, comme nous le faisons habituellement lors d'une procédure de consultation, nous prenons la liberté de vous communiquer ci-après notre position.

I. Généralités et bases légales

La Suisse n'a pas échappé à la crise financière mondiale de 2007-2008. Les turbulences qui ont alors agité les marchés financiers ont aussi touché notre secteur bancaire, en particulier les deux grandes banques, Crédit Suisse (CS) et UBS, frappant en particulier la seconde. Face à cette crise a émergé sur les scènes internationale et nationale un consensus pour imposer au secteur bancaire en général des prescriptions plus exigeantes en matière de fonds propres ainsi que des règles particulières encore plus strictes pour les établissements financiers qui remplissent des fonctions systémiques soit au bénéfice d'une économie nationale soit au profit du système financier global (d'où la définition par le Conseil de stabilité financière, FSB, des G-SIFI : *Global Systematically Important Financial Institutions*).

En vue de raffermir les prescriptions en matière de fonds propres au niveau international, une nouvelle réglementation a été élaborée sous l'égide du Comité de Bâle (*accord Bâle III*). Le Département fédéral des finances (DFF) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) souhaitent maintenant transposer ce nouveau standard international en droit suisse par le biais d'une réforme de l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociations en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres, OFR).

Nous notons que l'art. 98 de la Constitution fédérale (Cst.) fournit une assise constitutionnelle à cet effet et que la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques, LB) représente une base légale plus que suffisante, car l'art. 4 al. 1 LB impose à chaque banque de disposer, sur une base consoli-

dée, d'un volume suffisant de fonds propres et de liquidités, et l'art. 4 al. 2 LB attribuée au Conseil fédéral la compétence de définir les éléments constituant ces fonds propres et les liquidités et d'en fixer les exigences minimales en fonction du genre d'activité et des risques, la FINMA pouvant quant à elle édicter des dispositions d'exécution.

En ce qui touche plus particulièrement aux risques systémiques que les deux grandes banques suisses, UBS et Crédit suisse, font courir à l'économie helvétique et au système financier global – ces deux instituts figurent sur la liste des 29 établissements de la catégorie G-SIFI qui ne peuvent être exposés au risque d'une faillite sans précautions particulières (*too big to fail*) –, le Conseil fédéral a initié dès l'automne 2009 un projet d'adaptation de la LB. Ce processus appelé projet TBTF (*too big to fail*) a abouti à la réforme de la loi sur les banques du 30 septembre 2011. Celle-ci amène le DFF à soumettre à consultation le projet d'introduction dans l'OFR d'un nouveau titre 5 consacré aux «exigences particulières pour les banques d'importance systémique».

Dans la mesure où ces deux processus de réforme de l'OFR sont étroitement liés, dû à leur origine commune dans la crise financière susmentionnée, et que l'ensemble de cette révision est chapeauté par le Service juridique du DFF, nous répondons aux deux objets dans la présente prise de position. Nous traitons cependant chaque sujet dans une subdivision séparée.

II. La réforme de l'OFR en vue de la mise en œuvre de l'accord Bâle III

1) Résumé de l'accord Bâle III

De 2010 à 2011, les *Governors and Heads of Supervision* (GHOS, des représentants des principales banques centrales des pays industrialisés réunis sous l'égide de la Banque des règlements internationaux, BRI), ont adapté pour la troisième fois des recommandations formulées initialement en 1988 (accord Bâle I) visant à assurer la stabilité du système bancaire international en fixant une limite minimale à la quantité de fonds propres des banques. L'objectif de l'accord Bâle III est de combler des lacunes dans le dispositif précédent (Bâle II, 2004) en y joignant les renforcements apparus nécessaires lors de la récente crise financière. Celle-ci a en effet révélé une insuffisance de fonds propres de nombreuses banques, notamment sous forme de volants de sécurité capables d'absorber les pertes et dépassant les exigences réglementaires applicables en permanence, ainsi qu'un manque en matière de couverture de certains risques de contrepartie par les fonds propres.

L'accord Bâle III redéfinit les fonds propres indispensables aux banques en vue d'une meilleure capacité d'absorption des pertes. S'y ajoutent diverses innovations qui entraînent un changement dans la définition des actifs pondérés en fonction des risques et qui impliquent donc une modification du dénominateur des *ratios* de fonds propres. En outre, entre dans la nouvelle définition internationale des fonds propres nécessaires la notion de volants de sécurité. Le but de ces volants est que les banques accumulent des capitaux pendant les périodes de prospérité ou de forte croissance du crédit, de façon à pouvoir les libérer pour absorber les pertes en période difficile. Enfin, l'introduction d'un *ratio* (coefficient) d'endettement maximal (*leverage ratio*) et l'adoption de lignes directrices concernant le risque de liquidité complètent le nouveau dispositif prudentiel. Cependant, la révision proposée de l'OFR ne comprend pas encore de définition du *ratio* d'endettement non pondéré (*leverage ratio*) ni de nouveaux standards minimaux en matière de liquidités, car le Comité de Bâle et le G-20 ont décidé d'une période d'observation sur le fonctionnement général du dispositif Bâle III afin d'identifier d'éventuelles conséquences inattendues pouvant survenir, avant de passer à la mise en œuvre de cette dernière étape du système.

2) *Evaluation de la reprise par la Suisse de l'accord Bâle III.*

a) Des exigences accrues en matière de qualité des fonds propres

- La proposition

L'accord Bâle III exclut à l'avenir la prise en compte comme fonds propres d'éléments financiers impropres à pouvoir absorber des pertes. Les trois principales composantes des fonds propres sont classées selon des critères de qualité décroissants. La première, la plus qualitative, est constituée des fonds propres de base durs (*common equity*, CET1, art. 17 et 20 OFR-projet) ; il s'agit du capital-action, des bénéfices reportés et des réserves apparentes. La deuxième se compose des fonds propres de base supplémentaires (*additional Tier1*, AT1, art. 24 OFR-projet). Enfin il y a des fonds propres complémentaires (*Tier2*, T2, art. 27 OFR-projet) qui se composent pour l'essentiel de prêts subordonnés avec échéance finale. Quoiqu'il en soit, aux termes de l'art. 17 al. 1 OFR-projet les fonds propres doivent être versés intégralement ou être générés par des activités internes ; à l'émission, ces fonds ne peuvent donc être financés en aucune manière par des moyens existants de la banque (art. 17 al. 2 OFR-projet).

- Appréciation

La sévérité accrue du dispositif Bâle III concernant la qualité des fonds propres est une réaction politique directe, et bienvenue, liée aux conséquences de la crise financière 2007-2008. Certes, le degré qualitatif désormais plus élevé des fonds propres de base durs (CET1) restreint la possibilité pour les banques de constituer des fonds propres de qualité AT1, ce qui met plus d'une banque étrangère dans l'embarras au vu de la pratique développée sous les régimes de Bâle I et II. Mais, selon les autorités suisses, ce premier aspect de la nouvelle réglementation internationale ne pose pas de problème majeur pour la plupart des banques helvétiques qui disposent d'un bon matelas de fonds propres, tant en termes de montant qu'en termes de qualité. La moyenne des quotes-parts non pondérées de CET1 s'établit en effet déjà à 24% dans les banques suisses (hors deux grandes banques), soit à un niveau très élevé. Ce dernier est d'autant plus haut que ce calcul repose sur l'hypothèse prudente d'une hausse de 20% des actifs pondérés en fonction des risques (*Risk Weighted Assets*, *RWA*), sous Bâle III.

b) La définition d'un nouveau seuil quantitatif minimum de fonds propres

- La proposition

L'essentiel du projet de réforme de l'OFR consiste à transposer en droit suisse le nouveau seuil quantitatif minimal international en matière de fonds propres de base ainsi que les deux volants de fonds propres supplémentaires que les établissements financiers situés en Suisse devront également détenir dans le futur (on appelle cela couramment l'acquis «Bâle pur»).

La dotation minimale en fonds propres de base s'exprime sous la forme de trois *ratios* de fonds auxquels les banques doivent satisfaire en permanence et qui sont calculés par rapport à leurs positions pondérées des risques (art. 37-38 OFR-projet) : le *ratio* de fonds propres de base

durs (CET1, art. 17 et 20 OFR-projet) qui s'élève à 4,5% des positions pondérées, le *ratio* de fonds propres de base additionnels (Tier1) qui est de 6% des positions pondérées et, enfin, le *ratio* de fonds propres globaux qui doit mesurer 8% de ces mêmes positions. Ce dernier et principal *ratio* doit entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2013, tandis que les deux autres sont assortis de délais transitoires plus longs. Ainsi, le *ratio* de CET1 devra atteindre 3,5% en 2013 et 4% en 2014, et le *ratio* de fonds propres Tier1 valoir 4,5% en 2013 et 6% en 2014.

Si les fonds propres de base durs (CET1) sont destinés à améliorer la résistance générale du système bancaire en temps de crise en renforçant sa capacité à supporter des pertes, l'accord Bâle III exige en plus que les banques constituent un volant de fonds propres (de sécurité) qui s'élève à 2,5% du total des positions pondérées (art. 33a OFR-projet). Enfin, l'ensemble des fonds propres de base est encore à compléter par un volant variable anticyclique qui vise à renforcer spécifiquement la capacité de résistance des banques face aux risques liés à une croissance excessive du crédit, ce second volant pourra aussi atteindre jusqu'à 2,5% (art. 33b OFR-projet). D'un point de vue qualitatif, les deux volants supplémentaires de fonds propres doivent aussi être constitués de fonds propres de la plus haute qualité (CET1). Par contre, les exigences quantitatives correspondant à ces volants ne doivent pas être remplies en tout temps dans le sens qu'un établissement peut y déroger temporairement dans certaines circonstances, p. ex lors d'une crise du secteur financier qui le toucherait dans ses fondements ; aux volants d'assumer précisément à ces moments leur fonction d'absorption des pertes.

La définition précise de la hauteur du volant anticyclique interviendra à un stade ultérieur fondée sur des analyses de l'efficacité du dispositif Bâle III à l'échelle internationale. En définitive, les banques devront sous le régime complet de Bâle III détenir des fonds propres de base durs (CET1) à hauteur de 9,5% de leurs actifs pondérés en fonction des risques (*RWA*).

- Appréciation

D'après le rapport explicatif du DFF la plupart des banques suisses dispose de fonds propres de grande qualité et en quantité suffisante pour pouvoir s'adapter aux exigences issues de l'accord Bâle III dans les délais impartis. La situation favorable de nos banques s'explique notamment par le fait que la transposition en droit interne des nouvelles règles internationales entraîne parallèlement la suppression du *Swiss Finish*, c'est-à-dire des prescriptions spécifiques suisses plus sévères qui complétaient les standards internationaux valables jusqu'alors. Ces différences se traduisaient par des exigences de fonds propres supérieures en moyenne d'environ 7 à 8%.

La décision des autorités suisses de faire du standard de Bâle III le régime prudentiel unique pour le calcul des *ratios* de fonds propres minimums requis de l'ensemble des instituts financiers établis dans notre pays – mise à part les deux grandes banques –, constitue l'une des principales conséquences réjouissantes de la réforme de l'OFR. D'une part, cela rétablit l'équité entre les banques helvétiques et leurs concurrents internationaux en matière d'exigences touchant aux fonds propres. D'autre part, les autorités de surveillance retrouvent ainsi une meilleure lisibilité de la solidité des banques suisses en comparaison avec les ins-

tituts étrangers ; et l'intégration de Bâle III en droit suisse assure à notre place financière la reconnaissance internationale en la matière. Au plan opérationnel enfin, l'adoption du dispositif Bâle III représente une simplification non négligeable pour nos banques qui n'auront à appliquer qu'un seul standard prudentiel lors de la composition, de la gestion et de la publication de l'état de leurs fonds propres, et cela facilitera également aux sociétés d'audit, à la FINMA et à la Banque nationale l'exercice de leur fonction de contrôle à cet égard.

Le rapport explicatif évoque les études d'impact qui ont été menées sur les effets quantitatifs attendus à l'échelle internationale et suisse de la mise en œuvre de l'accord Bâle III. Grâce notamment à la disparition du *Swiss Finish* susmentionné, le nouveau dispositif applicable aux fonds propres a pour résultat d'entraîner une légère baisse générale de la quantité de fonds propres nécessaires aux banques suisses (7,8% selon la FINMA). D'un point de vue de la qualité des fonds, les mêmes études révèlent que, même en supposant que les volants de fonds propres de sécurité et anticyclique soient pleinement constitués dès aujourd'hui, seules 28 banques sur plus de 300 ne respecteraient pas le *ratio* CET1 ultime de 9,5% des positions pondérées en fonction des risques. De plus, de cette trentaine d'établissements environ deux tiers atteignent d'ores et déjà le niveau qualitatif des fonds propres de base supplémentaires (Tier1), ce qui montre que même les banques qui ne répondent pas encore aux exigences de Bâle III actuellement sont en mesure d'améliorer assez rapidement la qualité de leur capitalisation afin d'atteindre ces objectifs. Enfin, puisque, hormis quelques rares exceptions, les petites et moyennes banques helvétiques répondent déjà aux normes de Bâle III, le Conseil fédéral et la FINMA estiment que toutes les banques suisses pourront satisfaire aux nouvelles normes d'ici la mise en œuvre définitive de Bâle III en janvier 2019.

En effet, l'accord Bâle III et la réforme de l'OFR y relative prévoient de longs délais transitoires afin de permettre aux banques de pouvoir s'adapter de façon échelonnée. Ainsi, la circulaire FINMA 11/2 «Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques», entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, réclame, par anticipation, l'introduction de fonds propres supplémentaires pendant un délai transitoire qui court jusqu'à fin 2016. D'un autre côté, selon Bâle III, un *ratio* de fonds propres globaux à hauteur de 8% des positions exposées à risque doit être atteint dès le 1^{er} janvier 2013. Ensuite, les autres exigences issues de l'accord Bâle III seront mises en application progressivement sur une période de cinq ans (2014 – 2018, voir ci-dessus en haut de la page 4). L'ensemble de ce processus de transition assure aux banques une adaptation progressive au nouveau cadre prudentiel, ce qui en limitera également les coûts.

En ce qui concerne finalement l'aspect financier de la mise en œuvre en Suisse des nouvelles exigences internationales en matière de fonds propres à détenir par les banques, nous notons que l'effort administratif sera supportable puisque les petits et moyens établissements anticipent à cet égard des coûts de l'ordre de 300'000 francs maximum, tandis que les grands doivent s'attendre à des montants de l'ordre de 1 à 5 millions de francs, voire moins s'ils ont déjà adapté leurs systèmes internes.

c) Les fonds propres supplémentaires

- Proposition

L'art. 32e let. d OFR-projet prévoit à l'avenir l'exigibilité de fonds propres supplémentaires, suisses, qui s'ajoutent au dispositif minimal issu de Bâle III. Il appartient à la FINMA de fixer les instructions y relatifs, y compris la possibilité d'exempter certaines catégories de banques de cette obligation (art. 34 al. 1 OFR-projet). La FINMA a d'ores et déjà classé dans sa circulaire 11/2 les banques suisses en cinq catégories de surveillance. La catégorie 1 comprend les deux banques systémiques soumises à la réglementation particulière *too big to fail*, les catégories 2 à 4 forment quant à elles un groupe d'établissements à risque accru auquel il est imposé des exigences de fonds propres supérieurs au standard minimal Bâle III (nous observons néanmoins que la catégorie 2 n'inclut qu'une poignée de banques). La catégorie 5 enfin regroupe la grande majorité des banques qui doivent uniquement satisfaire aux exigences minimales de Bâle III.

- Appréciation

Nous admettons que les spécificités liées à l'économie et à la place financière suisses, principalement la taille ou l'importance régionale de certaines banques – sans être pour autant de nature systémique pour tout le pays – peuvent requérir la possibilité pour le régulateur suisse de leur imposer des mesures prudentielles qui excèdent le cadre minimal international. Toutefois, en vue de préserver la compétitivité internationale des banques suisses, nous demandons que ces fonds propres supplémentaires se composent de fonds de qualité CET1 uniquement jusqu'à la hauteur du seuil de Bâle III et qu'au-delà soient utilisés systématiquement des fonds propres de qualité AT1 (appelés précisément « fonds supplémentaires ») ou de niveau AT2 (« fonds complémentaires »). En d'autres termes : nous refusons que la FINMA puisse réintroduire, grâce à une interprétation extensive de l'art. 34 OFR-projet, un nouveau *Swiss Finish*.

3) Conclusion : les conséquences macroéconomiques attendues de l'accord Bâle III

Les exigences accrues issues de l'accord Bâle III en matière de détention de fonds propres calculés en fonction des positions à risque pondérées génèrent des coûts d'adaptation aux banques et amoindrissent leurs expectatives de gain par rapport aux risques pris. Elles sont donc susceptibles de reporter tout ou partie de ces inconvénients sur leur clientèle, par le biais d'un renchérissement de l'offre de crédit, ce qui, en retour, pourrait agir négativement sur la croissance économique, nuire au PIB et se faire ressentir, à terme, sur l'emploi.

Différentes études macroéconomiques citées dans le rapport explicatif ont confronté, à l'aide de modélisations prospectives, les bénéfices escomptés de la diminution de la fréquence et de l'intensité des crises financières et économiques grâce à une meilleure capitalisation des banques aux coûts liés au renforcement des exigences en matière de fonds propres et de liquidités. Les calculs effectués par le *Macroeconomic Assessment Group* (MAG), mandaté par le Comité de Bâle, tablent sur un recul du PIB de moins de 0,2% au bout de quatre ans et demi en moyenne pour l'ensemble des pays soumis à l'accord Bâle III.

Nous notons par ailleurs que l'économie suisse profite de taux d'intérêt très avantageux en comparaison internationale et que l'investissement étranger dans notre pays reste à fin 2011 à un niveau élevé malgré le perceptible tassement économique. En outre, seul environ 30% des PME suisses ont recours à des crédits bancaires et les grandes entreprises disposent sur le marché des capitaux d'autres moyens de financement. Le Conseil fédéral conclut que le volume des crédits influant directement sur la croissance est nettement plus faible en Suisse qu'ailleurs et que notre pays devrait dès lors se situer en deçà de la baisse moyenne du PIB pronostiqué par le MAG. En définitive, de l'avis des autorités suisses les conséquences économiques négatives liées à l'adoption par notre pays de l'accord Bâle III seront faibles, en partie grâce à la longue durée des délais transitoires. En revanche, le Conseil fédéral et la FINMA estiment, sur la base des études disponibles, que la Suisse bénéficiera à moyen et à long terme d'une stabilité accrue des marchés financiers.

Enfin, pour ce qui concerne la latitude laissée aux banques de s'exposer aussi à l'avenir à des risques – en vue d'intéressantes marges bénéficiaires –, nous signalons qu'avec un *ratio* de fonds propres s'élevant à 8% (1.1.2013), elles pourront toujours disposer de positions pondérées représentant 12,5 fois les fonds propres nécessaires en garantie, et lorsque le seuil minimal atteindra 9,5% (1.1.2019), leurs engagements à risque continueront à pouvoir excéder 10,5 fois leurs actifs. Or, rappelons, pour illustrer la hauteur des risques potentiels générés par le secteur financier pour la Suisse, qu'uniquement sur territoire helvétique les banques gèrent des actifs avoisinant 5400 milliards de francs alors que le PIB national s'élève à environ 546,6 milliards ; l'ensemble des recettes publiques suisses compte environ 191,7 milliards de francs et celles de la Confédération seulement 62 milliards (état en décembre 2010). Considérant d'un côté l'ampleur particulièrement élevée de l'activité bancaire en Suisse et de l'autre la grande marge de manœuvre en matière d'engagement financier – et de prise de risque y reliée – qui subsiste pour les banques sous le nouveau régime prudentiel instauré par l'accord Bâle III, il est à la fois souhaitable et acceptable que notre pays transpose en droit interne les nouvelles exigences en matière de fonds propres qui ont été adoptées sur le plan international après la crise financière de 2007-2008.

III. L'adaptation de l'OFPR pour pallier les risques systémiques – *too big to fail*

1) *En général*

A l'opposé des petites et moyennes banques suisses dont les dotations en fonds propres sont la plupart du temps de la plus haute qualité (CET1), les deux grandes banques, CS et UBS, ont largement exploité les faiblesses inhérentes aux accords Bâle I et II afin d'optimiser en apparence leurs fonds propres. Dès lors, ces deux instituts sont plus fortement concernés par l'accord Bâle III et sa sévérité accrue, en particulier s'agissant de la qualité des fonds propres à déterminer. Les grandes banques auront donc besoin des délais transitoires fixés par le système Bâle III et l'OFPR révisée.

Mais surtout, CS et UBS sont d'importance systémique pour l'économie suisse et pour le système financier global. Ces deux établissements ne pouvant être exposés au risque d'une faillite sans précautions spécifiques, le Conseil fédéral a mis en route un projet de révision de la LB (projet TBTF, *too big to fail*) qui a abouti en automne 2011 ; cette réforme amène désormais le gouvernement et la FINMA à proposer l'introduction d'un nouveau titre 5 dans l'OFPR consacré aux exigences particulières pour les banques d'importance systémique.

2) *Le régime applicable aux banques systémiques selon LB, OB et OFR révisées*

Les nouveaux titres 5 OFR (art. 123a-125k) et 6a et 6b (art. 21-22b) de l'ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques (OB) complètent et précisent le projet TBTF tel qu'il a été réalisé par l'insertion dans la LB du chapitre V (art. 7-10a) en 2011.

Pour rappel, en plus des exigences liées à l'accord Bâle III, les banques systémiques suisses doivent satisfaire aux quatre mesures particulières suivantes :

(1) Elles doivent renforcer à un niveau spécifique leurs fonds propres : 4,5% de fonds propres de base durs (CET1, niveau Bâle III), 8,5% d'actifs pondérés à risque de rang CET1 en guise de volant de sécurité (mais 3% peut être du capital convertible, CoCo, à condition que la conversion en CET1 ou l'abandon de créances générateur de CET1 soit déclenché à un niveau CET1 égal à 7% des positions). De plus, les banques systémiques doivent établir un volant de fonds propres progressif s'élevant au total à 6% des actifs à risque (CoCo à convertir au plus tard à un niveau CET1 égal à 5% des positions pondérées). Enfin, ces mêmes banques doivent aussi détenir le volant de fonds propres anticyclique issu de Bâle III (2,5% CET1). En tout, Bâle III combiné avec les réformes de la LB, OFR et OB imposent aux banques systémiques suisses des exigences totales de fonds propres qui s'élèvent à 19% des positions pondérées à risque, dont 10% au moins doivent être des fonds propres de base durs (CET1) et 9% au maximum des CoCo. Enfin, ces *ratios* de fonds propres fondés sur les risques se doublent d'un *ratio* d'endettement maximal (*leverage ratio*) qui se monte à 5% de l'engagement total non pondéré de la banque. En définitive, le principal but poursuivi par ce système complexe de fonds propres (et en particulier des volants de sécurité, anticyclique et progressif) consiste à absorber graduellement les éventuelles pertes subies par les banques, lors d'une nouvelle crise financière, sans qu'elles passent en dessous des seuils minimaux requis et d'assurer, en cas de menace d'insolvabilité, le maintien de leurs fonctions indispensables (nouvel art. 9 al. 2a LB).

(2) Les banques d'importance systémique doivent à l'avenir disposer d'une dotation en liquidités qui garantisse une meilleure capacité d'absorption des chocs que les autres banques afin d'être capables de remplir leurs obligations de paiement même si elles se trouvent dans une situation financière exceptionnellement difficile (nouvel art. 9 al. 2 let. b LB). Les exigences particulières en matière de liquidités devant être définies par une ordonnance séparée, nous attendons l'adoption de cette réglementation.

(3) Le projet TBTF est porté dès ses débuts par la volonté de diversifier les risques pris entre les banques et le souhait de réduire ainsi les interdépendances dans le secteur bancaire national. En plus, du fait que l'endettement global des banques systémiques sera à l'avenir limité à 5% de leurs actifs non pondérés, l'art. 123m OFR-projet stipule qu'un gros risque pris par une telle banque envers un autre établissement peut « représenter au plus 25% des fonds propres de base durs, pour autant que ceux-ci ne soient pas utilisés pour couvrir la composante progressive ». Il faut donc souligner que les deux grandes banques seront, aussi dans leurs relations interbancaires, soumises à des exigences particulièrement sévères puisque la totalité des fonds propres ne peut pas être prise en compte mais exclusivement les fonds propres de la plus haute qualité (CET1, rapport explicatif, p. 28).

(4) Finalement, le projet TBTF inclut en guise de dernière mesure la nécessité pour les banques d'importance systémique d'adapter leurs structures institution-

nelles internes de telle sorte qu'elles soient aptes à sauvegarder ces fonctions indispensables au reste de l'économie même en cas de menace d'insolvabilité (art. 9 al. 2 let. 2 d LB). Il est de la responsabilité des banques concernées de prouver qu'elles ont pris les mesures adéquates afin de satisfaire à cette exigence ; à défaut, la FINMA peut « ordonner les mesures nécessaires » (art. 10 al. 2 LB *in fine*).

Lors de la réforme de la LB incluant l'adoption des mesures institutionnelles ni leur forme ni leur degré de contrainte pour les grandes banques n'étaient encore très clairement établis. La réforme actuelle de l'OB (chapitre 6a et 6b, art. 21 à 22b) apporte les précisions nécessaires à ce sujet. Le chapitre 6a régit l'instauration du plan d'urgence qui doit garantir la poursuite ininterrompue des fonctions indispensables à l'économie suisse. A la lecture des articles 21 à 21c OB-projet, il apparaît que les banques systémiques peuvent prévoir elles-mêmes les méthodes afin d'atteindre les objectifs fixés en fonction de leur structure d'entreprise. Les établissements ne se voient, en particulier, pas imposer une variante organisationnelle fixe telle que le transfert d'emblée de fonctions systémiques auprès d'une entité juridique indépendante, pour autant que ces fonctions soient susceptibles d'être poursuivies sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité (art. 21 al. 1 OB-projet). Par contre, le plan d'urgence doit exposer les mesures garantissant la poursuite de ces fonctions dans de telles circonstances, et la FINMA évalue l'efficacité et l'application des mesures présentées dans le plan d'urgence en relation avec une menace d'insolvabilité de la banque (art. 21 a OB-projet). A ce titre, il faut que la FINMA soit convaincue que les mesures prévues dans le plan d'urgence peuvent être exécutées « sans délai », c'est-à-dire en l'espace d'un weekend (rapport explicatif OFR/OB-TBTF, p. 11-12).

Outre l'établissement du plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent remettre à la FINMA un plan de stabilisation (*recovery plan*) dont la mise en œuvre doit garantir la stabilité suffisante de la banque pour pouvoir poursuivre ses activités en temps de crise aigüe sans intervention de l'Etat (*going concern*) ainsi qu'un plan de liquidation (*resolution plan*) qui présente les stratégies à employer en vue de son assainissement ou de sa liquidation éventuelle (*gone concern*) (chapitre 6b, art. 22 à 22b OB-projet). Grâce à la réalisation de l'ensemble de ces mesures organisationnelles sous le contrôle étroit de la FINMA, et son intervention décisionnaire le cas échéant, il devrait être assuré que l'Etat ne soit plus forcé d'intervenir financièrement afin de soutenir, voire de sauver une banque, parce que son éventuelle insolvabilité menace le bon fonctionnement de services financiers qui sont d'importance systémique pour l'économie suisse.

3) *Evaluation finale de la réglementation TBTF*

Lors de l'audition fédérale concernant la réforme partielle de la loi sur les banques, nous avons approuvé le projet TBTF, avec quelques réserves, parce qu'il est respectueux des principes fondamentaux d'une économie libre de marché (art. 94 à 96 Cst.).

L'introduction dans l'ordre juridique suisse d'un cadre prudentiel spécifique aux banques d'importance systémique (TBTF) constitue une charge supplémentaire pour ces établissements (comparé aux obligations liées à l'accord Bâle III, le régime TBTF demande 40% de plus de fonds propres CET1 et 80% de plus en capital total). Mais les activités de CS et UBS représentent un multiple du PIB suisse (celui-ci est d'environ 546,6 milliards de francs tandis que CS a plus de 1 milliard de francs d'actifs et gère une fortune de 1253 milliards [2010] et UBS a

1,4 milliard de francs d'actifs [2011] et une fortune sous gestion de 2152 milliards [2010]).

Face aux risques pour l'économie suisse inhérents à ces montants toujours très considérables, il est réjouissant de noter que, grâce notamment aux nouvelles règles prudentielles déjà en vigueur, les deux grandes banques ont sensiblement amélioré l'état de leurs fonds propres (CS annonce un *ratio* de Tier1 de 17,2% et UBS de 18,4%) et que ces deux instituts ont diminué de respectivement 35% (CS) et 44% (UBS) leurs actifs dits « pondérés au risque » (Journal *Le Temps* du 20.12.2012, calculs selon l'agence *Bloomberg*). Ainsi, plutôt que d'augmenter leurs fonds propres à tout va, ce qu'a fait la plupart des banques européennes en profitant des prêts généreux d'argent effectués par les Etats et la Banque centrale européenne (BCE), CS et UBS, en misant sur une réduction mesurée de leurs actifs, ont agi sur le rapport entre le capital disponible et leurs engagements. Or ce *ratio/coefficient* constitue le cœur de la réforme de l'accord Bâle III et cette reconfiguration entre capital disponible et risques pris correspond également à la « philosophie » poursuivie par le projet TBTF. Dès lors, les leviers incitatifs propres au système de l'accord Bâle III, et davantage encore au projet TBTF, ont déjà montré des effets tangibles sur les deux grandes banques et sur les risques auxquels elles s'exposaient dans le passé, dû à la plus grande marge de manœuvre autorisée alors par les dispositifs de Bâle I et II.

Il apparaît en conclusion que la réglementation TBTF, à présent achevée avec les révisions de l'OFB et de l'OB, outre de respecter l'ordre constitutionnel suisse et d'être délimité par un cadre légal clair, se voit portée par les principes d'autonomie et de responsabilité privée, marquée d'une grande flexibilité institutionnelle et généralement empreinte du respect du principe de la proportionnalité. La transposition en droit suisse de l'accord Bâle III, et y joint le régime TBTF interne pour nos banques d'importance systémique, constitue donc un compromis tout helvétique et acceptable entre d'un côté la prise en compte indispensable des leçons de la crise financière 2007-2008 et de l'autre le besoin tout aussi impérieux pour l'économie suisse de veiller précieusement à la compétitivité internationale de nos banques grâce à des conditions-cadres qui leur restent favorables.

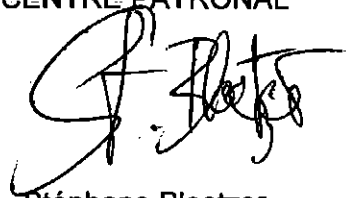


Pour les raisons exposées, et en tenant compte des quelques remarques faites, notamment à la p. 6 au sujet des fonds propres supplémentaires, nous acceptons les modifications proposées des ordonnances fédérales sur les fonds propres (OFB) et sur les banques (OB). Nous attendons cependant le projet d'ordonnance sur les liquidités que le Conseil fédéral mettra en consultation en temps voulu. Enfin, nous attachons une importance particulière à ce que les délais de transition prévus dans les projets Bâle III et TBTF soient respectés et que les autorités suisses tiennent en particulier compte de l'évolution des délais internationaux liés à la mise en œuvre des exigences concernant les liquidités, l'introduction d'un leverage ratio et les dispositions particulières applicables aux G-SIFI, afin que les banques suisses, qui restent indispensables à l'économie nationale, puissent s'adapter sans heurt au nouvel environnement réglementaire.



Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

CENTRE PATRONAL

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Bloetzer', written in a cursive style.

Stéphane Bloetzer

CREDIT SUISSE AG

Paradeplatz 8
Postfach
CH-8070 Zurich

Telefon 044 333 3389
Telefax 044 334 8600
www.credit-suisse.com

Lettre Signature

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Generalsekretariat
Rechtsdienst EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

christian.schmid.2@credit-suisse.com
Zürich, 16. Januar 2012

**Anhörung zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung
("Too big to fail")**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir Ihre Einladung mit Schreiben 5. Dezember 2011 zur Kommentierung der Umsetzung «Too big to fail»-relevanten Teile der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung an.

Vorgängig verweisen wir auf die Kommentierung der Schweizerischen Bankiervereinigung, die Sie mit separatem Schreiben erhalten haben. An dieser haben wir massgeblich mitgewirkt und wir unterstützen diese vollumfänglich. Ebenfalls verweisen wir auf unser Schreiben vom 11. Januar 2012 an das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF. Hier möchten wir gerne nochmals einige der wichtigsten Punkte zusammenfassen.

Die Vernehmlassungsvorlagen der revidierten Eigenmittelverordnung (ERV) und der revidierten Bankenverordnung (BankV) betreffend «Too big to fail» vom 5. Dezember 2011 weisen in diversen Bereichen Verschärfungen bzw. Veränderungen gegenüber dem Schlussbericht der Expertenkommission bzw. den Beschlüssen des Parlaments auf.

Die aus Sicht der Credit Suisse wichtigsten Punkte sind:

- **Kalibrierung der Leverage Ratio:** Die Höchstverschuldungsgrenze (Leverage Ratio) wurde anhand einer alten Interpretation des Begriffs «Gesamtengagement» kalibriert, so dass sie entgegen den Beschlüssen von Expertenkommission und Parlament substantiell über den risikogewichteten Anforderungen liegt. Die zugrundeliegende Berechnung des Gesamtengagements muss noch einmal neu auf der Basis aktueller Zahlen und auf der Grundlage der heutigen Interpretation

des Begriffs «Gesamtengagement» auf der Grundlage von Basel III vorgenommen werden.

- **Kalibrierung Progressiven Komponente:** Der Entwurf der ERV sieht eine neue Kalibrierung der progressiven Komponente vor:
 - Die Bemessungsgrundlage wurde von der Bilanzsumme auf das «Gesamtengagement» geändert.
 - Der Progressionssatz wurde anhand einer Stichtagsbetrachtung und anhand eines zu tiefen Gesamtengagements überführt (früherer Einstieg in die Progression, steilerer Anstieg des Progressionsverlaufs).

Die vorgeschlagene Kalibrierung könnte zu Eigenmittelanforderungen von deutlich über 19 % der risikogewichteten Aktiven führen. Die Kalibrierung muss gemäss den Beschlüssen der Expertenkommission und des Parlaments neu gemacht werden. Die Umstellung der Berechnungsgrundlage sollte sachlogisch so kalibriert werden, dass sie sich nicht negativ auf die Kapitalanforderung der Bank auswirkt.

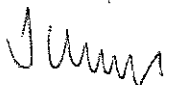
- **Fehlende explizite Zusage betreffend Weiterführung der Regeln für die Finanzierung von Finanzgruppen (insbesondere «Central Treasury»):** Im Zusammenhang mit den Beratungen der TBTF Vorlage im Parlament stimmten der Bundesrat und die Grossbanken überein, dass die geltenden Regelungen für die Finanzierung von Finanzgruppen weitergeführt werden. Der Entwurf der ERV nimmt hierauf nur indirekt Bezug. Die Bestimmungen zum Klumpenrisiko (Art. 86 ff E-ERV und Art. 123m E-ERV) sollten die zentrale Konzernfinanzierung («Central Treasury»), wie sie in der bestehenden EBK-Verfügung vom 21. Dezember 2006 geregelt wurde, explizit aufnehmen.
- **Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, beziehungsweise keine verfrühte Umsetzung des Notfallplans:** An verschiedenen Stellen im Entwurf der Bankenverordnung und dem dazugehörigen Erläuterungsbericht wird die Umsetzung von organisatorischen Massnahmen schon **vor** einer drohenden Insolvenz gefordert, und Kriterien zur Beurteilung der Sanier- und Liquidierbarkeit werden fast ausschliesslich anhand von organisatorischen Massnahmen bestimmt. Wie im Gesetz vorgesehen, sollen die in der Notfallplanung vorgesehenen Massnahmen erst im Fall drohender Insolvenz umgesetzt werden. Die Eingriffsrechte der FINMA sind im Sinne eines strengen Subsidiaritätsprinzips zu limitieren. Des Weiteren ist in den Bestimmungen der Bankenverordnung auch auf verfrühte Eingriffsrechte und Vorgaben der FINMA bei eventueller Mängelbehebung der Notfallplanung zu verzichten.
- **Eigenmittelvorschriften für Finanzgruppe und Einzelinstitut:** Im Zusammenhang mit den Beratungen der TBTF Vorlage im Parlament stimmten Bundesrat und die Grossbanken überein, dass die Eigenmittelvorschriften sowohl auf Stufe Finanzgruppe als auch Einzelinstitut zu erfüllen sind, dass aber die Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut nicht dazu führen dürfen, dass dadurch das jeweils anwendbare Erfordernis auf Stufe Finanzgruppe überschritten wird. Art 123b Abs. 2 E-ERV sieht wie vereinbart vor, dass die FINMA Erleichterungen auf Stufe Einzelinstitut gewährt. Jedoch sollte auch der Grundsatz, dass die Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut den gleichen Regeln folgen, sofern sich

dadurch die Anforderungen auf Gruppenstufe nicht verschärfen, ausdrücklich in die Verordnung aufgenommen werden.

- **Anrechnung von CET1 zur Erfüllung der Progressiven Komponente:** Es ist nicht einzusehen, wieso das harte Kernkapital, welches für die progressive Komponente verwendet wird, nicht auch in anderen Bereichen der Eigenmittelvorschriften als hartes Kernkapital anerkannt werden soll. Das würde zu einem Auseinanderfallen von «BIS CET1» und «FINMA CET1» führen. Subsidiär müsste in den Übergangsbestimmungen von Art. 125j E-ERV zumindest vorgesehen werden, dass hartes Kernkapital, welches für die Erfüllung der Anforderungen an die progressive Komponente verwendet wird, während einer Übergangsphase als hartes Kernkapital und nicht nur als Ergänzungskapital angerechnet werden kann.

Für weitergehende Erläuterungen und für Rückfragen stehen wir ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Credit Suisse AG



Christian Schmid
Head Corporate Advisory



Urs Reich
Public Policy – Governmental Affairs

cc: KPMG AG, Philipp Rickert



Route du Lac 2
1094 Paudex

Case postale 1215
1001 Lausanne

Tél. 021 796 33 00
Fax 021 796 33 11
info@centrepatronal.ch
www.centrepatronal.ch

UNION SUISSE DES ARTS ET
MÉTIER (USAM)
M. Henrique Schneider
Schwarztorstrasse 26
Case postale
3001 BERNE

Paudex, le 5 janvier 2012
SB/ra

Révision de l'ordonnance sur les fonds propres : Bâle III et *too big to fail* Consultation

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 17 novembre 2011, nous invitant à participer à l'audition interne de l'USAM sur le sujet susmentionné, nous vous communiquons ci-après notre position.

I. Généralités et bases légales

La Suisse n'a pas échappé à la crise financière mondiale de 2007-2008. Les turbulences qui ont alors agité les marchés financiers ont aussi touché notre secteur bancaire, en particulier les deux grandes banques, Crédit Suisse (CS) et UBS, frappant en particulier la seconde. Face à cette crise a émergé sur les scènes internationale et nationale un consensus pour imposer au secteur bancaire en général des prescriptions plus exigeantes en matière de fonds propres ainsi que des règles particulières encore plus strictes pour les établissements financiers qui remplissent des fonctions systémiques soit au bénéfice d'une économie nationale soit au profit du système financier global (d'où la définition par le Conseil de stabilité financière, FSB, des G-SIFI : *Global Systematically Important Financial Institutions*).

En vue de raffermir les prescriptions en matière de fonds propres au niveau international, une nouvelle réglementation a été élaborée sous l'égide du Comité de Bâle (*accord Bâle III*). Le Département fédéral des finances (DFF) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) souhaitent maintenant transposer ce nouveau standard international en droit suisse par le biais d'une réforme de l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociations en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres, OFR).

Nous notons que l'art. 98 de la Constitution fédérale (Cst.) fournit une assise constitutionnelle à cet effet et que la loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques, LB) représente une base légale plus que suffisante, car l'art. 4 al. 1 LB impose à chaque banque de disposer, sur une base consoli-

dée, d'un volume suffisant de fonds propres et de liquidités, et l'art. 4 al. 2 LB attribue au Conseil fédéral la compétence de définir les éléments constituant ces fonds propres et les liquidités et d'en fixer les exigences minimales en fonction du genre d'activité et des risques, la FINMA pouvant quant à elle édicter des dispositions d'exécution.

En ce qui touche plus particulièrement aux risques systémiques que les deux grandes banques suisses, UBS et Crédit suisse, font courir à l'économie helvétique et au système financier global – ces deux instituts figurent sur la listes des 29 établissements de la catégorie G-SIFI qui ne peuvent être exposés au risque d'une faillite sans précautions particulières (*too big to fail*) –, le Conseil fédéral a initié dès l'automne 2009 un projet d'adaptation de la LB. Ce processus appelé projet TBTF (*too big to fail*) a abouti à la réforme de la loi sur les banques du 30 septembre 2011. Celle-ci amène le DFF à soumettre à consultation le projet d'introduction dans l'OFR d'un nouveau titre 5 consacré aux «exigences particulières pour les banques d'importance systémique».

Dans la mesure où ces deux processus de réforme de l'OFR sont étroitement liés, dû à leur origine commune dans la crise financière susmentionnée, et que l'ensemble de cette révision est chapeauté par le Service juridique du DFF, nous répondons aux deux objets dans la présente prise de position. Nous traitons cependant chaque sujet dans une subdivision séparée.

II. La réforme de l'OFR en vue de la mise en œuvre de l'accord Bâle III

1) Résumé de l'accord Bâle III

De 2010 à 2011, les *Governors and Heads of Supervision* (GHOS, des représentants des principales banques centrales des pays industrialisés réunis sous l'égide de la Banque des règlements internationaux, BRI), ont adapté pour la troisième fois des recommandations formulées initialement en 1988 (accord Bâle I) visant à assurer la stabilité du système bancaire international en fixant une limite minimale à la quantité de fonds propres des banques. L'objectif de l'accord Bâle III est de combler des lacunes dans le dispositif précédent (Bâle II, 2004) en y joignant les renforcements apparus nécessaires lors de la récente crise financière. Celle-ci a en effet révélé une insuffisance de fonds propres de nombreuses banques, notamment sous forme de volants de sécurité capables d'absorber les pertes et dépassant les exigences réglementaires applicables en permanence, ainsi qu'un manque en matière de couverture de certains risques de contrepartie par les fonds propres.

L'accord Bâle III redéfinit les fonds propres indispensables aux banques en vue d'une meilleure capacité d'absorption des pertes. S'y ajoutent diverses innovations qui entraînent un changement dans la définition des actifs pondérés en fonction des risques et qui impliquent donc une modification du dénominateur des *ratios* de fonds propres. En outre, entre dans la nouvelle définition internationale des fonds propres nécessaires la notion de volants de sécurité. Le but de ces volants est que les banques accumulent des capitaux pendant les périodes de prospérité ou de forte croissance du crédit, de façon à pouvoir les libérer pour absorber les pertes en période difficile. Enfin, l'introduction d'un *ratio* (coefficient) d'endettement maximal (*leverage ratio*) et l'adoption de lignes directrices concernant le risque de liquidité complètent le nouveau dispositif prudentiel. Cependant, la révision proposée de l'OFR ne comprend pas encore de définition du *ratio* d'endettement non pondéré (*leverage ratio*) ni de nouveaux standards minimaux en matière de liquidités, car le Comité de Bâle et le G-20 ont décidé d'une période d'observation sur le fonctionnement général du dispositif Bâle III afin

d'identifier d'éventuelles conséquences inattendues pouvant survenir, avant de passer à la mise en œuvre de cette dernière étape du système.

2) *Evaluation de la reprise par la Suisse de l'accord Bâle III*

a) Des exigences accrues en matière de qualité des fonds propres

- La proposition

L'accord Bâle III exclut à l'avenir la prise en compte comme fonds propres d'éléments financiers impropres à pouvoir absorber des pertes. Les trois principales composantes des fonds propres sont classées selon des critères de qualité décroissants. La première, la plus qualitative, est constituée des fonds propres de base durs (*common equity*, CET1, art. 17 et 20 OFR-projet) ; il s'agit du capital-action, des bénéfices reportés et des réserves apparentes. La deuxième se compose des fonds propres de base supplémentaires (*additional Tier1*, AT1, art. 24 OFR-projet). Enfin il y a des fonds propres complémentaires (*Tier2*, T2, art. 27 OFR-projet) qui se composent pour l'essentiel de prêts subordonnés avec échéance finale. Quoiqu'il en soit, aux termes de l'art. 17 al. 1 OFR-projet les fonds propres doivent être versés intégralement ou être générés par des activités internes ; à l'émission, ces fonds ne peuvent donc être financés en aucune manière par des moyens existants de la banque (art. 17 al. 2 OFR-projet).

- Appréciation

La sévérité accrue du dispositif Bâle III concernant la qualité des fonds propres est une réaction politique directe, et bienvenue, liée aux conséquences de la crise financière 2007-2008. Certes, le degré qualitatif désormais plus élevé des fonds propres de base durs (CET1) restreint la possibilité pour les banques de constituer des fonds propres de qualité AT1, ce qui met plus d'une banque étrangère dans l'embarras au vu de la pratique développée sous les régimes de Bâle I et II. Mais, selon les autorités suisses, ce premier aspect de la nouvelle réglementation internationale ne pose pas de problème majeur pour la plupart des banques helvétiques qui disposent d'un bon matelas de fonds propres, tant en termes de montant qu'en termes de qualité. La moyenne des quotes-parts non pondérées de CET1 s'établit en effet déjà à 24% dans les banques suisses (hors deux grandes banques), soit à un niveau très élevé. Ce dernier est d'autant plus haut que ce calcul repose sur l'hypothèse prudente d'une hausse de 20% des actifs pondérés en fonction des risques (*Risk Weighted Assets*, RWA), sous Bâle III.

b) La définition d'un nouveau seuil quantitatif minimum de fonds propres

- La proposition

L'essentiel du projet de réforme de l'OFR consiste à transposer en droit suisse le nouveau seuil quantitatif minimal international en matière de fonds propres de base ainsi que les deux volants de fonds propres supplémentaires que les établissements financiers situés en Suisse devront également détenir dans le futur (on appelle cela couramment l'acquis «Bâle pur»).

La dotation minimale en fonds propres de base s'exprime sous la forme de trois *ratios* de fonds auxquels les banques doivent satisfaire en permanence et qui sont calculés par rapport à leurs positions pondérées des risques (art. 37-38 OFR-projet) : le *ratio* de fonds propres de base durs (CET1, art. 17 et 20 OFR-projet) qui s'élève à 4,5% des positions pondérées, le *ratio* de fonds propres de base additionnels (Tier1) qui est de 6% des positions pondérées et, enfin, le *ratio* de fonds propres globaux qui doit mesurer 8% de ces mêmes positions. Ce dernier et principal *ratio* doit entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2013, tandis que les deux autres sont assortis de délais transitoires plus longs. Ainsi, le *ratio* de CET1 devra atteindre 3,5% en 2013 et 4% en 2014, et le *ratio* de fonds propres Tier1 valoir 4,5% en 2013 et 6% en 2014.

Si les fonds propres de base durs (CET1) sont destinés à améliorer la résistance générale du système bancaire en temps de crise en renforçant sa capacité à supporter des pertes, l'accord Bâle III exige en plus que les banques constituent un volant de fonds propres (de sécurité) qui s'élève à 2,5% du total des positions pondérées (art. 33a OFR-projet). Enfin, l'ensemble des fonds propres de base est encore à compléter par un volant variable anticyclique qui vise à renforcer spécifiquement la capacité de résistance des banques face aux risques liés à une croissance excessive du crédit, ce second volant pourra aussi atteindre jusqu'à 2,5% (art. 33b OFR-projet). D'un point de vue qualitatif, les deux volants supplémentaires de fonds propres doivent aussi être constitués de fonds propres de la plus haute qualité (CET1). Par contre, les exigences quantitatives correspondant à ces volants ne doivent pas être remplies en tout temps dans le sens qu'un établissement peut y déroger temporairement dans certaines circonstances, p. ex lors d'une crise du secteur financier qui le toucherait dans ses fondements ; aux volants d'assumer précisément à ces moments leur fonction d'absorption des pertes.

La définition précise de la hauteur du volant anticyclique interviendra à un stade ultérieur fondée sur des analyses de l'efficacité du dispositif Bâle III à l'échelle internationale. En définitive, les banques devront sous le régime complet de Bâle III détenir des fonds propres de base durs (CET1) à hauteur de 9,5% de leurs actifs pondérés en fonction des risques (*RWA*).

