

Per Mail an:

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herrn Daniel Roth
Bundesgasse 3
3003 Bern
regulierung@gs-efd.admin.ch

Basel, 12. Februar 2016
J.4.6 / LHE

Stellungnahme der SBVg betreffend die Anhörung zu Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) / (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 22. Dezember 2015 eröffnete Anhörung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) betreffend die Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) / (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung) und bedanken uns für die Gelegenheit, Ihnen unsere Position und unsere Überlegungen darzulegen.

Der Finanzplatz Schweiz hat im internationalen Vergleich bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein substantielles Massnahmenpaket im Bereich „Too big to fail“ (TBTF) in Kraft gesetzt.

Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung wurde das schweizerische Regulierungsmodell im Dezember 2014 insgesamt positiv beurteilt. Die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Neuausrichtung wurde verneint (vgl. Schlussbericht der Expertengruppe Brunetti vom 1.12.2014 und Evaluationsbericht des Bundesrates vom 18.2.2015).

Die Eckwerte zur Anpassung der Schweizer TBTF-Regulierung, die am 21.10.2015 vom Bundesrat verabschiedet und kommuniziert wurden, unterstützen wir im Grundsatz. Wir teilen insbesondere die Einschätzung des Bundesrates, wonach die vorgesehenen Massnahmen die Widerstandsfähigkeit der systemrelevanten Banken weiter erhöht.

Mit den vorgeschlagenen Anpassungen gehört die Schweiz zu den Ländern mit den strengsten Kapitalanforderungen und geht im Bereich der „Total-Loss Absorbing Capacity“ (TLAC) deutlich über den internationalen Standard hinaus (vgl. Vorschläge Financial Stability Board / FSB).

Daher sind wir grundsätzlich nicht damit einverstanden, dass in der technischen Umsetzung der Eckwerte in der Verordnung noch weitergehende Verschärfungen der

TBTF-Regulierung eingeführt werden, welche in dieser Form weder Bestandteil des Brunetti-Berichts noch der vom Bundesrat im Oktober 2015 verabschiedeten Eckwerte sind.

Insbesondere lehnen wir auch die Einführung von Verschärfungen für alle, auch die nicht-systemrelevanten Banken ab, die nun im Rahmen der TBTF-Diskussion ohne erkennbare Begründung vorgesehen sind.

Ferner sprechen wir uns gegen eine Ausweitung des Ermessensspielraums der FINMA aus und schlagen stattdessen die Definition von klaren Regeln und Kriterien vor, an denen sich die FINMA bei ihren Entscheidungen orientiert.

Darüber hinaus erachten wir einzelne Regelungen, welche die wirtschaftliche Entwicklung und das Wachstum von Bankinstituten unterbinden könnten, als inakzeptablen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit.

Im Hinblick auf die internationale Kompatibilität erachten wir es als besonders wichtig, dass die Schweizer Regulierung – wie im Brunetti-Bericht gefordert – so ausgestaltet wird, dass sie mit den internationalen Vorgaben (vgl. FSB und Basler Ausschuss für Bankenaufsicht / BCBS) vereinbar ist bzw. diesen nicht widerspricht.

In diesem Zusammenhang kritisieren wir im Besonderen die wesentlichen Abweichungen vom FSB-Standard in Bezug auf die Anrechenbarkeit von Bail-in Bonds und die Ausgabe von entsprechenden Instrumenten.

Vor dem Hintergrund drohender Wettbewerbsnachteile für Schweizer Banken erachten wir des Weiteren – für den Fall von Änderungen bzw. der Neueinführung internationaler Standards – eine Rekalibrierungsklausel als sinnvoll (Level Playing Field).

Wir erlauben uns, bezüglich der aktuellen Entwürfe der Verordnungen einige Punkte anzuführen, die unserer Ansicht nach verbessert werden sollten.

