

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### A-Post Plus

Staatssekretariat für interna-  
tionale Finanzfragen  
Rechtsdienst  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

23. Mai 2018

### **Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Schreiben vom 23. Februar 2018 zur Vernehmlassung zum oben erwähnten Vorhaben eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Er stimmt dem Vorhaben zu.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler  
Landammann

Vincenza Trivigno  
Staatsschreiberin

Kopie

- [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)



## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 24  
Telefax +41 71 788 93 39  
michaela.inauen@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Appenzell, 5. April 2018

### **Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) zukommen lassen. Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die Anwendung der verschärften Kapitalanforderungen auf die nicht international tätigen systemrelevanten Schweizer Banken wird begrüsst. Die Standeskommission teilt die Meinung des Eidg. Finanzdepartements, dass diese Änderungen zu einer Steigerung der Widerstandsfähigkeit der betroffenen Institute sowie einer Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes führt. Zudem wird die implizite Staatsgarantie dieser systemrelevanten Banken reduziert und damit auch das finanzielle Risiko für den Bund und die Steuerzahler, da die Eintretenswahrscheinlichkeit für eine teure Rettungsaktion sinkt.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

### **Zur Kenntnis an:**

- rechtsdienst@sif.admin.ch
- Finanzdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Departement Finanzen, 9102 Herisau

per Mail an:

rechtsdienst@sif.admin.ch

Regierungsgebäude  
9102 Herisau  
Finanzen@ar.ch  
www.ar.ch  
Tel. 071 353 61 11  
Fax 071 353 64 99

**Joe Müggler**  
Departementsekretär  
Tel. 071 353 68 11  
Joe.Mueggler@ar.ch

Herisau, 15. März 2018

**Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen); Stellungnahme AR**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Information über die Verordnungsänderungen und die Einladung zur Stellungnahme.

Das Departement Finanzen AR wurde beauftragt, die Vernehmlassung direkt zu beantworten.

Auf eine Stellungnahme seitens des Kantons Appenzell Ausserrhoden wird verzichtet.

Freundliche Grüsse

Joe Müggler

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Generalsekretariat EFD  
Bundesgasse 3  
CH-3003 Bern

Liestal, 15. Mai 2018  
fm

**Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 23. Februar 2018 zum oben erwähnten Geschäft und nehmen dazu gerne Stellung.

Wir haben keine Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen der Eigenmittelverordnung. Die Präzisierungen sind zu begrüßen.

Für die Möglichkeit zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren bedanken wir uns.

Hochachtungsvoll



Dr. Sabine Pegoraro  
Regierungspräsidentin



Nic Kaufmann  
2. Landschreiber





Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel.: +41 61 267 85 16  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: [staatskanzlei@bs.ch](mailto:staatskanzlei@bs.ch)  
[www.regierungsrat.bs.ch](http://www.regierungsrat.bs.ch)

Eidgenössisches Finanzdepartement

Email: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Basel, 23. Mai 2018

**Regierungsratsbeschluss vom 22. Mai 2018**

**Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 übermittelten Sie uns eine Vernehmlassungsvorlage zur Änderung der Eigenmittelverordnung mit der Bitte um Stellungnahme.

Die Vorlage ergänzt die bereits im Jahr 2017 vorgenommen Änderungen der Eigenmittelverordnung. Die Erweiterung der Kapitalanforderungen auf den Kreis der nicht international tätigen systemrelevanten Banken ist konsequent und trägt zur Sicherheit des Bankenmarktes bei. Der Regierungsrat unterstützt daher die entsprechenden Änderungen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen,

im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann  
Präsidentin

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral des finances  
rechtsdienst@sif.admin.ch

*Fribourg, le 8 mai 2018*

**Projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres (capital *gone concern*,  
déduction des participations et autres adaptations)**

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à votre courrier du 28 février 2018 concernant l'objet noté en titre et vous informons que le canton de Fribourg n'a pas de remarque particulière à formuler à l'égard des modifications proposées.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

  
Georges Godel  
Président



  
Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat

**Finanzen und Gesundheit**  
Rathaus  
8750 Glarus

rechtsdienst@sif.admin.ch

Glarus, 6. März 2018 / bas  
Unsere Ref: 2018-36

**Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungszug und weitere Anpassungen)**

Hochgeachteter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Finanzdepartement gab dem Kanton Glarus in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Der Regierungsrat des Kantons Glarus überwies das Geschäft dem Departement Finanzen und Gesundheit zur direkten Erledigung.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir und teilen Ihnen mit, dass wir aufgrund geringer Betroffenheit auf eine Stellungnahme verzichten.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse



Dr. oec. Rolf Widmer  
Landammann

E-Mail an (PDF- und Word-Version):  
- rechtsdienst@sif.admin.ch

versandt am: **7. März 2018**



Sitzung vom

22. Mai 2018

Mitgeteilt den

22. Mai 2018

Protokoll Nr.

417

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)  
Bundesrat Ueli Maurer  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

auch per E-Mail an: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

## **Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 laden Sie uns zur Vernehmlassung betreffend Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) ein. Dafür bedanken wir uns und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Die Vorlage ist auch für die nicht systemrelevanten Kantonalbanken wie die Graubündner Kantonalbank eine wichtige Vorlage, auch wenn Gone-concern-Kapitalanforderungen für die drei nicht international tätigen systemrelevanten Schweizer Banken PostFinance, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank im Vordergrund der Revision stehen. Die Regierung als Eignervertreter der Graubündner Kantonalbank konzentriert sich in der vorliegenden Stellungnahme auf den Aspekt der Staatsgarantie.

Die Regierung begrüsst es darüber hinaus, dass bei den Gone-concern-Kapitalanforderungen ihrem zentralen Anliegen der Proportionalität Rechnung getragen wird. Inlandorientierte systemrelevante Banken und international tätige systemrelevante Grossbanken müssen unterschiedliche Anforderungen erfüllen, während für

nicht systemrelevante Institute auf Anforderungen verzichtet wird. Dieser Verzicht muss unbedingt auch künftig Bestand haben. Die Regierung erkennt keinen Grund, weshalb auch kleinere Banken Gone-concern-Anforderungen zu erfüllen hätten.

### **Kernanliegen:**

#### **Vollständige Anrechnung und keine Infragestellung der Staatsgarantie**

Die Gone-concern-Kapitalanforderungen haben zum Ziel, systemrelevante Banken ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel des Bundes sanieren oder abwickeln zu können. Viele Kantone – darunter auch Graubünden – haben sich bewusst dafür entschieden, eine Kantonalbank mit Staatsgarantie zu betreiben und die sich im Krisenfall daraus ergebenden Verpflichtungen gegen Entschädigung zu übernehmen.

Die Revisionsvorlage stellt unnötigerweise den Stellenwert und die Wirkungsweise der Staatsgarantie in Frage, indem sie eine explizite Staatsgarantie nicht per se zu 100 Prozent an die Gone-concern-Anforderungen anrechnen bzw. an weitergehende Kriterien knüpfen will, welche in Art. 132a lit. b) des Entwurfs ERV (E-ERV) aufgeführt sind.

Dieser Ansatz ist verfehlt: Ein Kanton, dessen Gesetzgeber seiner Kantonalbank eine explizite kantonale Staatsgarantie erteilt hat, ist sich seiner Verantwortung vollumfänglich bewusst und wird bereits vor Eintritt eines Sanierungsfalls dafür besorgt sein, dass der absolute Krisenfall nicht eintritt. Für den Fall des Eintritts des Sanierungsfalls wird ein Kanton seine Verantwortung umfassend wahrnehmen und seine aus einer Staatsgarantie rührenden rechtlichen Verpflichtungen vollumfänglich erfüllen. An der Eigentümerstellung und Verantwortung eines Kantons gegenüber seiner Kantonalbank ist nicht zu zweifeln, vor allem nicht im Rahmen eines bundesrechtlichen Erlasses auf Verordnungsstufe. Dementsprechend fordert die Regierung, dass eine explizite Staatsgarantie ohne weiteres zu 100 Prozent an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen ist.

Ergänzend sei noch die Feststellung im Erläuterungsbericht im Zusammenhang mit Art. 132a E-ERV angesprochen, wonach hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Garanten keine Zweifel bestehen dürften, weshalb bei Kantonalbanken die Staatskasse des Kantons für die vollständige Anrechnung über entsprechende liquide Mittel ver-

fügen müsse. Damit wird für Kantonalbanken und deren Eigentümer der Nachweis der Leistungsfähigkeit einseitig und a priori vom Erfordernis des Vorhaltens liquider Mittel abhängig gemacht. Es stellt z. B. im Vergleich zur PostFinance eine Ungleichbehandlung bzw. Benachteiligung dar, wenn für die PostFinance ein Verpflichtungskredit des Bundes im Sinne einer Rekapitalisierungszusage – allenfalls sogar über Art. 132a lit. a hinaus – für die Anrechnung genügen sollte oder im Rahmen der Notfallplanung anders als eine ausdrückliche Staatsgarantie bei einer Kantonalbank behandelt würde. Bund und Kantone würden damit unterschiedlich behandelt, was weder nachvollziehbar noch akzeptabel wäre. Die Kantone als Eigentümer der Kantonalbanken dürfen gegenüber dem Bund als Eigner der PostFinance nicht durch zusätzliche bzw. strengere Anforderungen benachteiligt werden.

Wir bedanken uns nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung  
Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Cavigelli".

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Daniel Spadin".

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral des finances  
Monsieur le Conseiller fédéral Ueli Maurer  
Chef du Département fédéral des finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Par e-mail : [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
[chancellerie@jura.ch](mailto:chancellerie@jura.ch)

Delémont, le 15 mai 2018

**Prise de position dans le cadre de la consultation concernant la modification de l'ordonnance sur les fonds propres (*capital gone concern*, déduction des participations et autres adaptations)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement jurassien a été invité par le Département fédéral des finances à se prononcer au sujet de la procédure de consultation mentionnée en objet et il vous en remercie.

A cet effet, nous avons l'avantage de vous soumettre notre prise de position relative au projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres.

**Capital *gone concern***

De manière générale, le projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres s'inscrit dans le prolongement de la réglementation "*too big to fail*" édictée en 2012 relative aux établissements considérés comme trop importants pour qu'il soit possible de les laisser faire faillite. La réglementation alors mise en place avait essentiellement pour objectif de limiter à l'avenir les mesures de sauvetage par l'Etat d'établissements financiers d'importance systémique.

Dans ce cadre, l'accent a notamment été mis sur les fonds propres des établissements financiers dès lors qu'ils leur permettent d'absorber des pertes imprévues. Ainsi, les banques d'importance systémique doivent aujourd'hui disposer de suffisamment de fonds propres pour pouvoir couvrir les pertes résultant de l'exercice de l'activité courante (exigences en cas de continuité de l'exploitation, ou *going concern*). Si un établissement se trouve néanmoins dans une situation financièrement périlleuse, il peut lui être impossible de poursuivre son activité normale. Dans ce cas, l'établissement doit être soit assaini, soit liquidé de façon ordonnée. Afin de préserver les fonctions d'importance systémique, la disposition de fonds propres supplémentaires destinés à absorber les pertes est désormais exigée (exigences en cas de cessation d'activité ou *gone concern*). Ensemble, les exigences *going concern* et *gone concern* définissent la totalité des fonds propres destinés à absorber les pertes (*total loss absorbing capacity [TLAC]*).



Toutes les banques d'importance systémique, en particulier les deux banques suisses d'importance systémique mondiale (Crédit Suisse et UBS), devront satisfaire aux nouvelles exigences d'ici au 31 décembre 2019.

Au vu de leur faible interdépendance internationale et de leur importance systémique moindre, il apparaît toutefois nécessaire d'assouplir les exigences en matière de capital *gone concern* pour les banques d'importance systémique nationale, soit celles qui n'opèrent pas au niveau international (Banque cantonale de Zurich [ZKB], Raiffeisen et PostFinance).

Le projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres répond à ce besoin d'assouplissement en limitant à 40 % les exigences *gone concern* pour les entités précitées. En contrepartie, les dispositions concernant l'octroi de remises pour améliorer la capacité (totale) d'assainissement et de liquidation ne s'appliquent pas. La nouvelle réglementation prévoit en outre la satisfaction des exigences *gone concern* au moyen de fonds propres *tier 1*, à savoir les fonds propres de base durs et les fonds propres de base supplémentaires. Enfin, le projet envisage d'abaisser jusqu'à 20 % les exigences *gone concern* pour les banques disposant d'une garantie de l'Etat ou d'un mécanisme similaire.

A cet égard, les autorités jurassiennes ne s'opposent pas à une limitation à 40 % des exigences *gone concern* pour les banques d'importance systémique qui n'opèrent pas au niveau international. Un tel allègement des exigences *gone concern* apparaît effectivement cohérent dans la mesure où les entités visées présentent nettement moins d'imbrications internationales et sont organisées de façon moins complexe que les deux banques d'importance systémique mondiale. Partant, ces facteurs simplifient un assainissement ou une liquidation ordonnés en cas de crise et justifient des exigences de capital *gone concern* moins strictes.

### **Déduction des participations**

Du point de vue du traitement des participations dans des filiales à consolider qui opèrent dans le secteur financier, le projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres prévoit de remplacer par une pondération des risques la déduction de la valeur des participations lors du calcul des fonds propres par établissement de la société qui détient la participation.

Appliqué à tous les établissements bancaires, le passage de la déduction des participations à la pondération des risques améliorera les ratios de fonds propres présentés au niveau des établissements individuels par les banques concernées. Partant, les autorités jurassiennes n'entendent pas remettre en cause ce changement de régime.

### **Application aux banques mères**

Le projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres est également l'occasion de définir plus précisément les entités qui, au sein d'un groupe financier, doivent remplir les exigences applicables aux banques d'importance systémique.

Au vu notamment des restructurations opérées par les grandes banques ces dernières années et du transfert des activités nationales dans des entités juridiques distinctes, il apparaît en effet nécessaire de préciser quelles entités d'un groupe financier d'importance systémique doivent respecter les exigences posées en la matière. Partant, cette clarification est à saluer.



## **Autres adaptations**

S'agissant des autres adaptations envisagées, le projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres apporte quelques précisions en matière d'instruments de dette (en particulier à propos des *bail-in bonds*) et de droit transitoire. Il entend également étendre aux sociétés du groupe significatives la notion d'entité active dans le domaine financier au sens de l'ordonnance sur les banques du 30 avril 2014.

Ces adaptations, somme toute mineures, n'appellent pas de remarques particulières de la part des autorités jurassiennes.

Au vu de ce qui précède, la République et Canton du Jura souscrit en tous points au projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position à ce sujet et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Jacques Gerber  
Vice-président



  
Gladys Winkler Docourt  
Chancelière d'État



**Finanzdepartement**

Bahnhofstrasse 19  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 55 47  
info.fd@lu.ch  
www.lu.ch

Öffnungszeiten:  
Montag - Freitag  
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Eidgenössisches Finanzdepartement

Per E-Mail an (Word- und PDF-Dateien):  
rechtsdienst@sif.admin.ch

Luzern, 22. Mai 2018

Protokoll-Nr.: 511

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zu eingangs erwähnter Vorlage eingeladen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern der Vorlage zustimmt und keine weiteren Bemerkungen anzubringen hat.

Freundliche Grüsse

Marcel Schwerzmann  
Regierungsrat



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique

Département fédéral des finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

### **Consultation relative à la modification de l'ordonnance sur les fonds propres (*leverage ratio* et répartition des risques)**

Monsieur le conseiller fédéral,

Nous remercions le Département fédéral des finances d'avoir bien voulu consulter le canton de Neuchâtel sur la modification de l'ordonnance sur les fonds propres.

Les documents qui nous ont été remis à cette occasion ont été soigneusement examinés et nous permettent de vous faire part de nos observations.

Nous sommes favorables à la modification l'ordonnance sur les fonds propres qui vise à étendre les exigences de capital *gone concern* aux banques d'importances systémiques qui n'opèrent pas au niveau international.

La présente révision de l'ordonnance sur les fonds propres n'a pas d'impact direct sur les finances publiques. Nous avons par ailleurs consulté la Banque Cantonale Neuchâteloise (BCN), qui nous a informés ne pas être impactée par cette modification.

En vous remerciant de l'attention portée au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 mai 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,  
L. FAVRE

La chancelière,  
S. DESPLAND



NE



KANTON  
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND  
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans  
Telefon 041 618 79 02, [www.nw.ch](http://www.nw.ch)

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

**PER E-MAIL**

Eidg. Finanzdepartement EFD  
Bundesgasse 3  
Herr Bundesrat Ueli Maurer  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 29. Mai 2018

**Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen). Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 23. Februar 2018 an die Kantonsregierungen, worin Sie um eine Stellungnahme zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) ersuchen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit dazu und lassen uns wie folgt vernehmen.

Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden begrüsst die differenzierte Behandlung der inland-orientierten systemrelevanten Banken gegenüber den international tätigen systemrelevanten Grossbanken und den Verzicht auf Gone-concern-Anforderungen an nicht-systemrelevante Institute. Aus unserer Sicht wird so der Proportionalität angemessen Rechnung getragen.

Weiter ist der Regierungsrat der Auffassung, dass es heute und auch in Zukunft keine Gone-concern-Anforderungen für nicht-systemrelevante Banken braucht. Diese müssen ausdrücklich auf systemrelevante Banken begrenzt bleiben. Sachgerecht und richtig ist, dass für nicht-systemrelevante Banken keine Gone-concern-Anforderungen vorgesehen werden.

Zu den übrigen Punkten haben wir keine Anmerkungen anzubringen.

Wir bitten Sie, unsere Bemerkungen aufzunehmen und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Yvonne von Deschwanden  
Landammann



lic. iur. Hugo Murer  
Landschreiber

Geht an:

- [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)



<CH-6061 Sarnen, St. Antonistrasse 4, FD

Elektronisch an:  
[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Sarnen, 6. März 2018

**Vernehmlassung: Änderung der Eigenmittelverordnung (*Gone-concern*-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, zum obengenannten Geschäft Stellung nehmen zu können.

Der Kanton Obwalden verzichtet in diesem Vernehmlassungsverfahren auf eine detaillierte Stellungnahme. Die Änderungen in der Eigenmittelverordnung sind aus unserer Sicht nachvollziehbar. Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

  
Maya Büchi-Kaiser  
Landammann



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 32 60  
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 17. Mai 2018

## **Änderung der Eigenmittelverordnung; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Änderung der eidgenössischen Eigenmittelverordnung (SR 952.03).

Als Mehrheitsaktionär der St.Galler Kantonalbank (SGKB) ist der Kanton St.Gallen von den vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen nur indirekt betroffen. Den Zielsetzungen der Verordnungsanpassung kann grundsätzlich zugestimmt werden. Wir begrüssen die differenzierte Behandlung der inlandorientierten systemrelevanten Banken gegenüber den international tätigen systemrelevanten Grossbanken. Damit wird dem Anspruch der Proportionalität Rechnung getragen. Es ist ebenfalls sachgerecht und richtig, dass für nicht-systemrelevante Banken keine Gone-concern-Anforderungen vorgesehen werden.

In diesem Zusammenhang vertreten wir die Ansicht, dass die Gone-concern-Anforderungen in der ERV abschliessend zu regeln sind. Ansonsten besteht das Risiko, dass die Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über andere Kanäle wie z.B. Art. 61 der eidgenössischen Bankenverordnung (SR 952.02) («Prüfung Notfallplan») oder via Rundschreiben zusätzliche Anforderungen stellt, die in der ERV nicht vorgesehen waren.

Mit Art. 132a E-ERV wird bei einer nicht international tätigen systemrelevanten Bank die Anrechnung einer Staatsgarantie an die zusätzlichen Mittel grundsätzlich in Frage gestellt. Wir sind der Ansicht, dass die Anrechnung der Staatsgarantie nach kantonalem Recht nicht an Bedingungen bezüglich Ausgestaltung oder Wirksamkeit geknüpft beziehungsweise relativ werden darf. Wir verlangen, dass im Hinblick auf die Erfüllung der Gone-concern-Anforderungen eine auf Stufe Kantonsverfassung oder kantonalem Gesetz verankerte explizite unbeschränkte Staatsgarantie vollumfänglich und ohne zusätzliche Anforderungen anrechenbar ist.

Wir unterstützen die geplante Neuregelung, bei der Beteiligungswerte nicht mehr von den Eigenmitteln abgezogen werden, sondern mittels einer Risikogewichtung bei den erforderlichen Eigenmitteln berücksichtigt werden.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

  
Fredy Fässler  
Präsident

  
Canisius Braun  
Staatssekretär



**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)



Kanton Schaffhausen  
Finanzdepartement

J. J. Wepfer-Strasse 6  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch

T +41 52 632 72 50  
F +41 52 632 77 09  
cornelia.stammhurter@ktsh.ch



Finanzdepartement

Der Vorsteher des Eidgenössischen  
Finanzdepartementes

per E-Mail:  
rechtsdienst@sif.admin.ch

Schaffhausen, 9. Mai 2018

**Vernehmlassung EFD betreffend Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen); Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Den vorgeschlagenen Einbezug inlandorientierter systemrelevanter Banken (PostFinance AG, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank) in den Regelungsbereich der Gone-Concern-Kapitalanforderungen begrüssen wir ausdrücklich. Damit kann eine bestehende Lücke in den «Too-big-to-fail»-Bestimmungen geschlossen werden. Die Anpassung der Kriterien im Vergleich zu denjenigen für Grossbanken ist dabei sachgerecht. Im Weiteren verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Finanzdepartement

Dr. Cornelia Stamm Hurter  
Regierungsrätin

**Finanzdepartement**

Departementssekretariat

Rathaus, Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
Telefon 032 627 20 57  
Telefax 032 627 22 70  
finanzdepartement@fd.so.ch  
www.so.ch

**Roland Heim**

Landammann

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Bernerhof  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

1. Mai 2018

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 haben Sie uns die Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) zur Vernehmlassung unterbreitet.

Wir können Ihnen mitteilen, dass wir mit den geplanten Änderungen einverstanden sind und keine Bemerkungen anzubringen haben.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und

grüssen Sie freundlich

sig.  
Roland Heim  
Landammann

Kopie: Amt für Finanzen

# Regierungsrat des Kantons Schwyz



elektronisch an:  
rechtsdienst@sif.admin.ch

Schwyz, 23. Mai 2018

**Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**  
Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements hat die Kantonsregierungen mit Schreiben vom 23. Februar 2018 eingeladen, bis 30. Mai 2018 zur Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat unterstützt die vorgeschlagene Änderung der Eigenmittelverordnung.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, unsere vorzügliche Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



DFS, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Ueli Maurer  
Bundesrat  
3003 Bern

Zusätzlich via E-Mail an: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

03.01/0088/2018/BM  
Frauenfeld, 10. April 2018

**Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die uns in obiger Sache mit Schreiben vom 23. Februar 2018 eingeräumte Möglichkeit zur Vernehmlassung. Wie wir feststellen, betrifft die Änderung der Eigenmittelverordnung die Thurgauer Kantonalbank nicht. Wir verzichten daher auf eine Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Departement für Finanzen und Soziales  
Der Departementschef



Dr. Jakob Stark



2445

cl

0

30 maggio 2018

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale delle finanze  
(DFF)  
3003 Berna

Anticipata per e-mail a:  
[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

### **Modifica dell'ordinanza sui fondi propri (capitale "gone concern", deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti): procedura di consultazione**

Gentili Signore, Egregi Signori,

con riferimento all'oggetto succitato, richiamata la vostra gentile richiesta del 23 febbraio 2018, prendiamo atto che il Dipartimento federale delle finanze ha indetto, presso gli enti interessati, una procedura di consultazione inerente la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (O FoP). La seconda valutazione delle disposizioni "too big to fail" da parte del Consiglio federale ha infatti evidenziato la necessità di adeguare le esigenze di capitale "gone concern". In futuro si intendono sottoporre a tali esigenze anche le banche di rilevanza sistemica orientate al mercato nazionale. Come nel caso delle grandi banche, esse rifletterebero le esigenze di capitale "going concern", benché solo nella misura del 40%, dal momento che queste banche sono meno interconnesse a livello internazionale e pertanto presentano una rilevanza sistemica minore. La revisione dell'ordinanza offre inoltre l'occasione di inserire una modifica suggerita dalla FINMA nel trattamento delle partecipazioni detenute in filiali soggette all'obbligo di consolidamento e attive nel settore finanziario. Perimenti l'ordinanza riveduta chiarirà poi quali unità all'interno di un gruppo finanziario sono considerate di rilevanza sistemica. Infine, le società di gruppo importanti, che forniscono i servizi necessari al mantenimento dei processi operativi di cui all'art. 3a dell'ordinanza sulle banche (OBCR), saranno d'ora in poi considerate imprese attive nel settore finanziario conformemente all'art. 4 cpv. 1 OBCR.

Lo scrivente consesso, dopo aver esaminato le proposte avanzate, unitamente alla documentazione messa a disposizione, saluta nel complesso favorevolmente la proposta di revisione dell'Ordinanza sui fondi propri (O FoP) posta in consultazione dal Dipartimento federale delle finanze. Nello specifico apprezziamo che nella modifica proposta si sia tenuto conto del principio della proporzionalità, in particolare il trattamento differenziato eseguito tra banche operanti in ambito internazionale di rilevanza sistemica e banche operanti in ambito nazionale di rilevanza sistemica (es:

Raiffeisen, PostFinance e ZKB) come pure la rinuncia all'applicazione delle richieste di "Gone-concern" agli istituti non sistemici.

Si auspica infine che, per quanto attiene alle disposizioni "Gone-concern", la garanzia statale sia presa pienamente in considerazione e non venga relativizzata (art. 132a lett. b OFoP).

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, l'espressione della nostra alta stima.

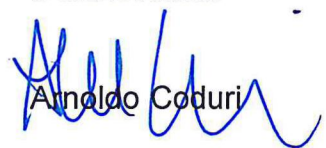
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Claudio Zali

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia:

- Consiglio di Stato (di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch, can-sc@ti.ch)
- Divisione delle risorse (dfe-dr@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazionieseterne@ti.ch);
- Pubblicazione in internet





## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Rechtsdienst  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

### **Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen); Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV; SR 952.03) Stellung zu nehmen.

Obwohl die Urner Kantonalbank von den vorgesehenen Änderungen der Eigenmittelverordnung nicht direkt betroffen ist, möchte der Regierungsrat die Gelegenheit nutzen und folgende Anliegen des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) einbringen und unterstützen:

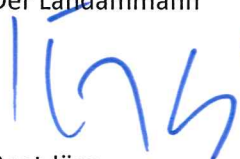
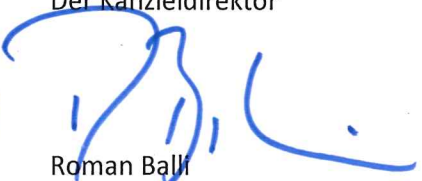
- **Der Proportionalität wird angemessen Rechnung getragen:** Der VSKB begrüsst die differenzierte Behandlung der inlandorientierten systemrelevanten Banken gegenüber den international tätigen systemrelevanten Grossbanken und den Verzicht auf Gone-concern-Anforderungen an nicht-systemrelevante Institute.
- **Dass für nicht-systemrelevante Banken keine Gone-concern-Anforderungen vorgesehen werden, ist sachgerecht und richtig.** Der VSKB ist der Auffassung, dass es heute und auch in Zukunft keine Gone-concern-Anforderungen für nicht-systemrelevante Banken braucht. Diese müssen ausdrücklich auf systemrelevante Banken beschränkt bleiben.

- **Umfassende Anrechnung und keine Infragestellung der Staatsgarantie:** Zwar bezieht sich Artikel 132a E-ERV nur auf die Anrechnung der Staatsgarantie an die zusätzlichen Mittel bei einer nicht international tätigen systemrelevanten Bank. Gleichzeitig wird mit dieser Bestimmung auf Stufe Verordnung durch den Bundesrat (namentlich mit Art. 132a lit b E-ERV) die Staatsgarantie generell bezüglich ihrer Ausgestaltung nach kantonalem Recht und ihrer Wirksamkeit in Frage gestellt bzw. relativiert. Wir fordern, dass im Hinblick auf die Erfüllung der Gone-concern-Anforderungen eine auf Stufe Kantonsverfassung oder kantonalem Gesetz verankerte explizite unbeschränkte Staatsgarantie daher vollumfänglich und ohne zusätzliche Anforderungen anrechenbar sein muss.
- **Abschliessende Regelung der Gone-concern-Anforderungen in der ERV:** Aus Gründen der Rechtssicherheit dürfen die Gone-concern-Anforderungen gemäss den Bestimmungen der ERV nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass die FINMA, etwa im Rahmen von Artikel 61 Bankenverordnung (BankV; SR 952.02) zusätzliche, in der ERV nicht enthaltene Anforderungen aufstellt. Es muss klargestellt werden, dass die Gone-concern-Anforderungen in der ERV abschliessend sind.
- **Begrüssung der Anpassungen betreffend Beteiligungsabzug:** Die geplante Neuregelung weg vom Abzug der Beteiligungswerte von den Eigenmitteln hin zu einer Risikogewichtung, ist aus unserer Sicht zu begrüßen. Wir orton jedoch bezüglich Artikel 37 und 38 ERV weiteren Klärungsbedarf. Ein genereller Wechsel auf eine Risikogewichtung ist auch bei Einzelinstituten resp. Instituten mit nicht-konsolidierungspflichtigen Beteiligungen vorzusehen.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie mit vorzüglicher Hochachtung.

Altdorf, 22. Mai 2018



Im Namen des Regierungsrats  
 Der Landammann      Der Kanzleidirektor  
  
 Beat Jörg        
 Roman Balli



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral  
Ueli Maurer  
Chef du Département fédéral des finances  
Palais fédéral  
3003 Berne

Réf. : MFP/15023758

Lausanne, le 23 mai 2018

**Consultation fédérale – Modification de l'ordonnance sur les fonds propres (*capital gone concern*, déduction des participations et autres adaptations)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat vaudois a l'honneur de vous adresser sa prise de position en réponse à la mise en consultation du projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres (*capital gone concern*, déduction des participations et autres adaptations).

Les exigences de la Suisse en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques sont parmi les plus sévères en comparaison internationale. Il n'existe en effet pas encore d'exigences *gone concern* explicites pour les banques d'importance systémique nationales sur le plan international.

Le Conseil d'Etat salue les modifications proposées permettant d'accroître la capacité de résistance des établissements concernés ainsi que l'attrait de la place financière suisse tout en ne limitant pas la capacité des banques systémiques nationales à octroyer des crédits.

Nous demandons toutefois que les art. 132 al. 2 let. b et 132a *ab initio* soient précisés. En effet, les termes « d'importance systémique » font défaut (art. 132 al. 2 let. b et art. 132a *ab initio* pour la version française et art. 132a *ab initio* pour la version allemande). La rédaction actuelle laisse ainsi sous-entendre que la nouvelle réglementation s'applique à toutes les banques non actives au niveau international ce qui n'est pas le cas à la lecture du rapport explicatif.

Les modifications proposées sont les suivantes.

« Art. 132 Principe

Al. 1

(...)

Al. 2

L'exigence concernant ces fonds supplémentaires est déterminée en fonction de l'exigence totale comprenant les exigences de base et les suppléments selon l'art. 129. Elle s'élève à:

a. 100 % de l'exigence totale, sous réserve d'une remise accordée selon l'art. 133, pour une banque d'importance systémique active au niveau international;

b. 40 % de l'exigence totale pour une banque **d'importance systémique** non active au niveau international.

Art. 132a Banques disposant d'une garantie de l'État ou d'un mécanisme similaire

Si une banque **d'importance systémique** non active au niveau international dispose d'une garantie explicite de l'État (au niveau cantonal) ou d'un mécanisme similaire, l'exigence énoncée à l'art. 132, al. 2, let. b: (...) »

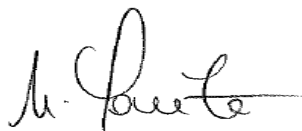
Par ailleurs, nous soutenons les autres mesures proposées (déduction des participations et application des exigences quantitatives, à savoir les majorations liées à la part de marché et à l'engagement total pour toutes les entités d'un groupe financier).

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat soutient le projet proposé avec les adaptations formelles explicitées ci-avant.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à nos déterminations, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

## AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies**

- [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)
- SG-DEIS
- OAE



Département fédéral des finances  
Monsieur Ueli Maurer  
Conseiller fédéral  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Références PAC/CF  
Date 25 avril 2018

### Modification de l'ordonnance sur les fonds propres – Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de mettre en consultation les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres du 1<sup>er</sup> juin 2012.

Nous vous communiquons donc notre avis sur les modifications apportées à la loi fédérale.

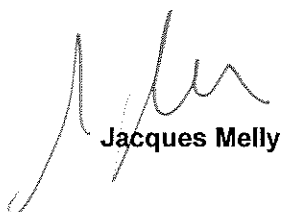
Le Canton du Valais est attaché à la solidité des institutions de la place financière suisse. L'adaptation des exigences en matière de capital pour les banques d'importance systémique nationale (PostFinance, ZKB, Raiffeisen) devrait permettre de maintenir à l'avenir la qualité et la stabilité de ces institutions. Les établissements bancaires des catégories 1 et 2 feront donc l'objet d'une attention plus soutenue en raison de leur importance, de leur structure de risque et seront donc soumis à une surveillance intense et étroite. La dotation en fonds propres complémentaires permettra également d'améliorer la protection des épargnants en Suisse. Partant de ce constat, nous sommes favorables au principe même d'adaptation de nos dispositions légales.

Par contre, nous renonçons à prendre une position plus précise sur les modifications de cette ordonnance, le Canton du Valais et ses institutions n'étant que peu touchés.

Vous remerciant de l'attention portée à notre détermination, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos sentiments distingués.

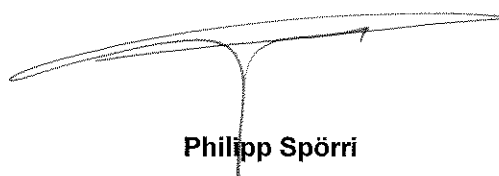
Au nom du Conseil d'Etat

Le président

  
Jacques Melly



Le chancelier

  
Philipp Spörri

Copie à par courriel à [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)





Finanzdirektion, Postfach, 6301 Zug

**Per E-Mail an: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)**

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

Herr Bundesrat Ueli Maurer

Bundesgasse 3

3003 Bern

[heinz.taennler@zg.ch](mailto:heinz.taennler@zg.ch)  
Zug, 23. Mai 2018 ween  
FD FDS 6 / 149 / 99351

**Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen): Vernehmlassung des Kantons Zug**

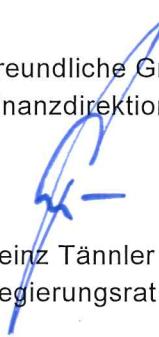
Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung in oben erwähnter Sache eingeladen. Der Regierungsrat hat die Finanzdirektion mit der direkten Beantwortung dieser Vernehmlassung beauftragt.

Der Kanton Zug begrüsst die beabsichtigten Präzisierungen. Insbesondere die Anwendung der verschärften Kapitalanforderungen auf die nicht international tätigen systemrelevanten Schweizer Banken (Zürcher Kantonalbank, Raiffeisen und PostFinance AG) erscheint uns wichtig, führt diese Anpassung doch zu einer Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Finanzdirektion



Heinz Tännler  
Regierungsrat

Kopie an:

- [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch) (Word- und PDF-Dokument)
- Staatskanzlei (Geschäftskontrolle und Aufschaltung im Internet)



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Herr Bruno Dörner  
Leiter Rechtsdienst SIF  
Bundesgasse 3  
CH-3003 Bern

Zürich, 25. Mai 2018

## **Stellungnahme des Zürcher Kantonsrates zur geplanten Änderung der Eigenmittelverordnung**

Sehr geehrter Herr Dörner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. Februar 2018 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) eröffnet. Als Eigentümerversreter der Zürcher Kantonalbank (ZKB) wurde auch der Zürcher Kantonsrat zur Stellungnahme eingeladen. Dafür möchten wir uns freundlichst bedanken.

### **I. Allgemeine Bemerkungen**

In seinem zweiten Evaluationsbericht zu den systemrelevanten Banken vom 28. Juni 2018 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass bei der anstehenden Revision der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (ERV) Gone-concern-Anforderungen auch für inlandorientierte, systemrelevante Banken, sogenannte D-SIBs, notwendig sind. Davon betroffen wäre also auch die Zürcher Kantonalbank.

Grundsätzlich begrüsst der Zürcher Kantonsrat strengere Vorgaben für den Krisenfall bei systemrelevanten Banken, damit die Fortführung der systemisch bedeutenden Dienstleistungen sichergestellt werden kann. Nur gut kapitalisierte Banken ermöglichen es, die Reputation und Stabilität auch des Zürcher Finanzplatzes sicherzustellen. Das Risiko staatlicher Rettungsaktionen und die Inanspruchnahme von Steuergeldern soll dadurch vermindert werden.

Der Kanton Zürich ist alleiniger Eigentümer der Zürcher Kantonalbank. Der Zürcher Kantonsrat ist Eigentümerversreter und übt die Oberaufsicht über die Bank aus. Gegenüber den übrigen inlandorientierten, systemrelevanten Banken ist die Zürcher Kantonalbank insofern in einer speziellen Situation, als dass sie sowohl über eine gesetzliche verankerte Staatsgarantie wie auch über eine in der Verfassung festgehaltene Staatsgarantie verfügt. Aus Sicht des Zürcher Kantonsrates wird diesem Umstand im Entwurf der Eigenmittelverordnung (E-ERV) ganz klar zu wenig Rechnung getragen.

Die Einführung von Gone-concern-Anforderungen für inlandorientierte, systemrelevante Banken SIB ist grundsätzlich auch aus Sicht des Zürcher Kantonsrates zweckmässig. Das finanzielle Risiko für den Kanton Zürich als Eigner einer inlandorientierten systemrelevanten Bank wird aber nur dann geringer, wenn er die entsprechenden finanziellen Mittel nicht bereits heute in irgendeiner Form, letztlich aber zu Lasten der Steuerzahlenden, aufbringen muss. Wir verweisen auf unsere Stellungnahme vom 15. Februar 2018.

## II. Kommentar zu den Neuregelungen

### **Art. 132 Abs. 2: Spiegelung der Going-concern-Anforderung durch die Gone-concern-Anforderungen der D-SIBs im reduzierten Umfang von 40 % im Vergleich zu den G-SIBs**

Der Zürcher Kantonsrat stuft die unterschiedlichen Anforderungen für inlandorientierte, systemrelevante Banken und international tätige, systemrelevante Banken als zweckmässig ein. Das Argument des geringeren Grads an Systemrelevanz und einer geringeren internationalen Verflechtung ist nachvollziehbar. Die 40 %-Spiegelung ist aus Sicht des Zürcher Kantonsrates jedoch unbedingt als eigentliche Obergrenze zu verstehen.

### **Art. 132 Abs. 4: Anrechenbarkeit von überschüssigen Going-concern-Kapital in Form von hartem Kernkapital oder von Wandlungskapital, das die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllt.**

Aus Sicht des Kantonsrats wird mit der Anrechenbarkeit von höchstens einem Drittel des überschüssigen Going-concern-Kapitals an das Gone-concern-Kapital eine willkürliche Obergrenze gesetzt, die sich nicht begründen lässt. Wir schlagen hier eine vollständige Anrechnung vor. Damit würden Banken mit hohem überschüssigem Going-concern-Kapital belohnt. Es würde auch ein Anreiz gesetzt, zusätzliches Going-concern-Kapital zu halten, was sich wiederum positiv auf die Stabilität einer Bank auswirken würde. Ohne eine solche Anpassung käme die Bestimmung im Fall der Zürcher Kantonalbank dank ihrer ausgezeichneten Kapitalisierung in viel zu geringem Ausmass zum Tragen.

### **Art. 132a: Banken mit Staatsgarantie oder ähnlichem Mechanismus**

Bei diesem Artikel schlagen wir folgende geänderte Formulierung vor:

<sup>2</sup>*Verfügt eine nicht international tätige Bank über eine ausdrückliche kantonale Staatsgarantie oder über einen ähnlichen Mechanismus, so gilt die Anforderung nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe b als vollumfänglich erfüllt. ~~Im Umfang des garantierten Betrags:~~*

*Art. 132a Abs. 2 lit. a und b sind ersatzlos zu streichen.*

Den nachfolgenden Begründungen ist vorzuschicken, dass hier aus dem E-ERV zu wenig klar hervorgeht, was in Bezug auf die Gone-concern-Anforderungen massgebend ist. Art. 132 lit. b besagt, dass das Gone-concern-Kapital 40 % der Gesamtanforderungen umfassen muss. Gemäss Art. 132a lit. a wird diese Gone-concern-Anforderung für Banken mit einer kantonalen Staatsgarantie nochmals auf einen verbleibenden Minimalwert von 20 % der Gesamtanforderung reduziert. Art. 132 Abs. 4 besagt, dass überschüssiges Kernkapital mit dem Faktor 0,5 an das Gone-concern-Kapital angerechnet werden darf, die maximale Reduktion jedoch ein Drittel betrage. Aus dem Verordnungstext geht in der Folge nur ungenügend hervor, ob Art. 132a lit. a, sprich der «Minimalwert von 20 Prozent der Gesamtanforderung», massgebend ist und Art. 132 Abs. 4 übersteuert oder ob der Minimalwert von 20 % der Gesamtforderung zusätzlich um das überschüssige Kernkapital mal den Faktor 0,5, maximal um einen Drittel gekürzt werden kann. Hier wäre eine Präzisierung wünschenswert, weil sich für eine Bank mit kantonalen Staatsgarantie je nach Eigenmittelsituation Art. 132 Abs. 4 unter Umständen erübrigen würde.

Die Gone-concern-Anforderungen, dürfen vor allem hinsichtlich der Anrechnung der Staatsgarantie nicht durch anderweitige, zusätzliche Anforderungen der FINMA, die nicht in der ERV enthalten sind, in Frage gestellt werden (namentlich Art. 61 BankV). Inwiefern und in welchem

Umfang die geplante ERV andere relevante bundesrechtliche Bestimmungen, wie zum Beispiel die erwähnte Bankverordnung (BankV) zu übersteuern vermag, müsste aus Gründen der Rechtssicherheit zumindest zuhanden der Materialien klar festgehalten werden. Grundsätzlich geht der Kantonsrat davon aus, dass die ERV als Lex specialis anderen Regelungen vorgeht.

#### ***E-ERV Art. 132a lit. a***

Die ZKB verfügt über eine Staatsgarantie des Kantons sowohl in Form einer Ausfallhaftung nach § 6 ZKB-Gesetz als auch in Form einer Instituts- und Bestandesgarantie nach Art. 109 Kantonsverfassung. Der Kanton Zürich bzw. der Zürcher Kantonsrat ist demnach auch verfassungsmässig verpflichtet, bei einer drohenden Insolvenz die nötigen finanziellen Mittel zur Rekapitalisierung der Zürcher Kantonalbank bereitzustellen.