- Appréciation

D'après le rapport explicatif du DFF la plupart des banques suisses dispose de fonds propres de grande qualité et en quantité suffisante pour pouvoir s'adapter aux exigences issues de l'accord Bâle III dans les délais impartis. La situation favorable de nos banques s'explique notamment par le fait que la transposition en droit interne des nouvelles règles internationales entraîne parallèlement la suppression du *Swiss Finish*, c'est-à-dire des prescriptions spécifiques suisses plus sévères qui complétaient les standards internationaux valables jusqu'alors. Ces différences se traduisaient par des exigences de fonds propres supérieures en moyenne d'environ 7 à 8%.

La décision des autorités suisses de faire du standard de Bâle III le régime prudentiel unique pour le calcul des *ratios* de fonds propres minimums requis de l'ensemble des instituts financiers établis dans notre pays – mise à part les deux grandes banques –, constitue l'une des

principales conséquences réjouissantes de la réforme de l'OFR. D'une part, cela rétablit l'équité entre les banques helvétiques et leurs concurrents internationaux en matière d'exigences touchant aux fonds propres. D'autre part, les autorités de surveillance retrouvent ainsi une meilleure lisibilité de la solidité des banques suisses en comparaison avec les instituts étrangers ; et l'intégration de Bâle III en droit suisse assure à notre place financière la reconnaissance internationale en la matière. Au plan opérationnel enfin, l'adoption du dispositif Bâle III représente une simplification non négligeable pour nos banques qui n'auront à appliquer qu'un seul standard prudentiel lors de la composition, de la gestion et de la publication de l'état de leurs fonds propres, et cela facilitera également aux sociétés d'audit, à la FINMA et à la Banque nationale l'exercice de leur fonction de contrôle à cet égard.

Le rapport explicatif évoque les études d'impact qui ont été menées sur les effets quantitatifs attendus à l'échelle internationale et suisse de la mise en œuvre de l'accord Bâle III. Grâce notamment à la disparition du *Swiss Finish* susmentionné, le nouveau dispositif applicable aux fonds propres a pour résultat d'entraîner une légère baisse générale de la quantité de fonds propres nécessaires aux banques suisses (7,8% selon la FINMA). D'un point de vue de la qualité des fonds, les mêmes études révèlent que, même en supposant que les volants de fonds propres de sécurité et anticyclique soient pleinement constitués dès aujourd'hui, seules 28 banques sur plus de 300 ne respecteraient pas le *ratio* CET1 ultime de 9,5% des positions pondérées en fonction des risques. De plus, de cette trentaine d'établissements environ deux tiers atteignent d'ores et déjà le niveau qualitatif des fonds propres de base supplémentaires (Tier1), ce qui montre que même les banques qui ne répondent pas encore aux exigences de Bâle III actuellement sont en mesure d'améliorer assez rapidement la qualité de leur capitalisation afin d'atteindre ces objectifs. Enfin, puisque, hormis quelques rares exceptions, les petites et moyennes banques helvétiques répondent déjà aux normes de Bâle III, le Conseil fédéral et la FINMA estiment que toutes les banques suisses pourront satisfaire aux nouvelles normes d'ici la mise en œuvre définitive de Bâle III en janvier 2019.

En effet, l'accord Bâle III et la réforme de l'OFR y relative prévoient de longs délais transitoires afin de permettre aux banques de pouvoir s'adapter de façon échelonnée. Ainsi, la circulaire FINMA 11/2 «Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques», entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, réclame, par anticipation, l'introduction de fonds propres supplémentaires pendant un délai transitoire qui court jusqu'à fin 2016. D'un autre côté, selon Bâle III, un *ratio* de fonds propres globaux à hauteur de 8% des positions exposées à risque doit être atteint dès le 1^{er} janvier 2013. Ensuite, les autres exigences issues de l'accord Bâle III seront mises en application progressivement sur une période de cinq ans (2014 – 2018, voir ci-dessus en haut de la page 4). L'ensemble de ce processus de transition assure aux banques une adaptation progressive au nouveau cadre prudentiel, ce qui en limitera également les coûts.

En ce qui concerne finalement l'aspect financier de la mise en œuvre en Suisse des nouvelles exigences internationales en matière de fonds propres à détenir par les banques, nous notons que l'effort administratif sera supportable puisque les petits et moyens établissements anticipent

~~à cet égard des coûts de l'ordre de 300'000 francs maximum, tandis que les grands doivent s'attendre à des montants de l'ordre de 1 à 5 millions de francs, voire moins s'ils ont déjà adapté leurs systèmes internes.~~

c) Les fonds propres supplémentaires

- Proposition

L'art. 32e let. d OFR-projet prévoit à l'avenir l'exigibilité de fonds propres supplémentaires, suisses, qui s'ajoutent au dispositif minimal issu de Bâle III. Il appartient à la FINMA de fixer les instructions y relatifs, y compris la possibilité d'exempter certaines catégories de banques de cette obligation (art. 34 al. 1 OFR-projet). La FINMA a d'ores et déjà classé dans sa circulaire 11/2 les banques suisses en cinq catégories de surveillance. La catégorie 1 comprend les deux banques systémiques soumises à la réglementation particulière *too big to fail*, les catégories 2 à 4 forment quant à elles un groupe d'établissements à risque accru auquel il est imposé des exigences de fonds propres supérieures au standard minimal Bâle III (nous observons néanmoins que la catégorie 2 n'inclut qu'une poignée de banques). La catégorie 5 enfin regroupe la grande majorité des banques qui doivent uniquement satisfaire aux exigences minimales de Bâle III.

- Appréciation

Nous admettons que les spécificités liées à l'économie et à la place financière suisses, principalement la taille ou l'importance régionale de certaines banques – sans être pour autant de nature systémique pour tout le pays – peuvent requérir la possibilité pour le régulateur suisse de leur imposer des mesures prudentielles qui excèdent le cadre minimal international. Toutefois, en vue de préserver la compétitivité internationale des banques suisses, nous demandons que ces fonds propres supplémentaires se composent de fonds de qualité CET1 uniquement jusqu'à la hauteur du seuil de Bâle III et qu'au-delà soient utilisés systématiquement des fonds propres de qualité AT1 (appelés précisément « fonds supplémentaires ») ou de niveau AT2 (« fonds complémentaires »). En d'autres termes : nous refusons que la FINMA puisse réintroduire, grâce à une interprétation extensive de l'art. 34 OFR-projet, un nouveau *Swiss Finish*.

3) *Conclusion : les conséquences macroéconomiques attendues de l'accord Bâle III*

Les exigences accrues issues de l'accord Bâle III en matière de détention de fonds propres calculés en fonction des positions à risque pondérées génèrent des coûts d'adaptation aux banques et amoindrissent leurs attentes de gain par rapport aux risques pris. Elles sont donc susceptibles de reporter tout ou partie de ces inconvénients sur leur clientèle, par le biais d'un renchérissement de l'offre de crédit, ce qui, en retour, pourrait agir négativement sur la croissance économique, nuire au PIB et se faire ressentir, à terme, sur l'emploi.

Différentes études macroéconomiques citées dans le rapport explicatif ont confronté, à l'aide de modélisations prospectives, les bénéfices escomptés de la diminution de la fréquence et de l'intensité des crises financières et économiques grâce à une meilleure capitalisation des banques aux coûts liés au renforcement des exigences en matière de fonds propres et de liquidités. Les calculs effectués

par le *Macroeconomic Assessment Group* (MAG), mandaté par le Comité de Bâle, tablent sur un recul du PIB de moins de 0,2% au bout de quatre ans et demi en moyenne pour l'ensemble des pays soumis à l'accord Bâle III.

Nous notons par ailleurs que l'économie suisse profite de taux d'intérêt très avantageux en comparaison internationale et que l'investissement étranger dans notre pays reste à fin 2011 à un niveau élevé malgré le perceptible tassement économique. En outre, seul environ 30% des PME suisses ont recours à des crédits bancaires et les grandes entreprises disposent sur le marché des capitaux d'autres moyens de financement. Le Conseil fédéral conclut que le volume des crédits influant directement sur la croissance est nettement plus faible en Suisse qu'ailleurs et que notre pays devrait dès lors se situer en deçà de la baisse moyenne du PIB pronostiqué par le MAG. En définitive, de l'avis des autorités suisses les conséquences économiques négatives liées à l'adoption par notre pays de l'accord Bâle III seront faibles, en partie grâce à la longue durée des délais transitoires. En revanche, le Conseil fédéral et la FINMA estiment, sur la base des études disponibles, que la Suisse bénéficiera à moyen et à long terme d'une stabilité accrue des marchés financiers.

Enfin, pour ce qui concerne la latitude laissée aux banques de s'exposer aussi à l'avenir à des risques – en vue d'intéressantes marges bénéficiaires –, nous signalons qu'avec un *ratio* de fonds propres s'élevant à 8% (1.1.2013), elles pourront toujours disposer de positions pondérées représentant 12,5 fois les fonds propres nécessaires en garantie, et lorsque le seuil minimal atteindra 9,5% (1.1.2019), leurs engagements à risque continueront à pouvoir excéder 10,5 fois leurs actifs. Or, rappelons, pour illustrer la hauteur des risques potentiels générés par le secteur financier pour la Suisse, qu'uniquement sur territoire helvétique les banques gèrent des actifs avoisinant 5400 milliards de francs alors que le PIB national s'élève à environ 546,6 milliards ; l'ensemble des recettes publiques suisses compte environ 191,7 milliards de francs et celles de la Confédération seulement 62 milliards (état en décembre 2010). Considérant d'un côté l'ampleur particulièrement élevée de l'activité bancaire en Suisse et de l'autre la grande marge de manœuvre en matière d'engagement financier – et de prise de risque y reliée – qui subsiste pour les banques sous le nouveau régime prudentiel instauré par l'accord Bâle III, il est à la fois souhaitable et acceptable que notre pays transpose en droit interne les nouvelles exigences en matière de fonds propres qui ont été adoptées sur le plan international après la crise financière de 2007-2008.

III. L'adaptation de l'OFR pour pallier les risques systémiques – *too big to fail*

1) *En général*

A l'opposé des petites et moyennes banques suisses dont les dotations en fonds propres sont la plupart du temps de la plus haute qualité (CET1), les deux grandes banques, CS et UBS, ont largement exploité les faiblesses inhérentes aux accords Bâle I et II afin d'optimiser en apparence leurs fonds propres. Dès lors, ces deux instituts sont plus fortement concernés par l'accord Bâle III et sa sévérité accrue, en particulier s'agissant de la qualité des fonds propres à déterminer. Les grandes banques auront donc besoin des délais transitoires fixés par le système Bâle III et l'OFR révisée.

Mais surtout, CS et UBS sont d'importance systémique pour l'économie suisse et pour le système financier global. Ces deux établissements ne pouvant être exposés au risque d'une faillite sans précautions spécifiques, le Conseil fédéral a mis

en route un projet de révision de la LB (projet TBTF, *too big to fail*) qui a abouti en automne 2011 ; cette réforme amène désormais le gouvernement et la FINMA à proposer l'introduction d'un nouveau titre 5 dans l'OFB consacré aux exigences particulières pour les banques d'importance systémique.

2) Le régime applicable aux banques systémiques selon LB, OB et OFB révisées

Les nouveaux titres 5 OFB (art. 123a-125k) et 6a et 6b (art. 21-22b) de l'ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques (OB) complètent et précisent le projet TBTF tel qu'il a été réalisé par l'insertion dans la LB du chapitre V (art. 7-10a) en 2011.

Pour rappel, en plus des exigences liées à l'accord Bâle III, les banques systémiques suisses doivent satisfaire aux quatre mesures particulières suivantes :

(1) Elles doivent renforcer à un niveau spécifique leurs fonds propres : 4,5% de fonds propres de base durs (CET1, niveau Bâle III), 8,5% d'actifs pondérés à risque de rang CET1 en guise de volant de sécurité (mais 3% peut être du capital convertible, CoCo, à condition que la conversion en CET1 ou l'abandon de créances générateur de CET1 soit déclenché à un niveau CET1 égal à 7% des positions). De plus, les banques systémiques doivent établir un volant de fonds propres progressif s'élevant au total à 6% des actifs à risque (CoCo à convertir au plus tard à un niveau CET1 égal à 5% des positions pondérées). Enfin, ces mêmes banques doivent aussi détenir le volant de fonds propres anticyclique issu de Bâle III (2,5% CET1). En tout, Bâle III combiné avec les réformes de la LB, OFB et OB imposent aux banques systémiques suisses des exigences totales de fonds propres qui s'élèvent à 19% des positions pondérées à risque, dont 10% au moins doivent être des fonds propres de base durs (CET1) et 9% au maximum des CoCo. Enfin, ces *ratios* de fonds propres fondés sur les risques se doublent d'un *ratio* d'endettement maximal (*leverage ratio*) qui se monte à 5% de l'engagement total non pondéré de la banque. En définitive, le principal but poursuivi par ce système complexe de fonds propres (et en particulier des volants de sécurité, anticyclique et progressif) consiste à absorber graduellement les éventuelles pertes subies par les banques, lors d'une nouvelle crise financière, sans qu'elles passent en dessous des seuils minimaux requis et d'assurer, en cas de menace d'insolvabilité, le maintien de leurs fonctions indispensables (nouvel art. 9 al. 2a LB).

(2) Les banques d'importance systémique doivent à l'avenir disposer d'une dotation en liquidités qui garantisse une meilleure capacité d'absorption des chocs que les autres banques afin d'être capables de remplir leurs obligations de paiement même si elles se trouvent dans une situation financière exceptionnellement difficile (nouvel art. 9 al. 2 let. b LB). Les exigences particulières en matière de liquidités devant être définies par une ordonnance séparée, nous attendons l'adoption de cette réglementation.

(3) Le projet TBTF est porté dès ses débuts par la volonté de diversifier les risques pris entre les banques et le souhait de réduire ainsi les interdépendances dans le secteur bancaire national. En plus, du fait que l'endettement global des banques systémiques sera à l'avenir limité à 5% de leurs actifs non pondérés, l'art. 123m OFB-projet stipule qu'un gros risque pris par une telle banque envers un autre établissement peut « représenter au plus 25% des fonds propres de base durs, pour autant que ceux-ci ne soient pas utilisés pour couvrir la composante progressive ». Il faut donc souligner que les deux grandes banques seront, aussi dans leurs relations interbancaires, soumises à des exigences particulières.

rement sévères puisque la totalité des fonds propres ne peut pas être prise en compte mais exclusivement les fonds propres de la plus haute qualité (CET1, rapport explicatif, p. 28).

(4) Finalement, le projet TBTF inclut en guise de dernière mesure la nécessité pour les banques d'importance systémique d'adapter leurs structures institutionnelles internes de telle sorte qu'elles soient aptes à sauvegarder ces fonctions indispensables au reste de l'économie même en cas de menace d'insolvabilité (art. 9 al. 2 let. 2 d LB). Il est de la responsabilité des banques concernées de prouver qu'elles ont pris les mesures adéquates afin de satisfaire à cette exigence ; à défaut, la FINMA peut « ordonner les mesures nécessaires » (art. 10 al. 2 LB *in fine*).

Lors de la réforme de la LB incluant l'adoption des mesures institutionnelles ni leur forme ni leur degré de contrainte pour les grandes banques n'étaient encore très clairement établis. La réforme actuelle de l'OB (chapitre 6a et 6b, art. 21 à 22b) apporte les précisions nécessaires à ce sujet. Le chapitre 6a régit l'instauration du plan d'urgence qui doit garantir la poursuite ininterrompue des fonctions indispensables à l'économie suisse. A la lecture des articles 21 à 21c OB-projet, il apparaît que les banques systémiques peuvent prévoir elles-mêmes les méthodes afin d'atteindre les objectifs fixés en fonction de leur structure d'entreprise. Les établissements ne se voient, en particulier, pas imposer une variante organisationnelle fixe telle que le transfert d'emblée de fonctions systémiques auprès d'une entité juridique indépendante, pour autant que ces fonctions soient susceptibles d'être poursuivies sans interruption, indépendamment des autres parties de la banque, en cas de menace d'insolvabilité (art. 21 al. 1 OB-projet). Par contre, le plan d'urgence doit exposer les mesures garantissant la poursuite de ces fonctions dans de telles circonstances, et la FINMA évalue l'efficacité et l'application des mesures présentées dans le plan d'urgence en relation avec une menace d'insolvabilité de la banque (art. 21 a OB-projet). A ce titre, il faut que la FINMA soit convaincue que les mesures prévues dans le plan d'urgence peuvent être exécutées « sans délai », c'est-à-dire en l'espace d'un weekend (rapport explicatif OFR/OB-TBTF, p. 11-12).

Outre l'établissement du plan d'urgence, les banques d'importance systémique doivent remettre à la FINMA un plan de stabilisation (*recovery plan*) dont la mise en œuvre doit garantir la stabilité suffisante de la banque pour pouvoir poursuivre ses activités en temps de crise aigüe sans intervention de l'Etat (*going concern*) ainsi qu'un plan de liquidation (*resolution plan*) qui présente les stratégies à employer en vue de son assainissement ou de sa liquidation éventuelle (*gone concern*) (chapitre 6b, art. 22 à 22b OB-projet). Grâce à la réalisation de l'ensemble de ces mesures organisationnelles sous le contrôle étroit de la FINMA, et son intervention décisionnaire le cas échéant, il devrait être assuré que l'Etat ne soit plus forcé d'intervenir financièrement afin de soutenir, voire de sauver une banque, parce que son éventuelle insolvabilité menace le bon fonctionnement de services financiers qui sont d'importance systémique pour l'économie suisse.

3) *Evaluation finale de la réglementation TBTF*

Lors de l'audition interne de l'usam concernant la réforme partielle de la loi sur les banques, nous avons approuvé le projet TBTF, avec quelques réserves, parce qu'il est respectueux des principes fondamentaux d'une économie libre de marché (art. 94 à 96 Cst.).

~~L'introduction dans l'ordre juridique suisse d'un cadre prudentiel spécifique aux banques d'importance systémique (TBTF) constitue une charge supplémentaire pour ces établissements (comparé aux obligations liées à l'accord Bâle III, le régime TBTF demande 40% de plus de fonds propres CET1 et 80% de plus en capital total). Mais les activités de CS et UBS représentent un multiple du PIB suisse (celui-ci est d'environ 546,6 milliards de francs tandis que CS a plus de 1 milliard de francs d'actifs et gère une fortune de 1253 milliards [2010] et UBS a 1,4 milliard de francs d'actifs [2011] et une fortune sous gestion de 2152 milliards [2010]).~~

Face aux risques pour l'économie suisse inhérents à ces montants toujours très considérables, il est réjouissant de noter que, grâce notamment aux nouvelles règles prudentielles déjà en vigueur, les deux grandes banques ont sensiblement amélioré l'état de leurs fonds propres (CS annonce un *ratio* de Tier1 de 17,2% et UBS de 18,4%) et que ces deux instituts ont diminué de respectivement 35% (CS) et 44% (UBS) leurs actifs dits « pondérés au risque » (Journal *Le Temps* du 20.12.2012, calculs selon l'agence *Bloomberg*). Ainsi, plutôt que d'augmenter leurs fonds propres à tout va, ce qu'a fait la plupart des banques européennes en profitant des prêts généreux d'argent effectués par les Etats et la Banque centrale européenne (BCE), CS et UBS, en misant sur une réduction mesurée de leurs actifs, ont agi sur le rapport entre le capital disponible et leurs engagements. Or ce *ratio/coefficient* constitue le cœur de la réforme de l'accord Bâle III et cette reconfiguration entre capital disponible et risques pris correspond également à la « philosophie » poursuivie par le projet TBTF. Dès lors, les leviers incitatifs propres au système de l'accord Bâle III, et davantage encore au projet TBTF, ont déjà montré des effets tangibles sur les deux grandes banques et sur les risques auxquels elles s'exposaient dans le passé, dû à la plus grande marge de manœuvre autorisée alors par les dispositifs de Bâle I et II.

Il apparaît en conclusion que la réglementation TBTF, à présent achevée avec les révisions de l'OFR et de l'OB, outre de respecter l'ordre constitutionnel suisse et d'être délimité par un cadre légal clair, se voit portée par les principes d'autonomie et de responsabilité privée, marquée d'une grande flexibilité institutionnelle et généralement empreinte du respect du principe de la proportionnalité. La transposition en droit suisse de l'accord Bâle III, et y joint le régime TBTF interne pour nos banques d'importance systémique, constitue donc un compromis tout helvétique et acceptable entre d'un côté la prise en compte indispensable des leçons de la crise financière 2007-2008 et de l'autre le besoin tout aussi impérieux pour l'économie suisse de veiller précieusement à la compétitivité internationale de nos banques grâce à des conditions-cadres qui leur restent favorables.



Pour les raisons exposées, et en tenant compte des quelques remarques faites, notamment à la p. 6 au sujet des fonds propres supplémentaires, nous acceptons les modifications proposées des ordonnances fédérales sur les fonds propres (OFR) et sur les banques (OB). Nous attendons cependant le projet d'ordonnance sur les liquidités que le Conseil fédéral mettra en consultation en temps voulu. Enfin, nous attachons une importance particulière à ce que les délais de transition prévus dans les projets Bâle III et TBTF soient respectés et que les autorités suisses tiennent en particulier compte de l'évolution des délais internationaux liés à la mise en œuvre des exigences concernant les liquidités, l'introduction d'un leverage ratio et les dispositions particulières applicables aux G-SIFI, afin que les banques suisses, qui restent indispensables

à l'économie nationale, puissent s'adapter sans heurt au nouvel environnement réglementaire.



Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions d'agréer, Monsieur, nos salutations distinguées.

CHAMBRE VAUDOISE DES ARTS ET METIERS



Stéphane Bloetzer

Generalsekretariat EFD
Eidgenössisches Finanzdepartement
Herr Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

16. Januar 2012

Anhörung zu den Änderungen der Eigenmittelverordnung

Sehr geehrter Herr Roth

Mit Ihren Publikationen vom 18. November 2011, sowie vom 5. Dezember 2011 haben Sie das Anhörungsverfahren zur Änderung bzw. Revision der Eigenmittelverordnung gestartet. Wir erlauben uns, als Dachverband der Schweizer Wirtschaft, zu den drei vorgeschlagenen Änderungen ebenfalls Stellung zu nehmen, dies in kumulativer Form.

Es ist unbestritten, dass die Eigenmittelvorschriften in der Schweiz nach den Erfahrungen der letzten Finanzmarktkrise verschärft werden müssen. economiesuisse hat die entsprechenden Bestrebungen in den letzten Jahren stets unterstützt. Zusätzliche Regulierungen und höhere Eigenkapitalanforderungen können aber auch zu Fehlanreizen für die Banken und allenfalls zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen. Aus diesem Grund sind nicht nur die Auswirkungen einer, sondern aller vier Verordnungen kumuliert im Auge zu behalten.

Grundsätzlich schliessen wir uns den Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung an. Zu einigen Punkten, die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive besonders von Bedeutung sind, nehmen wir in der Folge gesondert Stellung.

Revision der Eigenmittelverordnung und der Bankverordnung

Während des Gesetzgebungsverfahrens orientierte sich economiesuisse stets am Bericht der Expertenkommission des Bundes zur Too-big-to-fail-Regulierung und forderte, dass die Gesetzesvorlage diesem Bericht zu entsprechen hat. Der Bericht der Expertenkommission gilt auch als Richtschnur für den nun vorliegenden Entwurf der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankverordnung (BankV). In drei zentralen Punkten weichen die Entwürfe nun allerdings von diesem Bericht ab und könnten, wenn sie so umgesetzt würden, beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen.

- 1.) Die progressive Komponente der Eigenmittel soll das besondere Risiko berücksichtigen, das aufgrund der Grösse einer Bank entsteht und ist damit ein wichtiges Element, um die Too-big-to-

fail-Problematik zu entschärfen. Diese progressive Komponente dient als Puffer, damit die Bank in einer Krise mehr Verluste absorbieren kann. Mit welchem Instrument eine Bank diese progressive Komponente hält (mit Cocos oder hartem Eigenkapital) sollte ihr freigestellt sein. Es ist nicht einzusehen, wieso der Entwurf der ERV hartes Eigenkapital gegenüber Cocos benachteiligt. Damit die Anreize für die Banken richtig gesetzt werden, sind entsprechende Anpassungen in Art. 123g Abs.1, 3 und 4 ERV erforderlich.

Der Entwurf des Bundesrates sieht zudem eine automatische Auslösung des Notfallplans vor, die äusserst problematisch ist. Erleidet eine Grossbank in einer Krise beispielsweise einen Verlust, der das Eigenkapital der Bank knapp unter 5 Prozent drückt, müsste die Bank die Cocos in Eigenkapital umwandeln. Folglich würde das harte Kernkapital der Bank mit etwa 11 Prozent sogar über den internationalen Standard in Normalzeiten hinausgehen. Sie wäre damit nicht mehr konkursgefährdet. Trotzdem müsste, gemäss dem Entwurf des Bundesrats, die FINMA anordnen, dass der Notfallplan ausgelöst wird. Selbst wenn die Zukunftsaussichten der Bank gut wären und sie sich problemlos Eigenkapital für den Wiederaufbau des Puffers beschaffen könnte, müsste eine Brückenbank herausgelöst werden. Die Expertenkommission hat die Auslösung des Notfallplans aber für den Fall einer drohenden Insolvenz einer Bank vorgesehen. Entsprechend ist Art. 21c Abs.2 lit.a BankV zu streichen, damit es nicht zu einer unter Umständen sachlich ungerechtfertigten Auslösung des Notfallplans kommt.

2. Die Leverage Ratio soll eine Art ‚Versicherung‘ darstellen, damit auch bei Fehlannahmen bezüglich der risikogewichteten Aktiven (RWA) ein gewisses Minimum an Eigenkapital gehalten werden muss. Allerdings darf eine Leverage Ratio aus ökonomischen Gründen für den Normalfall nicht bindend sein, d.h. das Eigenkapital, das aufgrund der Leverage Ratio (LR) gehalten werden muss, hat tiefer zu sein, als die Anforderungen aufgrund der RWA. Liegt das erforderliche Eigenkapital aufgrund der LR höher, orientieren sich die Banken an dieser Anforderung. Dies führt dazu, dass die Banken vermehrt in risikoreichere Aktiven investieren würden, weil dort höhere Renditen zu erwarten sind, ohne dass sie mehr Eigenkapital dafür halten müssten. Mit anderen Worten haben die Banken einen Anreiz, bei einer bindenden LR höhere Risiken einzugehen, was genau das Gegenteil der Intention des Gesetzgebers ist. Darüber hinaus könnte die Kreditvergabe im Inland eingeschränkt werden.

Genau dieser Sachverhalt liegt nun aber bei der Kalibrierung der LR vor: Die Berechnung der LR basiert auf Zahlenmaterial aus dem Jahr 2009. In der Zwischenzeit haben die Grossbanken - ganz im Sinne des Gesetzgebers - in einem grösseren Ausmass risikoreiche Aktivitäten abgebaut. Die Eigenmittelanforderungen auf Basis der RWA sind dementsprechend stärker gesunken als diejenigen auf Basis der LR. Die LR würde daher bindend wirken und die geforderten Eigenmittel deutlich über den 19 Prozent der RWA zu liegen kommen. Würde die LR so implementiert, wie im Entwurf ERV vorgesehen, würden die Grossbanken vom Gesetzgeber geradezu aufgefordert, wieder verstärkt in risikoreichere Aktiven zu investieren. Damit es nicht so weit kommt, muss die LR neu kalibriert werden.

3. Bereits in unserer Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes haben wir darauf hingewiesen, dass es im Bereich der Rabattierung in der progressiven Komponente klare und nachvollziehbare Kriterien braucht. In der Wahl der entsprechenden Massnahmen soll die betroffene Bank im Sinne der Subsidiarität jedoch möglichst frei sein. Wir fordern daher nochmals, dass die Rabattierung gewährleistet werden muss, sofern die betroffene Bank von sich aus glaubhaft machen kann, dass die von ihr getroffenen Massnahmen die eigenen Sanier- und Liquidierbarkeit verbessert. Damit die entsprechenden Bedingungen eindeutig und erfüllbar sind, muss Art. 22 entsprechend angepasst werden.

Einführung eines antizyklischen Eigenkapital-Puffers

Der antizyklische Puffer ist in Basel III vorgesehen und überzeugt in der Theorie: In der Vergangenheit agierte der Bankensektor oft prozyklisch, d.h. dass bei einer ökonomischen Überhitzung zu viele Kredite vergeben wurden während die Kreditvergabe in einer Rezession übermässig beschränkt wurde. Eine Erhöhung des Eigenkapitals in Boomzeiten würde die Kreditvergabe hingegen dämpfen, so dass aufgrund der gewonnenen Manövriermasse in Rezessionszeiten die Kreditvergabe nicht stark eingeschränkt werden muss. So überzeugend das Konzept zur makroprudenziellen Stabilität auch ist, die praktischen Umsetzungsschwierigkeiten sind enorm. Wir appellieren daher, den Puffer mit Bedacht und gesundem Menschenverstand einzusetzen und vor allem auch seine Möglichkeiten zu makroökonomischen Stabilisierung nicht zu überschätzen.

Die Schweiz betritt mit der Einführung des antizyklischen Puffers weitgehend Neuland. Damit fehlen positive und negative Erfahrungen mit diesem Instrument. Aufgrund von zwei grundsätzlichen Problemen sind mit einem antizyklischen Puffer aber erhebliche Gefahren verbunden. Einerseits ist es äusserst schwierig, eine destabilisierende Situation ex ante zu erkennen. Asset-Preisblasen sind beispielsweise nur ex post mit Sicherheit zu identifizieren. Aufgrund des hohen Ausmasses an Unsicherheit stellt sich die Frage, ob der Regulator den Markt besser einschätzen kann als die Marktteilnehmer selbst. Sogar wenn man annimmt, dass der Regulator die Wirtschaftslage korrekt einschätzt, stellt sich das Problem des richtigen Timings und Ausmasses der Aktivierung. Je kürzer die Implementierungsfrist gesetzt wird, desto grösser ist die Gefahr von ungewollten Konsequenzen. Wird beispielsweise der Puffer als Reaktion auf eine starke Kreditausweitung im Immobilienmarkt rasch eingeführt, könnte die Reaktion der Banken darin bestehen, dass sie ihr Engagement in Syndikatskrediten zurückfahren, um auf diese Weise tiefere RWA auszuweisen. Wenn hingegen analog zur Einführung der TBTF-Eigenkapitalvorschriften vorgegangen würde und entsprechend eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren gewährt würde, besteht die Gefahr, dass der Puffer pro- statt antizyklisch wirkt.

Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft

Die Immobilienkrisen in Spanien, den USA oder Irland haben grosse volkswirtschaftliche Kosten mit sich gebracht. Auch in der Schweiz wäre eine Wiederholung einer Immobilienkrise wie Anfang der neunziger Jahre sehr kostspielig und sollte unbedingt vermieden werden. Allerdings erachten wir die vorgeschlagene Eigenkapitalunterlegung im Hypothekengeschäft dafür als nicht geeignet. economie-suisse lehnt die Revision der Eigenmittelverordnung in diesem Bereich aus vier Gründen ab.

Erstens befinden sich bereits drei Entwürfe in der Umsetzung – Einführung von Basel III, antizyklischer Puffer und TBTF-Regulierung – die ebenfalls eine Erhöhung der Eigenkapitalunterlegung vorsehen. Insbesondere der antizyklische Puffer in der sektoriellen Ausgestaltung weist Überschneidungen zur geplanten Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft auf. Bevor also eine weitere Baustelle eröffnet wird, sollten die anderen drei Vorlagen umgesetzt werden.

Zweitens stellt sich grundsätzlich die Frage, ob mit diesem Instrument allfällige Probleme auf dem Immobilienmarkt wirklich adressiert werden. Für die hohe Nachfrage nach Wohneigentum ist neben realen Faktoren wie Bevölkerungswachstum vor allem das tiefe Zinsniveau verantwortlich. Der Zusammenhang zwischen Eigenkapitalunterlegung und Immobilienpreisen ist deshalb selbst in der Partialanalyse schwach. Zieht man zusätzlich in Betracht, dass die Kapitalunterlegung zu Verschiebungen innerhalb des Bankensektors zu Marktanteilsverschiebungen oder zu Versicherungen führt, wird die fehlende Zielgenauigkeit des Instrumentes noch augenfälliger.

Drittens bestehen eine Reihe konkreter Umsetzungsprobleme: Eine Neubewertung des Bestandes von rund 2 Millionen Hypothekarkreditverträgen würde sehr hohe Kosten mit sich bringen; die Tragbarkeitsberechnung gemäss Vorlage lässt sich nur auf Privatpersonen und auf selbstbewohntes

Wohneigentum anwenden; die Tragbarkeit verändert sich im Zeitablauf und müsste mit erheblichen Kosten für Banken und Privatpersonen monitorisiert werden; die internen Methoden der Banken wären kaum mehr anwendbar, so dass die Weiterentwicklung dieser Methoden eingestellt werden könnte und sich die Banken ausschliesslich auf die Verordnungsrichtlinie abstützen würden.

Viertens ist die Vorlage aus wettbewerbspolitischer Sicht bedenklich. Der Wettbewerb im Hypothekarmarkt funktioniert gut, dies zeigt schon die Breite des Angebots der verschiedenen Banken. Die vorliegenden Regulierungsvorschläge würden hingegen eine staatlich begründete Kartell-Situation begünstigen, da die neue Regelung das Spektrum möglicher Angebote stark reduzieren und die Eigenverantwortung der Banken schwächen würde. Mittelfristig könnten damit die Kosten für die Hypothekarneher steigen, ohne dass ein erkennbarer Nutzen für die Systemstabilität erfolgt wäre.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom, Mitglied der Geschäftsleitung

Fabian Schnell
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

FDP.Die Liberalen, Postfach 6136, 3001 Bern

Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bern, 13. Januar 2012 /IG
VL TBTF Verordnungen

Anhörung zur Änderung der Eigenmittel- und der Bankenverordnung (too big to fail)

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Interesse der Sache erlauben wir uns, Ihnen auch ohne explizite Einladung zur Anhörung unsere Position betreffend der oben genannten Verordnungsänderungen zur Kenntnis zu bringen.

Es handelt sich bei der Too big to fail-Vorlage um ein Rahmengesetz. Die Kalibrierung, welcher grosse Tragweite zukommt, wird in den entsprechenden Verordnungen geregelt. Entsprechend hat das Parlament beschlossen, dass der Bundesrat den Räten die entsprechenden Verordnungen nicht nur konsultativ, sondern verbindlich zur Genehmigung unterbreiten muss.

FDP.Die Liberalen erachtet es als wichtig und richtig, dass das Parlament als gesetzgebende Kraft über Beschlüsse mit dieser Reichweite befindet. Wir möchten Ihnen entsprechend auch unsere Position zu den oben genannten Verordnungsänderungen bereits in der Anhörung frühzeitig zur Kenntnis zu bringen:

1. Interventionsschwelle der Aufsichtsbehörde

Die FDP erachtet insbesondere einen Punkt als problematisch: Es geht um die Interventionsschwelle der Aufsichtsbehörde. Wir lesen Art. 123f ERV dahingehend, dass die FINMA theoretisch bereits bei einer minimalen Unterschreitung der Eigenkapitalquote von 19% eingreifen und radikale Massnahmen wie z.B. die Aufgabe von Geschäftsbereichen oder den Verkauf von Betriebsteilen anordnen kann, da der „Eigenmittelpuffer in der Regel dauern erfüllt sein muss“.

Sowohl der Expertenbericht als auch das Parlament sahen jedoch vor, dass Eingriffe der FINMA nur bei drohender Insolvenz vorgesehen sind. Der Kapitalpuffer dient ja gerade dazu, Verluste abzufedern. Kann der Puffer nicht mehr genutzt werden, ohne dass eine Bank dabei den Verlust ihrer Autonomie als privates Unternehmen befürchten muss, hätten die beiden Grossbanken faktisch wohl Eigenkapitalanforderungen von weit über 19% zu erfüllen, um die frühzeitige Kontrollübernahme durch die Aufsichtsbehörde zu verhindern. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzgebers. Die FDP-Deputation hat bereits in der WAK-N Sitzung vom 29.8.2011 klare Eingriffsschwellen gefordert. Der Verwaltungsrat einer Grossbank muss wissen, zu welchem Zeitpunkt er mit welchen Schritten der Aufsichtsbehörde zu rechnen hat. Für die FDP ist die Schaffung von Klarheit betreffend diesem Punkt in der Verordnung zentral.



2. Anerkennung des Subsidiaritätsprinzips

Hier handelt es sich um Art. 10 Abs. 2 BankG: Das Parlament hatte dem Subsidiaritätsprinzip bei den Eingriffsmöglichkeiten der FINMA eine hohe Bedeutung zugemessen und die Vorlage des Bundesrates dahingehend abgeändert, dass die Notfallplanung nicht auf Vorrat implementiert werden muss, sondern dass die Darlegung des Notfallplans genügt. Der Bundesrat hingegen verlangte in seiner ursprünglichen Variante, dass systemrelevante Banken bereits im Vorfeld organisatorische Massnahmen vornehmen müssen, um die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zu gewährleisten. Auf Seite 10 des Erläuterungsberichts ist zu Art. 21 E-BankV ist jedoch zu unserem Erstaunen zu lesen, dass „Zweifel angebracht seien, ob eine reine Planung (...) ohne vorgängige Umsetzung gewisser Elemente der Notfallplanung im Krisenfall Wirkung entfalten kann“. Sowie: „Vorbereitungsmassnahmen genügen den gesetzlichen Anforderungen nur, wenn die Bank im Notfallplan gesondert nachweist, dass die von ihr vorgeschlagenen Massnahmen umgehend umgesetzt werden können“. Wir fordern den Bundesrat auf, an dieser Stelle explizit das Subsidiaritätsprinzip bei den Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde im Sinne des Gesetzgebers anzuerkennen.

3. Rabattierung

Gemäss Art. 22b BankV sollen für einen Rabatt bei der progressiven Komponente für den Fall, dass die Grossbanken mit zusätzlichen Massnahmen das Risiko vermindern, nur strukturelle Massnahmen berücksichtigt werden können. Wir fordern, dass auch bei der Rabattierung die gesetzlichen Vorgaben und das Konzept der Expertenkommission umzusetzen sind. Demnach sollte auch eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen rabattfähig sein.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen
Der Präsident



Fulvio Pelli
Nationalrat

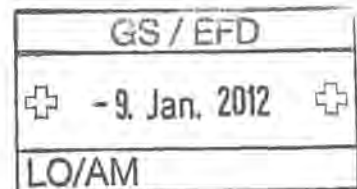
Der Generalsekretär



Stefan Brupbacher

Raiffeisen Schweiz

Raiffeisenplatz
9001 St. Gallen
Telefon 071 225 88 88
Telefax 071 225 88 87
www.raiffeisen.ch
paolo.arnoffi@raiffeisen.ch



A-Post

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA

Für Sie zuständig:
Paolo Arnoffi – 071 225 82 95

St. Gallen, 22. Dezember 2011

Neue Eigenmittel-Vorschriften für Schweizer Banken; Anhörung Revision Eigenmittelverordnung und FINMA-Rundschreiben zu anrechenbaren Eigenmitteln, Markt- und Kreditrisiken, Offenlegung und Risikoverteilung, Änderung der Risikogewichtung für Wohnlie- genschaften und „Too big to fail“

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die eröffneten Anhörungen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zu den neuen Eigenmittelvorschriften für Schweizer Banken. Aufgrund des starken inhaltlichen Zusammenhangs aller Anhörungen erlauben wir uns, die Revisionen auf Verordnungs- und Rundschreibenstufe in einer koordinierenden Stellungnahme zu behandeln.

Wir haben an den diversen Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) mitgewirkt und unterstützen diese in den wesentlichen Punkten. Unsere Stellungnahme konkretisiert und ergänzt diejenigen der SBVg. Insbesondere möchten wir auf einige, aus Sicht der Raiffeisen Gruppe besonders relevante Punkte hinweisen.

Die vorliegende Stellungnahme gliedert sich in folgende Teilbereiche:

- I. Basel III allgemein
- II. Anhörung Eigenmittelunterlegung im Hypothekarbereich
- III. Anhörung Antizyklischer Puffer
- IV. Anhörung „Too big to fail“

I. Basel III allgemein

Wir unterstützen grundsätzlich die Umsetzung von Basel III für die Schweizer Banken, wie vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht definiert. Obwohl die Kosten für die Umstellung auf den Standardansatz BIZ (SA-BIZ) nicht unerheblich sind, sind diese für Raiffeisen vertretbar.

Trotz der Befürwortung des SA-BIZ und der Einführung von Basel III pur haben wir grundsätzliche Vorbehalte zu den geplanten Änderungen:

Mit Einführung des antizyklischen Puffers müssen, zusätzlich zu den bereits bekannten Eigenmittelanforderungen unter Basel III, weitere Eigenmittel bis maximal 2.5 % bereit gestellt werden. Zudem wurde uns wiederholt kommuniziert, dass das FINMA-RS 2011/2 mit Einführung der Umsetzung von Basel III nochmals revidiert werden soll.

Raiffeisen verfolgt diese Entwicklung mit zunehmendem Unbehagen und befürchtet, dass die heute bekannten Eigenmittelanforderungen, inklusive antizyklischem Puffer, gegengenenüber dem Basel III-Standard weiter verschärft werden. Einerseits hat die FINMA die Raiffeisen Gruppe mit Verfügung vom 3.9.2010 in die Kategorie 2 gemäss FINMA-RS 2011/2 eingeteilt und damit die höchstmögliche Eigenmittelanforderung, abgesehen von den beiden als systemrelevant geltenden Grossbanken, verfügt. Andererseits ist die Raiffeisen Gruppe mit der Tatsache konfrontiert, dass die Nachschusspflicht auf Ebene der einzelnen Raiffeisenbanken ab 2012 nicht mehr anrechenbar ist.

Wir fordern Sie deshalb zu Gunsten der Rechtssicherheit betroffener Institute zu höchster Zurückhaltung und Vorsicht im Umgang mit weiteren Erhöhungen auf. Auf eine Revision des FINMA-RS 2011/2 und damit verbundener Einzelverfügungen soll unter allen Umständen verzichtet werden. Die Raiffeisen Gruppe ist eine solide, finanziell gut ausgestattete Bankengruppe, die mit weiteren Anforderungen an die anrechenbaren Eigenmittel in eine Lage kommt, die nicht mehr der effektiven Risikosituation der Gruppe entspricht.

Nach diesen grundlegenden Vorbehalten folgen im Weiteren unsere Kommentare zu den Entwürfen der ERV und der Rundschreiben.

1. Streichung Multiplikatoren SA-BIZ (Art. 64 E-ERV)

Wir begrüssen, wie auch die SBVg, ausdrücklich die Streichung der Multiplikatoren für den internationalen Standardansatz (SA-BIZ) gemäss Art. 64. Mit dieser Massnahme erfolgt ein wichtiger Schritt zur Erhöhung der Vergleichbarkeit der Kapitalkennziffern für international tätige Finanzinstitute.

2. Übergangsfrist anrechenbare Eigenmittel (Art. 125 Abs. 4 E-ERV)

Die Übergangsfrist für nachrangige Anleihen ohne PONV-Klausel wurde insofern beschränkt, als nur noch bis zum 31.12.2011 emittierte Kapitalinstrumente anrechenbar sein sollen. Wir erachten diese besondere Verschärfung, welche nicht im Einklang mit den Basler Empfehlungen steht, als überzeichnet und im Widerspruch mit der Zielsetzung, „Basel-Pur“ umzusetzen.

3. Vertragsbestimmungen für den Zeitpunkt drohender Insolvenz (Point of non-viability, PONV, Art. 26 Abs. 2 E-ERV)

Art. 26 Abs. 2 der E-ERV sieht vor, dass der Beitrag bei einem Zeitpunkt drohender Insolvenz («Point of non-viability, PONV») spätestens zu erfolgen hat:

- a. vor Inanspruchnahme einer Hilfeleistung der öffentlichen Hand; oder
- b. wenn die FINMA es für notwendig erklärt.

Wir sind der festen Überzeugung, dass die offene Formulierung von Ziffer b. bei der Emission entsprechender Produkte mit PONV-Bestimmungen bei den Investoren sehr viele Fragen bezüglich des eingegangenen Risikos aufwirft und aus Sicht des Anlegerschutzes als ungenügend bezeichnet werden muss. Damit ist der Erfolg solcher Produkte in Frage gestellt. Wir würden es begrüssen, wenn die Formulierung in der ERV oder alternativ im FINMA-RS 2013/x präzisiert und damit die Rechtssicherheit für Investoren erhöht wird.

4. Zustimmung der Aufsichtsbehörde bei Rückzahlungen von Tier2 Kapital (Art. 27 Abs. 1 Buchstabe c E-ERV)

Die in Art. 27 Abs. 1 Buchstabe c der E-ERV aufgeführte Formulierung lässt offen, ob die erwähnte Zustimmung der Aufsichtsbehörde für jegliche Art von Rückzahlungen (ordentliche und vorzeitige) angewendet wird. Aus unserer Sicht macht eine solche Zustimmung nur bei vorzeitigen Rückzahlungen Sinn. Aus diesem Grund empfehlen wir, den Art. 27 Abs. 1 Buchstabe c wie folgt zu ergänzen: „die Bank mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde frühestens nach fünf Jahren zu einer **vorzeitigen** Rückzahlung befugt ist ...“.

5. Freiwilliger CET1 Abzug (Art. 32d E-ERV)

Wie die SBVg in ihrer Stellungnahme, sprechen auch wir uns klar für die Beibehaltung der Wahlmöglichkeit aus, den freiwilligen und vollständigen Abzug einer Position vom harten Kernkapital als Alternative zu einer Betrachtung mit Risikogewichtung wählen zu können. Wir verweisen ebenfalls auf die gleichlautende Aussage des EFD im Erläuterungsbericht (S. 37).

6. Behandlung Aktivsaldo des Ausgleichskontos (Art. 67 E-ERV)

Im Rahmen der Arbeiten der nationalen Arbeitsgruppe (NAG) wurde seitens der FINMA die Aussage gemacht, dass ein Aktivsaldo der Ausgleichskonti weiterhin mit einem Risikogewicht von 0% zu behandeln sei. Diese Aussage wird auch durch die Fussnote 47 auf Seite 64 des Erläuterungsberichtes bestätigt. Im Entwurf der ERV vom 24.10.2011 befindet sich jedoch kein Artikel, welcher eine Risikogewichtung von 0% für den Aktivsaldo des Ausgleichskontos vorsieht. Wir fordern eine entsprechende Ergänzung und damit Klarstellung im Verordnungstext.

7. Anhang 1 – Kreditumrechnungsfaktoren bei Anwendung des SA-BIZ

Die Ziffer 2.2 für die Ausführung von Bauten im In- und Ausland sollte auf Ziffer 2.1 angepasst werden.