Unsere Kommentare und Anliegen sind einerseits thematisch (I. Allgemeine Anmerkungen) und andererseits nach der jeweiligen rechtlichen Grundlage und in chronologischer Abfolge (II. Zu den einzelnen Bestimmungen) gegliedert. In einem dritten Teil finden sich schliesslich einige Anmerkungen zum Erläuterungsbericht.

I. Allgemeine Anmerkungen

1. Keine weitergehenden Anforderungen gegenüber den Brunetti-Empfehlungen

Der Entwurf der Eigenmittelverordnung (E-ERV) sieht eine Reihe von Anpassungen vor, die deutlich über die Empfehlungen des Brunetti-Berichts hinausgehen. Aus unserer Sicht sind daher folgende grundsätzliche Aspekte anzupassen:

a) Verlässliche Regeln anstatt Ausweitung des Ermessensspielraums der FINMA

Die Eigenmittelverordnung soll in einzelnen Punkten so angepasst werden, dass die FINMA zusätzlichen Ermessensspielraum bei der Gewährung von Erleichterungen, von Rabatten und bei Festlegung zusätzlicher Kapitalanforderungen erhält. Eine solche Ausweitung der Kompetenzen widerspricht der damaligen politischen Einigung zwischen Bundesrat und Parlament und ist auch in den Brunetti-Empfehlungen nicht vorgesehen. Anstelle einer solchen Ausdehnung plädieren wir für die Definition von klaren Regeln und Kriterien, an denen sich die FINMA zu orientieren hat. Dies dient auch der Planungs- und Rechtssicherheit für die Banken.

b) Keine zusätzlichen Transparenzanforderungen

Mit der Einführung von zusätzlichen *quantitativen* Transparenzanforderungen wird einer der zentralen politischen Kompromisse, der zwischen Bundesrat und Parlament im Rahmen des TBTF-Gesetzgebungsverfahrens von 2011/2012 erzielt wurde, missachtet. Diese verschärften Anforderungen sind weder im Brunetti-Bericht gefordert, noch ergibt sich deren Notwendigkeit aus internationalen Entwicklungen. Zudem wird hierdurch gegenüber der heutigen qualitativen Offenlegungspflicht keine zusätzliche Transparenz geschaffen.

Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) äussert sich – mit Unterstützung der Regionalbanken – wie folgt zu der vorliegenden Einschätzung:

„Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) lehnt die Kritik an Artikel 125 ab und begrüsst ausdrücklich die Neuformulierung gemäss vorliegendem ERV-Entwurf (weitere Ausführungen vgl. Kommentar zu Art. 125 Erleichterungen / Offenlegungspflichten).“

c) Keine permanente Verankerung des „Swiss Finish“

Es ist klarzustellen, dass mit der Festlegung eines permanenten Going-Concern Kapitalpuffers kein permanenter „Swiss Finish“ verankert werden soll. Die Schweizer Kapitalanforderungen sind international führend und leisten einen substantiellen Beitrag an die Stabilität des Finanzplatzes. Es besteht in der Folge auch dann kein Anpassungsbedarf, wenn sich andere Finanzplätze diesen Standards nähern sollten, insbesondere wenn die schweizerischen Anforderungen den internationalen Standard immer noch übertreffen.

2. Kein Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit

a) Verzicht auf ein faktisches Wachstumsverbot

Im E-ERV ist eine implizite Grössenlimitierung für Banken vorgesehen, indem knapp oberhalb der heutigen Grösse der Schweizer Grossbanken eine Verdoppelung der Going-Concern Kapitalzuschläge eingeführt wird (die bezogen auf das gesamte TLAC-Erfordernis eine Vervierfachung darstellt). Diese Beschränkung stellt unseres Erachtens einen gravierenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Eine solche Bestimmung

verankert im Ergebnis nicht nur ein Wachstumsverbot für Schweizer Grossbanken, sondern stellt darüber hinaus auch eine Abkehr vom geltenden Subsidiaritätsprinzip dar.

b) Wahrung des Prinzips der Gleichbehandlung

Der E-ERV sieht vor, dass die Kapitalanforderungen für die Finanzgruppe als solche festgelegt und danach auch für die Subgruppe und systemrelevante Einzelinstitute massgeblich sind. Der Marktanteil und das Gesamtengagement sind aber variable Grössen und sollten auf Basis Subgruppe und Einzelinstitut je für diese selbst festgelegt werden. Das gilt insbesondere auch in Bezug auf die ausgegliederten schweizerischen Institute, die als Rechtsträger für die systemrelevanten Funktionen in der Schweiz dienen.