Mit dem E-ERV wird die Staatsgarantie des Kantons Zürich für seine Kantonalbank, aber auch die Staatsgarantie als Instrument an sich infrage gestellt. Der Kantonsrat ist jedoch nicht nur verfassungsmässig verpflichtet, den Bestand der ZKB zu garantieren und die notwendigen Mittel zu sprechen, er hat auch den Tatbeweis dafür mehrfach erbracht, dass er willens und in der Lage ist, finanzpolitische Entscheide von grosser Tragweite dringlich und zeitgerecht zu fällen (BVK-Sanierung, Swissair). In der Vergangenheit war es im Übrigen gerade die Politik, welche ihre Handlungsfähigkeit und Bereitschaft unter Beweis gestellt hat, volkswirtschaftliche relevante Bereiche zu stützen.

Aus der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie lässt sich zudem ableiten, dass der Zürcher Kantonsrat gar nicht zuwarten wird, bis der Insolvenzfall eintritt. Der Zürcher Kantonsrat ist vielmehr gesetzlich verpflichtet, einzuschreiten. Nicht zuletzt aus volkswirtschaftlichen Überlegungen muss der Kanton ohnehin schon lange vorher aktiv werden und seine Bank rekapitalisieren, damit die Funktionsfähigkeit und der Betrieb der Bank sichergestellt werden könnten. Aus politischer und aus volkswirtschaftlicher Sicht ist der Gone-concern-Fall für den Zürcher Kantonsrat, die Zürcher Kantonalbank und auch die Zürcher Regierung daher anders als der Going-concern-Fall gar keine Option.

Die Zürcher Kantonalbank ist für den Kanton Zürich als funktionierende Bank in der heutigen Form systemrelevant. In einem Krisenfall wird der Kanton Zürich aufgrund der Staatsgarantie daher auch sicherstellen, dass gerade die gesunden, systemrelevanten Teile in seinem Besitz verbleiben, ein Szenario, das sich demnach grundlegend von anderen systemrelevanten Banken unterscheidet, welche versuchen würden, die gesunden Teile in einer neuen Gesellschaft auszugliedern bzw. zu verkaufen.

Als Eigentümervertreter fordert der Zürcher Kantonsrat deshalb, dass die Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank bei den Gone-concern-Anforderungen zu 100 % angerechnet werden kann.

#### ***E-ERV Art. 132a lit. b***

Mit Art. 132a lit. b besteht gemäss E-ERV die Möglichkeit, die Staatsgarantie zu 100 % an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen, «wenn der FINMA die entsprechenden Mittel» im Umfang des garantierten Betrags «unwiderruflich innert kurzer Frist unbelastet zur Verfügung stehen». Der erläuternde Bericht (S. 7/15) umschreibt diese kurze Frist als «über das Wochenende» bzw. 48 Stunden.

Aus Sicht des Kantonsrates ist eine solche 48-Stundenregelung für die Kapitalbeschaffung wenig sinnvoll. Eine derart starre Regelung ist nicht nachvollziehbar. Mit Sicht auf denkbare



Krisenszenarien, aber auch auf das potentielle Marktumfeld hinsichtlich einer raschen Kapitalbeschaffung muss hier eine flexiblere Lösung gefunden werden. Im Übrigen hat der Zürcher Kantonsrat in Zusammenarbeit mit der Zürcher Kantonalbank, der Zürcher Regierung und der FINMA einen detaillierten Phasenplan ausgearbeitet, welcher das Verfahren für den Going-concern-Fall festlegt. Daraus ergibt sich unseres Erachtens auch ein Rückschluss auf allfällige Fristen für den Gone-concern-Fall. Einen absoluten Wert in der Verordnung festzulegen, ist jedoch aus genannten Gründen nicht zweckmässig.

Anzumerken ist, dass die gleichzeitige Verwendung der Begriffe «erfüllt» in Art. 132a lit. a und «vollumfänglich erfüllt» etwas verwirrend ist. Vermutlich wäre hier im letzteren Fall die Formulierung «zu 100 Prozent erfüllt» vorzuziehen.

Gemäss erläuterndem Bericht könnte eine Methode für die Bereitstellung des Gone-concern-Kapitals für die PostFinance in einer «Kapitalzusicherung» des Bundes bestehen. Warum eine «Kapitalzusicherung» des Bundes, zu 100 % angerechnet werden soll, die Staatsgarantie des Kantons Zürich jedoch nur zu 50 %, ist aus Sicht des Zürcher Kantonsrates unverständlich und inakzeptabel. Dies umso mehr, weil die Kapitalzusicherung im erläuternden Bericht zum E-ERV als um einen der Staatsgarantie «ähnlichen Mechanismus» bezeichnet wird. Hier müsste die Staatsgarantie des Kantons Zürich nur schon im Sinn der ordentlichen Gleichbehandlung von Bund und Kanton ebenfalls vollumfänglich angerechnet werden, umso mehr als der politische Entscheid, der Zürcher Kantonalbank eine Staatsgarantie zu gewähren, beim Kanton Zürich nicht «noch offen» sondern längstens gefällt und wiederholt bestätigt worden ist. Wir bitten Sie, unsere Vorbringungen wohlwollend zu prüfen und in die Verordnung aufzunehmen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Wir danken nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

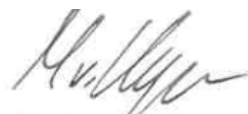
In Namen der Geschäftsleitung  
des Kantonsrates Zürich



Yvonne Bürgin  
Kantonsratspräsidentin



Markus Späth  
Präsident der Subkommission der Geschäftsleitung



Moritz von Wyss  
Leiter Parlamentsdienste,  
Sekretär Geschäftsleitung



Eidgenössisches Finanzdepartement  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

23. Mai 2018 (RRB Nr. 479/2018)

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 23. Februar 2018, zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

**Allgemeine Bemerkungen**

Der Kanton Zürich ist als bedeutender Finanzplatz von Banken- und Finanzmarktkrisen überdurchschnittlich betroffen. Da sich solche Krisen auf die ganze Wirtschaft und auf die Steuererträge auswirken können, liegen Massnahmen für einen stabileren und weniger krisenanfälligen Bankensektor im Interesse des Kantons Zürich. Die Einführung von Gone-concern-Anforderungen für inlandorientierte SIB vermindert das finanzielle Risiko für den Kanton Zürich als Eigner der Zürcher Kantonalbank (ZKB), sofern diese die Gone-concern-Kapitalanforderungen aus eigener Kraft mit Tier-1-Kapital erfüllt.

Die im Vorfeld der Vernehmlassungsvorlage geäusserten Bedenken der inlandorientierten SIB sind in den vorliegenden Entwurf teilweise eingeflossen. Die Gewährung einer angemessenen Übergangsfrist von sieben Jahren lässt den betroffenen Banken genügend Zeit, um die Gone-concern-Anforderungen erfüllen zu können. Wir unterstützen grundsätzlich die Einführung von Gone-concern-Anforderungen für inlandorientierte SIB. Der Ausbau der Eigenmittelvorschriften und Regulationsanforderungen führt jedoch zu hohen Kosten und sinkender Produktivität in der Finanzbranche. Als Folge davon dürfte sich deren Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Finanzzentren zumindest kurzfristig schwächen. Die Auswirkungen solcher Massnahmen müssen deshalb in einem vertretbaren Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen. Sie dürfen insbesondere nicht zu einer übermässigen Benachteiligung der Schweiz als Branchenstandort führen.

Im Weiteren trägt der Entwurf der ERV den tatsächlichen, rechtlichen und finanziellen Gegebenheiten der ZKB und des Kantons Zürich als deren Eigentümer zu wenig Rechnung:

- Aufgrund der Eigentümerstruktur sowie der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Verankerung der ZKB stellt die bestehende ausdrückliche Staatsgarantie einen mindestens gleichwertigen Ersatz für die Gone-concern-Anforderungen dar. Dies ist in der ERV zu berücksichtigen, indem die Staatsgarantie in der heute bestehenden Form nicht nur zu 50%, sondern zu 100% angerechnet werden soll.
- Die Anrechnung der Staatsgarantie an die Gone-concern-Anforderungen gemäss den Bestimmungen der ERV darf nicht dadurch infrage gestellt werden, dass die FINMA zusätzliche in der ERV nicht enthaltene Anforderungen aufstellt. Dies gilt insbesondere auch für die Berücksichtigung der Staatsgarantie gemäss Art. 132a E-ERV. Dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit klarzustellen.
- Die «kurze Frist» gemäss Art. 132a Bst. b E-ERV wird im erläuternden Bericht als maximal 48 Stunden («über das Wochenende») umschrieben. Die sachliche Notwendigkeit dieser Vorgabe wird im erläuternden Bericht nicht dargelegt und ist im Fall der ZKB nicht gegeben. Die Anforderung ist in dieser starren Form unverhältnismässig und schränkt die Möglichkeiten zur Anrechnung der Staatsgarantie unnötig stark ein. Auf die Vorgabe ist daher zu verzichten. Dies gilt umso mehr, da dafür keine gesetzliche Grundlage ersichtlich ist und eine solche Regel – ohne im Entwurf des Verordnungstextes erwähnt zu sein – nicht im erläuternden Bericht festgeschrieben werden kann.

### **Zu einzelnen Artikeln E-ERV haben wir folgende Bemerkungen:**

#### **Art. 132 E-ERV Grundsatz**

Der Artikel legt für die international tätigen und neu auch für die inlandorientierten SIB die Gone-concern-Kapitalanforderungen fest. Dass inlandorientierte SIB geringere Gone-concern-Anforderungen zu erfüllen haben (40% statt 100%), ist aufgrund des geringeren Grads an Systemrelevanz und internationaler Verflechtung nachvollziehbar. Die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen ist jedoch als Obergrenze zu betrachten. Gemäss Abs. 4 E-ERV können die Gone-concern-Kapitalanforderungen mit überschüssigem Kernkapital (Tier-1-Kapital) reduziert werden. Die maximale Reduktion der Anforderungen beträgt aber nur einen Drittel. Diese Beschränkung, die nicht begründet wird, können wir nicht nachvollziehen. Überschüssiges Tier-1-Kapital soll aufgrund seiner sehr hohen Qualität ohne Einschränkung zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen angerechnet werden können. Wir empfehlen zudem, die Ausführungen im erläuternden Bericht mit Abs. 4 E-ERV besser abzustimmen, um die Lesbarkeit des Berichts zu verbessern.

Der erste Satz in Abs. 5 E-ERV ist wie folgt anzupassen: «Hält eine international tätige systemrelevante Bank nach Abs. 4, so (...)» Nach Rücksprache mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) bezieht sich die Verweisung auf Abs. 4 statt auf Abs. 5 E-ERV.

### **Art. 132a E-ERV Banken mit Staatsgarantie oder ähnlichem Mechanismus**

Gemäss §§ 1 und 4a des Kantonalbankgesetzes (LS 951.1) ist der Kanton Zürich Alleineigentümer der ZKB. Er gewährt der Zürcher Kantonalbank (ZKB) mit Art. 109 der Kantonsverfassung (LS 101) eine Instituts- und Bestandesgarantie und mit § 6 Abs. 1 ZKBG eine Ausfallgarantie. Der Kanton ist verpflichtet, im Falle einer drohenden Insolvenz die nötigen Eigenmittel zur Rekapitalisierung der ZKB bereitzustellen. Die Funktion des Gone-concern-Kapitals zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall wird bei der ZKB somit bereits durch die potenzielle Sanierungsleistung des Kantons wahrgenommen. Die Staatsgarantie des Kantons für die ZKB ist daher zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen.

Gemäss Art. 132a Bst. b E-ERV erfordert eine 100-prozentige Anrechnung der Staatsgarantie, dass die zur Sanierung erforderlichen Mittel der FINMA unwiderruflich und innert kurzer Frist zur Verfügung stehen müssen. Der erläuternde Bericht stellt hinsichtlich der ohnehin schon restriktiven Anforderung der kurzen Frist ohne Begründung und zusätzlich einschränkend die Vorgabe auf, die Mittel müssten innert lediglich 48 Stunden ab Abruf durch die FINMA zur Verfügung stehen. Eine derart restriktive und starre, von realistischen Szenarien losgelöste Regelung ist aus unserer Sicht materiell nicht nachvollziehbar. Eine Krise, die eine Beanspruchung der Staatsgarantie auslösen könnte, tritt nicht von einem Tag auf den anderen ein. Ein mögliches Insolvenzscenario für die ZKB wäre allenfalls eine lang anhaltende Immobilien- und Wirtschaftskrise. Dieses Szenario lässt aber aufgrund der bestehenden Kapitalausstattung der ZKB genügend Vorbereitungszeit für eine Rekapitalisierung durch den Kanton. Die Anforderung einer kurzen Frist bzw. noch weiter einschränkend einer 48-Stunden-Regel erscheint damit zur Gewährleistung des Gläubiger- und Systemschutzes nicht erforderlich und damit unverhältnismässig.

Die Anrechnung der Staatsgarantie an die Gone-concern-Anforderungen muss aufgrund der Planbarkeit und Rechtssicherheit ohne weitere in der ERV nicht vorgesehene Voraussetzungen zum Tragen kommen. Sie darf insbesondere nicht abhängig von zusätzlichen Voraussetzungen oder Bedingungen sein, die nicht ausdrücklich in der ERV für die Frage der Anrechnung der Staatsgarantie festgehalten sind, wie etwa einer Beurteilung durch die FINMA gestützt auf Art. 61 der Bankenverordnung. Schliesslich ist bei der Ausgestaltung der Anforderungen zur Anrechnung der Staatsgarantie sicherzustellen, dass der Kanton Zürich als Eigner der ZKB nicht durch zusätzliche bzw. strengere Anforderungen gegenüber dem Bund als Eigner der PostFinance benachteiligt wird.

### **Wir beantragen, Art. 132a E-ERV wie folgt zu ändern:**

«Verfügt eine nicht international tätige Bank über eine ausdrückliche kantonale Staatsgarantie oder über einen ähnlichen Mechanismus, so gilt die Anforderung nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe b *als vollumfänglich erfüllt.*» Bst. a und b sind ersatzlos wegzulassen. Diese Anpassungen sind auch im erläuternden Bericht zu berücksichtigen.



### **Abschliessende Bemerkung**

Die Änderungen der Risikogewichtung beim Beteiligungsabzug gemäss Art. 32 Bst. j E-ERV führen dazu, dass die Beteiligungen nicht mehr vom Eigenkapital abgezogen werden müssen und neu risikogewichtet behandelt werden. Als Folge steigt der Anteil an Kernkapital bei Banken mit Beteiligungen an Tochtergesellschaften. Die betroffenen Banken können auf die erleichterten Kapitalanforderungen mit zusätzlichen Dividendenausschüttungen oder mit einer zusätzlichen Risikoerhöhung ihrer Geschäftsmodelle reagieren. Wir gehen gemäss dem erläuternden Bericht davon aus, dass die ZKB nicht betroffen ist.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Dr. Thomas Heiniger

Dr. Kathrin Arioli



Geht per Mail an: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

28.5.2018

**Vernehmlassung: Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

**Die BDP begrüsst grundsätzlich die Anpassungen bei den Gone-concern-Kapitalanforderungen bei D-SIBs, die gegenüber international tätigen systemrelevanten Banken (G-SIBs) differenziert ausfallen. Die Erhöhung der Anforderungen an die nicht international tätigen systemrelevanten Banken führt zu einer Steigerung der Widerstandsfähigkeit der betroffenen Institute sowie zu einer Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes. Auf Bundes- (und Kantons-) ebene führen die Neuerungen zu einer Reduktion der Staatsgarantie und somit zu einer Reduzierung des finanziellen Risikos für die Steuerzahler. Allerdings weist die BDP darauf hin, dass die 40%-Spiegelung der Anforderungen für inlandorientierte Banken bereits eine sehr hohe Hürde darstellt und demnach sichergestellt werden soll, dass die Anforderungen in Zukunft nicht noch weiter erhöht werden.**

Im Hinblick auf die Finanzkrise von 2008 ist es aus Sicht der Steuerzahler zu begrüßen, dass nach den beiden international tätigen Grossbanken auch die nicht international tätigen systemrelevanten Schweizer Banken zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen ihre Kapitaldecke für den Sanierungs- und Abwicklungsfall stärken sollen. Deshalb ist es nachvollziehbar, dass die risikogewichteten Gone-concern-Anforderungen die Going-concern-Anforderungen zu 40% spiegeln sollen.

Die positiven Auswirkungen einer solchen Neuregelung sind klar erkennbar:

- Durch die Beteiligung der Gläubiger an der Bankenrettung wird die implizite Staatsgarantie der inländischen systemrelevanten Banken reduziert.
- Mit der 40%-Spiegelung wird dem tieferen Grad an Systemrelevanz der D-SIBs Rechnung getragen.
- Die Neuregelung führt zu einer Steigerung der Widerstandsfähigkeit der drei betroffenen Banken sowie zu einer Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes.

- Durch die Reduktion der impliziten Staatsgarantie wird der Wettbewerbsvorteil dieser drei Institute gegenüber anderen Banken kleiner. Auch die Wettbewerbsfähigkeit der drei Banken wird nicht geschmälert.

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die 40%-Spiegelung der Anforderungen für die D-SIBs eine durchaus verkraftbare, aber dennoch hohe Hürde darstellt, die in Zukunft nicht weiter erhöht werden sollte. In der neuen Verordnung muss deshalb klar festgehalten werden, dass die geplanten Änderungen nicht etwa als Minimum für die zukünftigen Gone-concern-Anforderungen für D-SIBs zu betrachten sind.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt  
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti  
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Per Mail: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Bern, 30. Mai 2018

**Vernehmlassung: Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

**Allgemeine Bemerkungen**

Die CVP unterstützt die Bemühungen des Bundesrates und der Aufsichtsbehörden für ein stabiles Bankensystem und damit einen soliden Finanzplatz Schweiz. Eine Rettungsaktion wie in der Vergangenheit darf sich nicht wiederholen. Die faktische Staatsgarantie bürdet nicht nur den Steuerzahlenden ein enormes Risiko auf, sondern schafft auch in grossem Umfang falsche Anreize. Risiken werden zu leichtfertig eingegangen. Deshalb hat die CVP das Too-big-to-fail (TBTF) Regime, welches im Nachgang zur Finanz- und Wirtschaftskrise aufgegleist wurde, auch immer klar mitgetragen. Dieses soll verhindern, dass die Banken, Finanzgruppen oder bankdominierte Finanzkonglomerate, die der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) unterstellt sind, im Krisenfall mit Steuergeldern gerettet werden müssen. Für den Wohlstand der Schweiz ist ein stabiler und wettbewerbsfähiger Finanzplatz enorm wichtig.

Die neue Revision wird von der CVP im Grundsatz unterstützt. Es ist wichtig, dass sich die Regulierung in diesem Bereich laufend überprüft werden. Die Anpassungen haben jedoch in einigen Punkten weitreichende Konsequenzen, welche aus Sicht der CVP problematisch sind.

**Beteiligungsabzug**

Die CVP begrüsst explizit den vorgeschlagenen Systemwechsel beim Beteiligungsabzug. Der Wechsel weg vom Abzug der Beteiligungswerte von den Eigenmitteln hin zu einer Risikogewichtung ist sachlich richtig.

**Kulminierte Kapitalanforderungen auf verschiedenen Stufen**

Die CVP befürchtet, dass die vom Bundesrat vorgeschlagenen Anpassungen bezüglich der Erfüllung der Kapitalanforderungen bei der sogenannten Parent-Bank einen gegenteiligen Effekt haben werden. Für die Stabilität der gesamten Bank ist es wichtig, dass auf Ebene der Mutterbank genügend Kapital frei zur Verfügung steht um bei allfälligen Liquiditätsengpässen auf einer anderen Ebene einschreiten zu können. Dies wird durch die vorgeschlagene Regelung erschwert. Ebenfalls besteht das Risiko, dass die hohen Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut zu einem Überschiessen auf Gruppenebene führen könnten. Dies wollte das Parlament in der Vergangenheit explizit verhindern.

**Staatsgarantie**

Die CVP sieht die zusätzlichen Anpassungen bezüglich der Staatsgarantie, welche der Bundesrat im Rahmen der Gone-concern-Anforderungen einführen will, sehr kritisch. Staatsgarantien für Kantonalbanken liegen in der Hoheit der Kantone und werden auf Kantonaler Ebene geregelt. Der Versuch des Bundesrats über eine Verordnung der Eigenmittel den Kantonen zusätzliche Massnahmen und Einschränkungen, wie die erhöhte Liquiditätsanforderung, bezüglich der Staatsgarantie aufzuerlegen ist staatspolitisch fragwürdig. Die CVP erachtet deshalb eine vollumfängliche Anrechnung der expliziten Staatsgarantie an die Gone-concern-Anforderungen als angebracht.



## **Verhältnis zu anderen Erlassen**

Die CVP fordert, dass die Anpassungen in der ERV für systemrelevante Banken nicht im Rahmen der Notfallplanung durch die Finma weiter verschärft werden können. Dies gilt insbesondere auch für die explizite Staatsgarantie.

## **Gleichbehandlung der Banken im Inland**

Die CVP setzt sich für eine Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen systemrelevanten Banken ein, sofern diese Vergleichbar sind. Die Regulierungen in der Eigenmittelverordnung und allgemein in der TBTF-Gesetzgebung dürfen nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung führen. In der Bankenverordnung hat der Gesetzgeber bereits ein Kategorisierungssystem eingeführt. Eine Möglichkeit, eine Gleichbehandlung der verschiedenen systemrelevanten Banken zu erreichen wäre die Anwendung dieser Kategorisierung auch in der Eigenmittelverordnung. Somit gälten für die systemrelevanten Schweizer Tochterbanken von international tätigen systemrelevanten Schweizer Finanzgruppen die gleichen Regulierungen wie für systemrelevante Schweizer Banken, sofern die konzerninterne Verflechtung genügend gering ist und sich die Bank für die Aufsichtskategorie 2 im Sinne von Anhang 3 BankV qualifiziert. Aus Sicht der CVP ist eine solche, oder ähnliche, Anpassung im Sinne der Gleichbehandlung, vertieft zu prüfen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli  
Generalsekretärin CVP Schweiz

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3011 Bern

Bern, 29. Mai 2018 / AN  
VL Eigenmittelverordnung

Elektronischer Versand: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

## Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)

### Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen stimmt der Änderung der Eigenmittelverordnung grundsätzlich zu. Es ist richtig, dass auch die nicht international tätigen systemrelevanten Banken *Gone-concern*-Kapitalanforderungen zu erfüllen haben. Nichtsdestotrotz geben wir im Folgenden unsere Kritikpunkte an der Vorlage ein:

Die Eigenmittelverordnung soll Schweizer Banken nicht über den internationalen Standard hinaus mit Anforderungen belegen, welche diese unnötig in ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschränken. So ist die vorgeschlagene Anforderung, dass jede Stufe einer Bankgruppe zusätzlich verlustabsorbierendes Kapital im Umfang von 100% halten muss, anzupassen. Es muss der Muttergesellschaft möglich sein, die Gruppe im Notfall flexibel zu stabilisieren, was mit zu starren Anforderungen nicht mehr gegeben ist. Zudem können zu hohe Anforderungen auf Stufe der Einzelinstitute zu einem nichtgewollten Überschiessen auf Gruppenebene führen. Dies muss verhindert werden.

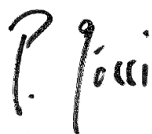
Die Anforderungen sollten zudem risikobasiert angewendet werden. International tätige Banken sollten nicht dafür bestraft werden, dass sie Schweizerische Tochtergesellschaften geschaffen haben. Bei gleichem Risikoprofil müssen im Inland gleich lange Spiesse gelten, d.h. die Anforderungen an zusätzlich verlustabsorbierendes Kapital in verhältnismässigem, gleichem Umfang gelten. Gleichzeitig muss beibehalten werden, dass nicht-systemrelevante Institute keine Anforderungen zu erfüllen haben.

Zusatzanforderungen über FINMA-Rundschreiben sind zudem zu vermeiden. Im Sinne der Rechtssicherheit sollen die Anforderungen für die Banken in Gesetz und Verordnung geregelt werden. Ebenfalls im Sinne der Rechts- und Planungssicherheit sollte sich die Schweiz am internationalen Standard und Zeitplan orientieren und weder überschüssig noch vauseilend regulieren.

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

FDP.Die Liberalen  
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi, Nationalrätin



Samuel Lanz



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Bern, 30. Mai 2018

**Stellungnahme zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) Stellung, welche in erster Linie die Gone-Concern-Kapitalanforderungen auch für die inlandorientierten systemrelevanten Banken (PostFinance AG, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank) festlegt.

Die SP Schweiz begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen ERV-Änderungen, welche nun auch für die drei inländisch systemrelevanten Banken (Raiffeisen, ZKB, PostFinance AG) nach den Eigenmittelanforderungen für den laufenden Betrieb (going concern) auch die Kapitalanforderungen für den Fall einer Betriebsaufgabe (gone concern) festlegen. Damit sollen bei einem Ausfall einer systemrelevanten Bank ein geordneter Marktaustritt sowie die Fortführung systemisch bedeutender Dienstleistungen sichergestellt werden. Das Financial Stability Board (FSB) hat Ende 2015 den entsprechenden Total Loss Absorbing Capacity (TLAC)-Mindeststandard dazu verabschiedet.

Der Bundesrat hat im Weiteren die Überarbeitung der ERV genutzt, um eine von der FINMA angeregte Änderung in der Behandlung von Beteiligungen an im Finanzbereich tätigen und zu konsolidierenden Tochtergesellschaften aufzunehmen. Konkret wird vorgeschlagen, den bisherigen Abzug dieser Beteiligungswerte von den Eigenmitteln fallen zu lassen und ihn durch eine Risikogewichtung zu ersetzen. Dieser Regimewechsel wurde gegenüber Credit Suisse und UBS durch die FINMA bereits verfügt und auf den 1. Juli 2017 in Kraft gesetzt. Der Wechsel vom Beteili-

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Theaterplatz 4  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

[info@spschweiz.ch](mailto:info@spschweiz.ch)  
[www.spschweiz.ch](http://www.spschweiz.ch)

gungsabzug zur Risikogewichtung soll nun für alle Banken in der ERV geregelt werden.

## Zu den einzelnen Bestimmungen

### a) Verhältnis Gone-concern- zu Going-concern-Anforderungen

Der Bundesrat hat in den Eckwerten für die Gone-concern-Anforderungen für die nicht international tätigen systemrelevanten Banken (D-SIB: domestic systemically important banks) festgelegt, dass die risikogewichteten Gone-concern-Anforderungen die Going-concern-Anforderungen im Vergleich zu den international tätigen systemrelevanten Banken (SIB, Credit Suisse und UBS) nur zu einem reduzierten Umfang von 40% spiegeln sollen (in ERV Art. 132, Abs. 2, Bst. b).

Die SP Schweiz erachtet diesen Satz als **zu tief**. Der Umfang der Gone-concern-Eigenmittel sollte **50%** (anstatt 40%) der Going-concern-Ansätze betragen, dies (wie im Entwurf vorgesehen) ohne irgendwelche Rabatte. Im Bericht (S. 12/15) wird denn auch ausgeführt, dass die vorgesehenen Ansätze nur dann eine Rekapitalisierung ermöglichen, falls die Verluste „nicht zu hoch ausfallen“. Angesichts der sehr hohen Immobilienpreise sind Raiffeisen und ZKB in diesem Bereich hohen Risiken ausgesetzt. UBS und CS müssen 100% der Going-concern-Eigenmittel für den Krisenfall (gone concern) halten, allerdings mit der Möglichkeit zu Rabatten. Zudem können alle systemrelevanten Banken das Gone-concern-Kapital in Form von CoCos (Wandlungskapital, bzw. Contingent Convertible Bonds) halten und bekommen dann einen Rabatt von 50% auf den Anforderungen (ERV Art. 132, Abs. 4).

Die bis 2025 zu deckende Lücke beträgt für die drei Banken bei einem Ansatz von 40% im Maximum rund 10 Mrd. Franken, bei einem Ansatz von 50% wären es maximal 12,5 Mrd. Franken.

Tab. 1: Zusätzlicher Eigenmittelbedarf für Gone-concern-Anforderungen ab 2025  
(in Klammern: bei einem Ansatz von 50% statt 40% der Going-concern Eigenmittel)

| Bank          | Anforderung Eigenmittel |                    | zusätzlich nötig (Mrd CHF) |                      |                        |
|---------------|-------------------------|--------------------|----------------------------|----------------------|------------------------|
|               | in % RWA                | Leverage Ratio (%) | Basis RWA                  | Basis Leverage Ratio | Maximum beider Beträge |
| Raiffeisen    | 5,3<br>(6,6)            | 1,9<br>(2,4)       | 5,04<br>(6,3)              | 4,33<br>(5,41)       | 5,04<br>(5,41)         |
| ZKB *         | 5,1<br>(6,4)            | 1,8<br>(2,25)      | 3,38<br>(4,22)             | 3,19<br>(3,99)       | 3,38<br>(4,22)         |
| PostFinance * | 5,1<br>(6,4)            | 1,8<br>(2,25)      | 1,69<br>(2,11)             | 2,19<br>(2,73)       | 2,19<br>(2,73)         |

\* ohne Rabatt für Staatsgarantie

Summiert man die drei Beträge in der letzten Kolonne, kommt man zu den erwähnten 10 Mrd. CHF, die die drei Banken im Maximum zusätzlich aufbringen müssen. Da die drei Banken gegenwärtig mehr Eigenmittel für den laufenden Betrieb als erforderlich halten, können sie die nicht erforderlichen Mittel umleiten. So reduziert sich der Zusatzbedarf gemäss Bericht (S. 12/15) auf weniger als die Hälfte, mit CoCos sogar auf unter 3 Mrd. CHF. Angesichts der Übergangsfrist bis 2025 ist das eine Anforderung, die leicht aus einbehaltenen Gewinnen erfüllt werden könnte. Auch deshalb wäre eine Erhöhung des Ansatzes von 40% auf 50% sinnvoll, die zusätzlich nötigen 2,5 Mrd. CHF sind verkraftbar.

Interessant und aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ein Vergleich der totalen Verluste aus der Immobilienkrise 1991-1997 mit den jeweiligen Bilanzsummen von Ende 1995:

- BCV 8,5%
- Spar- und Leihkasse Thun rund 20%
- Berner KB ca. 14% (Einschuss Kanton 7,7%, zusätzlich Verluste BEKB 6-8%)

Die Eigenmittelanforderungen für die 3 D-SIBs an die Leverage Ratio von gegenwärtig 4,5% -4,625% bei going concern wären in einem vergleichbaren Fall nicht ausreichend, um solche Verluste aufzufangen. Mit den vom Bund vorgeschlagenen Anteil von 40% wären sie bei 6,3 – 6,5% (bei 50% bei 6,7 – 7%).

#### b) Rabatt für Banken mit Staatsgarantie

Was den Rabatt für Banken mit Staatsgarantie angeht (Art. 132a), so sieht der Entwurf vor, dass die Gone-concern-Anforderungen bis zu 50% mit einer expliziten kantonalen Staatsgarantie (für die ZKB) oder mit einem ähnlichen Mechanismus (für die PostFinance AG) erfüllt werden können. Die restlichen Anforderungen sinken also bei einem Rabatt von 50% auf noch 20% der Gesamtanforderungen. Bei Einhaltung von zusätzlichen Bedingungen würde der Rabatt sogar bis zu 100% betragen.

Für die SP Schweiz ist dabei klar, dass die Staatsgarantie nur dann zu 100% angerechnet werden kann, wenn die Kriterien von Art. 132 Abs. 2. Bst. b **vollständig erfüllt sind**. Diese sehen vor, dass «die Gesamtanforderung als vollständig erfüllt (gilt), wenn der FINMA die Mittel im Krisenfall (1) *unwiderruflich*, (2) *innert kurzer Frist* (3) *unbelastet zur Verfügung stehen*.» Denn im Krisenfall nützt eine grundsätzliche Staatsgarantie nichts, wenn die Mittel nicht sehr kurzfristig (innerhalb von 48 Stunden) zur Verfügung stehen. Im Falle der ZKB müsste die Staatskasse des Kantons Zürich diese Mittel bereithalten. Alternativ dazu könnte der Kanton Zürich (oder andere Geldgeber) CoCos oder andere Fremdkapitalinstrumente zeichnen und der ZKB zur Verfügung stellen. Dies würde allerdings bedingen, dass die Mittel unabhängig vom Krisenfall bis 2025 auf-

gebracht werden müssten. Damit gäbe es auch keine Ungleichbehandlung der drei D-SIBs, d.h. eine Diskriminierung der Raiffeisen und evt. der PostFinance. Allerdings würde dies die ZKB mit zusätzlichen Fremdkapitalzinsen belasten. Zu überlegen wäre deshalb im Fall der ZKB, ob die kantonale Pensionskasse (BVK) solche Instrumente zeichnen könnte. Mit der Garantie des Kantons Zürich wäre sie vor einem Wertverlust gesichert und hätte erwünschte Zinseinnahmen (Anlagenotstand!).

Was die PostFinance angeht, weist diese zur Deckung der neuen Eigenmittelanforderungen ein Manko von rund zwei Milliarden Franken auf. Sie könnte dieses Kapital aufbringen, falls sie bis 2025 jährlich rund 300 Millionen Franken Gewinn einbehält (Thesaurierung; der Gewinn 2017 betrug 420 Mio. CHF). Damit würde der Bund von der Post aber keine oder nur noch eine geringe Dividende erhalten (2017: 200 Mio. CHF). Falls dies vermieden werden soll, müsste PostFinance CoCos im Umfang von 2 Mrd. CHF ausgeben. Oder der Bund hätte einen Verpflichtungskredit («Kapitalisierungszusicherung») von 2 Mrd. CHF im Falle einer Krise zu beschliessen. Falls der Bund eine Garantie abgeben sollte, müssten dafür dieselben Kriterien gelten, wie die oben erwähnten für die ZKB. So gäbe es auch keine Diskriminierung unter den D-SIBs.

#### c) Risikogewichtung beim Beteiligungsabzug

Was den Wechsel vom Beteiligungsabzug zur Risikogewichtung angeht (Art. 32, Bst. j), sind grundsätzlich alle Banken von der Änderung betroffen, die Beteiligungen an einer konsolidierten Tochtergesellschaft halten. Bisher mussten diese Beteiligungen vom harten Kernkapital abgezogen werden. Die vorgeschlagene Lösung führt dazu, dass dieser Abzug wegfällt; dafür müssen diese Positionen neu mit einem Risikogewicht versehen werden. Dies führt bei den betroffenen Banken dazu, dass sie höhere Leverage Ratios ausweisen (der Zähler steigt, der Nennen bleibt unverändert). Ihre Eigenmittelquote (in % RWA) kann grundsätzlich steigen oder fallen, denn der Zähler (Eigenmittel) nimmt zu, aber auch der Nenner (Summe aller RWA), und zwar ohne dass sich die Risiken verändert haben. Auf konsolidierter Ebene wird sich dagegen kaum etwas verändern.

Für die Banken der Kategorien 3-5 ist das bei der Leverage Ratio nicht gravierend, da sie die Anforderungen sehr gut erfüllen (sie weisen zurzeit das Doppelte oder mehr aus). Sehr unschön und letztlich dysfunktional ist hingegen der im Bericht (S. 13/15) erwähnte Anstieg der CET1-Quote um 8-36% bei diesen Banken. Am wenigsten nachvollziehbar ist, dass ausgerechnet die Raiffeisen mit der Reform 0,9 Mrd. CHF (= 2,8 – 1,9 Mrd.) weniger Eigenmittel halten müsste. Das kann für eine D-SIB mit so viel Risikoappetit und so grossen aktuellen Problemen keine Lösung sein. Die SP Schweiz fordert deshalb, dass die Risikogewichte beim Beteiligungsabzug so auszugestalten sind, dass sich die Eigenmittelquo-

ten nicht oder nur wenig verändern, so dass diese Banken keine Eigenmittel-Einsparungen machen können. Gemäss Fussnote 8 (S. 13/15) hat die FINMA Möglichkeiten bei der Raiffeisen-Gruppe aktiv zu werden, diese sind zwingend auszuschöpfen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Levrat'.

Christian Levrat  
Präsident

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Ferrari'.

Luciano Ferrari  
Leiter Politische Abteilung



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Herr Bruno Dorner  
Leiter Rechtsdienst SIF  
Bundesgasse 3  
CH-3003 Bern

|                                                |
|------------------------------------------------|
| Eidg. Finanzdepartement<br>SIF Rechtsdienst    |
| <b>EINGEGANGEN:</b><br><br><b>30. Mai 2018</b> |
| Dossier-Nr.                                    |

Zürich, 25. Mai 2018

## **Stellungnahme der SP des Kantons Zürich zur geplanten Änderung der Eigenmittelverordnung**

Sehr geehrter Herr Dorner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit, im Rahmen des vom Eidgenössischen Finanzdepartements am 23. Februar 2018 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zur geplanten Änderung der Eigenmittelverordnung Stellung zu nehmen.

### **Generelle Überlegungen**

Die Sicherheit des Bankenplatz Schweiz im Allgemeinen und des Finanzstandorts Zürich sind für die SP des Kantons Zürich von grösster Bedeutung. Wir unterstützen deshalb grundsätzlich die Bemühungen des Bundesrats, mit schärferen und griffigen Bestimmungen zu den Eigenmitteln die Banken für den Krisenfall zu stärken und das Risiko für die öffentlichen Haushalte und die Steuerzahlenden zu vermindern. Dass auch die systemrelevanten Inlandbanken, darunter insbesondere die Zürcher Kantonalbank, dem schärferen Regime unterstellt werden, ist nachvollziehbar und macht Sinn.

Die Detailbestimmungen des vorliegenden Entwurfs für eine Revision der Eigenmittelverordnung drohen nun aber, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Die ZKB verfügt über eine in der Verfassung (Art. 109 «Der Kanton betreibt eine Kantonalbank.») fest verankerte Bestandesgarantie und in §6 der ZKB-Gesetzes über eine ausdrückliche Ausfallgarantie. Der Kanton Zürich ist damit rechtlich verpflichtet, einer drohenden Insolvenz schon lange vor dem Point of Non Viability durch Rekapitalisierung zuvorzukommen. Es ist für die SP des Kantons Zürich nicht akzeptabel, dass diese explizite Staatsgarantie durch die vorgesehene Revision in Zweifel gezogen und nur zu einem willkürlichen Prozentsatz von 50% angerechnet wird. Es ist staatspolitisch bedenklich, dass der Bund damit an der Verfassungs- und Gesetzestreue des grössten Schweizer Kantons zweifelt und zudem die Bonität der Zürcher Kantonalbank in Frage stellt. Wir verlangen, dass die in





Verfassung und Gesetz festgehaltenen Garantien des Kantons Zürich für die Zürcher Kantonalbank bei der Festlegung der Gone-concern-Kapitalanforderungen für systemrelevante Banken zu 100% angerechnet werden. Die Folgen einer nur hälftigen Anrechnung der Staatsgarantie wären für den Zürcher Fiskus und damit letztlich für die Steuerzahlenden im Kanton beträchtlich. Es müssten schon heute für den höchst unwahrscheinlichen Fall einer Abwicklung der ZKB, notabene eines der am besten finanzierten Bankinstitute der Welt, beträchtliche staatliche Mittel bereitgestellt werden. Wir lehnen es ab, dass der Kanton Zürich, welcher über die Staatsgarantie die Sicherheit der ZKB schon heute umfassend garantiert, zusätzlich als Ersatz für die Hälfte derselben Garantie erhebliche Mittel aufnehmen und auf Vorrat bereithalten muss. Die Revision verfolgt ja explizit das Ziel, die Steuerzahlenden zu schonen und nicht, sie präventiv zu belasten. Die Katze beisst sich damit in den eigenen Schwanz ...

Eigentümerstruktur, rechtliche Stellung und Strategie der drei inländisch systemrelevanten Banken Raiffeisen, Postfinanz und Zürcher Kantonalbank sind völlig unterschiedlich. Sie sind deshalb auch angemessen unterschiedlich zu behandeln. Das verlangt auch Artikel 98 BV: 1 «Der Bund erlässt Vorschriften über das Banken- und Börsenwesen; er trägt dabei der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung.» Als Bank des Volkes hat die Zürcher Kantonalbank laut ZKB-Gesetz den Zweck, zur Lösung der volkswirtschaftlichen und sozialen Aufgaben im Kanton beizutragen. Ferner ist sie zu einer auf Kontinuität ausgerichtete Geschäftspolitik verpflichtet. Dadurch unterscheidet sie sich von andren Geschäftsbanken im Wirtschaftsraum Zürich und geniesst aus sozialdemokratischer Sicht zu Recht eine Sonderstellung.

## **Stellungnahme zu einzelnen ausgewählten Bestimmungen**

### ***Art. 132a: Banken mit Staatsgarantie oder ähnlichem Mechanismus***

Bei diesem Artikel schlagen wir folgende geänderte Formulierung vor:

*Verfügt eine nicht international tätige Bank über eine ausdrückliche kantonale Staatsgarantie oder über einen ähnlichen Mechanismus, so gilt die Anforderung nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe b als vollumfänglich erfüllt.*

*Art. 132a lit. a und b sind ersatzlos zu streichen.*

Für die Begründung der umfassenden Anrechnung der Staatsgarantie ans Gone Concern-Kapital verweisen wir auf die einleitenden Überlegungen.

Die in lit. b formulierte Möglichkeit, die Staatsgarantie zu 100% anzurechnen, falls der FINMA die entsprechenden Mittel unwiderruflich innert kurzer Frist zur Verfügung stehen, lehnen wir auf dem Hintergrund der im erläuternden Bericht (S. 7) formulierten Präzisierung ab («Innert kurzer Frist bedeutet innerhalb maximal 48 Stunden ... Abruf des Gone-concern-Kapitals durch die FINMA.») . Es gibt kein noch so pessimistisches Szenario, in welchem die Bank in wenigen Tagen Verluste von mehreren Milliarden Franken erleiden könnte, ohne dass es vorher nicht irgendeine



Vorwarnung dafür gegeben hätte. Eine Rekapitalisierung der Bank im Notfall innert 48 Stunden ist daher eine unrealistische und willkürliche Forderung.

Abschliessend halten wir noch einmal fest, dass der Kanton Zürich – der ja die Bank weiterführen muss und will – intervenieren wird, lange bevor der Point Of Non Viability erreicht wird. So kann der Gone-concern-Fall in Wirklichkeit gar nicht eintreten, so lange der Kanton Zürich zahlungsfähig ist. Die Rekapitalisierung durch den Kanton erfolgt in bar, löst also das für Krisenfälle typischerweise Liquiditätsproblem unmittelbar, während die häufig als Notfallkapital bereitgestellten CoCo's durch einen Umbuchungseffekt bloss die Solvabilität stärken und nicht die kurzfristige Zahlungsfähigkeit. Die Staatsgarantie ist also ein starkes und in operativer Hinsicht anderen Lösungen überlegenes Instrument. Das anerkennt indirekt auch der vorliegende Entwurf, indem im Fall von PostFinance die Bereitstellung des Gone Concern-Kapitals in einer «Kapitalzusicherung» des Bundes akzeptiert (Begleitender Bericht S. 7). Es ist unverständlich, weshalb eine blossе Zusicherung des Bundes für eine 100%-Anrechnung der Staatsgarantie ausreichen soll, die existierende, verfassungsmässig und spezialgesetzlich breit abgestützte Zusicherung des Kantons Zürich aber nur zu 50% berücksichtigt werden kann.