II. Anhörung Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft

Nach Analyse der Marktsituation, des Regulierungstextes und der Regulierungsfolgen gelangen wir zum Schluss, dass der zur Vernehmlassung stehende Entwurf "zusätzliche Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft" klar abzulehnen ist. Massgeblich für diese Stellungnahme sind folgende Überlegungen:

1. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird de facto wiederum ein "Swiss Finish" des internationalen Standardansatzes geschaffen. Genau dies sollte mit dem Übergang vom Schweizer Standardansatz zum internationalen Standardansatz vermieden werden.
2. Die ERV ist das falsche Gefäss um den vom Eidgenössischen Finanzdepartement georteten erhöhten Risiken im Hypothekengeschäft entgegenzutreten. Hier bietet sich unseres Erachtens der antizyklische Puffer an.
3. Die Umsetzung der ERV bringt primär generelle Mehrkosten für ein differenzierteres Verfahren zur Bestimmung der erforderlichen Eigenmittel. Die quantitative Steuerungswirkung auf das Neugeschäft ist jedoch vergleichsweise gering, jene auf den Bestand naturgemäss inexistent. Die Massnahme steht zudem in Konflikt mit den Massnahmen des Bundes zur Wohnbauförderung. Angesichts des Anlagenotstandes, der Fundamentalfaktoren und der politischen Fördermassnahmen dominieren die nachfragewirksamen Faktoren beim Erwerb von Wohneigentum. Die Steuerung des Kreditangebots über die Kapitalkosten der Banken dürfte vor diesem Hintergrund faktisch wirkungslos bleiben.
4. Der Entwurf wirft eine Vielfalt von Umsetzungsfragen auf. Diese machen einerseits die Abschätzung der konkreten Auswirkungen schwierig, andererseits stellen sie die Banken vor Umsetzungsprobleme. Im Ergebnis zieht eine Anpassung der regulatorischen Bedingungen die Aufmerksamkeit weg vom Markt, hin zur Innensicht. Insofern erachten wir die geplante Umstellung der ERV gar als risikotreibend.
5. Die aktuelle Eigenmittelunterlegung liegt namentlich beim Wohneigentum deutlich über dem ökonomischen Risiko. Eine darüber hinausgehende Unterlegung ist mit dem inhärenten Risiko nicht mehr zu begründen, sie dient einzig der Verhaltenssteuerung. Damit sie das Verhalten wirksam beeinflusst, muss sie jedoch ein Ausmass einnehmen, welches deutlich über dem Punkt liegt, wo von einem wohlfahrtsoptimalen Anreiz im Sinne der Pigou-Steuer gesprochen werden kann. Im Ergebnis verpufft die Massnahme entweder wirkungslos oder sie führt zu suboptimaler Wohlfahrt. Letzteres dürfte insbesondere jene Bevölkerungsteile treffen, deren Wohneigentumserwerb der Bund umgekehrt wiederum fördert.
6. Im Gegensatz etwa zum antizyklischen Puffer hat die Revision der ERV dauerhaften statt temporären Charakter. Die Massnahme entfaltet ihre Wirkung auch und gerade dann, wenn der Trend zum Erwerb von Wohneigentum dereinst abflacht. Sie wirkt dann trendverstärkend, kann aber aufgrund ihres Charakters nicht rasch genug angepasst werden. Es ist zu befürchten, dass eine höhere Eigenmittelunterlegung in der Krise wesentlich stärker prozyklisch wirkt als sie im Boom bremsend wirkt. Damit würde die Absicht der Revision der ERV in diesem Punkt klar verpasst. Dies ist insofern von Bedeutung als wir der Meinung sind, dass die Abflachung der Immobilienpreisentwicklung heute bereits eingesetzt hat.
7. Bei Renditeobjekten stützen wir uns beim Finanzierungsentscheid primär auf den Objekterfolg und nicht auf den rechtlichen Schuldner ab. Eine Anwendung der Tragbarkeitsregelung (33 %) bezogen auf den Schuldner, mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Eigenmittelunterlegung, ist nicht sachgerecht.
8. Die Regelung von Ausnahmesituationen in Bezug auf die Tragbarkeitsberechnung, wie sie auf Seite 2 des Entwurfs in Aussicht gestellt wird, erschwert die Handhabung massiv, reduziert die Vergleichbarkeit und beeinträchtigt die Rechtssicherheit.
9. Sollten eine der beiden vorgeschlagenen Regelungen trotz allem in der ERV verankert werden, gehen wir davon aus, dass wie bisher für eine Grundpfandgesicherte Position die Risikogewichtungssätze (RG) abgestuft appliziert würden. Gemäss Variante 1 würde für eine Belehnung von 85% des Verkehrswertes (VW), für den Teil, der innerhalb 66,6% des VW liegt ein RG von 50%, für den Teil der zwischen 66,6% und 80% liegt ein RG von 75% und

für den überschüssenden Teil ein RG von 100% angewendet. Eine Risikogewichtung der gesamten Position zu 100% würde eine zusätzliche Verschärfung bedeuten, die wir strikte ablehnen.

Insgesamt sind wir der Meinung, dass der Entwurf weder in Bezug auf die Frage nach der Regulierungswirkung noch in Bezug auf die konkreten Umsetzungsfragen jenen Reifegrad hat, den die ERV in ihrer bisherigen Form aufweist. Zudem sind wir entschieden der Ansicht, dass der Entwurf zur Revision der ERV im Kontext der Umsetzung der neuen Richtlinien für das Grundpfandgeschäft der SBVg, der Umsetzung von Basel III und der Einführung des antizyklischen Puffers zu sehen ist. Isolierte Massnahmen sind dabei zu vermeiden. Aus diesem Grund wiederholen wir unsere Schlussfolgerung, dass der zur Vernehmlassung stehende Entwurf "zusätzliche Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft" in seiner Gesamtheit klar abzulehnen ist.

III. Anhörung Antizyklischer Puffer

Wie auch die SBVg unterstützt Raiffeisen grundsätzlich die Umsetzung des antizyklischen Puffers, der explizit im internationalen Standard von Basel III vorgesehen ist.

Betreffend dessen Ausgestaltung hegen wir insbesondere die nachfolgenden Vorbehalte:

1. Generell sind die Auswirkungen eines antizyklischen Puffers auf hochentwickelte Finanzsysteme noch nicht ausreichend bekannt. Wir fordern deshalb, dass die Auswirkungen vor Inkraftsetzen der entsprechenden Bestimmungen detailliert geklärt und transparent kommuniziert werden. Erst dann ist eine fundierte Beurteilung und entsprechende Stellungnahme seitens der Betroffenen möglich.
2. Die Anhörung sieht vor, dass der Puffer sowohl allgemein als auch sektoriell eingesetzt werden soll. Dass mit dem Anheben der Eigenmittelerfordernisse auf Hypothekarkreditforderungen in erster Linie die Hypothekarkreditvergabe beeinflusst wird, bezweifeln wir, zumal von unserer Seite zuerst die Gewerbekreditvergabe eingeschränkt würde, da diese kurzfristiger und flexibler angepasst werden kann. Unabhängig davon fehlen uns Hinweise zur konkreten Ausgestaltung eines sektoriellen Puffers in Bezug auf den Hypothekarmarkt. Damit sind für uns die Folgen einer solchen Regulierung schwer abschätzbar.
3. Die Methodik zur Messung der Systemrisiken und zur Berechnung der geeigneten Höhe des Puffers als zentrale Elemente des antizyklischen Kapitalpuffers ist in den Anhörungsunterlagen nicht enthalten. Es ist für uns unverständlich, wieso in diesem Bereich nicht mehr Transparenz für die Betroffenen geschaffen wird.
4. Die Verfahren zur Aktivierung/Deaktivierung des antizyklischen Puffers und in diesem Zusammenhang die Verantwortlichkeiten/Kompetenzen sind weiterhin unklar.
5. Bezüglich der Inkraftsetzung eines antizyklischen Puffers sprechen wir uns für die Variante per 1. Januar 2013 aus, da diese dem gesamten Inkrafttreten des Basel III Reformpakets entspricht.

IV. Anhörung „Too big to fail“

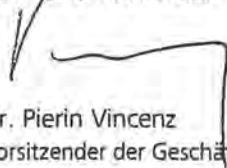
Raiffeisen unterstützt grundsätzlich den Handlungsbedarf und die vorgesehenen Massnahmen im Bereich „Too big to fail“ (TBTF) für global tätige, systemrelevante Banken. Betreffend der konkreten Umsetzung für die Schweizer Banken haben wir folgenden Vorbehalt:

Raiffeisen befürchtet, dass die Kriterien von Art. 123 h E-ERV (Marktanteil, Gesamtengagement) nachträglich als Basis für die Feststellung der Systemrelevanz eines Instituts herangezogen werden könnten und verwehrt sich klar dagegen. Die massgeblichen Kriterien für eine Systemrelevanz sind in Art. 8 BankG festgehalten, eine detaillierte Ausgestaltung fehlt aber in der E-BankV und E-ERV. Wir fordern Sie auf, die Kriterien von Art. 8 Abs. 2 lit. a-d ebenfalls in einer Verordnung detailliert und transparent offenzulegen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme. Gerne stehen wir Ihnen für weitergehende Erklärungen zu unserer Stellungnahme zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Raiffeisen Schweiz



Dr. Pierin Vincenz
Vorsitzender der Geschäftsleitung



Marcel Zoller
Mitglied der Geschäftsleitung, CFO

Geht an:

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Generalsekretariat
Herr Bruno Dorner
Bundesgasse 3
3003 Bern

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Frau Petra Schöb
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Generalsekretariat EFD
Eidgenössisches Finanzdepartement
Herr Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern
regulierung@gs-efd.admin.ch

Basel, 16. Januar 2012
J.4.6 / MST / SLO

Anhörung zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung („Too big to fail“)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2011 haben Sie uns eingeladen, uns zu den Änderungen der Bankenverordnung (BankV) und der Eigenmittelverordnung (ERV) im Zusammenhang mit der „Too big to fail“-Thematik (TBTF) zu äussern. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und legen Ihnen im Folgenden gerne unsere Überlegungen im Zusammenhang mit den Anhörungsentwürfen und dem dazugehörigen Erläuterungsbericht dar.

Im Folgenden fassen wir die für uns wichtigsten Punkte zusammen. Detailliertere Ausführungen und Änderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln der BankV und der ERV finden Sie in den **Beilagen**.

Ausgangslage

Am 30. September 2011 hat das Parlament eine Änderung des Bankengesetzes (BankG) im Zusammenhang mit der TBTF-Thematik verabschiedet. Dadurch wurde eine gesetzliche Grundlage mit weitgehender Delegation an den Verordnungsgeber geschaffen, der diese Delegation nun im Rahmen der vorliegenden Entwürfe für die BankV und die ERV ausübt. Verschiedene grundlegende Bestimmungen befinden sich nicht im Gesetz, sondern sollen nun auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Parallel zur Vernehmlassung TBTF laufen auch weitere Vernehmlassungen zur ERV, insbesondere betreffend die Umsetzung von Basel III. Dabei ist uns aufgefallen, dass die Vorschläge nicht auf eine kohärente Umsetzung von Basel III hinauslaufen und zwischen den Vernehmlassungen erhebliche Diskrepanzen bestehen. Dies betrifft beispielsweise die Leverage Ratio. Diese soll gemäss der Basel III Vernehmlassung aufgeschoben werden aufgrund der Befürchtung, dass unbeabsichtigte Konsequenzen auftreten könnten. In der TBTF-Vernehmlassung wird auf diese Befürchtung hingegen mit keinem Wort eingegangen und die Einführung wird per sofort verlangt. Ein anderes

Beispiel sind die Klumpenrisikovorschriften: Klumpenrisiken sollen durch TBTF-Banken ausschliesslich mit hartem Kernkapital (CET1) unterlegt werden, wogegen andere Banken die gesamten Eigenmittel (Total Capital) verwenden können. Es ist zu empfehlen, dass die Bankenregulierung in der Schweiz auf einem kohärenten Konzept beruht anstelle eines Nebeneinanders von Sonderbestimmungen, welche die angestrebte Vergleichbarkeit unterminieren.

Sodann wären die zeitliche Abfolge der verschiedenen Implementierungsschritte bzw. Vorbereitungsmaßnahmen in Hinblick auf die Inkraftsetzung der Verordnungen zu koordinieren und die entsprechenden Einzelschritte geeignet festzulegen.

Die vorliegenden Verordnungsentwürfe gehen in entscheidenden Punkten über den vom Parlament gesteckten gesetzlichen Rahmen hinaus und weichen bezüglich mehrerer Aspekte vom Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen vom 4. Oktober 2010, den vom Bundesrat im Parlament kommunizierten Positionen sowie der parlamentarischen Behandlung ab. Andere Punkte sind noch unklar und bedürfen weiterer Klärung. Vor allem die im Folgenden aufgeführten Punkte sind unseres Erachtens noch anzupassen. Die nachfolgende Aufzählung folgt der Systematik der Verordnungsentwürfe und ordnet die Punkte entsprechend nicht nach deren Wichtigkeit.

Bankenverordnung

- **Art. 21 / Art. 21b:** Das Bankengesetz (Art. 9 Abs. 2 lit. d BankG) fordert explizit keine eigentliche Umsetzung der in der Notfallplanung enthaltenen Massnahmen, sondern lediglich die *Planung* derselben, sodass sie im Fall drohender Insolvenz umgehend umgesetzt werden könnten. Verschiedene im Entwurf der Bankenverordnung enthaltene Formulierungen deuten darauf hin, dass die FINMA bereits vor diesem Zeitpunkt die Implementierung von Massnahmen anordnen können soll. Das ist ebenso abzulehnen wie der in Art. 21b vorgeschlagene Massnahmenkatalog, der bereits nach der Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes gestrichen wurde. Die Verordnungen müssen das vom Parlament im Gesetz verankerte Prinzip der Subsidiarität respektieren, und alle Vorgaben der FINMA gemäss Art. 21b müssen dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügen. Mindestens soweit die Banken einen genügenden Notfallplan vorlegen, wie auch vom Bundesrat in seiner Botschaft verlangt, bleibt kein Raum für entsprechende Eingriffsmöglichkeiten der FINMA. Schliesslich umfasst die Subsidiarität, dass nicht eine bestimmte Lösung verlangt wird (Brückenbank), sondern dass verschiedene Möglichkeiten denkbar bleiben (z.B. Bail-in). Für Eingriffsmöglichkeiten der FINMA ist der gesetzliche Rahmen (insbesondere Art. 25 BankG) zu beachten.
- **Art. 21c:** Die automatische Verknüpfung der Wandlung der Contingent Convertible Bonds (CoCos) (respektive der entsprechende Write-down) bei Unterschreiten der Kernkapitalquote von 5% und der Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen in eine Brückenbank o.ä. ist strikt abzulehnen. Zum einen ist ein strikter Automatismus nicht gesetzeskonform, da Art. 25 Abs. 1 BankG ausdrücklich die Ansetzung einer Frist durch die FINMA

verlangt. Zum anderen sind solche Automatismen generell abzulehnen, weil sie dem Regulator jegliche Flexibilität zur Wahl der bestgeeigneten Massnahmen entziehen und zu wenig Handlungsspielraum für eine Einzelfallbetrachtung zulassen. Ausserdem verlangen die vom Financial Stability Board kürzlich verabschiedeten "Key Attributes of Effective Resolution Regimes", dass Bail-in als Alternative für die Sanierung einer Bank vorgesehen wird. Das revidierte Bankengesetz hat die Grundlagen zur Anwendung des Bail-in Konzepts geschaffen, diese soll nun nicht über eine zu enge Fassung der Bankenverordnung ausgeschlossen werden.

Es gilt besonders zu bedenken, dass die Bank nach Wandlung der CoCos wieder über ein über den internationalen Standard hinausgehendes hartes Kernkapital von rund 11% der risikogewichteten Aktiven verfügt. Im gleichen Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass sich auch der Erläuterungsbericht für einen Methodenpluralismus ausspricht. Es muss sichergestellt werden, dass die Schweizer Behörden in einer Krise aufgrund eines selbstauferlegten Automatismus nicht zum Spielball von Akteuren werden, welche aus der Krise Profit schlagen wollen.

- **Art. 21a / 22a / 22b:** Die Voraussetzungen für den Nachweis des Notfallplans und die Gewährung von Erleichterungen auf der progressiven Eigenmittelkomponente müssen erfüllbar sein. Das ist bei einigen Bedingungen von Art. 21a nicht immer der Fall: Teilweise wird der Beweis für Unmögliches verlangt bzw. werden Pflichten der Regulatoren und des Gesetzgebers auf die Bank überwältigt. Mit diesen harten bzw. kaum erfüllbaren Anforderungen würde der Auftrag des Gesetzgebers in Art. 10 Abs. 3 BankG missachtet.
- **Art. 22a:** Der Gesetzgeber hat in Art. 10 Abs. 3 BankG festgelegt, dass die FINMA Erleichterungen gewähren muss, sofern die Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland verbessert. Dabei kann es nicht nur um Entflechtungen gehen, sondern generell um alle Massnahmen, welche das Ziel der erhöhten Sanier- und Liquidierbarkeit erreichen.
- **Art. 22b:** Im Zusammenhang mit den Erleichterungen gemäss Art. 22a weisen wir darauf hin, dass die Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit gemäss Art. 22b BankV einzig auf die Auflösung der Bank, und nicht auf deren Sanierbarkeit ausgerichtet sind. Die Sanierung sollte nach dem Grundsatz der Subsidiarität jedoch immer vorrangig sein.
- **Art. 62c:** Wir weisen darauf hin, dass für die Erstellung der verschiedenen Pläne (Notfallplan / Stabilisierungsplan) Übergangsbestimmungen vorzusehen sind und nicht für deren Umsetzung (vgl. oben). Weiter weisen wir darauf hin, dass die Fristen stets angemessen sein müssen und nicht nur in begründeten Fällen gewährt werden sollen, zumal die Festlegung der systemrelevanten Funktionen behördenseitig erst Ende 2012 vorliegen wird.

Eigenmittelverordnung

- **Art. 123b:** Diese Vorschrift ist in verschiedener Hinsicht zu kritisieren:
 - Vom Bundesrat wurde zugesichert und vom Parlament bestätigt, dass die Gesamtkapitalanforderung für die beiden systemrelevanten Banken nicht mehr als 19% der risikogewichteten Aktiven betragen darf. Dieser Grundsatz ist in die Eigenmittelverordnung aufzunehmen. Dabei ist klarzustellen, dass die FINMA bei der Anwendung der Eigenmittelvorschriften auf Stufe systemrelevantes Einzelinstitut Erleichterungen gewähren muss, damit die Gesamtanforderungen auf Stufe Finanzgruppe nicht überschritten werden. Die Erleichterungen der FINMA müssen bei Vorliegen der Voraussetzungen in vollem Umfang gewährt werden.
 - Gemäss Art. 10 Abs. 1 BankG orientiert die FINMA die Öffentlichkeit über die Grundzüge des Inhalts und die Einhaltung der Verfügungen betreffend die besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken. Der Verordnungsentwurf geht über diese Vorschrift hinaus, indem er die Offenlegung von spezifischen Vereinbarungen zwischen FINMA und den Banken vorsieht. Dies würde das Ergebnis der parlamentarischen Debatte zu diesem Punkt aushebeln, wäre international völlig unüblich, brächte keinen Erkenntnisgewinn und würde die legitimen Geschäftsgeheimnisinteressen der Banken verletzen, wodurch sie unnötig in ihrer Wettbewerbsposition benachteiligt sein könnten.
 - Die Vorgaben der heute gültigen Verfügungen der FINMA betreffend die Sicherstellung der Finanzierungs- und Kapitalbedürfnisse aus dem Stammhaus ("Central Treasury"-Konzept) sind unverändert weiterzuführen.
- **Art. 123c / 123d:** Das Gesetz (Art. 11 ff. BankG) und der Verordnungsentwurf definieren die Anforderungen an Kapitalinstrumente, insbesondere mit Bezug auf deren Wirkung. Damit ist der Rahmen vorgegeben. Unseres Erachtens sind die weiteren einschränkenden Ausführungen im Erläuterungsbericht auf S. 19 f. deshalb unnötig und nicht vereinbar mit den gesetzlichen Grundlagen. So scheint der Erläuterungsbericht in Ziffer 6.3.2 gewisse Instrumente – ohne Begründung – verbieten zu wollen, auch wenn die Anforderungen gemäss Gesetz und Verordnungsentwurf erfüllt sind. Zudem ist der Unterschied zwischen offenbar zulässigen Warrants und offenbar unzulässigen künftigen Gewinnanteilsrechten unklar. Die restriktiven Ausführungen im ersten Absatz von Ziffer 6.3.2 sind auch nur schwierig in Einklang zu bringen mit den Ausführungen im folgenden Absatz.

- **Art. 123f:** Die Regelung des Eigenmittelpuffers ist in dreifacher Hinsicht zu kritisieren:
 - Gemäss Gesetz (Art. 25 ff. BankG) können insolvenzrechtliche Massnahmen erst bei drohender Insolvenz und nach Ansetzung einer Frist veranlasst werden. Für frühere Eingriffe, oberhalb der Schwelle zur drohenden Insolvenz, fehlt eine gesetzliche Grundlage. Es sind zuerst vorhandene Kapitalpuffer oder das in Eigenkapital gewandelte Fremdkapital aufzubrauchen, bevor zu solch massiven Massnahmen geschritten wird. Die Möglichkeiten der FINMA, insolvenzrechtliche Massnahmen anzuordnen, müssen auf die in Art. 25 ff. BankG genannten Fälle der *konkreten* Insolvenzgefahr beschränkt bleiben. Eingriffsschwellen weit oberhalb jeglicher internationaler Standards, wie jetzt vorgeschlagen, wären international einzigartig. Aus Sicht der Systemstabilität des globalen Finanzsystems ist ein gewisses Mass an Einheitlichkeit und Vorhersehbarkeit jedoch klar vorzuziehen. Das bewährte und international koordinierte Interventionsregime im BankG kann und soll nicht durch die geplanten Bestimmungen der ERV geändert werden.
 - Absatz 4 dieses Artikels sieht vor, dass die FINMA schon bei einem Unterschreiten des Kapitalpuffers Massnahmen anordnen kann, die eigentlich für den Fall drohender Insolvenz gedacht sind (z.B. Verkauf von Betriebsteilen). Nicht nur sind solche Massnahmen nach der Ansetzung einer Frist unverhältnismässig und entbehren einer gesetzlichen Grundlage, sondern sie untergraben auch den Sinn und Zweck eines Puffers. Dieser ist ja gerade definitionsgemäss dazu da, Verluste aufzufangen, ohne dass die Mindestanforderungen bzw. die Bewilligungsvoraussetzungen verletzt werden. Die Anordnung solcher Massnahmen hätte zudem stark destabilisierende Wirkung, weil derartige Eingriffe des Regulators unter Finanzierungsverträgen als Default gedeutet werden können.
 - Die Androhung von Massnahmen gemäss Art. 123f Abs. 4 ist daher ähnlich unverständlich wie die automatische Auslösung der Notfallplanung nach Wandlung der Low Trigger CoCos, d.h. nach der Wiedererhöhung des harten Kernkapitals auf rund 11% – wenn die Bank also besser kapitalisiert ist als unter Basel III erforderlich (vgl. unsere Ausführungen zur Bankenverordnung).
- **Art. 123h:** Die vorgeschlagene Kalibrierung der progressiven Komponente sieht ohne Grundangabe einen Systemwechsel vor (Berechnungsgrundlage ist nicht mehr die Bilanzsumme, sondern das Gesamtengagement). Sofern diese Umstellung vorgenommen würde, müsste die Überführung der bisher auf der Höhe der Bilanzsumme vorgenommenen Kalibrierung auf die neue Grundlage für die Grossbanken neutral erfolgen. Ansonsten muss wieder auf die Kalibrierung gemäss der Expertenkommission zurückgegangen werden.

Ausserdem muss für die Festlegung der progressiven Komponente klar sein, aufgrund welcher Zahlen der Marktanteil berechnet wird.

- **Art. 123j ff.:** Die auf 2013 vorgesehene Einführung der Leverage Ratio gibt in verschiedener Hinsicht Anlass zur Kritik:
 - Der Fahrplan von Basel III sieht die Einführung der Leverage Ratio – nach einer Beobachtungsphase zur Erkennung von möglichen unbeabsichtigten Konsequenzen – auf 2016 vor. Derselbe Zeitplan ist auch in der Vernehmlassung vom 24. Oktober 2011 zur Umsetzung von Basel III in der Schweiz für nicht-systemrelevante Banken festgelegt und sollte daher analog für systemrelevante Institute gelten.
 - Gemäss dem Entwurf der ERV soll die Leverage Ratio auch für das Einzelinstitut eingeführt werden. Das ist von Basel III so nicht vorgesehen, und auch die Expertenkommission hat sich nicht zur Einführung einer Leverage Ratio für das Einzelinstitut geäussert. Die Leverage Ratio soll dementsprechend ausschliesslich auf Gruppenstufe Anwendung finden.
 - Die Expertenkommission (Schlussbericht, S. 34) war sich einig, dass die Anforderungen der Leverage Ratio "beim Status Quo der Grossbanken im Normalfall leicht unterhalb der risikogewichteten Anforderungen liegen" sollen. Dies wurde vom EFD im Rahmen der Behandlung im Parlament bestätigt und entspricht dem Resultat der parlamentarischen Debatte. Daher sollte dieser Grundsatz unseres Erachtens in die ERV aufgenommen werden. Dementsprechend soll die Leverage Ratio nicht zum limitierenden Faktor werden, sondern als Sicherheitsnetz dienen. Dies ist nach derzeitigen Berechnungen der beiden Grossbanken bei der vorgeschlagenen Kalibrierung der Leverage Ratio, wie unten ausgeführt, nicht der Fall.
 - Die Leverage Ratio darf nicht dazu führen, dass die Gesamtkapitalanforderung mehr als 19% beträgt. Die vorgeschlagene Kalibrierung der Leverage Ratio missachtet diesen Grundsatz. Sie würde dazu führen, dass die Gesamtkapitalanforderung auf Gruppenstufe mehr als 19% der risikogewichteten Aktiven beträgt, weil die vorgeschlagene Kalibrierung auf nachträglich korrigierten und daher nicht mehr aktuellen Annahmen beruht. Zudem muss berücksichtigt werden, dass gewisse Risikopositionen gemäss Art. 32d E-ERV in Zukunft direkt vom harten Kernkapital abgezogen werden können. Würde die Leverage Ratio nun bereits jetzt eingeführt, dann müsste für die Kalibrierung auf aktuelle Zahlen (Dezember 2011) abgestellt und die heutige Interpretation des Begriffs "Gesamtengagement" auf Basis von Basel III berücksichtigt werden.

- **Art. 123m:** Die vorgesehenen Sondervorschriften für systemrelevante Banken im Bereich der Klumpenrisikovorschriften gehen unverhältnismässig weit, insbesondere bei der Berechnung auf Basis CET1 anstelle von Total Capital. Nach unserem Verständnis hat die Expertenkommission keinen derart weitgehenden Regelungsbedarf für Grossbanken identifiziert, wie das nun im Entwurf der ERV reflektiert ist.

Abschliessend möchten wir nochmals betonen, dass die Umsetzung des TBTF-Pakets auf Verordnungsstufe aus unserer Sicht die oben erwähnten Punkte berücksichtigen muss. Die Verordnungen müssen sich strikte am Gesetzeswortlaut, den Beschlüssen des Parlaments und an den Grundzügen der Vorschläge der Expertenkommission orientieren.

Zusätzlich scheint uns hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen den neuen Bestimmungen und den Verfügungen der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) von Ende 2008 noch Klärungsbedarf zu bestehen. Es muss klar sein, welche Bestimmungen der Verfügungen aus 2008 weitergeführt werden. Es kann nicht sein, dass aufwändige Parallelrechnungen aufgrund der Verfügungen von 2008 weitergeführt werden, wenn diese keinem klar ersichtlichen Zweck dienen.

Im Übrigen weisen wir vorsorglich darauf hin, dass aus unserer Sicht auch im Erläuterungsbericht Anpassungsbedarf entlang der obenstehenden Punkte besteht, mindestens soweit der Bericht die Grundlage für die weitere parlamentarische Behandlung bilden soll.

Wir danken Ihnen für den Einbezug unserer Argumente und Anliegen. Für einen weitergehenden Austausch wie auch für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Claude-Alain Margelisch



Markus Staub

Beilagen:

- Kommentierung BankV-Entwurf vom 5. Dezember 2011
- Kommentierung ERV-Entwurf vom 5. Dezember 2011

Kommentierung BankV-Entwurf vom 5. Dezember 2011

Einschätzung und Kommentierung des Entwurfes der BankV vom 5. Dezember 2011 durch die SBVg und die beiden Grossbanken. Weitere Kommentare sind ausdrücklich vorbehalten.

Wichtigste Kernpunkte der Einschätzung der Banken sind:

- Der BankV-Entwurf sieht in zentralen Bereichen **strengere Anforderungen** vor als von der Expertenkommission und grösstenteils vom Parlament beschlossen. Der BankV-Entwurf **muss auf diesen Kompromiss zurückgeführt** werden.
- Der Gesetzgeber hat in Art. 10 Abs. 3 BankG angeordnet, dass die FINMA **Erleichterungen** von der progressiven Komponente gewähren muss, sofern die Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland verbessert. Der Verordnungsentwurf stellt aber derart strenge Bedingungen auf, dass Erleichterungen realistisch kaum gewährt werden können. Das gilt es zu korrigieren.
- Das Bankengesetz fordert in Art. 9. Abs. 2 lit. b explizit keine eigentliche **Umsetzung der in der Notfallplanung** enthaltenen Massnahmen, sondern lediglich die Planung derselben. Art. 21 BankV-Entwurf und andere Stellen des Entwurfs fordern oder implizieren, dass Massnahmen gesetzeswidrig vor dem Eintritt einer drohenden Insolvenz umgesetzt werden sollen. Dies ist abzulehnen und zu korrigieren.
- Die Regelung betreffend **Erstellung, Prüfung und gegebenenfalls Nachbesserung des Notfallplans** (siehe Art. 21b) ist problematisch und missachtet sowohl das Verhältnismässigkeitsprinzip als auch den Verlauf der Gesetzgebung. Dies ist zu korrigieren.
- Es ist eine **Übergangsfrist für die Vorlage der Pläne** und nicht nur für die Umsetzung der darin vorgesehenen Massnahmen zu gewähren (Art. 62c).
- Die **Auslösung der Notfallplanung** ist sachlich mangelhaft geregelt: Ein Automatismus zwischen Wandlung der Low-triggering CoCos und der Sanierung (Art. 21c) ist nicht gesetzeskonform und ist abzulehnen; ausserdem müssen die Banken in der Wahl der Methoden für die Sicherstellung der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen frei sein, nebst der Übertragung auf einen anderen Rechtsträger muss z.B. auch ein Bail-in möglich sein.

16. Januar 2012

BankV-Entwurf vom 5. Dezember 2011 (mit Kommentaren SBVg/UBS/CS in rot)	Kommentare
<p>Art. 21 Notfallplan</p> <p>¹ Die systemrelevante Bank stellt sicher, dass ihre systemrelevanten Funktionen nach Artikel 8 des Gesetzes im Fall drohender Insolvenz unabhängig von den übrigen Teilen der Bank ohne Unterbrechung weitergeführt werden können. Sie trifft regelt die notwendigen Vorkehrungen und hält diese in einem Notfallplan fest.</p> <p>² Der Notfallplan nennt die Massnahmen, welche die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz sicherstellen. Die Massnahmen sind sofort umzusetzen, soweit die Bank im Notfallplan nicht nachweist, dass sie im Fall drohender Insolvenz umgehend umgesetzt werden können.</p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Das Bankgesetz fordert in Art. 9 Abs. 2 lit. d explizit keine eigentliche Umsetzung der in der Notfallplanung enthaltenen Massnahmen, sondern lediglich die Planung derselben. Die Formulierung von Art. 21 Abs. 1 E-BankVO impliziert jedoch, dass Massnahmen des Notfallplanes bereits umgesetzt werden müssen. Dies ist gesetzeswidrig, wie auch die Aussagen im Erläuterungsbericht (S. 10 f.), soweit diese darauf abzielen, dass die im Notfallplan vorgesehenen Massnahmen (oder andere Änderungen der Organisationsstruktur) bereits heute <i>umgesetzt</i> werden müssen.</p> <p>Insbesondere hat sich der Gesetzgeber bewusst gegen ein Trennbankensystem ausgesprochen. Die getroffene Lösung besteht vielmehr darin, eine genügende Notfallplanung zu verlangen, die aufzeigt, welche Massnahmen im Fall drohender Insolvenz ergriffen werden können, und dass diese (noch nicht ergriffenen) Massnahmen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auch effektiv umsetzbar sind. Es wäre deshalb nicht gesetzeskonform, wenn der Verordnungsgeber indirekt über die Ansteckungsgefahr in der Universalbank die Anforderungen an den Notfallplan so erhöhen würde, dass den Grossbanken faktisch nur die vorgängige Trennung von Geschäftsbereichen übrig bleibt.</p> <p>Abs. 1: Mit Verweis auf Art. 8 BankG wird der Link zu den "für die schweizerische Volkswirtschaft" systemrelevanten Funktionen gemacht. Der Erläuterungsbericht sagt klar, dass "Gegenstand des Notfallplans nur die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz sind" (S. 10).</p> <p>Abs. 2, 1. Teil: Wir nehmen zustimmend zur Kenntnis, dass nun im Zusammenhang mit der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz ein Methodenpluralismus in Bezug auf die Wahl der Massnahmen anerkannt wird (siehe Erläuterungsbericht S. 10, Ziff. 5.2.1, erster Absatz). Allerdings ist dieses – richtige – Konzept dann auch andernorts zu reflektieren, insb. in Art. 21c E-BankVO. Siehe Kommentare dazu.</p> <p>Abs. 2, 2. Teil: Diese Norm widerspricht dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 lit. d BankG ("... dass diese umgehend umgesetzt werden kann..."). Sie darf <i>nicht</i> dazu dienen, dass die FINMA die Umsetzung von Massnahmen <i>vor</i> der drohenden Insolvenz anordnen kann. Deshalb muss der 2. Teil des Abs. 2 entweder gestrichen oder geändert werden.</p>

<p>³ Die systemrelevante Bank hat der FINMA anhand eines aktualisierten Notfallplans nachzuweisen, dass sie nach der allgemeinen Erfahrung und dem aktuellen Wissensstand in der Lage ist, ihren Pflichten nach Absatz 1 erster Satz nachzukommen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. jährlich bis zum Ende des zweiten Quartals; b. wenn Veränderungen eine Überarbeitung notwendig machen; und c. auf Verlangen der FINMA. 	
<p>Art. 21a Prüfung des Notfallplans</p> <p>Die FINMA beurteilt die Wirksamkeit und die nach Artikel 21 Absatz 2 erfolgte Umsetzung der im Notfallplan genannten Massnahmen im Hinblick auf eine drohende Insolvenz der Bank. Sie prüft namentlich, ob:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. unter Berücksichtigung von Zeitverhältnissen, Aufwand, rechtlichen Hindernissen und erforderlichen Mitteln die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen <u>in der Schweiz</u> technisch und organisatorisch sichergestellt ist; b. die rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen <u>in Bezug auf die systemrelevanten Funktionen</u> innerhalb der Finanzgruppe, wie insbesondere konzerninterne Garantien und Finanzierungen, sowie mit Kunden und anderen Drittparteien so ausgestaltet sind, dass sie der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen <u>bei drohender Insolvenz der Bank</u> nicht entgegenstehen; c. die Kapital- und Liquiditätsplanung für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität zur Umsetzung des Notfallplans vorsieht; d. für die Operabilität der systemrelevanten Funktionen geeignete Prozesse und die dafür 	<p>Allgemeine Kommentare: Art. 21a ist auf die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz zu konzentrieren und darf die übrigen Teile, Struktur und Organisation der Bank nicht betreffen. Es geht nicht um die Verbesserung der allgemeinen Abwicklungsfähigkeit der Gesamtbank, wie dies noch in Art. 10a Abs. 2 des Vernehmlassungsentwurfs des BankG vorgesehen war, im Gesetz nun aber nicht mehr enthalten ist.</p> <p>Die einzelnen Bedingungen müssen auch tatsächlich durch die Bank erfüllbar sein; sonst hat Art. 21a die Wirkung, dass ein funktionierender Notfallplan gar nicht nachgewiesen werden kann.</p> <p>Lit. b: Der Erläuterungsbericht stipuliert die Pflicht zur standardisierten Übertragbarkeit von Verträgen (S. 12). Das ist unrealistisch: Gegenparteien werden oft abweichende Meinungen vertreten und Unterschiede unter den diversen Rechtsordnungen können kaum (vollständig) ausgeräumt werden. Diese Bestimmung ist ausserdem obsolet, weil wie auch im Erläuterungsbericht erwähnt (S. 12) die FINMA nach Art. 30 BankG zur Sicherstellung der Weiterführung von Bankdienstleistungen bereits hoheitlich in bestehende Vertragsverhältnisse eingreifen kann.</p> <p>Lit. c: Die Liquiditätsplanung der Banken setzt voraus, dass die bestehenden Instrumente der Liquiditätsversorgung (z.B. Bereitstellung von Liquidität durch SNB) funktionieren.</p> <p>Lit. d: Es ist klarzustellen, dass dies nur für den Fall drohender Insolvenz gilt. Vgl. allgemeiner Kommentar zu Art. 21 betr. <i>Planung</i> und nicht <i>Umsetzung</i> der Massnahmen der Notfallplanung.</p>

<p>notwendige Infrastruktur vorgesehen sind und der Zugriff auf die erforderlichen Ressourcen <u>im Fall drohender Insolvenz der Bank jederzeit unabhängig von den übrigen Teilen der Bank</u> gewährleistet ist;</p> <p>e. für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen inklusive der Führungs- und Kontrollfunktionen die notwendigen personellen Ressourcen bereitgestellt <u>werden können sind</u>;</p> <p>f. die <u>für die Weiterführung der mit</u> systemrelevanten Funktionen <u>wesentlichen und notwendigen zusammenhängenden</u> Verträge innerhalb der Finanzgruppe, wie insbesondere konzerninterne Garantien und Finanzierungen, sowie mit Kunden und übrigen Drittparteien,⁷ mit den dazugehörigen Geschäftsunterlagen vollständig erfasst <u>sind</u> und <u>die Liste regelmässig laufend</u> aktualisiert <u>wird werden</u>;</p> <p><u>g. — der Notfallplan eine Risikobeurteilung enthält, welche voraussehbare Massnahmen ausländischer Behörden oder Gerichte mitberücksichtigt.</u></p>	<p>Des Weiteren kann es nicht Aufgabe der teilnehmenden Banken sein, das Ansteckungsrisiko von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen zu verringern (so offenbar der Erläuterungsbericht auf S. 12) – dies ist Aufgabe des jeweiligen Systembetreibers und der SNB im Rahmen der Systemüberwachung gemäss NBG.</p> <p>Lit. e: Es muss sichergestellt werden, dass diese Norm nicht fordert, dass alle Ressourcen bereits heute auf Reserve bereit gestellt werden müssen (z.B. Anstellung von Angestellten im Hinblick auf die Umsetzung des Notfallplans). Vielmehr geht es um die heutige Bezeichnung der entsprechenden Personen zur Verfügbarkeit in der Krise.</p> <p>Lit. f: Die Formulierung "mit ... zusammenhängenden Verträge" scheint zu weitgehend zu sein. Es kann nicht um ein Inventar <i>sämtlicher</i> Verträge gehen, sondern es kann sich nur um bedeutende und für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen entscheidende Verträge handeln.</p> <p>Lit. g: Eine solche Risikoabschätzung kann nicht Bestandteil der Nachweispflicht sein. Über die Anerkennung und Vollstreckbarkeit im Ausland kann keine zuverlässige Prognose gemacht werden. Der geforderte Nachweis kann gar nicht erbracht werden, zumal Massnahmen ausländischer Behörden auch in gewissem Masse von deren Ermessen abhängt.</p>
<p>Art. 21b Mängelbehebung und Anordnung von Massnahmen</p> <p>¹ Genügt der Notfallplan den Anforderungen an den Nachweis zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz nicht, so setzt die FINMA der Bank eine angemessene Frist zur Behebung der festgestellten Mängel. <u>Die FINMA kann dabei konkrete Vorgaben machen.</u></p> <p>² Behebt die Bank die Mängel nicht innert der angesetzten Frist, setzt ihr die FINMA eine Nachfrist. Werden die Mängel auch innerhalb dieser Nachfrist nicht behoben, kann die FINMA <u>eine Ersatzvornahme</u></p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Die Kommentare der Banken wurden nicht übernommen. Die Formulierung dieses Artikels ist weiterhin höchst problematisch und missachtet das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie die Tatsache, dass der vom Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Massnahmenkatalog nicht mehr aufgenommen wurde. Auf diesen Massnahmenkatalog wurde explizit verzichtet, er kann nun nicht durch die Hintertür eingeführt werden.</p>

<p>anordnen, insbesondere folgende Massnahmen anordnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a.—Bildung eines unabhängigen Rechtsträgers in der Schweiz, an den die systemrelevanten Funktionen übertragen werden können; b.—Anpassungen der rechtlichen und operativen Struktur der Bank, so dass die systemrelevanten Funktionen kurzfristig ausgegliedert werden können; c. Auslagerung der für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen erforderlichen Infrastruktur und Dienstleistungen in eine zentral geführte Gesellschaft innerhalb der Finanzgruppe oder in eine Einheit ausserhalb der Finanzgruppe. 	
<p>Art. 21c Auslösung des Notfallplans</p> <p>¹ Liegen die Voraussetzungen nach Artikel 25 Absatz 1 des Gesetzes vor, prüft die FINMA die Notwendigkeit einer Sanierung nach dem elften Abschnitt des Gesetzes und ordnet im Sanierungsplan, aufbauend auf dem Notfallplan, die notwendigen von Massnahmen, insbesondere zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen an.</p> <p>² Eine systemrelevante Bank erfüllt die Eigenmittelvorschriften im Sinne von Artikel 25 Absatz 4 des Bankengesetzes nicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> a.— wenn die Wandlung oder der Forderungsverzicht nach Artikel 123g Absatz 2 ERV auszulösen ist; oder b. im Falle von Artikel 33 Absatz 5 ERV. 	<p>Abs. 1: Die geforderte Bezugnahme auf Art. 25 BankG wurde aufgenommen. Die scheinbar zwingende Anordnung der Sanierung ist abzulehnen; es kann auch andere Möglichkeiten zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen vor der Sanierung geben, z.B. Wandlung oder Write-Down von Kapitalinstrumenten, inkl. PONV Trigger durch FINMA.</p> <p>Abs. 2: Ein Automatismus zwischen Verknüpfung der Prüfung und Auslösung der Notfallplanung mit der Ausübung von tief wandelnden CoCos oder Instrumenten mit gleicher Wirkung ist strikt abzulehnen: Wenn die CoCos der progressiven Komponente im Umfang von 6% der risikogewichteten Aktiven bei einer Schwelle von 5% gewandelt werden, verfügt die Bank grundsätzlich wieder über eine über den internationalen Standard hinausgehende Kapitalisierung von 10% bis 11%. Ein solcher Automatismus würde der FINMA und der Bank die Flexibilität zur Bewältigung der Krise nehmen. Auch gemäss Erläuterungsbericht (S. 14) kann die FINMA von der Umsetzung des Notfallplans absehen, wenn "äquivalente Massnahmen zur Sicherstellung der systemrelevanten Massnahmen getroffen wurden". Die vom Financial Stability Board kürzlich verabschiedeten "Key Attributes of Effective Resolution Regimes" verlangen, dass Bail-in als Alternative für die Sanierung einer Bank vorgesehen wird. Das revidierte Bankengesetz hat die Grundlagen zur Anwendung des Bail-in Konzepts geschaffen, diese soll nun nicht über eine zu enge Fassung der</p>

	<p>Bankenverordnung ausgeschlossen werden. Abs. 2 sollte daher gestrichen werden.</p> <p>Der vorgeschlagene Automatismus ist ausserdem nicht gesetzeskonform, da Art. 25 Abs. 1 BankG ausdrücklich die Ansetzung einer Frist durch die FINMA verlangt.</p> <p>Zudem ist unklar, inwiefern das durch die Wandlung oder den Forderungsverzicht "geschaffene Kapital" zur Umsetzung des Notfallplans und der Sanierung oder geordneten Abwicklung der Restbank herangezogen werden kann, wie dies der Erläuterungsbericht festhält (S. 14).</p>
<p>Art. 22 Stabilisierungs- und Abwicklungsplan</p> <p>¹ Die systemrelevante Bank hat einen Der Stabilisierungsplan (Recoveryplan) <u>zu erstellen und der FINMA einzureichen. Dieser</u> dient der <u>Krisenbekämpfung bzw.</u> Vorbereitung einer Stabilisierung der systemrelevanten Bank mit dem Ziel ihrer Fortführung <u>durch Massnahmen der Bank</u> ausserhalb von staatlichen Eingriffen. Er ist von der systemrelevanten Bank der FINMA einzureichen. Diese überprüft und genehmigt ihn, sofern die Bank darin Möglichkeiten einer nachhaltigen Stabilisierung für den Fall einer Krise aufzeigt.</p> <p>² Der Abwicklungsplan (Resolutionplan) dient der Vorbereitung einer Sanierung oder Liquidation der Bank auf Anordnung der FINMA. Er wird von der FINMA erstellt. Die systemrelevante Bank hat ihr die dafür erforderlichen Informationen einzureichen.</p> <p>³ Stabilisierungs- und Abwicklungsplan haben die Vorgaben ausländischer Aufsichtsbehörden und Zentralbanken über die Stabilisierung, Sanierung und Liquidation zu berücksichtigen.</p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Weder der Stabilisierungs- noch der Abwicklungsplan sind im Gesetz vorgesehen. Ebenso wenig gibt der Verweis auf internationale Standards in Art. 9 Abs. 1 BankG dem Verordnungsgeber bzw. der FINMA die Kompetenz, die Einhaltung gesetzlich nicht vorgeschriebener Vorgaben zu verlangen bzw. hoheitlich durchzusetzen (so aber der Erläuterungsbericht, S. 14). Dementsprechend kann es sich hier nur um ein Instrumentarium handeln, mittels welchem aufgezeigt wird, wie (i) die Bank eine Krisensituation vor einer drohenden Insolvenz bekämpfen will und (ii) wie sich die Bank und FINMA die Sanierung der Bank vorstellen können. Es können aber keine direkten Rechtswirkungen aus oder Massnahmen im Zusammenhang mit dem Plan abgeleitet werden oder verbunden sein.</p> <p>Abs. 1: Der Recoveryplan betrifft Massnahmen der Bank selbst für eine Krisensituation, aber vor einer drohenden Insolvenz nach Art. 25 ff. BankG. Es handelt sich entsprechend um Massnahmen, welche <i>die Bank selbst</i> zur Krisenbewältigung <i>unternehmen könnte</i>, in Abstimmung mit dem Regulator, aber ohne inhaltliche Vorgaben oder direkte Eingriffe desselben. Es ist deshalb auch keine Genehmigung durch die FINMA erforderlich.</p> <p>Abs. 2: Es ist in jedem Fall abzulehnen, dass gestützt auf einen Resolutionplan bereits Eingriffe in die bestehende Konzernstruktur ausserhalb eines Krisenfalls unternommen werden können. Hierfür gäbe es auch keine gesetzliche Grundlage.</p> <p>Abs. 3: In Art. 22 wird nicht geregelt was passiert, wenn ein Konflikt zwischen den Regulatoren entsteht. Es ist die Pflicht der Regulatoren, sich abzustimmen (vgl. FSB Dokument "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", S. 18). Generell sind die Pflichten des Regulators im vorliegenden Zusammenhang praktisch nicht ausgeführt. Dies müsste hier auch noch aufgenommen werden.</p> <p>Zudem ist diese Bestimmung sehr offen formuliert und eröffnet der FINMA einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung des Stabilisierungs- und Abwicklungsplans. Diese Norm</p>

<p>⁴ Die systemrelevante Bank reicht der FINMA den Stabilisierungsplan und die für den Abwicklungsplan erforderlichen Informationen ein:</p> <ol style="list-style-type: none"> jährlich bis zum Ende des zweiten Quartals; wenn Veränderungen eine Überarbeitung notwendig machen; und auf Verlangen der FINMA. <p>⁵ Die systemrelevante Bank beschreibt zugleich, welche der in Artikel 22b aufgeführten Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland sie vorbereitet oder bereits umgesetzt hat.</p>	<p>erfüllt die Anforderungen an die Rechtssicherheit nicht, da nicht klar ist, welche Anforderungen schliesslich erfüllt werden müssen. Abs. 3 sollte entsprechend eingeschränkt werden, so dass Transparenz bezüglich der von der FINMA anerkannten ausländischen Standards besteht.</p> <p>Abs. 5: Der Verweis auf Art. 22b ist zu streichen, weil die Bank auch andere Massnahmen vornehmen kann als die in Art. 22b aufgeführten (siehe Art. 22b: "insbesondere").</p>
<p>Art. 22a Erleichterungen auf der progressiven Eigenmittelkomponente</p> <p>¹ Die FINMA gewährt Erleichterungen auf der progressiven Komponente nach Artikel 123g ERV, soweit die systemrelevante Bank mit Massnahmen nach Artikel 22b ihre Sanier- und Liquidierbarkeit der system-relevanten Bank im In- und Ausland mit hoher Wahrscheinlichkeit verbessert wurde bzw. wird. Die FINMA kann berücksichtigt dabei die erfolgte Umsetzung dieser neben geplanten auch bereits umgesetzte Massnahmen berücksichtigen.</p> <p>² Für die Erfüllung der Anforderungen von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d des Gesetzes werden keine Erleichterungen gewährt.</p>	<p>Abs. 1: Es gibt keine Grundlage für die Verknüpfung mit dem Massnahmenkatalog gemäss Art. 22b; dort wird ja nun auch richtigerweise das Wort "insbesondere" verwendet. Der Verweis auf Art. 22b ist unnötig. Erleichterungen werden gemäss Art. 10 Abs. 3 des Gesetzes gewährt, wenn die Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland über die Notfallplanung hinaus verbessert. Die Massnahmen können ja auch in der Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen bestehen.</p> <p>Gemäss Erläuterungsbericht (S. 15/16) kommt der FINMA kein Ermessen zu, aber ein "Einschätzungsspielraum". Dies gilt auch in Bezug auf die Aussage im Erläuterungsbericht (S. 15), dass die Abschlüsse die Umsetzung des Notfallplans nicht gefährden dürfen. Erleichterungen gemäss Art. 22a E-BankVO sind grundsätzlich unabhängig von der Umsetzung des Notfallplans. Zudem darf das nicht heissen, dass anstelle einer möglichst objektiven Betrachtung das subjektive Empfinden der FINMA massgebend sein soll. Der Massstab "mit hoher Wahrscheinlichkeit" ist äusserst subjektiv und nicht justizabel und ist daher zu streichen.</p> <p>Es ist unklar, warum der zweite Satz eine "Kann"-Bestimmung ist.</p> <p>Abs. 2: Umgekehrt müssen aber Erleichterungen gewährt werden bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geplanten Massnahmen, welche über die Anforderungen von Art. 9 Abs. 2 lit. c BankG hinausgehen; - geplante Massnahmen für die internationale Resolvability; - externe Faktoren wie verbesserte Gesetzgebung, Marktinfrastruktur etc.