Da der E-ERV jedoch keine ex-ante Separierung vorsieht, leiten sich die Kapitalanforderungen der systemrelevanten Einzelinstitute weiterhin von den Gruppenanforderungen ab. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass das Geschäftsprofil der ex-ante separierten Einheiten demjenigen von anderen systemrelevanten Inlandsbanken entspricht und auch die Abhängigkeit zur Gruppe bereits weitgehend reduziert wurde. Die Kapitalanforderungen dieser Einheiten müssen sich daher auf einer „Stand-Alone“-Basis an den Regeln für systemrelevante Inlandsbanken ausrichten. Dies gilt grundsätzlich auch für andere Einzelinstitute oder Subgruppen, d.h. die Zuschläge sollten sich auf Einzelinstitutsbasis und Basis Subgruppen nach dem jeweiligen eigenen Marktanteil und der eigenen Gesamtanforderung richten.

3. Keine unnötigen Restriktionen beim Aufbau von TLAC durch Abweichungen von internationalen Standards

Der E-ERV enthält wesentliche Abweichungen vom FSB-Standard in Bezug auf die Anrechenbarkeit von Bail-in Bonds und die Ausgabe von entsprechenden Instrumenten, wodurch der Handlungsspielraum schweizerischer Banken unverhältnismässig eingeschränkt wird.

Dies betrifft neben einer Reihe von spezifischen Kriterien, z.B. der Vorschrift betreffend anwendbares Recht und Gerichtsstand, im Besonderen auch die zwingend gestaffelte Laufzeit von Bail-in Bonds durch die Forderung nach einem maximalen Verfall von 15% innerhalb eines Jahres. Eine solche Regelung ist international nicht vorgesehen und schränkt die Schweizer Banken in erheblichem Masse darin ein, die Laufzeiten ihrer Instrumente an den Marktusancen und an den Bedürfnissen möglicher Investoren auszurichten. Diese Anforderung ist daher zu streichen. Zudem ist die zeitliche Einschränkung für die Emission mittels „Special Purpose Vehicles“ (SPV) bis Januar 2017 an die vom FSB vorgesehene Übergangsperiode von 5 Jahren anzugleichen.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

A) Eigenmittelverordnung (ERV)

Art. 41: Zusammensetzung

Die Einführung des „erweiterten antizyklischen Puffers“ entspricht unseres Erachtens den Vorgaben eines antizyklischen Puffers gemäss Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (vgl. Basel III).

Wir regen an, im Sinne der internationalen Vergleichbarkeit auf die Einführung einer separaten Kategorie eines zusätzlichen antizyklischen Puffers zu verzichten, sodass es nur einen antizyklischen Puffer gibt, welcher aus zwei Elementen besteht und den Eigenmittelpuffer ergänzt.

Wir schlagen folgende Anpassung vor:

„Die erforderlichen Eigenmittel setzen sich zusammen aus:

- a. den Mindesteigenmitteln;*
- b. dem Eigenmittelpuffer;*
- c. dem antizyklischen Puffer; und*
- ~~e^{bis}: dem erweiterten antizyklischen Puffer; und~~*

den zusätzlichen Eigenmitteln.“

Art. 43 / 130: Einhaltung Eigenmittelpuffer

Wir begrüßen im Grundsatz die neue Definition der Eigenmittelzuschläge für nicht-systemrelevante Banken auf Verordnungsstufe (Art. 43 Abs. 1 E-ERV und Anhang 8) anstelle der Regelung im FINMA-RS 2011/2 „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken“.