Freundliche Grüsse

**Andreas Dauru**  
Co-Präsident SP Kanton Zürich

**Priska Seiler Graf**  
Co-Präsidentin SP Kanton Zürich

**Eidg. Finanzdepartement  
Staatssekretariat für int. Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern**

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Bern, 29. Mai 2018

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

**Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

**Die vorliegenden Vernehmlassungsvorlage führt einerseits Anforderungen an zusätzliches verlustabsorbierendes Kapital für inländische systemrelevante Banken ein. Andererseits behandelt sie die Verteilung von zusätzlich verlustabsorbierenden Kapitals innerhalb von global systemrelevanten Bankgruppen. Damit sollen systemrelevante Banken in einem Krisenfall etwaige Verluste angemessen ausgleichen können. Die SVP unterstützt die Revision der Eigenmittelverordnung im Grundsatz und begrüsst insbesondere den vorgeschlagenen Systemwechsel beim Beteiligungsabzug (Wechsel zu einem System mit Risikogewichtung anstelle zeitlich begrenzter Erleichterungen). An drei zentralen Punkten verorten wir jedoch Nachbesserungsbedarf:**

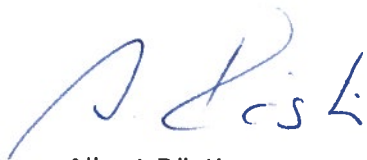
1. Den Banken muss auf Ebene der Muttergesellschaft ein Teil des zusätzlich verlustabsorbierenden Kapitals frei zur Verfügung stehen, um flexibel reagieren zu können und die Gruppe im Bedarfsfall zu stabilisieren. Statt der vorgeschlagenen 100%-Anforderung sollte eine tiefere Zielgrösse definiert werden, um diese zu gewährleisten.

2. Es braucht eine klarere Regelung in der Verordnung, welche die Aufsichtsbehörde beauftragt, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um ein Überschreiten der Anforderung auf Ebene der Gruppe zu verhindern. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die gleichen Risiken nicht mehrfach unterlegt werden müssen. Hingegen sind die Konzernstrukturen mit den damit verbundenen Risiken bei der Bemessung einer Eigenmittelquote zu berücksichtigen.
3. Im Interesse eines fairen Wettbewerbs im Inland sollten die systemrelevanten Schweizer Töchter der Grossbanken grundsätzlich mit gleichen Ellen wie inländische systemrelevante Banken gemessen werden. Daher sollten erstens die Höhe der Anforderungen an zusätzlich verlustabsorbierendes Kapital gleich sein und zweitens sollten die Anforderungen für die Schweizer Töchter aufgrund ihrer eigenen Bilanzgrösse und nicht auf jener der Finanzgruppe beruhen.
4. Die kantonalen Staatsgarantien sind zu 100 % als Eigenmittel anzurechnen.

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

#### **SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

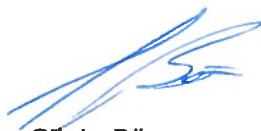
Der Parteipräsident



Albert Rösti

Nationalrat

Die stv. Generalsekretärin



Silvia Bär

Eidg. Finanzdepartement (EFD)  
Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen (SIF)  
Herr Bruno Dorner  
Bundesgasse 3  
3003 Bern  
rechtsdienst@sif.admin.ch

22. Mai 2018

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer  
Sehr geehrter Herr Borner

Am 23. Februar 2018 eröffnete das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Vernehmlassung über die Änderung der Eigenmittelvorschriften für Banken. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, Ihnen unsere Position und unsere Überlegungen darzulegen. Wir verzichten auf eine detaillierte Beurteilung der einzelnen Verordnungsartikel und verweisen dafür auf die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), die wir als Dachverband der Schweizer Wirtschaft unterstützen.

economiesuisse unterstützt grundsätzlich die Revision der Eigenmittelverordnung. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive und im Sinne von gleich langen Spiessen im In- und Ausland sind dennoch folgende Problemfelder auszumachen, welche die folgenden Anpassungen erfordern:

**1 Kein Überschieszen auf Ebene Finanzgruppe**

Die Eigenmittelverordnung sieht vor, dass nicht nur die Finanzgruppe, sondern jedes Einzelinstitut im Konzern separat die «Total Loss Absorbing Capital (TLAC)»-Anforderungen von 100% erfüllen muss. Dies führt zwangsläufig zu einem Überschieszen der TLAC-Anforderungen auf Stufe Finanzgruppe.

Wenn die Eigenmittelverordnung dahingehend geändert würde, dass die TLAC-Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut mit 100% gelten würden, entstünden volkswirtschaftlich folgende Nachteile:

- Erstens entstehen insbesondere bei einem normalisierten Zinsumfeld hohe Kosten. Die Schweizer Grossbanken würden gegenüber der ausländischen Konkurrenz stark benachteiligt.
- Zweitens nimmt die Systemstabilität ab. Müssten die TLAC-Anforderungen auch auf Stufe Einzelinstitut erfüllt werden, wäre es im Krisenfall nicht mehr möglich, dass eine Zwischen-Muttergesellschaft einer Tochter Kapital zur Verfügung stellt. Dies wiederum senkt die Systemstabilität und widerspricht Sinn und Geist der Eigenmittelverordnung.
- Drittens könnten ausländische Regulatoren die Schweizer Regulierung dahingehend interpretieren, dass für die Einzelinstitute in diesen Ländern auch ähnliche Eigenmittelvoraussetzungen definiert würden. Wenn aber jedes Land die TLAC auf Stufe Einzelinstitut einfordert, dann wird die internationale Kapitalallokation erschwert. Dies würde letztlich zu fragmentierten (und ineffizienten) regionalen Bankenmärkte führen.

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Eigenmittelverordnung wären damit sehr viel höher, als in der Regulierungsfolgeabschätzung argumentiert wird. Dort werden lediglich die Kosten für die drei D-SIBs geschätzt. Die zusätzlichen Kosten für die Grossbanken aufgrund eines Überschliessens auf Gruppenebene werden nicht beachtet.

**Die Verordnung sollte deswegen angepasst werden, so dass ein solches Überschiessen verhindert wird.**

## **2 Gleich lange Spiesse im Inland**

Die Grossbanken haben aufgrund der Too-big-to-fail-Regulierung ihre für die Schweiz systemrelevanten Funktionen in eine separate Schweizer Tochter ausgegliedert, damit dieser Teil des Schweizer Geschäfts auch im extremen Krisenfall weitergeführt werden kann.

Die Eigenmittelverordnung sieht vor, dass die Schweizer Tochtergesellschaften der Grossbanken eine TLAC-Anforderung von 100% erfüllen müssen. Für die inländisch systemrelevanten Banken (D-SIBs) wird die Quote auf lediglich 40% festgelegt. Dies führt zu einer Wettbewerbsverzerrung im Inland, weil die Geschäfts- und Risikoprofile der Tochtergesellschaften der Grossbanken und der D-SIBs grundsätzlich vergleichbar sind. Eine Ungleichbehandlung a priori ist deswegen nicht angezeigt. Stattdessen sollten die Eigenmittelvorschriften für die Tochtergesellschaften anhand ihrer eigenen Bilanzgrösse statt jener der gesamten Gruppe festgelegt werden. Denn dank der Ausgliederung in eine Schweizer Tochter kann das Schweizer Geschäft auch im Krisenfall der Gruppe weitergeführt werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht würde die Koppelung der Eigenmittelvorschriften der Tochtergesellschaften an diejenige der gesamten Gruppe zu folgendem unerwünschten Problem führen:

Ist eine Grossbank im Ausland erfolgreich und kann dort wachsen, würde die Schweizer Tochter mit höheren Eigenmittelvorschriften bestraft. Ein solides Wachstum einer Grossbank ausserhalb der Schweiz ist aber für den Wirtschaftsstandort Schweiz sehr wichtig. Offensichtlich profitiert dann auch der Bankenstandort Schweiz. Weniger offensichtlich ist aber, dass international wettbewerbsfähige Grossbanken auch für die Schweizer Exportunternehmen eine wichtige Rolle spielen. Gerade Schweizer KMU profitieren, wenn sie ihre etablierte Bankbeziehung auch bei ihrer Auslandsexpansion weiterführen können und die Bank sie in Form von Dienstleistungen und in Form von Beratungen unterstützen kann. Eine Wachstumsbremse ist daher zwingend zu vermeiden.

**Im Sinne eines fairen Wettbewerbs im Inland fordern wir deswegen, dass für die Schweizer Tochtergesellschaften der Grossbanken bei hinreichender Abschottung vom Konzern die gleichen Mindestanforderungen gelten wie für die inlandorientierten systemrelevanten Banken (D-SIBs)**

### **3 Regulierungsfolgeabschätzung sollte ergänzt und vertieft werden**

In der Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) fehlen die Kosten des Wettbewerbsnachteils aufgrund der TLAC-Anforderungen auf Ebene Einzelinstitut für Grossbanken im In- und Ausland sowie die Kosten einer geringeren Systemstabilität.

Erstens entstünden durch ein Überschiessen auf Gruppenebene wie in Punkt 1 beschrieben drei Problemfelder. So nimmt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Grossbanken gegenüber der ausländischen Konkurrenz ab, was das Wachstum in der Schweiz bremst. Auch nimmt die Systemstabilität ab, weil den Grossbanken die Flexibilität genommen wird, Schweizer Töchter im Krisenfall zu rekapitalisieren. Und schliesslich könnte dies einer Fragmentierung der Kapitalmärkte Vorschub leisten.

Zweitens führt die Ungleichbehandlung von Schweizer Töchtern der Grossbanken und D-SIBs zu ungleichlangen Spiessen und damit zu einem Wettbewerbsnachteil für die Grossbanken im Inland.

Beide Punkte haben Kostenfolgen für die Grossbanken und die Volkswirtschaft als Ganzes.

**Die RFA sollte entsprechend ergänzt und vertieft werden.**

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch  
stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung /  
Chefökonom

Patrick Eugster  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen SIF  
Herr Bruno Dorner  
Leiter Rechtsdienst  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

rechtsdienst@sif.admin.ch

Bern, 30. Mai 2018

**Vernehmlassungsantwort**

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der Schweizerische Gewerbeverband begrüsst die verhältnismässig ausgefallene Vorlage. Insbesondere ist der Unterschied zwischen den systemrelevanten und den übrigen Instituten klar geworden, deshalb ist auf den «gone concern» Ansatz für nicht-Systemrelevante verzichtet worden. Zudem unterstützt der sgv die geplante Neuregelung weg vom Abzug der Beteiligungswerte von den Eigenmitteln hin zu einer Risikogewichtung.

Dem sgv ist es wichtig, dass die Regelung der «gone concern»-Anforderungen abschliessend in der ERV erfolgt. Insbesondere ist zu unterbinden, dass etwa die Finma in der ERV nicht enthaltene Anforderungen aufstellt.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor, Nationalrat



Henrique Schneider  
stv. Direktor

Schweizerischer Gewerbeverband

Union suisse des arts et métiers

Unione svizzera delle arti e mestieri

Schwarztorstrasse 26, Postfach, 3001 Bern · Telefon 031 380 14 14, Fax 031 380 14 15 · [info@sgv-usam.ch](mailto:info@sgv-usam.ch)  
[www.sgv-usam.ch](http://www.sgv-usam.ch) | [www.twitter.com/gewerbeverband](https://www.twitter.com/gewerbeverband) | [www.facebook.com/sgvusam](https://www.facebook.com/sgvusam)



Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Bruno Dorner  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Per Mail zugestellt an: [rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Basel, 15. Juni 2018  
J.4.6 | LHE | +41 61 295 92 39

## **Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Dorner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 23. Februar 2018 eröffnete Vernehmlassung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) betreffend die Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) im Zusammenhang mit dem Gone-concern-Kapital, dem Beteiligungsabzug und weiteren Anpassungen.

Für die Gelegenheit, Ihnen unsere Position und unsere Überlegungen darlegen zu können, möchten wir uns bedanken.

### **Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) begrüsst die folgenden Vorschläge ausdrücklich:**

- den Systemwechsel weg vom Abzug der Beteiligungswerte von den Eigenmitteln hin zur Risikogewichtung der Beteiligungswerte.
- die gegenüber international tätigen systemrelevanten Banken (G-SIBs) differenzierten Gone-concern-Anforderungen für die inlandorientierten systemrelevanten Banken (D-SIBs).

### **Die SBVg fordert allerdings, dass folgende Punkte angepasst werden:**

- Auf einen zeitlichen und inhaltlichen Swiss Finish gegenüber den internationalen Stan-

dards soll verzichtet werden.

- Wir bitten klarzustellen, dass die FINMA im Rahmen der Notfallplanung keine über die in der ERV festgelegten hinausgehenden Kapitalanforderungen auf Basis der BankV einfordern kann.
- Für die Schweizer Tochtergesellschaften von Konzernen bzw. G-SIB sollen bei hinreichender Abschottung vom Konzern die gleichen Mindestanforderungen gelten wie für die inlandorientierten systemrelevanten Banken (D-SIBs).
- Zudem lehnen wir die im Erläuterungsbericht erwähnte Definition des Begriffs „kurzer Frist“ gemäss Art. 132 a Abs. 1 lit. b ERV im Sinne einer 48-Stunden-Regelung ab.

## I. Allgemeine Anmerkungen

### Keine zusätzlichen Gone-concern-Anforderungen

Neben der Eigenmittelverordnung (ERV) enthält auch die Bankverordnung (BankV) besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken. So verlangt Art. 60 BankV, dass die systemrelevante Bank sicherstellt, dass sie ihre systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz ohne Unterbrechung weiterführen kann. In einem Notfallplan sind die dazu notwendigen Massnahmen zu beschreiben und es ist nachzuweisen, dass die Bank in der Lage ist, der erwähnten Pflicht nachzukommen. Gemäss Art. 61 BankV prüft die FINMA die Massnahmen des Notfallplans im Hinblick auf deren Wirksamkeit im Fall einer drohenden Insolvenz der Bank. Namentlich ist zu prüfen, ob der Notfallplan für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität vorsieht.

Die FINMA hat in verschiedenen Gesprächen erwähnt, dass sie sich allfällige zusätzliche Gone-concern-Kapitalanforderungen vorbehält, sofern sie nach der Prüfung der Notfallplanung zur Erkenntnis gelangen würde, dass die gemäss ERV aufzubringenden Gone-concern-Mittel für die Bewältigung des Notfalls nicht ausreichen.

Die FINMA ist offenbar der Auffassung, dass es in ihrem Ermessen liegt, im Rahmen der Notfallplanung zusätzliche, über die ERV-Erfordernisse hinausgehende Anforderungen stellen zu können. Die FINMA beruft sich diesbezüglich insbesondere auf den Art. 61 BankV und betrachtet die BankV als „komplementär“ zu der Regelung in der ERV. Leider finden sich im Erläuterungsbericht keine Ausführungen zu diesem potentiellen Normenkonflikt. Aus Gründen der Rechtssicherheit fordern wir, dass der Ermessensspielraum der FINMA eingeschränkt und zudem klargestellt wird, dass wenn eine systemrelevante Bank die in der ERV statuierten Anforderungen erfüllt, die FINMA im Rahmen der Notfallplanung keine darüber hinausgehenden Eigenmittelanforderungen auf Basis der BankV aufstellen kann.

Im Übrigen stellen die in der ERV neu zu regelnden Gone-concern-Anforderungen auch vor dem Hintergrund der in der Folge der Finanzkrise bzw. der Immobilienkrise der 90er Jahre deutlich gesteigerten regulatorischen Anforderungen an Governance, Risikomanagement und Eigenmittelausstattung an Banken bereits eine sehr hohe Kapitalanforderung für national systemrelevante Institute dar.

### **48-Stunden-Anforderung**

Aus Art. 132a lit. b ERV geht hervor, dass der FINMA im Krisenfall die entsprechenden Mittel unwiderruflich „innert kurzer Frist“ unbelastet zur Verfügung stehen müssen. Im Erläuterungsbericht wird das Erfordernis der Abrufbarkeit innert kurzer Frist als eine 48-Stunden-Regel interpretiert.

Die sachliche Notwendigkeit dieser in der Verordnung selbst nicht enthaltenen einschränkenden Präzisierung wird im Erläuterungsbericht weder begründet noch ist sie tatsächlich gegeben. Wir stellen die Notwendigkeit dieser 48-Stunden-Regel ganz grundsätzlich in Frage. Aufgrund der Geschäftsmodelle und deren Risikogehalt, der Zusammensetzung der Bilanzaktiven sowie der bestehenden Krisenpräventions- und -interventionsmechanismen der von dieser Bestimmung direkt betroffenen Institute ist die Vorstellung, dass eine existenzbedrohende Kapitalkrise „aus dem Nichts“ innert 48 Stunden zu einer drohenden Insolvenz führen könnte, nicht nachvollziehbar.

Die 48-Stunden-Anforderung ist folglich in dieser Form fallen zu lassen oder zumindest durch eine bedeutend flexiblere Regelung zu ersetzen, welche Raum für eine – der Ausgangslage der betroffenen Institute – angemessene Lösung lässt und eine Anrechnung nicht von vornherein von der Verfügbarkeit der Mittel innert weniger Tage abhängig macht.

## **II. Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### *Eigenmittelverordnung (ERV)*

#### **Art. 32 Bst. j ERV in Verbindung mit Anhang 4, Ziff. 1.6. und 1.7: Wechsel vom Kapitalabzugsverfahren zur Risikogewichtung von Beteiligungen**

Wir unterstützen ausdrücklich den Systemwechsel, wonach Beteiligungswerte neu einer Risikogewichtung unterliegen sollen anstelle des vollständigen Abzugs vom harten Kernkapital der Bank. Es handelt sich um eine bedeutende Änderung, die wir begrüssen.

Der geltenden Regelung liegt das Extremszenario eines Totalverlusts der Beteiligung zugrunde, d.h. die Beteiligung wird für die Zwecke der Kapitalberechnung als wertlos betrachtet. Mit dieser Regelung geht die Schweiz in erheblichem Masse über internationale Standards hinaus.<sup>1</sup> Wie im zur Vernehmlassung vorliegenden Erläuterungsbericht nun ausgeführt wird, hat sich die Problematik wegen der – aus Sicht der TBTF- Regulierung besonders erwünschten – Ausgliederung des Schweizer Geschäfts in separate Tochtergesellschaften weiter verschärft (vgl. Erläuterungsbericht, S. 8). Weil die Regelung eine übermässige Kapitalanforderung auf Ebene der Muttergesellschaften zur Folge gehabt hätte, musste bisher eine Korrektur in Form von Erleichterungen über Art. 125 ERV erfolgen, um überschüssende Effekte auf Ebene der Muttergesellschaft bzw. übergeordneter Gruppenstufe zu vermeiden. Mit der vorgeschlagenen Regelung in Anhang 4, Ziffern 1.6 und 1.7 wird die Problematik direkt adressiert, womit die Notwendigkeit für Erleichterungen nach Art. 125 in Bezug auf Eigenmittel entfällt.

## **Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> ERV: Abzug von TLAC-Holdings**

### *Änderungsantrag*

<sup>1bis</sup> Von global systemrelevanten Banken ausgegebene Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen (Bail-in-Bonds), die keine Eigenkapitalinstrumente sind, werden für die Anforderungen dieses Abschnitts wie Instrumente des Ergänzungskapitals der haltenden Bank behandelt, wenn sie von einer systemrelevanten Bank begeben wurden.

a. ~~zu einer, über die regulatorischen Kapitalanforderungen hinausgehenden, Erfüllung der Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) nach den Principles des Financial Stability Board<sup>2</sup> systemrelevante Bankmassgeblichen Rechtsordnung;~~

~~oder~~

b. ~~zur Erfüllung der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel nach den Artikeln 132 und 133.~~

~~c.~~

<sup>2</sup> Long Positionen im Handelsbuch von global systemrelevanten Banken sind bis zum Umfang von bis zu 5% des harten Kernkapitals der investierenden Bank vom Abzugsverfahren befreit, sofern die Positionen weniger als 30 Arbeitstage gehalten wurden. Länger gehaltene Positionen sind vollumfänglich abzuziehen und das entsprechende Abzugsverfahren kann für diese Positionen nicht mehr angewandt werden. Ausserdem sind in der Finanzgruppe intern weitergegebene zusätzliche verlustabsorbierende Mittel (internes TLAC) ausgenommen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Erläuterungsbericht, Ziff. 1.3.2, S. 5.

## Begründung

Mit dem zusätzlichen Absatz 1<sup>bis</sup> soll die eigenmittelmässige Behandlung von Bail-in-Bonds anderer systemrelevanter Institute geregelt werden, wobei diese Eigenkapitalinstrumenten in der Form von Ergänzungskapital gleichgestellt werden. Vorab ist zu betonen, dass es häufig kaum möglich ist, festzustellen, ob und wie diese Instrumente bei einem ausgebenden ausländischen Institut als TLAC berücksichtigen werden. Der Regelungsvorschlag ist unseres Erachtens im Übrigen zu kompliziert formuliert und zu weit gefasst: Vor allem den allgemeinen Verweis auf das FSB TLAC Term Sheet,<sup>2</sup> ohne Bezug auf einzelne Prinzipien oder Bestandteile des Term Sheets selbst, erachten wir als zu weit gefasst, um daraus für die vorliegende Frage einen konkreten Regelungsgehalt zu erkennen. Die Regelung ist unseres Erachtens ferner deshalb zu weit gefasst, weil erstens nach dem Wortlaut eventuell auch intern weitergegebenes TLAC ("internes LAC" bzw. "iLAC") erfasst wäre und zweitens über den internationalen Standard hinausgegangen wird, in dem keine Ausnahmeregelung für Titel im kurzfristigen Handelsbestand geschaffen wird, obwohl dies so im BCBS Standard vorgesehen ist.<sup>3</sup> Dies ist zu korrigieren.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, die Standard-Regelung des Basler Ausschusses zu übernehmen, zumal für diese keine nationale Diskretion vorgesehen ist. Konkret ist in Absatz 2, die Ausnahme in Bezug auf iLAC vorzusehen<sup>4</sup> und eine Regelung für Brutto-Longpositionen in Höhe von 5% des korrigierten harten Kernkapitals der investierenden Bank (bei systemrelevanten Banken zusätzlich beschränkt auf Titel im Handelsbuch während 30 Tagen) einzufügen, entsprechend den Empfehlungen des Basler Ausschusses. Im Erläuterungsbericht wird dazu ausgeführt, dass „im Sinne einer über internationale Standards hinausgehenden TBTF-Regelung [...] die nach internationalen Standards mögliche Option nicht ausgeübt werden [soll]“ (Erläuterungsbericht Ziff. 2.4, S. 10). Der Basler Standard sieht unserer Ansicht nach aber gerade keine Option vor, die so ausgestaltet wäre. Zweck der Regelung ist sicherzustellen, dass es tatsächlich auch ein Market Making im Markt für Bail-in-Bonds gibt.<sup>5</sup> Daran besteht auch in regulatorischer Hinsicht ein hohes Interesse. Das BCBS sieht dabei einzig die Option vor, diesen strengeren Standard nicht nur für G-SIBs, sondern für alle Banken vorzuschreiben.<sup>6</sup> Es sieht dagegen keine Option vor, diesen separaten Korb von 5% überhaupt nicht einzuführen.

Der 5% "Bucket" stellt eine separate, strengere Anforderung dar und ist daher auch nicht durch

---

<sup>2</sup> FSB, Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution – Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, 9 November 2015 (hiernach "FSB, TLAC Term Sheet").

<sup>3</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Standard TLAC Holdings - Amendments to the Basel III standard on the definition of capital, October 2016, S. 2 und S. 8, Ziff. 80b (hiernach "BCBS, TLAC Holdings").

<sup>4</sup> Das FSB bezieht sich nur auf TLAC anderer G-SIBs. Vgl. ebenda, S.1.

<sup>5</sup> BCBS, TLAC Holdings, S. 2 und S. 8, Ziff. 80b.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 2.

die Schwelle von 10% abgedeckt, welche laut BCBS separat dazu bestehen bleibt.<sup>7</sup> Deshalb beantragen wir, zum einen Art. 33 anders zu formulieren und zum andern, den Wortlaut im finalen Erläuterungsbericht entsprechend anzupassen.

## **Art. 124 ERV: Besondere Anforderungen für systemrelevante Banken**

### *Änderungsantrag*

<sup>2</sup> Die besonderen Anforderungen sind ~~auf Stufe Finanzgruppe und auf Stufe jedes gemäss Bankengesetz oder Börsengesetz vom 24. März 1995 bewilligten Einzelinstituts zu erfüllen von:~~

- a. auf Stufe Finanzgruppe **bzw. Konzernobergesellschaft konsolidiert;**
- b. auf Stufe eines jeden ~~jedes~~ gemäss Bankengesetz oder Börsengesetz vom 24. März 1995 bewilligten Einzelinstituts **einzel und soweit der Gruppenaufsicht unterstellt konsolidiert** zu erfüllen von:
  - i. Einheiten, die systemrelevante Funktionen ausüben; die FINMA ~~kann~~ **nimmt** Einheiten ~~ausnehmen~~, deren direkter Anteil an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe insgesamt **zehn** ~~fünf~~ Prozent nicht übersteigt oder deren Bedeutung für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe auf andere Weise gering ist;
  - ii. der obersten Einheit einer Finanzgruppe
  - iii. Einheiten, die auf Grund ihrer zentralen Funktion oder ihrer relativen Grösse für die Finanzgruppe bedeutend sind.

<sup>3</sup> Die Höhe der besonderen Anforderungen wird **für jede einzelne Einheit individuell nach Massgabe der jeweiligen Geschäftstätigkeit und der Risiken** ~~auf oberster Stufe der Finanzgruppe bestimmt und gilt für alle Einheiten nach Absatz 2.~~

**4 Die FINMA kalibriert die Anforderungen für zusätzliche verlustabsorbierende Mittel auf Stufe der untergeordneten Finanzgruppe und Einzelinstitut so, dass sich als Folge die Anforderungen auf Stufe der Gruppe nicht erhöhen.**

### *Begründung*

Artikel 124 des Entwurfes ist unklar geschrieben und enthält – so formuliert – potentiell wesentliche Verschärfungen gegenüber dem geltenden Recht. Nach geltendem Recht sind die besonderen Bestimmungen auf Stufe Einzelinstitut nur für Banken anwendbar, welche inländische sys-

---

<sup>7</sup> Ebenda, S. 6, Ziff. 80b.

temrelevante Funktionen der Finanzgruppe ausüben (Art. 124 Abs. 2). Einzelinstitute, unabhängig von ihrer Grösse, welche keine solchen systemrelevanten Funktionen ausüben, unterliegen danach gestützt auf die ERV keinen besonderen Anforderungen. Nach der Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen in einen separaten Rechtsträger, verfügen die ehemaligen Parent-Banken über keine systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe in der Schweiz auf Ebene Einzelinstitut. Mit der vorgeschlagenen Formulierung von Art. 124 Abs. 2 kann sie für die Bedürfnisse der Kapitalanforderungen dennoch wie ein systemrelevantes Einzelinstitut behandelt werden. Zudem müssten gemäss Entwurf die besonderen Anforderungen scheinbar auch auf Ebene der obersten Einheit der Finanzgruppe auf solo-Basis erfüllt werden.

Im Folgenden nehmen wir zu einzelnen Bestimmungen in Absatz 2 konkret Stellung.

#### *Zu Absatz 2*

**Buchstabe a:** Als erstes sollte der Grundsatz geklärt werden, wonach die Anforderungen konsolidiert auf Gruppenebene zu erfüllen sind.

**Buchstabe b.** Einzelinstitute, die über weniger als 5% der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe verfügen oder deren Bedeutung für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen auf andere Weise gering ist, sollen von der FINMA von den besonderen Bestimmungen ausgenommen werden können. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen; dieses Erfordernis ergibt sich unseres Erachtens bereits als Ausfluss aus dem Gebot der Verhältnismässigkeit. Ein solches Erfordernis muss jedoch als Regel gelten und kann nicht in das Ermessen der FINMA gestellt werden. Ist der Anteil an systemrelevanten Funktionen, welche eine Einheit hält, gering, so ist sie von den besonderen Anforderungen auszunehmen. Dem entspricht auch die Regelung im noch (geltenden) Art. 125 Absatz 3<sup>bis</sup>. Die 5% Schwelle stellt zudem eine Verschärfung gegenüber den geltenden Verfügungen der FINMA dar, welche mit einer 10% Schwelle operieren. Der Erläuterungsbericht geht in diesem Bereich von keiner Verschärfung aus, weshalb wir vorschlagen, dass das geltende Recht unverändert übernommen wird.

Ist die oberste Einheit des Konzerns eine Konzernobergesellschaft im Sinne von Art. 2<sup>bis</sup> Bst. a BankG, handelt es sich bei ihr nicht um eine bewilligte Bank. Alsdann findet Buchstabe b keine Anwendung. Die entsprechende Passage im Erläuterungsbericht, wonach es „unbestritten“ ist, dass die oberste Einheit einer Finanzgruppe erfasst ist“ (vgl. S. 9, letzter Absatz) ist insoweit unzutreffend und zu streichen. Im Fall einer Konzernobergesellschaft ist diese nicht einzeln erfasst. Handelt es sich bei der obersten Einheit hingegen um ein bewilligtes Institut, stellt diese Ziffer sicher, dass auch diese Einheit einzeln erfasst ist. Die Anforderung gilt für den Konzern lediglich auf konsolidierter Basis. Dies entspricht auch den internationalen Standards (BCBS, FSB).

Unseres Erachtens ist auch der Verweis auf untergeordnete Finanzgruppen, soweit diese eine systemrelevante Bank in ihrem Konsolidierungskreis aufweisen, zu streichen. Das blosses Halten einer wesentlichen oder 100%-igen Beteiligung an einer systemrelevanten Bank allein bzw. die bloss konsolidierte Betrachtung kann nicht dazu führen, dass die Muttergesellschaft selbst und



allein wegen des Haltens einer solchen Beteiligung als systemrelevant eingestuft wird. Die Mutter würde damit so behandelt, also ob sie die systemrelevanten Funktionen – trotz Ausgliederung – selbst halten würde. Die Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen in einen separaten Rechtsträger würde für die Zwecke der Kapitalanforderungen auf Stufe Einzelinstitut negiert. Es kann aber einzig darauf ankommen, ob ein als Bank bewilligtes Institut aufgrund der direkten Führung von systemrelevanten Funktionen bzw. den im Gesetz genannten Kriterien selbst als systemrelevant zu betrachten ist. Dies folgt direkt aus dem Gesetz (Art. 8 Abs. 2 und 3 BankG). Buchstabe b ist unseres Erachtens insoweit nicht gesetzeskonform. Darüber hinaus ist es höchst widersprüchlich, wenn Konsolidierungsgrundsätze (Mutter und Tochter werden konsolidiert betrachtet) für Anforderungen für das Einzelinstitut (solo-Betrachtung) anzuwenden. Deshalb sind auch die entsprechenden Ausführungen im Erläuterungsbericht<sup>8</sup> widersprüchlich und unserer Ansicht nach verfehlt. Wesentliche Einheiten wie die früheren Parent-Banken der Grossbanken werden durch Buchstabe b Ziffer iii. erfasst. Es besteht insoweit keine Lücke.

## *Zu Absatz 3*

Die undifferenzierte Anwendung der Anforderung *und der Berechnungsgrundlagen* auf höchster Konzernstufe auf *Sub-Gruppen* und *Einzelinstitute* lässt sich nicht mit Art. 4 Abs. 1 BankG begründen. Absatz 1 dieser Bestimmung verlangt keine solche Eins-zu-eins-Anwendung, auch nicht in Bezug auf die *Berechnungsgrössen*. Aus Absatz 2 folgt hingegen klar, dass die Mindestanforderungen nach Massgabe der Geschäftstätigkeit und der Risiken festzulegen sind, was unter Anwendung der Regel von Absatz 1 dazu führt, dass diese Gesichtspunkte auch bei der Festlegung der Anforderungen auf Einzelstufe zu berücksichtigen sind. Die konkreten Umstände können dabei unter anderem durch das Abstellen auf den eigenen, konkreten Marktanteil und die eigene Bilanzgrösse (Gesamtengagement) der Sub-Gruppe bzw. des Einzelinstituts berücksichtigt werden. Die starre Eins-zu-eins-Umlegung erlaubt demgegenüber nicht die Berücksichtigung der eigenen Risiken im konkreten Fall.

In Anwendung der Regelung von Art. 4 BankG liessen sich somit allenfalls die *Sockel-* und *Mindesteigenmittelanforderungen* nach Art. 128 ff. von der Gruppenebene auf das Einzelinstitut übertragen, das Gleiche kann aber sicher nicht für die *Berechnungsgrundlagen* zutreffen: die Höhe der Gesamtanforderung und die Grösse des Marktanteils sowie die Zuteilung in die "Buckets" (Anhang 9). Die Gesamtanforderung ergibt sich nach Art. 129 aus der Sockelanforderung plus den Zuschlägen je zu 50% für den Marktanteil und die dem *Gesamtengagement* entsprechende Grösse der Bank. Dabei sollte der Marktanteil ebenso wie das Gesamtengagement für das Einzelinstitut separat berechnet und alsdann die Grösse der Zuschläge auf Ebene des Einzelinstituts für dieses selbst festgelegt werden. Dies entspricht ihrem tatsächlichen Risikoprofil. Mit der undifferenzierten Anwendung der gleichen Grössen wie auf Gruppenebene würden demgegenüber die umfassenden Massnahmen zur Lösung des TBTF-Problems, d.h. die mit grossem Aufwand unternommene Ausgliederung des Schweizer Geschäfts in einen separaten Rechtsträger, nicht honoriert.

---

<sup>8</sup> Erläuterungsbericht S. 10 oben (erster Absatz).



Die Anwendung der Berechnungsgrössen der Gruppe unverändert auch auf das systemrelevante Einzelinstitut ist sodann mit den Anforderungen der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 4 BV) und der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und Art. 9 Abs. 1 BankG nicht vereinbar.<sup>9</sup> Das Gesamtengagement der Gruppe kann ein Mehrfaches des Gesamtengagements des systemrelevanten Einzelinstituts betragen. Darauf unbesehen abzustellen entspricht nicht dem effektiven Risikoprofil des systemrelevanten Einzelinstituts. Zudem würden die systemrelevanten schweizerischen Einzelinstitute der Grossbanken gegenüber ihren vergleichbaren inländischen systemrelevanten Konkurrentinnen auch in Bezug auf die Eigenmittelanforderungen ungleich behandelt und im Wettbewerb mit direkten Gewerbegenossen (Art. 27 BV) benachteiligt.<sup>10</sup>

Demgegenüber könnte eingewendet werden, das ausgegliederte Institut weise immer noch Abhängigkeiten zum früheren Stammhaus auf, weshalb sich die Anwendung der höheren Eigenmittelanforderungen der Gruppe rechtfertige. Falls solche Abhängigkeiten bestünden, könnte dies allenfalls im Einzelfall spezifische Zuschläge rechtfertigen, solange diese noch existieren. Die mechanische Anwendung der Berechnungsgrundlagen der Gruppe auf das Einzelinstitut lässt eine solche differenzierte, die Verhältnismässigkeit beachtende Anpassung aber gar nicht erst zu. Im Übrigen wären allfällige Mängel im Zusammenhang mit der Beurteilung des Notfallplans zu adressieren; etwaige Massnahmen müssten sich entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf die Mängelbehebung beziehen (Herstellung des gesetzlichen verlangten Zustands), bevor Kapitalzuschläge erfolgen könnten.

Das Prinzip, dass die Zuschläge gruppenunabhängig aufgrund des Marktanteils und des Gesamtengagements der jeweiligen Einheit zu bestimmen sind, muss auch für Sub-Gruppen gelten.

## Einführung von iLAC – Anforderungen?

Im Weiteren ist im geltenden Recht die Frage, ob und wie das extern von Drittgläubigern auf höchster Konzernstufe aufgenommene (externe) TLAC innerhalb des Konzerns weiterzugeben ist (interne Darlehen, sog. iLAC), nicht geregelt. Eine solche Regelung würde über den internationalen Standard hinausgehen bzw. stark von diesem abweichen:

- Gemäss dem internationalen Standard des FSB ist die Weitergabe von internem TLAC an wesentliche *ausländische* Tochtergesellschaften eines G-SIBs vorgesehen. Dies im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme, um die Zusammenarbeit zwischen *Host-* und *Home-*Regulator zu fördern und die Umsetzung wirksamer Abwicklungsstrategien ("Resolution Stra-

---

<sup>9</sup> Vgl. auch TBTF Botschaft 2011, BBl 2011, 4717ff., Ziff. 2.1.4.2, S. 4749. Votum Kommissionspräsident WAK-N Ph. Müller, AB 2011, S. 1435.

<sup>10</sup> Aus dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung folgt ferner, dass diese systemrelevanten Einzelinstitute auch in Bezug auf die Gone-Concern Kapitalanforderung mit anderen inländischen systemrelevanten Banken auf Einzelbasis gleich zu behandeln sind, vgl. Bemerkungen unten zu Art. 132.

tegies") *grenzüberschreitend* zu ermöglichen:<sup>11</sup> Der Regulator der ausländischen Tochter soll die Gewissheit haben und über die Mittel verfügen, um sicherzustellen, dass die Tochter im Fall einer Krise mittels des weitergegebenen TLACs rekapitalisiert werden kann und zwar ohne Bail-in als Sanierungsmassnahme auf Stufe der Tochter; Verluste sollen durch die Konzernobergesellschaft absorbiert werden.<sup>12</sup> Mit dem TLAC-Regime sollen neben überhöhten Kapitalanforderungen ausländischer Regulatoren für die ausländischen Töchter der G-SIB auch ein sog. "Ring-Fencing" vermieden werden.<sup>13</sup>

- Gemäss FSB soll der Host-Regulator der bedeutenden ausländischen Tochterbank in Absprache mit dem Crisis Management College (CMC) und dem Home-Regulator des G-SIB unter Beachtung dessen Abwicklungsstrategie die Höhe des iLAC für die Tochter festlegen.<sup>14</sup> Um zu verhindern, dass sämtliche Mittel gebunden sind und nicht mehr dort eingesetzt werden, wo sie in einer Krise benötigt werden, soll die Weitergabe nicht vollständig, sondern höchstens im Rahmen von 75%-90% des externen Minimum TLAC erfolgen.<sup>15,16</sup> Bei der Festsetzung der Höhe soll sichergestellt werden, dass das für die Töchter geforderte interne TLAC nicht ein Überschreiten der Mindestanforderung an externem TLAC auf Gruppenebene zur Folge hat.<sup>17</sup>

Muss der Vorschlag in Art. 124 Abs. 2 – d.h. die Streichung des Zusatzes „an die Eigenmittel“ als versteckte Einführung von iLAC-Anforderungen an Schweizer Finanzgruppen verstanden werden, weicht dies in verschiedener Hinsicht vom oben skizzierten internationalen Standard ab:

- Vorab, weil auch für *inländische* wesentliche Einzelinstitute TLAC Vorschriften festgelegt werden. Auch wenn das TLAC Term Sheet vorbehält, dass auch der Heimregulator TLAC Vorschriften erlassen kann, ist dessen Zweck die Schaffung von Vertrauen zwischen dem Host- und Home-Regulator, um die *grenzüberschreitende* Umsetzung der Abwicklungsstrategie des G-SIB zu sichern. Das ist in Bezug auf inländischen Einheiten nicht notwendig, unterstehen diese doch alle vollumfänglich der schweizerischen Regulierung sowie Aufsicht und Überwachung der FINMA.

---

<sup>11</sup> FSB Guidance on Developing Effective Resolution Strategies, 16th July 2013, S. 16. Ferner FSB TLAC Term Sheet, S. 16: "The primary objective of internal TLAC is to facilitate co-operation between home and host authorities and the implementation of effective cross-border resolution strategies..."

<sup>12</sup> FSB, Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs ("Internal TLAC"), 6 July 2017 (hiernach FSB, iLAC Term Sheet"), S. 1.

<sup>13</sup> FSB, TLAC Term Sheet, Principle vi.

<sup>14</sup> FSB, iLAC Term Sheet, Principle 2. Ferner FSB, iLAC Term Sheet, Principle 7.

<sup>15</sup> Ebenda, Nr. 18, S. 19.

<sup>16</sup> Ebenda, Principle 5: "The internal TLAC requirement should be set so as to ensure that there is sufficient internal TLAC to cover the loss-absorption and recapitalization needs of the material sub-group and to support the agreed resolution strategy for the resolution group." Vgl. ferner Principle 7: "The remaining external TLAC at the resolution entity should – in addition to covering risks on the resolution entity's solo balance sheet – be readily available to recapitalize any direct or indirect subsidiary as necessary to support the execution of the resolution strategy."

<sup>17</sup> Ebenda, Principle 6.

- Darüber hinaus würde auch in Bezug auf die Höhe des iLAC erheblich vom internationalen Standard abgewichen, weil ein fixer Anteil von 100% weitergegeben werden müsste, und dies auf jeder Stufe. Dies wäre eine Konsequenz der in Art. 132 Abs. 2 vorgesehenen (und kritisierten) Spiegelung der Going- auf die Gone-concern-Anforderungen. In der heutigen Regelung beziehen sich die Gone-concern-Anforderungen auf das *externe* TLAC, das durch die „Resolution Entity“ im Sinne des TLAC Term Sheets bei Drittgläubigern aufzunehmen ist. In der ERV-Revision von 2015/16 wurde dies zusammen mit den neuen Eigenmittelanforderungen als die gesamte (going- und gone-concern) Kapitalanforderung der Finanzgruppe verstanden.

Muss TLAC vollumfänglich an Schweizer Gruppengesellschaften weitergegeben werden, stehen auf oberer Stufe bzw. auf Stufe Sub-Gruppe keine freien Mittel mehr zur Verfügung, welche im Konzern zusätzlich dort eingesetzt werden könnten, wo sie effektiv benötigt werden.<sup>18</sup> Die weitergegebenen Mittel sind bereits gebunden und können nicht mehr dazu verwendet werden, um eine andere Tochter zu refinanzieren. Die hundertprozentige Weitergabe würde somit die Flexibilität erheblich einschränken und die Finanzgruppe als solche potentiell nicht stabiler, sondern instabiler machen, verglichen mit dem Fall, in welchem ein gewisser Anteil der Mittel in der Muttergesellschaft verbleibt. Damit wird aber ein Instrument zur Erhöhung der Stabilität in sein Gegenteil verkehrt.