Art. 22b Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit

Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit der Bank können insbesondere umfassen:

- a. Strukturelle Verbesserungen und Entflechtungen durch:
1. Ausrichtung der Rechtsstruktur nach Geschäftseinheiten („business-aligned legal entities“);
 2. Bildung rechtlich selbständiger Dienstleistungseinheiten;
 - ~~3. Eliminierung oder Verminderung faktischer Beistandszwänge, insbesondere durch eine unabhängige Ausgestaltung der Führungsstruktur;~~
 4. Reduktion von geografischen oder bilanziellen Asymmetrien.;
 5. Reduktion von Ansteckungseffekten, wie z.B. durch Abwicklung von Derivatgeschäften über eine unabhängige zentrale Gegenpartei;
 6. Verbesserungen von Kontrollsystemen (Risikoüberwachung und -kontrolle).
- b. Finanzielle Entflechtungen zur Begrenzung der Ansteckungsrisiken durch:
1. Reduktion der Kapitalbeteiligungen zwischen den juristischen Einheiten (horizontal);

Allgemeiner Kommentar: Es ist sehr zu begrüßen, dass das "insbesondere" aufgenommen wurde.

Es war der Wille des Gesetzgebers, dass Erleichterungen unter der progressiven Komponente realistischerweise gewährt werden können und gewährt werden sollen. Angesichts der Tatsache, dass die Bedingungen betreffend Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland äusserst streng sind, ist unsicher, ob Erleichterungen auch wirklich gewährt werden können.

Lit. a-c: Erleichterungen werden gemäss Art. 10 Abs. 3 BankG gewährt, wenn die Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland über die Notfallplanung hinaus verbessert. Dies beinhaltet laut Expertenkommission auch die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (vgl. Schlussbericht S. 27/44). Art. 22b konzentriert sich dagegen auf die blosse Erleichterung der Abwicklungsfähigkeit der Bank und ist auf die Auflösung des integrierten Geschäftsmodells und des Konzerns ausgerichtet. Der Katalog möglicher Massnahmen geht aber weiter und darf Massnahmen enthalten, welche neben der Liquidierbarkeit auch die Sanierbarkeit der Bank verbessern (z.B. Verbesserung des Risikosystems, Abwicklung von Derivatgeschäften über zentrale Gegenparteien etc.).

Lit. a, Ziff. 3: Der faktische Beistandszwang wurde von der EBK eingeführt und steht im Gesetz (Art. 3c Abs. 1 lit. c BankG). Daher kann dieser nicht von den Banken selbst eliminiert werden. Tatsache ist ferner, dass sich diese faktischen Unterstützungspflichten aus dem Marktauftritt und nicht aus der Führungsstruktur ergeben. Eine Dezentralisierung der Führungsstruktur würde faktisch bedeuten, die Organisationsstruktur zu ändern (Abschaffung der Konzernstruktur); eine solche Massnahme wurde aber von der Expertenkommission explizit abgelehnt (siehe Schlussbericht, S.48/49).

<ol style="list-style-type: none"> 2. Beschränkung der unbesicherten Kredit- und Garantiegewährung innerhalb der Finanzgruppe (horizontal): 3. Reduktion der Ansteckungsrisiken, inner- und ausserhalb der Finanzgruppe; 4. Schaffung einer Anreizstruktur zu möglichst marktnaher konzerninterner Finanzierung. <p>c. Operative Entflechtung zur Sicherung von Daten und zur Weiterführung wichtiger betrieblicher Dienstleistungen durch:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Substituierbarkeit und Gewährleistung des Zugriffs auf und des Einsatzes von Datenbeständen, Datenbanken und Informatikmitteln, 2. Separierbarkeit wesentlicher Funktionen oder deren nachhaltige Auslagerung, 3. Zugang zu und Weiternutzung von für den Geschäftsbetrieb wesentlichen Systemen. 	<p>Lit. b, Ziff. 3: In dieser Absolutheit ist dies weder realisierbar noch realistisch. Was machbar ist, ist bereits durch die anderen Massnahmen abgedeckt.</p>
<p>Art. 62c Übergangsbestimmung der Änderung vom...</p> <p>Die FINMA kann systemrelevanten Banken für die erstmalige Umsetzung von Massnahmen des Notfall-, Stabilisierungs- und Abwicklungsplans in begründeten Fällen angemessene Fristen einräumen.</p> <p><u>Der Notfallplan und der Stabilisierungsplan sind bis spätestens 18 Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung der FINMA vorzulegen.</u></p>	<p>Der Abwicklungsplan wird von der FINMA erstellt, deshalb muss hierzu keine Übergangsbestimmung in die Verordnung aufgenommen werden.</p> <p>Es muss klargestellt werden, dass es sich nicht um die <i>Umsetzung</i>, sondern um die <i>Erstellung</i> des Notfall- und Stabilisierungsplans handelt (vgl. Kommentare zu Art. 21).</p> <p>Die Übergangsfrist ist nicht nur "in begründeten Fällen", d.h. auf Antrag, zu gewähren, sondern im Interesse der Rechtssicherheit generell und mit einer vorbestimmten Frist. Dies umso mehr, als den Grossbanken signalisiert wurde, dass vor Ende 2012 gar nicht mit einer endgültigen Definition der systemrelevanten Funktionen zu rechnen ist. Ohne diese Definition kann der Notfallplan nicht erstellt werden.</p>

Kommentierung ERV-Entwurf vom 5. Dezember 2011

Einschätzung und Kommentierung des Entwurfes der ERV vom 5. Dezember 2011 durch die SBVg und die beiden Grossbanken. Weitere Kommentare sind ausdrücklich vorbehalten.

Wichtigste Kernpunkte der Einschätzung der Banken sind:

- Der ERV-Entwurf sieht in zentralen Bereichen **strengere Anforderungen** vor als von der **Expertenkommission** und grösstenteils vom **Parlament** beschlossen. Der ERV-Entwurf **muss auf diesen Kompromiss zurückgeführt** werden.
- Die im politischen Prozess erzielte Einigung, dass die **Anforderung auf Stufe systemrelevantes Einzelinstitut** nicht dazu führen darf, dass dadurch das jeweils anwendbare Erfordernis auf Stufe Finanzgruppe überschritten wird, muss explizit in die Verordnung aufgenommen werden (Art. 123b).
- Die politische Zusage, dass die bisher von der FINMA erlassenen **Regeln betreffend die Finanzierung von Finanzgruppen mit zentraler Tresorerie** (sog. "G-10 Relief", "Central Treasury"-Konzept betr. Klumpenrisiken, und "50/50-Lösung") weitergelten sollen, muss explizit in der ERV verankert und soll nicht nur im Erläuterungsbericht (S. 18) erwähnt werden. Diese Regeln sind nicht Erleichterungen im Sinne der Regelung von Art. 123b ERV, sondern eigenständige, von der FINMA zu gewährende Regeln.
- Der ERV-Entwurf sieht ohne Begründung eine Umstellung der **Kalibrierung der progressiven Komponente** von der Bilanzgrösse auf das Gesamtengagement vor. Sofern diese Umstellung vorgenommen würde, müsste die Überführung der bisher auf der Höhe der Bilanzsumme vorgenommenen Kalibrierung auf die neue Grundlage für die Grossbanken neutral erfolgen. Ansonsten muss wieder auf die Kalibrierung gemäss der Expertenkommission zurückgegangen werden.
- Die Einführung der **Leverage Ratio** für die Grossbanken zum jetzigen Zeitpunkt erfolgt zu früh - gleich wie für die anderen Banken und wie in Basel III vorgesehen, soll die Leverage Ratio auch für die Grossbanken erst 2016 eingeführt werden. Würde sie dennoch bereits jetzt eingeführt, müsste die Berechnung wiederholt werden – die vorgeschlagene Kalibrierung missachtet die Vorgaben der Expertenkommission und der Zusage des Bundesrates, dass die Anforderungen an die Leverage Ratio im Normalfall leicht unter den risikogewichteten Anforderungen liegen sollen.
- In Bezug auf **Klumpenrisiken** gehen die vorgesehenen Sondervorschriften für systemrelevante Institute unverhältnismässig weit (v.a. Berechnung auf Basis CET1 anstatt Total Capital). Für Grossbanken sollten dieselben Regeln gelten wie für nicht-systemrelevante Institute.

16. Januar 2012

ERV-Entwurf vom 5. Dezember 2011 (mit Kommentaren SBVg/UBS/CS in rot)	Kommentare
<p>Art. 33 Abs.5</p> <p>Unterschreitet eine Bank die Mindestanforderungen nach den Absätzen 1 bis 4, so gilt dies als Nichterfüllung der Eigenmittelvorschriften im Sinne von Artikel 25 Absatz 1 des Gesetzes.</p>	<p>Genereller Kommentar: Der Vollständigkeit halber soll hier erwähnt sein, dass die in Art. 25 Abs. 1 BankG vorgeschriebene Ansetzung einer Frist durch die FINMA eine separate Bedingung darstellt, die zusätzlich erfüllt werden muss, um in den Anwendungsbereich der Art. 26 ff. BankG zu gelangen. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass das Unterschreiten individuell angesetzter Interventions-schwellen nicht gleichzusetzen ist mit einer Verletzung von Eigenmittelvorschriften gemäss Art. 25 Abs. 1 BankG, sondern lediglich eine intensivierete Aufsichtstätigkeit der FINMA zur Folge hat.</p>
<p>5. Titel Besondere Anforderungen für systemrelevante Banken</p>	
<p>1. Kapitel Allgemeine Bestimmungen</p>	
<p>Art. 123a Grundsatz</p> <p>Neben den für alle Banken geltenden Anforderungen an die Eigenmittel und die Risikoverteilung nach dem 3. und 4. Titel dieser Verordnung gelten für systemrelevante Banken zusätzlich die besonderen Anforderungen dieses Titels.</p>	
<p>Art. 123b Finanzgruppe und Einzelinstitut ¹ Systemrelevante Banken haben die besonderen Anforderungen an die Eigenmittel auf den-Stufen Finanzgruppe und systemrelevantem Einzelinstitut zu erfüllen. <u>Die Anforderungen auf Stufe systemrelevantem Einzelinstitut folgen den gleichen Regeln. Die Anforderung auf Stufe systemrelevantes Einzelinstitut darf nicht dazu führen, dass dadurch das jeweils anwendbare Erfordernis auf Stufe Finanzgruppe überschritten wird.</u></p>	<p>Genereller Kommentar: Es fehlt eine Definition des "systemrelevanten Einzelinstituts". Systemrelevante Einzelinstitute sind Banken, welche über systemrelevante Funktionen in der Schweiz verfügen.</p> <p>Abs. 1: Klarstellung, dass die Anforderungen auf Stufe systemrelevantes Einzelinstitut nicht dazu führen dürfen, dass dadurch das jeweils anwendbare Erfordernis auf Stufe Finanzgruppe überschritten wird, muss aufgenommen werden.</p> <p>Bei der Regelung der Leverage Ratio muss klargestellt werden, dass diese im Einklang mit Basel III nur auf Stufe Finanzgruppe Anwendung findet. Sonst müsste dort ein neuer Artikel entsprechend Art. 123b eingeführt werden.</p>

² Die FINMA gewährt Erleichterungen auf Stufe Einzelinstitut, wenn

- a. sich als Folge der gewichteten oder ungewichteten Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut die Anforderungen auf Stufe Finanzgruppe erhöhen; und
- b. die Bank auf Stufe der Finanzgruppe die ihr zur Vermeidung der Erhöhung zumutbaren Massnahmen ergriffen hat.

³ Massnahmen, welche die Umsetzung einer konkreten Konzernstruktur oder Organisation vorschreiben, gelten als nicht zumutbar gemäss Absatz 2 Buchstabe b.

⁴ Änderungen ihrer Konzernstruktur oder ihrer Organisation berechtigen die Bank nur dann zu Erleichterungen, wenn gleichzeitig die Voraussetzungen nach Absatz 2 erfüllt sind.

⁵ Erleichterungen gemäss Absatz 2 können betreffen einzeln oder in Kombination insbesondere gewährt werden, indem: die Festlegung von tieferen Eigenmittelanforderungen für Einzelinstitute als die unter den Anforderungen für die-der Finanzgruppe festgelegt werden, wobei für systemrelevante Einzelinstitute die Eigenmittel mindestens 14 Prozent der risikogewichteten Positionen betragen müssen;.

^{5bis} Unabhängig von den gemäss Absatz 2 gewährten Erleichterungen gelten die Regeln betreffend die Finanzierung von Finanzgruppen weiter, insbesondere in Bezug auf:

- a. die Behandlung der Beteiligungsabzüge reduziert werden;

Abs. 2, lit. b: Der Begriff der zumutbaren Massnahmen wird in der Verordnung nicht präzisiert, scheint aber in Ordnung zu sein, wenn diesbezüglich auf den Erläuterungsbericht zurückgegriffen wird. Dieser erwähnt das Beispiel der Verschiebung von Beteiligungen von einer Holding in eine Bank, welche keine Erleichterungen geben soll.

Abs. 5: Dies darf keine "kann"-Vorschrift sein. Bei Erfüllung der Voraussetzungen, die in Abs. 2 geregelt werden, sind Erleichterungen zu gewähren. Dies ist äusserst wichtig für die Sicherstellung des "Central Treasury"-Konzepts.

Da Art. 22a BankVO bzw. Art. 123g ERV keinen vollständigen Rabatt gewähren (1% Sockelsatz bleibt), ist die 14% Anforderung logisch korrekt.

Nota zu Abs. 5^{bis}: Der Erläuterungsbericht (S. 18) erwähnt die Weiterführung der "50/50"-Lösung, des "G-10 Relief" und des "Central Treasury"-Konzepts. Es gilt in dieser neuen Bestimmung klarzustellen, dass diese Regeln keine Erleichterungen im Sinne von Art. 123b ERV sind, sondern eigenständige Regeln für Finanzgruppen. Weiter ist festzuhalten, dass diese neue Bestimmung im Sinne der Äusserungen im Erläuterungsbericht und der damit verbundenen politischen Zusage zu interpretieren ist. Die FINMA hat gestützt auf Art. 103 ERV die entsprechenden detaillierten Regeln zu erlassen, so wie sie bereits heute gelten.

Abs. 5^{bis} lit. a: Gemäss Art. 32 E-ERV soll der Beteiligungsabzug nur aus dem CET1 abgezogen werden, während dieser Abzug gemäss geltender ERV (Art. 31 ERV) je zu 50% vom Kernkapital und vom ergänzenden Kapital abzuziehen ist. Dies gilt es für systemrelevante Finanzgruppen zu korrigieren.

<p>b. die <u>Reduktion oder Befreiung von</u> Anforderungen an die Kapitalunterlegung im konzerninternen Verhältnis <u>reduziert werden</u>; oder</p> <p>c. die <u>Erleichterung der</u> Konzernfinanzierung <u>erleichtert wird</u>.</p> <p>⁶ Die besonderen Anforderungen auf den Stufen Finanzgruppe und systemrelevantem Einzelinstitut sowie die <u>gewährten in Absatz 5 erwähnten</u> Erleichterungen sind <u>durch die FINMA in den Grundzügen</u> offenzulegen, <u>durch:</u></p> <p>a. die FINMA in den Grundzügen; und</p> <p>b. die betroffene Bank oder die Finanzgruppe im Rahmen ihrer ordentlichen Berichterstattung unter Angabe der um die Erleichterung bereinigten Kapitalquote.</p> <p>⁷ <u>Erleichterungen nach Absatz 5 sind unabhängig von allfälligen Erleichterungen nach Art. 10 Abs. 3 des Bankengesetzes zu gewähren.</u></p>	<p>Abs. 5^{bis} lit. b soll explizit die Weiterführung des "G-10 Relief" ermöglichen, d.h. die Befreiung von regulierten Gesellschaften in G-10 Ländern von der Kapitalunterlegung.</p> <p>Abs. 6: Nach Art. 10 Abs. 1 BankG orientiert die FINMA die Öffentlichkeit über die Grundzüge des Inhalts und die Einhaltung der Verfügungen. Der Verordnungsentwurf geht über diese Vorschrift hinaus, indem er die Offenlegung von spezifischen Vereinbarungen zwischen FINMA und den Banken vorsieht. Die parlamentarische Debatte zu diesem Thema hat klar gezeigt, dass das Parlament lediglich eine Offenlegung der Grundzüge wünscht (siehe Wortprotokolle). Die Formulierung im Entwurf würde den parlamentarischen Willen unterlaufen und ist deshalb zu streichen. Die Offenlegung von Einzelheiten ist zudem international unüblich, bringt keinen Erkenntnisgewinn, verletzt die legitimen Geschäftsgeheimnisinteressen der Banken und benachteiligt dadurch deren Wettbewerbsposition unnötig.</p> <p>Abs. 7 (neu): Es ist klarzustellen, dass Erleichterungen unabhängig von der Rabattierung unter der progressiven Komponente gewährt werden, d.h. dass Erleichterungen auch dann gewährt werden, wenn der Maximalsatz auf Gruppenebene – und damit gleichzeitig auch auf Ebene systemrelevantes Einzelinstitut – infolge Erleichterungen gemäss Art. 10 Abs. 3 BankG bzw. Art. 22a BankVO gesenkt wird.</p>
<p>2. Kapitel Anrechenbares <u>Wandlungskapital verlustabsorbierendes Fremdkapital</u></p>	
<p>Art. 123c Umschreibung und Ausgabe</p> <p>¹ Als <u>verlustabsorbierendes Fremdkapital</u> <u>Wandlungskapital</u> gilt <u>Wandlungsk</u>apital im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 13 des Bankengesetzes sowie <u>Kapital aus</u> Anleihen mit Forderungsverzicht gemäss Artikel 11 Absatz 2 des Bankengesetzes <u>sowie Instrumente mit gleicher Wirkung, daswelche</u> die Voraussetzungen nach diesem Kapitel <u>erfüllt erfüllen</u>.</p> <p>² <u>Wandlungskapital ist durch die Konzernobergesellschaft oder eine für diesen Zweck von Finanzgruppen und</u></p>	<p>Genereller Kommentar: Wandlungskapital ist bereits durch das Gesetz in Art. 11 Abs. 1 lit. b definiert. Für Gesetz und Verordnung sollten nicht unterschiedliche Definitionen verwendet werden. Der Begriff "verlustabsorbierendes Fremdkapital" könnte als Oberbegriff für Wandlungskapital im Sinne von Art. 13 BankG und andere verlustabsorbierende Finanzinstrumente verwendet werden.</p> <p>Abs. 1: Diese Aufstellung sollte nicht abschliessend sein. Mandatory Convertibles sollten weiterhin möglich sein, diese lassen sich auch unter den Begriff "Pflichtwandelanleihen" gemäss Art. 11 und 13 BankG subsumieren.</p> <p>Abs. 2: Die Formulierung im ersten Satz würde dazu führen, dass Instrumente mit verlustabsorbierender Wirkung (wie z.B. CoCos) nicht aus operativen Tochtergesellschaften ausgegeben werden könnten. Das wäre mit den BIS Vorschriften nicht vereinbar und es ist nicht klar, wieso verlust-</p>

<p>bankdominierten Finanzkonglomeraten speziell errichtete Gruppengesellschaft auszugeben. Erfolgt die Ausgabe von <u>verlustabsorbierendem Fremdkapital</u> <u>Wandlungskapital</u> auf Stufe Finanzgruppe, so haben, <u>soweit gemäss Artikel 123b erforderlich</u>, auch die zur Finanzgruppe gehörenden systemrelevanten Einzelinstitute <u>im gleichen Verhältnis entsprechend verlustabsorbierendes Fremdkapital</u> auszugeben.</p>	<p>absorbierendes Fremdkapital aus einer Zweckgesellschaft, jedoch nicht aus einer operativen Tochtergesellschaft ausgegeben werden können soll. Diese Bestimmung ist daher unbedingt ersatzlos zu streichen. Im zweiten Satz ist klarzustellen (wie im Erläuterungsbericht auf S. 19 erwähnt), dass es sich nicht um das genau gleiche Instrument handeln muss wie auf der oberen Stufe.</p> <p>Die zwingende Weitergabe an die systemrelevanten Einzelinstitute ist zu streichen, da es etliche Fälle gibt, in welchen die systemrelevanten Einzelinstitute bereits überkapitalisiert sind und das aufgenommene Kapital anderweitig im Konzern gebraucht wird. Basel verlangt lediglich die Weitergabe an operative Tochtergesellschaften.</p>
<p>Art. 123d Anrechenbarkeit</p> <p>¹ Wandlungskapital kann in dem Umfang angerechnet werden, in dem es beim Eintritt eines auslösenden Ereignisses («Trigger») einen Beitrag zur Verlusttragung leistet, indem:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. ein Forderungsverzicht eintritt; oder b. eine Wandlung in hartes Kernkapital der Bank erfolgt. <p>² Für die Genehmigung nach Artikel 11 Absatz 4 des Bankengesetzes <u>sind die Anforderungen an die Eigenmittel ist der Nachweis zu erbringen, dass die Wirkungen</u> gemäss Bankengesetz und seinen Ausführungsverordnungen <u>einzuhalten eintreten sowie die gesellschafts- und kapitalmarktrechtlichen Anforderungen erfüllt sind.</u></p> <p>³ Das Wandlungskapital muss vor der Wandlung mindestens die Voraussetzungen von Ergänzungskapital im Sinne von Artikel 27 dieser Verordnung erfüllen.</p>	<p>Genereller Kommentar: Der Erläuterungsbericht hält auf S. 19 fest, dass aufgrund der erhöhten Komplexität und in Ermangelung der internationalen Akzeptanz nur teilweise verlusttragende Instrumente nicht anerkannt werden können. Diese Haltung ist bedauerlich und ist nicht vom Verordnungstext gedeckt ("...in dem Umfang"). Solche Instrumente sind aus juristischer und ökonomischer Sicht nicht wesentlich komplexer als Instrumente mit voller Verlusttragfähigkeit. Dasselbe gilt für Instrumente mit einer "schrittweisen" Wandlung bzw. Forderungsverzicht, welche bei Erreichen eines Triggers jeweils im Umfang gewandelt / abgeschrieben werden, in welchem eine Kapitalunterdeckung besteht.</p> <p>Ebenso ist nicht ersichtlich, warum die Möglichkeit der Verbindung von Instrumenten mit Forderungsverzicht mit einem "upside"-Potential ausgeschlossen werden soll. Unseres Erachtens muss der Markt entscheiden, ob innerhalb der geltenden rechtlichen Schranken auch andere Formen der Beteiligung am "upside"-Potential als die Wandlung in Aktien oder die Kombination mit Warrants möglich sein werden. Eine frühzeitige (und unnötige) Beschränkung auf einzelne rechtliche Konzepte würde die Flexibilität der Grossbanken bei der Platzierung solchen Instrumente auch im Vergleich mit der ausländischen Konkurrenz erheblich einschränken.</p> <p>Abs. 2: Einzuhalten sind die Bestimmungen und Anforderungen an die Qualität für Eigenmittel. Die FINMA hat keine Kompetenz für die Beurteilung gesellschafts- oder kapitalmarktrechtlicher Anforderungen. Der Begriff "kapitalmarktrechtliche Anforderungen" ist überdies viel zu weit und würde z.B. auch Selling Restrictions umfassen.</p>

<p>3. Kapitel: Risikogewichtete Eigenmittelanforderungen</p>	
<p>Art. 123e Basisanforderung</p> <p>Systemrelevante Banken haben mit hartem Kernkapital dauernd eine Basisanforderung von 4.5 Prozent der risikogewichteten Positionen gemäss Artikel 33 Absatz 2 dieser Verordnung zu erfüllen.</p>	
<p>Art. 123f Eigenmittelpuffer</p> <p>¹ Systemrelevante Banken haben einen Eigenmittelpuffer von 8.5 Prozent der risikogewichteten Positionen gemäss Artikel 33 Absatz 2 zu halten.</p> <p>² Die Anforderungen an den Eigenmittelpuffer sind <u>grundsätzlich</u> mit hartem Kernkapital zu erfüllen. Im Umfang von höchstens 3 Prozent der risikogewichteten Positionen kann Wandlungskapital unter der Voraussetzung angerechnet werden, dass die Wandlung oder der Forderungsverzicht ausgelöst werden können, wenn das anrechenbare harte Kernkapital 7 Prozent der risikogewichteten Positionen unterschreitet.</p> <p>³ Der Eigenmittelpuffer muss in der Regel dauernd erfüllt werden. Er kann bei Verlusten der Bank vorübergehend unterschritten werden und ist <u>innert angemessener Frist gemäss Absatz 4 umgehend</u> wieder aufzubauen.; <u>Die Frist beginnt frühestens</u> wenn die Bank wieder in der Lage ist, Gewinne zu erwirtschaften.</p> <p>⁴ Die Bank muss bei Unterschreitung des Eigenmittelpuffers aufzeigen, mit welchen Massnahmen und in welchem Zeitraum er wieder aufgebaut wird. Die FINMA genehmigt die Frist zur Beseitigung der Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen. Wenn die Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen nach Ablauf der Frist nicht beseitigt ist, kann sie insbesondere anordnen:</p>	<p>Abs. 3: Der Zweck eines Kapitalpuffers ist gerade, dass der Puffer in Krisenzeiten zur Verlustabsorption dient. Entsprechend kann er nicht "dauernd" gehalten werden. Eine Unterschreitung muss möglich sein, sonst verliert das Instrument die Wirkung als Puffer. Es ist alsdann für eine Bank kaum möglich, den Kapitalpuffer gleich wieder aufzubauen.</p> <p>Abs. 4: Massnahmen der FINMA bei drohender Insolvenz sind ausschliesslich in Art. 25 BankG geregelt. Es dürfen keine Automatismen zwischen einer zeitweisen Unterschreitung des Eigenmittelpuffers und irgendwelchen Massnahmen bestehen. Im Schlussbericht war von Eingriffsmöglichkeiten der FINMA keine Rede. Zudem widerspricht die Regelung von lit. b auch direkt Art. 10a des Gesetzes. Die Massnahmen d) bis f) würden auf eine Teilliquidation der Bank hinaus laufen und können Default-Klauseln auslösen, auch eine Zwangsaktienzeichnung für lit. c gibt es nicht. Im BankG ist keine gesetzliche Grundlage zu finden für solche einschneidende Massnahmen. Die Erläuterungen hierzu im Erläuterungsbericht sind nicht nachvollziehbar.</p>

<p>a.—eine Reduktion oder ein Verbot von Dividendenzahlungen oder Aktienrückkäufen;</p> <p>b.—eine Reduktion oder ein Verbot von diskretionären Vergütungen;</p> <p>c.— Kapitalmassnahmen;</p> <p>d.—die Limitierung oder Reduktion der risikogewichteten Positionen oder die Rückführung von Verbindlichkeiten („Deleveraging“);</p> <p>e.—die Aufgabe von Geschäftsbereichen; oder</p> <p>f. den Verkauf von Beteiligungen oder Betriebsteilen.</p>	<p>Die hier vorgeschlagenen Eingriffsmöglichkeiten der FINMA sind zu unterscheiden von der verschärften Aufsicht durch die FINMA. Die verschärfte Aufsicht wird natürlich bereits bei einer höheren Eintrittsschwelle eintreten als Art. 25 ff. BankG, ohne dass dies aber Eingriffsmöglichkeiten im Sinne des jetzigen Vorschlags umfasst, die eine Bank direkt in die Insolvenz treiben können.</p>
<p>Art. 123g Progressive Komponente</p> <p>¹ Systemrelevante Banken haben dauernd eine progressive Komponente zu halten. Diese Die progressive Komponente bestimmt sich durch Anwendung des Progressionssatzes nach Artikel 123h auf die risikogewichteten Positionen gemäss Artikel 33 Absatz 2.</p> <p>² Die progressive Komponente ist unter Vorbehalt von Absatz 3 mit Wandlungskapital verlustabsorbierendem Fremdkapital unter der Voraussetzung zu erfüllen, dass die Wandlung oder der Forderungsverzicht spätestens dann ausgelöst wird, wenn das anrechenbare harte Kernkapital 5 Prozent der risikogewichteten Positionen unterschreitet.</p> <p>³ Die Bank kann die Anforderungen an die progressive Komponente auch mit hartem Kernkapital erfüllen. In diesem Fall wird dieser Anteil des harten Kernkapitals als Ergänzungskapital angerechnet.</p>	<p>Abs. 1: Falls die progressive Komponente dauernd eingehalten werden muss, könnten die CoCos gar nie getriggert werden bzw. die Bank würde automatisch in Sanierung bzw. Liquidation versetzt, obschon sie nach der Wandlung bzw. dem Forderungsverzicht grundsätzlich ein CET1 von 10% oder mehr hat. Wie schon im Kommentar zu Art. 21c BankVO ausgeführt, halten wir einen solchen Automatismus ohne gesetzliche Grundlage – zumal ohne Ansetzung einer Nachfrist – für äusserst gefährlich und nicht im Interesse der FINMA oder der Schweiz.</p> <p>Abs. 3: Es ist nicht einzusehen, wieso das harte Kernkapital, welches für die progressive Komponente verwendet wird, nicht auch in anderen Bereichen der Eigenmittelvorschriften als hartes Kernkapital anerkannt werden soll. Das würde zu einem Auseinanderfallen von "BIS CET1" und "FINMA CET1" führen.</p> <p>Es handelt sich um hartes Kernkapital, welches effektiv in der Bank vorhanden ist. Das harte Kernkapital der progressiven Komponenten muss namentlich auch in Bezug auf die Auslösung des Notfallplanes in Betracht gezogen werden können. Der Vorschlag will wohl <i>de facto</i> die Substitution von Wandlungskapital durch CET1 verunmöglichen (vgl. auch die Erläuterungen im Erläuterungsbericht, S. 21).</p>

⁴ Bei Wandlung oder Forderungsverzicht als Folge des Unterschreitens des Schwellenwertes von 5 Prozent der risikogewichteten Positionen setzt die FINMA der Bank eine angemessene Frist zur Wiederherstellung der progressiven Komponente an.

Abs. 4: Siehe Kommentar oben zu Abs. 1.

Art. 123h Progressionssatz

¹ Der für die Bestimmung der progressiven Komponente massgebliche Progressionssatz wird von der FINMA jährlich zum Abschluss des zweiten Quartals festgelegt und ist bis zum Beginn des folgenden Kalenderjahres umzusetzen.

² Der Progressionssatz wird auf der Basis der Finanzgruppe berechnet und dient der Festsetzung der erforderlichen Eigenmittel der Finanzgruppe sowie aller systemrelevanten Einzelinstitute.

³ Er berechnet sich aus der Summe des Zuschlags für den Marktanteil und des Zuschlags für die Grösse der Finanzgruppe unter Abzug der Erleichterungen für Massnahmen zur Verbesserung der ~~globalen~~ Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland der Finanzgruppe. Zuschläge und Erleichterungen werden wie folgt bestimmt:

- a. Der Zuschlag für den Marktanteil der Finanzgruppe beläuft sich auf 0 Prozent für einen Marktanteil von bis zu 10 Prozent in inländischen systemrelevanten Geschäften. Für jeden halben Prozentpunkt, um den der Marktanteil den Anteil von 10 Prozent übersteigt, steigt der Zuschlag um 0.15 Prozentpunkte. Es gilt der höhere der durchschnittlichen Marktanteile des inländischen Kreditgeschäfts und des inländischen Einlagengeschäfts auf Grundlage der statistischen Erhebungen der Schweizerischen Nationalbank zum Stichtag per Ende des vorangegangenen Kalenderjahres.

Allgemeiner Kommentar: Zu prüfen ist die Einführung einer Anpassungsklausel, wenn sich die Kalibrierungsgrundlagen massgeblich verändern.

Abs. 3, lit. a: Die Bezugnahme auf die Statistiken der SNB ist äusserst unpräzise. Es muss genau spezifiziert werden, auf welche Statistiken abgestellt wird.

b. Der Zuschlag für die Grösse der Finanzgruppe beläuft sich für eine um die Steigerung des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts seit Inkrafttreten dieser Verordnung bereinigte Gesamtengagement ~~im Sinne von Artikel 123/ in Höhe~~ von bis zu ~~225 [250]~~ Milliarden Schweizer Franken auf 0 Prozent. Für jede Einheit von 25 Milliarden Schweizer Franken, um die ~~die das~~ bereinigte Gesamtengagement den Betrag von ~~225 [250]~~ Milliarden Schweizer Franken übersteigt, steigt der Zuschlag um ~~0.07 [0.06]~~ Prozentpunkte.

c. Die Erleichterungen für Massnahmen zur Verbesserung der ~~globalen~~ Sanier- und Liquidierbarkeit ~~im In- und Ausland~~ der Finanzgruppe, ~~insbesondere~~ gemäss den Bestimmungen der Artikel 22–22b BankV, sind durch die FINMA nach Anhörung der Schweizerischen Nationalbank aufgrund der Wirksamkeit der Massnahmen zur Verbesserung der globalen Sanier- und Liquidierbarkeit der Finanzgruppe ~~und unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen unter den verschiedenen Rabattgruppen~~ zu bemessen. ~~Die Erleichterungen dürfen die Umsetzbarkeit des Notfallplans nicht gefährden.~~

Abs. 3, lit. b: Dem Kompromiss der Expertenkommission (S. 32 Schlussbericht) und den parlamentarischen Beratungen lag zugrunde, dass für die Berechnung des Zuschlag für die Grösse von systemrelevanten Banken die Höhe der Bilanzsumme als Berechnungsgrundlage dienen sollte. Auf dieser Grundlage wurde die progressive Komponente kalibriert. Der Entwurf-ERV weicht ohne Begründung davon ab und sieht als Berechnungsgrundlage neu das Gesamtengagement vor.

Sollte dieser Systemwechsel so vorgenommen werden, müsste die Überführung der bisher auf der Höhe der Bilanzsumme vorgenommenen Kalibrierung auf die neue Grundlage für die Grossbanken neutral erfolgen. Dies hätte zur Konsequenz, dass eine Neu-Kalibrierung des Grössenzuschlags vorgenommen werden müsste, da das Gesamtengagement beider Grossbanken per Ende 2009 nicht CHF 1'300 Mrd., sondern je nach Definition des Gesamtengagements jeweils eher zwischen ca. 1'400-1'600 Mrd. betrug (siehe ausführliche Begründung im Kommentar zu Art. 123j). Die Einstiegsgrenze und die Progression müssten daher ebenfalls neu berechnet und so festgesetzt werden, dass der Zuschlag auf 3% zu liegen käme. Ausserdem müsste die Kalibrierung auf der Grundlage der heutigen Interpretation des Begriffs "Gesamtengagement" auf Basis von Basel III vorgenommen und später an den definitiv im Rahmen von Basel III festgelegten Begriff angepasst werden.

Alternativ soll auf die Bilanzsumme und die ursprüngliche Einstiegsgrenze und Schrittgrössen gemäss der Festlegung der Expertenkommission abgestellt werden (Zahlen per 2009).

Abs. 3, lit. c: Es sollte klargestellt werden, dass Erleichterungen auch bei Massnahmen gewährt werden können, die nicht in Artikel 22–22b BankVO enthalten sind.

Zudem ist unklar, was unter "Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Rabattgruppen" zu verstehen ist. Diese Anforderung ist auch nicht im Gesetz reflektiert (siehe Art. 10 Abs. 3 BankG).

Betreffend Problematik der Verknüpfung zwischen Wandlung/Forderungsverzicht von Fremdkapitalinstrumenten unter der progressiven Komponente und Auslösung des Notfallplans (vgl. Erläuterungsbericht S. 21), siehe Kommentierung zu Art. 21c E-BankVO.

Der Hinweis auf die mögliche Gefährdung der Umsetzung des Notfallplans beruht auf einem falschen Verständnis einer Bilanz: Diesem Hinweis liegt wohl die Annahme zugrunde, dass der Emissionserlös aus der Ausgabe der CoCos in irgendwelchen Geldtöpfen (interne Abwicklungsfonds) reserviert ist und auf Abruf bereit liegt. Das ist nicht der Fall. Zudem muss die Notfallplanung immer funktionieren, ohne Rücksicht auf die Finanzierung der Bank. Das Kapital einer etwaigen Brückenbank ergibt sich aus dem auf diese Brückenbank im Rahmen des Notfallplans übertragenen Aktivenüberschuss.

<p>⁴ Für den Nachweis eines Notfallplans zur-Weiterführung systemrelevanter Funktionen im Falle drohender Insolvenz gemäss Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d des Bankengesetzes werden keine Erleichterungen gewährt.</p> <p>⁵ Die FINMA kann ausländische Aufsichts- und Insolvenzbehörden zu den von der Bank vorgeschlagenen Massnahmen konsultieren und deren Beurteilung bei der Bewertung der Verbesserung der globalen Sanier- und Liquidierbarkeit der Finanz-gruppe für die Rabattgewährung berücksichtigen.</p> <p>⁶⁵ Der Progressionssatz beträgt mindestens 1 Prozent unabhängig von Zuschlägen und Erleichterungen.</p>	<p>Abs. 5: Dieser Absatz ist zu streichen. Die Materie ist in Art. 22 Abs. 3 BankVO abschliessend geregelt und steht im Widerspruch zum Schlussbericht (S. 44).</p> <p>Abs. 6: Dieser Absatz steht im Widerspruch zum Schlussbericht, wird aber aufgrund der parlamentarischen Beratungen von den Grossbanken akzeptiert.</p>
<p>Art. 123i Antizyklischer Puffer Für den antizyklischen Puffer gilt Artikel 33b analog.</p>	<p>Die Verfassungsmässigkeit eines antizyklischen Puffers ist fragwürdig. Es wird auf die separate Vernehmlassung verwiesen.</p>
<p>4. Kapitel: Ungewichtete Eigenmittelanforderungen („Leverage Ratio“)</p>	<p>Allgemeiner Kommentar zur Leverage Ratio: Die Einführung einer Leverage Ratio erfolgt im Verhältnis zu Basel III um 3 Jahre zu früh. Auch für die Grossbanken ist sie erst 2016 einzuführen. Würde sie dennoch bereits jetzt eingeführt, wäre die Berechnung der Leverage Ratio zu wiederholen.</p> <p>Entgegen den Annahmen der Expertenkommission, welche auf Basel III verwies, und entgegen den Regelungen von Basel III soll sodann auch eine Leverage Ratio für das Einzelinstitut eingeführt werden. Dies ist nicht gerechtfertigt. Falls trotzdem eine Leverage Ratio für das Einzelinstitut eingeführt werden sollte, müsste sichergestellt werden, dass die Gesamtkapitalanforderung auf Gruppenstufe nicht erhöht würde. Eine Regelung analog zu jener in Art. 123b Abs. 2 E-ERV müsste eingeführt werden.</p>
<p>Art. 123j Grundsatz</p> <p>⁴ Systemrelevante Banken haben besondere, am Gesamtengagement gemessene Eigenmittelanforderungen zu erfüllen.</p> <p>² Diese bestehen aus einer Basisanforderung, einem Eigenmittelpuffer und einer progressiven Komponente. Sie folgen unter Vorbehalt von Artikel 123k den Bestimmungen nach dem 3. Kapitel für die risikogewichteten Eigenmittel.</p> <p>¹ Bis zur Einführung einer Höchstverschuldungsgrenze</p>	<p>Für die Leverage Ratio besteht unter Basel III eine Beobachtungsperiode bis 2016. Entsprechend hielt die Expertenkommission die Einführung einer Leverage Ratio für verfrüht, weil die Details noch nicht festgelegt sind (S. 34 Schlussbericht). An dieser Ausgangslage hat sich nichts geändert. Aus dem gleichen Grund soll die Leverage Ratio auch für die anderen Schweizer Banken zum heutigen Zeitpunkt explizit <i>nicht</i> eingeführt werden. Der Erläuterungsbericht des EFD vom 24. Oktober 2011 zur Umsetzung von Basel III gibt folgende Begründung für die abwartende Haltung: "Die Einführung einer (ungewichteten) Leverage Ratio (...) [unterliegt] noch vorgelagerten Beobachtungsperioden, um gegebenenfalls auftretende "unbeabsichtigte Konsequenzen" zu identifizieren." (S. 8 Erläuterungsbericht). Es ist nicht einsichtig, warum diese noch unbekanntes unbeabsichtigten Konsequenzen ausgerechnet für die beiden Grossbanken nicht beachtlich sein sollen. Entsprechend soll die Leverage</p>

(Leverage Ratio) im Einklang mit den internationalen Anforderungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht führt die FINMA die für systemrelevante Banken bestehenden Regeln zur Höchstverschuldungsgrenze weiter.

² Die Leverage Ratio wird zum Zeitpunkt der Einführung so kalibriert, dass die Anforderungen leicht unterhalb der risikogewichteten Anforderungen zu liegen kommen.

³ Wenn Abschläge auf den risikogewichteten Kapitalanforderungen (progressive Komponente) gewährt werden, ist auch die Leverage Ratio entsprechend anzupassen.

⁴ Die Kalibrierung der Leverage Ratio wird jeweils den internationalen Anforderungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht angepasst.

Ratio in Abstimmung mit dem Zeitplan von Basel III eingeführt werden, d.h. auf 2016.

Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Kalibrierung der Leverage Ratio nicht akzeptabel ist. Die Expertenkommission hat sich klar dafür ausgesprochen, dass die Anforderungen der Leverage Ratio "beim Status Quo der Grossbanken im Normalfall leicht unterhalb der risikogewichteten Anforderungen liegen" sollen (vgl. S. 34 Schlussbericht Expertenkommission). Dies wurde von Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf auch im Parlament bestätigt und entspricht dem Resultat der parlamentarischen Debatte. Dieser Grundsatz muss deshalb auch in die ERV aufgenommen werden.

Die Leverage Ratio soll nicht zum limitierenden Faktor werden, sondern als Sicherheitsnetz dienen. Dies ist bei der vorgeschlagenen Kalibrierung der Leverage Ratio nicht der Fall, insbesondere weil die Kalibrierung der Leverage Ratio auf inkorrekten Grundlagen beruhte.

Würde entgegen der Meinung der Grossbanken die Leverage Ratio bereits jetzt eingeführt, müsste die Berechnung der Leverage Ratio aus folgenden Gründen wiederholt werden:

- Das Gesamtengagement der beiden Grossbanken betrug per Ende 2009 im Durchschnitt nicht CHF 1'300 Mrd. wie im Erläuterungsbericht ausgeführt, sondern je nach Definition des Begriffs "Gesamtengagement" jeweils eher ca. 1'400-1'600 Mrd. Diese Diskrepanz ergibt sich aus der Tatsache, dass für den Erläuterungsbericht Zahlen verwendet wurden, welche von den Grossbanken aufgrund von unterliegenden Annahmen der FINMA geliefert wurden. Einige dieser Annahmen mussten in der Folge revidiert werden. Durch die Korrektur dieser Annahmen muss heute davon ausgegangen werden, dass das Gesamtengagement per Ende 2009 deutlich höher war als vom EFD angenommen. Die Grossbanken sind gerne bereit, die entsprechenden Zahlen mit der FINMA und dem EFD auszutauschen.
- Durch die Möglichkeit des freiwilligen Abzugs vom harten Kernkapital an Stelle einer Risikogewichtung in Art. 32d E-ERV muss konsequenterweise auch die Berechnung der RWA angepasst werden, was im Entwurf der ERV in Bezug auf die Leverage Ratio nicht reflektiert ist. Per Ende 2009 ergäben sich nicht CHF 400 Mrd. RWA, sondern durchschnittlich CHF 340-350 Mrd. RWA. Durch eine solche Reduktion der RWA tritt die limitierende Wirkung der Leverage Ratio auf einem tieferen Niveau ein, was in der Kalibrierung der Leverage Ratio berücksichtigt werden muss.
- Für die Berechnung des Gesamtengagements muss auf aktuelle Zahlen (Dezember 2011) abgestellt werden und die Kalibrierung auf der Grundlage der heutigen Interpretation des Begriffs "Gesamtengagement" auf Basis von Basel III vorgenommen werden.

Wenn die Leverage Ratio mit den korrekten Zahlen neu kalibriert wird, ergeben sich Eigenmittelanforderungen von deutlich unter 27%. In Bezug auf diese Berechnungen ist allerdings zu bemerken, dass heute nicht mehr mit letzter Sicherheit gesagt werden kann, wie hoch das Gesamtengagement vor zwei Jahren war.