Der Verordnungsentwurf definiert jedoch für nicht-systemrelevante Banken und systemrelevante Banken unterschiedliche Anforderungen betreffend die dauerhafte Einhaltung des Eigenmittelpuffers:

- Nicht-systemrelevante Banken (Art. 43 Abs. 1-3 E-ERV): Der über die Mindestanforderungen hinausgehende Puffer ist **dauernd** einzuhalten. Eine Unterschreitung stellt nur dann keine Verletzung dar, wenn sie insbesondere aufgrund **„unplanbarer Umstände wie einer Krise des internationalen oder des schweizerischen Finanzsystems“** erfolgt.
- Systemrelevante Banken (Art. 130 E-ERV): Der Puffer ist nur **„in der Regel“** **dauernd zu erfüllen**. Es wird explizit festgehalten, dass er **bei Verlusten der Bank vorübergehend unterschritten werden kann**. Eine Einschränkung betreffend

Ursache der Verluste resp. der Unterschreitung wie im Falle von Art. 43 E-ERV besteht nicht.

Wir schlagen vor, diese Anforderungen der Art. 43 und 130 E-ERV zu prüfen und entweder auf den Standard bei systemrelevanten Banken („in der Regel“) zu vereinheitlichen – dies entspräche auch dem Konzept von Basel III (vgl. §§ 122 ff.). Andernfalls ist darzulegen, ob und weshalb eine Ungleichbehandlung erfolgen soll.

Darüber hinaus ist vorgesehen, dass der Eigenmittelpuffer für nicht systemrelevante Banken gemäss den aktuellen Änderungsvorschlägen nicht mehr nur 2,5% betragen soll, sondern neu die Differenz zwischen den Mindesteigenmitteln und den Vorgaben zur Höhe der Gesamteigenmittelquote in Anhang 8 umfasst. In der Folge ergeben sich – mit Ausnahme für Banken der Kategorie 5 – auch für nicht-systemrelevante Banken Eigenmittelpuffer, die deutlich über 2,5% liegen.

Diese Verschärfungen unterstützen wir ausdrücklich nicht. Insbesondere ist aus unserer Sicht störend, dass – ohne weitere Ausführung von Gründen im Erläuterungsbericht – im Rahmen der TBTF-Diskussion nun solche Verschärfungen für alle Banken eingeführt werden sollen, welche konzeptionell nicht mehr mit den Vorgaben des Basler Ausschusses übereinstimmen.

Art. 44a: Erweiterung antizyklischer Kapitalpuffer

Wir beurteilen die Einführung einer neuen Kategorie von antizyklischem Kapitalpuffer als nicht notwendig (vgl. Kommentar zu Art. 41 E-ERV).

Zwar anerkennen wir, dass die Höhe des Auslandengagements aufgrund der besonderen Situation in der Schweiz mit einem Wert von 25 Milliarden Schweizer Franken im Vergleich zur USA höher festgelegt wurde. Eine solche Berücksichtigung der nationalen Aspekte begrüssen wir sehr.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung der Grössenordnungen von einer Bilanzsumme von mindestens 250 Milliarden Franken oder mit einem Auslandengagement von mindestens 25 Milliarden Franken werden jedoch grosse Banken ohne wesentliches Auslandengagement zukünftig verpflichtet sein, einen solchen erweiterten antizyklischen Puffer selbst dann zu ermitteln, wenn der entsprechende Wert unwesentlich ist. Es sollte unseres Erachtens deshalb bei der Höhe der Bilanzsumme zusätzlich ein weiteres qualifizierendes Grössenkriterium aufgenommen werden.