Eine Einführung von solchen Schweizer iLAC-Anforderungen birgt auch die Gefahr weiterer Verschärfungen: Ausländische Regulatoren könnten unter dem Titel der Gleichbehandlung für von ihnen regulierte Töchter die Weitergabe von iLAC im gleichen Umfang wie für die Schweizer Töchter verlangen. In diese Richtung hat sich bereits die englische PRA geäussert.<sup>19</sup> Die Anforderungen auf Stufe der Gruppe würden damit weiter hinaufgeschraubt, und dies nur wegen der technischen iLAC Anforderung und nicht, weil sich das Risiko oder der Rekapitalisierungsbedarf zur Umsetzung der Abwicklungsstrategie geändert hätten. Für die schweizerischen Einheiten wäre letztlich weniger freies LAC verfügbar, wenn die Host Regulatoren wegen der schweizerischen Anforderung ebenfalls eine höhere Prädisposition von iLAC verlangen würden.

Angesichts des Zwecks des iLACs gäbe es sachlich auch betreffend der Höhe der Anforderungen – sofern überhaupt eingeführt – keinen Grund, der es rechtfertigen würde, zur Berechnung der Anforderung des Einzelinstituts auf die Bilanzgrösse der Gruppe abzustellen.

Ein iLAC-Regime müsste zudem zwingend gewisse Eckwerte berücksichtigen: Vorab müsste bei der Kalibrierung der Anforderungen sichergestellt werden, dass die Geschäftstätigkeit und Risiken auf der jeweiligen Stufe relevant sind (Art. 4 BankG), und dass die Gleichbehandlung direkter Gewerbetenossen berücksichtigt wird. Bei einer Zielgrösse von 40% Gone-concern-Anforderung

---

<sup>18</sup> Vgl. FSB TLAC Term Sheet, Ziff. 18, 4. Absatz.

<sup>19</sup> Bank of England, Internal MREL – the Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL) within groups, and further issues, Consultation paper on a proposed updated Statement of Policy, October 2017, Ziff. 5.5, S. 15.

bemessen an der Gesamtforderung bestehend aus Sockelanforderungen und Zuschlägen gemäss Art. 129 ERV für D-SIBs wäre nur eine ähnliche Grösse für die Schweizer Einheiten der G-SIBs verfassungskonform. Auch wäre die jeweilige Abwicklungsstrategie – bei den beiden Grossbanken in Form des single-point-of-entry – zu beachten. Schliesslich wäre ein Art. 126a ERV entsprechender Artikel aufzunehmen, aus welchem sich die konkreten Anforderungen an die iLAC Instrumente bzw. Darlehen ergeben. Diese Regelung könnte Art. 126a ERV entsprechen, mit den erforderlichen Änderungen v.a. in Buchstaben d. i. und h.

## **Art. 126a Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen**

### *Änderungsantrag*

**4 Die Anforderung von Art. 132 Absatz 3 kann auch durch Garantieleistung oder eine unwiderrufliche Kreditzusage erfüllt werden, wenn die Erfüllung der Zahlungsverpflichtung durch leicht verwertbare Sicherheiten zugunsten der kreditnehmenden Gruppengesellschaft innert kurzer Frist gewährleistet ist.**

### *Begründung*

Gemäss dem FSB-Standard für iLAC kann dieses anstatt in Form eines bilanzwirksamen gruppeninternen Darlehens auch durch eine ausserbilanzielle Verpflichtung, insbesondere eine Garantieleistung erfüllt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Zahlungsverpflichtung durch Sicherheiten jederzeit gewährleistet ist. Der Mechanismus muss gegenüber einem Darlehen gleichwertig sein, d.h. ebenso wie dieses sicherstellt, dass Verluste von der Tochter gruppenintern über die Sub-Gruppe notfalls auf die Konzernobergesellschaft übertragen werden können.<sup>20</sup> Die ERV sieht diese Möglichkeit noch nicht vor. Die entsprechende Flexibilität sollte aber auch für schweizerische systemrelevante Banken geschaffen werden.

Den gleichen Zweck wie eine Garantie kann auch eine unwiderrufliche Kreditzusage erfüllen, wenn diese durch hinterlegte Sicherheiten entsprechend abgedeckt ist. Die Sicherheiten müssen wertbeständig und jederzeit leicht verwertbar sein. Die einzelnen Anforderungen (z.B. Qualität der Sicherheiten) sind durch FINMA im konkreten Fall festzulegen bzw. zu genehmigen.

Entsprechend beantragen wir einen zusätzlichen Absatz in Art. 126a.

---

<sup>20</sup> Vgl. FSB, iLAC Term Sheet, Principle 9.

**Art. 132 ERV: Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel der nicht-international tätigen systemrelevanten Banken**

Wir anerkennen die differenzierte Behandlung der inlandorientierten systemrelevanten Banken gegenüber den international tätigen systemrelevanten Banken. Inlandorientierte Banken, inkl. inlandorientierte systemrelevante Banken (D-SIBs) und auch schweizerische systemrelevante Tochterbanken von international tätigen systemrelevanten Finanzgruppen, unterscheiden sich hinsichtlich Grösse, Risikogehalt ihres Geschäftsmodells und Abwickelbarkeit von G-SIBs.

Basierend auf den Verlusterfahrungen der Immobilienkrise der 90er-Jahre sowie angesichts der seither deutlich gesteigerten regulatorischen Anforderungen an Governance, Risikomanagement und Eigenmittelausstattung von Banken erachten wir die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen für D-SIBs allerdings als eine sehr hohe Anforderung für deren Gone-concern-Erfordernisse.

Nichtsdestotrotz erklären sich die D-SIBs mit diesem Regime einverstanden.

*Änderungsantrag*

<sup>2</sup> Die Anforderung an diese zusätzlichen Mittel bemisst sich nach der Gesamtanforderung bestehend aus den Sockelanforderungen und Zuschlägen nach Artikel 129.  
Sie beträgt:

- a. bei einer international tätigen systemrelevanten Bank 100 Prozent der Gesamtanforderung **auf Stufe Finanzgruppe** unter Vorbehalt eines Rabatts nach Artikel 133;
- b. bei einer nicht international tätigen systemrelevanten Bank 40 Prozent der Gesamtanforderung.
- c. **bei einem inländischen systemrelevanten Einzelinstitut einer international tätigen Bank mindestens 40 Prozent ihrer Gesamtanforderung, ohne Anrechnung eines Rabatts. Die FINMA kann nach dem Grad der konzerninternen Verflechtung Zuschläge anordnen.**

*Begründung*

Entsprechend den Ausführungen zu Art. 124 soll sich die Höhe der Anforderungen der jeweiligen Einheiten als Funktion aus ihrem jeweiligen Rekapitalisierungsbedarf grundsätzlich gemäss Abwicklungsstrategie ergeben. Eine fixe, unveränderliche Grösse (100%) ist dafür nicht geeignet. Der konkrete Bedarf ist vielmehr durch die FINMA festzusetzen, wobei die Verordnung einen Rahmen vorgibt. Sodann ist, wie ausgeführt, das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Bei Schweizer Tochtergesellschaften von Konzernen bzw. G-SIB bestehen grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen und Risiken, wie bei einer nicht international tätigen systemrelevanten Bank,

sofern die Abschottung vom Konzern hinreichend ist. Letzteres wird im Rahmen der Prüfung des Notfallplanes festzustellen sein.

#### **Formulierung bezüglich 40 Prozent-Spiegelung**

In Bezug auf die Anforderungen an die D-SIBs müssten einige Änderungen in den Erläuterungen vorgenommen werden. Die Formulierung im zweiten Abschnitt des Kapitels 1.2 Neuregelung (S. 3) lautet derzeit:

*„Die risikogewichteten Gone-concern-Anforderungen sollen die Going-concern-Anforderungen in einem im Vergleich zu den international tätigen systemrelevanten Banken reduzierten Umfang von 40% spiegeln. Im Gegenzug finden die Bestimmungen zur Gewährung von Rabatten für eine verbesserte (globale) Sanier- und Liquidierbarkeit keine Anwendung.“*

Die Formulierung im ersten Abschnitt Kapitel 3.1.1 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen (S. 12 Erläuterungsbericht) lautet:

*„Zur Sicherstellung des Rekapitalisierungsbedarfs im Ernstfall soll die Höhe der zusätzlichen Kapitalanforderungen maximal 40 Prozent der jeweiligen Going-concern-Anforderung entsprechen.“*

Die Überschrift zu Tabelle 1 in Kapitel 3.1.1 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen (S. 12 Erläuterungsbericht) lautet:

*„Gone-concern-Anforderungen (40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderung)“*

Gemäss Art 132 Abs. 2 E-ERV beträgt die Gone-concern-Anforderung 40% der Gesamtanforderung. Die Gesamtforderung besteht aus den Sockelanforderungen und Zuschlägen gemäss Art. 129 ERV. Unseres Erachtens ist dies nicht deckungsgleich mit 40% der Going-concern-Anforderungen, da diese Going-concern-Anforderung gemäss Titel 5 Kapitel 3 der ERV zusätzlich (erweiterte) antizyklische Puffer nach Art. 44 und 44a sowie FINMA-Zuschläge nach Art. 45 enthalten (vgl. Art. 128 bis 131b ERV).

Wir schlagen daher vor, den Erläuterungsbericht an den obengenannten Stellen entsprechend anzupassen.

#### **Seite 4: Ausnahmeregelung für Zentralbankguthaben**

Gemäss Erläuterungsbericht (S. 4 letzter Absatz) soll auf eine Ausnahmeregelung verzichtet werden, wonach Zentralbankguthaben von der Berechnung der Leverage Ratio ausgenommen werden könnten. Dies betrifft unseres Erachtens eine Frage, welche im Rahmen der zukünftigen Umsetzung der zusätzlichen Basel III Empfehlungen zu prüfen ist und zwar – soweit heute ab-

sehbar – hauptsächlich auf Ebene der anwendbaren FINMA Rundschreiben. Es fehlt somit jeglicher Anwendungsbereich für diese Bemerkungen. Die Umsetzung der Basel III Empfehlungen sollte auch nicht in einem einzelnen Punkt vorab und isoliert vorweggenommen werden.

Die entsprechende Passage im Erläuterungsbericht (S. 4, letzter Absatz) sollte deshalb im finalen Erläuterungsbericht ersatzlos gestrichen werden.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen.  
Für allfällige Rückfragen oder eine vertiefte Erörterung unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Schweizerische Bankiervereinigung



Rolf Bruggemann  
Mitglied der Geschäftsleitung



Lukas Hetzel  
Mitglied des Kaders



Monsieur le Conseiller fédéral  
Ueli Maurer  
Chef du Département fédéral  
des finances DFF  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Paudex, le 24 avril 2018  
CES/dma

**Consultation fédérale – Modification de l'ordonnance sur les fonds propres  
(capital gone concern, déduction des participations et autres adaptations)  
Réponse à la consultation**

---

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons pris connaissance de la consultation mentionnée sous rubrique et nous permettons de vous transmettre notre prise de position.

L'ordonnance sur les fonds propres affiche une haute technicité, de sorte que nous réservons l'avis des milieux concernés, en particulier les milieux bancaires, hormis les quelques remarques suivantes :

**1. Remarques générales**

Les banques d'importance systémique mondiales sont censées disposer d'un capital suffisant pour continuer à fournir leurs services sans devoir, en cas de crise, ni recourir à un soutien de l'Etat, ni faire l'objet d'un assainissement ou d'une liquidation (capital permettant d'assurer la continuité de l'exploitation, dit capital *going concern*). Elles doivent par ailleurs détenir suffisamment de capital pour garantir leur assainissement ou maintenir les fonctions d'importance systémique dans une unité opérationnelle et liquider les autres unités (capital dit *gone concern*). En d'autres termes, ces banques doivent être suffisamment capitalisées pour résister à une crise financière voire procéder à un assainissement ou à une liquidation sans mobiliser les fonds publics, le cas échéant.

En la matière, par les mesures prudentielles mises en œuvre, la Suisse répond dans l'ensemble aux normes internationales pertinentes, à savoir les exigences de Bâle III, le supplément imposé par le Conseil de stabilité financière (CSF) aux banques d'importance systémique mondiale (*global systemically important banks*, G-SIB), ainsi que la norme minimale concernant la capacité totale d'absorption de pertes (*total loss absorbing capacity*, TLAC). Ainsi, les exigences de la Suisse en matière de fonds propres pondérés en fonction des risques sont parmi les plus sévères en comparaison internationale.

Dans le cadre de l'examen des dispositions applicables aux banques d'importance systémique au regard des exigences *gone concern* (objet du deuxième rapport d'évaluation), le Conseil fédéral a estimé qu'il existait aussi un besoin d'action au niveau des exigences de capital *gone concern* auxquelles doivent aussi satisfaire les banques d'importance systémique nationale, telles PostFinance, le groupe Raiffeisen et la Banque cantonale de Zurich ZKB.



Dans ce cadre, avec la participation de la FINMA et de la BNS, il a défini à leur attention les paramètres relatifs aux composantes *gone concern* comme suit :

- les exigences *gone concern* pondérées en fonction des risques doivent refléter les exigences *going concern*, mais à hauteur de 40% seulement ;
- le régime des 40% d'exigences *gone concern* vaut également pour le *leverage ratio* ;
- les exigences *gone concern* doivent pouvoir être satisfaites au moyen de fonds propres *tier 1* (fonds propres de base durs et fonds propres de base supplémentaires) ;
- les exigences peuvent également être satisfaites jusqu'à concurrence de 50% au moyen d'une garantie explicite de l'Etat (au niveau cantonal) ou d'un mécanisme similaire, voire de 100% si certaines conditions supplémentaires sont remplies.

Il est par ailleurs proposé de ne plus déduire la valeur des participations dans des filiales à consolider qui opèrent dans le secteur financier lors du calcul des fonds propres par établissement de la société qui détient les participations. Cette déduction sera remplacée par une pondération des risques. Ainsi, le passage de la déduction des participations à la pondération des risques sera désormais réglementé dans l'OFR pour tous les établissements bancaires. La révision permet encore de définir les entités qui, au sein d'un groupe financier, doivent remplir les exigences applicables aux banques d'importance systémique. Enfin, elle permet de créer une base légale à la surveillance consolidée des sociétés du groupe significatives qui fournissent les services nécessaires à la poursuite des processus opérationnels.

## 2. Eléments d'appréciation

On comprend parfaitement le besoin d'une réglementation uniforme des banques d'importance systémique au niveau international et son application aux banques concernées en Suisse, à savoir Crédit Suisse et UBS. Ainsi, nous ne nous opposons pas, de manière générale, à la révision de l'ordonnance sur les fonds propres, dans la mesure où elle permet à la Suisse de se doter d'une législation performante en lien avec la réglementation internationale. S'agissant des deux banques susmentionnées, nous comprenons que cet objectif est atteint.

Nous relevons toutefois qu'il n'existe pas encore d'exigences *gone concern* explicites pour les banques d'importance systémique nationale sur le plan international. Le Conseil fédéral le reconnaît du reste puisqu'en page 14 du Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les fonds propres il précise ceci : « Pour des raisons systémiques, la solution suisse proposée va au-delà de la norme internationale TLAC du CSF (...), puisque cette dernière s'applique uniquement aux banques d'importance systémique à l'échelle mondiale. Cela correspond aux principes de la politique en matière de marchés financiers ».

Cependant, l'augmentation des exigences de capital ne devrait pas limiter l'octroi des crédits par PostFinance, le groupe Raiffeisen et la Banque cantonale de Zurich ZKB. Par ailleurs, nous observons que ces trois banques d'importance systémique nationale sont toutes soumises au même régime, de sorte que le principe « *same level playing field* » auquel nous sommes attachés paraît respecté.

### 3. Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, nous pouvons soutenir les modifications proposées.

Nous réservons toutefois l'avis des experts et des banques concernés, sur ce sujet éminemment technique et complexe.

\*\*\*

Nous vous remercions de l'attention que vous prêterez à notre prise de position et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre très haute considération.

Centre Patronal



Cyril Schaer

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Rechtsdienst EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

28. Mai 2018

## **Anhörung zur Revision der ERV (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. Februar 2018 wurden die Entwürfe zur Änderung der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (ERV) (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) in die Anhörung gegeben.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Anhörung und unterbreiten Ihnen insbesondere die nachfolgenden Kernanliegen zur Berücksichtigung:

### **Art. 32 Bst. j ERV: Systemwechsel zur Risikogewichtung**

Die Credit Suisse begrüsst den Wechsel vom derzeitigen System des vollständigen Abzugs vom harten Kernkapital hin zu einer nach "Risikodomizil" differenzierten Risikogewichtung von Beteiligungswerten. Damit werden nicht nur die im Erläuterungsbericht erwähnten Aspekte adressiert, sondern wird auch die bereits per Verfügung für die Credit Suisse AG bestehende Rechtslage für alle Schweizer Banken eingeführt.

### **Art. 33 Absatz 1<sup>bis</sup>: Abzug von TLAC-Holdings**

#### ***-> Schweizer Sonderlösung ist zu vermeiden***

Der Bundesrat will laut Erläuterungsbericht in Art. 33 Abs. 1bis E-ERV die internationalen Regelungen des Basler Ausschuss für Bankenaufsicht umsetzen, ohne Inanspruchnahme der Möglichkeit einer Erweiterung des Schwellenwertes nach Art. 35 Abs. 2 und 3 in Verbindung mit Art. 37 und 38 ERV, unter welchem keine Abzüge vom Kapital der investierenden Bank erfolgen müssen.

Die diesbezüglich vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung ist allerdings unklar und bleibt deutlich hinter der vom Basler Ausschuss vorgesehenen Regelung in Bezug auf Investitionen in TLAC zurück:

- Insbesondere bezieht sich der "Standard TLAC holdings" des Basler Ausschusses vom Oktober 2016 nur auf TLAC von Drittbanken ausserhalb des Finanzkonzerns ("TLAC [...] issued by other G-SIBs [...]"). Der Vorschlag des Bundesrates differenziert jedoch nicht danach, oder zumindest nicht ausdrücklich, ob es sich bei den betreffenden Instrumenten um solche handelt, die von an-

deren systemrelevanten Banken ausgegeben wurden oder um allfällige interne Schuldinstrumente zur Erfüllung der Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit (internes TLAC).

- Auch sieht der Basler Ausschuss eine generelle (nicht optionale) Ausnahme von der Behandlung als Ergänzungskapital vor, soweit die Brutto-Longposition in solchen Instrumenten, die bei G-SIBs im Handelsbuch für nicht länger als 30 Tage gehalten werden, den Umfang von bis zu 5% des harten Kernkapitals der investierenden Bank, nach allen Korrekturen, nicht überschreiten.

Diese beiden Regelungen sind sehr wichtig und dienen laut Basler Ausschuss der Schaffung eines "*deep and liquid secondary markets for TLAC instruments*". Würde nur die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung eingeführt, wäre das wiederum eine Schweizer Sonderlösung, für die es keine Rechtfertigung gibt. Dementsprechend ist die Standardregelung des Basler Ausschusses zu übernehmen.

#### **Art. 124: Grundsatz**

##### ***-> Unnötig deutliche Verschärfung gegenüber geltendem Recht***

Der Vorschlag des Bundesrates zur Neuformulierung von Art. 124 ERV, verbunden mit der Aufhebung von Art. 125 ERV, würde eine wesentliche Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht darstellen:

- Der Einleitungssatz von Art. 124 Abs. 2 E-ERV, verbunden mit Abs. 2 lit. b desselben Artikels, könnte so verstanden werden, dass auf Stufe Konzernobergesellschaften nicht nur die Einhaltung der konsolidierten Eigenmittelanforderungen gefordert wird, sondern (neu) auch auf Stufe Einzelinstitut. Wenn Konzernobergesellschaften nicht selbst als Banken reguliert sind, unterstehen diese jedoch nur den Anforderungen auf konsolidierter Stufe. Wäre der Vorschlag des Bundesrates tatsächlich als Einführung von Eigenmittelanforderungen auf Stufe Einzelinstitut nicht-regulierter Rechtseinheiten gemeint, fehlte hierfür die genügende gesetzliche Grundlage in einem Bundesgesetz selbst und wäre mit Blick auf das Erfordernis des Rechtssatzes abzulehnen.
- In Abs. 2 lit. a wird sodann der Schwellenwert des direkten Anteils an den systemrelevanten Funktionen, bei dessen Überschreiten die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken einzuhalten sind, auf 5% festgelegt. Damit würde der Schwellenwert gegenüber der bestehenden Verfügung der Credit Suisse deutlich gesenkt. Das könnte in Bezug auf die Anforderungen und den Anwendungsbereich signifikante Konsequenzen haben und sich dann auf übergeordneter Stufe auf die Anforderungen auswirken. Damit wären kleinere Rechtseinheiten in einer Finanzgruppe lediglich aufgrund der Systemrelevanz einer anderen Konzerngesellschaft im Vergleich zu gleich grossen Wettbewerbern signifikant benachteiligt. Das wäre insbesondere mit Blick auf Art. 27 BV und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetenossen abzulehnen.
- Der Einleitungssatz von Abs. 2 spricht von "bewilligten Einzelinstituten", weshalb davon ausgegangen werden muss, dass Servicegesellschaften (Service Cos) nicht in die Regelung der besonderen Anforderungen miteinbezogen werden können, solange diese keine Bank- oder Effektenbewilligung haben (siehe dazu auch die Bemerkungen zur Revision des Art. 4 Abs. 1 BankV weiter unten). Weshalb dann lit. c von Abs. 2 noch eine Bedeutung haben soll, ist nicht klar.

Besondere Probleme, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit und des Legalitätsprinzips, beinhaltet Abs. 3, fordert er doch, dass die Kalibrierung der besonderen Anforderungen auf oberster Stufe der Finanzgruppe erfolgt (bei der Credit Suisse auf Stufe Credit Suisse Group AG konsolidiert) und dann für alle Rechtseinheiten und Sub-Gruppen gemäss Abs. 2 relevant ist.



Mit dem Wegfall von Art. 125 würde das auch erhebliche Konsequenzen für untergeordnete Gruppengesellschaften und untergeordnete Finanzgruppen haben, einschliesslich für die Schweizer Rechtseinheiten der beiden Grossbanken, die im Rahmen der Notfallplanung als eigenständige Institute aufgestellt wurden. Dieser Vorschlag widerspricht insbesondere Art. 4 Abs. 2 BankG, welcher besagt, dass die Festlegung der Mindestanforderungen nach "Massgabe der Geschäftstätigkeit und der Risiken" zu erfolgen hat.

#### **Art. 132 Abs. 1 und 2: Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel der international tätigen system-relevanten Banken**

##### ***-> Keine Gone Concern Anforderungen auf Stufen unterhalb der Konzernobergesellschaft***

Ein wesentliches Reformziel ist, die Gone Concern Anforderungen auch auf die D-SIBs auszudehnen. Die gewählte Formulierung könnte allerdings dahingehend missverstanden werden, dass die Gone Concern Anforderungen analog der heutigen Eigenmittelregulierung neu auf sämtlichen Stufen Anwendung finden sollen.

Zunächst weisen wir darauf hin, dass weder der Verordnungstext noch der Erläuterungsbericht konkrete Anhaltspunkte für die Einführung oder Ausgestaltung eines iTLAC Regimes auch für inländische Gruppengesellschaften enthält. Dies wäre jedoch erforderlich, um einer unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten sinnvollen Vernehmlassung zugänglich zu sein. Sachlich hätte eine Ausdehnung von Gone Concern Anforderungen auf die Stufe untergeordneter Konzerngesellschaften oder gar die Schweizer Rechtseinheiten der G-SIBs (Credit Suisse (Schweiz) AG oder UBS Switzerland AG) auch keine Rechtfertigung:

- Das FSB TLAC Term Sheet und die FSB Guiding Principles betreffend iTLAC sehen gerade nicht vor, spezifische Anforderungen auf Stufen unterhalb der Resolution Entity vorzusehen. Vielmehr wird es der Koordination der international zuständigen Regulatoren obliegen, für einzelne Material Sub-groups eine Kalibrierung von TLAC Anforderungen festzulegen.
- Auch sind iTLAC Anforderungen gemäss FSB von vorneherein nur in Bezug auf Material Sub-groups anzuwenden, die nicht im gleichen Land wie die Resolution Entity beheimatet sind. Somit fehlt es international gesehen an jeglicher Basis, Gone Concern Anforderungen auf Stufe unterhalb der Konzernobergesellschaften einzuführen. Eine starre Umsetzung von Gone Concern Kapitalanforderungen auf alle Schweizer Einzelinstitute innerhalb einer Finanzgruppe könnte bei ausländischen Regulatoren Bedenken betreffend dem iTLAC-Konzept des FSB hervorrufen, an welchem die Schweiz massgeblich beteiligt war.
- Auch im Vergleich mit den D-SIBs rechtfertigt sich eine solche Regulierung nicht: Die geltende ERV sieht grundsätzlich Gone Concern Kapitalanforderungen für G-SIBs vor, welche mit dem vorliegenden Entwurf jetzt auch auf D-SIBs angewendet werden sollen. Um der Konzernstruktur von G-SIBs und D-SIBs in der E-ERV gerecht zu werden, wären die Gone Concern Kapitalanforderungen für Schweizer Institute individuell nach ihrem Risikoprofil und der Stellung im Konzern zu beurteilen. Die derzeitigen D-SIBs haben allesamt keine Konzernobergesellschaft, sondern sind vielmehr als Stammhäuser bzw. anders organisiert. Bei der Credit Suisse ist das Stammhaus, die Credit Suisse AG, international dasjenige Einzelinstitut, welches das Gone Concern Kapital innerhalb der Gruppe bei Bedarf steuert und verteilt. Dies erfordert Flexibilität und keine starren Einzelinstitutsanforderungen. Unabhängig davon wäre die Schweizer Bank, die im Rahmen der Notfallplanung als eigenständiges Institut aufgestellt wurde, und deren Verflechtungen mit der Gruppe reguliert und limitiert ist, bei der Ausgestaltung allfälliger Anforderungen wie ein D-SIB zu betrachten. Anderenfalls wären die beiden Grossbanken bzw. deren Schweizer Rechtseinheiten, die im Rahmen der Notfallplanung als eigenständige Institute aufgestellt wurden, gegenüber ihren direk-

ten Gewerbetenossen im Nachteil. Dies wäre erneut unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsmässigkeit (Art. 27 BV) zu prüfen. Die GONE Concern Kapitalanforderungen dieser Schweizer Banken sollen daher, wenn sie überhaupt in der Verordnung eingeführt werden sollen, den gleichen Regeln folgen, wie die Anforderungen aller anderen D-SIBs in der Schweiz.

#### **Art. 132 Abs. 4: Behandlung des bereits ausstehenden Ergänzungskapitals**

##### ***-> Tief auslösendes Wandlungskapital soll für den Rabatt angerechnet werden***

Mit Umsetzung des Art. 132 Abs. 4 E-ERV würde die Anrechenbarkeit von Tier 2 Low-trigger Kapital, wie es die Credit Suisse emittiert hat, unter der neuen Regelung ab 2019 nicht mehr für den Rabatt von GONE Concern Kapital qualifizieren (nach heutiger Verordnung ist dies möglich). Der Einschub, dass es die gleichen Anforderungen wie zusätzliches Kernkapital erfüllen muss, scheint dies zu verhindern. Im Erläuterungsbericht wird hingegen erwähnt, dass tief auslösendes Wandlungskapital unter diesem Artikel immer noch für den Rabatt angerechnet werden kann (Fortführung der bisherigen Regelung); dies müsste auch im Verordnungstext bzw. in einer entsprechenden Übergangsbestimmung widerspiegelt sein.

#### **Art. 4 Abs. 1 Bst. c BankV: wesentliche Gruppengesellschaften und Tätigkeit im Finanzbereich**

##### ***-> Regulierung wesentlicher Gruppengesellschaften auf der richtigen Normstufe – im BankG***

Gemäss der beabsichtigten zeitgleichen Revision der Bankenverordnung sollen wesentliche Gruppengesellschaften als "im Finanzbereich tätig" qualifizieren. Dies hätte zur Folge, dass diese wesentlichen Gruppengesellschaften in den Konsolidierungskreis gemäss Art. 3c BankG fallen.

Dem Grundsatz nach ist dies der richtige Ansatz, um eine Erfassung solcher Gesellschaften in die konsolidierte Aufsicht sicherzustellen. Allerdings sind die Konsequenzen einer solchen Einbindung in den Konsolidierungskreis der Finanzgruppe nicht geregelt. Es wäre klargestellt, dass sich daraus keine Konsequenzen in Bezug auf Anforderungen an die Eigenmittel, die Liquidität, Klumpenrisiken, Meldepflichten und Organisationsvorschriften solcher Gesellschaften ableiten lassen. Für eine andere Regelung fehlte es an einer gesetzlichen Grundlage – Art. 2<sup>bis</sup> BankG unterstellt die nicht als Einzelinstitut regulierten wesentlichen Gruppengesellschaften lediglich dem elften (Massnahmen bei Insolvenzgefahr) und zwölften (Konkursliquidation insolventer Banken (Bankenkonkurs)) Abschnitt des Bankengesetz.

Wenn beabsichtigt wäre, eine Regulierung von wesentlichen Gruppengesellschaften einzuführen, wäre die Bankenverordnung alleine jedenfalls nicht der richtige Ort; dies müsste im Bankengesetz selbst erfolgen.

\* \* \*

Eine detaillierte Aufführung der konkreten Änderungsvorschläge zu den einzelnen Artikeln finden Sie im Anhang. Zusätzlich zu diesen – aus Sicht der Credit Suisse – wichtigsten Aspekten verweisen wir auf die Kommentierungen der Schweizerischen Bankiervereinigung, die Sie mit separatem Schreiben erhalten haben.

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

Freundliche Grüsse

Credit Suisse Group AG

  
Dr. Volker Bätz

  
Dr. Christian Schmid



## Vorgeschlagene Änderungen zur Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung, ERV)

| Vorgeschlagene Änderungen der E-ERV                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Konkrete Änderungs- und Verbesserungsvorschläge                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup></p> <p><sup>1bis</sup> Schuldinstrumente, die keine Eigenkapitalinstrumente sind, werden für die Anforderungen dieses Abschnitts wie Instrumente des Ergänzungskapitals der haltenden Bank behandelt, wenn sie von einer systemrelevanten Bank begeben wurden:</p> <p>a. zu einer, über die regulatorischen Kapitalanforderungen hinausgehenden, Erfüllung der Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) nach den Principles des Financial Stability Board in der für die systemrelevante Bank massgeblichen Rechtsordnung; oder</p> <p>b. zur Erfüllung der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel nach den Artikeln 132 und 133.</p>                                                                                                                                                                   | <p><sup>1bis</sup> <u>Von global systemrelevanten Banken ausgegebene Schuldinstrumente, die keine Eigenkapitalinstrumente sind, zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen (Bail-in Bonds) werden für die Anforderungen dieses Abschnitts wie Instrumente des Ergänzungskapitals der haltenden Bank behandelt, wenn sie von einer systemrelevanten Bank begeben wurden:</u></p> <p><u>a. zu einer, über die regulatorischen Kapitalanforderungen hinausgehenden, Erfüllung der Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) nach den Principles des Financial Stability Board<sup>2</sup> in der für die systemrelevante Bank massgeblichen Rechtsordnung; oder</u></p> <p><u>b. zur Erfüllung der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel nach den Artikeln 132 und 133.</u></p> <p><sup>2</sup> <u>Long Positionen im Handelsbuch von global systemrelevanten Banken sind bis zum Umfang von bis zu 5% des harten Kernkapitals der investierenden Bank vom Abzugsverfahren befreit, sofern die Positionen weniger als 30 Arbeitstage gehalten wurden. Länger gehaltene Positionen sind vollumfänglich abzuziehen und das entsprechende Abzugsverfahren kann nicht mehr angewandt werden</u></p> |
| <p>Art. 124 Abs. 2</p> <p><sup>2</sup> Die besonderen Anforderungen sind auf Stufe Finanzgruppe und auf Stufe jedes gemäss Bankengesetz oder Börsengesetz vom 24. März 1995 bewilligten Einzelinstituts zu erfüllen von:</p> <p>a. Einheiten, die systemrelevante Funktionen ausüben; die FINMA kann Einheiten ausnehmen, deren direkter Anteil an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe insgesamt fünf Prozent nicht übersteigt oder deren Bedeutung für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe auf andere Weise gering ist;</p> <p>b. der obersten Einheit einer Finanzgruppe sowie von Einheiten an der Spitze bedeutender untergeordneter Finanzgruppen, soweit in deren Konsolidierungskreis eine Einheit gemäss Buchstabe a fällt; und</p> <p>c. Einheiten, die auf Grund ihrer zentralen Funktion oder ihrer relativen Grösse</p> | <p><sup>2</sup> Die besonderen Anforderungen sind <u>zu erfüllen:</u></p> <p><u>a. auf Stufe Finanzgruppe Konzernobergesellschaft konsolidiert; und</u></p> <p><u>b. auf Stufe eines jeden jedes</u> gemäss Bankengesetz oder Börsengesetz vom 24. März 1995 bewilligten Einzelinstituts <u>einzel und soweit der Gruppenaufsicht unterstellt konsolidiert zu erfüllen</u> von:</p> <p>i. <u>ERechtseinheiten</u>, die systemrelevante Funktionen ausüben; die FINMA kann Einheiten ausnehmen, deren direkter Anteil an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe insgesamt <u>zehn</u><del>fünf</del> Prozent nicht übersteigt oder deren Bedeutung für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe auf andere Weise gering ist; <u>und</u></p> <p>i. <u>der obersten Einheit einer Finanzgruppe sowie von ERechtseinheiten</u> an der Spitze bedeutender untergeordneter Finanzgruppen, soweit in deren Konsolidierungskreis eine <u>E-</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                      |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>für die Finanzgruppe bedeutend sind.</p> <p><sup>3</sup> Die Höhe der besonderen Anforderungen wird auf oberster Stufe der Finanzgruppe bestimmt und gilt für alle Einheiten nach Absatz 2.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <p><u>Rechtseinheit</u> gemäss Buchstabe a fällt. <del>und Einheiten, die auf Grund ihrer zentralen Funktion oder ihrer relativen Grösse für die Finanzgruppe bedeutend sind.</del></p> <p><sup>3</sup> Die Höhe der besonderen Anforderungen wird <u>für jede einzelne Rechtseinheit individuell nach Massgabe der jeweiligen Geschäftstätigkeit und der Risiken auf oberster Stufe der Finanzgruppe</u> bestimmt.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Art. 132</p> <p><sup>1</sup> Systemrelevante Banken müssen dauernd zusätzliche Mittel halten, um eine allfällige Sanierung und Abwicklung nach dem Elften und Zwölften Abschnitt des Bankengesetzes sicherzustellen.</p> <p><sup>2</sup> Die Anforderung an diese zusätzlichen Mittel bemisst sich nach der Gesamtanforderung bestehend aus den Sockelanforderungen und Zuschlägen nach Artikel 129. Sie beträgt bei einer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. international tätigen systemrelevanten Bank 100 Prozent der Gesamtanforderung unter Vorbehalt eines Rabatts nach Artikel 133;</li> <li>b. nicht international tätigen systemrelevanten Bank 40 Prozent der Gesamtanforderung.</li> </ul> | <p><sup>1</sup> Systemrelevante Banken müssen <u>auf Stufe Konzernobergesellschaft</u> dauernd zusätzliche Mittel halten, um eine allfällige Sanierung und Abwicklung nach dem Elften und Zwölften Abschnitt des Bankengesetzes sicherzustellen</p> <p><sup>2</sup> Die Anforderung an diese zusätzlichen Mittel bemisst sich nach der Gesamtanforderung bestehend aus den Sockelanforderungen und den Zuschlägen nach Art. 129. Sie beträgt bei:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. International tätigen systemrelevanten Bank 100 Prozent der Gesamtanforderung <u>[auf Stufe Finanzgruppe]</u> unter Vorbehalt des Rabatts nach Artikel 133;</li> <li>b. Nicht international tätigen systemrelevanten Bank 40% der Gesamtanforderung.</li> </ul> |
| <p>Art. 132 Abs. 4</p> <p>Hält eine systemrelevante Bank die zusätzlichen Mittel in Form von hartem Kernkapital oder von Wandlungskapital, das die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllt, werden die Anforderungen dieses Artikels im Ausmass der so gehaltenen zusätzlichen Mittel um den Faktor 0.5 reduziert. Die maximale Reduktion der Anforderungen beträgt ein Drittel.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p>Art. 132 Abs. 4 beibehalten</p> <p><u>Art. 148k</u>: einfügen</p> <p><u>Wandlungskapital, das vor dem 1. Juli 2016 emittiert wurde und nicht mehr als Wandlungskapital mit hohem Trigger in Form von zusätzlichem Kernkapital anrechenbar ist, kann für den Zweck von Artikel 132 Absatz 4 bis einem Jahr vor Endfälligkeit wie zusätzliches Kernkapital angerechnet werden.</u></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Per E-Mail:  
rechtsdienst@sif.admin.ch  
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Rechtsdienst SIF  
Herr Bruno Dorner  
3003 Bern

**Dr. Thorsten Kleibold**  
Tel. +41 58 206 05 05  
Thorsten.Kleibold@expertsuisse.ch

Zürich, 24. Mai 2018

**Betreff: Vernehmlassung Änderungen der ERV – Gone-concern-Kapital, Beteiligungs-  
abzug und weitere Änderungen**

Sehr geehrter Herr Dorner

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen und für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Fachkommission Bankenprüfung von EXPERTsuisse hat sich intensiv mit dem Änderungsentwurf befasst.

Wir haben lediglich folgende Bemerkung zu Art. 132 Abs. 5 anzubringen: „*Hält eine systemrelevante Bank die zusätzlichen Mittel in Form von Kapital nach Absatz 5, so wird ihr.....*“. Unseres Erachtens müsste der Verweis auf Absatz 4 dieses Artikels lauten.

Freundliche Grüsse  
EXPERTsuisse



Dr. Thorsten Kleibold  
Mitglied der Geschäftsleitung



Rolf Walker  
Präsident Fachkommission Bankenprüfung

PostFinance AG  
Mingerstrasse 20  
3030 Bern

www.postfinance.ch

**P.P.** CH-4808  
Zofingen

Post CH AG

**A-PRIORITY**



Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Bruno Dorner  
Bundesgasse 3  
3003 Bern  
[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)



Datum 30. Mai 2018  
Ihre Nachricht  
Unser Zeichen  
Kontaktperson Benjamin Hottinger  
E-Mail [benjamin.hottinger@postfinance.ch](mailto:benjamin.hottinger@postfinance.ch)  
Direktwahl +41 79 449 59 32

### **Stellungnahme der PostFinance AG zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Dorner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 23. Februar 2018 eröffnete Vernehmlassung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) betreffend die Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) im Zusammenhang mit der Formulierung der Gone-concern-Anforderungen für national systemrelevante Banken und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gerne unterbreiten wir Ihnen nachfolgend unsere Anmerkungen.

Die untenstehenden Punkte werden teilweise auch im Rahmen der Stellungnahme der Schweizerischen Bankiersvereinigung vom Mai 2018 angesprochen. Aufgrund der hohen Relevanz der neuen Regelung der Gone-concern-Anforderungen für die PostFinance AG (nachfolgend «PostFinance») erlauben wir uns, die Punkte mit einer individuellen Stellungnahme einzubringen. Im ersten Kapitel wird auf den Entwurf der Eigenmittelverordnung (E-ERV) eingegangen. Unsere Anmerkungen zum zugehörigen Erläuterungsbericht sind im zweiten Kapitel verschriftet. Innerhalb der Kapitel sind die Punkte jeweils nach ihrer Bedeutung für PostFinance geordnet.

# 1 Eigenmittelverordnung

## 1.1 Abschliessende Definition der Gone-concern-Anforderungen für D-SIBs in der ERV (Art. 132 E-ERV)

Neben der ERV enthält auch die Bankverordnung (BankV) besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken. So verlangt Art. 60 BankV, dass die systemrelevante Bank sicherstellt, dass sie ihre systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz ohne Unterbrechung weiterführen kann. In einem Notfallplan sind die dazu notwendigen Massnahmen zu beschreiben und es ist nachzuweisen, dass die Bank in der Lage ist, der erwähnten Pflicht nachzukommen. Gemäss Art. 61 BankV prüft die FINMA die Massnahmen des Notfallplans im Hinblick auf deren Wirksamkeit im Fall einer drohenden Insolvenz der Bank. Namentlich ist zu prüfen, ob der Notfallplan für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität vorsieht.

Die FINMA hat in diversen Gesprächen mit national systemrelevanten Banken (D-SIBs) erwähnt, dass sie sich allfällige zusätzliche Gone-concern-Kapitalanforderungen vorbehält, sofern sie nach der Prüfung der Notfallplanung zur Erkenntnis gelangen würde, dass die gemäss ERV aufzubringenden Gone-concern-Mittel für die Bewältigung des Notfalls nicht ausreichen. PostFinance anerkennt die differenzierte Behandlung der D-SIBs gegenüber den international tätigen systemrelevanten Banken (G-SIBs). Inlandorientierte Banken, inkl. D-SIBs unterscheiden sich hinsichtlich Grösse, Risikogehalt ihres Geschäftsmodells und Abwickelbarkeit signifikant von G-SIBs. Basierend auf den Verlusterfahrungen der Immobilienkrise der 1990er-Jahre bzw. der Finanzkrise 2008/09 sowie angesichts der seither deutlich gesteigerten regulatorischen Anforderungen an die Governance, das Risikomanagement und die Eigenmittelausstattung erachtet PostFinance die 40%-Spiegelung der Gesamtanforderungen (gemäss Art. 132 Abs. 2 lit. b E-ERV) aus Art. 129 ERV für D-SIBs bereits als eine sehr hohe Anforderung für deren Gone-concern-Erfordernisse, dies auch vor dem Hintergrund der bestehenden Rabattierungsmöglichkeiten für G-SIBs.

Aus Sicht von PostFinance widerspricht die Sichtweise der FINMA dem Willen des Gesetzgebers und würde der FINMA als Fachbehörde weitreichende Ermessensspielräume gewähren. In diesem Fall wäre die geplante ERV-Regelung nur als Minimum für die zukünftigen Gone-concern-Anforderungen der D-SIBs zu verstehen. Im Gegensatz zu den G-SIBs, welche über die Ausgestaltung der Notfallpläne ihre Gone-concern-Anforderungen über Rabatte reduzieren können, hätten die D-SIBs – als Ergebnis der Beurteilung ihrer Notfallpläne durch die FINMA – gegebenenfalls mit zusätzlichen Anforderungen zu rechnen. Für PostFinance wären solch komplett gegensätzliche Wirkungsweisen der Notfallpläne auf die Gone-concern-Anforderungen von G-SIBs und D-SIBs nicht nachvollziehbar. Angesichts dieser Betrachtungen ist im Rahmen der ERV klarzustellen, dass die FINMA im Rahmen der Notfallplanung keine über die 40%-Spiegelung hinaus gehenden Kapitalanforderungen auf Basis der BankV einfordern kann.

Wir schlagen daher vor, den Art. 132 Abs. 2 lit. b E-ERV wie folgt zu formulieren:

- «nicht international tätigen systemrelevanten Bank **maximal** 40 Prozent der Gesamtanforderung.»

Im Ergebnisbericht zur Vernehmlassung wäre die Bedeutung des Artikels gemäss unseren obenstehenden Anmerkungen auszuführen.