	<p>Zudem ist die Leverage Ratio anzupassen, sobald die endgültige Kalibrierung unter Basel III vorliegt. Internationale Entwicklungen sollen jeweils nachvollzogen werden, damit Diskrepanzen innerhalb der Definitionen verhindert werden können.</p>
<p>Art. 123k Berechnung</p> <p>Die auf dem Gesamtengagement berechneten Eigenmittelanforderungen betragen 27 % der Prozentsätze:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. der Basisanforderung nach Artikel 123e Absatz 1; b. des Eigenmittelpuffers nach Artikel 123f Absätze 1 und 2; und c. des Progressionssatzes nach Artikel 123h Absatz 1. 	<p>Siehe Kommentare zu Art. 123j.</p>
<p>Art. 123l Gesamtengagement</p> <p>¹ Das Gesamtengagement entspricht der Summe folgender Positionen, ohne dass diese nach Risiko gewichtet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Total aller Bilanzpositionen ausgenommen Positionen aus Derivaten, abzüglich Einzelwertberichtigungen und Einzelrückstellungen sowie Wertanpassungen. Risikomindernde Massnahmen in Form von Sicherheiten, Garantien, Kreditderivaten oder Verrechnung von Forderungen und Einlagen dürfen bei der Bestimmung der Bilanzpositionswerte nicht berücksichtigt werden. Bei Positionen aus Darlehens-, Repo- und repoähnlichen Geschäften mit Effekten darf bei Bestimmung des Bilanzpositionswerts das Netting wie bei der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen berücksichtigt werden; b. Total aller nach der Marktwertmethode (Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe a) bestimmten Kreditäquivalente für Derivate,; unter Berücksichtigung von Netting im Rahmen dieser 	<p>Bemerkung: Die Definition des Gesamtengagements ist unter Basel III wesentlich offener. Um die kohärente Interpretation dieses Begriffs mit internationalen Standards sicherzustellen, ist diese Definition flexibler auszugestalten.</p>

<p>Methode, aber ohne Berücksichtigung risikomindernder Massnahmen wie insbesondere Sicherheiten;</p> <p>c. Total der Kreditäquivalente aller übrigen Ausserbilanzgeschäfte, wobei der Kreditumrechnungsfaktor für jederzeit und ohne Auflagen kündbare Kreditzusagen 10 Prozent beträgt und ansonsten 100 Prozent;</p> <p>d. Negativwert des Totals aller Abzüge vom Kernkapital, sofern diese bilanziellen oder ausserbilanziellen Positionen zugeordnet werden können.</p> <p>² Bei Netting nach Absatz 2 Buchstaben a und b darf kein produktübergreifendes Netting („Cross Product Netting“) vorgenommen werden.</p> <p>³ Der massgebende Wert des Gesamtengagements ergibt sich aus dem Durchschnitt der letzten drei Werte per Ende Monat.</p>	
<p>5. Kapitel: Besondere Risikoverteilungsvorschriften</p>	
<p>Art. 123m Klumpenrisiko</p> <p>¹ Ein Klumpenrisiko darf höchstens 25 Prozent <u>der nach den Artikeln 28-32c korrigierten anrechenbaren Eigenmittel des harten Kernkapitals</u> betragen, <u>soweit es nicht zur Deckung der progressiven Komponente verwendet wird.</u></p> <p>² Die Obergrenze für ein Klumpenrisiko darf nur überschritten werden, wenn:</p> <p>a. der darüber liegende Betrag durch <u>freie anrechenbare Eigenmittel hartes Kernkapital</u> gedeckt ist, <u>welches nicht zur Deckung der erforderlichen Eigenmittel nach Artikel 123e und 123f verwendet wird</u>; oder</p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Diese Bestimmung weicht ohne sachlichen Grund von Art. 86 ff E-ERV ab:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Klumpenrisiken sollen nur noch mit CET1 gedeckt werden, statt wie bisher und zukünftig für alle anderen Banken (Art. 86 ERV) von den gesamten Eigenmitteln (Total Capital); - CET 1 ist zusätzlich noch potentiell eingeschränkt, da ein eventueller CET1 Anteil, der low-trigger CoCos ersetzen würde, nicht anrechenbar wäre (vgl. Kommentierung zu Art. 123g Abs. 3 E-ERV). <p>Das Problem der Klumpenrisiken ist nicht TBTF-spezifisch. Die vorgeschlagene Regelung widerspricht den Annahmen der Expertenkommission (im Schlussbericht wird keine entsprechende Massnahme oder Änderung identifiziert; S. 36/37), den Arbeiten der nationalen Arbeitsgruppe ERV und den Zusicherungen der FINMA.</p> <p>Und schliesslich fehlt eine explizite Bezugnahme auf die Weiterführung von Central Treasury.</p> <p>Die heutige Regelung ist weiterzuführen.</p>

<p>b. die Überschreitung einzig die Folge einer Verbindung bisher voneinander unabhängiger Gegenparteien oder einer Verbindung der Bank mit anderen Unternehmen des Finanzbereichs ist.</p> <p>³ Werden Eigenmittel zur Deckung der Überschreitung eines Klumpenrisikos verwendet, so ist dies im Eigenmittelausweis nach Artikel 13 aufzuführen.</p> <p>⁴ Die Überschreitung nach Absatz 2 Buchstabe b darf nicht weiter erhöht werden. Sie ist innerhalb von zwei Jahren zu beseitigen.</p> <p>⁴ <u>Zur Weiterführung zentralisierter Tresoreriefunktionen („Central Treasury“) werden interne Forderungen gegenüber adäquat regulierten Konzerngesellschaften sowie sonstigen befreiten Gesellschaften von den Klumpenrisikovorschriften ausgenommen.</u></p> <p>⁵ <u>Die Berechnung der Beteiligungsabzüge folgt der Regelung von Artikel 123b Absatz 5^{bis} lit. a.</u></p>	<p>Abs. 4: Eine Erhöhung der Überschreitung kann automatisch durch einen Verlust eintreten und kann unvermeidbar sein.</p>
<p>(6a. Titel: Schlussbestimmungen der Änderung vom...)</p>	
<p>Art. 125h Basisanforderung für systemrelevante Banken</p> <p>Der Satz für die Basisanforderung nach Artikel 123e Absatz 1 beläuft sich ab dem 1. Januar 2013 auf 3.5 Prozent und im Kalenderjahr 2014 auf 4 Prozent.</p>	
<p>Art. 125i Eigenmittelpuffer für systemrelevante Banken</p> <p>Die Sätze für den Eigenmittelpuffer nach Artikel 123f Absatz 1 bzw. für die Anrechenbarkeit des Wandlungskapitals nach Artikel 123f Absatz 2 betragen im Kalenderjahr:</p> <p>a. 2013: 3.5 Prozent bzw. 1 Prozent;</p>	<p>Bemerkung: Der Pufferaufbau weicht von Basel III ab, der Aufbau des CoCo Bestands soll schon ab 2013 beginnen (Pufferaufbau nach Basel III erst ab 2016).</p>

<ul style="list-style-type: none"> b. 2014 4.5 Prozent bzw. 1.75 Prozent; c. 2015: 5.125 Prozent bzw. 2.25 Prozent; d. 2016: 6.25 Prozent bzw. 2.625 Prozent; e. 2017: 7.125 Prozent bzw. 2.875 Prozent; f. 2018: 7.875 Prozent bzw. 3 Prozent. 	
<p>Art. 125j Progressive Komponente</p> <p>¹ Der Progressionssatz nach Artikel 123h beträgt im Kalenderjahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 2013: 25 Prozent, b. 2014: 45.8 Prozent, c. 2015: 62.5 Prozent, d. 2016: 75 Prozent, e. 2017: 85.4 Prozent, f. 2018: 93.75 Prozent. <p>² Abweichend von Artikel 123g Absatz 2 kann auf die progressive Komponente bis Ende 2017 auch Wandlungskapital unter der Voraussetzung angerechnet werden, dass die Wandlung oder der Forderungsverzicht ausgelöst wird, wenn das anrechenbare Harte Kernkapital 7 Prozent des Gesamtbetrags der risikogewichteten Positionen unterschreitet. Jedoch kann auf den Eigenmittelpuffer und die progressive Komponente insgesamt nur Wandlungskapital nach dem ersten Satz bis zu 3 Prozent der risikogewichteten Positionen angerechnet werden.</p>	<p>Abs. 1: Der Pufferaufbau beginnt nach Basel III Vorschriften erst 2016. Die Schweiz sollte den Pufferaufbau in zeitlicher Hinsicht BIS konform umsetzen. Entsprechend sind die Bedingungen und Vorschriften und die zeitlichen Vorgaben für das Entfallen gewisser Kapitalbestandteile für die Anrechnung an die Eigenmittel genau gemäss den Basler Vorschriften auszugestalten. Diese Bestimmung ist entsprechend anzupassen.</p>
<p>Art. 125k Fristverlängerung</p> <p><u>Ergeben sich beim Aufbau des verlustabsorbierenden Fremdkapitals und des Marktes für verlustabsorbierendes Fremdkapital Verzögerungen wegen markttechnischer oder juristischer Probleme, kann die FINMA die Frist für den Aufbau des im Rahmen dieser Vorschriften</u></p>	<p>Es ist nicht ersichtlich, warum diese noch im ersten Entwurf der Verordnungen enthaltene Bestimmung, welche Teil des Kompromisses der Expertenkommission war, gelöscht wurde.</p>

<p><u>anrechenbaren verlustabsorbierenden Fremdkapitals verlängern.</u></p>	
<p>Art. 125^k Anwendbarkeit bisherigen Rechts für systemrelevante Banken</p> <p>Die unter bisheriger Rechtslage gegenüber systemrelevanten Banken erlassenen Verfügungen zu besonderen Anforderungen an die Eigenmittel gelten <u>als Untergrenze</u> längstens bis zum 31. Dezember 2018 fort, <u>soweit nicht die Bestimmungen dieser Verordnung vorher anwendbar sind.</u></p>	<p>Es muss ein Mechanismus vorgesehen werden, wann die Bestimmungen der Verordnung den individuellen Verfügungen vorgehen.</p> <p>Es muss klargestellt werden, welche Verfügungen, respektive welche Teile von welchen Verfügungen von dieser Regelung umfasst sind. So entfallen trotz dieser Bestimmung gewisse Teile der 2008 Verfügungen (z.B. Ablösung der bestehenden Leverage Ratio durch eine neue Leverage Ratio).</p> <p>Es muss sichergestellt werden, dass nicht mehrere Verfügungen betreffend identische Regelungstatbestände von den Banken befolgt werden müssen.</p>

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 18. Januar 2012 sgV-Sc

Anhörungsantwort Revision der Eigenmittelverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgV für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Diese Anhörungsantwort bezieht sich auf folgende Teile der Revision der Eigenmittelverordnung (zum Sonderthema „Risikogewichtung für Wohnliegenschaften“ macht der sgV keine Eingabe):

- Basel III
- Antizyklische Puffer
- Too big to fail.

Insgesamt befürwortet der sgV eine Revision der Eigenmittelverordnung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben. Die vorliegenden Normen und Berichte tun dies jedoch nicht adäquat. Einerseits bleiben wichtige institutionelle und ökonomische Fragen unbestimmt, andererseits gehen einige Bestimmungen zu weit.

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Stabilität des Finanzplatzes ist für den Schweizer Standort wesentlich. Vor diesem Hintergrund wurde die „too big to fail“ (TBTF) Regulierung vom Parlament erlassen, welche die Schweiz zum diesbezüglichen Vorreiter macht. Wegen den Reaktionen der Branche sowie der Wirtschaft im Allgemeinen befand das Parlament überdies, die Vorlage sei derart wichtig, dass auch die Verordnungen nochmals einer parlamentarischen Begutachtung bedürfen.

Nun wird das TBTF Paket präzisiert. Es muss das Ziel dieser Regulierung sein, eine hohe Rechtssicherheit mit einer stabilen Normengrundlage zu schaffen. Damit dies gelingt, müssen die Verordnungsänderungen konsistent mit dem Gesetzestext sein und Regelungen enthalten, die klar genug

sind, um über einen längeren Zeitraum ohne weitere Anpassungen zu wahren. Dies wird von den vorhandenen Vorschlägen nicht insgesamt erfüllt.

Alle drei Vorlagen fallen dadurch auf, dass sie keine Regulierungskostenabschätzungen anstellen. Die bestenfalls rudimentären Ausführungen zu potentiellen Auswirkungen genügen weder den gängigen Modellen noch den sgv-Forderungen nach der volkswirtschaftlichen Erfassung der Regulierungskosten. Dass viele der angedachten Mittel neu – experimentell – sind, ist keine Entschuldigung für das Fehlen der Abschätzung, sondern macht sie erst essentiell.

Mit Nachdruck ist das Vorgehen des GS-EFD bezüglich der für diese Anhörung angesprochenen Kreise zu kritisieren. Der Schweizerische Gewerbeverband als grösster Dachverband der Schweizer Wirtschaft wurde nicht eingeladen, seine Anliegen einzubringen. Der sgv ist nicht nur eine ordnungspolitische Kraft, sondern vereinigt auch eine der bedeutendsten Gruppen der Kreditnehmer in der Schweiz. Seine Exklusion von der Anfrage lässt auf die mangelnde Professionalität der diesbezüglichen Arbeiten schliessen.

II. Zu den einzelnen Vorlagen

Antizyklische Puffer

Alle in der Schweiz schon bestehenden oder beabsichtigten Elemente der Eigenmittelvorschriften müssen in einem Gesamtkontext betrachtet und aufeinander abgestimmt werden, unzulässige oder nicht beabsichtigte Effekte (z. B. ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen oder Doppelbelastungen) müssen vor Einführung sorgfältig abgeklärt und beseitigt werden.

Das Regelwerk von Basel III sieht einen antizyklischen Puffer vor, welcher ab 2016 stufenweise eingeführt werden kann. Erfahrungen mit dem Einsatz von makroprudentiellen Instrumenten und den sich ergebenden Wirkungen und Nebenwirkungen fehlen weitgehend. Entsprechend ist der Einsatz eines sektoriellen antizyklischen Puffers, zu dem überhaupt keine Erfahrungswerte vorliegen, im Regelwerk von Basel III nur als Ausnahme vorgesehen. Dass nun in der Schweiz ein antizyklischer Puffer zeitlich deutlich vorgezogen und nur sektoriell für das Hypothekengeschäft eingeführt werden soll, birgt erhebliche Risiken. Weiter bestehen grosse Zweifel an der gewünschten Funktionsweise. Dass bei Aktivierung eines sektoriellen Puffers für die Unterlegung von Hypothekarkrediten in erster Linie die Hypothekarkreditvergabe beeinflusst werden soll, vermag nicht zu überzeugen. Es ist davon auszugehen, dass – wenn aufgrund einer knappen Eigenmittelsituation das Kreditvolumen beschränkt werden muss – in erster Linie Kredite mit höherer Risikogewichtung und damit insbesondere nicht hypothekarisch gedeckte Kredite (z.B. Gewerbekredite) eingeschränkt bzw. nicht erneuert werden, da diese kurzfristiger und flexibler angepasst werden können. Insbesondere werden die Banken gezwungen sein, grössere Gewerbekredite anstelle einer Vielzahl von kleineren Hypothekarkrediten zurückzufahren, um in einer realistischen Frist und mit vernünftigen Aufwand der durch die Aktivierung des sektoriellen Puffers höheren Eigenkapitalquote entsprechen zu können. Die Folge wäre eine Kreditknappheit bei Gewerbekrediten anstelle einer Nachfrageeinschränkung für Wohnimmobilien, was sich ausgesprochen nachteilig auf die Wirtschaft auswirken würde.

Das im Bericht aufgeführte Substitutionsmodell überzeugt ebenfalls nicht. Das Modell geht davon aus, dass bei der Aktivierung des antizyklischen Puffers eine zu grosse Kreditknappheit vermieden werden könnte, da Banken mit hohen Eigenkapitalquoten dort einspringen würden, wo weniger gut kapitalisierte Banken die Kreditvergabe verknappen müssten, um den neuen Anforderungen zu entsprechen. Wäre dem wirklich so, würde die im Bericht als Zielsetzung aufgeführte Beschränkung eines übermässigen Kreditwachstums nie erreicht werden. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass im Schweizer Bankenmarkt eine beliebige Substituierbarkeit gegeben sein wird.

Weiter kann der im Erläuterungstext enthaltenen Argumentation nicht gefolgt werden, wonach bei einer Aktivierung des Puffers mit kürzeren Umsetzungsfristen eine stabilisierende Wirkung erzielt würde. Vielmehr stellt sich die Frage, ob eine kurzfristig markante Erhöhung des Eigenmittelbedarfs in der heutigen Zeit mit rezessiven Tendenzen und Vertrauensverlust in die Finanzinstitute die angestrebte Wirkung nicht ins Gegenteil verkehren und zu weiterem Vertrauensverlust und destabilisierenden Auswirkungen führen würde. Zu kurze Fristen können eine prozyklische Wirkung entfalten, was der Grundkonzeption des Instruments diametral entgegensteht.

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, wenn das Monitoring des Finanzsystems wie vorgesehen durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) erfolgt und der Anstoss zur Aktivierung/Deaktivierung des antizyklischen Puffers von der SNB ausgeht. Dabei soll die SNB ihre Analysen auf bereits vorhandene Daten und Informationen abstützen. Zusätzliche Erhebungen sollen möglichst vermieden werden. Ein geeigneter Datenaustausch zwischen SNB und FINMA ist unerlässlich. Trotzdem vermögen weder der erklärende Bericht noch die Textgestaltung der Norm darüber Auskunft zu geben, welche Mitwirkungsrechte die FINMA hat, beziehungsweise wie ihre Anhörung seitens der SNB berücksichtigt werden muss. Insgesamt erscheint das Aktivierung/Deaktivierungsverfahren von zu vielen kontingenten Faktoren geprägt; insbesondere die Deaktivierung scheint unterdeterminiert.

Es ist ebenfalls als zentral, dass eine Deaktivierung des Puffers den gleichen objektiven Mechanismen unterworfen ist wie eine Aktivierung. Es darf nicht zu verspäteten oder unterlassenen Deaktivierungen kommen, was bei konjunkturellen Trendwenden, Platzen von Blasen usw. erhebliche negative Auswirkungen hätte. In jedem Fall ist es erforderlich, dass die Deaktivierung nicht von einem Antrag der SNB abhängt, sondern vom Bundesrat auch ohne einen solchen vorgenommen werden kann.

Damit der antizyklische Puffer darüber hinaus in keiner Weise zu einem konjunkturellen oder geldpolitischen Steuerungselement verkommt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass im Fall einer von der SNB angeregten Aktivierung das EFD eine sorgfältige Einschätzung der Sachlage vornimmt.

Basel III

Die Argumente für die Abschaffung des SA-CH im Vergleich zu den anfallenden Kosten für die Umstellung können nicht befriedigen, daher ist das SA-CH beizubehalten. Die Frage ist, ob die Wirkungen der Abschaffung einen derart grossen Nutzen generieren, der in der Lage ist, die Mehrkosten von mehreren hundert tausend Franken bis zu höheren Millionenbeträgen – je nach Banken – zu rechtfertigen. Derzeit zweifeln Experten daran. Auch der erläuternde Bericht vermag nicht zu argumentieren, wie die Abschaffung dieses Standards gängige Praxen verändert oder gar verbessert.

Das Argument der besseren internationalen Vergleichbarkeit und Anerkennung, die durch die Abschaffung des SA-CH erreicht werden sollen, ist für die grosse Mehrheit der Banken, die den SA-CH verwenden, aufgrund ihrer inlandorientierten Geschäftsausrichtung ohnehin nicht relevant. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass die Vorgaben des Basler Ausschusses grundsätzlich nicht für kleine und mittlere, inlandorientierte Banken gedacht sind, sondern eine Initiative für die Harmonisierung der Eigenmittel- und Liquiditätsvorschriften für international aktive Banken darstellen.

Bisher galt der Grundsatz, dass für kleine und mittlere Banken einfach anzuwendende Regeln gelten sollen. Die internationalen Vorschriften sind nicht klarer und teilweise gar sehr komplex, und sie sind nicht auf Schweizer Verhältnisse und Eigenheiten ausgerichtet. Mit den geplanten Anpassungen würde für kleinere und mittlere Banken keine angemessene und pragmatische Lösung mehr bestehen.

Gleichzeitig wird der SA-BIZ, gemessen an den zu haltenden Eigenmitteln, gegenüber dem SA-CH attraktiver, und es wird für Banken mit SA-CH ein starker Anreiz geschaffen, auf den SA-BIZ umzustellen. Im Unterschied zur im Anhörungsentwurf vorgesehenen vorgeschriebenen und sofortigen Umstellung auf den SA-BIZ ist die Schaffung eines Anreizes zur Umstellung nicht nur aus Sicht der Um-

stellungskosten für die Banken sinnvoll, sondern entspricht auch allgemein anerkannten ökonomischen, marktwirtschaftlichen und staatspolitischen (Verhältnismässigkeit und Subsidiarität) Grundsätzen.

Gemäss dem Erläuterungsbericht der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) zur Umsetzung von Basel II in der Schweiz vom September 2005 sollte „möglichst wenig am bewährten und überall installierten schweizerischen System geändert werden“ (S. 8). Dadurch wollte man einerseits an die bewährte – in einzelnen Teilen Basel II gegenüber sogar überlegene, weil risikosensitivere – schweizerische Regulierung anknüpfen und andererseits auch den Umstellungsaufwand bei den Banken möglichst gering halten. Am Gehalt dieser Argumentation bzw. an der Wünschbarkeit einer pragmatischen schweizerischen Umsetzung hat sich durch die Finanz- und „sovereign debt“ Krise nichts geändert.

Too big to fail

Die im erläuternden Bericht und im Verordnungstext gemachten Ausführungen gehen über das gesetzlich beschlossene Mass hinaus und gleichen den ursprünglich vom Bundesrat gemachten Vorschlägen, welche im Rahmen der Vernehmlassung zur Gesetzesvorlage TBTF abgelehnt wurden. Nun wird der Eindruck erweckt, jene Lösung, die aufgegeben werden musste, werde durch die Hintertüre eingeführt.

So werden Notfallpläne zu extensiv reguliert, d.h. die Anforderungen gehen derart weit, dass Banken nicht nur einen Notfallplan haben müssen, sondern bereits weitgehend die Notfallorganisation implementiert haben müssen. Dieser Aufwand übersteigt den von der Regulierungsabsicht in Aussicht gestellten Nutzen der Massnahmen. Diese Regulierung würde dazu führen, dass gerade die TBTF Banken eine Erhöhung ihres Fixkostenblocks kompensieren müssten, d.h. die Erhöhung des Eigenkapitals würde mit einer Erhöhung des allgemeinen Aufwandes zusammen gehen und damit die Kunden mehrfach direkt betreffen. Diese müssten entweder teurere Kredite oder höhere Dienstleistungstarife bezahlen.

Diese neue Vorgabe der Bankenverordnung in Kumulation mit den Neuerungen der Eigenmittelverordnung kann dazu führen, dass Banken bereits vor einer drohenden Insolvenz eine institutionelle Trennung vornehmen, die aber nicht natürlich entsteht, sondern gesetzlich gefördert wird. Dies widerspricht den Prinzipien der Wirtschaftsfreiheit sowohl der Kunden als auch der Anbieter und vor allem der Regulierungsabsicht der gesetzlichen TBTF Vorlage, welche eben kein Trennbankensystem will. Damit widerspricht die Verordnungsänderung der gesetzlichen Grundlage weil die Verordnung zu weit geht. Dieser Widerspruch bleibt in den erläuternden Unterlagen unerkannt, weil sie keine klare Regulierungsfolgeabschätzung enthalten.

Im Falle der TBTF Verordnung sind eben diese Folgeabschätzungen unerlässlich, denn hier gilt es zu modellieren, wie die finanziellen Strukturen der Banken sich verändern würden, welche Folgen dies für ihr institutionelles Gebilde hätten und wie Kunden und Finanzmarkt betroffen wären. Eine weitere Segmentierung der Banken kann dazu führen, dass die Anzahl der TBTF Institut erhöht wird, was eindeutig nicht die Intention des Gesetzes ist.

In diesem Sinne ist es nicht einmal klar, ob mit den angestrebten Änderungen tatsächlich mehr Stabilität im Bankensystem erreicht werden kann. Neben der Frage der Rechtssicherheit aller beteiligten öffnen sich Fragen von Falschanreizen in der Regulierung, die dazu führen kann, dass übermässige Restriktionen im einen durch eine übermässige Risikoneigung im anderen Bereich kompensiert werden.

III. Fazit

Der sgV lehnt die Revision ab, vor allem weil keine ausgereifte Abschätzung der Regulierungsfolgen angestellt wurde. Auch erweckt die Vorlage den Eindruck, in Eile erstellt und wenig ausgegoren zu sein. Insbesondere der erläuternde Bericht zur TBTF-Teilvorlage weit geht über die Regulierungsabsichten des Hauptberichtes TBTF und der bundesrätlichen Botschaft zum Gesetz hinaus.

Wir bitten Sie auch darum, die anbei gelegte Eingabe der „Chambre Vaudoise des Arts et Métiers“ zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



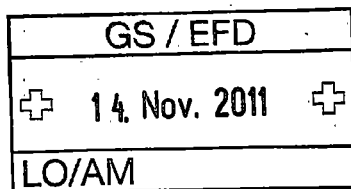
Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Henrique Schneider
Ressortleiter

Beilage

- erwähnt



SCHWEIZERISCHE NATIONALBANK
BANQUE NATIONALE SUISSE
BANCA NAZIONALE SVIZZERA
BANCA NAZIUNALA SVIZRA
SWISS NATIONAL BANK

Herr
Daniel Roth
Rechtsdienst EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bundesplatz 1
CH-3003 Bern
Telefon +41 31 327 02 11
Fax +41 31 327 02 21
<http://www.snb.ch>

Bern, 11. November 2011

Finanzstabilität

Kommentare zu den SIFI-Teilen der ERV und BankV

Sehr geehrter Herr Roth

Wir beziehen uns auf die Ausarbeitung der SIFI-Teile der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV), in welche auch die SNB einbezogen ist. Insgesamt sind wir der Meinung, dass die Verordnungen grösstenteils den Geist der Vereinbarung im Rahmen der Expertenkommission und der Botschaft des Bundesrats umsetzen. Wir haben jedoch zwei fundamentale Vorbehalte, auf die wir mit diesem Schreiben nochmals hinweisen möchten.

Diese Vorbehalte sind fundamentaler Natur, da sie aus Sicht der SNB die Wirksamkeit und die Glaubwürdigkeit der neuen Regulierung grundsätzlich in Frage stellen. Im Einzelnen betreffen sie die beiden folgenden Punkte, wie sie in den neusten Verordnungsentwürfen vom 8. November 2011 festgehalten sind (der Anhang des Briefs enthält eine detaillierte Argumentation):

- Die **Auslösung des Notfallplans** ist in der BankV zu vage und unverbindlich geregelt. Um der Bedeutung des Notfallplans und dessen verbindlicher Umsetzung besser gerecht zu werden, bitten wir um die folgende Ergänzung, welche im Einklang mit der Botschaft des Bundesrats steht:

Art. 21c Auslösung der Notfallplanung

¹ Liegen die Voraussetzungen nach Artikel 25 Absatz 1 des Gesetzes vor, prüft die FINMA die Notwendigkeit einer Sanierung nach dem elften Abschnitt des Gesetzes und ordnet im Sanierungsplan, aufbauend auf dem Notfallplan, die notwendigen Massnahmen zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen an. Der Sanierungsplan kann nur vom Notfallplan abweichen, wenn im Sanierungsplan mindestens äquivalente Massnahmen zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen getroffen werden.

- Die **Anrechenbarkeit von nur teilweise wandelnden Kapitalinstrumenten** ist nicht kompatibel mit dem internationalen Benchmark des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Eine solche Inkompatibilität gefährdet die Wirksamkeit dieser Kapitalinstrumente im Krisenfall und würde damit ihre stabilisierende Rolle grundsätzlich in Frage stellen. Dabei geht es nicht darum, in welchem Ausmass diese Instrumente angerechnet werden, sondern ob sie überhaupt anerkannt werden. Um mit dem internationalen Benchmark kompatibel zu sein, beharren wir daher auf der folgenden Formulierung von Artikel 123d ERV:

Art. 123d Anrechenbarkeit

¹ Wandlungskapital kann ~~in dem Umfang~~ wird angerechnet werden, ~~in dem~~ wenn es beim Eintritt eines auslösenden Ereignisses («Trigger») einen Beitrag zur Verlusttragung leistet, indem:

1. ein vollständiger Forderungsverzicht eintritt; oder
2. eine vollständige Wandlung in hartes Kernkapital der Bank erfolgt.

Für den Erfolg in der Anhörung und im Parlament ist es unseres Erachtens sehr wichtig, dass die Vorlage von allen Behörden voll mitgetragen wird. Deshalb hoffen wir, dass die grundsätzlichen Vorbehalte der SNB noch vor der Anhörung angemessen berücksichtigt werden.

Kleinere Kommentare und Änderungsvorschläge zu den Verordnungen senden wir Ihnen separat per Email. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Schweizerische Nationalbank



Dr. Bertrand Rime
Leiter Finanzstabilität



Dr. Jürg Blum
Leiter Systemrelevante Banken

Kopie: Dr. Reto Schiltknecht, FINMA, Einsteinstrasse 2, 3003 Bern

Anhang: Ausführliche Argumentation

1. Verbindliche Auslösung des Notfallplans

Das Kernstück des Regulierungskonzepts ist die Verknüpfung zwischen den Eigenmittelanforderungen und den organisatorischen Massnahmen. So hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 20. April 2011 festgehalten (Seite 4732): „Das Zusammenwirken der Massnahmen betreffend Eigenmittel und Organisation spielt eine zentrale Rolle: Unterschreitet die Bank eine bestimmte Eigenmittelquote, wird grundsätzlich die Notfallplanung ausgelöst, welche die systemrelevanten Funktionen sicherstellen soll.“ Ferner (Seite 4757): „Vom Grundsatz, dass die Notfallplanung ausgelöst wird, kann nur abgewichen werden, wenn mindestens äquivalente Massnahmen zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen getroffen wurden.“

Die gegenwärtige Formulierung von Art. 21c BankV ist unseres Erachtens zu vage und wird der Bedeutung des Notfallplans nicht gerecht. Weder der Grundsatz noch die Bedingung, unter der davon abgewichen werden kann, sind in den Verordnungen verankert. Weil jedoch dieser Grundsatz von zentraler Bedeutung für die gesamte TBTF-Regulierung ist, ist die SNB der Überzeugung, dass er in der Verordnung festgehalten werden muss. Es würde die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Regulierung als Ganzes gefährden, wenn in diesem wichtigen Punkt keine Klarheit herrschte. Der Punkt ist auch zu wichtig, als dass er nur in den Erläuterungen zu den Verordnungen erwähnt werden könnte.

Die Anforderungen an den Notfallplan sind derart, dass der Plan mit grosser Wahrscheinlichkeit die beste Lösung bei drohender Insolvenz darstellt. Denn das Konzept des Notfallplans basiert auf dem Szenario, dass sich die Situation der Bank laufend verschlechtert – auch nach dem Auslösen des Wandlungskapitals. Da die Übertragung der systemrelevanten Funktionen auf einen unabhängigen Rechtsträger nur bei ausreichender Kapitalisierung gelingen kann, ist grundsätzlich vorgesehen, dass der Notfallplan gleichzeitig mit der Wandlung der CoCos ausgelöst wird. Aufgrund der strengen Anforderungen an den Notfallplan, welcher auf genau diese Situation ausgerichtet ist, macht es daher durchaus Sinn, dass er grundsätzlich als die standardmässig anzuwendende Lösung betrachtet wird. Die im ersten Satz des Absatzes vorgesehene Prüfung durch die FINMA lässt dabei ausreichend Flexibilität, um bei Bedarf vom Notfallplan abzuweichen.

2. Anrechenbarkeit von Wandlungskapital nur bei vollständiger Verlusttragung

Die im aktuellen Entwurf vorgesehene Anrechnung von Instrumenten, welche nur teilweise verlustabsorbierend sind, ist nicht mit dem internationalen Benchmark des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht kompatibel. Dieser internationale Benchmark, welcher in der definitiven Version – nach Abschluss der öffentlichen Konsultation – am 4. November 2011 publiziert worden ist, fordert Folgendes:

“Fully convert to Common Equity Tier 1 through a permanent write-off or conversion to common shares [...]“

(“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional

loss absorbency requirement – Rules text”, Basler Ausschuss für Bankenaufsicht, Seite 26)

In ihrer Stellungnahme in der Konsultation zu diesem Rules Text hat die UBS gebeten, die Vorgaben dahingehend zu präzisieren, dass die Anrechnung von nur teilweise wandelnden Instrumenten möglich sei. Diesem Anliegen ist man nicht nachgekommen. Teilweise wandelnde Instrumente sind damit bewusst ausgeschlossen.

Für die Wirksamkeit des Wandlungskapitals in Krisensituationen ist es zentral, dass es dem internationalen Benchmark genügt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass diese Kapitalinstrumente in Krisensituationen von ausländischen Regulatoren und vom Markt nicht als verlusttragendes Kapital anerkannt werden. Damit wäre die stabilisierende Wirkung des Wandlungskapitals, welches beinahe die Hälfte der gesamten Schweizer TBTF-Eigenmittelanforderungen ausmacht, grundlegend in Frage gestellt. Die Zweifel, welche an der Wirksamkeit von hybriden Kapitalinstrumenten während der vergangenen Krise aufgetreten sind und faktisch zu deren Aberkennung bei der Beurteilung der Kapitalsituation geführt haben, zeigen, dass es sich hierbei um eine ernst zu nehmende Gefahr handelt.

Dieser Gefahr einer fehlenden Anerkennung in Krisensituationen steht kein ersichtlicher Vorteil gegenüber. Wenn beispielsweise gewisse Kunden lieber ein Wertpapier besitzen, welches nur zu 50% konvertiert oder abgeschrieben wird, können sie anstelle eines solchen Wertpapiers gleichzeitig ein Wandlungsinstrument mit vollständiger Wandlung und eine Obligation der Bank ohne jegliche Wandlung kaufen. Die Kombination dieser beiden Instrumente ergibt die identischen Ertragsströme wie das 50% wandelnde Instrument.

Es gibt bereits Anlagefonds, welche sich auf CoCos spezialisiert haben und damit auch Kleinanlegern ermöglichen, ihre Wertschriftenportfolios mit beliebig kleinen Tranchen des Wandlungsrisikos zu ergänzen. Auch Investmentbanken und Hedge Funds haben grosse Erfahrung im „Transformieren“ von Wertschriften, beispielsweise indem Obligationen mit Coupons in Obligationen ohne Coupons transformiert werden. Um potenzielle Investoren mit besonderen Präferenzen betreffend Auszahlungsmuster zu erreichen, müssen daher die Banken ihre Kapitalstruktur nicht mit unnötig komplexen Instrumenten ausstatten – und können so das Risiko vermeiden, dass diese komplexen Instrumente im Bedarfsfall ihre stabilisierende Wirkung nicht entfalten.

II. Departement

Herr Daniel Roth
Generalsekretariat EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

Bundesplatz 1
CH-3003 Bern
Telefon +41 31 327 02 11
Fax +41 31 327 02 21
<http://www.snb.ch>

Bern, 16. Januar 2012

Finanzstabilität

Stellungnahme der SNB zu den Revisionen der Eigenmittel- und Bankenverordnung

Sehr geehrter Herr Roth

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, im Rahmen der Anhörung zu den Revisionen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung Stellung zu nehmen. Unsere Stellungnahme gliedert sich in fünf Teile:

1. Geänderte Risikoverteilungsvorschriften
2. Bankenverordnung und Eigenmittelverordnung (too big to fail)
3. Eigenmittelverordnung (Basel III)
4. Antizyklischer Puffer
5. Risikogewichtung für Wohnliegenschaften

1) Geänderte Risikoverteilungsvorschriften

Aus Perspektive der Finanzstabilität begrüsst die SNB die vorgeschlagene Begrenzung der Interbankforderungen gegenüber systemrelevanten Banken, die eine tragende Säule für die Lösung der TBTF-Problematik darstellt. Dadurch werden bei einem allfälligen Ausfall einer systemrelevanten Bank direkte Ansteckungseffekte reduziert.

Die Nationalbank ist jedoch der Ansicht, dass die Revision einen Schritt weiter Richtung Harmonisierung mit der aktuellen EU-Richtlinie¹ gehen sollte. Konkret sollte mit einer Ergänzung der ERV sichergestellt werden, dass gegenüber systemrelevanten Banken für Positionen auf Sicht und *Overnight* keine Erleichterungen gewährt werden. Die vorliegende Fassung der E-ERV in Kombination mit dem Rundschreiben würde Banken erlauben, gegenüber einer einzelnen Gegenpartei ungedeckte Positionen aufzubauen, die bis zu über 300% ihrer anrechenbaren Eigenmittel betragen.

¹ Siehe Directive 2006/48/EC.

Ohne Erleichterungen für Positionen auf Sicht und *Overnight* gegenüber systemrelevanten Banken wäre das Klumpenrisiko einer Bank gegenüber einer systemrelevanten Bank, unabhängig von der Laufzeit der Position und des Ratings der systemrelevanten Bank, auf 25% der Eigenmittel beschränkt. Dadurch wird sichergestellt, dass im Sinne des Schweizer Lösungsansatzes zur Entschärfung der TBTF-Problematik der staatliche Rettungszwang bei drohender Insolvenz einer systemrelevanten Bank effektiv reduziert wird.

Im Detail erachtet die Nationalbank diese Anpassung aus folgenden Gründen als notwendig:

- Die vorliegende Fassung erlaubt Banken kurzfristige, ungedeckte Positionen gegenüber einer systemrelevanten Bank zu halten, die bis zu über 300% ihrer anrechenbaren Eigenmittel betragen. Dadurch entsteht ein aus Sicht der TBTF-Problematik nicht tragbares Ansteckungspotenzial. Ohne die Erleichterungen für Positionen auf Sicht und *Overnight* gegenüber systemrelevanten Banken würde dieses Ansteckungsrisiko auf ein akzeptables Niveau reduziert.
- Die vorliegende Fassung führt zur paradoxen Situation, dass Banken in der Schweiz sich gegenüber einer systemrelevanten Bank stärker exponieren können als Banken innerhalb der EU gegenüber irgendeiner Bank. Die aktuellen Richtlinien der EU in Anwendung seit 31. Dez. 2010 sehen für kurzfristige Positionen keine grundsätzlichen Ausnahmen mehr vor. Die Aufhebung der Erleichterungen würde somit einen Schritt Richtung angestrebte Kompatibilität mit den einschlägigen internationalen Referenzstandards darstellen.
- Die vorliegende Fassung führt zur paradoxen Situation, dass bei grösseren Banken die maximal zulässige Höhe von sehr kurzfristigen Positionen gegenüber systemrelevanten Banken im Verhältnis zu den anrechenbaren Eigenmitteln grösser sein kann als bei kleineren Banken. Ohne die Erleichterungen für Positionen auf Sicht und *Overnight* gegenüber systemrelevanten Banken wäre dieses Problem gelöst.
- Die Reduktion der allgemeinen Klumpenrisikoobergrenze gegenüber systemrelevanten Banken mit gleichzeitiger Beibehaltung der Erleichterung für Positionen auf Sicht und *Overnight* erhöht den Anreiz, für die Finanzierung am Interbankenmarkt noch stärker als bisher sehr kurzfristige Positionen einzugehen. Ohne die Erleichterungen für Positionen auf Sicht und *Overnight* gegenüber systemrelevanten Banken würde dieser Anreiz entfallen.
- In der aktuellen Situation hätte die Einführung dieser Massnahme keine Folgen für die potenziell betroffenen Banken. Die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse, die gemäss TBTF Expertenbericht² klar als systemrelevant einzustufen sind, weisen zurzeit Ratings auf, die keine Anwendung der Erleichterungen auf Sicht und *Overnight* mehr erlauben. Die Aufhebung dieser Erleichterungen würde somit aktuell für den Schweizer Bankensektor keine zusätzliche Einschränkung bedeuten. Mittelfristig, bzw. falls sich die Ratings dieser Banken wieder erholen sollten, würde diese

² Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen, September 2010.

Massnahme jedoch die potenzielle Gefahr einer durch einen Ausfall einer systemrelevanten Bank ausgelösten Systemkrise signifikant reduzieren.

Konkret könnte die notwendige Anpassung durch folgende Ergänzung der ERV erreicht werden:

- Art. 103 Absatz 3: Keine Erleichterungen im Sinne von Absatz 2 Buchstabe g dürfen gewährt werden, wenn es sich bei der Gegenpartei um eine national oder international als systemrelevant bezeichnete Bank oder Finanzgruppe handelt.

2) Bankenverordnung und Eigenmittelverordnung (too big to fail)

Die Nationalbank begrüsst die vorgeschlagene Änderung der Bankenverordnung und die besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken (5. Titel der Eigenmittelverordnung).

In beiden Verordnungsentwürfen ist es gelungen, die Empfehlungen der Expertenkommission sinnesgemäss umzusetzen und somit den hart erarbeiteten und breit abgestützten Kompromiss nun auf Verordnungsstufe zu verankern.

Dabei unterstützt die Nationalbank insbesondere folgende zwei Elemente:

- Nur bedingte Kapitalinstrumente, die den internationalen Mindestanforderungen (Basler Ausschuss; Europäische Bankenaufsichtsbehörde) genügen, sind zugelassen. Die Instrumente müssen verlusttragend sein, indem ein vollständiger und dauerhafter Forderungsverzicht oder eine vollständige und dauerhafte Wandlung in CET1 eintritt.
- An verschiedenen Stellen in den Erläuterungen wird klar zum Ausdruck gebracht, dass der Notfallplan grundsätzlich mit der Wandlung der tief triggernden Kapitalinstrumente ausgelöst wird. Von der Auslösung kann nur abgesehen werden, wenn äquivalente Massnahmen – insbesondere zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen – vorliegen. Dieser Grundsatz ist für die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit des Konzepts entscheidend. Aus Sicht der Nationalbank wäre dieser wichtige Grundsatz daher zwar idealerweise auf Verordnungsstufe verankert. Die Formulierung der Erläuterungen zu Art. 21c E-BankV (Auslösung des Notfallplans) stellt jedoch eine akzeptable Lösung dar.

3) Eigenmittelverordnung (Basel III)

Die Nationalbank begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Schweizer Umsetzung des internationalen Regelwerkes Basel III. Positiv betonen möchten wir insbesondere, dass der Verordnungsentwurf sehr nahe an Basel III gehalten ist. Es ist begrüssenswert, dass für Schweizer Banken die Eigenmittelvorschriften via höhere erforderliche Eigenkapitalquoten und nicht wie bisher via unterschiedliche Bestimmung der gewichteten Positionen verschärft werden. Dies erhöht die Transparenz und internationale Vergleichbarkeit der Eigenkapitalquoten. Die Nationalbank unterstützt daher die Revision der

Eigenmittelverordnung mit Ausnahme folgender drei Punkte, auf welche nachfolgend genauer eingegangen wird:

- a) Freiwilliger Abzug vom harten Kernkapital an Stelle einer Risikogewichtung
- b) Anrechenbarkeit von Anleihen mit temporärem und /oder teilweisem Forderungsverzicht sowie mit Teilnahmepotenzial bei Erholung
- c) Fehlender internationaler G-SIB-Zuschlag

Am Schluss unserer Bemerkungen zur Umsetzung von Basel III folgen noch einige allgemeine redaktionelle Kommentare.

a) Freiwilliger Abzug vom harten Kernkapital an Stelle einer Risikogewichtung

Im Verordnungsentwurf (Art. 32d) ist – in Abweichung zu Basel III – vorgesehen, dass eine Bank wählen kann, ob sie eine Position Risiko gewichtet und mit Eigenmittel unterlegen oder ob sie die Position vom harten Kernkapital abziehen möchte. Diese Wahlmöglichkeit wird insbesondere damit begründet, dass sehr hohe Risikogewichte (z.B. 1250%) bei einer erforderlichen Eigenkapitalquote über 8% dazu führen können, dass Positionen mit mehr Eigenmittel abgesichert werden müssten, als überhaupt Verluste entstehen können.

Die Nationalbank ist gegen den vorgeschlagenen freiwilligen Abzug. Es handelt sich hier zwar um einen gewissen Schönheitsfehler im Basler Ansatz. Gleichwohl ist es ein fester Bestandteil des Ansatzes. Basel III lässt keine Wahlmöglichkeit zu. Die folgenden drei Gründe sprechen zudem stark dagegen, hier vom Basler Standard abzuweichen und somit die internationale Vergleichbarkeit zu schmälern. Erstens weisen die Schweizer Banken und das Schweizer Bankensystem keine nationalen Eigenheiten auf, die diese Abweichung rechtfertigen würden. Zweitens reduzieren Kapitalabzüge generell die Transparenz bezüglich der einzelnen Komponenten „anrechenbare Eigenmittel“ und „erforderliche Eigenmittel“ bzw. „risikogewichtete Positionen“ und verringern durch Verrechnung der einzelnen Komponenten die Vergleichbarkeit zwischen den Banken. Drittens wird der Kapitalabzug dazu führen, dass die Schweizer Banken weniger Kapital halten werden als vergleichbare Banken, welche Basel III strikt umsetzen.

b) Anrechenbarkeit von Anleihen mit teilweisem und/oder temporärem Forderungsverzicht sowie mit Teilnahmepotenzial bei Erholung

Für die Nationalbank ist es zentral, dass das Wandlungskapital den internationalen Mindeststandards genügt. Nur so kann sichergestellt werden, dass das in der Schweiz anrechenbare Wandlungskapital international auf breite Akzeptanz stossen wird und sich ein ausreichend grosser Sekundärmarkt entwickeln kann. Zurzeit werden international nur Instrumente anerkannt, welche die Verpflichtung durch Wandlung in hartes Kernkapital oder durch Forderungsverzicht vollständig und dauerhaft untergehen lassen („Fully convert to

Common Equity Tier 1 through a *permanent* write-off or conversion to common shares³“). Systemrelevante Banken können in der Schweiz daher auch nur Instrumente anrechnen lassen, welche diesen Anforderungen genügen. Dasselbe sollte für alle Banken gelten.

Auch die Möglichkeiten für eine Teilnahme an der Erholung sollten im 2. Titel des Verordnungsentwurfes (geltend für alle Banken) gleich geregelt sein wie im 5. Titel (geltend für systemrelevante Banken). Im Erläuterungsbericht zum für alle Banken geltenden Teil der Eigenmittelverordnung sollten daher folgende zwei Punkte festgehalten werden:

- Optionselemente („Warrants“), die nicht mehr Gewinnpotenzial bieten als Aktien der ausgebenden Gesellschaft, sind zulässig;
- Anleihen mit Forderungsverzicht dürfen keine künftigen Gewinnanteilsrechte beinhalten.

Der zweite Punkt ist insbesondere wichtig, da Gewinnanteilsrechte zu ähnlichen Problemen führen können, wie bei den bisherigen hybriden Instrumenten. Bei diesen Instrumenten hätten die Banken die Zinszahlung aussetzen können, wodurch die Investoren einen, wenn auch kleinen, Teil der Verluste getragen hätten. Die Banken haben jedoch bewusst auf diese Möglichkeit verzichtet, um für Investoren attraktiv zu bleiben.

Die Nationalbank unterstützt die im Anhörungsbericht zur E-ERV (too big to fail) erwähnte Absicht, die Artikel zum Wandlungskapital im 5. Titel (systemrelevante Banken) mit denjenigen im 2. Titel (alle Banken) zu fusionieren. Bei dieser Fusion sollen jedoch die Kriterien für die Anrechenbarkeit, wie sie zurzeit im 5. Titel definiert sind, Vorrang haben.

Die Nationalbank schlägt deshalb folgende Änderungen und Ergänzungen im Verordnungsentwurf und im Anhörungsbericht vor:

- *Anrechenbarkeit von Anleihen mit Forderungsverzicht (Art. 24 Abs. 1 Bst. f E-ERV)*
„(...) es, sofern es als eine Verpflichtung verbucht ist, einen Beitrag zur Verlusttragung leistet, indem ~~nach Entscheid der FINMA~~ im Zeitpunkt drohender Insolvenz gemäss Art. 26 E-ERV oder in einem vorbestimmten auslösenden Fall («Trigger »), spätestens aber bei Unterschreiten einer Kapitalquote von 5,125% hartem Kernkapital:
 1. ein Forderungsverzicht ~~bis maximal in Höhe der regulatorischen Anrechnung~~ eintritt; oder
 2. das zusätzliche Kernkapital in hartes Kernkapital gewandelt wird.“
- *PONV (Art. 26 Abs. 1 E-ERV)*
„In den Emissionsbedingungen (...) zur Sanierung der Bank durch ~~maximal~~ vollständigen Forderungsverzicht oder Wandlung in hartes Kernkapital beträgt.“

³ Basler Ausschuss, Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement, November 2011, Seite 26, Annex3 Ziffer 1. <http://www.bis.org/publ/bcbs207.pdf>. Auch das Standard Term Sheet der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde verlangt eine vollständige und dauerhafte Wandlung. <http://www.eba.europa.eu/capitalexercise/2011/2011-EU-Capital-Exercise.aspx>.

- *Temporärer Forderungsverzicht (5.2.5.4 , 5.2.8.3 und 5.2.8.5)*

Abschnitt 5.2.5.4 sollte am Schluss in folgendem Sinn ergänzt werden:

„Weil viele Dimensionen noch offen sind, orientiert sich die ERV an den Mindestanforderungen für Wandlungskapital gemäss dem Basler Ausschuss⁴ und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde⁵ und erlaubt vorläufig nur Instrumente mit vollständiger und dauernder Wandlung bzw. mit vollständigem und dauerhaftem Forderungsverzicht.“

Abschnitte 5.2.8.3 und 5.2.8.5 werden hinfällig, wenn ein permanenter Forderungsverzicht verlangt wird.

- *Teilweiser Forderungsverzicht (5.2.8.1 und 5.2.8.4)*

Die Nationalbank schlägt vor, Abschnitt 5.2.8.1 wie folgt zu ändern:

„Beim vertraglich vorgesehenen bedingten Forderungsverzicht (...) auf seine Forderung gegenüber der Bank ~~teilweise oder~~ vollständig zu verzichten.“

Abschnitt 5.2.8.4 ist hinfällig, wenn ein vollständiger Forderungsverzicht verlangt wird.

- *Teilnahmepotential bei Erholung der Bank (5.2.8.6)*

Die Nationalbank schlägt vor, Abschnitt 5.2.8.6 analog zum Anhörungsbericht zum 5. Titel, S. 19, zu ergänzen:

„Dazu sind Optionselemente („Warrants“) zulässig, dürfen aber nicht mehr Gewinnpotenzial bieten als Aktien der ausgebenden Gesellschaft. Insbesondere unzulässig wäre die Verbindung von Forderungsverzichten mit künftigen Gewinnanteilsrechten.“

c) Fehlender internationaler G-SIB-Zuschlag

Neben den Mindestanforderungen nach Basel III haben der Basler Ausschuss und das FSB auch international gültige zusätzliche Kapitalanforderungen an global systemrelevante Banken – sog. G-SIB (global systemically important banks) – festgelegt. Sowohl die Credit Suisse wie auch die UBS wurden gestützt auf Daten per Ende 2009 vom Basler Ausschuss als G-SIB identifiziert.

Da diese Zuschläge Teil des Basel III Pakets sind, sollten sie in den allgemeinen Teil der Eigenmittelverordnung aufgenommen werden. Dies stellt klar, dass die Zuschläge für G-SIB parallel zu den besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken in der Schweiz eingehalten werden müssen.

⁴ Basler Ausschuss, Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement, November 2011, Seite 26, Annex3 Ziffer 1. <http://www.bis.org/publ/bcbs207.pdf>

⁵ <http://www.eba.europa.eu/capitalexercise/2011/2011-EU-Capital-Exercise.aspx>.

Allgemeine redaktionelle Kommentare

- Rückzahlung von zusätzlichem Kernkapital (Art. 24 Abs. 1 Bst. c E-ERV) und Ergänzungskapital (Art. 27 Abs. 1 Bst. c E-ERV)

Die Bank soll nur zusätzliches Kernkapital oder Ergänzungskapital zurückzahlen dürfen, wenn sie „ohne Ersatz weiterhin über Eigenmittel verfügt, deren Betrag deutlich über den Mindestanforderungen erforderlichen Eigenmitteln liegt“. Es reicht nicht aus, dass eine Bank die Mindestanforderungen erfüllt, sie muss auch über die zusätzlich erforderlichen Eigenmittel verfügen (Art. 32e E-ERV).

- Mindestanforderungen (Art. 33 Abs. 4 E-ERV)

Wir schlagen vor, den Absatz wie folgt zu formulieren:

„Die ~~anrechenbaren Eigenmittel~~ müssen die Mindestanforderungen müssen dauernd ~~erfüllen~~ erfüllt sein“.