Wir unterbreiten Ihnen deshalb folgenden Formulierungsvorschlag:

„Banken mit einer Bilanzsumme von mindestens 250 Milliarden Franken, deren Auslandengagements mindestens 10 Milliarden Franken betragen oder Banken mit einem Auslandengagement von mindestens 25 Milliarden Franken ungeachtet ihrer Bilanzsumme sind verpflichtet, in Form von hartem Kernkapital einen erweiterten antizyklischen Puffer zu halten.“

Wir sind der Ansicht, dass die Vorgaben des Basler Ausschusses auch mit der Aufnahme einer solchen zusätzlichen Wesentlichkeitsgrenze erfüllt sein werden. Dieses zusätzliche Grössenkriterium stellt sicher, dass die Berechnung des „erweiterten“ antizyklischen Puffers nur dort anzuwenden ist, wo dies aufgrund der Materialität gerechtfertigt ist.

Darüber hinaus erachten wir es als dringlich, dass Art. 44a E-ERV dahingehend präzisiert wird, dass klar wird, wie die Definition des Auslandengagements erfolgt. Zudem ist sicherzustellen, dass eine Angleichung an die Guidance des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht erfolgt. Hierzu schlagen wir folgende Anpassung vor:

„2 Die Höhe des erweiterten antizyklischen Puffers entspricht der gewichteten durchschnittlichen Höhe der antizyklischen Puffer, die gemäss der veröffentlichten Liste des Basler Ausschusses in denjenigen Mitgliedstaaten gelten, in denen die massgeblichen Forderungen der Bank gegenüber dem Privatsektoren belegen sind, beträgt jedoch maximal 2,5 Prozent der gewichteten Positionen. Nicht als Forderungen gegenüber dem Privatsektoren gelten Forderungen gegenüber Banken und der öffentlichen Hand.

3 Die Gewichtung der Quoten für den jeweiligen Mitgliedstaat entspricht der gesamten Eigenmittelanforderung für Kreditengagements gegenüber dem Privatsektoren in diesem Staat dividiert durch die gesamte Eigenmittelanforderung der Bank für Kreditengagements gegenüber dem Privatsektoren.“

Art. 45: Zusätzliche Eigenmittel

Für den Fall, dass die Mindesteigenmittel keine ausreichende Sicherheit gewährleisten, kann die FINMA gemäss Art. 45 E-ERV Banken im Einzelfall dazu verpflichten, zusätzliche Eigenmittel zu halten. Diese Bestimmung übernimmt in Teilen den bestehenden Artikel 45 Abs. 4 ERV, enthält jedoch einige substantielle Verschärfungen.

So hatte die FINMA gestützt auf Art. 45 Abs. 4 ERV im Rundschreiben 2011/2 "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken" eine Kategorisierung der nicht systemrelevanten Banken nach den Kriterien der Bilanzsumme, verwalteten Vermögen, privilegierten Einlagen und erforderlichen Eigenmittel vorgenommen (Kategorie 2 bis 5). Diese Kategorisierung soll nun in die ERV bzw. BankV überführt werden (vgl. Art. 43 Abs. 1 E-ERV und Art. 2 Abs. 2 E-BankV mit den relevanten Anhängen). Damit würde die bestehende Regelung in Art. 45 ERV hinfällig. Dennoch wird der FINMA nun die Möglichkeit geschaffen, über die bestehenden Anforderungen hinaus und nach eigenem Ermessen weitere Eigenmittel zu verlangen. Die diesbezüglichen Kriterien werden dabei nicht abschliessend, sondern nur exemplarisch genannt.

Die bisherige Einschränkung gemäss Art. 45 Abs. 4 ERV, dass diese zusätzlichen Eigenmittel nur "unter besonderen Umständen" verlangt werden dürfen, wurde ersatzlos gestrichen.