## 1.2 48-Stunden-Anforderung (Art. 132a lit. b E-ERV i.V.m. Erläuterungsbericht S. 7)

Die zusätzlich zu haltenden Mittel zur Sanierung und Abwicklung gemäss Art. 132 E-ERV sind insbesondere in einem PONV bedeutsam, in welchem die anrechenbaren regulatorischen Eigenmittel die erforderlichen regulatorischen Minimalanforderungen nicht mehr abzudecken vermögen (bspw. Tier 1-Quote < 5%). Für Liquiditätsnotfälle sind die Gone-concern-Mittel nur von beschränktem Nutzen, da deren Wandlung keinen positiven Einfluss auf die Liquiditätssituation des Unternehmens mit sich bringt.

Der Erläuterungsbericht definiert die kurze Frist zur vollumfänglichen Anrechnung von Staatsgarantien oder ähnlichen Mechanismen als maximal 48 Stunden. In Anbetracht des relevanten, wegen ungenügender regulatorischer Eigenmittel ausgerufenen PONV, erscheint die definierte Frist zur Bereitstellung der Mittel als unverhältnismässig kurz. Ein PONV bei einer Tier 1-Quote von 5% beinhaltet immer noch eine beträchtliche Distanz zur effektiven Überschuldung des Unternehmens, wodurch dieses kurzfristig handlungsfähig bleibt. Zudem ist auch bei einer Abdeckung der Gone-concern-Anforderungen mit anderen Mitteln wie Bail-in Bonds oder Wandlungskapital keineswegs sichergestellt, dass eine Umwandlung in hartes Kernkapital respektive ein Forderungsverzicht innerhalb der 48 Stunden bewerkstelligt werden kann. Mit diesen Instrumenten sind diverse Rechtsrisiken verbunden, welche die Verfügbarkeit oder Anrechenbarkeit dieser Mittel innerhalb einer solch kurzen Frist in Frage stellen. Für PostFinance sind die in der E-ERV respektive im Erläuterungsbericht formulierten (bzw. nicht formulierten) unterschiedlichen Vorgaben zur Verfügbarkeit einzelner Gone-concern-Instrumente nicht nachvollziehbar.

Wir schlagen daher vor, die 48-Stunden-Anforderung durch eine bedeutend flexiblere Lösung zu ersetzen und dies im Ergebnisbericht entsprechend zu präzisieren. Sollte an den 48 Stunden festgehalten werden, ist diese aus operativen Gründen auf zwei Bankwerkstage festzulegen, aus Gründen der Rechtssicherheit explizit in der ERV zu regeln und zur Wahrung der Gleichbehandlung auf sämtliche Gone-concern-Instrumente auszuweiten.

Gemäss aktueller Formulierung von Art. 132a lit. b E-ERV müssen die Mittel der FINMA zur Verfügung stehen. Im Falle eines PONV müssen die Mittel jedoch zur betroffenen Bank fliessen.

Unabhängig von den Anmerkungen in den ersten beiden Abschnitten dieses Kapitels schlagen wir daher vor, den Art. 132a lit. b E-ERV wie folgt zu formulieren:

- *«als vollumfänglich erfüllt, wenn der **nicht international tätigen Bank** im Krisenfall die entsprechenden Mittel unwiderruflich innert kurzer Frist unbelastet zur Verfügung stehen; die FINMA entscheidet im Einzelfall, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind.»*

## 1.3 Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel (Art. 132 Abs. 5 E-ERV)

Der Art. 132 Abs. 5 enthält einen Verweis auf sich selbst.

Wir schlagen daher vor, den Art. 132 Abs. 5 wie folgt anzupassen:

- *«Hält eine international tätige systemrelevante Bank die zusätzlichen Mittel in Form von Kapital nach Absatz 4, so wird ihr dieses bis zu einer maximalen Höhe von 2 Prozent bei der Leverage Ratio und bis zu einer maximalen Höhe von 5,8 Prozent bei der RWA-Quote bevorzugt angerechnet. [...]»*

Datum 30. Mai 2018

Seite 4

#### 1.4 Risikogewichtung von Beteiligungstiteln (Anhang 4 E-ERV und ERV)

Die Risikogewichtung von Anteilen von kollektiven Kapitalanlagen erfolgt gemäss Art. 66 Abs. 3bis ERV gemäss den Ausführungsbestimmungen der FINMA und nicht mehr nach Anhang 4. Wir schlagen daher vor, die Überschriften des Anhangs und der Tabelle entsprechend anzupassen.

## 2 Anmerkungen zum Erläuterungsbericht

### Definition der Gone-concern-Anforderungen (diverse Stellen im Erläuterungsbericht)

Gemäss Art. 132 Abs. 2 E-ERV bemisst sich die Gone-concern-Anforderung von 40% nach der Gesamtanforderung bestehend aus den Sockelanforderungen und Zuschlägen gemäss Art. 129 ERV. Unseres Erachtens ist dies nicht deckungsgleich mit 40% der Going-concern-Anforderungen, da diese gemäss 5. Titel 3. Kapitel ERV zusätzlich (erweiterte) antizyklische Puffer nach Art. 44 und 44a ERV sowie FINMA-Zuschläge nach Art. 45 ERV enthalten können (vgl. Art. 128 bis 131b ERV). Wir bitten daher im Rahmen des Ergebnisberichts um eine entsprechende Präzisierung der unten genannten Stellen des Erläuterungsberichts.

- Aktuelle Formulierung im zweiten Abschnitt von Ziff. 1.2 Neuregelung (S. 3 Erläuterungsbericht):  
«Die risikogewichteten Gone-concern-Anforderungen sollen die Going-concern-Anforderungen in einem im Vergleich zu den international tätigen systemrelevanten Banken reduzierten Umfang von 40% spiegeln. [...]»
- Aktuelle Formulierung im ersten Abschnitt von Ziff. 3.1.1 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen (S. 12 Erläuterungsbericht):  
«Zur Sicherstellung des Rekapitalisierungsbedarfs im Ernstfall soll die Höhe der zusätzlichen Kapitalanforderungen maximal 40 Prozent der jeweiligen Going-concern-Anforderung entsprechen.»
- Aktuelle Überschrift der Tabelle 1 unter Ziff. 3.1.1 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen (S. 12 Erläuterungsbericht):  
«Gone-concern-Anforderungen (40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderung)»
- Aktuelle Formulierung im dritten Abschnitt von Ziff. 3.1.1 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen (S. 12 Erläuterungsbericht):  
«Die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen (siehe Tabelle 1) [...]»

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

PostFinance AG



Kurt Fuchs  
Leiter Finanzen



Felicia Kölliker  
Leiterin Risk, Legal & Compliance



## Raiffeisen Schweiz

Raiffeisenplatz  
Postfach  
9001 St.Gallen  
Telefon 071 225 88 88  
[www.raiffeisen.ch](http://www.raiffeisen.ch)  
[markus.luethi@raiffeisen.ch](mailto:markus.luethi@raiffeisen.ch)

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Bruno Dorner  
Bundesgasse 3  
3003 Bern  
[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

Für Sie zuständig:  
Markus Lüthi – 071 225 89 21

St.Gallen, 29. Mai 2018

### **Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Dorner

Wir beziehen uns auf das am 23. Februar 2018 eröffnete Vernehmlassungsverfahren des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zu den Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) im Zusammenhang mit den Gone-concern-Anforderungen, dem Beteiligungsabzug und weiteren Anpassungen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Raiffeisen hat sich an der Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung beteiligt und unterstützt diese. Darüber hinaus möchten wir einige Anmerkungen direkt in das Anhörungsverfahren einbringen, welche für Raiffeisen aufgrund ihrer spezifischen Verbundstruktur von besonderer Bedeutung sind.

#### **I. Generelle Einschätzung Gone-Concern-Anforderungen**

Gemäss den gesetzlichen Grundlagen nach Art. 9 BankV sind die Anforderungen an systemrelevante Banken im Umfang und in der Ausgestaltung nach dem Grad der Systemrelevanz der betreffenden Bank auszurichten. Die Anforderungen müssen verhältnismässig sein und die Auswirkungen auf die betroffenen Banken und den Wettbewerb berücksichtigen sowie international anerkannten Standards Rechnung tragen.

Wir begrüssen, dass für die national systemrelevanten Banken (D-SIB) im Vergleich zu den international systemrelevanten Banken (G-SIB) eine differenzierte Behandlung erfolgt. Trotzdem schätzt Raiffeisen die vorliegenden Kapitalanforderungen in Form der zusätzlich verlustabsorbierenden Mittel als hoch ein. Dies insbesondere, weil die Komplexität unseres Geschäftsmodells bzw. das Risikoprofil von Raiffeisen grundsätzlich mit Banken der Kategorien 3 – 5 vergleichbar sind.

Wir anerkennen aber, dass infolge der Systemrelevanz höhere Anforderungen an die Verlustfähigkeit unserer Organisation gestellt werden und dass diese höheren Kapitalanforderungen letztendlich eine grössere Sicherheit für das Unternehmen und die Schweizer Wirtschaft bedeuten.

Diese geplanten zusätzlichen Anforderungen brauchen genügend Zeit für die Umsetzung, weshalb wir die vorgesehene Übergangsfrist begrüssen. Es ist wichtig, dass die Anforderungen in einer Langfristplanung erfüllt werden können und allenfalls benötigtes Kapital zeitlich ausgewogen beschafft werden kann. Ebenfalls



begrüssen wir den Sachverhalt, dass es aufgrund der ERV Art. 132 möglich sein soll, die zusätzlichen Kapitalanforderungen (Gone-concern-Kapital) grundsätzlich mit Eigenmitteln zur ordentlichen Weiterführung der Bank (Going-concern-Kapital) zu erfüllen und diese Kapitalinstrumente – analog dem heutigen Regime für international systemrelevante Banken – die Anforderungen bezüglich zusätzlichen Mitteln reduzieren können.

Obwohl die Höhe der Kapitalanforderungen gegenüber dem heutigen Regime eine wesentliche Verschärfung darstellt, kann sich Raiffeisen mit der vorliegenden Regulierung, insbesondere dank der vorgeschlagenen siebenjährigen Übergangsfristen einverstanden erklären.

Nachfolgend sind einzelne inhaltliche Aspekte aufgeführt, welche für die finale Ausgestaltung integriert werden sollten:

## **II. technische Aspekte Gone-Concern-Anforderungen**

### **Art. 124 Abs. 3 ERV: Besondere Anforderungen für systemrelevante Banken**

Gemäss dem vorliegenden Anhörungs-Entwurf soll die Höhe der besonderen Anforderungen auf oberster Stufe der Finanzgruppe bestimmt werden und für alle untergeordneten Einheiten gemäss Absatz 2 gelten.

Die undifferenzierte Anwendung der Anforderung und der Berechnungsgrundlagen auf höchster Konzernstufe auf Einzelinstitute lässt sich nicht mit Art. 4 Abs. 1 BankG begründen. Absatz 1 dieser Bestimmung verlangt keine solche undifferenzierte Anwendung, auch nicht in Bezug auf die Berechnungsgrössen. Aus Absatz 2 folgt hingegen klar, dass die Mindestanforderungen nach Massgabe der Geschäftstätigkeit, des Gesamtengagement und der Risiken festzulegen sind, was unter Anwendung der Regel von Absatz 1 dazu führt, dass diese Gesichtspunkte auch bei der Festlegung der Anforderungen auf Einzelstufe zu berücksichtigen sind. Die starre Eins-zu-eins-Umlegung erlaubt demgegenüber nicht die Berücksichtigung der Risiken eines Einzelinstituts. In Anwendung der Regelung von Art. 4 BankG liessen sich somit allenfalls die Sockel- und Mindesteigenmittelanforderungen nach Art. 128 ff. von der Gruppenebene auf das Einzelinstitut übertragen, das Gleiche kann aber nicht für die Berechnungsgrundlagen zutreffen, wie die Höhe der Gesamtanforderung und die Grösse des Marktanteils. Die Gesamtanforderung ergibt sich nach Art. 129 aus der Sockelanforderung plus den Zuschlägen je zu 50% für den Marktanteil und die dem Gesamtengagement entsprechende Grösse der Bank. Dabei sollte der Marktanteil ebenso wie das Gesamtengagement für das Einzelinstitut separat berechnet und somit die Höhe der Zuschläge auf Ebene des Einzelinstituts für dieses selbst festgelegt werden. Dies entspricht ihrem tatsächlichen Risikoprofil.

Die Anwendung der Berechnungsgrössen der Gruppe unverändert auch auf das systemrelevante Einzelinstitut ist mit den Anforderungen der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 4 BV) und der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und Art. 9 Abs. 1 BankG nicht vereinbar. Das Gesamtengagement der Raiffeisen Gruppe beträgt ein Vielfaches des Gesamtengagements von Raiffeisen Schweiz als systemrelevantem Einzelinstitut. Unbesehen auf das Gesamtengagement der (Raiffeisen) Gruppe abzustellen entspricht nicht dem effektiven Risikoprofil des systemrelevanten Einzelinstituts (Raiffeisen Schweiz). Die in der ERV vorgesehene mechanische Anwendung der Berechnungsgrundlagen der Gruppe auf das Einzelinstitut lässt eine solche differenzierte, die Verhältnismässigkeit beachtende Anpassung aber gar nicht erst zu.

Wir beantragen aus diesem Grund, dass Art. 124, Absatz 3 wie folgt anzupassen ist:

Die Höhe der besonderen Anforderungen wird **für jede einzelne Einheit individuell nach Massgabe der jeweiligen Geschäftstätigkeit und der Risiken** bestimmt.

### **Art. 126a Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen**

Gemäss dem FSB-Standard für iLAC kann dieses anstatt in Form eines bilanzwirksamen gruppeninternen Darlehens auch durch eine ausserbilanzielle Verpflichtung erfüllt werden. Der Mechanismus muss gegenüber einem Darlehen gleichwertig sein, d.h. ebenso wie dieses sicherstellen, dass Verluste von der Tochter (in unserem Falle Raiffeisen Schweiz) gruppenintern notfalls auf die Muttergesellschaft (in unserem Falle die Raiffeisenbanken) übertragen werden können. Die ERV sieht diese Möglichkeit noch nicht vor. Die entsprechende Flexibilität sollte aber auch für schweizerische systemrelevante Banken geschaffen werden. In der Raiffeisen Gruppe ist diese interne (gegenseitige) Haftung fest verankert und führt beispielsweise auch dazu, dass die

Ratingagentur Moody's für die Beurteilung von Raiffeisen Schweiz die Finanzkraft der konsolidierten Gruppe berücksichtigt.

Entsprechend beantragen wir einen zusätzlichen Absatz 4 in Art. 126a:

Die Anforderung von Art. 132 Absatz 3 kann auch durch eine Garantieleistung oder eine unwiderrufliche Kreditzusage oder gleichwertige Mechanismen erfüllt werden, wenn die Erfüllung der Zahlungsverpflichtung innert kurzer Frist gewährleistet ist.

#### **Art. 132 Abs. 4 ERV – Klärung bezüglich Anforderungsreduktion und Anwendungsumfang**

Die aufgeführte Formulierung in der ERV „... um den Faktor 0.5 reduziert. Die maximale Reduktion der Anforderungen beträgt ein Drittel.“ bzw. dem Erläuterungsbericht „... festgelegten Anrechnungsverhältnis von 2 zu 3 werden Tier1-Kapitalinstrumente mit Faktor 1.5 zur Erfüllung der Anforderungen angerechnet.“ ist unklar und lässt einen ungewollten Interpretationsspielraum betreffend der effektiven Anrechenbarkeit und der Frage, in welchem Umfang überschüssiges Going-concern-Kapital zur Erfüllung der Gone-concern-Anforderungen eingesetzt werden kann.

Gemäss unserer Interpretation besteht seitens EFD die Absicht, dass man die maximalen Reduktionsmöglichkeiten auf einen Drittel beschränken möchte, dass aber die Gone-concern-Anforderungen grundsätzlich vollumfänglich mit Tier1-Kapital erfüllt werden können.

Wir schlagen folgende Formulierungsanpassungen zu Art. 132 Abs. 4 ERV vor:

«Hält eine systemrelevante Bank die zusätzlichen Mittel in Form von hartem Kernkapital oder von Wandlungskapital, das die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllt, werden die Anforderungen dieses Artikels im Ausmass der so gehaltenen zusätzlichen Mittel um ~~den Faktor 0.5~~ einen Drittel reduziert. ~~Die maximale Reduktion der Anforderungen beträgt ein Drittel.~~ Es gibt keine Einschränkung zur Erfüllung der Anforderungen dieses Artikels mittels überschüssigen Eigenmitteln zur ordentlichen Weiterführung der Bank.»

#### **Art. 132 Abs. 5 ERV – Querverweis**

In Absatz 5 wird ein Verweis auf Kapital nach Absatz 5 aufgeführt. Wir vermuten, dass es sich dabei um einen redaktionellen Fehler handelt und der Verweis auf den Absatz 4 gemeint ist.

#### **Art. 132 Abs. 6 ERV – Entzug für Belange der Risikoverteilung**

Als Folge von Art. 132 Abs. 6 ERV ist überschüssiges Tier1-Kapital, das zur Erfüllung der Gone-concern-Anforderungen eingesetzt wird, gemäss dem Erläuternden Bericht auch von der Zurechnung an die Going-concern-Mittel für die Belange der Risikoverteilung entzogen. Wir erachten diesen Punkt als angemessen.

Wir regen aber eine Präzisierung an: Es ist auf Stufe Gruppe und auf Stufe Einzelinstitut separat und individuell zu bestimmen, welches bzw. wieviel überschüssiges Tier1-Kapital, das zur Erfüllung der Gone-concern-Anforderungen eingesetzt wird, für die Belange der Risikoverteilung entzogen wird. D.h. überschüssiges Tier1-Kapital, das auf Stufe des Konzerns als Gone-Concern-Mittel berücksichtigt wird, aber auf Stufe des Einzelinstituts weiterhin als Going-Concern-Kapital anrechenbar ist, soll nur auf Stufe der Gruppe für die Belange der Risikoverteilung entzogen werden, aber auf Stufe Einzelinstitut weiterhin zur Verfügung stehen. Wir sind Ihnen für eine Präzisierung dankbar.

#### **Art. 132a ERV – Einzahlungs- und Nachschussverpflichtung der Raiffeisenbanken gegenüber Raiffeisen Schweiz als ähnlicher Mechanismus gemäss Art. 132a ERV**

In Artikel 132a wird beschrieben, dass nicht international tätige Banken, die über eine kantonale Staatsgarantie oder einen ähnlichen Mechanismus verfügen, dies (teilweise) als zusätzliche Mittel anrechnen können.

Die aufgeführte Formulierung „oder ähnlichem Mechanismus“ in Art. 132a ERV trifft aus unserer Sicht auch auf die gruppeninternen Haftungsverpflichtungen (statutarisch verankerte Einzahlungs- und Nachschussverpflichtung der Raiffeisenbanken gegenüber Raiffeisen Schweiz) auf Stufe Raiffeisen Schweiz (Einzelinstitutsbetrachtung) zu.

Im Erläuternden Bericht wird insbesondere auf die Garantiearten der beiden anderen national systemrelevanten Banken hingewiesen. Unseres Erachtens sollte zumindest im Erläuternden Bericht ergänzt werden, dass eine gruppeninterne Haftungsverpflichtung auf Stufe des systemrelevanten Einzelinstituts innerhalb einer Finanzgruppe als Garantie mit ähnlichem Mechanismus gemäss Art. 132a ERV gilt.

### **Keine zusätzlichen Gone-concern-Anforderungen**

Neben der Eigenmittelverordnung (ERV) enthält auch die Bankverordnung (BankV) besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken. So verlangt Art. 60 BankV, dass die systemrelevante Bank sicherstellt, dass sie ihre systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz ohne Unterbrechung weiterführen kann. In einem Notfallplan sind die dazu notwendigen Massnahmen zu beschreiben und es ist nachzuweisen, dass die Bank in der Lage ist, der erwähnten Pflicht nachzukommen. Gemäss Art. 61 BankV prüft die FINMA die Massnahmen des Notfallplans im Hinblick auf deren Wirksamkeit im Fall einer drohenden Insolvenz der Bank. Namentlich ist zu prüfen, ob der Notfallplan für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität vorsieht.

Die FINMA hat verschiedentlich erwähnt, dass sie sich allfällige zusätzliche Gone-concern-Kapitalanforderungen vorbehält, sofern sie nach der Prüfung der Notfallplanung zur Erkenntnis gelangen würde, dass die gemäss ERV aufzubringenden Gone-concern-Mittel für die Bewältigung des Notfalls nicht ausreichen.

Die FINMA ist offenbar der Auffassung, dass es in ihrem Ermessen liegt, im Rahmen der Notfallplanung zusätzliche, über die ERV-Erfordernisse hinausgehende Anforderungen stellen zu können. Die FINMA beruft sich dabei insbesondere auf Art. 61 BankV und betrachtet die BankV als „komplementär“ zu der Regelung in der ERV. Im Erläuterungsbericht finden sich keine Ausführungen zu diesem potentiellen Normenkonflikt. Aus Gründen der Rechtssicherheit fordern wir, dass klargestellt wird, dass wenn eine systemrelevante Bank die in der ERV statuierten Anforderungen erfüllt, die FINMA im Rahmen der Notfallplanung keine darüber hinausgehenden Eigenmittelanforderungen auf Basis der BankV aufstellen kann.

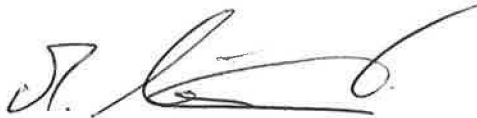
Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen und stehen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Raiffeisen Schweiz**



Dr. Christian Poerschke  
Mitglied der Geschäftsleitung, CFO



Markus Lüthi  
Bereichsleiter Accounting

Kopie an: PricewaterhouseCoopers AG, Beat Rütsche, Vadianstrasse 25a/Neumarkt 5, Postfach, St. Gallen  
FINMA-Office, Gabriela Glaus, Raiffeisenplatz 4, St. Gallen



Per E-Mail  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Herr Bruno Dorner  
Leiter Rechtsdienst  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bundesplatz 1  
CH-3003 Bern  
Telefon +41 58 631 00 00  
Fax +41 58 631 50 00  
www.snb.ch

Bern, 15. Mai 2018

---

## Stellungnahme zur Änderung der Eigenmittelverordnung

Sehr geehrter Herr Dorner

Gerne nehmen wir hiermit Stellung zur „Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)“ im Rahmen der Vernehmlassung.

Die SNB unterstützt die vorgeschlagenen Gone-concern-Kapitalanforderungen für inlandorientierte systemrelevante Banken. Solche Gone-concern-Anforderungen sind notwendig, damit im Krisenfall genügend Mittel für eine Sanierung oder Überführung der systemrelevanten Funktionen in eine funktionsfähige Einheit zur Verfügung stehen. Verschiedene Beispiele im In- und Ausland zeigen, dass Banken Krisen grosse volkswirtschaftliche Schäden verursachen. Gone-concern-Kapitalanforderungen leisten einen Beitrag zur Reduktion von öffentlichen Kosten aus Banken Krisen. Den betroffenen Banken entstehen kurzfristig möglicherweise Kosten, welche aufgrund einer langen Übergangsfrist aber gering sein sollten.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht überwiegt in einer Kosten-Nutzen-Bilanz klar der Nutzen von solchen Gone-concern-Anforderungen. Die SNB unterstreicht die diesbezüglichen Schlussfolgerungen in der vorliegenden Regulierungsfolgenabschätzung in Verbindung mit den Grundlagendokumenten zum Bericht des Bundesrates zu den systemrelevanten Banken.

Die vorgesehene Kalibrierung (40% Spiegelung der Going-concern Anforderungen) ist jedoch als tief zu beurteilen aufgrund der Erfahrungen aus Banken Krisen im In- und Ausland sowie den damit verbundenen Kosten für Sanierungen oder Überführungen.



Vertraulich

Die SNB erachtet es somit für die Schweizer Volkswirtschaft als wesentlich, dass die Gone-concern-Kapitalanforderungen wie vorgeschlagen und weder betreffend Kalibrierung noch betreffend Qualität in abgeschwächter Form umgesetzt werden.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Nationalbank



Dr. Bertrand Rime  
Leiter Finanzstabilität



Dr. Robert Bichsel  
Leiter Bankensystem

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)  
Staatssekretär Herrn Jörg Gasser  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

rechtsdienst@sif.admin.ch

30. Mai 2018

## **Stellungnahme der UBS zur Vernehmlassung zur Änderung der ERV vom 23. Februar 2018**

Sehr geehrter Herr Staatssekretär

Gerne unterbreiten wir Ihnen unsere Stellungnahme zur Vernehmlassung vom 23. Februar 2018 zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV).

Wir unterstützen grundsätzlich die Revision der ERV und begrüssen insbesondere den vorgeschlagenen Systemwechsel bei der Berechnung der Eigenmittel vom Beteiligungsabzug zu einem System mit Risikogewichtung. Entsprechend können die Erleichterungen für die Eigenmittelanforderungen ('Going-Concern'-Kapital) entfallen, was die Regulierung international vergleichbar macht.

Im Interesse der Systemstabilität, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Grossbanken und im Sinne von Wettbewerbsgleichheit im Inland besteht aber aus unserer Sicht in den folgenden Punkten Änderungsbedarf.

### **Separate 'Gone-Concern'-Kapitalanforderungen auf Stufe Einzelinstitut**

Die Schweiz hat die 'Gone-Concern' (GnC)-Kapitalanforderungen auf Stufe Finanzgruppe im Jahre 2016 für die TBTF-Banken festgelegt, welche bis Ende 2019 vollständig umzusetzen sind. Bis dann müssen die Grossbanken eine 10% Leverage Ratio erfüllen, inkl. 5% GnC-Kapitalanforderung. Die FINMA kann auf dieser Komponente einen Rabatt von bis zu 2% gewähren. Bei der Festlegung der GnC-Kapitalquote auf Stufe Einzelinstitut geht es deshalb darum, den Anteil an den bestehenden Gruppenressourcen zweckmässig innerhalb der Gruppe auf Stufe Einzelinstitute zu verteilen. Dies sollte erlauben, einen angemessenen frei verfügbaren Puffer zentral auf Stufe Gruppe oder Intermediate Parent Bank zu halten.

Das Financial Stability Board (FSB) hat in seinen globalen Richtlinien ausdrücklich keine GnC-Anforderungen für im Inland domizilierte Einzelinstitute vorgesehen. Für im Ausland domizilierte wesentliche Einzelinstitute sollen die lokalen Behörden GnC-Anforderungen zwischen 75% und 90% verlangen können. Diese Regelung soll sicherstellen, dass das GnC-Kapital bei globalen Banken mit einer 'Single-Point-of-Entry'-Abwicklungsstrategie, wie sie sowohl die UBS als auch die CS verfolgen und von den Behörden der Schweiz, der UK und US als geeigneter Ansatz bestätigt wurde, nicht unangemessen auf Stufe Einzelinstitut gebunden wird. Damit hätten die Aufsichtsbehörden in einem Abwicklungsfall die nötige Flexibilität zur Zuweisung von GnC-Kapital zur Rekapitalisierung einzelner Tochtergesellschaften.



Der Vorschlag zur Änderung der Eigenmittelverordnung hält neu fest, dass die 'Intermediate Parent Bank' zusätzlich zur systemrelevanten Bank (z.B. UBS Switzerland AG) für ihre eigenen Bedürfnisse auch 100% GnC-Kapital halten soll. Wir halten die bestehende Regelung für das systemrelevante Einzelinstitut von 100% und den Vorschlag für die 'Intermediate Parent Bank' aus folgenden Gründen für nicht angemessen:

- Die 'Intermediate Parent Bank' (z.B. UBS AG) sollte jederzeit so viel GnC-Kapital für eigene Bedürfnisse halten müssen, wie dies Grösse, Risikoprofil resp. mögliche Restrukturisierungskosten verlangen. Basierend auf unseren Berechnungen und Annahmen ergibt sich daraus eine GnC-Minimum-Kapitalanforderung von nicht mehr als 50%. Die FINMA könnte in begründeten Fällen eine Zielgrösse von bis zu 65% mit der betroffenen Bank vereinbaren.
- Das systemrelevante Einzelinstitut sollte grundsätzlich die gleichen GnC-Anforderungen wie die systemrelevanten Inlandinstitute (40% gemäss Verordnungsentwurf) erfüllen. Die Schweizer Tochtergesellschaften der Grossbanken sind vom Restkonzern separiert, weisen ein tiefes Risikoprofil und gut diversifizierte Geschäftsfelder auf, verfügen über einen Notfallplan und könnten gegebenenfalls vom Support des Konzerns profitieren.

Unser Vorschlag zur Festlegung von GnC-Anforderungen würde einerseits eine angemessene Verteilung der Gruppenressourcen sicherstellen und andererseits das Halten eines angemessenen, frei verfügbarer Puffers Stufe Gruppe oder 'Intermediate Parent Bank' ermöglichen.<sup>1</sup>

Eine 100% GnC-Anforderung sowohl für die 'Intermediate Parent Bank' als auch für das systemrelevante Einzelinstitut würde zudem zu einem Überschreiten des GnC-Bedarfs über die konsolidierte GnC-Anforderung auf Stufe Gruppe führen. Mit unserem Vorschlag wird dieses Überschreiten verhindert. Gleichzeitig empfehlen wir eine klare Regelung in der Verordnung, dass die FINMA konkrete Massnahmen ergreifen muss, um ein allfälliges Überschreiten der GnC-Anforderungen auf Gruppenebene zu verhindern.<sup>2</sup>

Darüber hinaus liefert der aktuelle Vorschlag den ausländischen Behörden starke Argumente, dass sie selbst 90% oder sogar 100% GnC-Kapitalanforderungen an die ausländischen Tochtergesellschaften der globalen systemrelevanten Banken stellen. Insbesondere könnte die 100% GnC-Anforderung aus ausländischer Sicht auch dahingehend interpretiert werden, dass die Schweizer Behörden den globalen 'Single-Point-of-Entry'-Ansatz nicht konsequent unterstützen.<sup>3</sup>

Die Verordnung sollte zudem klarstellen, dass Doppelzählungen bei der Berechnung der GnC-Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut vermieden werden, was auch vom FSB empfohlen wird. Konkret sind konzerninterne Beteiligungen aus der Berechnungsbasis zu eliminieren und iLAC-Instrumente analog zu Drittverbindlichkeiten gemäss ERV mit einer Gewichtung von 50% risikomässig zu unterlegen.<sup>4</sup>

### **Gleichbehandlung von UBS Switzerland und inländisch systemrelevanten Banken (D-SIBs)**

Im Interesse der Rechtsgleichheit und eines fairen Wettbewerbs im Inland sollten die systemrelevanten Tochtergesellschaften der Grossbanken und die D-SIBs bezüglich Kapitalanforderungen grundsätzlich gleich behandelt werden, da die Geschäfts- und Risikoprofile vergleichbar sind. Zusätzlich profitieren aber die Tochtergesellschaften der Grossbanken von einer möglichen Unterstützung durch den Konzern in einer Krise. Deshalb sollte der 'Going-Concern'-Eigenmittelzuschlag der systemrelevanten Tochtergesellschaft aufgrund ihrer eigenen Bilanzgrösse und nicht jener der ganzen Finanzgruppe festgelegt werden und die GnC-Anforderungen wie bei den D-SIBs 40% betragen.

<sup>1</sup> Siehe Änderungsvorschläge zu Art. 132, Abs. 2, Ziffer d und die Erläuterungen auf S.10-13.

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Änderungsanträge zu Art. 124, Abs. 4, sowie die Ausführungen auf S. 3-4.

<sup>3</sup> Vgl. Ausführungen auf S. 7-8 in der detaillierten Stellungnahme.

<sup>4</sup> Vgl. dazu die Änderungsanträge zu Art. 132, Abs. 2, sowie die dazugehörigen Erläuterungen auf den Seiten 13-14.

## Weitere Anliegen

Der Erläuterungsbericht sollte klarstellen, dass nicht regulierte Konzernobergesellschaften auf Basis Einzelinstitut keinen separaten prudentiellen Vorschriften für Kapital und TLAC unterliegen.<sup>5</sup>

Gegen den formellen Einbezug der Dienstleistungsgesellschaften (z.B. UBS Business Solutions AG) in die konsolidierte Überwachung haben wir nichts einzuwenden, hingegen können gestützt darauf keine Kapital- und Liquiditätsanforderungen auf Ebene der einzelnen Einheit angeordnet werden.<sup>6</sup>

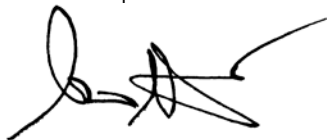
Bei der Umsetzung der internationalen Standards sollte ein Swiss Finish vermieden werden, sowohl in inhaltlicher wie auch in zeitlicher Hinsicht. Die Basel III-Standards sehen bei der Regelung der TLAC-Holdings keine nationale Diskretion vor, weshalb die international empfohlene 5%-Schwelle für das Halten von 'Bail-in-Bonds' anderer G-SIBs übernommen werden sollte.<sup>7</sup> Ferner braucht es eine verlässliche gesetzliche Verankerung für die vom FSB vorgesehene Möglichkeit, GnC-Kapitalanforderungen auch durch Garantieleistungen oder unwiderrufliche Kreditzusagen erfüllen zu können.<sup>8</sup>

Schliesslich soll der Umsetzung der jüngsten Basel III-Standards nicht vorgegriffen werden. Die Möglichkeit, Zentralbankguthaben von der Berechnung der Leverage Ratio auszunehmen, ist im Rahmen der anstehenden nationalen Umsetzung des revidierten Basel III-Standards zu behandeln und sollte nicht bereits im Erläuterungsbericht zur TBTF2 Vorlage verworfen werden.<sup>9</sup>

Im Anhang finden Sie unsere detaillierte offizielle Stellungnahme zur Vernehmlassung, welche konkrete Vorschläge zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates enthält.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für weitergehende Erläuterungen und bei Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

UBS Group AG



Sergio Ermotti  
Group Chief Executive Officer



Markus Ronner  
Head Group Regulatory & Governance

## Beilage

Detaillierte Stellungnahme der UBS zur Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung

Cc:

Marc Branson, FINMA, Laupenstrasse 27, 3003 Bern

Jürg Zurbrügg, Schweizerische Nationalbank, Bundesplatz 1, 3003 Bern

Michael Schoch, Laupenstrasse 27, 3003 Bern

Dr. Bertrand Rime, Schweizerische Nationalbank, Bundesplatz 1 3003 Bern

<sup>5</sup> Vgl. Änderungsvorschläge zu Art. 124, Abs. 2, Ziffer b, inkl. Ausführungen S. 4-5, sowie den Änderungsantrag zu Art. 99, inkl. Ausführungen auf S. 16-17.

<sup>6</sup> Vgl. Änderungsvorschläge zu Art. 99, Ausführungen auf S. 16-17.

<sup>7</sup> Vgl. Änderungsantrag zu Art. 33 und Kommentare S. 2-3.

<sup>8</sup> Vgl. Vorschlag zu Art. 126 und Ausführungen auf S. 15.

<sup>9</sup> Siehe dazu Ausführungen auf S. 17.

# **Stellungnahme der UBS zur Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung vom 23. Februar 2018**

(Gone-Concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)

---

## **Bemerkungen im Detail**

Im Folgenden nehmen wir zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates sowie einzelnen Ausführungen im Erläuterungsbericht im Detail Stellung (Bemerkungen gemäss Systematik der Verordnung).

## **I. Eigenmittelverordnung**

### **Art. 32 Bst. j in Verbindung mit Anhang 4, Ziff. 1.6. und 1.7: Wechsel vom Kapitalabzugsverfahren zur Risikogewichtung von Beteiligungen**

Wir unterstützen ausdrücklich den Systemwechsel, wonach Beteiligungswerte anstelle des vollständigen Abzugs vom harten Kernkapital der Bank neu einer Risikogewichtung unterliegen sollen. Es handelt sich um eine bedeutende Änderung und Korrektur einer Regel, die nie wirklich umgesetzt werden konnte, sondern stets bedeutende Ausnahmen erforderte.

Der geltenden Regelung liegt das Extremszenario eines Totalverlusts der Beteiligung zugrunde, d.h. die Beteiligung wird für die Zwecke der Kapitalberechnung als wertlos betrachtet. Mit dieser Regelung geht die Schweiz in erheblichem Masse über internationale Standards hinaus.<sup>1</sup> Wie im vorliegenden Erläuterungsbericht ausgeführt wird, hat sich die Problematik wegen der – aus Sicht der TBTF-Regulierung besonders erwünschten – Ausgliederung des Schweizer Geschäfts in separate Tochtergesellschaften (bei UBS: UBS Switzerland AG) weiter verschärft.<sup>2</sup> Weil die Regelung eine übermässige Kapitalanforderung auf Ebene der ehemaligen Muttergesellschaften<sup>3</sup> (UBS AG, CS AG) zur Folge gehabt hätte, musste eine Korrektur in Form von Erleichterungen über Art. 125 ERV erfolgen, um überschüssende Effekte auf Ebene der Muttergesellschaft bzw. übergeordneter Gruppenebene zu vermeiden. Mit der vorgeschlagenen Regelung in Anhang 4, Ziffern 1.6 und 1.7, wird die Problematik direkt adressiert, womit die Notwendigkeit für Erleichterungen nach Art. 125 in Bezug auf Eigenmittel entfällt (in Bezug auf das 'Gone-Concern'-Kapital bleibt die Problematik der überschüssenden Effekte aber weiterhin bestehen, vgl. Bemerkungen und Antrag zu Art. 124 Absatz 4).

Wir sind grundsätzlich damit einverstanden, dass die bisherige Regelung von Art. 32j nicht vollständig gestrichen wird, sondern als Ausnahme- bzw. Auffangtatbestand weiter bestehen soll.

---

<sup>1</sup> Vgl. Erläuterungsbericht Ziff. 1.3.2, S. 5.

<sup>2</sup> Ebenda S. 8.

<sup>3</sup> Im erläuternden Bericht des EFD werden die ehemaligen Muttergesellschaften der Grossbanken als 'Parent-Banken' bezeichnet. Um der Gründung neuer Konzernobergesellschaften (UBS Group AG, CS Group AG) Rechnung zu tragen und in Übereinstimmung mit der internationalen Terminologie bezeichnen wir eine ehemalige Muttergesellschaft (UBS AG und CS AG) in unserer Stellungnahme als 'Intermediate Parent Bank' respektive (Zwischen-) Muttergesellschaft oder ehemalige Muttergesellschaft.

## Art. 33 Absatz 1bis: Abzug von TLAC-Holdings

### 1. Änderungsantrag

<sup>1bis</sup> Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen (Bail-in-Bonds), die keine Eigenkapitalinstrumente sind, welche von einer anderen globalen systemrelevanten Bank begeben wurden, werden für die Anforderungen dieses Abschnitts wie Instrumente des Ergänzungskapitals der haltenden ausgebenden Bank behandelt, wenn sie von einer systemrelevanten Bank begeben wurden:

a. zu einer, über die regulatorischen Kapitalanforderungen hinausgehenden, Erfüllung der Anforderungen an die Verlustabsorptionsfähigkeit (Total Loss-Absorbing Capacity, TLAC) nach den Principles des Financial Stability Board<sup>2</sup> systemrelevanten Bankmassgeblichen Rechtsordnung;

oder

b. zur Erfüllung der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel nach den Artikeln 132 und 133.

<sup>2</sup> Ausgenommen sind:

a. die in der Finanzgruppe intern weitergegebenen zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel (internes TLAC);

b. Brutto-Longpositionen in solchen Instrumenten im Handelsbuch im Umfang von bis zu 5% des harten Kernkapitals der haltenden Bank, sofern sie nicht länger als 30 Arbeitstage gehalten werden. Länger gehaltene Positionen sind vollumfänglich abzuziehen und das entsprechende Abzugsverfahren kann für diese Positionen nicht mehr angewendet werden.

### 2. Bemerkungen

Mit dem zusätzlichen Absatz 1bis soll die eigenmittelmässige Behandlung von Bail-in-Bonds systemrelevanter Institute geregelt werden, wobei diese Eigenkapitalinstrumenten gleichgestellt werden. Der Regelungsvorschlag könnte unseres Erachtens einfacher formuliert werden: Es geht um die Behandlung von Bail-in-Bond-Instrumenten von *anderen*, systemrelevanten *globalen* Instituten, was im Verordnungstext in Absatz 1 direkt ausgedrückt werden sollte.

Für ein Institut ist es ferner praktisch nicht möglich, festzustellen, ob und wie diese Instrumente beim ausgebenden ausländischen Institut in dessen Eigenmittelberechnung berücksichtigt werden. Auch der allgemeine Verweis auf das FSB TLAC Term Sheet,<sup>4</sup> ohne Bezug auf einzelne Prinzipien oder Bestandteile des Term Sheets selbst, erscheint zu generell, um daraus für die vorliegende Frage einen konkreten Regelungsgehalt ableiten zu können. Die Regelung müsste unseres Erachtens auch enger gefasst werden, weil erstens nach dem Wortlaut eigenes, intern weitergegebenes TLAC ("internes LAC" bzw. "iLAC") erfasst wäre – was nicht den Regelungszweck darstellt – und zweitens über den internationalen Standard hinausgegangen wird, indem keine Ausnahmeregelung für Titel im kurzfristigen Handelsbestand geschaffen wird obwohl dies so im BCBS-Standard vorgesehen ist.<sup>5</sup>

Deshalb schlagen wir einen neuen Absatz 2 vor mit einer Ausnahme für das in der Finanzgruppe weitergegebene interne LAC (neu Buchstabe a) sowie ferner eine Ausnahme für von anderen G-SIBs ausgegebene Instrumente, die im Handelsbestand der Bank gehalten werden, entsprechend den Empfehlungen des Basler Ausschusses (Buchstabe b). Formell ist auch iLAC erfasst, da es von einer anderen Einheit in der Gruppe ausgegeben wird. Sachlich bedarf es aber einer Ausnahme, weil iLAC zufolge aufsichtsrechtlichen Vorschriften intern weiterzugeben ist und die mit Art. 33 beabsichtige

<sup>4</sup> FSB, Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution – Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet, 9 November 2015 (hiernach "FSB, TLAC Term Sheet").

<sup>5</sup> Basel Committee on Banking Supervision, Standard TLAC Holdings - Amendments to the Basel III standard on the definition of capital, October 2016, S. 2 und S. 8, Ziff. 80b (hiernach "BCBS, TLAC Holdings").

Entflechtung zwischen G-SIBs hier nicht spielt, sondern die "interne Verflechtung" mittels dieser Instrumente regulatorisch gewollt ist.

Zu dem in Buchstabe b angesprochenen Thema wird im Erläuterungsbericht ausgeführt, dass "im Sinne einer über internationale Standards hinausgehenden TBTF-Regelung [...] die nach internationalen Standards *mögliche Option* nicht ausgeübt werden [soll]".<sup>6</sup> Der BCBS-Standard sieht unserer Ansicht nach aber gerade *keine* solche Option vor. Zweck der Regelung ist sicherzustellen, dass es tatsächlich auch ein 'Market Making' im Markt für Bail-in-Bonds gibt.<sup>7</sup> Daran besteht auch in regulatorischer Hinsicht ein grosses Interesse. Der Basler Ausschuss sieht lediglich die Option vor, diesen strenger Standard nicht nur für G-SIBs, sondern für alle Banken vorzuschreiben.<sup>8</sup> Es besteht aber keine nationale Option, diesen separaten Korb von 5% überhaupt nicht einzuführen.