- Zusätzliche Eigenmittel (Art. 34 Abs. 3 E-ERV, Anhörungsbericht, S.48)

Wir schlagen vor, den Absatz wie folgt zu formulieren:

„Die FINMA kann (...) zusätzliche weitere, über Absatz 1 hinausgehende Eigenmittel verlangen, namentlich wenn die Mindestanforderungen, der Eigenmittelpuffer und die zusätzlichen Eigenmittel gemäss Absatz 1 im Verhältnis zu (...) keine ausreichende Sicherheit gewährleisten“.

Zudem schlagen wir vor, die Erläuterungen zu Art. 34 Abs. 3 E-ERV zu präzisieren:

„Schliesslich bleibt anzumerken, dass auf Basis des Absatzes 3 von Artikel 34 auch weiterhin im begründeten Einzelfall zusätzliche Eigenmittelanforderungen definiert werden können, die nicht Gegenstand der bewilligungsrelevanten Mindestanforderungen oder des Eigenmittelpuffers bzw. der zusätzlichen Eigenmittel gemäss Absatz 1 sind. Mögliche Gründe für solche zusätzlichen Eigenmittelanforderungen können bspw. ungenügende Ergebnisse von Stressanalysen oder eine unzureichende Qualität des Liquiditätspuffers sein. Ein Liquiditätspuffer, der sich aus qualitativ minderwertigen Wertschriften mit entsprechend hohen Haircuts zusammensetzt, würde bei der Monetisierung hohe Verluste verursachen. Die Liquiditätsanforderungen sehen daher vor, dass dieses Verlustpotenzial adäquat mit solch zusätzlichem Eigenkapital unterlegt ist.“

- Anhörungsbericht (S. 14)

Wir schlagen vor, den dritten Satz im vierten Abschnitt wie folgt zu ändern:

„Der ungewichtete Durchschnitt der ~~ungewichteten~~ CET1-Quoten der Banken in der Schweiz (...)“

4) Antizyklischer Puffer

Die Nationalbank begrüsst die vorgeschlagene Änderung der Eigenmittelverordnung zur Einführung eines antizyklischen Kapitalpuffers per 1.3.2012.

Die Nationalbank hat verschiedentlich auf drohende Probleme im Schweizer Immobilienmarkt hingewiesen. Die Nationalbank hat auch wiederholt betont, dass die Schweizer Behörden Instrumente benötigen, um dem Aufbau von Ungleichgewichten auf den Kreditmärkten entgegenwirken zu können, und dass die Verantwortlichkeiten für diese Instrumente rasch zugeteilt werden sollten. In Anbetracht der aussergewöhnlichen wirtschaftlichen Situation und des dadurch eingeschränkten geldpolitischen Handlungsspielraums der Nationalbank hat die Relevanz und Dringlichkeit dieser Anliegen weiter zugenommen. Durch die vorgeschlagene Änderung der Eigenmittelverordnung wird in der Schweiz ein solches Instrument, das bei Bedarf eingesetzt werden kann, nun eingeführt.

5) Risikogewichtung für Wohnliegenschaften

Die Nationalbank begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Änderung der Eigenmittelverordnung zur Risikogewichtung für Wohnliegenschaften sowie die Einführung einer Untergrenze bei Eigenmittelunterlegung für Wohnbaukredite für Banken, die den *Internal Ratings Based (IRB)* Ansatz anwenden.

Eine feinere Abstufung der Risikogewichte nach Belehnungsgrad und Tragbarkeit kann zu einer risikogerechteren Eigenmittelunterlegung führen und somit das Ausmass möglicher Fehlanreize in der aktuellen Eigenmittelverordnung entschärfen. Dies gilt für beide vorgeschlagenen Varianten.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
Schweizerische Nationalbank



Dr. Robert Bichsel
Leiter Bankensystem



Dr. Jürg Blum
Leiter Systemrelevante Banken

Kopie:

Petra Schöb, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA



Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst EFD
Via E-Mail
rechtsdienst@gs-efd.admin.ch

Bern, 16. Januar 2012

Revision der Eigenmittelverordnung (ERV; Basel III)
Revision der Eigenmittelverordnung (ERV; antizyklischer Puffer)
Revision der Eigenmittelverordnung (ERV; Risikogewichtung für Wohn-
liegenschaften)
Revisionen der Banken- und Eigenmittelverordnung (too big to fail)

Antwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, im Rahmen der oben genannten Anhörungen Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

Mit den Vereinbarungen gemäss Basel III, des darüber hinausgehenden „Swiss Finish“ und der „too big to fail“-Vorlage wurde eine Gesetzesgrundlage geschaffen, welche systemrelevante Banken verpflichtet, strenge Anforderungen in Bezug auf ihre Kapitalisierung etc. einzuhalten. Seitens der SVP wurde bereits im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung des Bankengesetzes darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung der Sicherheit wünschenswert ist und Sinn macht, jedoch nicht so ausgestaltet sein darf, dass durch wettbewerbsverzerrende Massnahmen die internationale Konkurrenzfähigkeit der betroffenen Institute negativ beeinflusst oder gar verunmöglicht wird. Die SVP hätte deshalb bei der „too big to fail“-Problematik eine Lösung bevorzugt, welche über organisatorische Massnahmen zu einer Abtrennung der risikorelevanten Teile der Grossbanken geführt hätte. Nur so kann ein Mitreissen der Volkswirtschaft im Extremfall verhindert und eine Staatsgarantie ausgeschlossen werden. Die SVP vertritt nun konsequenterweise die Meinung, dass auch die Revision der entsprechenden Verordnungen nicht dazu missbraucht werden darf, die Wettbewerbsfähigkeit der Finanzplatzes mit Massnahmen, welche über die Empfehlungen der Exper-

tenkommission hinausgehen, zu behindern. Auch gilt es zu verhindern, dass kleinere Institute übermässigen Regulierungen unterworfen werden, obschon diese von den eigentlichen Kernproblemen nicht betroffen sind.

Revision der Eigenmittelverordnung (ERV; Basel III)

Die SVP hat grundsätzlich nichts gegen eine schweizerische Umsetzung von Basel III einzuwenden, welche den spezifischen schweizerischen Eigenheiten Rechnung trägt. Hingegen lehnen wir die geplante Abschaffung des schweizerischen Standardansatzes im Bereich Kreditrisiken ab, da es aus Sicht der SVP keinen triftigen Grund gibt, von diesem bewährten System abzuweichen. Hinzu kommt, dass eine Umstellung mit einem erheblichen Kosten- und Zeitaufwand verbunden wäre, was kontraproduktiv ist. Die gesamten Umstellungskosten vom schweizerischen Standardansatz auf den internationalen Standardansatz werden auf 80 bis 100 Millionen Schweizer Franken beziffert. Diesen Betrag aufzuwenden, einzig um eine bessere internationale Vergleichbarkeit zu erreichen, scheint uns fragwürdig, umso mehr, als dass die grosse Mehrheit der schweizerischen Banken ihre Geschäftstätigkeit hauptsächlich auf die Schweiz fokussiert und demnach wenig bis kein Interesse an besserer internationaler Vergleichbarkeit besteht. Da aus unserer Sicht beim heutigen System die Vorteile die Nachteile deutlich überwiegen, sprechen wir uns unmissverständlich für die Beibehaltung des schweizerischen Standardansatzes aus.

Revision der Eigenmittelverordnung (ERV; antizyklischer Puffer)

Die Bestimmungen gemäss Basel III sehen einen antizyklischen Puffer vor, welcher ab dem Jahr 2016 schrittweise eingeführt werden kann. Wenn nun in der Schweiz ein entsprechendes Instrument wesentlich früher und nur das Hypothekengeschäft betreffend installiert wird, so hängen mit einem solchen Vorgehen grosse Risiken und Unsicherheiten zusammen. Zudem ist uns unklar, wie diese Massnahmen mit der vorgeschlagenen Änderung der Risikogewichtung für Wohnliegenschaften zusammenspielen, weil ja die gleichen Risiken betroffen sind.

Aus diesem Grund sprechen wir uns dafür aus, nicht voreilig im Alleingang ein makroprudentielles Instrument einzuführen, welches sich unter Umständen destabilisierend auf das schweizerische Finanzsystem auswirken könnte, sondern dies in Abstimmung mit dem internationalen Umfeld zu gegebener Zeit anzugehen.

Schliesslich haben wir Bedenken betreffend der vorgeschlagenen Aufgabenteilung. Wenn der Bundesrat über die Einführung des antizyklischen Puffers entscheidet, dann steht den Betroffenen keine Möglichkeit offen, ein Rechtsmittel dagegen zu ergreifen. Auch stellen sich Fragen der Verfassungsmässigkeit und der gesetzlichen Grundlage dieser wirtschaftspolitischen Massnahme.

Revision der Eigenmittelverordnung (ERV; Risikogewichtung für Wohnliegenschaften)

Mit den vorgesehenen Änderungen bei der Risikogewichtung für Wohnliegenschaften sollten geeignete Massnahmen zur Bekämpfung einer allfälligen Überhitzung im schweizerischen Hypothekengeschäft geschaffen werden. Aus Sicht der SVP besteht jedoch die berechtigte Sorge, dass höhere Eigenmittelvorgaben bei den Banken zu einer Überwälzung der Mehrkosten auf die Kunden führen

könnten. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb der Bund zusätzlich regulierend in die gut funktionierende Hypothekarkreditvergabe der Banken eingreifen will. Hier bestehen bereits heute Instrumente, welche dem Markt Rahmenbedingungen setzen. Die Schweiz weist europaweit den kleinsten Anteil an Hauseigentümern auf. Umso mehr gilt es, das Wohneigentum zu fördern und dementsprechend jungen Leuten, welche sich ein Eigenheim leisten wollen, nicht zusätzliche Erschwernisse in den Weg zu legen, ebenso wenig wie ältere Liegenschaftseigentümer benachteiligt werden sollen. Mit der beabsichtigten Änderung besteht gemäss Fachkreisen jedoch gerade diese Gefahr. Zudem gilt es festzuhalten, dass die anvisierte Stärkung der Eigenmittel auf diversen anderen Wegen sichergestellt wird. Aus diesen Gründen erachten wir eine zusätzliche Eigenmittelunterlegung, welche kaum mehr Sicherheit bringt, dafür aber hohe Kosten generiert, als unverhältnismässig und überflüssig. Kategorisch abzulehnen sind aus Sicht der SVP zudem jegliche Regelungen, welche auch auf den bestehenden Hypothekenbestand ausgerichtet sind. Dies würde dem Grundsatz von Treu und Glauben klar widersprechen und zu grossen Problemen und Härtefällen bei der Umsetzung führen. Wir wehren uns auch gegen die Einführung einer Untergrenze (sog. „floor“) für Banken, welche ihre Risiken mittels eines von der FINMA genehmigten Risikomodells berechnen. Die FINMA prüft die Modelle und genehmigt diese. Anschliessend hat sich die FINMA an ihre eigene Beurteilung zu halten und kann nicht eine Doppelrechnung mit entsprechender Mehrbelastung verlangen, wie dies durch die Einführung einer Untergrenze geschieht.

Revisionen der Banken- und Eigenmittelverordnung (too big to fail)

Aus Sicht der SVP gehen die Verordnungsentwürfe an diversen Stellen markant über die gesetzlichen Regelungen hinaus, anstatt sich an den Gesetzen zu orientieren. Besonders problematisch scheinen uns in diesem Zusammenhang vor allem folgende zwei Punkte:

1. Die vorgeschlagene Kalibrierung der Verschuldungsobergrenze resultiert in Gesamtkapitalanforderungen, welche in der Folge bei mehr als den erforderlichen 19% der risikogewichteten Aktiven liegen, was klar über die Empfehlungen der Expertenkommission hinausgeht und der parlamentarischen Debatte widerspricht. Es ist sicherzustellen, dass die Gesamtkapitalanforderung für die Banken weder direkt noch indirekt über die Verschuldungsobergrenze oder andere Massnahmen über 19% der risikogewichteten Aktiven steigt.

2. Die Schwelle, gemäss welcher die FINMA zu einem Eingriff berechtigt wird, wird in der vorgeschlagenen Verordnungsänderung im Vergleich zum entsprechenden Gesetz drastisch gesenkt und entbehrt einer gesetzlichen Grundlage. Daher ersuchen wir den Bundesrat eindringlich, die Schranken des Gesetzes, wie sie vom Parlament beschlossen wurden, sowie die Empfehlungen der Expertenkommission ernst zu nehmen und sinngemäss zu berücksichtigen, ebenso wie auch die bereits im Rahmen der „too big to fail“-Vernehmlassung von verschiedener Seite hervorgebrachten Kritikpunkte bezüglich Gewährleistung der internationalen Konkurrenzfähigkeit stärker zu beachten.

Durch die erweiterten und erleichterten Eingriffsmöglichkeiten der FINMA wird der Grundsatz der Subsidiarität in unzulässiger Weise verwässert und missachtet. In erster Linie sollen bei Bedarf die betroffenen Banken eigenverantwortlich geeignete Massnahmen suchen und ergreifen und erst in einem nächsten Schritt die

FINMA eingreifen können. Dazu gehört auch, dass den Banken ein entsprechender Rabatt zu gewähren ist, wenn sie über die Notfallplanung hinausgehen. Der Rabatt darf nicht eingeschränkt oder in Frage gestellt werden, denn er wurde vom Parlament so beschlossen.

Für die SVP ist es unzulässig, dass via Änderung der Banken-Verordnung versucht wird, über die Beschlüsse des Parlamentes und die Empfehlungen der Expertenkommission hinauszugehen. Umso mehr, als dass, bedingt durch diese weiteren Verschärfungen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen schweizerischen Grossbanken nicht nur behindert und eingeschränkt, sondern mitunter gar verunmöglicht wird. Im Interesse eines starken und konkurrenzfähigen Finanzplatzes Schweiz ersuchen wir deshalb die verantwortlichen Stellen eindringlich darum, von diesen unzulässigen Verschärfungen, welche sich nachteilig auf den Schweizerischen Finanzplatz auswirken könnten, abzusehen.

Die SVP ist der Ansicht, dass die Schweiz im internationalen Vergleich bereits zum heutigen Zeitpunkt über ausgeprägte Anforderungen verfügt, welche gewährleisten, dass die Risiken, welche von systemrelevanten Banken ausgehen, reduziert wurden, ohne das eigentliche Kernproblem der „too big to fail“-Problematik, die implizite Staatsgarantie zu lösen. Dies wäre nur mit einschneidenden organisatorischen Massnahmen möglich gewesen. Strenge Regeln zur Risikominderung sind in Anbetracht der volkswirtschaftlichen Relevanz, welche die Grossbanken wie auch der gesamte Finanzsektor hierzulande einnehmen, bis zu einem gewissen Grad nötig und gerechtfertigt. Jeglicher Erlass von zusätzlichen Verschärfungen und Beschneidungen droht allerdings die internationale Konkurrenzfähigkeit der betreffenden Banken ernsthaft in Frage zu stellen oder gar zu verunmöglichen.

Aus diesem Grund lehnen wir die Verordnungsentwürfe ab und ersuchen den Bundesrat nachdrücklich, die parlamentarische Debatte und die Empfehlungen der Expertenkommission zu achten und auch die internationalen Entwicklungen vermehrt zu berücksichtigen und in den Prozess rund um die Ausgestaltung und Veränderung der entsprechenden Verordnungen miteinzubeziehen.

Zudem fordert die SVP den Bundesrat auf,

- die marktverzerrenden Auswirkungen der vorliegenden Revisionen vor deren Erlass durch eine unabhängige Stelle untersuchen zu lassen und deren Erkenntnisse und Schlussfolgerungen dem Parlament zu unterbreiten,

- die zweifelsfreie Vereinbarkeit der Zwangssanierung und der notfallmässigen Auslagerung systemrelevanter Infrastruktur oder Dienstleistungen mit den heutigen Gläubigerrechten und dem internationalen Recht, insbesondere mit dem Sanierungsrecht aufzuzeigen,

- die unverhältnismässigen Kompetenzerweiterungen der FINMA mit entsprechenden Kontroll- und Aufsichtsinstrumenten des Bundesrates und des Parlamentes zu ergänzen und

- einen Revisionsmechanismus zur Anpassung des Swiss Finish an internationale Entwicklung einzuführen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Generalsekretär



Martin Baltisser



UBS AG
Postfach
8098 Zürich
Tel. +41-44-234 11 11
www.ubs.com

UBS Vernehmlassungsantwort

Zürich, 16. Januar 2012

Per **Email:** regulierung@gs-efd.admin.ch
Generalsekretariat EFD
Herr Bruno Dorner
Bundesgasse 3, 3003 Bern

Vernehmlassung über die Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung; Umsetzung der Änderung des Bankengesetzes; Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; „too big to fail“

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Anhörung zur Änderung der Banken- und der Eigenmittelverordnung und nehmen dazu gerne nachfolgend Stellung.

Im Folgenden fassen wir die für uns wichtigsten Punkte zusammen. Detailliertere Ausführungen und Änderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln der Bankenverordnung (BankV) und der Eigenmittelverordnung (ERV) finden Sie in den Beilagen sowie in der Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung, welche wir in allen Punkten unterstützen.

Zusammenfassung

UBS unterstützt die Umsetzung der gesetzlichen TBTF-Vorgaben. Nach Analyse der Verordnungsentwürfe kommen wir allerdings zum Schluss, dass die vorgeschlagenen Änderungen der BankV und der ERV teilweise von zentralen Punkten des Berichts der Expertenkommission des Bundesrates abweichen, dem revidierten Bankengesetz widersprechen bzw. einer gesetzlichen Grundlage entbehren.

Aus unserer Sicht stehen für die weitere Überarbeitung der Verordnungsentwürfe folgende Punkte im Vordergrund:

- Die Verordnungsentwürfe haben sich am Gesetz zu orientieren. Deren Bestimmungen dürfen deshalb nicht über den vom Parlament gesteckten Rahmen hinausgehen. Neue Massnahmen dürfen nicht dazu führen, dass bereits bei Einführung höhere Gesamtkapitalanforderungen als 19% der risikogewichteten Aktiven verlangt werden, was aufgrund einer aus unserer Sicht nicht korrekt kalibrierten Leverage Ratio der Fall wäre.
- Das Gesetz schreibt vor, dass die Notfallplanung vorzubereiten, jedoch nicht bereits umzusetzen ist.
- Das Gesetz regelt den Rahmen für Eingriffsmöglichkeiten der FINMA (Art. 9 Abs. 2 lit. d und Art. 10 Abs. 2). Es lässt keinen Spielraum für den Erlass von organisatorischen Massnahmen

ausserhalb des Stadiums der drohenden Insolvenz. Die Gesetzesvorlage des Bundesrates, die Eingriffe in einem früheren Stadium erlaubt hätte, wurde in diesem Punkt in der parlamentarischen Beratung ausdrücklich abgeändert. Anderslautende Minderheitsanträge wurden abgelehnt. Diese Tatsache ist auch für die Verordnungen zu berücksichtigen.

- Für über die Notfallplanung hinausgehende Massnahmen der Bank ist gemäss Gesetz ein Rabatt zu gewähren.
- Die Wirtschaftsfreiheit ist zu respektieren. Die in der Verordnung vorgesehenen Eingriffsmöglichkeiten, die über die von Gesetzes wegen erlaubten Einschränkungen oder Auflagen hinausgehen, erachten wir deshalb als unverhältnismässig (z.B. Ausführungen über Kapitalinstrumente, Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen, etc.).
- Die Vorschläge für die systemrelevanten Banken sind aus Zwecken der Transparenz, der Klarheit und der Vergleichbarkeit in Einklang zu bringen mit den parallelen Vorschlägen für die übrigen Banken (d.h. Anhörung zu Basel III). Widersprüche sind zu beseitigen.

Begründung

1. Die in den Vernehmlassungsentwürfen neu geplanten Eingriffsmöglichkeiten der FINMA gehen unseres Erachtens über die gesetzlichen Vorgaben hinaus und stellen zudem eine unverhältnismässige Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit dar. Sie greifen in die Organisationsstruktur der Bank ein und könnten deshalb eine unerwünschte destabilisierende Wirkung haben.

Gemäss Verordnungsentwurf kann die FINMA bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem die Bank noch sehr komfortabel kapitalisiert ist – im Extremfall bereits bei minimalem Unterschreiten einer Gesamtkapitalquote von 19% – radikale Massnahmen wie z.B. den Verkauf von Beteiligungen oder die Aufgabe von Geschäftsbereichen anordnen.

Das geltende Recht hält jedoch klar fest, dass solche Eingriffe nur bei drohender Insolvenz angemessen sind. Es wäre volkswirtschaftlich gesehen äusserst problematisch, eine Bank die national und international weit überdurchschnittlich gut kapitalisiert ist, aufgrund (zu) starrer Mechanismen in den Konkurs zu schicken. Zu frühzeitige Eingriffe würden auch Aktionärs- und Gläubigerrechte verletzen, sowie im Extremfall zu unnötiger Wertvernichtung führen. Es ist unbestritten, dass bei einer Verletzung des Puffers eine verschärfte Aufsicht durch die FINMA vorgenommen wird, ohne dass dies aber Eingriffsmöglichkeiten im Sinne des jetzigen Vorschlags umfasst. Die sog. Kapitalpuffer sind gerade dazu da, Verluste abzufedern.¹

Entsprechend ist es unerlässlich, dass sich die Eingriffsschwellen der FINMA an den Vorgaben des Gesetzes halten und die Verordnungen mit dem Gesetz in Einklang gebracht werden. Dies betrifft mehrere Bestimmungen in den Entwürfen der BankV und der ERV. Wir verweisen diesbezüglich auf die Dokumente im Anhang.

2. Der vom Parlament im Gesetz verankerte Rabatt darf nicht auf Stufe der Verordnung eingeschränkt werden. Das Gesetz sieht vor, dass für über die Notfallplanung hinausgehende Massnahmen ein Rabatt zu gewähren ist.

Gemäss dem Entwurf der BankV sollen Rabatte nur noch für strukturelle Massnahmen der Banken möglich sein, obwohl die Expertenkommission explizit auch andere Situationen als rabattfähig bezeichnete, wie zum Beispiel eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Erläuterungsbericht wird zudem dem gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzip nicht genügend Rechnung getragen, sondern es werden Ausführungen gemacht, wonach die Notfallplanung alleine prinzipiell nicht genüge und strukturelle Massnahmen der Bank zwingend notwendig seien. Die Banken müssen der FINMA eine Notfallplanung einreichen. Damit diese umsetzbar ist, werden die Banken vorbereitende Massnahmen treffen müssen. Grundsätzlich sollte jedoch in der Verordnung sowie in den erläuternden Bemerkungen nicht – mindestens stark implizierend – festgehalten werden, dass

¹ Siehe beispielsweise die Stellungnahme der britischen Regierung zur Identischen Frage für Grossbritannien in: „The Government response to the Independent Commission on Banking, Dezember 2011, S. 41, Rz. 3.14.

strukturelle Anpassungen unvermeidbar sind, da dies sehr von der jeweiligen Situation der Bank und deren Notfallplanung abhängen wird.

Das Rabattsystem darf in der Verordnung nicht eingeschränkt werden und ist deshalb gemäss den gesetzlichen Vorgaben und aufgrund der expliziten Äusserungen im Parlament umzusetzen. Wir verweisen auf unsere diesbezüglichen Vorschläge im Anhang.

3. Die im ERV-Entwurf vorgesehene Kalibrierung der Verschuldungsobergrenze (Leverage Ratio) erachten wir als zu restriktiv. Die Leverage Ratio muss entsprechend der parlamentarischen Beratung umgesetzt werden. Die Umstellung auf das Gesamtengagement darf nicht zu einer Verschärfung der Kapitalanforderungen führen.

Bei der Umsetzung der Leverage Ratio ist sicherzustellen, dass die risikogewichteten Kapitalanforderungen nicht übersteuert werden. Die Vorsteherin des Finanzdepartements hat gegenüber dem Parlament versichert, dass 19% Eigenkapital, gemessen an den risikogewichteten Aktiven, die Maximalhöhe sowohl auf Stufe Konzern als auch Einzelinstitut sei. Sowohl der Bericht der Expertenkommission TBTF als auch die Botschaft des Bundesrates halten klar fest, dass die Leverage Ratio im Normalfall nicht der limitierende Faktor der Kapitalanforderungen sein darf, sondern als ergänzende Messgrösse unterhalb der risikogewichteten Kapitalanforderungen liegen muss. Das Parlament hat Vorschläge für eine Leverage Ratio von 5% resp. 10% abgelehnt.

Der Vorschlag des Bundesrates beruht auf dem neuen Konzept des Gesamtengagements. Dabei werden Berechnungsgrundlagen verwendet, die nicht dem aktuellen Stand entsprechen. So wird von einem zu tiefen Gesamtengagement der Grossbanken und zu hohen risikogewichteten Aktiven per Ende 2009 ausgegangen. Für die detaillierten Begründungen dieser Aussage verweisen wir auf unsere Ausführungen in den Anhängen (insbesondere Kommentare zu Art. 123h und 123j E-ERV). Die Gesamtkapitalanforderung auf Gruppenstufe würde in der Folge die vereinbarte Obergrenze der risikogewichteten Kapitalquote von 19% übersteigen und zahlreiche Zusicherungen des Bundesrates an das Parlament, die ablehnenden Entscheide des Parlaments zu einer Leverage Ratio sowie die parlamentarische Debatte zum Thema Gruppe/Stammhaus ausser Acht lassen.

Das Konzept des Gesamtengagements wird an Stelle der Bilanzsumme auch für die Kalibrierung der progressiven Komponente verwendet. Wir stimmen diesem Ansatz grundsätzlich zu. Dabei sollte jedoch die Überführung der bisher auf der Höhe der Bilanzsumme vorgenommenen Kalibrierung auf die neue Grundlage für die Grossbanken neutral erfolgen. Ein Systemwechsel darf nicht zu einer Verschärfung führen. Entsprechend muss die Leverage Ratio auf Grundlage der korrekten Kennzahlen (Gesamtengagement und risikogewichteten Aktiven) neu kalibriert werden.

Die Einführung der Leverage Ratio kommt allerdings zu früh. In Einklang mit den Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht wird in der Basel III Vernehmlassung ausgeführt, dass eine Leverage Ratio erst nach Ablauf von Beobachtungsperioden eingeführt werden solle, um gegebenenfalls auftretende „unbeabsichtigte Konsequenzen“ rechtzeitig identifizieren zu können. Auf Seite 83 des Erläuterungsberichts zu Basel III wird weiter ausgeführt, dass noch Umsetzungsfragen offen seien, welche während der Beobachtungsperiode bis 2015 geklärt werden sollten. Entsprechend solle eine Leverage Ratio von 3% als Bestandteil der Mindestanforderung erst am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Eine Einführung bereits heute würde demgegenüber auf unvollständigen Grundlagen vorgenommen und müsste in Zukunft angepasst werden.

Die vorzeitige Einführung der Leverage Ratio führt unter anderem dazu, dass die erklärten Ziele der Anhörung zu Basel III (siehe S. 7 des Erläuterungsberichts), namentlich mehr Klarheit, Transparenz und bessere Vergleichbarkeit nicht erreicht werden. Der Erläuterungsbericht zu TBTF erwähnt dieses Spannungsverhältnis nicht und liefert entsprechend keine Begründung für die Abweichung von den Basel III Vorschlägen.

Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, warum die Leverage Ratio für systemrelevante Banken nicht zeitgleich mit der Leverage Ratio für nicht systemrelevante Banken und unter Sicherstellung der Vergleichbarkeit mit Basel III eingeführt wird (gleiche Definitionen, etc.), zumal die beiden Grossbanken bereits heute eine Leverage Ratio der FINMA einzuhalten haben und deshalb keine Regelungslücke besteht, welche dringend geschlossen werden müsste.

4. Das Subsidiaritätsprinzip sollte nicht unterlaufen werden, indem Klumpenrisikovorschriften zu strukturellen Vorgaben führen

Die Banken sind für eine zentrale Risikokontrolle und eine zentrale Tresorerie darauf angewiesen, dass konzerninterne Positionen weiterhin von den Klumpenrisikovorschriften ausgenommen sind.

Die FINMA und die Vorsteherin des Finanzdepartements haben in der parlamentarischen Debatte den Grossbanken gegenüber die Zusage gemacht, dass eine zentrale Tresorerie und ein zentrales Risikomanagement wie bisher möglich sein sollen. Ansonsten würde eine Bank unnötigerweise destabilisiert. Ohne die entsprechenden Ausnahmen von Klumpenrisikovorschriften müssten jedoch strukturelle Anpassungen vorgenommen werden, was den Zusicherungen des Bundesrates in den parlamentarischen Beratungen widersprechen würde. Entsprechend sind die Banken darauf angewiesen, dass die bestehenden Ausnahmebestimmungen weiterhin Gültigkeit aufweisen.

Hinzu kommt, dass Grossbanken gegenüber allen anderen Banken rechtsungleich behandelt würden. Für die kleinen und mittleren Banken sollen die gesamten anrechenbaren Eigenmittel als Bezugsgrösse herangezogen werden (Art. 89 Abs. 2 E-ERV), für die Grossbanken lediglich hartes Kernkapital. Wir gehen davon aus, dass diese Diskrepanz auf einem Versehen beruht, da keine Gründe für diese Ungleichbehandlung angeführt werden. Entsprechend sollte diese Bestimmung korrigiert werden.

5. Kapitalinstrumente

Bei den Anleihen mit Forderungsverzicht umschreibt der Erläuterungsbericht Basel III die Rechtfertigung für eine Partizipation an der wirtschaftlichen Erholung der Bank. Weil beim Forderungsverzicht die Anleihegläubiger vor den Aktionären Verluste tragen, anerkennt auch der Basler Ausschuss, dass Fehlanreize geschaffen werden könnten. Diese Fehlanreize können durch eine Beteiligung an einer möglichen Erholung der Gesellschaft adressiert werden. Den Aussagen im Erläuterungsbericht zu Basel III wird im vorliegenden Erläuterungsbericht zu TBTF unseres Erachtens zumindest teilweise widersprochen. Gemäss Erläuterungsbericht (Seite 19) soll nämlich die Verbindung von Forderungsverzichten mit künftigen Gewinnanteilsrechten unzulässig sein, ohne dies zu begründen.

Weder unter geltendem Privat- oder Aufsichtsrecht noch aus dem Wortlaut von Art. 123d E-ERV lässt sich ein derartiges Verbot ableiten. Unseres Erachtens muss der Markt entscheiden, ob in diesem gesetzlichen Rahmen andere Formen der Beteiligung am "Upside"-Potential als die Wandlung in Aktien oder die Kombination mit Warrants angeboten auf genügend Interesse stossen. Eine unbegründete und unnötige Beschränkung auf einzelne rechtliche Konzepte bei Inkrafttreten der neuen Verordnungsbestimmungen würde die Flexibilität der Grossbanken bei der Platzierung solcher Instrumente auch im Vergleich mit der ausländischen Konkurrenz erheblich und ohne Not einschränken. Die Ausführungen im Erläuterungsbericht TBTF sollten deshalb mit dem Erläuterungsbericht Basel III in Einklang gebracht werden.

Im Gegensatz zum Erläuterungsbericht zu Basel III verlangt der Erläuterungsbericht TBTF, dass Forderungen beim Verzicht „vollständig und dauernd“ untergehen müssen. Die Einschränkung für systemrelevante Banken kann sich weder auf eine gesetzliche Grundlage noch auf eine Grundlage in den Verordnungsentwürfen stützen. Die Anforderungen sollten für alle Banken gleich lauten und in Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben und den Bestimmungen in der ERV sein.

6. Information der Öffentlichkeit

Nach Art. 10 Abs. 1 BankG orientiert die FINMA die Öffentlichkeit über die Grundzüge des Inhalts und die Einhaltung der Verfügungen. Der Verordnungsentwurf geht jedoch über diese Vorschrift hinaus, indem er die Offenlegung von spezifischen Vereinbarungen zwischen der FINMA und den Banken vorschreibt. Aufgrund der Ergebnisse der parlamentarischen Debatte ist klar, dass das Parlament lediglich eine Offenlegung der Grundzüge wünscht. Die weitergehende Anforderung ist deshalb zu streichen. Die Offenlegung von Einzelheiten wäre zudem international unüblich und würde potenziell auch legitime Geschäftsgeheimnisinteressen der Banken verletzen und sie dadurch in ihrer Wettbewerbsposition unnötig benachteiligen.

7. Vorschlag eines eingeschränkten Amortisationsverfahrens für Tier 2 Instrumente

Gemäss Art. 27 Abs. 2 E-ERV vermindert sich die Anrechenbarkeit von Ergänzungskapital in den letzten 5 Jahren vor der Fälligkeit jährlich um 20% des Nominalbetrages. Diese Amortisationsregelung besteht bereits heute. Die FINMA hat signalisiert, dass für sie die Amortisation in den letzten 5 Jahren kein essentieller Punkt ist, aber aufgrund von Basel III beibehalten wird. Wir beantragen deshalb in der ERV zu ergänzen, dass die Amortisationsregelung nur für Basel III Zwecke gilt, nicht aber für die progressive Komponente.

8. Erfüllung oder teilweise Erfüllung der Anforderungen an die progressive Komponente durch hartes Kernkapital

Gemäss Art. 123g Abs. 3, zweiter Satz wird dieser Anteil des harten Kernkapitals nur als Ergänzungskapital angerechnet. Es ist unbestritten, dass hartes Kernkapital die höchste Qualität aufweist, weshalb wir eine Einschränkung der Anrechenbarkeit nicht als angemessen betrachten und beantragen, diesen Satz zu streichen.

9. Automatismus zwischen Wandlung des Wandlungskapitals und Ausgliederung der Brückenbank

Der Erläuterungsbericht TBTF geht von einem mechanischen System einer Bankenkrise aus, in welchem der Ablauf einer künftigen Bankenkrise bereits im Voraus bekannt ist (Ziff. 5.2 zu Art. 21 E-BankV). Diese Annahme widerspricht den praktischen Erfahrungen im Umgang mit Bankenkrisen. Die drohende Insolvenz ist für alle Banken in der Schweiz gesetzlich gleich definiert. Es gibt im Gesetz keine Unterschiede für systemrelevante Banken und damit auch keinen Raum für Automatismen. Das Gesetz sieht statt des engen Korsetts eines Automatismus, welches in einer Krise nur hinderlich sein kann, das Konzept der drohenden Insolvenz vor, in welchem der FINMA eine gewisse Flexibilität gegeben wird, individuell auf eine Krise zu reagieren.

Die starre Verknüpfung zwischen der Wandlung von tiefauslösendem Fremdkapital (z.B. CoCos) und der Herauslösung der systemrelevanten Funktionen in eine Brückenbank erachten wir als verfehlt. Die Expertenkommission des Bundesrates wollte mit diesem Mechanismus die Problematik der Gläubigeranfechtung entschärfen. Es sei mit weniger Gläubigeranfechtungen zu rechnen, wenn die Restbank weiterhin genügend kapitalisiert sei (Schlussbericht, S. 41). Diese Anfechtungsgefahr ist durch die Änderung von Art. 32 Abs. 2bis BankG nun aber ausgeschaltet worden. Damit entfällt die Notwendigkeit für einen derartigen Automatismus.

Darüber hinaus würde eine solche zwingende Verknüpfung der Wandlung und Herauslösung der Brückenbank die für die FINMA notwendige Flexibilität im Umgang mit Bankenkrisen vermindern. Andere Konzepte, wie etwa der international diskutierte Bail-in, würden damit ausgeschlossen. Zweckmässig und notwendig ist im Zusammenhang mit der Verhinderung einer massiven Krise eine offene Formulierung, welche auch andere Massnahmen erlaubt. Schliesslich wäre ein solcher Automatismus mit der gesetzlichen Regel von Art. 25 BankG nicht vereinbar, wonach die FINMA bei drohender Insolvenz die notwendigen Massnahmen prüft und dem betroffenen Institut auch eine angemessene Frist zur Behebung ansetzen muss.

Die vorgeschlagene Regelung würde dazu führen, dass eine Grossbank nach Wandlung des tiefauslösenden Wandlungskapitals (bei 5% Eigenkapital) wieder mit 11% international gut kapitalisiert wäre und trotzdem ohne Berücksichtigung der Gesamtsituation in den Konkurs getrieben würde. Dies kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, da eine solche Entwicklung mit einer grossen Wertvernichtung verbunden wäre und zu sehr hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen würde.

Tiefwandelndes Wandlungskapital würde zu einem eigentlichen Liquidationsinstrument. Dessen Zweck ist grundsätzlich die Sanierung der Gesamtbank und nicht deren Abwicklung. Es bildet entgegen den Ausführungen in der Botschaft auch keinen „internalisierten Restrukturierungs-Fonds“, erhält die Bank mit der Wandlung doch keine zusätzlichen flüssigen Mittel wie bei einer Kapitalerhöhung.

Der Automatismus wird mit der genügenden Kapitalausstattung der Brückenbank begründet. Dabei ergibt sich die Kapitalisierung der Brückenbank ausschliesslich aus dem Überhang von übertragenen Aktiven gegenüber übertragenen Passiven.

10. Zeitliche Einführung

Für den Nachweis der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen sind bei den betroffenen Banken umfassende Arbeiten und möglicherweise auch substanzielle Investitionen notwendig. Dafür ist ein angemessener Zeitraum vorzusehen. Wir beantragen deshalb, dass die Verordnung den Banken eine Frist für den Nachweis der Umsetzbarkeit des Notfallplans von mindestens drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes einräumt.

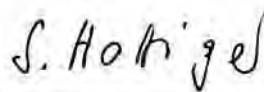
Wir stehen jederzeit gerne zur Erläuterung unserer Vorschläge und Anliegen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

UBS AG



Markus Ronner
TBTF Program Manager



Steve Hottiger
Head Group Governmental Affairs

Beilagen: - Kommentierung BankV-Entwurf
 - Kommentierung ERV-Entwurf

Kommentierung BankV-Entwurf vom 5. Dezember 2011

Einschätzung und Kommentierung des Entwurfes der BankV vom 5. Dezember 2011 durch die SBVg und die beiden Grossbanken. Weitere Kommentare sind ausdrücklich vorbehalten.

Wichtigste Kernpunkte der Einschätzung der Banken sind:

- Der BankV-Entwurf sieht in zentralen Bereichen **strengere Anforderungen** vor als von der Expertenkommission und grösstenteils vom Parlament beschlossen. Der BankV-Entwurf **muss auf diesen Kompromiss zurückgeführt** werden.
- Der Gesetzgeber hat in Art. 10 Abs. 3 BankG angeordnet, dass die FINMA **Erleichterungen** von der progressiven Komponente gewähren muss, sofern die Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland verbessert. Der Verordnungsentwurf stellt aber derart strenge Bedingungen auf, dass Erleichterungen realistisch kaum gewährt werden können. Das gilt es zu korrigieren.
- Das Bankengesetz fordert in Art. 9. Abs. 2 lit. b explizit keine eigentliche **Umsetzung der in der Notfallplanung** enthaltenen Massnahmen, sondern lediglich die Planung derselben. Art. 21 BankV-Entwurf und andere Stellen des Entwurfs fordern oder implizieren, dass Massnahmen gesetzeswidrig vor dem Eintritt einer drohenden Insolvenz umgesetzt werden sollen. Dies ist abzulehnen und zu korrigieren.
- Die Regelung betreffend **Erstellung, Prüfung und gegebenenfalls Nachbesserung des Notfallplans** (siehe Art. 21b) ist problematisch und missachtet sowohl das Verhältnismässigkeitsprinzip als auch den Verlauf der Gesetzgebung. Dies ist zu korrigieren.
- Es ist eine **Übergangsfrist für die Vorlage der Pläne** und nicht nur für die Umsetzung der darin vorgesehenen Massnahmen zu gewähren (Art. 62c).
- Die **Auslösung der Notfallplanung** ist sachlich mangelhaft geregelt: Ein Automatismus zwischen Wandlung der Low-triggering CoCos und der Sanierung (Art. 21c) ist nicht gesetzeskonform und ist abzulehnen; ausserdem müssen die Banken in der Wahl der Methoden für die Sicherstellung der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen frei sein, nebst der Übertragung auf einen anderen Rechtsträger muss z.B. auch ein Bail-in möglich sein.

16. Januar 2012

BankV-Entwurf vom 5. Dezember 2011 (mit Kommentaren SBVg/UBS/CS in rot)	Kommentare
<p>Art. 21 Notfallplan</p> <p>¹ Die systemrelevante Bank stellt sicher, dass ihre systemrelevanten Funktionen nach Artikel 8 des Gesetzes im Fall drohender Insolvenz unabhängig von den übrigen Teilen der Bank ohne Unterbrechung weitergeführt werden können. Sie trifft regelt die notwendigen Vorkehrungen und hält diese in einem Notfallplan fest.</p> <p>² Der Notfallplan nennt die Massnahmen, welche die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz sicherstellen. Die Massnahmen sind sofort umzusetzen, soweit die Bank im Notfallplan nicht nachweist, dass sie im Fall drohender Insolvenz umgehend umgesetzt werden können.</p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Das Bankgesetz fordert in Art. 9 Abs. 2 lit. d explizit keine eigentliche Umsetzung der in der Notfallplanung enthaltenen Massnahmen, sondern lediglich die Planung derselben. Die Formulierung von Art. 21 Abs. 1 E-BankVO impliziert jedoch, dass Massnahmen des Notfallplanes bereits umgesetzt werden müssen. Dies ist gesetzeswidrig, wie auch die Aussagen im Erläuterungsbericht (S. 10 f.), soweit diese darauf abzielen, dass die im Notfallplan vorgesehenen Massnahmen (oder andere Änderungen der Organisationsstruktur) bereits heute <i>umgesetzt</i> werden müssen.</p> <p>Insbesondere hat sich der Gesetzgeber bewusst gegen ein Trennbankensystem ausgesprochen. Die getroffene Lösung besteht vielmehr darin, eine genügende Notfallplanung zu verlangen, die aufzeigt, welche Massnahmen im Fall drohender Insolvenz ergriffen werden können, und dass diese (noch nicht ergriffenen) Massnahmen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit auch effektiv umsetzbar sind. Es wäre deshalb nicht gesetzeskonform, wenn der Verordnungsgeber indirekt über die Ansteckungsgefahr in der Universalbank die Anforderungen an den Notfallplan so erhöhen würde, dass den Grossbanken faktisch nur die vorgängige Trennung von Geschäftsbereichen übrig bleibt.</p> <p>Abs. 1: Mit Verweis auf Art. 8 BankG wird der Link zu den "für die schweizerische Volkswirtschaft" systemrelevanten Funktionen gemacht. Der Erläuterungsbericht sagt klar, dass "Gegenstand des Notfallplans nur die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz sind" (S. 10).</p> <p>Abs. 2, 1. Teil: Wir nehmen zustimmend zur Kenntnis, dass nun im Zusammenhang mit der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz ein Methodenpluralismus in Bezug auf die Wahl der Massnahmen anerkannt wird (siehe Erläuterungsbericht S. 10, Ziff. 5.2.1, erster Absatz). Allerdings ist dieses – richtige – Konzept dann auch andernorts zu reflektieren, insb. in Art. 21c E-BankVO. Siehe Kommentare dazu.</p> <p>Abs. 2, 2. Teil: Diese Norm widerspricht dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 lit. d BankG ("... dass diese umgehend umgesetzt werden kann..."). Sie darf <i>nicht</i> dazu dienen, dass die FINMA die Umsetzung von Massnahmen <i>vor</i> der drohenden Insolvenz anordnen kann. Deshalb muss der 2. Teil des Abs. 2 entweder gestrichen oder geändert werden.</p>

³ Die systemrelevante Bank hat der FINMA anhand eines aktualisierten Notfallplans nachzuweisen, dass sie nach der allgemeinen Erfahrung und dem aktuellen Wissensstand in der Lage ist, ihren Pflichten nach Absatz 1 erster Satz nachzukommen:

- a. jährlich bis zum Ende des zweiten Quartals;
- b. wenn Veränderungen eine Überarbeitung notwendig machen; und
- c. auf Verlangen der FINMA.

Art. 21a Prüfung des Notfallplans

Die FINMA beurteilt die Wirksamkeit ~~und die nach Artikel 21 Absatz 2 erfolgte Umsetzung~~ der im Notfallplan genannten Massnahmen im Hinblick auf eine drohende Insolvenz der Bank. Sie prüft namentlich, ob:

- a. unter Berücksichtigung von Zeitverhältnissen, Aufwand, rechtlichen Hindernissen und erforderlichen Mitteln die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen in der Schweiz technisch und organisatorisch sichergestellt ist;
- b. die rechtlichen ~~und wirtschaftlichen~~ Beziehungen in Bezug auf die systemrelevanten Funktionen innerhalb der Finanzgruppe, wie insbesondere konzerninterne Garantien und Finanzierungen, sowie mit Kunden und anderen Drittparteien so ausgestaltet sind, dass sie der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen bei drohender Insolvenz der Bank nicht entgegenstehen;
- c. die Kapital- und Liquiditätsplanung für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität zur Umsetzung des Notfallplans vorsieht;
- d. für die Operabilität der systemrelevanten Funktionen geeignete Prozesse und die dafür

Allgemeine Kommentare: Art. 21a ist auf die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz zu konzentrieren und darf die übrigen Teile, Struktur und Organisation der Bank nicht betreffen. Es geht nicht um die Verbesserung der allgemeinen Abwicklungsfähigkeit der Gesamtbank, wie dies noch in Art. 10a Abs. 2 des Vernehmlassungsentwurfs des BankG vorgesehen war, im Gesetz nun aber nicht mehr enthalten ist.

Die einzelnen Bedingungen müssen auch tatsächlich durch die Bank erfüllbar sein; sonst hat Art. 21a die Wirkung, dass ein funktionierender Notfallplan gar nicht nachgewiesen werden kann.

Lit. b: Der Erläuterungsbericht stipuliert die Pflicht zur standardisierten Übertragbarkeit von Verträgen (S. 12). Das ist unrealistisch: Gegenparteien werden oft abweichende Meinungen vertreten und Unterschiede unter den diversen Rechtsordnungen können kaum (vollständig) ausgeräumt werden. Diese Bestimmung ist ausserdem obsolet, weil wie auch im Erläuterungsbericht erwähnt (S. 12) die FINMA nach Art. 30 BankG zur Sicherstellung der Weiterführung von Bankdienstleistungen bereits hoheitlich in bestehende Vertragsverhältnisse eingreifen kann.

Lit. c: Die Liquiditätsplanung der Banken setzt voraus, dass die bestehenden Instrumente der Liquiditätsversorgung (z.B. Bereitstellung von Liquidität durch SNB) funktionieren.

Lit. d: Es ist klarzustellen, dass dies nur für den Fall drohender Insolvenz gilt. Vgl. allgemeiner Kommentar zu Art. 21 betr. *Planung* und nicht *Umsetzung* der Massnahmen der Notfallplanung.