Wir kritisieren diese Ausweitung des Ermessensspielraums und beantragen, dass die bisherige Formulierung wieder eingefügt wird, da es keinen konkreten Anlass gibt,

weshalb der bereits bestehende Handlungsspielraum der FINMA in erwähntem Sinne erweitert werden sollte. Vielmehr sprechen wir uns für die Definition von griffigen Kriterien aus, an denen sich die FINMA bei ihren Entscheidungen orientiert und welche für die Banken Rechts- und Planungssicherheit schaffen.

Art. 124: Grundsatz

Wie oben ausgeführt sollte der Marktanteil und das Gesamtengagement der Einzelinstitute, insbesondere der ausgegliederten Rechtseinheiten, welche die in der Schweiz befindlichen systemrelevanten Funktionen halten und somit die Basis für den Notfallplan darstellen, auf Stufe Einzelinstitut separat berechnet werden. Es handelt sich dabei um variable Grössen. Eine 1:1 Anrechnung der Grössen auf Gruppenebene ohne Berücksichtigung des eigenen Marktanteils und Gesamtengagements, das von jener der Gruppe erheblich abweichen kann, wäre unverhältnismässig und kann die Rechtsgleichheit verletzen.

Wir schlagen folgende Formulierungsanpassung vor:

„3 Die Höhe der Anforderungen wird auf oberster Stufe der Finanzgruppe bestimmt. Diese ist massgebend für die Festsetzung der erforderlichen Eigenmittel der Finanzgruppe, ~~schweizerischer Subgruppen sowie aller Einzelinstitute, welche systemrelevante Funktionen ausüben.~~ Die Anforderungen auf Basis schweizerischer Subgruppen und Einzelinstitute werden aufgrund ihres eigenen Marktanteils und Gesamtengagements bestimmt.“

Art. 124a: Definition international und nicht international tätige systemrelevante Banken

Wir begrüssen im Grundsatz die Definition von international tätigen und nicht-international tätigen systemrelevante Banken mit Verweis auf internationale Standards und Anforderungen. Allerdings erscheint es uns als fraglich, ob alleine der Aspekt des „starken Engagements im Ausland“ ein taugliches Kriterium ist, um andere systemrelevante Banken denselben Anforderungen zu unterstellen wie „Global Systemically Important Banks“ (G-SIBs) gemäss der Definition des FSB.

Ferner vermischen wir im E-ERV eine Aufzählung der Kriterien bzw. eine Definition des „starken Engagements im Ausland“. Eine diesbezügliche Präzisierung wäre wünschenswert.

Art. 125: Erleichterungen / Offenlegungspflichten

Gemäss Art. 125 E-ERV können Erleichterungen gewährt werden, sofern die Anforderung auf konsolidierter Stufe die Eigenmittelausstattung auf Stufe Finanzgruppe nachhaltig übertrifft. Die Änderung in eine „Kann-Vorschrift“ sowie die zusätzlich eingeführten Hürden stellen gravierende Änderungen am bestehenden System in

Bezug auf Erleichterungen dar. Wir lehnen die im E-ERV vorgeschlagenen Änderungen deshalb ab.

Der E-ERV sieht für Einheiten, welche weiterhin Erleichterungen erhalten, eine zusätzliche quantitative Offenlegungspflicht vor. Damit wird die bestehende Publikationspflicht erheblich verschärft, ohne dass gegenüber der heutigen qualitativen Offenlegungspflicht ein Transparenzgewinn erzielt wird.

Die betroffenen Schweizer Institute sind anerkannt führend in der Offenlegungspolitik und haben in der Vergangenheit weitgehende Publikationspflichten frühzeitig und umfassend umgesetzt, mit denen die Transparenz für Öffentlichkeit, Investoren, Rating Agenturen usw. verbessert werden konnte. Der Vorschlag einer quantitativen Offenlegungspflicht würde aber zu einer missverständlichen Einschätzung der Kapital-situation der Banken beitragen, die ausschliesslich auf eine Schweizer Sonderlösung beim Beteiligungsabzug zurückzuführen ist.