Der 5%-"Bucket" stellt eine separate, strengere Anforderung dar und ist daher auch nicht durch die Schwelle von 10% abgedeckt.<sup>9</sup> Deshalb beantragen wir, zum einen Art. 33 anders zu formulieren und zum andern, den Wortlaut im finalen Erläuterungsbericht entsprechend anzupassen.

## 5. Titel: Bestimmungen für systemrelevanten Banken

### 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 124: Grundsatz

##### 1. Änderungsantrag

<sup>2</sup> Die besonderen Anforderungen sind auf Stufe Finanzgruppe und auf Stufe jedes gemäss Bankengesetz oder Börsengesetz vom 24. März 1995 bewilligten Einzelinstituts zu erfüllen von:

- a. Einheiten, die systemrelevante Funktionen ausüben; ~~die FINMA kann Einheiten ausnehmen, deren direkter Anteil an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe insgesamt fünf Prozent nicht übersteigt oder deren Bedeutung für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe auf andere Weise gering ist, sind ausgenommen;~~
- b. der obersten Einheit einer Finanzgruppe, soweit es sich um ein bewilligtes Einzelinstitut handelt sowie von Einheiten an der Spitze bedeutender untergeordneter Finanzgruppen, soweit in deren Konsolidierungskreis eine Einheit gemäss Buchstabe a fällt; und
- c. Einheiten, die auf Grund ihrer zentralen Funktion oder ihrer relativen Grösse für die Finanzgruppe bedeutend sind.

<sup>3</sup> Die Höhe der besonderen Anforderungen wird auf ~~oberster der jeweiligen~~ Stufe der Finanzgruppe bestimmt. Sie ist massgebend für die Festsetzung der erforderlichen Eigenmittel und der zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel und gilt für alle Einheiten nach Absatz 2.

<sup>4</sup> Die FINMA gewährt Erleichterungen auf den Anforderungen für zusätzliche verlustabsorbierende Mittel auf Stufe der untergeordneten Finanzgruppe und dem entsprechenden Einzelinstitut (Absatz 2 Buchstabe c), wenn sich als Folge dieser Anforderungen auf Stufe der Finanzgruppe die Anforderungen erhöhen.

<sup>6</sup> Erläuterungsbericht Ziff. 2.4, S. 10, Hervorhebung durch UBS.

<sup>7</sup> BCBS, TLAC Holdings, S. 2 und S. 8, Ziff. 80b.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>9</sup> Ebenda, S. 6, Ziff. 80b.

## **2. Bemerkungen**

### **2.1 Vorbemerkung**

Artikel 124 des Entwurfs enthält wesentliche Verschärfungen gegenüber dem geltenden Recht. Nach heutigem Recht gelten die besonderen Bestimmungen auf Stufe Einzelinstitut nur für Banken, welche *inländische systemrelevante Funktionen* der Finanzgruppe ausüben (Art. 124 Abs. 2). Einzelinstitute, unabhängig von ihrer Grösse, welche keine solchen systemrelevanten Funktionen ausüben, unterliegen demnach keinen besonderen Anforderungen.

Nach der Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen in einen separaten Rechtsträger – UBS Switzerland AG – verfügt die ehemalige (Zwischen-) Muttergesellschaft (UBS AG) praktisch über keine inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe mehr. Mit der vorgeschlagenen Formulierung von Art. 124 Abs. 2 würde sie für die Bestimmung der Kapitalanforderungen dennoch wie ein systemrelevantes Einzelinstitut behandelt. Zudem müssten gemäss dem Erläuterungsbericht die besonderen Anforderungen auch auf Ebene der obersten Einheit der Finanzgruppe auf Einzelinstitutsbasis erfüllt werden.

Im Weiteren ist im geltenden Recht die Frage, ob und wie das extern von Drittgläubigern auf höchster Konzernstufe aufgenommene (externe) TLAC *innerhalb* des Konzerns weiterzugeben ist (interne Darlehen, sog. internes LAC), nicht ausdrücklich geregelt. Neu sollen die besonderen Anforderungen der Finanzgruppe nicht nur in Bezug auf Eigenmittel, sondern ausdrücklich auch in Bezug auf im Konzern weitergegebenes internes LAC 1:1 auf jedes schweizerische Einzelinstitut umgelegt werden. Damit würde erheblich von den internationalen Anforderungen abgewichen.

### **2.2 Bemerkungen zu Absatz 2**

#### **Buchstabe a:**

Einzelinstitute, die über weniger als 5% der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe verfügen oder deren Bedeutung für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen auf andere Weise gering ist, sollen von FINMA von den besonderen Bestimmungen ausgenommen werden *können*. Dem ist zuzustimmen; dieses Erfordernis ergibt sich unseres Erachtens bereits als Ausfluss aus dem Gebot der Verhältnismässigkeit. Ein solches Erfordernis muss jedoch als Regel gelten und sollte nicht dem Ermessen der FINMA überlassen werden. Ist der Anteil an systemrelevanten Funktionen, welche eine Einheit hält, gering, so ist sie von den besonderen Anforderungen auszunehmen. Dem entspricht auch die Regelung im noch (geltenden) Art. 125 Absatz 3bis, dies allerdings in Bezug auf Erleichterungen.<sup>10</sup>

#### **Buchstabe b:**

Ist die oberste Einheit eine Konzernobergesellschaft im Sinne von Art. 2bis Bst. a BankG, ist diese kein bewilligtes Einzelinstitut im Sinne von Absatz 1 (im Fall der UBS handelt es sich um die UBS Group AG). Alsdann kann auch Buchstabe b keine Anwendung finden. Die entsprechende Passage im Erläuterungsbericht, wonach es "*unbestritten ist, dass die oberste Einheit einer Finanzgruppe...erfasst ist...*",<sup>11</sup> ist so nicht zutreffend und sollte im finalen Bericht angepasst werden. Im Fall einer Konzernstruktur mit Holdinggesellschaft auf oberster Konzernstufe gilt die Anforderung lediglich auf konsolidierter Basis.

---

<sup>10</sup> FINMA hatte im Rahmen der TBTF-Kapitalregelung für die (Zwischen-) Muttergesellschaften der Grossbanken eine Wesentlichkeitsgrenze von 10% festgehalten. Es wäre unseres Erachtens konsequent, auf die 10% anstatt auf die 5%-Schwelle abzustellen; für UBS macht dies jedoch keinen Unterschied, da UBS AG weniger als 5% der SIFs hält.

<sup>11</sup> S. 9, letzter Absatz.



Handelt es sich bei der obersten Einheit hingegen um ein bewilligtes Institut, wäre es über Buchstabe a oder c erfasst. Buchstabe b braucht es hierfür nicht und könnte daher allenfalls gestrichen werden, die Beibehaltung schadet unseres Erachtens jedoch nicht.

Wichtiger ist unseres Erachtens, dass in Buchstabe b der Verweis auf *untergeordnete Finanzgruppen*, soweit diese eine systemrelevante Bank in ihrem Konsolidierungskreis aufweisen, gestrichen wird: Das blosses Halten einer wesentlichen oder 100%igen Beteiligung an einer systemrelevanten Bank allein bzw. die blosses konsolidierte Betrachtung kann nicht dazu führen, dass die (Zwischen-) Muttergesellschaft selbst und allein wegen des Haltens einer solchen Beteiligung als systemrelevant eingestuft wird. Sie würde damit so behandelt, also ob sie die systemrelevanten Funktionen selbst halten würde: Die Ausgliederung der systemrelevanten Funktionen in einen separaten Rechtsträger – die UBS Switzerland AG – würde für die Zwecke der Kapitalanforderungen auf Stufe Einzelinstitut negiert. Es kann aber einzig darauf ankommen, ob ein als Bank bewilligtes Institut aufgrund seiner eigenen systemrelevanten Funktionen bzw. den im Gesetz genannten Kriterien *selbst* als systemrelevant zu betrachten ist. Dies folgt direkt aus dem Gesetz (Art. 8 Abs. 2 und 3 BankG). Buchstabe b ist unseres Erachtens insoweit nicht gesetzeskonform.

Zudem erscheint es widersprüchlich, Konsolidierungsgrundsätze (Mutter und Tochter werden *konsolidiert* betrachtet) für den Zweck der Festlegung der Anforderungen für das Einzelinstitut (*solo*-Betrachtung) anzuwenden. Entsprechend sind auch die Ausführungen im Erläuterungsbericht<sup>12</sup> widersprüchlich und unserer Ansicht nach verfehlt.

Regulatorische Lücken sind nicht zu befürchten: Bedeutende Sub-Gruppen, (Zwischen-) Muttergesellschaften (wie die UBS AG) oder andere bedeutende schweizerische Banken in der Gruppe sind schon über Buchstabe c erfasst.

### **3. Besondere Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut (neu Absatz 3)**

#### **3.1 Eigenmittelanforderungen**

Der Ansatz, dass die Kapitalanforderungen auf Gruppenebene bestimmt und deren Höhe alsdann auch auf Stufe Einzelinstitut gelten sollen, basiert auf der Annahme, dass – gestützt auf Art. 4 Abs. 2 BankG und Art. 7 ERV – der gleiche Mechanismus auch für die besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken gilt. Diese Annahme wurde im Rahmen der TBTF-Gesetzesberatung im Jahre 2011 ausdrücklich und eingehend diskutiert.<sup>13</sup> Dabei hielt der Bundesrat fest, das Problem werde durch die Regelung in der Verordnung entschärft.<sup>14</sup>

Die undifferenzierte Anwendung der *Anforderung und der Berechnungsgrundlagen* auf höchster Konzernstufe auf *Sub-Gruppen* und *Einzelinstitute* lässt sich unseres Erachtens nicht mit Art. 4 Absatz 1 BankG begründen. Absatz 1 dieser Bestimmung verlangt keine solche 1:1-Anwendung in Bezug auf die *Berechnungsgrössen*. Aus Absatz 2 folgt, dass die Mindestanforderungen nach Massgabe der Geschäftstätigkeit und der Risiken festzulegen sind, was unter Anwendung der Regel von Absatz 1 dazu führt, dass diese Gesichtspunkte auch bei der Festlegung der Anforderungen auf Einzelstufe zu berücksichtigen sind. Die konkreten Umstände können dabei unter anderem durch das Abstellen auf den eigenen, konkreten Marktanteil und die eigene Bilanzgrösse (Gesamtanforderung) der Sub-Gruppe bzw. des Einzelinstituts berücksichtigt werden. Die starre 1:1-Umlegung erlaubt demgegenüber keine Berücksichtigung der eigenen Risiken im konkreten Fall.

In Anwendung der Regelung von Art. 4 BankG lassen sich somit die *Sockel-* und *Mindesteigenmittelanforderungen* nach Art. 128ff. von der Gruppenebene auf das Einzelinstitut übertragen. Das Gleiche

<sup>12</sup> Erläuterungsbericht S. 10 oben (erster Absatz).

<sup>13</sup> Votum Bundesrätin Widmer-Schlumpf AB 2011 S, S. 570; S. 577/8.

<sup>14</sup> Kommissionssprecher Ph. Müller, WAK-N, AB 2011, N. 1435; Votum BR E. Widmer-Schlumpf, AB 2011, S. 570.

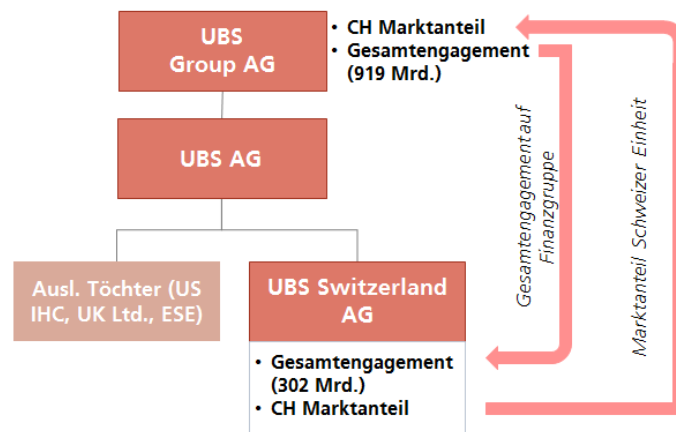
che kann aber nicht für die *Berechnungsgrundlagen* zutreffen: die Höhe der Gesamtanforderung und die Grösse des Marktanteils sowie die Zuteilung in die "Buckets" (Anhang 9). Die Gesamtanforderung ergibt sich nach Art. 129 aus der Sockelanforderung plus der Zuschläge (je zu 50%) für den Marktanteil und die dem *Gesamtengagement* entsprechende Grösse der Bank. Dabei sollte der Marktanteil ebenso wie das Gesamtengagement für das Einzelinstitut separat berechnet und alsdann die Grösse der Zuschläge auf Ebene des Einzelinstituts für dieses selbst festgelegt werden. Dies entspräche ihrem tatsächlichen Risikoprofil.

Die Anwendung der Berechnungsgrössen der Gruppe unverändert auch auf das systemrelevante Einzelinstitut ist unseres Erachtens auch mit den Anforderungen der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 4 BV) und der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und Art. 9 Abs. 1 BankG nicht vereinbar<sup>15</sup>.

UBS hat 2015 ihr schweizerisches Geschäft (Privatkundengeschäft und schweizerisches Firmenkundengeschäft) und damit die inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe in die UBS Switzerland AG ausgelagert. Die UBS Switzerland AG ist eine rein schweizerische Bank mit Konzentration auf den Geschäftsstandort Schweiz, ohne Niederlassungen oder Tochtergesellschaften im Ausland. Sie ist auf Einzelbasis mit *anderen* inländischen systemrelevanten Banken mindestens vergleichbar und weist ein ganz anderes Risikoprofil auf als die UBS-Finanzgruppe insgesamt oder die UBS AG. Die systemrelevanten Funktionen werden durch diese Ausgestaltung von äusseren Risiken – inner- und ausserhalb der Gruppe – abgesichert.

Es ist unseres Erachtens nicht verständlich und sachlich nicht gerechtfertigt, dass die UBS Switzerland AG trotz ganz anderem Risikoprofil die gleichen Kapitalanforderungen haben soll wie die Finanzgruppe oder ihre Mutter, die UBS AG. Das Gesamtengagement der Gruppe von rund CHF 920 Mrd. ist denn auch rund drei Mal grösser als jenes der UBS Switzerland AG (rund CHF 300 Mrd.).<sup>16</sup> Demgegenüber ist der Marktanteil am inländischen Einlagen- und Kreditgeschäft bei der Mutter gering, wird dieses Inlandsgeschäft doch durch die UBS Switzerland AG betrieben.

Die heutige Regelung lässt sich grafisch wie folgt darstellen:



<sup>15</sup> Vgl. auch TBTF-Botschaft 2011, BBl 2011, 4717ff., Ziff. 2.1.4.2, S. 4749. Votum Kommissionssprecher WAK-N Ph. Müller, AB 2011 N, S. 1435.

<sup>16</sup> Angaben entsprechend Quartalsbericht, First quarter 2018 report 2018, S. 135.

Der gegenwärtige Ansatz hat zudem zur Folge, dass das systemrelevante Einzelinstitut UBS Switzerland AG gegenüber ihren vergleichbaren inländischen systemrelevanten Konkurrentinnen ungleich behandelt und im Wettbewerb benachteiligt wird.<sup>17</sup>

Demgegenüber könnte eingewendet werden, das systemrelevante Einzelinstitut weise immer noch Abhängigkeiten zur Muttergesellschaft auf, weshalb sich die Anwendung der höheren Eigenmittelanforderungen der Gruppe rechtfertige. Falls solche Abhängigkeiten bestünden, könnte dies allenfalls spezifische Zuschläge rechtfertigen, solange die Abhängigkeit besteht. Die mechanische Anwendung der Berechnungsgrundlagen der Gruppe auf das Einzelinstitut lässt hingegen eine solche differenzierte, die Verhältnismässigkeit beachtende Anpassung gar nicht erst zu. Im Übrigen wären allfällige Mängel im Zusammenhang mit der Beurteilung des Notfallplans zu adressieren; etwaige Massnahmen müssten sich auf die Mängelbehebung beziehen (Herstellung des gesetzlichen verlangten Zustands), bevor Kapitalzuschläge erfolgen könnten.

Das Prinzip, dass die Zuschläge gruppenunabhängig aufgrund des Marktanteils und des Gesamtengagements der jeweiligen Einheit zu bestimmen sind, muss auch für Einheiten nach Buchstabe c gelten (Zwischen-Muttergesellschaft auf Einzelbasis), welche im Vergleich zum systemrelevanten Einzelinstitut wie ausgeführt in Bezug auf Marktanteil und Gesamtengagements andere Resultate aufweisen.

Anstelle der mechanischen Festlegung auf Höhe der Finanzgruppe (konsolidiert), sollte deshalb die Anforderung *auf jeder Stufe separat* festgelegt werden, weshalb wir die Formulierung "der jeweiligen Stufe" der Finanzgruppe beantragen. Die Anforderung für die Gruppe wird alsdann auf konsolidierter Basis festgelegt, womit sich zur heutigen Rechtslage nichts ändert. Die Anforderungen werden ferner für jede Einheit als Einzelinstitut separat festgelegt. Die Höhe des Eigenmittelzuschlags nach Art. 129 Absatz 3 wird aufgrund ihres eigenen Marktanteils und Gesamtengagements berechnet.

Wird an der bestehenden Formulierung und Anknüpfung an der „obersten Stufe der Finanzgruppe“ festgehalten, sollte unseres Erachtens in diesem Absatz klargestellt werden, dass die Zuschläge nach Art. 129 Abs. 3 für die Einheiten gemäss Art. 124 Abs. 2 nach Massgabe ihres eigenen Marktanteils und Gesamtengagements berechnet werden. Die Formulierung könnte alsdann wie folgt lauten:

<sup>3</sup>Die Höhe der besonderen Anforderungen wird auf oberster Stufe der Finanzgruppe bestimmt und gilt für die alle Einheiten nach Absatz 2, wobei sich der Eigenmittelzuschlag nach Art. 129 Absatz 3 aufgrund ihres jeweiligen Marktanteils und Gesamtengagements bestimmt.

## 3.2 'Gone-Concern'-Anforderungen

### 3.2.1 Internationaler Standard für ILAC

Gemäss dem internationalen Standard des FSB ist die Weitergabe von internem LAC an wesentliche *ausländische* Tochtergesellschaften eines G-SIBs vorgesehen. Dies im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme, um die Zusammenarbeit zwischen *Host* und *Home* Regulator zu fördern und die Umsetzung wirksamer Abwicklungsstrategien ("Resolution Strategies") *grenzüberschreitend* zu ermöglichen:<sup>18</sup> Der Regulator der ausländischen Tochter soll die Gewissheit haben und über die notwendigen Mittel verfügen, welche sicherstellen, dass die Tochter im Fall einer Krise mittels des weitergege-

<sup>17</sup> Aus dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung folgt, dass die systemrelevanten Einzelinstitute sowohl in Bezug auf die Eigenmittelanforderungen als auch die 'Gone-Concern'-Anforderungen mit anderen inländischen systemrelevanten Banken auf Einzelbasis gleich zu behandeln sind, zum Letzteren vgl. Bemerkungen unten zu Art. 132.

<sup>18</sup> FSB Guidance on Developing Effective Resolution Strategies, 16th July 2013, S. 16. Ferner FSB TLAC Term Sheet, S. 16: "The primary objective of internal TLAC is to facilitate co-operation between home and host authorities *and* the implementation of effective cross-border resolution strategies..."

benen TLACs rekapitalisiert werden kann und zwar ohne Bail-in als Sanierungsmassnahme auf Stufe der Tochter; Verluste sollen durch die Konzernobergesellschaft absorbiert werden.<sup>19</sup> Mit dem TLAC-Regime sollen neben überhöhten Kapitalanforderungen ausländischer Regulatoren für die ausländischen Töchter der G-SIB auch ein sog. "Ring-Fencing" vermieden werden.<sup>20</sup>

### 3.2.2 Anforderung für schweizerische systemrelevante Einzelinstitute

Art. 124 weicht vom internationalen Standard ab, weil auch für *inländische* wesentliche Einzelinstitute LAC-Vorschriften festgelegt werden. Selbst, wenn das TLAC-Term Sheet vorbehält, dass der Heimregulator ebenfalls TLAC-Vorschriften erlassen kann,<sup>21</sup> ist dessen Zweck die Schaffung von Vertrauen zwischen dem Host- und Home-Regulator, um die *grenzüberschreitende* Umsetzung der Abwicklungsstrategie des G-SIB zu sichern. Das ist in Bezug auf inländische Einheiten nicht notwendig, unterstehen diese doch vollumfänglich der schweizerischen Regulierung ebenso wie der Aufsicht und Überwachung durch die FINMA.

Der Vorschlag des Bundesrates sieht zusätzlich vor, dass ein fixer Anteil von 100% des von der Konzernobergesellschaft weitergegebenen LACs auf *jeder* Stufe gehalten werden soll. Der Vorschlag weicht damit auch in Bezug auf die Höhe des internen LAC erheblich vom internationalen Standard ab. Dies ist eine Konsequenz der in Art. 132 Abs. 2 vorgesehenen *Spiegelung* der 'Going'- auf die 'Gone-Concern'-Anforderungen.<sup>22</sup> Diese bezieht sich in der heutigen Regelung auf das *externe* TLAC, das durch die Konzernobergesellschaft ("Resolution Entity" im Sinne des TLAC Term Sheets) bei Drittgläubigern aufzunehmen ist. In der ERV-Revision von 2015/16 wurde dies zusammen mit den neuen Eigenmittelanforderungen als die „Total Loss-Absorbing Capacity“, d.h. die gesamte ('Going'- und 'Gone-Concern'-) Kapitalanforderung der Finanzgruppe verstanden.<sup>23</sup>

Eine solche Spiegelung passt spätestens dann nicht mehr, wenn es um die *Weitergabe* und *Verteilung* der extern aufgenommenen verlustabsorbierenden Mittel *innerhalb* der Finanzgruppe geht: Mit der Pflicht zur 100%igen Weitergabe wäre die wirksame Umsetzung der von der FINMA festgesetzten Abwicklungsstrategie mit dem Ansatz des 'Single-Point-of-Entry' ('SPoE')<sup>24</sup> letztlich gefährdet. Die SPoE-Strategie stellt sicher, dass notfalls eine Rekapitalisierung einer Tochterbank durch Bail-in auf Stufe der Konzernobergesellschaft erfolgen kann, ausserhalb von eigentlichen Sanierungsmassnahmen bzw. ohne Bail-in auf Stufe der Tochter, um deren operatives Geschäft nicht zu beeinträchtigen.<sup>25/26</sup> Diese Strategie entspricht den internationalen Anforderungen des FSB.

Muss dagegen das iLAC, wie vorgeschlagen, vollumfänglich weitergegeben werden, stehen auf oberer Stufe bzw. auf Stufe Sub-Gruppe keine freien Mittel mehr zur Verfügung, welche im Konzern dort eingesetzt werden könnten, wo sie effektiv benötigt werden.<sup>27</sup> Die weitergegebenen Mittel sind bereits vollumfänglich gebunden und können nicht mehr dazu verwendet werden, um eine *andere*

---

<sup>19</sup> FSB, Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs ("Internal TLAC"), 6 July 2017 (hiernach FSB, iLAC Term Sheet"), S. 1.

<sup>20</sup> FSB, TLAC Term Sheet, Principle vi. Vgl. auch Bank of England, Internal MREL – the Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL) within groups, and further issues, Consultation paper on a proposed updated Statement of Policy, October 2017, S. 5 (hiernach "BoE, Internal MREL").

<sup>21</sup> Gemäss FSB Term Sheet kann durch das Crisis Management College der Gruppe (CMC) bestimmt werden, ob eine solche Anforderung für inländische systemrelevanten Banken bestehen soll, vgl. Nr. 16 des Term Sheets, S. 17.

<sup>22</sup> Vgl. auch Erläuterungsbericht zu Änderungen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung, überarbeitete Version vom 13. Mai 2016, S. 4.

<sup>23</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>24</sup> Vgl. FINMA, Resolution of globally systemically important banks – FINMA position paper on Resolution of G-SIBs, 7. August 2013, Ziff. 5.3, S. 7.

<sup>25</sup> Vgl. FSB, iLAC Term Sheet, S. 1.

<sup>26</sup> FSB, TLAC Term Sheet, Ziff. 19, S. 20.

<sup>27</sup> Vgl. FSB TLAC Term Sheet, Ziff. 18, 4. Absatz.

Tochter zu refinanzieren (*Risiko falscher Ressourcenallokation*). Die hundertprozentige Weitergabe würde somit die Flexibilität erheblich einschränken und die Finanzgruppe als solche nicht stabiler, sondern potentiell instabiler machen, verglichen mit dem Fall, in welchem ein gewisser Anteil der Mittel in der (Zwischen-) Muttergesellschaft verbleibt. Der ursprüngliche Zweck des TLAC ist bei einer 100%igen Weitergabe, wie im vorliegenden Regelungsvorschlag vorgesehen, nicht mehr erkennbar.

Der von uns beantragte Zusatz stellt klar, dass die Anforderung sowohl für Eigenmittel als auch zusätzliche verlustabsorbierende Mittel gilt. Die Berechnung der Höhe der 'Gone-Concern'-Anforderung auf Ebene Einzelinstitut erfolgt nach unserem Vorschlag unter Art. 132.

### **3.3 Anpassungsmechanismus (neu Absatz 4)**

Art. 125 stellte im Gesetzgebungsprozess 2011 und 2012 einen Kernbestandteil der politischen Einigung zwischen Bundesrat und Parlament dar. Mit der Vorschrift sollte anstelle der Fixierung einer maximalen Höhe der Anforderung im Gesetz eine Regelung der überschüssenden Effekte des Beteiligungsabzugs auf Stufe Verordnung<sup>28</sup> vorgesehen werden, um eine Überkapitalisierung auf Stufe (Zwischen-) Muttergesellschaft bzw. der Gruppe vermeiden zu können:<sup>29</sup>

*"Selbstverständlich ist zu berücksichtigen, dass die Einzelinstitute nicht zweimal berechnet werden sollen, dass also die Kapitalströme nicht zweimal hinterlegt werden müssen... Das wollen wir vermeiden. Wir haben auch gesagt: Es soll nicht sein, dass alles zusammen auf Gruppenstufe mehr als 19 Prozent gibt. Das ist selbstverständlich..."*<sup>30</sup>

Mit der Änderung vom Abzugsverfahren zur Risikogewichtung wurde eine Regelung gefunden, welche diesem gesetzgeberischen Willen entspricht. Die Regelung von Art. 125 bedarf es insoweit nicht mehr. In Bezug auf das *intern weiterzugebende* iLAC ist jedoch eine solche Regelung weiterhin notwendig, um wegen den Anforderungen auf Ebene der Einzelinstitute ein Überschreiten auf Ebene der Sub-Gruppe bzw. auf konsolidierter Basis zu verhindern. Wir schlagen daher in Bezug auf das 'Gone-Concern'-Kapital einen auf dem Wortlaut von Art. 125 basierenden zusätzlichen Absatz vor. Nach Vorgabe des Gesetzgebers darf es dabei analog zur Regelung in Art. 125 in Bezug auf die Eigenmittelanforderungen nicht auf ein Ermessen ankommen: Wenn die Überprüfung ergibt, dass es ohne Korrekturmassnahme zu überschüssenden Anforderungen käme, ist die notwendige Korrektur vorzunehmen<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> BR E. Widmer-Schlumpf, AB 2012, S. 722.

<sup>29</sup> BR E. Widmer-Schlumpf AB S 2011, S. 570: "... dass es absolut nicht unsere Meinung ist und auch nie war, dass das Ganze insgesamt dann über 19% hinausgehen solle. 19 Prozent ist der Deckel, 19 Prozent soll gelten."

<sup>30</sup> Votum BR E. Widmer-Schlumpf AB S 2011, S. 577/78.

<sup>31</sup> Vgl. auch Erläuterungsbericht ERV 20. Juni 2012 (korrigierte Fassung), S. 17 ("... gewährt werden müssen...").

## 4. Kapitel: zusätzliche verlustabsorbierende Mittel

### Art. 132 Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel der international tätigen systemrelevanten Banken

#### 1. Änderungsantrag

1. ....

<sup>2</sup> Die Anforderung an diese zusätzlichen Mittel bemisst sich nach der Gesamtanforderung bestehend aus den Sockelanforderungen und den Zuschlägen nach Art. 129. Sie berechnet sich unter Ausschluss der Beteiligungen an im Finanzbereich tätigen, zu konsolidierenden Unternehmungen, die nach Art. 52 berechnet werden; die in der Finanzgruppe weitergegebenen zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel sind auf Nettobasis mit 50% Risiko zu gewichten.

Sie beträgt bei ~~einer~~:

- a. Einer international tätigen systemrelevanten Bank 100 Prozent der Gesamtanforderung auf Stufe Finanzgruppe unter Vorbehalt des Rabatts nach Artikel 133;
- b. einer Nicht international tätigen systemrelevanten Bank 40% der Gesamtanforderung;
- c. einem inländischen systemrelevanten Einzelinstitut einer international tätigen Bank 40% ihrer Gesamtanforderung; die FINMA kann nach dem Grad der konzerninternen Verflechtung Zuschläge bis maximal 20% der Gesamtanforderung des betreffenden Einzelinstituts anordnen;
- d. einer Einheit nach Art. 124 Absatz 2 Bst. c zwischen 50% und 65% Prozent ihrer Gesamtanforderung.

<sup>3</sup> Die zusätzlichen Mittel sind in Form von ~~Bail-in-Bonds~~ gruppeninternen Darlehen zu halten, welche die Anforderungen von Art. 126a erfüllen, mit Ausnahme der Buchstaben d und j. Vorbehalten bleiben Art. 126a Absatz 4 sowie die Absätze 4-7 und Artikel 132a.

#### 2. Bemerkungen

##### 2.1 Höhe der Anforderungen

Entsprechend dem Zweck des iLAC muss sich die Höhe der Anforderungen für das systemrelevante Einzelinstitut und die (Zwischen-) Muttergesellschaft als Funktion aus ihrem jeweiligen *eigenen* Rekapitalisierungsbedarf gemäss Abwicklungsstrategie der Finanzgruppe ergeben, insbesondere der Weiterführung der systemrelevanten Funktionen.<sup>32</sup> Eine fixe, unveränderliche Grösse (100%) ist dafür nicht geeignet. Der konkrete Bedarf ist vielmehr im Einzelfall durch die FINMA festzusetzen, wobei die Verordnung einen Rahmen vorgeben soll.

Nebst den oben zu Art. 124 (Ziff. 3.2.2.) ausgeführten Gründen gegen eine fixe Grösse von 100% hätte diese weitere Verschärfungen zur Folge: ein ausländischer Regulator könnte unter dem Titel der Gleichbehandlung für die von ihm regulierte Tochter die Weitergabe von iLAC im gleichen Umfang wie für die schweizerische inländische Tochter verlangen, d.h. ebenfalls 100%. In diese Richtung hat sich bereits die Bank of England geäussert.<sup>33</sup> Die Anforderungen auf Stufe der Gruppe würden damit weiter hochgeschraubt, und dies nur wegen der technischen iLAC-Anforderung und nicht, weil sich Risiko oder Rekapitalisierungsbedarf zur Umsetzung der Abwicklungsstrategie geändert hätten. Letztlich wäre für die schweizerischen Einheiten auch weniger freies LAC verfügbar, wenn die

<sup>32</sup> Vgl. auch FSB TLAC Term Sheet, Principle v.

<sup>33</sup> Bank of England, Internal MREL – the Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL) within groups, and further issues, Consultation paper on a proposed updated Statement of Policy, October 2017, Ziff. 5.5, S. 15.

Host-Regulatoren wegen der schweizerischen Anforderung eine höhere Prädisposition von iLAC verlangen würden.

#### **Absatz 2, Buchstabe a:**

Im Sinne der Ausführungen zu Art. 124 ist in Buchstabe a klarzustellen, dass sich diese Anforderung auf das *externe* TLAC auf *Gruppenebene* bezieht. Es stellt die Gesamtanforderung und den Umfang der Mittel dar, welche bei Drittgläubigern aufgenommen und innerhalb der Finanzgruppe alsdann an wesentliche ausländische und inländische Tochterbanken weitergegeben werden.

#### **Buchstabe b:**

Die Anforderung wird auf 40% der Anforderung der international tätigen Finanzgruppe festgelegt. Der Ansatz sollte auch als Vergleichsmassstab und Ausgangspunkt für die Anforderung für schweizerische systemrelevante Tochterbanken von international tätigen systemrelevanten Finanzgruppen dienen (vgl. hiernach zu Bst. c).

#### **Buchstabe c:**

Schweizerische systemrelevante Einzelinstitute von international tätigen systemrelevanten Finanzgruppen, d.h. die Schweizer Banken der Grossbanken UBS und CS, sollen grundsätzlich gleich behandelt werden wie inländische systemrelevante Banken, und zwar aus folgenden Gründen:

- Wie oben zu den Eigenmitteln ausgeführt (Art. 124, Ziff. 3.1), werden die inländischen systemrelevanten Funktionen der UBS Gruppe durch UBS Switzerland AG betrieben. Diese hat ihren Geschäftsstandort ausschliesslich in der Schweiz, ohne Niederlassungen im Ausland. Sie betreibt wie andere grosse inländische Banken das Geschäft mit schweizerischen Privat- und Firmenkunden sowie das in der Schweiz betriebene Vermögensverwaltungsgeschäft mit schweizerischen und ausländischen Privatkunden. Sie ist somit in Bezug auf die Art der Geschäftsrisiken mit anderen grossen inländischen systemrelevanten Banken vergleichbar.
- UBS Switzerland AG weist damit ein anderes Risikoprofil auf als die UBS Finanzgruppe insgesamt oder die UBS AG, welche über ein weltweites Niederlassungsnetz verfügt und darüber das internationale Investmentbanking der Gruppe betreibt.
- Die UBS Switzerland AG als Rechtsträgerin der inländischen systemrelevanten Funktionen der Gruppe muss einen Notfallplan erstellen, worin sie nachweist, dass diese Funktionen im Fall drohender Insolvenz unabhängig von den anderen Teilen der Gruppe ohne Unterbrechung weitergeführt werden können, und sie muss hierfür die notwendigen Massnahmen treffen.<sup>34</sup> Zusätzlich zu den systemrelevanten Funktionen sind auch von FINMA definierte sog. kritische Operationen (critical operations)<sup>35</sup> an die UBS Switzerland AG für ihr Geschäft mit ihren Kunden übertragen worden.
- UBS hat ferner im Jahre 2017 die gemeinsamen konzerninternen Dienstleistungsfunktionen inklusive sog. kritischer Dienstleistungen ("Shared Critical Services" im Sinne der FSB-Standards<sup>36</sup>) in der Schweiz auf ihre Dienstleistungsgesellschaft UBS Business Solutions AG übertragen. Kritische konzerninterne Dienstleistungen werden somit seit letztem Jahr von der UBS Switzerland

---

<sup>34</sup> Art. 9 Abs. 2 Bst. d und Art. 10 Abs. 2 BankG; Art. 60 BankV. Für den Nachweis gilt eine hoher Beweismassstab, vgl. Art. 60 Abs. 2 BankV.

<sup>35</sup> Verwahrungsdienstleistungen (Custody, Safekeeping), FX Cash und OTC Derivategeschäft, Trade und Export Finance, Cash und Treasury Managementfunktionen sowie Banknotengeschäft.

<sup>36</sup> Vgl. FSB, Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services, 16 July 2013.



AG vor allem von der Dienstleistungsgesellschaft und nicht mehr der UBS AG bezogen. Mit dieser strukturellen Massnahme wurde anerkanntermassen die Sanierungs- und Abwicklungsfähigkeit verbessert<sup>37</sup>: Es erfolgte eine entscheidende *Entflechtung* der UBS Switzerland AG von anderen operativen Einheiten, insbesondere von der (Zwischen-) Muttergesellschaft UBS AG.

- In finanzieller Hinsicht sind der Finanzierung von der Tochter- zur Muttergesellschaft oder von der Tochter- zu Schwestergesellschaften unter schweizerischem Zivil- und Handelsrecht sowie Aufsichtsrecht sehr enge Grenzen gesetzt.<sup>38, 39</sup>
- Mittels Notfallplan weist UBS Switzerland AG nach, dass sie auch dann, wenn andere Teile der Gruppe - insbesondere auch die (Zwischen-) Muttergesellschaft UBS AG - in Insolvenzgefahr geraten sollten, die inländischen systemrelevanten Funktionen und damit das schweizerische operative Bankgeschäft ohne Unterbruch weiterführen kann. Diese Anforderung gilt unabhängig davon, ob noch etwaige Verflechtungen mit der (Zwischen-) Muttergesellschaft bestehen, d.h. diese sind insoweit irrelevant. Das im Begleitschreiben vom 23. Februar 2017 zur Vorlage vorgebrachte Argument, *inländische* systemrelevante Banken seien "international weniger verflochten und [daher] weniger systemrelevant" als international tätige systemrelevante Banken, kann sich in Bezug auf G-SIBs deshalb nur auf die *Finanzgruppe* insgesamt beziehen und nicht auf die schweizerische systemrelevante Bank – UBS Switzerland AG – als Einzelinstitut.

Aus dem Grundsatz der Rechtsgleichheit folgt damit, dass die schweizerischen systemrelevanten Einzelinstitute der Schweizer G-SIBs in Bezug auf die 'Gone-Concern'-Anforderungen grundsätzlich *gleich zu behandeln* sind wie die *inländischen* systemrelevanten Banken.

Soweit dennoch Abhängigkeiten und Verflechtungen zu anderen Konzerneinheiten weiter bestehen, müssten diese vorab im Rahmen der Abnahme des Notfallplans geregelt werden. Mit der Anwendung einer Anforderung von 100%, gleich wie für die Gruppe, würde in der Verordnung demgegenüber gesetzlich und unwiderlegbar vermutet, dass solche Verflechtungen existieren, unabhängig davon, ob es tatsächlich solche gibt und unabhängig davon, ob sie von der Bank beseitigt worden sind oder in Zukunft beseitigt werden können.

Unser Vorschlag sieht deshalb vor, dass die FINMA in konkretem Fall für ein betreffendes systemrelevantes Einzelinstitut einer international tätigen systemrelevanten Bank *Zuschläge* verfügen kann. In der Verordnung wäre hierfür lediglich der Rahmen anzugeben. Für inländische Institute gibt es keinen solchen Rahmen; die schweizerischen Anforderungen sollten aber unserer Ansicht nach nicht über 60% hinausgehen, um eine Überkapitalisierung zu vermeiden. Nach unserem Vorschlag wären somit zur Basisanforderung von 40% Zuschläge im Umfang von maximal weiteren 20% möglich.

Dieser Vorschlag erlaubt die Berücksichtigung der konkreten Umstände entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und erscheint uns damit als die angemessenere Lösung als der gegenwärtige Regelungsvorschlag in Art. 132 Absatz 2 Bst. a.

---

<sup>37</sup> Art. 66 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BankV.

<sup>38</sup> Vgl. z.B. O. Blum, die neue Rechtsprechung zu Konzerndarlehen: Was ist noch zulässig?, in Entwicklungen zum Gesellschaftsrecht XI, 2016, S. 237ff.; L. Glanzmann / M. Wolf, Cash Pooling und andere Konzernfinanzierungen vor neuen Herausforderungen, Schweizer Treuhänder 3/2015, S. 131ff.

<sup>39</sup> Im Zusammenhang mit der Übertragung des schweizerischen Geschäfts auf die UBS Switzerland AG musste letztere für gewisse Gläubiger der UBS AG eine Solidarverpflichtung übernehmen, welche jedoch kontinuierlich abgebaut wird, vgl. UBS Group AG, Annual Report 2017, S. 192. Ausserdem unterstünde die Verpflichtung im Sanierungsfall der Bail-in Zuständigkeit der FINMA.

## **Buchstabe d:**

Dieser Buchstabe betrifft die 'Gone-Concern'-Anforderung der (Zwischen-) Muttergesellschaften der beiden schweizerischen G-SIBs auf Ebene Einzelinstitut:

- Wie oben ausgeführt, werden die extern von Drittgläubigern durch die Konzernobergesellschaft (UBS Group AG) in Form von Bail-in-Bonds aufgenommenen Mittel konzernintern vollumfänglich an die (Zwischen-) Muttergesellschaft (UBS AG) weitergegeben. Diese gibt sie an ihre eigenen wesentlichen ausländischen Tochtergesellschaften entsprechend den anwendbaren ausländischen Bestimmungen sowie an das schweizerische systemrelevante Einzelinstitut (UBS Switzerland AG) weiter. Ein Teil der Mittel soll dabei auf Ebene der (Zwischen-) Muttergesellschaft zurückbehalten werden, um im Notfall zusätzlich bei jener Tochtergesellschaft einsetzen zu können, wo dies im Krisenfall notwendig ist.
- Die (Zwischen-) Muttergesellschaft bedarf daneben zur Sicherstellung ihres eigenen operativen Geschäfts ebenfalls internes TLAC, dessen Höhe im konkreten Fall durch FINMA unter Berücksichtigung der Abwicklungsstrategie und des Risikoprofils des Bankgeschäfts der (Zwischen-) Muttergesellschaft festzulegen ist. Dabei sind auch die Erwartungen ausländischer Regulatoren zu berücksichtigen, wenn die (Zwischen-) Muttergesellschaft in der betreffenden Jurisdiktion über eine bedeutende Zweigniederlassung verfügt; die Höhe des TLAC beeinflusst deren Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Abwicklungsstrategie der FINMA in Bezug auf die (Zwischen-) Muttergesellschaft.<sup>40</sup>
- Auf Stufe Einzelinstitut der (Zwischen-) Muttergesellschaft kann sich die Anforderung nur auf dieses *eigene* Bankgeschäft und den Bedarf für die Sanierung desselben beziehen. Die blossen Beteiligungen sind nicht zu berücksichtigen, denn für die Tochtergesellschaften wurde bereits das entsprechende iTLAC weitergegeben bzw. als Restgrösse zur zusätzlichen Finanzierung zurückbehalten. Aufgrund dieser Parameter und Abschätzung des Restrukturierungsaufwands ergibt sich unseres Erachtens für die ehemaligen Muttergesellschaften der Grossbanken ein Minimum von nicht mehr als 50%.

In der Verordnung sollte unseres Erachtens lediglich der Rahmen festgelegt werden im Sinne einer Mindestgrösse und eines Maximums. Das Maximum sollte in Bezug auf das schweizerische systemrelevante Einzelinstitut 65% nicht übersteigen.