<p>notwendige Infrastruktur vorgesehen sind und der Zugriff auf die erforderlichen Ressourcen <u>im Fall drohender Insolvenz der Bank jederzeit unabhängig von den übrigen Teilen der Bank</u> gewährleistet ist;</p> <p>e. für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen inklusive der Führungs- und Kontrollfunktionen die notwendigen personellen Ressourcen bereitgestellt <u>werden können sind</u>;</p> <p>f. die <u>für die Weiterführung der mit</u> systemrelevanten Funktionen <u>wesentlichen und notwendigen zusammenhängenden</u> Verträge innerhalb der Finanzgruppe, wie insbesondere konzerninterne Garantien und Finanzierungen, sowie mit Kunden und übrigen Drittparteien,⁷ mit den dazugehörigen Geschäftsunterlagen vollständig erfasst <u>sind</u> und <u>die Liste regelmässig laufend</u> aktualisiert <u>wird werden</u>;</p> <p><u>g. — der Notfallplan eine Risikobeurteilung enthält, welche voraussehbare Massnahmen ausländischer Behörden oder Gerichte mitberücksichtigt.</u></p>	<p>Des Weiteren kann es nicht Aufgabe der teilnehmenden Banken sein, das Ansteckungsrisiko von Zahlungs- und Effektenabwicklungssystemen zu verringern (so offenbar der Erläuterungsbericht auf S. 12) – dies ist Aufgabe des jeweiligen Systembetreibers und der SNB im Rahmen der Systemüberwachung gemäss NBG.</p> <p>Lit. e: Es muss sichergestellt werden, dass diese Norm nicht fordert, dass alle Ressourcen bereits heute auf Reserve bereit gestellt werden müssen (z.B. Anstellung von Angestellten im Hinblick auf die Umsetzung des Notfallplans). Vielmehr geht es um die heutige Bezeichnung der entsprechenden Personen zur Verfügbarkeit in der Krise.</p> <p>Lit. f: Die Formulierung "mit ... zusammenhängenden Verträge" scheint zu weitgehend zu sein. Es kann nicht um ein Inventar <i>sämtlicher</i> Verträge gehen, sondern es kann sich nur um bedeutende und für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen entscheidende Verträge handeln.</p> <p>Lit. g: Eine solche Risikoabschätzung kann nicht Bestandteil der Nachweispflicht sein. Über die Anerkennung und Vollstreckbarkeit im Ausland kann keine zuverlässige Prognose gemacht werden. Der geforderte Nachweis kann gar nicht erbracht werden, zumal Massnahmen ausländischer Behörden auch in gewissem Masse von deren Ermessen abhängt.</p>
<p>Art. 21b Mängelbehebung und Anordnung von Massnahmen</p> <p>¹ Genügt der Notfallplan den Anforderungen an den Nachweis zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz nicht, so setzt die FINMA der Bank eine angemessene Frist zur Behebung der festgestellten Mängel. <u>Die FINMA kann dabei konkrete Vorgaben machen.</u></p> <p>² Behebt die Bank die Mängel nicht innert der angesetzten Frist, setzt ihr die FINMA eine Nachfrist. Werden die Mängel auch innerhalb dieser Nachfrist nicht behoben, kann die FINMA <u>eine Ersatzvornahme</u></p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Die Kommentare der Banken wurden nicht übernommen. Die Formulierung dieses Artikels ist weiterhin höchst problematisch und missachtet das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie die Tatsache, dass der vom Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Massnahmenkatalog nicht mehr aufgenommen wurde. Auf diesen Massnahmenkatalog wurde explizit verzichtet, er kann nun nicht durch die Hintertür eingeführt werden.</p>

<p>anordnen, insbesondere folgende Massnahmen anordnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a.—Bildung eines unabhängigen Rechtsträgers in der Schweiz, an den die systemrelevanten Funktionen übertragen werden können; b.—Anpassungen der rechtlichen und operativen Struktur der Bank, so dass die systemrelevanten Funktionen kurzfristig ausgegliedert werden können; c. Auslagerung der für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen erforderlichen Infrastruktur und Dienstleistungen in eine zentral geführte Gesellschaft innerhalb der Finanzgruppe oder in eine Einheit ausserhalb der Finanzgruppe. 	
<p>Art. 21c Auslösung des Notfallplans</p> <p>¹ Liegen die Voraussetzungen nach Artikel 25 Absatz 1 des Gesetzes vor, prüft die FINMA die Notwendigkeit einer Sanierung nach dem elften Abschnitt des Gesetzes und ordnet im Sanierungsplan, aufbauend auf dem Notfallplan, die notwendigen von Massnahmen, insbesondere zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen an.</p> <p>² Eine systemrelevante Bank erfüllt die Eigenmittelvorschriften im Sinne von Artikel 25 Absatz 4 des Bankengesetzes nicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> a.— wenn die Wandlung oder der Forderungsverzicht nach Artikel 123g Absatz 2 ERV auszulösen ist; oder b. im Falle von Artikel 33 Absatz 5 ERV. 	<p>Abs. 1: Die geforderte Bezugnahme auf Art. 25 BankG wurde aufgenommen. Die scheinbar zwingende Anordnung der Sanierung ist abzulehnen; es kann auch andere Möglichkeiten zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen vor der Sanierung geben, z.B. Wandlung oder Write-Down von Kapitalinstrumenten, inkl. PONV Trigger durch FINMA.</p> <p>Abs. 2: Ein Automatismus zwischen Verknüpfung der Prüfung und Auslösung der Notfallplanung mit der Ausübung von tief wandelnden CoCos oder Instrumenten mit gleicher Wirkung ist strikt abzulehnen: Wenn die CoCos der progressiven Komponente im Umfang von 6% der risikogewichteten Aktiven bei einer Schwelle von 5% gewandelt werden, verfügt die Bank grundsätzlich wieder über eine über den internationalen Standard hinausgehende Kapitalisierung von 10% bis 11%. Ein solcher Automatismus würde der FINMA und der Bank die Flexibilität zur Bewältigung der Krise nehmen. Auch gemäss Erläuterungsbericht (S. 14) kann die FINMA von der Umsetzung des Notfallplans absehen, wenn "äquivalente Massnahmen zur Sicherstellung der systemrelevanten Massnahmen getroffen wurden". Die vom Financial Stability Board kürzlich verabschiedeten "Key Attributes of Effective Resolution Regimes" verlangen, dass Bail-in als Alternative für die Sanierung einer Bank vorgesehen wird. Das revidierte Bankengesetz hat die Grundlagen zur Anwendung des Bail-in Konzepts geschaffen, diese soll nun nicht über eine zu enge Fassung der</p>

	<p>Bankenverordnung ausgeschlossen werden. Abs. 2 sollte daher gestrichen werden.</p> <p>Der vorgeschlagene Automatismus ist ausserdem nicht gesetzeskonform, da Art. 25 Abs. 1 BankG ausdrücklich die Ansetzung einer Frist durch die FINMA verlangt.</p> <p>Zudem ist unklar, inwiefern das durch die Wandlung oder den Forderungsverzicht "geschaffene Kapital" zur Umsetzung des Notfallplans und der Sanierung oder geordneten Abwicklung der Restbank herangezogen werden kann, wie dies der Erläuterungsbericht festhält (S. 14).</p>
<p>Art. 22 Stabilisierungs- und Abwicklungsplan</p> <p>¹ Die systemrelevante Bank hat einen Der Stabilisierungsplan (Recoveryplan) <u>zu erstellen und der FINMA einzureichen. Dieser</u> dient der <u>Krisenbekämpfung bzw.</u> Vorbereitung einer Stabilisierung der systemrelevanten Bank mit dem Ziel ihrer Fortführung <u>durch Massnahmen der Bank</u> ausserhalb von staatlichen Eingriffen. Er ist von der systemrelevanten Bank der FINMA einzureichen. Diese überprüft und genehmigt ihn, sofern die Bank darin Möglichkeiten einer nachhaltigen Stabilisierung für den Fall einer Krise aufzeigt.</p> <p>² Der Abwicklungsplan (Resolutionplan) dient der Vorbereitung einer Sanierung oder Liquidation der Bank auf Anordnung der FINMA. Er wird von der FINMA erstellt. Die systemrelevante Bank hat ihr die dafür erforderlichen Informationen einzureichen.</p> <p>³ Stabilisierungs- und Abwicklungsplan haben die Vorgaben ausländischer Aufsichtsbehörden und Zentralbanken über die Stabilisierung, Sanierung und Liquidation zu berücksichtigen.</p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Weder der Stabilisierungs- noch der Abwicklungsplan sind im Gesetz vorgesehen. Ebenso wenig gibt der Verweis auf internationale Standards in Art. 9 Abs. 1 BankG dem Verordnungsgeber bzw. der FINMA die Kompetenz, die Einhaltung gesetzlich nicht vorgeschriebener Vorgaben zu verlangen bzw. hoheitlich durchzusetzen (so aber der Erläuterungsbericht, S. 14). Dementsprechend kann es sich hier nur um ein Instrumentarium handeln, mittels welchem aufgezeigt wird, wie (i) die Bank eine Krisensituation vor einer drohenden Insolvenz bekämpfen will und (ii) wie sich die Bank und FINMA die Sanierung der Bank vorstellen können. Es können aber keine direkten Rechtswirkungen aus oder Massnahmen im Zusammenhang mit dem Plan abgeleitet werden oder verbunden sein.</p> <p>Abs. 1: Der Recoveryplan betrifft Massnahmen der Bank selbst für eine Krisensituation, aber vor einer drohenden Insolvenz nach Art. 25 ff. BankG. Es handelt sich entsprechend um Massnahmen, welche <i>die Bank selbst</i> zur Krisenbewältigung <i>unternehmen könnte</i>, in Abstimmung mit dem Regulator, aber ohne inhaltliche Vorgaben oder direkte Eingriffe desselben. Es ist deshalb auch keine Genehmigung durch die FINMA erforderlich.</p> <p>Abs. 2: Es ist in jedem Fall abzulehnen, dass gestützt auf einen Resolutionplan bereits Eingriffe in die bestehende Konzernstruktur ausserhalb eines Krisenfalls unternommen werden können. Hierfür gäbe es auch keine gesetzliche Grundlage.</p> <p>Abs. 3: In Art. 22 wird nicht geregelt was passiert, wenn ein Konflikt zwischen den Regulatoren entsteht. Es ist die Pflicht der Regulatoren, sich abzustimmen (vgl. FSB Dokument "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions", S. 18). Generell sind die Pflichten des Regulators im vorliegenden Zusammenhang praktisch nicht ausgeführt. Dies müsste hier auch noch aufgenommen werden.</p> <p>Zudem ist diese Bestimmung sehr offen formuliert und eröffnet der FINMA einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung des Stabilisierungs- und Abwicklungsplans. Diese Norm</p>

<p>⁴ Die systemrelevante Bank reicht der FINMA den Stabilisierungsplan und die für den Abwicklungsplan erforderlichen Informationen ein:</p> <ol style="list-style-type: none"> jährlich bis zum Ende des zweiten Quartals; wenn Veränderungen eine Überarbeitung notwendig machen; und auf Verlangen der FINMA. <p>⁵ Die systemrelevante Bank beschreibt zugleich, welche der in Artikel 22b aufgeführten Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland sie vorbereitet oder bereits umgesetzt hat.</p>	<p>erfüllt die Anforderungen an die Rechtssicherheit nicht, da nicht klar ist, welche Anforderungen schliesslich erfüllt werden müssen. Abs. 3 sollte entsprechend eingeschränkt werden, so dass Transparenz bezüglich der von der FINMA anerkannten ausländischen Standards besteht.</p> <p>Abs. 5: Der Verweis auf Art. 22b ist zu streichen, weil die Bank auch andere Massnahmen vornehmen kann als die in Art. 22b aufgeführten (siehe Art. 22b: "insbesondere").</p>
<p>Art. 22a Erleichterungen auf der progressiven Eigenmittelkomponente</p> <p>¹ Die FINMA gewährt Erleichterungen auf der progressiven Komponente nach Artikel 123g ERV, soweit die systemrelevante Bank mit Massnahmen nach Artikel 22b ihre Sanier- und Liquidierbarkeit der system-relevanten Bank im In- und Ausland mit hoher Wahrscheinlichkeit verbessert wurde bzw. wird. Die FINMA kann berücksichtigt dabei die erfolgte Umsetzung dieser neben geplanten auch bereits umgesetzte Massnahmen berücksichtigen.</p> <p>² Für die Erfüllung der Anforderungen von Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d des Gesetzes werden keine Erleichterungen gewährt.</p>	<p>Abs. 1: Es gibt keine Grundlage für die Verknüpfung mit dem Massnahmenkatalog gemäss Art. 22b; dort wird ja nun auch richtigerweise das Wort "insbesondere" verwendet. Der Verweis auf Art. 22b ist unnötig. Erleichterungen werden gemäss Art. 10 Abs. 3 des Gesetzes gewährt, wenn die Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland über die Notfallplanung hinaus verbessert. Die Massnahmen können ja auch in der Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen bestehen.</p> <p>Gemäss Erläuterungsbericht (S. 15/16) kommt der FINMA kein Ermessen zu, aber ein "Einschätzungsspielraum". Dies gilt auch in Bezug auf die Aussage im Erläuterungsbericht (S. 15), dass die Abschlüsse die Umsetzung des Notfallplans nicht gefährden dürfen. Erleichterungen gemäss Art. 22a E-BankVO sind grundsätzlich unabhängig von der Umsetzung des Notfallplans. Zudem darf das nicht heissen, dass anstelle einer möglichst objektiven Betrachtung das subjektive Empfinden der FINMA massgebend sein soll. Der Massstab "mit hoher Wahrscheinlichkeit" ist äusserst subjektiv und nicht justiziabel und ist daher zu streichen.</p> <p>Es ist unklar, warum der zweite Satz eine "Kann"-Bestimmung ist.</p> <p>Abs. 2: Umgekehrt müssen aber Erleichterungen gewährt werden bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geplanten Massnahmen, welche über die Anforderungen von Art. 9 Abs. 2 lit. c BankG hinausgehen; - geplante Massnahmen für die internationale Resolvability; - externe Faktoren wie verbesserte Gesetzgebung, Marktinfrastruktur etc.

Art. 22b Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit

Massnahmen zur Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit der Bank können insbesondere umfassen:

- a. Strukturelle Verbesserungen und Entflechtungen durch:
1. Ausrichtung der Rechtsstruktur nach Geschäftseinheiten („business-aligned legal entities“);
 2. Bildung rechtlich selbständiger Dienstleistungseinheiten;
 - ~~3. Eliminierung oder Verminderung faktischer Beistandszwänge, insbesondere durch eine unabhängige Ausgestaltung der Führungsstruktur;~~
 4. Reduktion von geografischen oder bilanziellen Asymmetrien.;
 5. Reduktion von Ansteckungseffekten, wie z.B. durch Abwicklung von Derivatgeschäften über eine unabhängige zentrale Gegenpartei;
 6. Verbesserungen von Kontrollsystemen (Risikoüberwachung und -kontrolle).
- b. Finanzielle Entflechtungen zur Begrenzung der Ansteckungsrisiken durch:
1. Reduktion der Kapitalbeteiligungen zwischen den juristischen Einheiten (horizontal);

Allgemeiner Kommentar: Es ist sehr zu begrüßen, dass das "insbesondere" aufgenommen wurde.

Es war der Wille des Gesetzgebers, dass Erleichterungen unter der progressiven Komponente realistischerweise gewährt werden können und gewährt werden sollen. Angesichts der Tatsache, dass die Bedingungen betreffend Verbesserung der Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland äusserst streng sind, ist unsicher, ob Erleichterungen auch wirklich gewährt werden können.

Lit. a-c: Erleichterungen werden gemäss Art. 10 Abs. 3 BankG gewährt, wenn die Bank ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland über die Notfallplanung hinaus verbessert. Dies beinhaltet laut Expertenkommission auch die Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (vgl. Schlussbericht S. 27/44). Art. 22b konzentriert sich dagegen auf die blosse Erleichterung der Abwicklungsfähigkeit der Bank und ist auf die Auflösung des integrierten Geschäftsmodells und des Konzerns ausgerichtet. Der Katalog möglicher Massnahmen geht aber weiter und darf Massnahmen enthalten, welche neben der Liquidierbarkeit auch die Sanierbarkeit der Bank verbessern (z.B. Verbesserung des Risikosystems, Abwicklung von Derivatgeschäften über zentrale Gegenparteien etc.).

Lit. a, Ziff. 3: Der faktische Beistandszwang wurde von der EBK eingeführt und steht im Gesetz (Art. 3c Abs. 1 lit. c BankG). Daher kann dieser nicht von den Banken selbst eliminiert werden. Tatsache ist ferner, dass sich diese faktischen Unterstützungspflichten aus dem Marktauftritt und nicht aus der Führungsstruktur ergeben. Eine Dezentralisierung der Führungsstruktur würde faktisch bedeuten, die Organisationsstruktur zu ändern (Abschaffung der Konzernstruktur); eine solche Massnahme wurde aber von der Expertenkommission explizit abgelehnt (siehe Schlussbericht, S.48/49).

<ol style="list-style-type: none"> 2. Beschränkung der unbesicherten Kredit- und Garantiegewährung innerhalb der Finanzgruppe (horizontal): 3. Reduktion der Ansteckungsrisiken, inner- und ausserhalb der Finanzgruppe; 4. Schaffung einer Anreizstruktur zu möglichst marktnaher konzerninterner Finanzierung. <p>c. Operative Entflechtung zur Sicherung von Daten und zur Weiterführung wichtiger betrieblicher Dienstleistungen durch:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Substituierbarkeit und Gewährleistung des Zugriffs auf und des Einsatzes von Datenbeständen, Datenbanken und Informatikmitteln, 2. Separierbarkeit wesentlicher Funktionen oder deren nachhaltige Auslagerung, 3. Zugang zu und Weiternutzung von für den Geschäftsbetrieb wesentlichen Systemen. 	<p>Lit. b, Ziff. 3: In dieser Absolutheit ist dies weder realisierbar noch realistisch. Was machbar ist, ist bereits durch die anderen Massnahmen abgedeckt.</p>
<p>Art. 62c Übergangsbestimmung der Änderung vom...</p> <p>Die FINMA kann systemrelevanten Banken für die erstmalige Umsetzung von Massnahmen des Notfall-, Stabilisierungs- und Abwicklungsplans in begründeten Fällen angemessene Fristen einräumen.</p> <p><u>Der Notfallplan und der Stabilisierungsplan sind bis spätestens 18 Monate nach Inkrafttreten dieser Verordnung der FINMA vorzulegen.</u></p>	<p>Der Abwicklungsplan wird von der FINMA erstellt, deshalb muss hierzu keine Übergangsbestimmung in die Verordnung aufgenommen werden.</p> <p>Es muss klargestellt werden, dass es sich nicht um die <i>Umsetzung</i>, sondern um die <i>Erstellung</i> des Notfall- und Stabilisierungsplans handelt (vgl. Kommentare zu Art. 21).</p> <p>Die Übergangsfrist ist nicht nur "in begründeten Fällen", d.h. auf Antrag, zu gewähren, sondern im Interesse der Rechtssicherheit generell und mit einer vorbestimmten Frist. Dies umso mehr, als den Grossbanken signalisiert wurde, dass vor Ende 2012 gar nicht mit einer endgültigen Definition der systemrelevanten Funktionen zu rechnen ist. Ohne diese Definition kann der Notfallplan nicht erstellt werden.</p>

Kommentierung ERV-Entwurf vom 5. Dezember 2011

Einschätzung und Kommentierung des Entwurfes der ERV vom 5. Dezember 2011 durch die SBVg und die beiden Grossbanken. Weitere Kommentare sind ausdrücklich vorbehalten.

Wichtigste Kernpunkte der Einschätzung der Banken sind:

- Der ERV-Entwurf sieht in zentralen Bereichen **strengere Anforderungen** vor als von der **Expertenkommission** und grösstenteils vom **Parlament** beschlossen. Der ERV-Entwurf **muss auf diesen Kompromiss zurückgeführt** werden.
- Die im politischen Prozess erzielte Einigung, dass die **Anforderung auf Stufe systemrelevantes Einzelinstitut** nicht dazu führen darf, dass dadurch das jeweils anwendbare Erfordernis auf Stufe Finanzgruppe überschritten wird, muss explizit in die Verordnung aufgenommen werden (Art. 123b).
- Die politische Zusage, dass die bisher von der FINMA erlassenen **Regeln betreffend die Finanzierung von Finanzgruppen mit zentraler Tresorerie** (sog. "G-10 Relief", "Central Treasury"-Konzept betr. Klumpenrisiken, und "50/50-Lösung") weitergelten sollen, muss explizit in der ERV verankert und soll nicht nur im Erläuterungsbericht (S. 18) erwähnt werden. Diese Regeln sind nicht Erleichterungen im Sinne der Regelung von Art. 123b ERV, sondern eigenständige, von der FINMA zu gewährende Regeln.
- Der ERV-Entwurf sieht ohne Begründung eine Umstellung der **Kalibrierung der progressiven Komponente** von der Bilanzgrösse auf das Gesamtengagement vor. Sofern diese Umstellung vorgenommen würde, müsste die Überführung der bisher auf der Höhe der Bilanzsumme vorgenommenen Kalibrierung auf die neue Grundlage für die Grossbanken neutral erfolgen. Ansonsten muss wieder auf die Kalibrierung gemäss der Expertenkommission zurückgegangen werden.
- Die Einführung der **Leverage Ratio** für die Grossbanken zum jetzigen Zeitpunkt erfolgt zu früh - gleich wie für die anderen Banken und wie in Basel III vorgesehen, soll die Leverage Ratio auch für die Grossbanken erst 2016 eingeführt werden. Würde sie dennoch bereits jetzt eingeführt, müsste die Berechnung wiederholt werden – die vorgeschlagene Kalibrierung missachtet die Vorgaben der Expertenkommission und der Zusage des Bundesrates, dass die Anforderungen an die Leverage Ratio im Normalfall leicht unter den risikogewichteten Anforderungen liegen sollen.
- In Bezug auf **Klumpenrisiken** gehen die vorgesehenen Sondervorschriften für systemrelevante Institute unverhältnismässig weit (v.a. Berechnung auf Basis CET1 anstatt Total Capital). Für Grossbanken sollten dieselben Regeln gelten wie für nicht-systemrelevante Institute.

16. Januar 2012

ERV-Entwurf vom 5. Dezember 2011 (mit Kommentaren SBVg/UBS/CS in rot)	Kommentare
<p>Art. 33 Abs.5</p> <p>Unterschreitet eine Bank die Mindestanforderungen nach den Absätzen 1 bis 4, so gilt dies als Nichterfüllung der Eigenmittelvorschriften im Sinne von Artikel 25 Absatz 1 des Gesetzes.</p>	<p>Genereller Kommentar: Der Vollständigkeit halber soll hier erwähnt sein, dass die in Art. 25 Abs. 1 BankG vorgeschriebene Ansetzung einer Frist durch die FINMA eine separate Bedingung darstellt, die zusätzlich erfüllt werden muss, um in den Anwendungsbereich der Art. 26 ff. BankG zu gelangen. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass das Unterschreiten individuell angesetzter Interventions-schwellen nicht gleichzusetzen ist mit einer Verletzung von Eigenmittelvorschriften gemäss Art. 25 Abs. 1 BankG, sondern lediglich eine intensivierete Aufsichtstätigkeit der FINMA zur Folge hat.</p>
<p>5. Titel Besondere Anforderungen für systemrelevante Banken</p>	
<p>1. Kapitel Allgemeine Bestimmungen</p>	
<p>Art. 123a Grundsatz</p> <p>Neben den für alle Banken geltenden Anforderungen an die Eigenmittel und die Risikoverteilung nach dem 3. und 4. Titel dieser Verordnung gelten für systemrelevante Banken zusätzlich die besonderen Anforderungen dieses Titels.</p>	
<p>Art. 123b Finanzgruppe und Einzelinstitut ¹ Systemrelevante Banken haben die besonderen Anforderungen an die Eigenmittel auf den-Stufen Finanzgruppe und systemrelevantem Einzelinstitut zu erfüllen. <u>Die Anforderungen auf Stufe systemrelevantem Einzelinstitut folgen den gleichen Regeln. Die Anforderung auf Stufe systemrelevantes Einzelinstitut darf nicht dazu führen, dass dadurch das jeweils anwendbare Erfordernis auf Stufe Finanzgruppe überschritten wird.</u></p>	<p>Genereller Kommentar: Es fehlt eine Definition des "systemrelevanten Einzelinstituts". Systemrelevante Einzelinstitute sind Banken, welche über systemrelevante Funktionen in der Schweiz verfügen.</p> <p>Abs. 1: Klarstellung, dass die Anforderungen auf Stufe systemrelevantes Einzelinstitut nicht dazu führen dürfen, dass dadurch das jeweils anwendbare Erfordernis auf Stufe Finanzgruppe überschritten wird, muss aufgenommen werden.</p> <p>Bei der Regelung der Leverage Ratio muss klargestellt werden, dass diese im Einklang mit Basel III nur auf Stufe Finanzgruppe Anwendung findet. Sonst müsste dort ein neuer Artikel entsprechend Art. 123b eingeführt werden.</p>

² Die FINMA gewährt Erleichterungen auf Stufe Einzelinstitut, wenn

- a. sich als Folge der gewichteten oder ungewichteten Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut die Anforderungen auf Stufe Finanzgruppe erhöhen; und
- b. die Bank auf Stufe der Finanzgruppe die ihr zur Vermeidung der Erhöhung zumutbaren Massnahmen ergriffen hat.

³ Massnahmen, welche die Umsetzung einer konkreten Konzernstruktur oder Organisation vorschreiben, gelten als nicht zumutbar gemäss Absatz 2 Buchstabe b.

⁴ Änderungen ihrer Konzernstruktur oder ihrer Organisation berechtigen die Bank nur dann zu Erleichterungen, wenn gleichzeitig die Voraussetzungen nach Absatz 2 erfüllt sind.

⁵ Erleichterungen gemäss Absatz 2 können betreffen einzeln oder in Kombination insbesondere gewährt werden, indem: die Festlegung von tieferen Eigenmittelanforderungen für Einzelinstitute als die unter den Anforderungen für die-der Finanzgruppe festgelegt werden, wobei für systemrelevante Einzelinstitute die Eigenmittel mindestens 14 Prozent der risikogewichteten Positionen betragen müssen;.

^{5bis} Unabhängig von den gemäss Absatz 2 gewährten Erleichterungen gelten die Regeln betreffend die Finanzierung von Finanzgruppen weiter, insbesondere in Bezug auf:

- a. die Behandlung der Beteiligungsabzüge reduziert werden;

Abs. 2, lit. b: Der Begriff der zumutbaren Massnahmen wird in der Verordnung nicht präzisiert, scheint aber in Ordnung zu sein, wenn diesbezüglich auf den Erläuterungsbericht zurückgegriffen wird. Dieser erwähnt das Beispiel der Verschiebung von Beteiligungen von einer Holding in eine Bank, welche keine Erleichterungen geben soll.

Abs. 5: Dies darf keine "kann"-Vorschrift sein. Bei Erfüllung der Voraussetzungen, die in Abs. 2 geregelt werden, sind Erleichterungen zu gewähren. Dies ist äusserst wichtig für die Sicherstellung des "Central Treasury"-Konzepts.

Da Art. 22a BankVO bzw. Art. 123g ERV keinen vollständigen Rabatt gewähren (1% Sockelsatz bleibt), ist die 14% Anforderung logisch korrekt.

Nota zu Abs. 5^{bis}: Der Erläuterungsbericht (S. 18) erwähnt die Weiterführung der "50/50"-Lösung, des "G-10 Relief" und des "Central Treasury"-Konzepts. Es gilt in dieser neuen Bestimmung klarzustellen, dass diese Regeln keine Erleichterungen im Sinne von Art. 123b ERV sind, sondern eigenständige Regeln für Finanzgruppen. Weiter ist festzuhalten, dass diese neue Bestimmung im Sinne der Äusserungen im Erläuterungsbericht und der damit verbundenen politischen Zusage zu interpretieren ist. Die FINMA hat gestützt auf Art. 103 ERV die entsprechenden detaillierten Regeln zu erlassen, so wie sie bereits heute gelten.

Abs. 5^{bis} lit. a: Gemäss Art. 32 E-ERV soll der Beteiligungsabzug nur aus dem CET1 abgezogen werden, während dieser Abzug gemäss geltender ERV (Art. 31 ERV) je zu 50% vom Kernkapital und vom ergänzenden Kapital abzuziehen ist. Dies gilt es für systemrelevante Finanzgruppen zu korrigieren.

<p>b. die <u>Reduktion oder Befreiung von</u> Anforderungen an die Kapitalunterlegung im konzerninternen Verhältnis <u>reduziert werden</u>; oder</p> <p>c. die <u>Erleichterung der</u> Konzernfinanzierung <u>erleichtert wird</u>.</p> <p>⁶ Die besonderen Anforderungen auf den Stufen Finanzgruppe und systemrelevantem Einzelinstitut sowie die <u>gewährten in Absatz 5 erwähnten</u> Erleichterungen sind <u>durch die FINMA in den Grundzügen</u> offenzulegen. <u>durch:</u></p> <p>a. die FINMA in den Grundzügen; und</p> <p>b. die betroffene Bank oder die Finanzgruppe im Rahmen ihrer ordentlichen Berichterstattung unter Angabe der um die Erleichterung bereinigten Kapitalquote.</p> <p>⁷ <u>Erleichterungen nach Absatz 5 sind unabhängig von allfälligen Erleichterungen nach Art. 10 Abs. 3 des Bankengesetzes zu gewähren.</u></p>	<p>Abs. 5^{bis} lit. b soll explizit die Weiterführung des "G-10 Relief" ermöglichen, d.h. die Befreiung von regulierten Gesellschaften in G-10 Ländern von der Kapitalunterlegung.</p> <p>Abs. 6: Nach Art. 10 Abs. 1 BankG orientiert die FINMA die Öffentlichkeit über die Grundzüge des Inhalts und die Einhaltung der Verfügungen. Der Verordnungsentwurf geht über diese Vorschrift hinaus, indem er die Offenlegung von spezifischen Vereinbarungen zwischen FINMA und den Banken vorsieht. Die parlamentarische Debatte zu diesem Thema hat klar gezeigt, dass das Parlament lediglich eine Offenlegung der Grundzüge wünscht (siehe Wortprotokolle). Die Formulierung im Entwurf würde den parlamentarischen Willen unterlaufen und ist deshalb zu streichen. Die Offenlegung von Einzelheiten ist zudem international unüblich, bringt keinen Erkenntnisgewinn, verletzt die legitimen Geschäftsgeheimnisinteressen der Banken und benachteiligt dadurch deren Wettbewerbsposition unnötig.</p> <p>Abs. 7 (neu): Es ist klarzustellen, dass Erleichterungen unabhängig von der Rabattierung unter der progressiven Komponente gewährt werden, d.h. dass Erleichterungen auch dann gewährt werden, wenn der Maximalsatz auf Gruppenebene – und damit gleichzeitig auch auf Ebene systemrelevantes Einzelinstitut – infolge Erleichterungen gemäss Art. 10 Abs. 3 BankG bzw. Art. 22a BankVO gesenkt wird.</p>
<p>2. Kapitel Anrechenbares <u>Wandlungskapital verlustabsorbierendes Fremdkapital</u></p>	
<p>Art. 123c Umschreibung und Ausgabe</p> <p>¹ Als <u>verlustabsorbierendes Fremdkapital</u> <u>Wandlungskapital</u> gilt <u>Wandlungsk</u>apital im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 13 des Bankengesetzes sowie <u>Kapital aus</u> Anleihen mit Forderungsverzicht gemäss Artikel 11 Absatz 2 des Bankengesetzes <u>sowie Instrumente mit gleicher Wirkung, daswelche</u> die Voraussetzungen nach diesem Kapitel <u>erfüllt erfüllen</u>.</p> <p>² <u>Wandlungskapital ist durch die Konzernobergesellschaft oder eine für diesen Zweck von Finanzgruppen und</u></p>	<p>Genereller Kommentar: Wandlungskapital ist bereits durch das Gesetz in Art. 11 Abs. 1 lit. b definiert. Für Gesetz und Verordnung sollten nicht unterschiedliche Definitionen verwendet werden. Der Begriff "verlustabsorbierendes Fremdkapital" könnte als Oberbegriff für Wandlungskapital im Sinne von Art. 13 BankG und andere verlustabsorbierende Finanzinstrumente verwendet werden.</p> <p>Abs. 1: Diese Aufstellung sollte nicht abschliessend sein. Mandatory Convertibles sollten weiterhin möglich sein, diese lassen sich auch unter den Begriff "Pflichtwandelanleihen" gemäss Art. 11 und 13 BankG subsumieren.</p> <p>Abs. 2: Die Formulierung im ersten Satz würde dazu führen, dass Instrumente mit verlustabsorbierender Wirkung (wie z.B. CoCos) nicht aus operativen Tochtergesellschaften ausgegeben werden könnten. Das wäre mit den BIS Vorschriften nicht vereinbar und es ist nicht klar, wieso verlust-</p>

<p>bankdominierten Finanzkonglomeraten speziell errichtete Gruppengesellschaft auszugeben. Erfolgt die Ausgabe von <u>verlustabsorbierendem Fremdkapital</u> <u>Wandlungskapital</u> auf Stufe Finanzgruppe, so haben, <u>soweit gemäss Artikel 123b erforderlich</u>, auch die zur Finanzgruppe gehörenden systemrelevanten Einzelinstitute <u>im gleichen Verhältnis entsprechend verlustabsorbierendes Fremdkapital</u> auszugeben.</p>	<p>absorbierendes Fremdkapital aus einer Zweckgesellschaft, jedoch nicht aus einer operativen Tochtergesellschaft ausgegeben werden können soll. Diese Bestimmung ist daher unbedingt ersatzlos zu streichen. Im zweiten Satz ist klarzustellen (wie im Erläuterungsbericht auf S. 19 erwähnt), dass es sich nicht um das genau gleiche Instrument handeln muss wie auf der oberen Stufe.</p> <p>Die zwingende Weitergabe an die systemrelevanten Einzelinstitute ist zu streichen, da es etliche Fälle gibt, in welchen die systemrelevanten Einzelinstitute bereits überkapitalisiert sind und das aufgenommene Kapital anderweitig im Konzern gebraucht wird. Basel verlangt lediglich die Weitergabe an operative Tochtergesellschaften.</p>
<p>Art. 123d Anrechenbarkeit</p> <p>¹ Wandlungskapital kann in dem Umfang angerechnet werden, in dem es beim Eintritt eines auslösenden Ereignisses («Trigger») einen Beitrag zur Verlusttragung leistet, indem:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. ein Forderungsverzicht eintritt; oder b. eine Wandlung in hartes Kernkapital der Bank erfolgt. <p>² Für die Genehmigung nach Artikel 11 Absatz 4 des Bankengesetzes <u>sind die Anforderungen an die Eigenmittel ist der Nachweis zu erbringen, dass die Wirkungen</u> gemäss Bankengesetz und seinen Ausführungsverordnungen <u>einzuhalten eintreten sowie die gesellschafts- und kapitalmarktrechtlichen Anforderungen erfüllt sind.</u></p> <p>³ Das Wandlungskapital muss vor der Wandlung mindestens die Voraussetzungen von Ergänzungskapital im Sinne von Artikel 27 dieser Verordnung erfüllen.</p>	<p>Genereller Kommentar: Der Erläuterungsbericht hält auf S. 19 fest, dass aufgrund der erhöhten Komplexität und in Ermangelung der internationalen Akzeptanz nur teilweise verlusttragende Instrumente nicht anerkannt werden können. Diese Haltung ist bedauerlich und ist nicht vom Verordnungstext gedeckt ("...in dem Umfang"). Solche Instrumente sind aus juristischer und ökonomischer Sicht nicht wesentlich komplexer als Instrumente mit voller Verlusttragfähigkeit. Dasselbe gilt für Instrumente mit einer "schrittweisen" Wandlung bzw. Forderungsverzicht, welche bei Erreichen eines Triggers jeweils im Umfang gewandelt / abgeschrieben werden, in welchem eine Kapitalunterdeckung besteht.</p> <p>Ebenso ist nicht ersichtlich, warum die Möglichkeit der Verbindung von Instrumenten mit Forderungsverzicht mit einem "upside"-Potential ausgeschlossen werden soll. Unseres Erachtens muss der Markt entscheiden, ob innerhalb der geltenden rechtlichen Schranken auch andere Formen der Beteiligung am "upside"-Potential als die Wandlung in Aktien oder die Kombination mit Warrants möglich sein werden. Eine frühzeitige (und unnötige) Beschränkung auf einzelne rechtliche Konzepte würde die Flexibilität der Grossbanken bei der Platzierung solchen Instrumente auch im Vergleich mit der ausländischen Konkurrenz erheblich einschränken.</p> <p>Abs. 2: Einzuhalten sind die Bestimmungen und Anforderungen an die Qualität für Eigenmittel. Die FINMA hat keine Kompetenz für die Beurteilung gesellschafts- oder kapitalmarktrechtlicher Anforderungen. Der Begriff "kapitalmarktrechtliche Anforderungen" ist überdies viel zu weit und würde z.B. auch Selling Restrictions umfassen.</p>

<p>3. Kapitel: Risikogewichtete Eigenmittelanforderungen</p>	
<p>Art. 123e Basisanforderung</p> <p>Systemrelevante Banken haben mit hartem Kernkapital dauernd eine Basisanforderung von 4.5 Prozent der risikogewichteten Positionen gemäss Artikel 33 Absatz 2 dieser Verordnung zu erfüllen.</p>	
<p>Art. 123f Eigenmittelpuffer</p> <p>¹ Systemrelevante Banken haben einen Eigenmittelpuffer von 8.5 Prozent der risikogewichteten Positionen gemäss Artikel 33 Absatz 2 zu halten.</p> <p>² Die Anforderungen an den Eigenmittelpuffer sind <u>grundsätzlich</u> mit hartem Kernkapital zu erfüllen. Im Umfang von höchstens 3 Prozent der risikogewichteten Positionen kann Wandlungskapital unter der Voraussetzung angerechnet werden, dass die Wandlung oder der Forderungsverzicht ausgelöst werden können, wenn das anrechenbare harte Kernkapital 7 Prozent der risikogewichteten Positionen unterschreitet.</p> <p>³ Der Eigenmittelpuffer muss in der Regel dauernd erfüllt werden. Er kann bei Verlusten der Bank vorübergehend unterschritten werden und ist <u>innert angemessener Frist gemäss Absatz 4 umgehend</u> wieder aufzubauen.; <u>Die Frist beginnt frühestens</u> wenn die Bank wieder in der Lage ist, Gewinne zu erwirtschaften.</p> <p>⁴ Die Bank muss bei Unterschreitung des Eigenmittelpuffers aufzeigen, mit welchen Massnahmen und in welchem Zeitraum er wieder aufgebaut wird. Die FINMA genehmigt die Frist zur Beseitigung der Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen. Wenn die Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen nach Ablauf der Frist nicht beseitigt ist, kann sie insbesondere anordnen:</p>	<p>Abs. 3: Der Zweck eines Kapitalpuffers ist gerade, dass der Puffer in Krisenzeiten zur Verlustabsorption dient. Entsprechend kann er nicht "dauernd" gehalten werden. Eine Unterschreitung muss möglich sein, sonst verliert das Instrument die Wirkung als Puffer. Es ist alsdann für eine Bank kaum möglich, den Kapitalpuffer gleich wieder aufzubauen.</p> <p>Abs. 4: Massnahmen der FINMA bei drohender Insolvenz sind ausschliesslich in Art. 25 BankG geregelt. Es dürfen keine Automatismen zwischen einer zeitweisen Unterschreitung des Eigenmittelpuffers und irgendwelchen Massnahmen bestehen. Im Schlussbericht war von Eingriffsmöglichkeiten der FINMA keine Rede. Zudem widerspricht die Regelung von lit. b auch direkt Art. 10a des Gesetzes. Die Massnahmen d) bis f) würden auf eine Teilliquidation der Bank hinaus laufen und können Default-Klauseln auslösen, auch eine Zwangsaktienzeichnung für lit. c gibt es nicht. Im BankG ist keine gesetzliche Grundlage zu finden für solche einschneidende Massnahmen. Die Erläuterungen hierzu im Erläuterungsbericht sind nicht nachvollziehbar.</p>

<p>a.—eine Reduktion oder ein Verbot von Dividendenzahlungen oder Aktienrückkäufen;</p> <p>b.—eine Reduktion oder ein Verbot von diskretionären Vergütungen;</p> <p>c.— Kapitalmassnahmen;</p> <p>d.—die Limitierung oder Reduktion der risikogewichteten Positionen oder die Rückführung von Verbindlichkeiten („Deleveraging“);</p> <p>e.—die Aufgabe von Geschäftsbereichen; oder</p> <p>f. den Verkauf von Beteiligungen oder Betriebsteilen.</p>	<p>Die hier vorgeschlagenen Eingriffsmöglichkeiten der FINMA sind zu unterscheiden von der verschärften Aufsicht durch die FINMA. Die verschärfte Aufsicht wird natürlich bereits bei einer höheren Eintrittsschwelle eintreten als Art. 25 ff. BankG, ohne dass dies aber Eingriffsmöglichkeiten im Sinne des jetzigen Vorschlags umfasst, die eine Bank direkt in die Insolvenz treiben können.</p>
<p>Art. 123g Progressive Komponente</p> <p>¹ Systemrelevante Banken haben dauernd eine progressive Komponente zu halten. Diese Die progressive Komponente bestimmt sich durch Anwendung des Progressionssatzes nach Artikel 123h auf die risikogewichteten Positionen gemäss Artikel 33 Absatz 2.</p> <p>² Die progressive Komponente ist unter Vorbehalt von Absatz 3 mit Wandlungskapital verlustabsorbierendem Fremdkapital unter der Voraussetzung zu erfüllen, dass die Wandlung oder der Forderungsverzicht spätestens dann ausgelöst wird, wenn das anrechenbare harte Kernkapital 5 Prozent der risikogewichteten Positionen unterschreitet.</p> <p>³ Die Bank kann die Anforderungen an die progressive Komponente auch mit hartem Kernkapital erfüllen. In diesem Fall wird dieser Anteil des harten Kernkapitals als Ergänzungskapital angerechnet.</p>	<p>Abs. 1: Falls die progressive Komponente dauernd eingehalten werden muss, könnten die CoCos gar nie getriggert werden bzw. die Bank würde automatisch in Sanierung bzw. Liquidation versetzt, obschon sie nach der Wandlung bzw. dem Forderungsverzicht grundsätzlich ein CET1 von 10% oder mehr hat. Wie schon im Kommentar zu Art. 21c BankVO ausgeführt, halten wir einen solchen Automatismus ohne gesetzliche Grundlage – zumal ohne Ansetzung einer Nachfrist – für äusserst gefährlich und nicht im Interesse der FINMA oder der Schweiz.</p> <p>Abs. 3: Es ist nicht einzusehen, wieso das harte Kernkapital, welches für die progressive Komponente verwendet wird, nicht auch in anderen Bereichen der Eigenmittelvorschriften als hartes Kernkapital anerkannt werden soll. Das würde zu einem Auseinanderfallen von "BIS CET1" und "FINMA CET1" führen.</p> <p>Es handelt sich um hartes Kernkapital, welches effektiv in der Bank vorhanden ist. Das harte Kernkapital der progressiven Komponenten muss namentlich auch in Bezug auf die Auslösung des Notfallplanes in Betracht gezogen werden können. Der Vorschlag will wohl <i>de facto</i> die Substitution von Wandlungskapital durch CET1 verunmöglichen (vgl. auch die Erläuterungen im Erläuterungsbericht, S. 21).</p>

<p><u>⁴ Bei Wandlung oder Forderungsverzicht als Folge des Unterschreitens des Schwellenwertes von 5 Prozent der risikogewichteten Positionen setzt die FINMA der Bank eine angemessene Frist zur Wiederherstellung der progressiven Komponente an.</u></p>	<p>Abs. 4: Siehe Kommentar oben zu Abs. 1.</p>
<p>Art. 123h Progressionssatz</p> <p>¹ Der für die Bestimmung der progressiven Komponente massgebliche Progressionssatz wird von der FINMA jährlich zum Abschluss des zweiten Quartals festgelegt und ist bis zum Beginn des folgenden Kalenderjahres umzusetzen.</p> <p>² Der Progressionssatz wird auf der Basis der Finanzgruppe berechnet und dient der Festsetzung der erforderlichen Eigenmittel der Finanzgruppe sowie aller systemrelevanten Einzelinstitute.</p> <p>³ Er berechnet sich aus der Summe des Zuschlags für den Marktanteil und des Zuschlags für die Grösse der Finanzgruppe unter Abzug der Erleichterungen für Massnahmen zur Verbesserung der globalen Sanier- und Liquidierbarkeit <u>im In- und Ausland</u> der Finanzgruppe. Zuschläge und Erleichterungen werden wie folgt bestimmt:</p> <p>a. Der Zuschlag für den Marktanteil der Finanzgruppe beläuft sich auf 0 Prozent für einen Marktanteil von bis zu 10 Prozent in inländischen systemrelevanten Geschäften. Für jeden halben Prozentpunkt, um den der Marktanteil den Anteil von 10 Prozent übersteigt, steigt der Zuschlag um 0.15 Prozentpunkte. Es gilt der höhere der durchschnittlichen Marktanteile des inländischen Kreditgeschäfts und des inländischen Einlagengeschäfts auf Grundlage der statistischen Erhebungen der Schweizerischen Nationalbank zum Stichtag per Ende des vorangegangenen Kalenderjahres.</p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Zu prüfen ist die Einführung einer Anpassungsklausel, wenn sich die Kalibrierungsgrundlagen massgeblich verändern.</p> <p>Abs. 3, lit. a: Die Bezugnahme auf die Statistiken der SNB ist äusserst unpräzise. Es muss genau spezifiziert werden, auf welche Statistiken abgestellt wird.</p>

b. Der Zuschlag für die Grösse der Finanzgruppe beläuft sich für eine um die Steigerung des schweizerischen Bruttoinlandsprodukts seit Inkrafttreten dieser Verordnung bereinigte Gesamtengagement ~~im Sinne von Artikel 123/ in Höhe~~ von bis zu ~~225 [250]~~ Milliarden Schweizer Franken auf 0 Prozent. Für jede Einheit von 25 Milliarden Schweizer Franken, um die ~~die das~~ bereinigte Gesamtengagement den Betrag von ~~225 [250]~~ Milliarden Schweizer Franken übersteigt, steigt der Zuschlag um ~~0.07 [0.06]~~ Prozentpunkte.

c. Die Erleichterungen für Massnahmen zur Verbesserung der ~~globalen~~ Sanier- und Liquidierbarkeit ~~im In- und Ausland~~ der Finanzgruppe, ~~insbesondere~~ gemäss den Bestimmungen der Artikel 22–22b BankV, sind durch die FINMA nach Anhörung der Schweizerischen Nationalbank aufgrund der Wirksamkeit der Massnahmen zur Verbesserung der globalen Sanier- und Liquidierbarkeit der Finanzgruppe ~~und unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen unter den verschiedenen Rabattgruppen~~ zu bemessen. ~~Die Erleichterungen dürfen die Umsetzbarkeit des Notfallplans nicht gefährden.~~

Abs. 3, lit. b: Dem Kompromiss der Expertenkommission (S. 32 Schlussbericht) und den parlamentarischen Beratungen lag zugrunde, dass für die Berechnung des Zuschlag für die Grösse von systemrelevanten Banken die Höhe der Bilanzsumme als Berechnungsgrundlage dienen sollte. Auf dieser Grundlage wurde die progressive Komponente kalibriert. Der Entwurf-ERV weicht ohne Begründung davon ab und sieht als Berechnungsgrundlage neu das Gesamtengagement vor.

Sollte dieser Systemwechsel so vorgenommen werden, müsste die Überführung der bisher auf der Höhe der Bilanzsumme vorgenommenen Kalibrierung auf die neue Grundlage für die Grossbanken neutral erfolgen. Dies hätte zur Konsequenz, dass eine Neu-Kalibrierung des Grössenzuschlags vorgenommen werden müsste, da das Gesamtengagement beider Grossbanken per Ende 2009 nicht CHF 1'300 Mrd., sondern je nach Definition des Gesamtengagements jeweils eher zwischen ca. 1'400-1'600 Mrd. betrug (siehe ausführliche Begründung im Kommentar zu Art. 123j). Die Einstiegsgrenze und die Progression müssten daher ebenfalls neu berechnet und so festgesetzt werden, dass der Zuschlag auf 3% zu liegen käme. Ausserdem müsste die Kalibrierung auf der Grundlage der heutigen Interpretation des Begriffs "Gesamtengagement" auf Basis von Basel III vorgenommen und später an den definitiv im Rahmen von Basel III festgelegten Begriff angepasst werden.

Alternativ soll auf die Bilanzsumme und die ursprüngliche Einstiegsgrenze und Schrittgrössen gemäss der Festlegung der Expertenkommission abgestellt werden (Zahlen per 2009).

Abs. 3, lit. c: Es sollte klargestellt werden, dass Erleichterungen auch bei Massnahmen gewährt werden können, die nicht in Artikel 22–22b BankVO enthalten sind.

Zudem ist unklar, was unter "Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Rabattgruppen" zu verstehen ist. Diese Anforderung ist auch nicht im Gesetz reflektiert (siehe Art. 10 Abs. 3 BankG).

Betreffend Problematik der Verknüpfung zwischen Wandlung/Forderungsverzicht von Fremdkapitalinstrumenten unter der progressiven Komponente und Auslösung des Notfallplans (vgl. Erläuterungsbericht S. 21), siehe Kommentierung zu Art. 21c E-BankVO.

Der Hinweis auf die mögliche Gefährdung der Umsetzung des Notfallplans beruht auf einem falschen Verständnis einer Bilanz: Diesem Hinweis liegt wohl die Annahme zugrunde, dass der Emissionserlös aus der Ausgabe der CoCos in irgendwelchen Geldtöpfen (interne Abwicklungsfonds) reserviert ist und auf Abruf bereit liegt. Das ist nicht der Fall. Zudem muss die Notfallplanung immer funktionieren, ohne Rücksicht auf die Finanzierung der Bank. Das Kapital einer etwaigen Brückenbank ergibt sich aus dem auf diese Brückenbank im Rahmen des Notfallplans übertragenen Aktivenüberschuss.