## **2.2 Berechnung der Anforderung**

Wie dargestellt (Art. 124, Ziff. 3.2), lässt sich das Prinzip der Spiegelung in Art. 132 Abs. 2 zumindest für das 'Gone-Concern'-Kapital nicht mehr umsetzen. Wenn die Spiegelung als Prinzip trotzdem beibehalten wird, bedarf es einer Reihe von Anpassungen in der Berechnung:

- Die Höhe des aufzunehmenden TLAC wird auf Gruppenebene bestimmt. Danach geht es nur noch um die Zuteilung durch Host- und Home-Regulator an ausländische (und inländische) wesentliche Tochterbanken innerhalb des Konzerns. Deshalb kann für die Festlegung des Quantums auf den einzelnen internen Stufen nicht die gleiche Anforderung gelten wie für die externe Mitteleaufnahme.
- Für die Zuschläge ist daher auf den eigenen Marktanteil und das eigene Gesamtengagement abzustellen. Angesichts des Zwecks des iLAC gibt es sachlich keinen Grund, der es rechtfertigen

---

<sup>40</sup> Vgl. Prudential Regulation Authority, Supervisory Statement SS1/18 International banks: the Prudential Regulation Authority's approach to branch authorization and supervision, March 2018, S. 11.

würde, zur Berechnung der Anforderung des Einzelinstituts auf die weitaus höhere Bilanzgrösse der Gruppe abzustellen.

Im Weiteren sind ungewollte Effekte und Doppelzählungen zu vermeiden:

- Durch die – von den Banken gewünschte – Umstellung vom Kapitalabzugsverfahren zu einer Risikogewichtung der Beteiligungen steigen die risikogewichteten Aktiven und das Kernkapital in bedeutendem Umfang an. Damit steigt auch das Gesamtengagement insbesondere der Sub-Gruppe (ehemalige Muttergesellschaft UBS AG). Für die Bestimmung der Höhe des iLACs muss das Gesamtengagement bezüglich konzerninterner Verflechtungen korrigiert werden. Der Bedarf an iLAC auf Ebene Sub-Gruppe hängt einerseits von dem an ausländische Töchter weiterzugebendem iLAC sowie dem Bedarf für die geordnete Abwicklung des *eigenen operativen* Bankgeschäfts ab, hingegen nicht von der Höhe der blossen Beteiligungen (nicht operatives Geschäft). Die Grundlage für die Berechnung muss deshalb das *eigene* Gesamtengagement der Sub-Gruppe ohne Beteiligungen darstellen.
- Ferner ist das an die Töchter weiterzugegebene iLAC herauszurechnen oder mindestens mit maximal 50% Risiko zu gewichten, um Doppelzählungen zu vermeiden. iLAC kann von der Konzernobergesellschaft *direkt* an die Töchter weiter gegeben werden oder *indirekt* über Sub-Gruppen, wie im Fall der schweizerischen G-SIBs. Gemäss FSB soll beides möglich sein, wobei bei der indirekten Weitergabe Doppelzählungen zu vermeiden sind.<sup>41</sup> Dies könnte durch ein Abzugsverfahren erreicht werden.<sup>42</sup> Die indirekte Weitergabe über Sub-Gruppen hat verschiedene Vorteile, insbesondere für das zentrale und effiziente Management der nicht weitergegebenen LAC-Beträge, was die Konzernobergesellschaft als nicht-Bank nicht könnte.<sup>43</sup>
- Weil in Bezug auf die Berechnung des regulatorischen Kapitals vom Abzugsverfahren zu einer Risikogewichtung des investierten Kapitals gewechselt wird, erscheint es konsistent, iLAC-Instrumente (interne LAC-Darlehen) nicht abzuziehen, sondern risikomässig zu gewichten.<sup>44</sup> Dabei sollte aufgrund der Zweckrichtung des iLAC und deren Ausgestaltung die Klassifizierung analog zu Drittverbindlichkeiten (Banken und Effekthändler) gemäss Art. 63 Absatz 2 Bst. c i.V.m. Art. 66 Absatz 1 und Anhang 2 Ziff. 4.2 ERV erfolgen, d.h. eine Gewichtung von 50%.<sup>45</sup> Die Gewichtung muss dabei auf den Nettopositionen erfolgen, d.h. unter Abzug der weitergegebenen Beträge.

## 2.3 Anwendung der Bedingungen für externes TLAC auf internes LAC (Absatz 3)

Wie bereits festgehalten, sieht die geltende ERV keine ausdrücklichen Bestimmungen für das interne LAC vor, insbesondere auch keine Anforderungen an die Ausgestaltung der gruppeninternen Instrumente bzw. Darlehen, mit welchen das LAC weitergegeben wird. Nach Absatz 3 sollen diese Mittel in Form von "Bail-in-Bonds" gehalten werden, wobei die Bedingungen von Art. 126a gelten sollen. Die intern weiterzugebenden Mittel werden aber nicht als Anleihen ausgestaltet, sondern sind rechtstechnisch gruppeninterne Darlehen zwischen zwei Konzerneinheiten. Entsprechend sollte die Bezeichnung geändert werden.

---

<sup>41</sup> FSB, iLAC Term Sheet, principle 10.

<sup>42</sup> Ebenda, Annex 2.

<sup>43</sup> Im Gegensatz zur Konzernobergesellschaft führt sie ein Bankgeschäft und kann Treasury-Aktivitäten ausüben und verfügt über die Zugänge zu Zentralbanken und Financial Market Infrastructures (Börsen, Zentralverwahrer, Zentrale Gegenparteien, usw.).

<sup>44</sup> Vgl. auch FSB, iLAC Term Sheet, Annex 2.

<sup>45</sup> Gemäss Anhang 2 Ziff. 4 ERV. Die Nachrangigkeit der Position ändert daran nichts.

Die Anforderungen von Art. 126a sind auf *Bail-in-Bonds* zugeschnitten und können nicht vollumfänglich auf *interne* Darlehen übertragen werden:

- **Buchstabe a** verlangt, dass das Instrument "voll einbezahlt" ist. Wie wir unten zu einem neuen Absatz 4 von Artikel 126a vorschlagen, sieht das FSB auch die Möglichkeit einer Garantieleistung vor. Entsprechend muss Art. 126a Absatz 4 neu ebenfalls vorbehalten bleiben.
- **Buchstabe d** bezieht sich auf die Ausgabe der Bonds durch die Konzernobergesellschaft. Die Bestimmung könnte somit höchstens für das interne Darlehen der Konzernobergesellschaft an die (Zwischen-) Muttergesellschaft Anwendung finden, aber nicht für die Weitergabe von dieser an Töchter.
- **Buchstabe j** kann selbstredend keine Anwendung finden, denn die Mittel werden ja gerade konzernintern weitergegeben und dienen direkt der aufsichtsrechtlich vorgeschriebenen konzerninternen Finanzierung.
- **Buchstabe h** ist grundsätzlich ebenfalls nicht notwendig, denn diese Bestimmung bezieht sich auf das Verhältnis zu Drittgläubigern. Im konzerninternen Verhältnis braucht es an sich keine solche Vorschrift. Der Verweis schadet aber nicht.
- Die Frage der Subordinierung (Buchstabe e) wird unseres Wissens im Rahmen der Revision der Bestimmungen des Bankengesetzes über die Bankensanierung adressiert werden.

## 2.4 Anforderungen an iLAC-Instrumente

### Art. 126a Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen

#### 1. Änderungsantrag

<sup>4</sup> Die Anforderung von Art. 132 Absatz 3 kann auch durch Garantieleistung oder eine unwiderrufliche Kreditzusage erfüllt werden, wenn die Erfüllung der Zahlungsverpflichtung durch leicht verwertbare Sicherheiten zugunsten der kreditnehmenden Gruppengesellschaft jederzeit gewährleistet ist. FINMA kann Ausführungsvorschriften erlassen.

#### 2. Begründung

Gemäss dem FSB-Standard für iLAC kann dieses anstatt in Form eines bilanzwirksamen gruppeninternen Darlehens auch durch eine ausserbilanzielle Verpflichtung, insbesondere eine Garantieleistung erfüllt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Zahlungsverpflichtung durch Sicherheiten jederzeit gewährleistet ist. Der Mechanismus muss gegenüber einem Darlehen gleichwertig sein, d.h. ebenso wie dieses sicherstellen, dass Verluste von der Tochter gruppenintern über die Sub-Gruppe notfalls auf die Konzernobergesellschaft übertragen werden können.<sup>46</sup> Die ERV sieht diese Möglichkeit noch nicht vor, die entsprechende Flexibilität sollte aber auch für schweizerische systemrelevante Banken geschaffen werden.

Den gleichen Zweck wie eine Garantie kann auch eine unwiderrufliche Kreditzusage erfüllen, wenn diese durch hinterlegte Sicherheiten entsprechend abgedeckt ist. Die Sicherheiten müssen wertbeständig und jederzeit leicht verwertbar sein. Die einzelnen Anforderungen (z.B. Qualität der Sicherheiten) sind durch FINMA im konkreten Fall festzulegen bzw. zu genehmigen.

Entsprechend beantragen wir einen zusätzlichen Absatz in Art. 126a.

<sup>46</sup> Vgl. FSB, iLAC Term Sheet, Principle 9.

## II. Änderungen weiterer Erlasse

### 1. Bankenverordnung

#### Art. 4 Abs. 1 Bst. c

#### Liquiditätsanforderungen Business Solutions AG

### 1. Änderungsantrag zu Art. 99 ERV

<sup>1</sup>  
b... unterstehen; oder  
a. als wesentliche Gruppengesellschaft nach Art. 4 Abs. 1 Bst. c Bankenverordnung qualifiziert.

### 2. Begründung

Gemäss Erläuterungsbericht (S. 11) sollen wesentliche Gruppengesellschaften neu und ausdrücklich im Konsolidierungskreis erfasst sein, in dem sie ausdrücklich als "*im Finanzbereich tätig*" bezeichnet werden. Damit sollen Dienstleistungsgesellschaften der konsolidierten Überwachung unterstellt werden. Im Erläuterungsbericht wird ferner festgehalten, die Dienstleistungsgesellschaften müssten mit genügend Betriebskapital und Liquidität ausgestattet sein. Diese Bemerkungen bedürfen unserer Ansicht nach der Klarstellung:

- Grundsätzlich ist unseres Erachtens gegen den Einbezug von Dienstleistungsgesellschaften, die von FINMA als wesentliche Gruppengesellschaften bezeichnet worden sind, in die konsolidierte Aufsicht nach Art. 24, nichts einzuwenden.
- Mit der Unterstellung wird aber lediglich die *Gruppenaufsicht* ausgedehnt, und die Anforderungen von Art. 24 gelten für die Finanzgruppe. Die einzelne Einheit als solche untersteht weiterhin keiner Aufsicht und auch nicht den Anforderungen von Art. 24. So unterstehen ihre Organe nicht der Gewährspflicht (Bst. d) und insbesondere bildet Art. 24 BankV keine Grundlage für den Erlass von Kapital- oder Liquiditätsvorschriften für die einzelne nicht regulierte Gesellschaft (vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. f und g BankV).
- Kapital- und Liquiditätsanforderungen können rechtlich nur an die dienstleistungsbeziehende regulierte Einheit bzw. im Rahmen der Anforderungen an den Notfallplan gestellt werden. Für direkt anwendbare Kapital- und Liquiditätsbestimmungen für eine unregulierte, wesentliche Gruppengesellschaft würde es einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Das Vorstehende sollte unseres Erachtens im finalen Erläuterungsbericht klar gestellt werden.

Der Einbezug der wesentlichen Gruppengesellschaften in die konsolidierte Aufsicht hat zur Konsequenz, dass gruppeninterne Positionen gegenüber dieser Einheit nicht mehr gestützt auf Art. 99 Abs. 1 lit. a ERV beim kreditgewährenden überwachten Einzelinstitut ausgenommen werden können, weil die wesentlichen Gruppengesellschaften zwar in die konsolidierte Aufsicht einbezogen werden, aber nicht im Sinne von Absatz 1 Bst. a *einzel*n einer angemessenen Aufsicht unterstehen und die Bedingungen von lit. b ebenfalls nicht für eine Ausnahme genügen. Einheiten nach neu Art. 4 Abs. 1 Bst. c sollten daher in Art. 99 Abs. 1 Bst. a ausdrücklich von Art. 97 ausgenommen werden.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung in Art. 4 Abs. 1 Bst. c werden auch die Konzernobergesellschaft und Sonderzweckgesellschaften (SPV), welche zur Mittelaufnahme dienen, erfasst. In Bezug

auf Konzernobergesellschaften ist dies nicht notwendig, weil sie schon durch Bst. b erfasst sind, die Finanzierungs-SPVs sind gestützt auf Bst. a einbezogen.

### **III. Weitere Bemerkungen im Erläuterungsbericht**

Gemäss Erläuterungsbericht (S. 4 letzter Absatz) soll auf eine Ausnahmeregelung verzichtet werden, wonach Zentralbankguthaben von der Berechnung der Leverage Ratio ausgenommen werden könnten. Dies betrifft unseres Erachtens eine Frage, welche im Rahmen der zukünftigen Umsetzung der zusätzlichen Basel III-Empfehlungen zu prüfen ist und zwar – soweit heute absehbar – hauptsächlich auf Ebene der anwendbaren FINMA-Rundschreiben. Es fehlt somit jeglicher Anwendungsbereich für diese Bemerkungen. Die Umsetzung der Basel III-Empfehlungen sollte auch nicht in einem einzelnen Punkt vorab und isoliert vorweggenommen werden.

Die entsprechende Passage im Erläuterungsbericht (S. 4. letzter Absatz) sollte deshalb im finalen Erläuterungsbericht ersatzlos gestrichen werden.

**Geschäftsstelle**

Wallstrasse 8  
Postfach  
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66  
Telefax 061 206 66 67  
E-Mail [vskb@vskb.ch](mailto:vskb@vskb.ch)



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

Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen SIF  
Herr Bruno Dorner  
Leiter Rechtsdienst  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

|               |                                                      |
|---------------|------------------------------------------------------|
| Datum         | 24. Mai 2018                                         |
| Kontaktperson | Marilena Corti                                       |
| Direktwahl    | 061 206 66 21                                        |
| E-Mail        | <a href="mailto:m.corti@vskb.ch">m.corti@vskb.ch</a> |

**Stellungnahme der Kantonalbanken zur Änderung der Eigenmittelverordnung  
(Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen)**

Sehr geehrter Herr Dorner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. Februar 2018 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Vernehmlassung zu Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) eröffnet. Im Vordergrund der Revision stehen Gone-concern-Kapitalanforderungen für die drei nicht international tätigen systemrelevanten Schweizer Banken PostFinance, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank. Zudem soll die Behandlung von Beteiligungen systemrelevanter Banken an ihren Tochtergesellschaften neu geregelt werden. Der bisherige Abzug der Beteiligungen von den Eigenmitteln soll für alle Banken durch eine Risikogewichtung der Beteiligungen ersetzt werden.

Experten der Kantonalbanken haben den Entwurf eingehend geprüft. Gerne nutzen wir die Gelegenheit, die Positionen und Anliegen des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) im Rahmen dieser Anhörung einzubringen.



**Zusammenfassung Hauptanliegen der Kantonalbanken:**

- **Der Proportionalität wird angemessen Rechnung getragen:** Der VSKB begrüsst die differenzierte Behandlung der inlandorientierten systemrelevanten Banken gegenüber den international tätigen systemrelevanten Grossbanken und den Verzicht auf Gone-concern-Anforderungen an nicht-systemrelevante Institute.
- **Dass für nicht-systemrelevante Banken keine Gone-concern-Anforderungen vorgesehen werden, ist sachgerecht und richtig.** Der VSKB ist der Auffassung, dass es heute und auch in Zukunft keine Gone-concern-Anforderungen für nicht-systemrelevante Banken braucht. Diese müssen ausdrücklich auf systemrelevante Banken beschränkt bleiben.
- **Umfassende Anrechnung und keine Infragestellung der Staatsgarantie:** Zwar bezieht sich Art. 132a E-ERV nur auf die Anrechnung der Staatsgarantie an die zusätzlichen Mittel bei einer nicht international tätigen systemrelevanten Bank. Gleichzeitig wird mit dieser Bestimmung auf Stufe Verordnung durch den Bundesrat (namentlich mit Art. 132a lit b E-ERV) die Staatsgarantie generell bezüglich ihrer Ausgestaltung nach kantonalem Recht und ihrer Wirksamkeit in Frage gestellt bzw. relativiert. Wir fordern, dass im Hinblick auf die Erfüllung der Gone-concern-Anforderungen eine auf Stufe Kantonsverfassung oder kantonalem Gesetz verankerte explizite unbeschränkte Staatsgarantie daher vollumfänglich und ohne zusätzliche Anforderungen anrechenbar sein muss.
- **Abschliessende Regelung der Gone-concern-Anforderungen in der ERV:** Aus Gründen der Rechtssicherheit dürfen die Gone-concern-Anforderungen gemäss den Bestimmungen der ERV nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass die FINMA, etwa im Rahmen von Art. 61 Bankenverordnung (BankV) zusätzliche, in der ERV nicht enthaltene Anforderungen aufstellt. Es muss klargestellt werden, dass die Gone-concern-Anforderungen in der ERV abschliessend sind.
- **Begrüssung der Anpassungen betreffend Beteiligungsabzug:** Die geplante Neuregelung weg vom Abzug der Beteiligungswerte von den Eigenmitteln hin zu einer Risikogewichtung ist aus unserer Sicht zu begrüßen. Wir orten jedoch bezüglich Art. 37 und 38 ERV weiteren Klärungsbedarf. Ein genereller Wechsel auf eine Risikogewichtung ist auch bei Einzelinstituten resp. Instituten mit nicht-konsolidierungspflichtigen Beteiligungen vorzusehen.

## 1. Proportionalität: Differenzierung der Gone-concern-Anforderungen

Ziel des Konzepts der «Total Loss-Absorbing Capacity» (TLAC) des Financial Stability Boards (FSB) ist es, die Abwicklung international tätiger systemrelevanter Bankengruppen (G-SIBs) zu ermöglichen, ohne dass die Finanzstabilität beeinträchtigt wird oder dass Mittel der öffentlichen Hand (sprich des Bundes) herangezogen werden müssen. G-SIBs zeichnen sich durch eine hohe organisatorische Komplexität, starke internationale und finanzielle Verflechtungen sowie eine international breit gefächerte Eigentümer- und Gläubigerstruktur aus. Bei global agierenden Grossbanken ist die zusätzliche Verlustabsorptionskapazität in Form von Gone-concern-Kapital eine wichtige Voraussetzung zur Sicherstellung ihrer Sanier- bzw. Abwickelbarkeit.

Andere, namentlich inlandorientierte Banken, inkl. inlandorientierte systemrelevante Banken (D-SIBs), unterscheiden sich hinsichtlich Grösse, Risikogehalt ihres Geschäftsmodells und Abwickelbarkeit signifikant von G-SIBs. D-SIBs sind gemessen am Bruttoinlandprodukt der Schweiz deutlich kleiner als die beiden Grossbanken und weisen nicht dieselbe Internationalität und organisatorische Komplexität auf. Sie verfügen über bedeutend geringere gruppeninterne Abhängigkeiten und Verflechtungen und einen überschaubaren Risikogehalt ihres Geschäftsmodells. Zudem würden sie nach Schweizer Insolvenzrecht abgewickelt und daher im Notfall keinen zeitintensiven Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen nationalen Regulatoren bzw. Abwicklungsbehörden verursachen. **Vor diesem Hintergrund ist die differenzierte Ausgestaltung der Gone-concern-Anforderungen der D-SIBs gegenüber den G-SIBs sachgerecht.**

**Nicht notwendig hingegen sind Gone-concern-Anforderungen für nicht-systemrelevante Banken. Allfällige künftige Bestrebungen in diese Richtungen lehnen wir kategorisch ab. Es wäre eine unnötige, rein technokratisch getriebene Ausweitung der Vorschriften für (international tätige) systemrelevante Banken auf weitere Banken, für die diese gar nicht vorgesehen sind und wenig Sinn machen. Es ist nach unserem Dafürhalten nicht wahrscheinlich, dass ein Marktaustritt einer Bank aus einem regionalen, funktionierenden Markt die Stabilität des Systems gefährdet.**

Basierend auf den Verlusterfahrungen der Immobilienkrise der 1990er-Jahre sowie angesichts der seither deutlich gestiegenen regulatorischen Anforderungen an Governance, Risikomanagement und Eigenmittelausstattung von Banken erachten wir die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen für D-SIBs als absolute *Obergrenze* für deren Gone-concern-Erfordernisse. **Auf keinen Fall aber dürfen andere, durch die FINMA als komplementär auslegbare Normen dazu führen, dass dieses Erfordernis durch die Hintertüre verschärft resp. erhöht wird (siehe dazu die Ausführungen zu Punkt 3 – Verhältnis Gone-concern-Anforderungen in ERV zu anderen Erlassen).** Dies erachten wir insbesondere auch vor dem Hintergrund der weitgehenden Rabattierungsmöglichkeiten für G-SIBs für zwingend.

## 2. Anrechenbarkeit Staatsgarantie

Die Gone-concern-Kapitalanforderungen haben zum Ziel, systemrelevante Banken ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel des Bundes sanieren oder abwickeln zu können. Viele Kantone haben sich jedoch bewusst dafür entschieden, eine Kantonalbank mit Staatsgarantie zu betreiben und die sich im Krisenfall daraus ergebenden Verpflichtungen gegen Entschädigung zu übernehmen.

Die Revisionsvorlage stellt unnötigerweise den Stellenwert und die Wirkungsweise der Staatsgarantie in Frage, indem sie eine explizite Staatsgarantie nicht per se zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen anrechnen bzw. an weitergehende Kriterien knüpfen will, welche in Art. 132a lit. b E-ERV aufgeführt sind. Dieser Ansatz ist verfehlt: Ein Kanton, der seiner Kantonalbank eine explizite kantonale Staatsgarantie erteilt, ist sich seiner Verantwortung vollauf bewusst und wird bereits vor Eintritt eines Sanierungsfalls dafür besorgt sein, dass der absolute Krisenfall nicht eintritt. Für den Fall des Eintritts des Sanierungsfalls aber wird ein verantwortungsvoller Kanton die entsprechenden Notfallszenarien bereitstellen bzw. bereithalten, seine Verantwortung umfassend wahrnehmen und seine aus einer Staatsgarantie rührenden rechtlichen Verpflichtungen vollumfänglich erfüllen. Dies haben auch die erfolgreichen Sanierungen von Kantonalbanken im Zusammenhang mit der Immobilienkrise der 1990er Jahre in der Schweiz belegt.

**An der Eigentümerstellung und Verantwortung eines Kantons gegenüber seiner Kantonalbank, der er eine explizite Staatsgarantie zukommen lässt, ist nicht zu zweifeln, vor allem nicht im Rahmen eines bundesrechtlichen Erlasses auf Verordnungsstufe. Dementsprechend fordern wir, dass eine explizite Staatsgarantie ohne weiteres zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen ist.**

Im Falle der von der aktuellen ERV-Revision direkt betroffenen Zürcher Kantonalbank sind die Eigentums- und Haftungsverhältnisse in Verfassung und Gesetz des Kantons Zürich verankert: Als Alleineigentümer der Zürcher Kantonalbank spricht der Kanton Zürich eine explizite und uneingeschränkte Staatsgarantie zugunsten seiner Bank. Dies macht der Kanton in Form einer Instituts- und Bestandsgarantie in der Kantonsverfassung wie auch in Form einer Ausfallgarantie auf Gesetzesebene. Im Gegenzug hat die Bank einen gesetzlichen Leistungsauftrag zu erfüllen und entschädigt darüber hinaus den Kanton für die Haftungsübernahme mittels einer jährlich zu entrichtenden Abgeltung. Damit wird u.a. auch erreicht, dass die Staatsgarantie finanziell nicht zu einem möglichen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Bankinstituten führt.

Grundlage für die Berechnung der jährlichen Entschädigungszahlung ist ein Sanierungsmodell, welches vorsieht, dass der Kanton die Zürcher Kantonalbank im Falle einer drohenden Insolvenz rekapitalisieren würde. Die Funktion des Gone-concern-Kapitals zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Notfall wird bei der Zürcher Kantonalbank somit durch die Sanierungsleistung des Kantons wahrgenommen.

Ergänzend sei noch die Feststellung im Erläuterungsbericht im Zusammenhang mit Art. 132a Entwurf ERV (E-ERV) angesprochen, wonach hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Garanten keine Zweifel bestehen dürften, weshalb bei Kantonalbanken die Staatskasse des Kantons für die vollständige Anrechnung über entsprechende liquide Mittel verfügen müsse. Damit wird für Kantonalbanken und deren Eigentümer der Nachweis der Leistungsfähigkeit einseitig und a priori vom Erfordernis des Vorhaltens liquider Mittel abhängig gemacht, was im Vergleich zu analogen Situationen, in welchen es um Leistungen Dritter geht, eine Ungleichbehandlung bzw. Benachteiligung darstellt. Dies etwa dann, wenn für die PostFinance ein Verpflichtungskredit des Bundes im Sinne einer Rekapitalisierungszusage – allenfalls sogar über Art. 132a lit. a hinaus – für die Anrechnung genügen sollte oder im Rahmen der Notfallplanung anders als eine ausdrückliche Staatsgarantie bei einer Kantonalbank behandelt würde. Bund und Kantone würden damit unterschiedlich behandelt, was weder nachvollziehbar noch akzeptabel wäre. **Die Kantone als Eigentümer der Kantonalbanken dürfen nicht durch zusätzliche bzw. strengere Anforderungen gegenüber dem Bund als Eigner der PostFinance benachteiligt werden.**

### **3. Verhältnis Gone-concern-Anforderungen in ERV zu anderen Erlassen**

Neben der ERV enthält auch die BankV besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken. Art. 60 BankV verlangt, dass die systemrelevante Bank sicherstellt, dass sie ihre systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz ohne Unterbrechung weiterführen kann. In einem Notfallplan sind die notwendigen Massnahmen zu beschreiben und ist nachzuweisen, dass die Bank in der Lage ist, der erwähnten Pflicht nachzukommen. Gemäss Art. 61 BankV prüft die FINMA die Massnahmen des Notfallplans im Hinblick auf deren Wirksamkeit im Fall einer drohenden Insolvenz der Bank. Namentlich ist zu prüfen, ob unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Zeit, des Aufwands, der rechtlichen Hindernisse und der erforderlichen Mittel, die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen technisch und organisatorisch sichergestellt ist und der Notfallplan für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität vorsieht.

Bestand, Akzeptanz und Wirkungsweise einer expliziten Staatsgarantie hinsichtlich Gone-concern-Anforderungen müssen auch im Rahmen der Notfallplanung gleichermassen anerkannt sein. Aus der Notfallplanung dürfen daher nicht andere oder zusätzliche Anforderungen an die Staatsgarantie abgeleitet werden, so etwa durch die FINMA im Rahmen von Vorgaben in Rundschreiben oder Verfügungen. Dies gilt namentlich auch für die Berücksichtigung der Staatsgarantie gemäss Art. 132a lit. a E-ERV.

**Aus Gründen der Rechtssicherheit ist deshalb klarzustellen, dass wenn eine systemrelevante Bank die in der E-ERV statuierten Anforderungen erfüllt, die FINMA im Rahmen der Notfallplanung keine darüber hinaus gehenden Forderungen aufstellen kann. Wir fordern, dass eine entsprechende Klarstellung im Verordnungstext selbst oder zumindest im Erläuterungsbericht erfolgt, dass die Gone-concern-Anforderungen in der ERV abschliessend geregelt sind.**

#### 4. Beteiligungsabzug

Die Kantonalbanken begrüssen grundsätzlich die Vereinfachungen für die Berücksichtigung von konsolidierungspflichtigen Tochtergesellschaften im Finanzbereich. Von den Änderungen nicht betroffen sind Art. 37 und 38 ERV, welche nicht-konsolidierungspflichtige Beteiligungen an Titeln im Finanzbereich regeln. Wir sind zudem der Ansicht, dass bei Einzelinstituten resp. Instituten mit nicht-konsolidierungspflichtigen Beteiligungen ebenfalls ein genereller Wechsel auf eine Risikogewichtung vorgenommen werden sollte. Somit könnte für eine grosse Zahl von Banken die komplizierte, über mehrere Artikel in der ERV verteilte Regelung eliminiert werden, was für diese Institute eine wichtige Vereinfachung und administrative Entlastung darstellen würde.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir zusammen mit unseren Experten, Matthias Stöckli ([matthias.stoeckli@zkb.ch](mailto:matthias.stoeckli@zkb.ch), +41 44 292 41 19) und Jürg Schnider ([juerg.schnider@zkb.ch](mailto:juerg.schnider@zkb.ch), +41 44 292 45 70) Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess  
Direktor



Dr. Adrian Steiner  
Leiter Public Affairs

**A-Post**

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Herr Bruno Dorner  
Leiter Rechtsdienst SIF  
Bundesgasse 3  
CH-3003 Bern

[rechtsdienst@sif.admin.ch](mailto:rechtsdienst@sif.admin.ch)

|              |                                                                |
|--------------|----------------------------------------------------------------|
| Kontakt      | Dr. Jörg Müller-Ganz                                           |
| Telefon      | 044 292 22 17                                                  |
| E-Mail       | <a href="mailto:joerg.mueller@zkb.ch">joerg.mueller@zkb.ch</a> |
| Adresse      | Bahnhofstrasse 9<br>8001 Zürich                                |
| Briefadresse | Postfach, 8010 Zürich                                          |

Zürich, 17. Mai 2018

**Stellungnahme zur geplanten Änderung der Eigenmittelverordnung**

Sehr geehrter Herr Dorner  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. Februar 2018 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) eröffnet. Im Vordergrund der Revision stehen Gone-concern-Kapitalanforderungen für die drei nicht international tätigen systemrelevanten Schweizer Banken PostFinance, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank.

Gerne nehmen wir im Folgenden die Gelegenheit wahr, unsere Anliegen im Rahmen des laufenden Vernehmlassungsverfahrens einzubringen. Der Bankrat der Zürcher Kantonalbank hat diese Stellungnahme mit Beschluss vom 15. Mai 2018 verabschiedet.

**Unsere Hauptpositionen:**

- Die differenzierte Ausgestaltung der Gone-concern-Anforderungen von inlandorientierten systemrelevanten Banken (D-SIBs) gegenüber international tätigen systemrelevanten Bankengruppen (G-SIBs) ist sachgerecht. Die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen erachten wir als Obergrenze für D-SIBs.
- Die Gone-concern-Anforderungen gemäss ERV müssen aus Gründen der Rechtssicherheit abschliessend sein und dürfen nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass die FINMA etwa auf Basis der Bestimmun-



gen von Art. 60 ff. BankV (Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken / Notfallplanung) zusätzliche, in der ERV nicht enthaltene Anforderungen bezüglich Ausgestaltung und Anrechenbarkeit aufstellt. Dies ist im Verordnungstext selber oder zumindest im Erläuterungsbericht klarzustellen.

- Die Wirkungsweise der kantonalen Staatsgarantie darf nicht durch eine Revisionsvorlage auf Verordnungsstufe in Frage gestellt werden. Wir vertreten die Auffassung, dass
  - eine auf Stufe Kantonsverfassung oder kantonalem Gesetz verankerte explizite Staatsgarantie ohne Auflagen oder Vorbehalte zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen ist,
  - die 48-Stunden-Anforderung für die Verfügbarkeit von Sanierungskapital fallen zu lassen ist, da für System- und Gläubigerschutz nicht erforderlich, und
  - die Kantone als Eigentümer der Kantonalbanken nicht durch zusätzliche bzw. strengere Anforderungen gegenüber dem Bund als Eigner der PostFinance benachteiligt werden dürfen.
- Gut kapitalisierte Banken mit einem hohen Anteil von hartem Kernkapital oder Wandlungskapital, das die Anforderungen an zusätzliches Kernkapital erfüllt, werden mit den vorliegenden neuen Bestimmungen benachteiligt, weil solches bestes Kapital nur bis maximal einem Drittel an die Gone-concern-Anforderungen anrechenbar ist. Eine solche Beschränkung erachten wir als nicht sachgerecht.

## Detailkommentare

### 1. Differenzierung der Gone-concern-Anforderungen

Das „Total Loss-Absorbing Capacity“ (TLAC)-Konzept des Financial Stability Boards hat zum Ziel, die Abwicklung international tätiger systemrelevanter Bankengruppen (G-SIBs) zu ermöglichen, ohne dass die Finanzstabilität beeinträchtigt wird oder Mittel der öffentlichen Hand (des Bundes) herangezogen werden müssen. Die zusätzliche Verlustabsorptionskapazität in Form von Gone-concern-Kapital ist eine wichtige Voraussetzung zur Sicherstellung der Sanier- bzw. Abwickelbarkeit von global tätigen Grossbanken, welche sich durch eine hohe organisatorische Komplexität, starke internationale und finanzielle Verflechtungen sowie eine international breit gefächerte Eigentümer- und Gläubigerstruktur auszeichnen.

Die drei durch die ERV-Revision primär betroffenen inlandorientierten systemrelevante Banken (D-SIBs) sind demgegenüber bedeutend kleiner, verfügen über deutlich geringere Verflechtungen und weisen nicht dieselbe organisatorische Komplexität auf. Zudem würden die D-SIBs nach Schweizer Insolvenzrecht abgewickelt und verursachen im Notfall keinen zeitintensiven Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen nationalen Regulatoren bzw. Abwicklungsbehörden. Vor diesem Hintergrund ist die differenzierte Ausgestaltung der Gone-concern-Anforderungen der D-SIBs gegenüber den G-SIBs aus Verhältnismässigkeitsgründen zwingend erforderlich und sachgerecht.

Basierend auf den Verlusterfahrungen der Immobilienkrise der 90er-Jahre sowie angesichts der seither signifikant gestiegenen regulatorischen Anforderungen an Governance, Risikomanagement und Eigenmittelausstattung von Finanzinstituten **erachten wir die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen für D-SIBs als Obergrenze für deren Gone-concern-Erfordernis.**



Klarzustellen ist, dass die Anforderungen bezüglich Gone-concern-Kapital gemäss ERV abschliessend zu verstehen sind und nicht aufgrund von Bestimmungen ausserhalb der ERV wie etwa Art. 60 ff. BankV "indirekt" geändert oder gar verschärft werden (s. dazu die Ausführungen zum folgenden Punkt 2).

## **2. Gone-concern-Anforderungen und Notfallplanung**

Neben der ERV enthält auch die BankV besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken. Art. 60 BankV verlangt, dass die systemrelevante Bank sicherstellt, dass sie ihre systemrelevanten Funktionen im Fall drohender Insolvenz ohne Unterbrechung weiterführen kann. In einem Notfallplan sind die notwendigen Massnahmen zu beschreiben und es ist nachzuweisen, dass die Bank in der Lage ist, der erwähnten Pflicht nachzukommen. Gemäss Art. 61 BankV prüft die FINMA die Massnahmen des Notfallplans im Hinblick auf deren Wirksamkeit im Fall einer drohenden Insolvenz der Bank. Namentlich ist zu prüfen, ob unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Zeit, des Aufwandes, der rechtlichen Hindernisse und der erforderlichen Mittel die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen technisch und organisatorisch sichergestellt ist und der Notfallplan für die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen ausreichend Eigenmittel und Liquidität vorsieht.

Gespräche mit der Finanzmarktaufsichtsbehörde haben ergeben, dass die FINMA die Notfallplan-spezifischen Anforderungen der BankV offenbar als komplementär zu den Gone-concern-Kapitalanforderungen der E-ERV betrachtet. Namentlich scheint die FINMA die Auffassung zu vertreten, dass im Rahmen der Notfallplanung zusätzliche, über die ERV-Erfordernisse hinausgehende Anforderungen gestellt werden können (d.h. höher als die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen gemäss E-ERV). Ebenso scheinen unterschiedliche Auffassungen darüber zu bestehen, ob die in Art. 132a lit. a E-ERV statuierte 50%-ige Anrechenbarkeit der Staatsgarantie voraussetzungslos gilt - wie dies der zweite Evaluationsbericht des Bundesrats zu den systemrelevanten Banken vom 28. Juni 2017 richtig-erweise explizit vorsieht - oder trotz dieser klaren Aussage des Bundesrats von der FINMA im Rahmen der mit einem grossen Ermessensspielraum verbundenen Prüfung des Notfallplans infrage gestellt und von zusätzlichen Anforderungen abhängig gemacht werden kann.

**Aus Gründen der Rechtssicherheit muss in der ERV selber oder mindestens im Erläuterungsbericht klargestellt werden, dass die Regelung in der ERV insoweit abschliessend ist, als die FINMA nicht andere oder zusätzliche in der ERV nicht enthaltene qualitative oder quantitative Anforderungen hinsichtlich Gone-concern-Kapital etwa gestützt auf Art. 60 ff. BankV aufstellen kann. Klarzustellen ist dabei namentlich auch, dass die in Art. 132a lit. a E-ERV statuierte 50%-ige Anrechenbarkeit der Staatsgarantie voraussetzungslos gilt.**

## **3. Staatsgarantie**

### **3.1 Umfang der Anrechenbarkeit**

Die Gone-concern-Kapitalanforderungen haben zum Ziel, systemrelevante Banken ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel - sprich des Bundes - sanieren oder abwickeln zu können. Viele Kantone, unter ihnen auch der Kanton Zürich, haben sich jedoch bewusst dafür entschieden, eine Kantonalbank mit Staatsgarantie zu betreiben und die sich daraus ergebenden Verpflichtungen zu übernehmen.

Art. 132a E-ERV bezieht sich auf die Anrechnung der Staatsgarantie an die zusätzlichen Mittel bei einer nicht international tätigen systemrelevanten Bank. Indem der Entwurf eine explizite Staatsgarantie nicht per se zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen anrechnet, stellt er die Wirkungsweise solcher Staatsgarantien grundsätzlich in Frage. Dieser Ansatz erscheint generell und im Falle der Zürcher Kantonalbank bzw. des Kantons Zürich im Speziellen aus den im Folgenden dargelegten Gründen verfehlt.

Die Eigentums- und Haftungsverhältnisse der Zürcher Kantonalbank sind in Verfassung und Gesetz des Kantons Zürich verankert: Gemäss §§ 1 und 4a des Gesetzes über die Zürcher Kantonalbank (ZKBG) ist der Kanton Zürich Alleineigentümer der Zürcher Kantonalbank. Als Alleineigentümer spricht er eine explizite und uneingeschränkte Staatsgarantie zugunsten seiner Bank. Dies macht der Kanton in Form einer Instituts- und Bestandesgarantie (Art. 109 Kantonsverfassung) wie auch in Form einer Ausfallgarantie (§6 ZKBG). Im Gegenzug hat die Bank einen gesetzlichen Leistungsauftrag zu erfüllen und entschädigt darüber hinaus den Kanton für die Haftungsübernahme mittels einer jährlich zu entrichtenden Abgeltung.

Aus der verfassungsrechtlichen Bestandesgarantie ist abzuleiten, dass die Erfüllung der Verbindlichkeiten der Bank durch den Kanton so rechtzeitig zu erfolgen hat, dass die Bank weiterhin tätig sein kann. Eine Erfüllung erst nach Eintritt von deren Konkurs wäre deshalb verfassungswidrig. Die Bestandesgarantie nach Art. 109 Kantonsverfassung verpflichtet somit den Kanton, die Funktionsfähigkeit der Bank sicherzustellen und schreibt den fortgesetzten Betrieb der Bank fest. Prof. Beat Bernet schreibt dazu: "Bankrat, Exekutive und Legislative werden durch die bestandes- und institutsbezogene Komponente der Staatsgarantie verpflichtet, bereits zu einem Zeitpunkt deutlich vor dem Erreichen der 'gone-concern' Situation Entscheidungen zu treffen und Massnahmen einzuleiten, die eine Fortsetzung des 'going-concern' Zustandes sicherstellen. Das beinhaltet natürlich auch die Einhaltung aller 'going-concern' Kapitalvorschriften und bedingt mit Sicherheit eine entsprechende Rekapitalisierung der Bank."<sup>1</sup>

Dazu auch Prof. Othmar Strasser im Basler Kommentar zum Bankengesetz: "Dass das Verständnis der Staatsgarantie auch als *Bestandes- bzw. Institutsgarantie* dem kantonalen Recht entspricht, ergibt sich bspw. aus Art. 109 KV ZH vom 27.2.2005, der wie folgt lautet: «Der Kanton betreibt eine Kantonalbank.» Diese Formulierung spricht für einen klaren Auftrag an den Kanton, eine Kantonalbank zu betreiben und diese demzufolge immer mit den nötigen *Eigenmitteln auszustatten*." Und weiter: "Staatsgarantie bedeutet die Verpflichtung des Kantons einerseits, seine Bank sowohl im *Normalfall des Eigenkapitals* als auch im *Sanierungsfall* immer mit hinreichenden Eigenmitteln auszustatten, und andererseits, in einem *Insolvenzfall* den Gläubigern gegenüber subsidiär für den *Ausfall* zu haften, wobei die Bestandes- bzw. Institutsgarantie - quasi als "in maiore minus" zur Aussenhaftung - aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen im Vordergrund zu stehen hat."<sup>2</sup>

Die Staatsgarantie des Kantons Zürich verunmöglicht somit in technischer und rechtlicher Hinsicht, dass der gone-concern-Fall überhaupt eintreten kann. Sie verpflichtet Bankorgane und Legislative (und indirekt auch die Exekutive), bereits frühzeitig einzugreifen und mit geeigneten Massnahmen finanzieller bzw. organisatorischer Natur die geordnete Reorganisation - und sofern notwendig - Rekapitalisierung der Bank einzuleiten. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Zürcher Kantonalbank nicht in eine existentielle Krise geraten könnte. Die spezielle Eigentümer- und Haftungsstruktur impliziert jedoch eine im Vergleich zu den anderen systemrelevanten Banken, welche über keine explizite Staatsgarantie verfügen, spezielle Sanierungsstrategie.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Prof. Beat Bernet: Gutachten zur Anrechnung der Staatsgarantie an gone-concern Kapital, S. 5 (Beilage)

<sup>2</sup> Prof. Othmar Strasser in: Basler Kommentar zum Bankengesetz, Art. 3a N 52 und 57

<sup>3</sup> vgl. Bernet, S. 5ff.



Entsprechend der Wirkungsweise der Staatsgarantie erfolgt deren Abgeltung an den Kanton Zürich auf der Grundlage eines Sanierungsmodells. Dieses sieht vor, dass die Zürcher Kantonalbank durch den Kanton (spätestens) im Falle einer drohenden Insolvenz von 5% auf 12% Kapitalquote rekapitalisiert würde, d.h. im Umfang von 7% der risikogewichteten Aktiven. Damit übersteigt der Sanierungsbeitrag die Gone-concern-Anforderungen gemäss E-ERV, welche für die Zürcher Kantonalbank 5.14% betragen. Mit der jährlichen Entschädigung der Staatsgarantie an den Kanton wird im Übrigen auch erreicht, dass die Garantie nicht zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Bankinstituten führt.

Die Funktion des Gone-concern-Kapitals zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Notfall wird bei der Zürcher Kantonalbank somit durch die potentielle Sanierungsleistung des Kantons wahrgenommen. In Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Stellen des Kantons hat die Zürcher Kantonalbank die Inanspruchnahme der Staatsgarantie auf der Basis eines detaillierten Phasenplans operationalisiert und wird im Rahmen der aktuellen Überarbeitung des Notfallplans zusätzliche Aspekte namentlich bzgl. zeitlicher Verfügbarkeit der Garantieleistung adressieren.

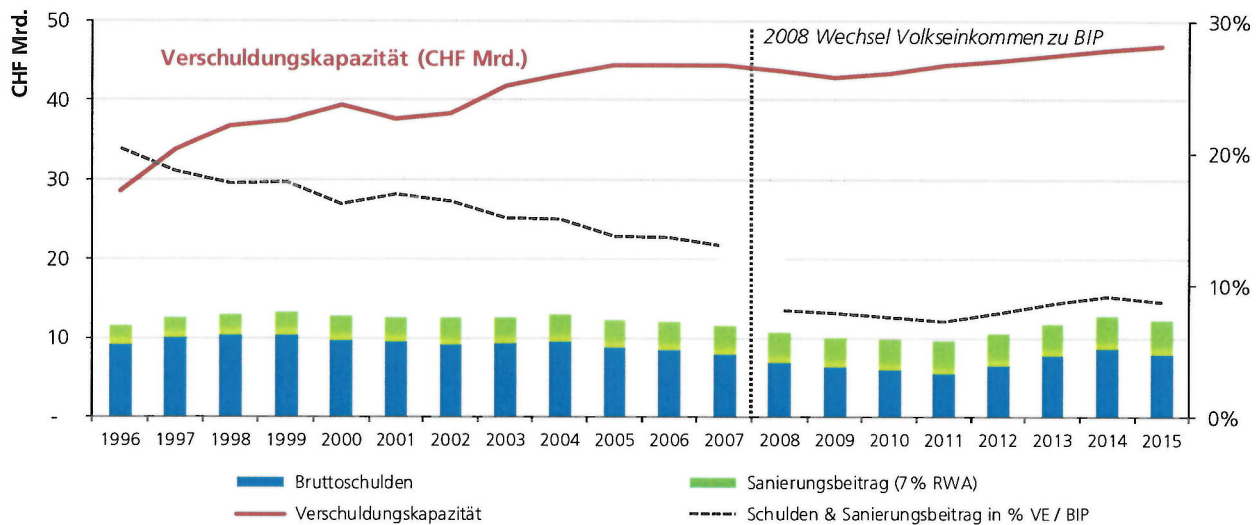
Ein weiterer zentraler Punkt für die Beurteilung der Funktionsweise der Staatsgarantie ist der Liquiditätsaspekt: Traditionelle hybride Finanzierungsinstrumente können beim Eintritt einer Krise buchhalterisch in Eigenkapital umgewandelt werden. Dieser Bail-in generiert aber keine zusätzliche Liquidität. Dies ist insofern problematisch, als die Geschichte von Bankinsolvenzen zeigt, dass Finanzinstitute nicht primär wegen zu tiefer Eigenmittel, sondern wegen fehlender Liquidität zusammenbrechen.<sup>4</sup> Demgegenüber bewirkt bei der Staatsgarantie die Auslösung des Garantiefalls eine Verbesserung der Eigenmittelsituation wie auch die Zuführung zusätzlicher Liquidität.

Aufgrund der oben dargestellten Überlegungen ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die Staatsgarantie des Kantons Zürich nicht voraussetzungslos zu 100% an die Gone-concern-Erfordernisse angerechnet wird. An der staatspolitischen Eigentümerstellung und Verantwortung des Kantons gegenüber seiner Kantonalbank, der er eine explizite Staatsgarantie zukommen lässt, ist nicht zu zweifeln. Gegenüber den hybriden Finanzinstrumenten hat die Garantie zudem den Vorteil, dass der Bank im Krisenfall neue Liquidität zur Verfügung gestellt wird.

Auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Kantons können keine ernsthaften Zweifel bestehen, wie der folgenden Abbildung zu entnehmen ist. Die Darstellung zeigt die Verschuldungskapazität des Kantons Zürich über einen Zeitraum von 20 Jahren, d.h. über verschiedene Konjunkturzyklen hinweg. Die Darstellung stellt die Verschuldungskapazität in den Kontext mit den effektiven Bruttoschulden des Kantons sowie dem potentiellen Sanierungsbeitrag an die Kantonalbank (7% der Risikogewichteten Aktiven). Die Darstellung zeigt, dass der Kanton Zürich zu jedem Zeitpunkt seit Mitte der 90er-Jahre problemlos in der Lage gewesen wäre, einen Sanierungsbeitrag im definierten Umfang an die Kantonalbank zu leisten. Selbst unter Berücksichtigung der Sanierungsleistung wäre die Verschuldungskapazität des Kantons nur zu knapp einem Drittel ausgeschöpft gewesen:

---

<sup>4</sup> vgl. Bernet, S. 2f.



Annahmen für Verschuldungskapazität:

- Bis 2007: 50% des Volkseinkommens (angelehnt an H. Geiger, R. Volkart: Entwicklungschancen der Kantonalbanken, Verband Schweizerischer Kantonalbanken 1907 – 2007)
- Ab 2008: 33% des BIP (Berechnung BIP auf kantonaler Ebene erst seit 2008)

#### Abbildung: Verschuldungskapazität Kt. ZH unter Berücksichtigung des potentiellen Sanierungsbeitrags

Quellen: i) Eidgenössische Finanzverwaltung, ii) Bundesamt für Statistik, iii) Statistisches Jahrbuch Kanton Zürich, iv) Geschäftsberichte ZKB

Die Beispiele erfolgreicher Sanierungen von anderen Kantonalbanken im Zusammenhang mit der letzten Immobilienkrise in der Schweiz haben im Übrigen gezeigt, dass betroffene Kantone in der Lage und willens sind, die sich aus der besonderen Stellung als Eigentümer und Garant ergebenden finanziellen Verpflichtungen auch in konjunkturell anspruchsvollen Zeiten zu stemmen.

**Wir sind der Auffassung, dass die explizite Staatsgarantie ohne weiteres zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen ist. Sie entspricht der Anforderung, dass der Bank im Krisenfall zusätzliches Eigenkapital zur Verfügung steht. Gleichzeitig führt sie dem Institut frische Liquidität zu und erweist sich damit gegenüber anderen Gone-concern-Instrumenten als überlegen.**

### 3.2 Zeitliche Verfügbarkeit im Besonderen

Die volle Anrechenbarkeit der Staatsgarantie setzt gemäss E-ERV voraus, dass der FINMA im Krisenfall die entsprechenden Mittel unwiderruflich innert kurzer Frist unbelastet zur Verfügung stehen, wobei die FINMA im Einzelfall entscheidet, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 132a Bst. b E-ERV). Gemäss Erläuterungsbericht bedeutet das Erfordernis der Abrufbarkeit innert kurzer Frist, dass die erforderlichen Mittel innert 48 Stunden ("über das Wochenende") der FINMA zur Verfügung stehen müssen.

Die sachliche Notwendigkeit dieser in der Verordnung selbst nicht enthaltenen einschränkenden Präzisierung wird im Erläuterungsbericht weder begründet noch ist sie tatsächlich gegeben. Eine Krise, welche die Notwendigkeit einer umfassenden Rekapitalisierung auszulösen vermöchte, tritt weder bei der Zürcher Kantonalbank noch bei anderen bzgl. Geschäftsmodell vergleichbaren Instituten von einem Tag auf den anderen ein. Der Anteil der Kredit- und Gegenpartearisiken an den regulatorisch erforderlichen Eigenmitteln beträgt bei der Zürcher Kantonalbank 86% (per



31.12.2017). Die volatileren Marktrisiken machen lediglich 6% aus. Die Vorstellung, dass eine existenzbedrohende Kapitalkrise aus dem Nichts innert 48 Stunden zu einer drohenden Insolvenz führen könnte, ist vor diesem Hintergrund unrealistisch.

Ein für die Zürcher Kantonalbank denkbare Krisenszenario, das die Bank in die Nähe einer drohenden Insolvenz zu bringen vermöchte, würde eine langanhaltende Wirtschafts- und Immobilienkrise voraussetzen. Dieses Szenario liesse aber ausreichend Vorbereitungszeit für die allfällig erforderliche Rekapitalisierung. Wie zuvor ausgeführt, werden die Bank und der Kanton dabei lange vor einer drohenden Insolvenz die notwendigen Entscheidungen zu treffen haben, um den Anforderungen aus der Bestandes- und Institutsgarantie zu genügen.

Die jetzt im Entwurf bzw. Erläuterungsbericht vorgesehene, nicht begründete und nicht nachvollziehbare 48-Stunden-Regel trägt vorbeschriebener Ausgangslage der Zürcher Kantonalbank in keiner Weise Rechnung und ist bezüglich der im Hinblick auf Gläubiger- und Systemschutz erforderlichen zeitlichen Verfügbarkeit des zur Sanierung erforderlichen Kapitals klar überschüssend und damit unverhältnismässig.

**Die 48-Stunden-Anforderung ist in dieser Form fallen zu lassen oder mindestens durch eine bedeutend flexiblere Regelung zu ersetzen, welche Raum für eine der Ausgangslage des betroffenen Instituts angemessene Lösung lässt und eine Anrechnung nicht von vornherein von der Verfügbarkeit der Mittel innert weniger Tage abhängig macht.**

Der Vollständigkeit halber möchten wir an dieser Stelle auf die hohe Risikoabsorptionsfähigkeit unseres bestehenden Going-concern-Kapitalpuffers hinweisen: Die Zürcher Kantonalbank verfügt über eine Kapitalausstattung, welche mit einer Gesamtkapitalquote von 18.8% und einer Leverage Ratio von 6.8% per 31.12.2017 deutlich über den aktuellen Mindestanforderungen liegt (14.6% Kapitalquote inkl. antizyklischer Puffer bzw. 3.5% Leverage Ratio). Die hohe Risikoabsorptionsfähigkeit des bestehenden Kapitalpuffers zeigt sich im Rahmen der jährlich durchgeführten Stresstests: Selbst im gravierendsten Stressszenario unterschreitet die Bank die Sockelanforderung an systemrelevante Banken von 12.86% gemäss Art. 129 Abs. 2 ERV zu keinem Zeitpunkt. Dabei ist das zugrundeliegende Stressszenario schwerwiegend: Der gestresste Zeitraum beträgt sieben Jahre und die Preise von Immobilien sinken im Höhepunkt um bis zu 45%. Der Abstand zum Auslösepunkt des Notfallplans bleibt selbst in diesem in den letzten Jahrzehnten nie beobachtbaren Stressszenario sehr gross.

### **3.3 Behandlung Bund und Kantone**

Im Zusammenhang mit Art. 132a E-ERV hält der Erläuterungsbericht fest, dass hinsichtlich der Leistungsfähigkeit des Garanten keine Zweifel bestehen dürften. Bei Kantonalbanken müsse die Staatskasse des Kantons für die vollständige Anrechnung deshalb über entsprechende liquide Mittel verfügen. Damit wird für Kantonalbanken und deren Eigentümer der Nachweis der Leistungsfähigkeit einseitig und a priori vom Erfordernis des Vorhaltens liquider Mittel abhängig gemacht. Dies stellt im Vergleich zu analogen Situationen, in welchen es um Leistungen Dritter geht, eine Ungleichbehandlung bzw. Benachteiligung dar. Dies etwa dann, wenn für die PostFinance ein Verpflichtungskredit des Bundes im Sinne einer Rekapitalisierungszusage für die Anrechnung genügen sollte. Bund und Kantone würden damit unterschiedlich behandelt, was weder nachvollziehbar noch akzeptabel wäre.

**Die Kantone als Eigentümer der Kantonalbanken dürfen nicht durch zusätzliche bzw. strengere Anforderungen gegenüber dem Bund als Eigner der PostFinance benachteiligt werden.**

#### **4. Anrechenbarkeit von Going-concern-Kapital**

Wir begrüßen die Anrechenbarkeit von überschüssigem Going-concern-Kapital in Form von hartem oder zusätzlichem Kernkapital an die Gone-concern-Anforderungen gemäss Art. 132 Abs. 4 E-ERV. Vor dem Hintergrund der vorangehenden Ausführungen - insbesondere in Punkt 2 Gone-concern-Anforderungen und Notfallplanung - läuft diese Bestimmung jedoch Gefahr, toter Buchstabe zu bleiben.

Abgesehen davon ist es nicht sachgerecht - und wird auch nirgends begründet - weshalb die Reduktion der Gone-concern-Anforderungen maximal einen Drittel betragen darf. Aus einer systemischen Optik ist einer hohen Going-concern-Kapitalausstattung stets der Vorzug gegenüber Gone-concern-Kapital zu geben. Je höher das Going-concern-Kapital einer Bank, desto geringer fällt die Eintrittswahrscheinlichkeit einer drohenden Insolvenz aus. Eine hohe Gesamtkapitalquote betrachten wir deshalb auch aus Management-Optik als wichtigen und bevorzugten Pfeiler der Krisenvorsorge. Gegenüber den (weitestgehend ungetesteten) Bail-in-Instrumenten verfügt das harte bzw. zusätzliche Kernkapital zudem über eine ungleich höhere Qualität.

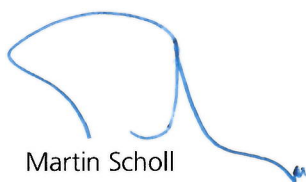
**Gerade für sehr gut kapitalisierte Banken muss es möglich sein, mehr als einen Drittel Going-concern-Kapital an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen und damit zu vermeiden, dass eine hohe Kapitalisierung mit Kernkapital als bestes Mittel der Krisenprävention faktisch bestraft wird.**

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen im Rahmen der Finalisierung der ERV-Revision danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse  
Zürcher Kantonalbank



Dr. Jörg Müller-Ganz  
Präsident des Bankrats



Martin Scholl  
Vorsitzender der Generaldirektion

Beilage: Prof. Dr. Beat Bernet: Gutachten zur Anrechnung der Staatsgarantie an gone-concern Kapital der Zürcher Kantonalbank

**GUTACHTEN****Zur Anrechnung der Staatsgarantie an gone-concern Kapital der Zürcher Kantonalbank****1 Ausgangslage und Problemstellung**

In seinem im Sommer 2017 publizierten zweiten Evaluationsbericht zu den Systemrelevanten Banken verlangt der Bundesrat, dass künftig auch die drei nicht international tätigen, auf das inländische Geschäft fokussierten systemrelevanten Banken (nachfolgend als I-SIBs bezeichnet) sogenanntes gone-concern Kapital vorhalten müssen<sup>1</sup>. Wie bei den beiden Grossbanken sollen die zusätzlich zum going-concern Kapital bereitzustellenden Mittel bei einer sich abzeichnenden Insolvenz der Bank die Umsetzung der Notfallplanung und damit die Weiterführung der systemrelevanten Funktionen der Bank ohne Beanspruchung bundesstaatlicher Mittel unterstützen<sup>2</sup>.

Die Berechnung des notwendigen Kapitals soll sich dabei an den entsprechenden bereits früher verfügbaren Vorgaben für die beiden Grossbanken (G-SIBs) orientieren. Der geringeren Systemrelevanz der inlandorientierten Banken sollen Rabatte bei der Berechnung des vorzuhaltenden gone-concern Kapitals Rechnung tragen. Die konkrete Ausgestaltung der neuen Kapitalanforderungen wird (neben anderen Punkten) in einer Änderung der Eigenmittelverordnung festgehalten, die sich zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Gutachtens im Stadium der Vernehmlassung befindet.

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht zur Änderung der Eigenmittelverordnung, 2017, S.3

<sup>2</sup> BBI 2017 4855



Von den vorgesehenen Änderungen für die I-SIBs ist auch die Zürcher Kantonalbank (ZKB) betroffen. Als einzige der bisher fünf als systemrelevant bezeichneten Banken verfügt sie über eine unbeschränkte Staatsgarantie. Diese Garantie reduziert nicht nur aus Sicht der ZKB, sondern auch aus derjenigen des Finanzdepartements (EFD) bzw. der Finanzmarktaufsicht (FINMA) das von der Bank ausgehende Systemrisiko substantiell. Die Vorlage schlägt deshalb vor, der ZKB eine Reduktion von mindestens 50% der für systemrelevante I-SIBs vorgesehenen gone-concern Kapitalanforderungen zu gewähren. Dieser Rabatt könnte auf bis zu 100% erhöht werden, falls von der FINMA definierte qualitative Anforderungen erfüllt werden. Die FINMA beurteilt und entscheidet die Erfüllung bzw. den Grad der Erfüllung.

Über diese Voraussetzungen zur Anerkennung der Staatsgarantie der Bank als vollständiges Surrogat für die in der Änderung zur Eigenmittelverordnung vorgeschlagenen gone-concern Anforderungen besteht Uneinigkeit zwischen Bank und EFD bzw. FINMA. Die nachstehenden Ausführungen diskutieren die Frage, ob und wie weit die Staatsgarantie der Bank als Surrogat für die Vorhaltung von gone-concern Kapital gelten kann bzw. soll.

## **2 Was will gone-concern Kapital sicherstellen?**

Um zu beurteilen, welche Massnahmen zur Vorhaltung von gone-concern Kapital geeignet sind und wie alternative Finanzierungsmechanismen zu beurteilen sind, muss man die Zielsetzung betrachten, die Gesetzgeber und Aufsicht mit dieser Vorhaltung zusätzlicher Eigenmittel erreichen wollen. Anschliessend kann man beurteilen, welche Instrumente oder Massnahmen geeignet sind, diese Zielsetzungen zu erreichen.

Gone-concern Kapital hat nur einen einzigen, sowohl in der Eigenmittelverordnung als auch in internationalen regulatorische Kapitalvorschriften klar bezeichneten Zweck, nämlich die zu einer Sanierung oder Abwicklung eines in Schwierigkeiten geratenen Instituts notwendige Rekapitalisierung zu ermöglichen und die Umsetzung der Notfallpläne systemrelevanter Banken zu unterstützen. Dabei sollen die als systemrelevant bezeichneten Funktionen weitergeführt werden können. Für die ZKB sind die systemrelevant bezeichneten Funktionen auf der Passivseite der Bilanz das Einlagengeschäft, auf der Aktivseite das inländische Kreditgeschäft (KMU und Immobilienfinanzierungen) sowie als Dienstleistung der (inländische) Zahlungsverkehr<sup>3</sup>.

## **3 Eigenkapital und Liquidität**

In der Diskussion zum Eigenkapitalbedarf systemrelevanter Banken liegt der Fokus auch der neuen ‚gone-concern‘ Kapitalanforderungen auf den quantitativen wie qualitativen Vorgaben für das einzubringende oder vorzuhaltende Kapital. Das erstaunt insbesondere im Zusammenhang mit der Forderung nach ‚gone-concern‘ Kapital für die drei I-SIBs. Der Blick auf die Geschichte schweizerischer wie internationaler Bankin-

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu auch BankG Art. 8

solvenzen zeigt, dass Banken nicht kollabieren, weil sie zu wenig Eigenmittel haben, sondern weil es ihnen an Liquidität fehlt, um Forderungen zu begleichen oder systemrelevante Funktionen aufrecht zu erhalten. Gerne geht vergessen, dass Eigenkapital im akuten Krisenfall letztlich nicht viel mehr ist als eine Saldogrösse. Auch wenn Grenzwerte etwa für going-concern Kapital oder Leverage Ratios durchaus brauchbare Trigger sind, um das Insolvenzrisiko eines Instituts zu beurteilen und Krisenmodi beziehungsweise in Notfallplänen beschriebene Sanierungs- und Abwicklungsentscheide auszulösen, braucht es für einen „geordneten Marktaustritt“<sup>4</sup> nicht primär Eigenkapital, sondern Liquidität.

Das ist für die hier diskutierte Fragestellung von grosser Bedeutung. Ein kleiner gedanklicher Exkurs verdeutlicht die damit verbundene Problematik:

- Unterstellen wir, eine solvente Bank beschafft sich, gestützt auf die neuen Vorschriften der Eigenkapitalverordnung, eine zusätzliche halbe Milliarde Franken an gone-concern Kapital, etwa in der Form von Bail-in Instrumenten oder Write-off Bonds.
- Das mit der Änderung der EigenmittelV angestrebte Ziel, für den gone-concern Fall bei Bedarf zusätzliche Eigenmittel für Sanierung und Abwicklung verfügbar zu haben, wird damit zweifellos erreicht. Doch behalten wir im Auge, dass wir hier nicht von einer ‚normalen‘ Krise, sondern ausschliesslich vom ‚gone-concern Fall‘ sprechen. Also von einem Zeitpunkt, ab dem die Schwelle vom ‚going-concern‘ Zustand zum ‚gone-concern‘ Zustand überschritten und der für diesen Fall vorgesehene Notfallplan ausgelöst wird. Es geht zu diesem Zeitpunkt nicht mehr um die Verhinderung einer Krise, sondern um die finale Abwicklung der Bank mit gleichzeitiger Sicherstellung, dass systemrelevante Funktionen weitergeführt werden können.

In so einer Situation braucht die faillierende Bank nicht primär neue Eigenmittel, sondern zusätzliche Liquidität. Bereits Tage oder Wochen vor Erreichung der in Gesetz und Verordnung definierten Schwellenwerte geht es nicht mehr um fehlendes Eigenkapital, sondern um fehlende Liquidität. Der Schwachpunkt einer einseitig auf die Eigenmittel fokussierten Betrachtung zeigt sich in der Praxis von Krisenentwicklungen bereits beim Prozess der Verschlechterung von auf risikobezogenen Eigenmittelkennzahlen. Je deutlicher eine Liquiditätskrise wird, desto höher wird die Risikogewichtung der Aktiven ausfallen, und desto schlechter sehen die Eigenmittel-Kennzahlen aus. Die sich anbahnende Krise setzt über die Eigenmittelvorschriften auf Basis von risikogewichteten Aktivpositionen einen verhängnisvolle Spirale in Gang, der zu einer sich selbst erfüllenden Insolvenzprognose führen kann.

Um es nochmals mit aller Deutlichkeit auszudrücken: Kommt es zu einer Krisensituation, in der die definierten Eigenmittelindikatoren sich den Triggern zur Auslösung von Notfallmassnahmen durch die FINMA nähern, braucht es nicht primär mehr Eigenkapital, sondern mehr Liquidität. Man müsste dabei wohl besser von ‚gone-concern‘ Liquidität sprechen.

---

<sup>4</sup> Erläuternder Bericht S.4)

Zum Zeitpunkt der Emission verbessern natürlich Finanzierungen in der Form von Bail-in Instrumenten oder Write-off Bonds natürlich die Liquiditätssituation der Bank. Es fehlt aber an Vorgaben, dass die durch die Emission zugeflossenen Mittel eigentlich im Sinne eines ‚ear-marking‘ einem (realen oder virtuellen) Reservefonds für den ‚gone-concern‘ Fall zuzuordnen und der ‚normalen‘ operativen Liquiditätssteuerung entzogen werden müssten. Wenn vielleicht Jahre nach der Emission der für den ‚gone-concern‘ Fall vorgesehene Instrumenten sich eine Krise anzubahnen beginnt, muss man auf Grund der heutigen und der mit der vorliegenden Änderung angestrebten ‚Verbesserungen‘ mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass das ‚gone-concern‘ Kapital nur eine buchhalterische Saldoverbesserung bei den Eigenmitteln bewirken kann. Die im ‚gone-concern‘ Fall weit wichtigere Liquidität dagegen wird damit nicht gestärkt, da die dazugehörigen Mittel im Zuge der Krisenbekämpfung wohl längst eingesetzt worden sind. Aus ‚gone-concern‘ Kapital wird so schlicht ‚gone Kapital‘.

#### 4 Bedeutung von Garantien

Um die im Entwurf zur Revision der EigenmittelV definierten Ziele zu erreichen, stehen grundsätzlich zwei Typen von Instrumenten zur Verfügung:

1. **Traditionelle hybride Finanzierungsinstrumente.** Sie sind versehen mit Mechanismen zur Umwandlung ihres Nennwertes von Fremdkapital in Eigenkapital versehen. Die Umwandlung in hartes Eigenkapital geschieht entweder automatisch beim Erreichen von Triggern, aufgrund von Anweisungen der Bank oder der Aufsichtsbehörde. Das Kapital wird zu ‚guten Zeiten‘ als Fremdkapital bereitgestellt (beispielsweise in der Form von Bail-in Bonds oder Write-off Bonds) und beim Eintritt einer Krise in Eigenkapital umgewandelt. Es ist jedoch ungewiss, ob zum Zeitpunkt der Wandlung die mit der Emission verbundene Liquidität noch verfügbar ist.
2. **Garantien Dritter zugunsten der Bank.** Sie können bei Vorliegen bestimmter Sachverhalte oder dem Erreichen bestimmter Grenzwerte durch die Bank oder die Aufsichtsbehörden gezogen werden. Das Auslösen des Garantiefalls bewirkt einerseits eine Verbesserung der Eigenmittelsituation und führt gleichzeitig zum Zufluss von Liquidität.

Die Garantiezusage eines solventen Garanten ist in einer Krisensituation, die zum Auslösen von Notfallmassnahmen führt, der hybriden (Vor-)Finanzierung von gone-concern Kapital immer überlegen. Denn durch die Garantie wird nicht nur zusätzliches Eigenkapital geschaffen (als Beitrag zur Bilanzsanierung), sondern der Bank auch Liquidität zugeführt, ohne die die notwendigen Sanierungs-, Restrukturierungs- oder Abwicklungsmassnahmen nicht umgesetzt werden können.

Ich fasse die zwei zentralen Überlegungen nochmals zusammen: (1) In einer gone-concern Situation ist Liquidität immer wichtiger als Eigenkapital, und (2) für eine gone-concern Finanzierung sind Garantiezusagen immer wirkungsvoller als Vorfinanzierungen durch hybride Instrumente.

## 5 Staatsgarantie als Surrogat?

Die Staatsgarantie der ZKB ist in der Kantonsverfassung sowie im kantonalen Gesetz über die Zürcher Kantonalbank festgehalten und hat zwei Komponenten: eine Bestandes- bzw. Institutsgarantie sowie eine Ausfallgarantie. Für die hier diskutierte Fragestellung ist primär die Institutsgarantie von Interesse.

Art. 109 der Kantonsverfassung legt explizit fest: „Der Kanton betreibt eine Kantonalbank“. Der Insolvenzfall beziehungsweise die damit verbundene Liquidation bzw. Abwicklung der ZKB ist damit (im Unterschied zu anderen Banken ohne eine solche Institutsgarantie) gar nicht möglich. Es ist unumstritten, dass diese Institutsgarantie eine Weiterführung mindestens der inlandorientierten Tätigkeiten der Bank verlangt. Das gilt auch in einem sich abzeichnenden Krisenfall. Der ‚gone-concern‘ Ansatz unterstellt, dass der ‚point of no-going-concern‘ erreicht wurde und die Aufsichtsbehörde der Bank den Befehl erteilt, den vordefinierten und genehmigten Notfallplan zu aktivieren, die Restrukturierung oder Abwicklung einzuleiten, unter Fortführung der zuvor als systemrelevant bezeichneten Funktionen.

Doch für die ZKB gibt es keinen ‚gone-concern‘ Fall, bei dessen Eintritt die Bankorgane, der Kanton als Eigner oder die Aufsichtsbehörde die Liquidation bzw. Abwicklung der Bank anordnen müssten, dürften oder könnten. Der Kanton als Garant muss die Existenz der Bank und ihrer Kernfunktionen lange vor dem Erreichen eines ‚gone-concern‘ Zustandes sicherstellen.

Das heisst natürlich nicht, dass die ZKB nicht (wie jede andere Bank) in eine existenzielle Krise geraten könnte. Der Blick auf die Kantonalbankenlandschaft zeigt, dass auch dieser Bankentypus vor solchen Krisen keineswegs gefeit ist. Die spezielle Struktur der ZKB (rechtlich wie eigentümerbezogen) impliziert jedoch eine im Vergleich zu den übrigen systemrelevanten Banken spezielle Sanierungsstrategie. Während etwa die Grossbanken das schweizerische Geschäft mit den systemrelevanten Funktionen in eine juristisch und betrieblich separate Einheit überführen und im ‚gone-concern‘ Fall die faillierende Mutterbank abgewickelt wird, wird die ZKB genau umgekehrt die ‚faulen‘ Elemente in eine separate Einheit überführen, während sie die systemisch relevanten Funktionen und ‚sauberen‘ Bilanzpositionen in der Kernbank behält. Sie kann und darf die Bank nicht in die Insolvenz gehen lassen, da Art. 109 der Kantonsverfassung den fortgesetzten Betrieb der Bank festschreibt. Bankrat, Exekutive und Legislative werden durch die bestandes- und institutsbezogene Komponente der Staatsgarantie verpflichtet, bereits zu einem Zeitpunkt deutlich vor dem Erreichen der ‚gone-concern‘ Situation Entscheidungen zu treffen und Massnahmen einzuleiten, die eine Fortsetzung des ‚going-concern‘ Zustandes sicherstellen. Das beinhaltet natürlich auch die Einhaltung aller ‚going-concern‘ Kapitalvorschriften und bedingt mit Sicherheit eine entsprechende Rekapitalisierung der Bank.

## 6 Zu den spezifischen Anforderungen an gone-concern Kapital

Die vorgeschlagene Änderung der EigenmittelV stellt in Art. 132a Absatz b drei Anforderungen zur Anrechnung von Staatsgarantien oder einem ähnlichen Mechanismus an die verlangten gone-concern Finanzierungen: Diese müssen (1) unwiderruflich, (2) unbelastet und (3) innert kurzer Frist zur Verfügung stehen<sup>5</sup>. Ob beziehungsweise wie weit diese Anforderungen erfüllt werden, will die FINMA im Einzelfall entscheiden. Sie geht dabei davon aus, dass die definierten ‚gone-concern‘ Zielsetzungen bei ungenügender Erfüllung der drei Anforderungen nicht erreicht werden können.

Dass dabei der Einzelfall geprüft wird, erscheint sinnvoll. Die Interpretation der Anforderungen unterscheidet sich nämlich, je nachdem ob es sich um ‚gone-concern‘ Vorfinanzierungen oder aber um ‚gone-concern‘ Garantiezusagen handelt. Für die ZKB spielen dabei folgende Aspekte eine Schlüsselrolle:

1. **Unwiderruflich:** Da die Existenz und Funktionsfähigkeit garantierende Staatsgarantie auf Verfassungsebenelemente verankert ist, kann sie als unwiderruflich bezeichnet werden. Ohne auf rechtliche Feinheiten einzugehen gilt festzuhalten, dass weder legislative noch exekutive Institutionen und schon gar nicht der Bankrat die Möglichkeit haben, die Bank in Liquidation gehen zu lassen bzw. abzuwickeln. Aus verschiedenen Gründen wird es auch der FINMA nicht möglich sein, die ihr zugeordnete Kompetenz zur Abwicklung oder Schliessung der Bank zu nutzen. Zwar kann die FINMA der Bank den Entzug der Lizenz androhen. Doch bereits bevor es so weit kommt, ist der Kanton als Träger der Bank gesetzlich verpflichtet, die notwendigen Schritte zur Verhinderung des Lizenzzugs zu unternehmen.

Selbstverständlich kann man auch Verfassungsartikel ändern. Es ist deshalb theoretisch durchaus denkbar, dass die ZKB in ihrer heutigen Form liquidiert werden kann. Doch das wäre das nur über einen sehr komplexen, zeitaufwendigen Prozess (wie beispielsweise die Erwirkung einer Änderung von Art. 109 der Kantonsverfassung oder die Gründung einer ‚neuen Kantonalbank‘) möglich. Ich unterstelle, dass deshalb zumindest im Status Quo bezüglich der Staatsgarantie von einer unwiderruflichen Garantie ausgegangen werden kann.

2. **Unbelastet:** Auch dieser Aspekt dürfte zu keinerlei Diskussionen Anlass geben. Eine Belastung der Staatsgarantie in einem bankwirtschaftlichen Sinn ist juristisch wie technisch nicht möglich. Allenfalls könnte man unter diesem Titel die Frage stellen, wie ‚belastbar‘ die Garantie ist. Diese Frage zielt letztlich auf die Bonität des Kantons als Garantiegeber. Ich gehe davon aus, dass im Status Quo die Bonität des Kantons Zürich bezüglich der Staatsgarantie als ausreichend betrachtet werden kann. Sollte es zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Veränderung dieser Einschätzung kommen, wird die Frage der Staatsgarantie sowieso neu zu diskutieren sein.
3. **Innert kurzer Frist:** Zu diesem Aspekt bestehen in der Diskussion zwischen Bank und Gesetzgeber unterschiedliche Vorstellungen. Der Erläuternde Bericht

---

<sup>5</sup> EigenkapitalV Art. 132a Abs. b.

schreibt dazu: „Innert kurzer Frist bedeutet innerhalb von maximal 48 Stunden (über das Wochenende) ab Abruf des gone-concern Kapitals“. Im Schriftwechsel zwischen Bank und EFD bzw. FINMA wird diese Forderung mehrmals erwähnt, jedoch nirgends substantiell begründet. Die Bank hat ihrerseits Argumente gegen diese Interpretation vorgebracht, auf die die Behörden zumindest im Schriftwechsel nicht explizit eingegangen sind.

Die Forderung, im gone-concern Fall zusätzliche Eigenmittel innert kurzer Frist zur Verfügung zu haben, ist grundsätzlich berechtigt. Denn nur so können notwendige und in den Notfallplänen festgelegte Massnahmen zur Restrukturierung, Sanierung oder Abwicklung umgesetzt und damit die vorläufige technische Insolvenz einer Bank verhindert werden. Es sei nochmals erwähnt, dass die ‚sofortige‘ Verbesserung der Eigenmittelsaldos keineswegs zur Bewältigung der obigen Aufgaben beiträgt, wenn nicht auch entsprechende zusätzliche Liquidität bereitsteht.

**Formale Aspekte:** Die Situation der ZKB ist auch bezüglich der Fristigkeit anders als diejenige anderer Banken (auch der beiden anderen systemrelevanten Institute). Da eine ‚gone-concern‘ Situation (wie oben ausgeführt) rechtlich und technisch nicht möglich ist, kann auch kein spezifischer Zeitraum für die Umsetzung kapitalbezogener Massnahmen definiert werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die im Verordnungstext vorgesehene Formulierung. Die EigenmittelV äussert sich nicht zur Interpretation der geforderten kurzen Frist und weist der FINMA die entsprechende Definitionskompetenz zu. Der im Erläuternden Bericht genannte Zeitraum gilt „maximal 48 Stunden ab Abruf des gone-concern Kapitals durch die FINMA“<sup>6</sup>. Wie oben gezeigt, kann es im Fall der ZKB (aber auch jeder anderen mit einer Institutsgarantie versehenen Kantonbank) gar nicht zu einem solchen ‚Kapitalabruf‘ kommen. Die Bank wird lange zuvor die entsprechenden Entscheidungen zu treffen und die zu deren Umsetzung notwendigen Massnahmen einzuleiten haben, um der Anforderung aus der Institutsgarantie Rechnung zu tragen. Das wird sie undiskutabel in enger Abstimmung auch mit den Aufsichtsinstitutionen machen. Sie muss deshalb auf einer individuellen Interpretation der „kurzen Frist“ bestehen.

## 7 Zur Operationalisierung der Staatsgarantie

Im Zusammenhang mit der Diskussion der qualitativen (vor allem zeitbezogenen) Anforderungen an ‚gone-concern‘ Kapital stellen sich auch Fragen zur Operationalisierung der Staatsgarantie. Zentral ist die Frage, wann der Garantiefall eintritt, und welche Massnahmen anschliessend getroffen werden müssen. Diese Aspekte werden im Notfallplan der Bank adressiert; sie sollten grundsätzlich die folgenden Fragen beantworten:

1. Was sind Trigger zur Auslösung des Garantiefalls? Priorität haben hier zweifellos Liquiditäts- und Eigenmitteltrigger. Sie müssen so gewählt werden, dass sie noch während der going-concern Situation den Krisenfall auslösen. Die Interpretation der Institutsgarantie verbietet es den Bankgremien, die von Gesetz

---

<sup>6</sup> Erläuternder Bericht S.7 ad Art. 132.



und Aufsicht definierten Grenzwerte für das going-concern Kapital zu erreichen. Auch damit relativiert sich die Interpretation von Fristen bei gone-concern Kapital.

2. **Garantiefall:** Wie kommt die Garantie im Auslösungsfall zum Tragen? Hier könnten der Aufsichtsbehörde in Abstimmung mit dem Garantiegeber drei zentrale Schritte zugesichert werden: 1. Kommunikation gegen innen und ausser zur Bestätigung der Institutsgarantie; 2. Sofortige Bereitstellung einer im Notfallplan zu bestimmenden Kreditlinie durch den Garantiegeber (beispielsweise durch zugesagtes, aber noch nicht bezogenes Dotationskapital), 3. Auslösen von vorbereiteten und im Notfallplan beschriebenen Finanzierungsmassnahmen durch den Kanton, die der Bank nebst Eigenmittel Liquidität zuführen.

## 8 Bedingtes Dotationskapital als zusätzliche Absicherung?

Die ZKB verfügt neben der Staatsgarantie über einen zeitlich unbefristeten Rahmen für die Erhöhung des Dotationskapitals von 575 Mio<sup>7</sup>. Dieses zusätzliche Kapital wurde 2014 vom Kantonsrat bewilligt und kann vom Bankrat jederzeit und voraussetzungslos abgerufen werden. Es entspricht allen von der Aufsicht definierten qualitativen Anforderungen an ‚gone-concern‘ Kapital. Ich bin deshalb der Ansicht, dass dieses unwiderrufliche Zahlungsversprechen uneingeschränkt und in der vollen zum jeweiligen Zeitpunkt noch bestehenden Höhe an die Erfordernisse bei einer Berechnung von ZKB-spezifischem ‚gone-concern‘ Kapital angerechnet werden müsste. Allenfalls könnte der FINMA das Recht zur Auslösung der Dotationskapitalerhöhung eingeräumt werden, falls doch die in der EigenmittelV festgelegten Schwellenwerte erreicht würden.

Zwar müsste der Kanton zur Beschaffung dieses Kapitals wohl an den Kapitalmarkt gelangen und sich entsprechend verschulden. Er wird jedoch der Bank in jedem Fall als Übergangslösung ausreichend Liquidität zur Verfügung stellen müssen (und auch können). Für die Interpretation der Situation durch die Marktteilnehmer reicht die Erkenntnis, dass die Bank einen durch das Parlament bereits bewilligten Kapitalzufluss zur Verfügung hat. Diese Mittel sind umso wertvoller, als sie der Bank in der Form von echter Liquidität (und nicht ‚nur‘ als Eigenkapital) zugeführt werden. Die Bank könnte der FINMA zudem anbieten, dieses Kapital ganz oder teilweise im Sinne von Art. 132a Abs. b der EigenmittelV selbst abzurufen, falls das nicht die Bank von sich aus bereits eingeleitet hat.

Die ZKB bezahlt dem Kanton als Garanten eine jährliche, nach dem Versicherungsprinzip berechnete Abgeltung der Staatsgarantie. Richtigerweise verbucht der Kanton diese Mittel als Rückstellungen und öffnet so einen Topf, aus dem Forderungen aus der Staatsgarantie beglichen werden können. Diese Mittel müssten selbstverständlich ebenfalls in eine (für die ZKB fiktive) gone-concern Berechnung einbezogen werden.

## 9 Schlussfolgerungen und Vorschläge

Basierend auf den obenstehenden Überlegungen komme ich zu den folgenden Schlussfolgerungen:

1. Wo eine unbedingte, unwiderrufliche und substanzielle Garantie eines solventen Garantieträgers vorhanden ist, erfüllt sie die Anforderungen, welche an gone-concern Kapital zu stellen sind, in jeder Hinsicht besser als hybride Instrumente. Sie entspricht der Anforderung, der Bank im Krisenfall zusätzliche Eigenmittel zu verschaffen, stellt aber gleichzeitig auch frische (und im Krisenfall dringender als Eigenmittel benötigte) Liquidität zur Verfügung. Die Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank erweist sich damit als allen anderen gone-concern Finanzierungen überlegen.
2. Die Staatsgarantie der ZKB verunmöglicht in rechtlicher und technischer Hinsicht, dass der gone-concern Fall überhaupt eintreten kann. Denn sie verpflichtet Bankorgane und Legislative (indirekt auch Exekutive), bereits vor dem Erreichen der in der Eigenmittelverordnung definierten Trigger zur Auslösung des gone-concern Falls einzugreifen und mit geeigneten finanziellen, organisatorischen und betriebswirtschaftlichen Massnahmen die geordnete Reorganisation und Rekapitalisierung der Bank sicherzustellen. Der Notfallplan der ZKB muss die entsprechenden Entscheidungen und Massnahmen aufzeigen und einer Zeitachse zuordnen.
3. Die FINMA wird allenfalls die maximale 100%ige Anerkennung der Staatsgarantie als Surrogat für das in der Änderung der EigenmittelV geforderte gone-concern Kapital von diesem Notfallplan abhängig machen. Dabei sollte natürlich auch die hier mehrfach vorgebrachte Argumentation, dass die ZKB auf Grund ihrer Institutsgarantie gar keine gone-concern Situation erreichen kann, eine Rolle spielen. Zusätzlich müssen auch die obenstehend ausgeführten Liquiditätsüberlegungen eine zentrale Rolle spielen. Die fast ausschliessliche Fokussierung der neuen ‚gone-concern‘ Vorschriften auf das Eigenkapital weist meines Erachtens in der fehlenden Ergänzung (etwa in der LiqV) zur Vorhaltung von expliziter ‚gone-concern‘ Liquidität eine Schwachstelle auf. Mit der Anerkennung der Staatsgarantie als 100%-Surrogat könnte diese zumindest für die ZKB entschärft werden.

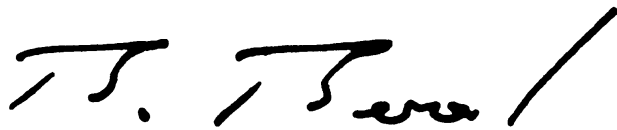
Zusammenfassend gehe ich davon aus, dass

1. auf Grund gesetzlicher und banktechnischer Rahmenbedingungen ein ‚gone-concern‘ Fall für die ZKB im formellen Sinn wie in der EigenmittelV unterstellt gar nicht eintreten kann;
2. unabhängig davon die Staatsgarantie der Zürcher Kantonalbank in der heute bestehenden Form und Interpretation als 100% Surrogat für die in der EigenmittelV geforderten zusätzlichen Kapitalanforderungen für den Krisenfall anerkannt werden muss, und

3. die als bedingtes Dotationskapital sowie im Abgeltungstopf des Kantons zur Verfügung stehenden Mittel an ein allfälliges ‚gone-concern‘ Kapital angerechnet werden können.

Mit einer Anerkennung der Staatsgarantie als 100% Surrogat für das der ZKB zugeordnete gone-concern Kapital trägt die FINMA der speziellen Situation der Zürcher Kantonalbank Rechnung.

St.Gallen, 30. April 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B. Bernet', followed by a long diagonal stroke.

Prof. Dr. Beat Bernet  
Universität St.Gallen