<p>⁴ Für den Nachweis eines Notfallplans zur-Weiterführung systemrelevanter Funktionen im Falle drohender Insolvenz gemäss Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe d des Bankengesetzes werden keine Erleichterungen gewährt.</p> <p>⁵ Die FINMA kann ausländische Aufsichts- und Insolvenzbehörden zu den von der Bank vorgeschlagenen Massnahmen konsultieren und deren Beurteilung bei der Bewertung der Verbesserung der globalen Sanier- und Liquidierbarkeit der Finanz-gruppe für die Rabattgewährung berücksichtigen.</p> <p>⁶⁵ Der Progressionssatz beträgt mindestens 1 Prozent unabhängig von Zuschlägen und Erleichterungen.</p>	<p>Abs. 5: Dieser Absatz ist zu streichen. Die Materie ist in Art. 22 Abs. 3 BankVO abschliessend geregelt und steht im Widerspruch zum Schlussbericht (S. 44).</p> <p>Abs. 6: Dieser Absatz steht im Widerspruch zum Schlussbericht, wird aber aufgrund der parlamentarischen Beratungen von den Grossbanken akzeptiert.</p>
<p>Art. 123i Antizyklischer Puffer Für den antizyklischen Puffer gilt Artikel 33b analog.</p>	<p>Die Verfassungsmässigkeit eines antizyklischen Puffers ist fragwürdig. Es wird auf die separate Vernehmlassung verwiesen.</p>
<p>4. Kapitel: Ungewichtete Eigenmittelanforderungen („Leverage Ratio“)</p>	<p>Allgemeiner Kommentar zur Leverage Ratio: Die Einführung einer Leverage Ratio erfolgt im Verhältnis zu Basel III um 3 Jahre zu früh. Auch für die Grossbanken ist sie erst 2016 einzuführen. Würde sie dennoch bereits jetzt eingeführt, wäre die Berechnung der Leverage Ratio zu wiederholen.</p> <p>Entgegen den Annahmen der Expertenkommission, welche auf Basel III verwies, und entgegen den Regelungen von Basel III soll sodann auch eine Leverage Ratio für das Einzelinstitut eingeführt werden. Dies ist nicht gerechtfertigt. Falls trotzdem eine Leverage Ratio für das Einzelinstitut eingeführt werden sollte, müsste sichergestellt werden, dass die Gesamtkapitalanforderung auf Gruppenstufe nicht erhöht würde. Eine Regelung analog zu jener in Art. 123b Abs. 2 E-ERV müsste eingeführt werden.</p>
<p>Art. 123j Grundsatz</p> <p>⁴ Systemrelevante Banken haben besondere, am Gesamtengagement gemessene Eigenmittelanforderungen zu erfüllen.</p> <p>² Diese bestehen aus einer Basisanforderung, einem Eigenmittelpuffer und einer progressiven Komponente. Sie folgen unter Vorbehalt von Artikel 123k den Bestimmungen nach dem 3. Kapitel für die risikogewichteten Eigenmittel.</p> <p>¹ Bis zur Einführung einer Höchstverschuldungsgrenze</p>	<p>Für die Leverage Ratio besteht unter Basel III eine Beobachtungsperiode bis 2016. Entsprechend hielt die Expertenkommission die Einführung einer Leverage Ratio für verfrüht, weil die Details noch nicht festgelegt sind (S. 34 Schlussbericht). An dieser Ausgangslage hat sich nichts geändert. Aus dem gleichen Grund soll die Leverage Ratio auch für die anderen Schweizer Banken zum heutigen Zeitpunkt explizit <i>nicht</i> eingeführt werden. Der Erläuterungsbericht des EFD vom 24. Oktober 2011 zur Umsetzung von Basel III gibt folgende Begründung für die abwartende Haltung: "Die Einführung einer (ungewichteten) Leverage Ratio (...) [unterliegt] noch vorgelagerten Beobachtungsperioden, um gegebenenfalls auftretende "unbeabsichtigte Konsequenzen" zu identifizieren." (S. 8 Erläuterungsbericht). Es ist nicht einsichtig, warum diese noch unbekanntes unbeabsichtigten Konsequenzen ausgerechnet für die beiden Grossbanken nicht beachtlich sein sollen. Entsprechend soll die Leverage</p>

(Leverage Ratio) im Einklang mit den internationalen Anforderungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht führt die FINMA die für systemrelevante Banken bestehenden Regeln zur Höchstverschuldungsgrenze weiter.

² Die Leverage Ratio wird zum Zeitpunkt der Einführung so kalibriert, dass die Anforderungen leicht unterhalb der risikogewichteten Anforderungen zu liegen kommen.

³ Wenn Abschläge auf den risikogewichteten Kapitalanforderungen (progressive Komponente) gewährt werden, ist auch die Leverage Ratio entsprechend anzupassen.

⁴ Die Kalibrierung der Leverage Ratio wird jeweils den internationalen Anforderungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht angepasst.

Ratio in Abstimmung mit dem Zeitplan von Basel III eingeführt werden, d.h. auf 2016.

Hinzu kommt, dass die vorgeschlagene Kalibrierung der Leverage Ratio nicht akzeptabel ist. Die Expertenkommission hat sich klar dafür ausgesprochen, dass die Anforderungen der Leverage Ratio "beim Status Quo der Grossbanken im Normalfall leicht unterhalb der risikogewichteten Anforderungen liegen" sollen (vgl. S. 34 Schlussbericht Expertenkommission). Dies wurde von Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf auch im Parlament bestätigt und entspricht dem Resultat der parlamentarischen Debatte. Dieser Grundsatz muss deshalb auch in die ERV aufgenommen werden.

Die Leverage Ratio soll nicht zum limitierenden Faktor werden, sondern als Sicherheitsnetz dienen. Dies ist bei der vorgeschlagenen Kalibrierung der Leverage Ratio nicht der Fall, insbesondere weil die Kalibrierung der Leverage Ratio auf inkorrekten Grundlagen beruht.

Würde entgegen der Meinung der Grossbanken die Leverage Ratio bereits jetzt eingeführt, müsste die Berechnung der Leverage Ratio aus folgenden Gründen wiederholt werden:

- Das Gesamtengagement der beiden Grossbanken betrug per Ende 2009 im Durchschnitt nicht CHF 1'300 Mrd. wie im Erläuterungsbericht ausgeführt, sondern je nach Definition des Begriffs "Gesamtengagement" jeweils eher ca. 1'400-1'600 Mrd. Diese Diskrepanz ergibt sich aus der Tatsache, dass für den Erläuterungsbericht Zahlen verwendet wurden, welche von den Grossbanken aufgrund von unterliegenden Annahmen der FINMA geliefert wurden. Einige dieser Annahmen mussten in der Folge revidiert werden. Durch die Korrektur dieser Annahmen muss heute davon ausgegangen werden, dass das Gesamtengagement per Ende 2009 deutlich höher war als vom EFD angenommen. Die Grossbanken sind gerne bereit, die entsprechenden Zahlen mit der FINMA und dem EFD auszutauschen.
- Durch die Möglichkeit des freiwilligen Abzugs vom harten Kernkapital an Stelle einer Risikogewichtung in Art. 32d E-ERV muss konsequenterweise auch die Berechnung der RWA angepasst werden, was im Entwurf der ERV in Bezug auf die Leverage Ratio nicht reflektiert ist. Per Ende 2009 ergäben sich nicht CHF 400 Mrd. RWA, sondern durchschnittlich CHF 340-350 Mrd. RWA. Durch eine solche Reduktion der RWA tritt die limitierende Wirkung der Leverage Ratio auf einem tieferen Niveau ein, was in der Kalibrierung der Leverage Ratio berücksichtigt werden muss.
- Für die Berechnung des Gesamtengagements muss auf aktuelle Zahlen (Dezember 2011) abgestellt werden und die Kalibrierung auf der Grundlage der heutigen Interpretation des Begriffs "Gesamtengagement" auf Basis von Basel III vorgenommen werden.

Wenn die Leverage Ratio mit den korrekten Zahlen neu kalibriert wird, ergeben sich Eigenmittelanforderungen von deutlich unter 27%. In Bezug auf diese Berechnungen ist allerdings zu bemerken, dass heute nicht mehr mit letzter Sicherheit gesagt werden kann, wie hoch das Gesamtengagement vor zwei Jahren war.

	<p>Zudem ist die Leverage Ratio anzupassen, sobald die endgültige Kalibrierung unter Basel III vorliegt. Internationale Entwicklungen sollen jeweils nachvollzogen werden, damit Diskrepanzen innerhalb der Definitionen verhindert werden können.</p>
<p>Art. 123k Berechnung</p> <p>Die auf dem Gesamtengagement berechneten Eigenmittelanforderungen betragen 27 % der Prozentsätze:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. der Basisanforderung nach Artikel 123e Absatz 1; b. des Eigenmittelpuffers nach Artikel 123f Absätze 1 und 2; und c. des Progressionssatzes nach Artikel 123h Absatz 1. 	<p>Siehe Kommentare zu Art. 123j.</p>
<p>Art. 123l Gesamtengagement</p> <p>¹ Das Gesamtengagement entspricht der Summe folgender Positionen, ohne dass diese nach Risiko gewichtet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Total aller Bilanzpositionen ausgenommen Positionen aus Derivaten, abzüglich Einzelwertberichtigungen und Einzelrückstellungen sowie Wertanpassungen. Risikomindernde Massnahmen in Form von Sicherheiten, Garantien, Kreditderivaten oder Verrechnung von Forderungen und Einlagen dürfen bei der Bestimmung der Bilanzpositionswerte nicht berücksichtigt werden. Bei Positionen aus Darlehens-, Repo- und repoähnlichen Geschäften mit Effekten darf bei Bestimmung des Bilanzpositionswerts das Netting wie bei der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen berücksichtigt werden; b. Total aller nach der Marktwertmethode (Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe a) bestimmten Kreditäquivalente für Derivate,; unter Berücksichtigung von Netting im Rahmen dieser 	<p>Bemerkung: Die Definition des Gesamtengagements ist unter Basel III wesentlich offener. Um die kohärente Interpretation dieses Begriffs mit internationalen Standards sicherzustellen, ist diese Definition flexibler auszugestalten.</p>

<p>Methode, aber ohne Berücksichtigung risikomindernder Massnahmen wie insbesondere Sicherheiten;</p> <p>c. Total der Kreditäquivalente aller übrigen Ausserbilanzgeschäfte, wobei der Kreditumrechnungsfaktor für jederzeit und ohne Auflagen kündbare Kreditzusagen 10 Prozent beträgt und ansonsten 100 Prozent;</p> <p>d. Negativwert des Totals aller Abzüge vom Kernkapital, sofern diese bilanziellen oder ausserbilanziellen Positionen zugeordnet werden können.</p> <p>² Bei Netting nach Absatz 2 Buchstaben a und b darf kein produktübergreifendes Netting („Cross Product Netting“) vorgenommen werden.</p> <p>³ Der massgebende Wert des Gesamtengagements ergibt sich aus dem Durchschnitt der letzten drei Werte per Ende Monat.</p>	
<p>5. Kapitel: Besondere Risikoverteilungsvorschriften</p>	
<p>Art. 123m Klumpenrisiko</p> <p>¹ Ein Klumpenrisiko darf höchstens 25 Prozent <u>der nach den Artikeln 28-32c korrigierten anrechenbaren Eigenmittel des harten Kernkapitals</u> betragen, <u>soweit es nicht zur Deckung der progressiven Komponente verwendet wird.</u></p> <p>² Die Obergrenze für ein Klumpenrisiko darf nur überschritten werden, wenn:</p> <p>a. der darüber liegende Betrag durch <u>freie anrechenbare Eigenmittel hartes Kernkapital</u> gedeckt ist, <u>welches nicht zur Deckung der erforderlichen Eigenmittel nach Artikel 123e und 123f verwendet wird</u>; oder</p>	<p>Allgemeiner Kommentar: Diese Bestimmung weicht ohne sachlichen Grund von Art. 86 ff E-ERV ab:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Klumpenrisiken sollen nur noch mit CET1 gedeckt werden, statt wie bisher und zukünftig für alle anderen Banken (Art. 86 ERV) von den gesamten Eigenmitteln (Total Capital); - CET 1 ist zusätzlich noch potentiell eingeschränkt, da ein eventueller CET1 Anteil, der low-trigger CoCos ersetzen würde, nicht anrechenbar wäre (vgl. Kommentierung zu Art. 123g Abs. 3 E-ERV). <p>Das Problem der Klumpenrisiken ist nicht TBTF-spezifisch. Die vorgeschlagene Regelung widerspricht den Annahmen der Expertenkommission (im Schlussbericht wird keine entsprechende Massnahme oder Änderung identifiziert; S. 36/37), den Arbeiten der nationalen Arbeitsgruppe ERV und den Zusicherungen der FINMA.</p> <p>Und schliesslich fehlt eine explizite Bezugnahme auf die Weiterführung von Central Treasury.</p> <p>Die heutige Regelung ist weiterzuführen.</p>

<p>b. die Überschreitung einzig die Folge einer Verbindung bisher voneinander unabhängiger Gegenparteien oder einer Verbindung der Bank mit anderen Unternehmen des Finanzbereichs ist.</p> <p>³ Werden Eigenmittel zur Deckung der Überschreitung eines Klumpenrisikos verwendet, so ist dies im Eigenmittelausweis nach Artikel 13 aufzuführen.</p> <p>⁴ Die Überschreitung nach Absatz 2 Buchstabe b darf nicht weiter erhöht werden. Sie ist innerhalb von zwei Jahren zu beseitigen.</p> <p>⁴ <u>Zur Weiterführung zentralisierter Tresoreriefunktionen („Central Treasury“) werden interne Forderungen gegenüber adäquat regulierten Konzerngesellschaften sowie sonstigen befreiten Gesellschaften von den Klumpenrisikovorschriften ausgenommen.</u></p> <p>⁵ <u>Die Berechnung der Beteiligungsabzüge folgt der Regelung von Artikel 123b Absatz 5^{bis} lit. a.</u></p>	<p>Abs. 4: Eine Erhöhung der Überschreitung kann automatisch durch einen Verlust eintreten und kann unvermeidbar sein.</p>
<p>(6a. Titel: Schlussbestimmungen der Änderung vom...)</p>	
<p>Art. 125h Basisanforderung für systemrelevante Banken</p> <p>Der Satz für die Basisanforderung nach Artikel 123e Absatz 1 beläuft sich ab dem 1. Januar 2013 auf 3.5 Prozent und im Kalenderjahr 2014 auf 4 Prozent.</p>	
<p>Art. 125i Eigenmittelpuffer für systemrelevante Banken</p> <p>Die Sätze für den Eigenmittelpuffer nach Artikel 123f Absatz 1 bzw. für die Anrechenbarkeit des Wandlungskapitals nach Artikel 123f Absatz 2 betragen im Kalenderjahr:</p> <p>a. 2013: 3.5 Prozent bzw. 1 Prozent;</p>	<p>Bemerkung: Der Pufferaufbau weicht von Basel III ab, der Aufbau des CoCo Bestands soll schon ab 2013 beginnen (Pufferaufbau nach Basel III erst ab 2016).</p>

<ul style="list-style-type: none"> b. 2014 4.5 Prozent bzw. 1.75 Prozent; c. 2015: 5.125 Prozent bzw. 2.25 Prozent; d. 2016: 6.25 Prozent bzw. 2.625 Prozent; e. 2017: 7.125 Prozent bzw. 2.875 Prozent; f. 2018: 7.875 Prozent bzw. 3 Prozent. 	
<p>Art. 125j Progressive Komponente</p> <p>¹ Der Progressionssatz nach Artikel 123h beträgt im Kalenderjahr:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 2013: 25 Prozent, b. 2014: 45.8 Prozent, c. 2015: 62.5 Prozent, d. 2016: 75 Prozent, e. 2017: 85.4 Prozent, f. 2018: 93.75 Prozent. <p>² Abweichend von Artikel 123g Absatz 2 kann auf die progressive Komponente bis Ende 2017 auch Wandlungskapital unter der Voraussetzung angerechnet werden, dass die Wandlung oder der Forderungsverzicht ausgelöst wird, wenn das anrechenbare Harte Kernkapital 7 Prozent des Gesamtbetrags der risikogewichteten Positionen unterschreitet. Jedoch kann auf den Eigenmittelpuffer und die progressive Komponente insgesamt nur Wandlungskapital nach dem ersten Satz bis zu 3 Prozent der risikogewichteten Positionen angerechnet werden.</p>	<p>Abs. 1: Der Pufferaufbau beginnt nach Basel III Vorschriften erst 2016. Die Schweiz sollte den Pufferaufbau in zeitlicher Hinsicht BIS konform umsetzen. Entsprechend sind die Bedingungen und Vorschriften und die zeitlichen Vorgaben für das Entfallen gewisser Kapitalbestandteile für die Anrechnung an die Eigenmittel genau gemäss den Basler Vorschriften auszugestalten. Diese Bestimmung ist entsprechend anzupassen.</p>
<p>Art. 125k Fristverlängerung</p> <p><u>Ergeben sich beim Aufbau des verlustabsorbierenden Fremdkapitals und des Marktes für verlustabsorbierendes Fremdkapital Verzögerungen wegen markttechnischer oder juristischer Probleme, kann die FINMA die Frist für den Aufbau des im Rahmen dieser Vorschriften</u></p>	<p>Es ist nicht ersichtlich, warum diese noch im ersten Entwurf der Verordnungen enthaltene Bestimmung, welche Teil des Kompromisses der Expertenkommission war, gelöscht wurde.</p>

<p><u>anrechenbaren verlustabsorbierenden Fremdkapitals verlängern.</u></p>	
<p>Art. 125^k Anwendbarkeit bisherigen Rechts für systemrelevante Banken</p> <p>Die unter bisheriger Rechtslage gegenüber systemrelevanten Banken erlassenen Verfügungen zu besonderen Anforderungen an die Eigenmittel gelten <u>als Untergrenze</u> längstens bis zum 31. Dezember 2018 fort, <u>soweit nicht die Bestimmungen dieser Verordnung vorher anwendbar sind.</u></p>	<p>Es muss ein Mechanismus vorgesehen werden, wann die Bestimmungen der Verordnung den individuellen Verfügungen vorgehen.</p> <p>Es muss klargestellt werden, welche Verfügungen, respektive welche Teile von welchen Verfügungen von dieser Regelung umfasst sind. So entfallen trotz dieser Bestimmung gewisse Teile der 2008 Verfügungen (z.B. Ablösung der bestehenden Leverage Ratio durch eine neue Leverage Ratio).</p> <p>Es muss sichergestellt werden, dass nicht mehrere Verfügungen betreffend identische Regelungstatbestände von den Banken befolgt werden müssen.</p>

Verein Monetäre Modernisierung MoMo
Postfach 3161
5430 Wettingen

Wettingen, 11. Januar 2012

Rechtsdienst EFD
Herrn Bruno Dorner, Leiter Regulierung
Rechtsdienst@gs-efd.admin.ch

Anhörung zur Revision der Eigenmittelverordnung (Basel III)
Anhörung zu einer Änderung der Eigenmittelverordnung Anhang 4:
Wohnliegenschaften
Anhörung zur Umsetzung der Bankenverordnung (Umsetzung „too big to fail“)

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Dorner

Bis 16. Januar 2012 geben Sie ausgewählten Kreisen und der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit, zu den drei erwähnten Vorlagen Stellung zu nehmen. Als relativ junger Verein, welcher sich mit Grundsatzfragen des Geldwesens beschäftigt, haben wir diese Vorlagen mit Interesse gelesen. Da zwischen diesen drei Vorlagen enge Zusammenhänge bestehen, erlauben wir uns, dazu einige grundsätzliche Bemerkungen anzubringen.

Wie Sie den beiliegenden Unterlagen entnehmen können, treten wir dafür ein, dass auch das Buchgeld, welches heute im privaten Bankensektor über die Kreditgewährung geschöpft wird, allein durch die Notenbank als „Vollgeld“ emittiert wird. Wir sind uns bewusst, dass dies gegenüber dem heutigen System das Bankenwesen in einigen Bereichen stark verändern würde. Andererseits würden sich damit einige der Probleme, welche mit den zur Diskussion stehenden Verordnungen gelöst werden sollen, nicht mehr oder nicht mehr in gleicher Schärfe stellen.

Eigenmittelvorschriften:

1. Grundsätzlich sind erhöhte Eigenmittelvorschriften im heutigen Umfeld zwingend und wir unterstützen diese Bestrebungen voll und ganz. Andererseits gilt nach wie vor die Aussage des Finanzwissenschaftlers Walter Bagehot: „Eine gut geführte Bank braucht kein Kapital. Kein Kapital, und sei es noch so hoch, kann eine schlecht geführte Bank retten“. Das heisst, auch mit höherem Eigenkapital kann die Sicherheit des Systems nur ungenügend erhöht werden, da im Falle einer Krise die flüssigen Mittel trotz Eigenkapital fehlen könnten, um die Gläubiger befriedigen zu können. Wir sind daher der Auffassung, dass in erster Linie die liquiden Mittel und Reserven bei der Nationalbank ausreichend dotiert sein müssen. Wir sehen daher mit Interesse den in Aussicht gestellten neuen Liquiditätsvorschriften entgegen.
2. Ebenso wichtig erscheint uns in diesem Zusammenhang die Festlegung der Leverage Ratio. Auch hier wird ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan. Dennoch erscheint uns die vorgeschlagene Höhe von $27\% \times 19\% = 5,1$ Prozent als deutlich zu tief.
3. Aus unserer Sicht ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass auch höhere Eigenmittelvorschriften das prozyklische Verhalten des Bankensystems nicht verhindern, sondern es sogar noch verstärken können: Einerseits werden im Aufschwung die Risiken tiefer bewertet, was mit einem gegebenen Eigenkapital höhere Ausleihungen ermöglicht. Ebenso ist es im

Aufschwung ein Leichtes – über höhere Gewinne und allenfalls Kapitalbeschaffungen am Kapitalmarkt – das Eigenkapital zu erhöhen, was wiederum höhere Ausleihungen zulässt. Andererseits führen im Abschwung die gleichen Mechanismen zu geringen Ausleihungen.

4. Auch die Bewertungen der Ratingagenturen sind, wie die Erfahrungen zeigen, nicht immer zutreffend und unterliegen ebenfalls zyklischen Einflüssen, d.h. auch sie sind von den konjunkturellen Entwicklungen beeinflusst und können diese noch verstärken. Von daher wären einfachere und weniger beeinflussbare Vorschriften an sich vorzuziehen.

5. Was die Vorschriften für das Hypothekengeschäft betreffen, so ist verständlich, dass sich die Aufsichtsorgane darüber Sorgen machen, denn die Bildung von Immobilienblasen bzw. deren Platzen hat im heutigen System massive volkswirtschaftliche Auswirkungen. Aus unserer Sicht ist es allerdings problematisch, wenn sich der Staat so stark in das Geschäftsgebaren der Banken einmischt, denn damit übernimmt er auch Verantwortung und kann behaftet werden.

Wir verstehen, dass im heutigen System der Geldschöpfung, welches im Wesentlichen auf der (endogenen) Geldschöpfung durch das Bankensystem beruht, derartige Vorschriften unumgänglich sind. Dennoch dienen diese Vorschriften unseres Erachtens in erster Linie dazu, die Auswirkungen der grundlegenden Fehler der (endogenen) Geldschöpfung zu korrigieren. In einem Vollgeldsystem, wie es uns vorschwebt, könnte auf derartige Eingriffe in die Betriebsführung der Banken völlig verzichtet werden.

Wir sind uns bewusst, dass unsere Stellungnahmen keinen direkten Einfluss auf die vorgelegten Entwürfe haben werden. Dennoch würde es uns freuen, wenn Sie die Idee eines anderen Systems der Geldschöpfung studieren und in Ihre Überlegungen einfließen lassen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Hansruedi Weber

Präsident

Reinhold Harringer, Dr. oec.

Vorstandsmitglied

Beilagen : Huber/Robertson: Broschüre Geldschöpfung in öffentlicher Hand
 Flyer Monetative
 (Beilagen werden auf dem Postweg zugestellt.)

Verein Monetäre Modernisierung MoMo
Postfach 3161
5430 Wettingen

GS / EFD
✚ 12. Jan. 2012 ✚
LO/AM

Wettingen, 11. Januar 2012

Rechtsdienst EFD
Herrn Bruno Dorner, Leiter Regulierung
Bundesgasse 3

3003 Bern

Revision Eigenmittelverordnung

Sehr geehrter Herr Dorner

Wie in meinem heutigen Mail vermerkt, sende ich Ihnen hiermit die erwähnten Beilagen per Post.

Mit freundlichen Grüßen,



Hansruedi Weber (Präs. MoMo)

Verein Monetäre Modernisierung MoMo
Postfach 3161
5430 Wettingen

Wettingen, 11. Januar 2012

Rechtsdienst EFD
Herrn Bruno Dorner, Leiter Regulierung
Rechtsdienst@gs-efd.admin.ch

Anhörung zur Revision der Eigenmittelverordnung (Basel III)
Anhörung zu einer Änderung der Eigenmittelverordnung Anhang 4:
Wohnliegenschaften
Anhörung zur Umsetzung der Bankenverordnung (Umsetzung „too big to fail“)

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr Dorner

Bis 16. Januar 2012 geben Sie ausgewählten Kreisen und der interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit, zu den drei erwähnten Vorlagen Stellung zu nehmen. Als relativ junger Verein, welcher sich mit Grundsatzfragen des Geldwesens beschäftigt, haben wir diese Vorlagen mit Interesse gelesen. Da zwischen diesen drei Vorlagen enge Zusammenhänge bestehen, erlauben wir uns, dazu einige grundsätzliche Bemerkungen anzubringen.

Wie Sie den beiliegenden Unterlagen entnehmen können, treten wir dafür ein, dass auch das Buchgeld, welches heute im privaten Bankensektor über die Kreditgewährung geschöpft wird, allein durch die Notenbank als „Vollgeld“ emittiert wird. Wir sind uns bewusst, dass dies gegenüber dem heutigen System das Bankenwesen in einigen Bereichen stark verändern würde. Andererseits würden sich damit einige der Probleme, welche mit den zur Diskussion stehenden Verordnungen gelöst werden sollen, nicht mehr oder nicht mehr in gleicher Schärfe stellen.

Eigenmittelvorschriften:

1. Grundsätzlich sind erhöhte Eigenmittelvorschriften im heutigen Umfeld zwingend und wir unterstützen diese Bestrebungen voll und ganz. Andererseits gilt nach wie vor die Aussage des Finanzwissenschaftlers Walter Bagehot: „Eine gut geführte Bank braucht kein Kapital. Kein Kapital, und sei es noch so hoch, kann eine schlecht geführte Bank retten“. Das heisst, auch mit höherem Eigenkapital kann die Sicherheit des Systems nur ungenügend erhöht werden, da im Falle einer Krise die flüssigen Mittel trotz Eigenkapital fehlen könnten, um die Gläubiger befriedigen zu können. Wir sind daher der Auffassung, dass in erster Linie die liquiden Mittel und Reserven bei der Nationalbank ausreichend dotiert sein müssen. Wir sehen daher mit Interesse den in Aussicht gestellten neuen Liquiditätsvorschriften entgegen.

2. Ebenso wichtig erscheint uns in diesem Zusammenhang die Festlegung der Leverage Ratio. Auch hier wird ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan. Dennoch erscheint uns die vorgeschlagene Höhe von $27\% \times 19\% = 5,1\%$ Prozent als deutlich zu tief.

3. Aus unserer Sicht ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass auch höhere Eigenmittelvorschriften das prozyklische Verhalten des Bankensystems nicht verhindern, sondern es sogar noch verstärken können: Einerseits werden im Aufschwung die Risiken tiefer bewertet, was mit einem gegebenen Eigenkapital höhere Ausleihungen ermöglicht. Ebenso ist es im

Aufschwung ein Leichtes – über höhere Gewinne und allenfalls Kapitalbeschaffungen am Kapitalmarkt – das Eigenkapital zu erhöhen, was wiederum höhere Ausleihungen zulässt. Andererseits führen im Abschwung die gleichen Mechanismen zu geringen Ausleihungen.

4. Auch die Bewertungen der Ratingagenturen sind, wie die Erfahrungen zeigen, nicht immer zutreffend und unterliegen ebenfalls zyklischen Einflüssen, d.h. auch sie sind von den konjunkturellen Entwicklungen beeinflusst und können diese noch verstärken. Von daher wären einfachere und weniger beeinflussbare Vorschriften an sich vorzuziehen.

5. Was die Vorschriften für das Hypothekengeschäft betreffen, so ist verständlich, dass sich die Aufsichtsorgane darüber Sorgen machen, denn die Bildung von Immobilienblasen bzw. deren Platzen hat im heutigen System massive volkswirtschaftliche Auswirkungen. Aus unserer Sicht ist es allerdings problematisch, wenn sich der Staat so stark in das Geschäftsgebaren der Banken einmischt, denn damit übernimmt er auch Verantwortung und kann behaftet werden.

Wir verstehen, dass im heutigen System der Geldschöpfung, welches im Wesentlichen auf der (endogenen) Geldschöpfung durch das Bankensystem beruht, derartige Vorschriften unumgänglich sind. Dennoch dienen diese Vorschriften unseres Erachtens in erster Linie dazu, die Auswirkungen der grundlegenden Fehler der (endogenen) Geldschöpfung zu korrigieren. In einem Vollgeldsystem, wie es uns vorschwebt, könnte auf derartige Eingriffe in die Betriebsführung der Banken völlig verzichtet werden.

Wir sind uns bewusst, dass unsere Stellungnahmen keinen direkten Einfluss auf die vorgelegten Entwürfe haben werden. Dennoch würde es uns freuen, wenn Sie die Idee eines anderen Systems der Geldschöpfung studieren und in Ihre Überlegungen einfließen lassen könnten.

Mit freundlichen Grüßen

Hansruedi Weber

Präsident

Reinhold Harringer, Dr. oec.

Vorstandsmitglied

Beilagen : Huber/Robertson: Broschüre Geldschöpfung in öffentlicher Hand

Flyer Monetative

(Beilagen werden auf dem Postweg zugestellt.)

MONETATIVE

Verein Monetäre Modernisierung MoMo
Postfach 3161
5430 Wettingen

Vorstandsmitglieder:

Präsident: Hansruedi Weber, pens. Volksschullehrer, parteilos, Ennetbaden

Vizepräsident: Werner Kallenberger, Prof. em. ZHAW, Dr. iur., SPS, Zürich

Aktuar: Martin Jung, Student, AL, Schaffhausen

Kassier: Daniel Meier, Erwachsenenbildner, GPS, Kollbrunn

Beisitzer: Thomas Brändle, Schriftsteller, FDP, Unterägeri
Reinhold Harringer, Dr. oec., parteilos, St. Gallen
Mark Joób, Dr. phil., parteilos, Unterengstringen
Olivier Kessler, Student, SVP, Schwyz
Kornmann Ewald, Ing. ETH, parteilos, Feldbrunnen
Walter Meier-Solfrian, Dr. phil., parteilos, Zürich

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats:

Hans Christoph Binswanger, Ökonom, Prof. em. HSG, Dr. oec., St. Gallen

Heinrich Bortis, Wirtschaftshistoriker, Prof. Dr. rer. pol., Universität Fribourg

Mario von Cranach, Sozialpsychologe, Prof. em., Dr. phil., Bern

Peter Hablützel, Historiker, Dr. phil., Consulting, Bern

Joseph Huber, Umweltsoziologe, Prof. Dr. phil., Universität Halle-Wittenberg DE

Philippe Mastronardi, Staatsrechtler, Prof. em. HSG, Dr. iur., Horw

Peter Ulrich, Wirtschaftsethiker, Prof. em. HSG, Dr. oec., Gattikon

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66
Telefax 061 206 66 67
E-Mail vskb@vskb.ch



Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Union des Banques Cantionales Suisses
Unione delle Banche Cantionali Svizzere

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Generalsekretariat/Rechtsdienst
Herrn Daniel Roth
Bundesgasse 3
3003 Bern

regulierung@gs-efd.admin.ch

Stellungnahme_TBTF_VO_def_Vers_EFD.docx

Datum

16. Januar 2012

Kontaktperson

Hanspeter Hess

Direktwahl

E-Mail

Anhörung zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung (TBTF)

Sehr geehrter Herr Roth, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Datum vom 05. Dezember 2011 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Anhörung zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung im Zusammenhang mit der Änderung des Bankengesetzes zur Stärkung der Stabilität im Finanzsektor (TBTF-Gesetzgebung) verabschiedet. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den beiden Revisionsentwürfen. Die meisten Bestimmungen betreffen nur systemrelevante Banken, wir möchten nachfolgend jedoch auf einige auch für Kantonal-banken zentrale Anliegen hinweisen.

A. Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV)

1. Anrechenbarkeit von Wandlungskapital

Mit der Bezeichnung des 5. Titels der ERV „Besondere Anforderungen für systemrelevante Banken“ gelten alle nachfolgenden Bestimmungen folgerichtig nur für als systemrelevante Banken bezeichnete Institute. Dies würde somit auch für das zweite Kapitel mit den Ausführungen zum anrechenbaren Wandlungskapital im Allgemeinen und insbesondere zur Regelung der Anrechenbarkeit in Artikel 123d gelten. Nachdem das Bankengesetz in Artikel 11 Abs. 1 vorsieht, dass Banken rechtsformunabhängig Wandlungskapital im Hinblick auf die Begebung von Pflichtwandelanleihen schaffen können, soweit dies für die entsprechende Rechtsform und in den jeweiligen Statuten vorgesehen ist, und dass gem. Abs. 4 dieses Kapital auch auf die erforderlichen Eigenmittel angerechnet werden kann, sind in der ERV die beiden im 2. Kapitel „Anrechenbares Wandlungskapital“ aufgeführten Artikel 123c „Umschreibungen und Ausgabe“ sowie Artikel 123d „Anrechenbarkeit“ auch an einer anderen Stelle

der ERV, vermutlich unter dem 2. Titel „Anrechenbare Eigenmittel“ aufzuführen. Nur so entfalten sie die vom Gesetz vorgesehene für alle Banken gültige Wirkung.

2. Fehlende Gesamtkonzeption der verschiedenen Vorhaben zur Anpassung der Eigenmittelvorschriften und fehlende Ausgewogenheit der sich ergebenden Eigenmittelanforderungen

a) Falsche Kalibrierung

Der Bundesrat hatte im November 2009 eine Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen („Expertenkommission TBTF“) eingesetzt, deren Schlussbericht die Konzeption der Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken aufzeigte.

Basisanforderung und Puffer quantifizierte die Expertenkommission mit 13 %; die darüber liegende „progressive Komponente“ – welche nur für systemrelevante Banken vorgesehen ist – liegt bei der damaligen Grösse und Marktposition der Grossbanken bei 6 %. Die gesamte Anforderung erreicht damit maximal 19 %. Diese Konzeption wurde durch das Parlament bestätigt. Aus dieser Festlegung folgt, dass die maximale Eigenmittelanforderung für nicht-systemrelevante Banken bei 13 Prozent liegen muss, weil ihnen sonst faktisch ebenfalls eine progressive Komponente für Systemrelevanz auferlegt wird.

Eine über 13 % liegende Kapitalquote für nicht-systemrelevante Banken ist damit nicht gerechtfertigt. Wird über 13 % hinausgegangen, ist keine genügende Differenzierung gegenüber den systemrelevanten Banken mehr gegeben. Diese fehlende Differenzierung wird dadurch weiter verschärft, dass die risikogewichteten Aktiven der TBTF-Institute nicht nach dem SA-CH oder SA-BIZ, sondern nach institutsspezifischen Modell-Ansätzen berechnet werden und daher auch die Kapitalquoten nicht 1:1 verglichen werden können. Sowohl in den Anhörungsdokumenten des EFD zu den Risikogewichten für Wohnliegenschaften¹ als auch im Erläuterungsbericht zur Änderung der ERV bezüglich Basel III² wird diese Auffassung gestützt, da alleine die markant tieferen Risikogewichte auf Hypotheken zu einer erheblich tieferen Eigenmittelunterlegung – verglichen mit den Banken, die einen Standard-Ansatz verwenden – führen. Weiter ist davon auszugehen, dass die TBTF-Banken in den kommenden Jahren Anpassungen vornehmen werden, so dass die progressive Komponente wohl deutlich unter 6 % liegen wird. Dass die Mindestgrösse für die progressive Komponente bei TBTF-Banken gemäss Vorschlag nur bei 1% liegen soll, unterstreicht die Fehlkonzeption bei der Kalibrierung der Eigenmittelanforderungen: So wäre ein Ergebnis möglich, gemäss welchem eine Kategorie 2-Bank einer Eigenmittelanforderung von 14,4% unterliegt, während eine systemrelevante Bank trotz der zusätzlichen, allein für systemrelevante Banken gültigen progressiven Komponente nur eine Eigenmittelanforderung von 14% zu erfüllen hätte.

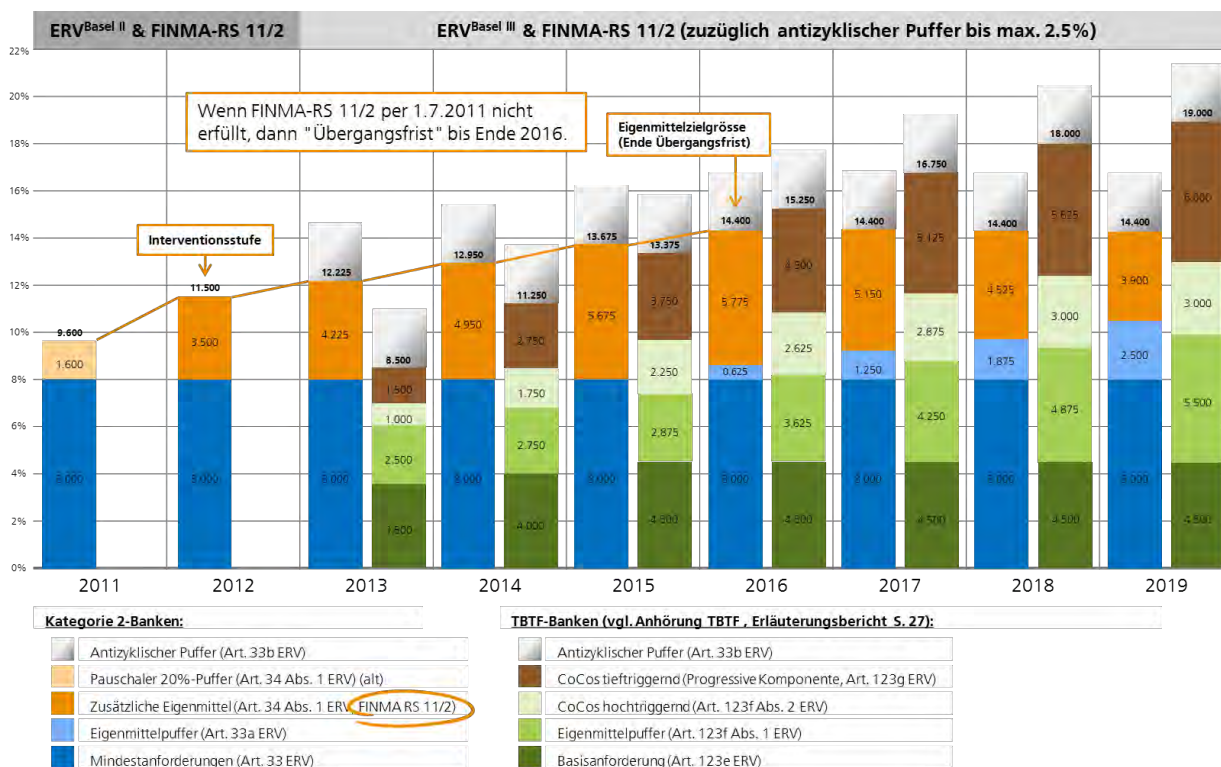
Vollkommen unhaltbar wird die Situation, wenn man die Übergangsfristen zur Realisierung der Eigenkapitalanforderungen in Rechnung stellt, welche für die TBTF-Banken viel grosszü-

¹) Vgl. Anhörung zu einer Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) Risikogewichtung für Wohnliegenschaften, Bst. C „IRB-Banken“, S. 4 und 5

²) Vgl. Erläuterungsbericht Änderung Eigenmittelverordnung (ERV) und Ausführungsbestimmungen, Kap. 11.1.3, Parallelrechnung bei Verwendung von Modellverfahren (Art. 33c), S. 79 und 80

giger sind als für die Banken der Kategorie 2 und 3. Die nachfolgende Grafik zeigt auf, dass die Kapitalquoten für Kategorie 2-Banken im Vergleich zu TBTF-Banken unter (System-) Risikogesichtspunkten falsch kalibriert sind, was durch die unterschiedliche Übergangsfristenregelung in einzelnen Jahren noch zusätzlich verschärft wird und zu inakzeptablen Ergebnissen führt. Die Grafik berücksichtigt dabei nicht, dass allfällige Erleichterungen für systemrelevante Banken gemäss ERV grundsätzlich bereits ab 2013 mögliche wären, womit sich die aufgeführten Zahlen für TBTF-Banken nochmals reduzieren würden.

Vergleich Eigenkapitalanforderungen an Kategorie-2-Banken (FINMA-RS 2011/2) und an TBTF-Banken



Die Kantonalbanken sind der klaren Auffassung, dass eine über 13 % liegende Kapitalquote für nicht-systemrelevante Banken in keiner Weise gerechtfertigt ist und eine angemessene Differenzierung gegenüber den systemrelevanten Banken damit nicht gegeben ist. Es liegt hier ein Fehler in der Konzeption vor, der behoben werden muss. Unter Berücksichtigung der TBTF-Vorlage sowie der tieferen IRB-Risikogewichte sollte die Kapitalquote für nicht-systemrelevante Banken deshalb zwischen 10.5% und maximal 13.0% liegen. Bei der Behebung des konzeptionellen Fehlers bzw. im Rahmen der Ausarbeitung von angemessen differenzierten Kapitalquoten ist auch den unterschiedlich strengen Übergangsfristen Rechnung zu tragen. Sollten die Eigenmittelanforderungen für nicht-systemrelevante Banken gemäss RS 11/2 nicht mehr verändert werden, müssten zur richtigen Kalibrierung die Anforderungen für TBTF-Banken in der vorliegenden Änderung der ERV erhöht werden.

b) Fehlende Gesamtkonzeption

Im Weiteren kritisieren wir die inhaltlich und zeitlich fehlende Gesamtkonzeption bei der Neuregelung der Eigenmittelvorschriften und das nicht aufeinander abgestimmte Vorgehen der verschiedenen Akteure (FINMA, SNB, EFD). Nebst der vorgezogenen Festlegung der Säule 2-Anforderungen und den isolierten TBTF-Gesetzesregelungen fehlt es auch bei der viergeteilten ERV-Revision (generelle Eigenmittelvorschriften, antizyklischer Puffer, verschärfte Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft und TBTF-Verordnungsänderungen) an der nötigen Gesamtsicht bzw. einem gesamtheitlichen, homogenen Vorgehen, in dem die verschiedenen Instrumente sinnvoll aufeinander abgestimmt sind. Die Folgen sind nicht nur, dass die Eigenmittel-Anforderungen zwischen nicht systemrelevanten und TBTF-Banken, wie erwähnt, nicht richtig austariert sind, sondern auch, dass die einzelnen Instrumente nicht korrekt zusammenspielen bzw. sich zum Teil überlagern, dass im Grundsatz zwar auf einen Swiss Finish verzichtet werden soll, dann aber doch wieder Spezialregelungen (im Hypothekbereich) getroffen werden sollen oder dass die Verhältnismässigkeit zwischen den Standardansätzen (SA-CH sowie SA-BIZ) und IRB-Ansätzen nicht gewahrt ist.

Die Kantonalbanken verlangen in der ERV eine einheitliche Konzeption für die Elemente Mindestanforderungen, zusätzliche Eigenmittel und die verschiedenen Puffer. Aus einer Gesamtsicht heraus muss sich eine richtige Kalibrierung der Eigenmittelanforderungen für die in verschiedene (Risiko-)Kategorien eingeteilten Banken ergeben. Entsprechend ist das vorzeitig erlassene RS 11/2, welches nun mit den weiteren Änderungen der ERV nicht mehr abgestimmt ist, ebenfalls in die ERV zu integrieren. Diese Abstimmung hat dabei sowohl mit den nur für systemrelevante Banken gültigen Anforderungen als auch mit den weiteren Vorhaben (verschärfte Regeln für die Risikogewichtung für Wohnliegenschaften; zusätzlicher antizyklischer Puffer) zu erfolgen. Diese Konzeption ist nochmals in die Anhörung zu geben.

3. Leverage Ratio

Der Verordnungsentwurf der ERV sieht für die systemrelevanten Banken die Einführung einer Leverage Ratio vor. Was die von der FINMA in Aussicht genommene spätere Einführung einer Leverage Ratio für alle Banken anbelangt, gilt es aus unserer Sicht folgenden Eckpunkten Rechnung zu tragen, welche auch in geeigneter Form in den Erläuterungsbericht Eingang finden sollten:

- a) Die im 4. Kapitel „Ungewichtete Eigenmittelanforderungen („Leverage Ratio“)" unter Artikel 123j bis Artikel 123l vorgesehene Regelung einer Leverage Ratio für die systemrelevanten Banken darf in keiner Art und Weise präjudizierend sein für eine allfällige spätere Regelung und Einführung einer Leverage Ratio für alle respektive die übrigen Banken. Die hier vorgelegte Regelung ist auf die Situation und die Realitäten der beiden Grossbanken abgestimmt; eine allfällige spätere Einführung einer Leverage Ratio für weitere Finanzinstitute hätte abgestimmt auf die Verhältnisse bzw. Realitäten bei den Nicht-TBTF-Banken zu erfolgen und dürfte nicht einfach die für die systemrelevanten Banken gültigen Bestimmungen übernehmen.
- b) Gemäss Fahrplan von Basel III respektive des Basler Ausschusses ist die Einführung der Leverage Ratio frühestens für das Jahr 2016 vorgesehen. Um mögliche unbeachtete Konsequenzen und Nebenwirkungen zu erkennen und entsprechend zu

vermeiden ist zudem zuerst eine Beobachtungsphase vorgesehen. Entsprechend erwarten wir, dass eine allfällige Einführung einer Leverage Ratio für nicht systemrelevante Banken die definitive Klärung und Regelung im Rahmen von Basel III resp. des Basler Ausschusses abwartet und die vorgenannten Rahmenbedingungen berücksichtigt. Grosse Bedeutung messen wir der Beobachtungs- resp. Testphase zu, im Rahmen welcher Erfahrungen und Erkenntnisse für inlandorientierte Retailbanken gewonnen werden können.

- c) Schliesslich gehen wir davon aus, dass allfällige Bestimmungen zur Leverage Ratio für nicht systemrelevante Banken (im Rahmen der Bestimmungen und des Fahrplans von Basel III sowie nach erfolgter Testphase) in eine Anhörung gegeben würden, damit die betroffenen Institute sich dazu äussern können.

Wie eingangs zu diesem Abschnitt erwähnt, bitten wir Sie, diese Punkte und Anliegen im definitiven Erläuterungsbericht zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung geeignet aufzunehmen.

4. Weitere Hinweise

Die im Rahmen der Erleichterungen in Art. 123b Abs. 5 lit. a vorgesehene Untergrenze für systemrelevante Einzelinstitute von 14 Prozent liegt unter der Mindestanforderung für einzelne nicht-systemrelevante Banken gemäss FINMA-Rundschreiben 11/2. Um der von der FINMA neu eingeführten Konzeption der risikobasierten Einteilung der Banken in 5 Kategorien im allgemeinen und der sich daraus zusätzlich ergebenden Anforderungen für systemrelevante Banken im speziellen korrekt Rechnung zu tragen, hat auch bei allfällig gewährten Erleichterungen die Mindestanforderung für systemrelevante Einzelinstitute über der Mindestanforderung für Kategorie 2-Banken zu liegen. Dies kann entweder durch eine in der ERV in Art. 123 b Abs. 5 lit a vorgesehene Erhöhung der Mindestgrösse auf mehr als 14,4% erfolgen oder durch eine entsprechende Reduktion der Mindestanforderung auf höchstens 13% für Kategorie 2-Banken bei der von uns geforderten Integration des FINMA-RS 11/2 in die ERV.

Dass allfällige gewährte Erleichterungen offen zu legen sind, ist zu begrüssen.

Die oben aufgeführten Überlegungen zur nicht richtigen Kalibrierung der Eigenmittelanforderungen zwischen systemrelevanten Banken und Kategorie 2-Banken gilt analog auch für Art. 123h Abs. 6; die Mindestgrösse des Progressionssatzes ist bei der gegebenen Regelung des FINMA-RS 11/2 nach oben anzupassen.


B. Verordnung über die Banken und Sparkassen

Zu diesen die systemrelevanten Banken betreffenden Bestimmungen haben wir keine Bemerkungen.

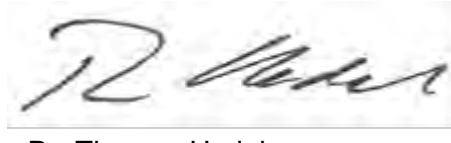
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anliegen. Für Rückfragen oder einen ergänzenden Austausch stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor



Dr. Thomas Hodel
Vizedirektor

Kopie an: Eidgenössische Finanzmarktaufsicht; Frau Petra Schöb, Einsteinstrasse 2,
3003 Bern