Die betroffenen Banken unterliegen aktuell einer Regelung, bei der sie die Beteiligungen in Tochtergesellschaften vollständig vom regulatorischen Kapital der Muttergesellschaft abziehen müssen. Diese Regelung geht weit über die vergleichbaren internationalen Regelungen hinaus und würde eine tiefe Kapitalisierung suggerieren. Um den Effekt dieser Regelung abzufedern, gewährt die FINMA eine Erleichterung (gemäss Art. 125). Um Missverständnisse bei der Interpretation der Kapitalausstattung zu vermeiden, die ausschliesslich auf dieser Schweizer Sonderlösung beim Beteiligungsabzug basieren, wurde in der heutigen TBTF-Regulierung bewusst auf eine quantitative Offenlegung verzichtet. Die Banken sind allerdings verpflichtet, die Erleichterungen in qualitativer Form offenzulegen.

Eine quantitative Offenlegungspflicht ist auch weder Gegenstand der Empfehlungen des Bundesrates noch der verabschiedeten Eckwerte, und es besteht auch aufgrund internationaler Entwicklungen keine Notwendigkeit einer Anpassung. Aus diesen Gründen erachten wir die heutige qualitative Offenlegung als ausreichend und lehnen eine Ausweitung der Publikationspflicht ab. Zudem fehlt für die Anpassung die gesetzliche Grundlage. Der heutige Art. 125 stellt einen Kernbestandteil der politischen Einigung zwischen Bundesrat und Parlament dar und die entsprechenden Gesetzesmaterialien sind auch für die vorliegende Revision der Gesetzesausführung auf Verordnungsstufe als bindend zu betrachten.

Wir schlagen folgende Anpassungen vor, wobei Abs. 4 dem heutigen Art. 125 Abs. 4 ERV entspricht:

„Die FINMA ~~kann~~ gewährt Erleichterungen auf Stufe Einzelinstitut-gewähren, wenn die Erfüllung der Anforderungen nach den Artikeln 128–131b auf Stufe Einzelinstitut eine Eigenmittelausstattung auf Stufe Finanzgruppe zur Folge hat, welche die konsolidiert zu erfüllenden Anforderungen ~~nachhaltig~~ übertrifft, und wenn die Bank auf Stufe der Finanzgruppe die zur Vermeidung der Erhöhung der Anforderungen zumutbaren Massnahmen ergriffen hat. Als nicht zumutbar gelten Massnahmen, welche die Umsetzung einer konkreten Konzernstruktur oder Organisation vorschreiben.“

[²...]

[³...]

⁴ Insbesondere folgende Erleichterungen gemäss Absatz 1 können einzeln oder in Kombination gewährt werden:

- a. Die Eigenmittelanforderungen werden für Einzelinstitute unter den Anforderungen der Finanzgruppe festgelegt.
- b. Die Beteiligungsabzüge werden reduziert.
- c. Die Anforderungen an die Kapitalunterlegung werden im konzerninternen Verhältnis reduziert.
- d. Die Konzernfinanzierung wird erleichtert.

⁵Die auf Stufe Einzelinstitut gewährten Erleichterungen sind wie folgt offenzulegen durch:

- a. die FINMA in den Grundzügen im Zeitpunkt der rechtskräftigen Festsetzung oder einer wesentlichen Veränderung; und
- b. die betroffene Bank ~~und~~ oder die Finanzgruppe; im Rahmen ihrer ordentlichen Berichterstattung unter Angabe der Kapitalquote im Geschäfts- oder im Quartalsbericht, in dem sie quantitative Angaben über die Auswirkung der Erleichterungen machen.

Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) äussert sich – mit Unterstützung der Regionalbanken – wie folgt zu vorliegendem Antrag:

„Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) lehnt obige Kritik und Anträge zu Artikel 125 ab und begrüsst ausdrücklich die Neuformulierung gemäss vorliegendem ERV-Entwurf. Wir begrüssen, dass mit der Aufhebung der Erleichterungen für systemrelevante Einzelinstitute der für die Schweiz relevanteste Unternehmensteil gut und nicht nur knapp kapitalisiert sein wird. Höhere Transparenzanforderungen wirken sich positiv auf die Marktdisziplin aus und bilden eine der drei Säulen von Basel III zur Stärkung der Systemstabilität. Artikel 125 E-ERV ist deshalb beizubehalten und in der vorliegenden Form zu realisieren.“

Art. 126a: Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen

Die Vorschläge in Art. 126a E-ERV weichen in Bezug auf die Ausstattung mit verlustabsorbierenden Schuldinstrumenten (sog. Bail-in Bonds, externes TLAC) in mehreren materiellen Punkten stark von der Regelung des „FSB TLAC Term Sheet“ vom 9.11.2015 ab. Insbesondere könnten "Bail-in Bonds" in der Schweiz zukünftig nur herangezogen werden, wenn sie:

- **„in der Schweiz ausgegeben werden“** (lit. b). Angesichts der zusätzlichen Anforderung in Art. 126a Abs. 1 lit. d E-ERV kann diese Formulierung nur als "auf dem Schweizer Markt" verstanden werden. Diese Vorgabe dürfte faktisch kaum umsetz-

bar sein, da die Nachfrage auf dem Schweizer Kapitalmarkt zu klein ist. Der Erläuterungsbericht wiederum spricht von einer Ausgabe "aus der Schweiz". Damit wäre jedoch die Anforderung in lit. b redundant. Bei dem Erfordernis der Ausgabe „aus der Schweiz“ (vgl. auch lit. d betreffend die Ausgabe aus der Konzernobergesellschaft) ist zudem zu beachten, dass die Änderung des Art. 5 VStG (Abs. 1 lit. h) hierfür rechtzeitig in Kraft treten müsste.

- **„Schweizer Recht und Gerichtsstand unterliegen“** (lit. c). Eine solche Einschränkung ist abzulehnen. Der diesbezügliche Hinweis im Erläuterungsbericht, dass Bail-in Bonds im Interesse der Rechtssicherheit aus der Schweiz ausgegeben werden, Schweizer Recht unterliegen und einen Gerichtsstand in der Schweiz vorsehen müssen, erachten wir als wenig fundiert. Eine internationale Emission ist auch unter ausländischem Recht bei Berücksichtigung entsprechender Formulierungen und Klauseln rechtssicher.
- **„gegenüber übrigen Forderungen nachrangig sind“** (lit. e). Diese Anforderung in lit. e würde unseres Erachtens mit der vorgeschlagenen Änderung des Bankengesetzes (Art. 30b Abs. 4 Bst. b. E-BankG), welche eine explizite statutarische Nachrangigkeit von Bail-in Bonds vorsieht, redundant. In jedem Fall sollte analog zum „FSB TLAC Term Sheet“ die Möglichkeit vertraglicher, struktureller oder statutarischer Nachrangigkeit genannt werden.
- **„nicht mit Derivattransaktionen verbunden sind“** (lit. i). Diese Formulierung könnte unter Umständen wichtige Absicherungsgeschäfte beeinflussen. Da die Ausgabe mit der Genehmigung der FINMA erfolgen muss, ist die Gefahr einer Verwendung von Derivaten als TLAC-Instrumente gering. Dieses Kriterium könnte somit gänzlich gestrichen werden.
- **„immer nur mit Zustimmung der FINMA zurückbezahlt werden können“** (lit. k, zweiter Halbsatz). Diese Einschränkungen sind unseres Erachtens nicht mit dem „FSB TLAC Term Sheet“ abgestimmt. Das FSB verlangt eine solche Zustimmung nur, wenn dadurch die Mindestanforderungen betreffend die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel unterschritten würden.

Wir schlagen vor diesem Hintergrund folgende Anpassungen vor:

„Art. 126a Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen

¹*Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen (Bail-in-Bonds) können nur zur Erfüllung der Anforderungen die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel herangezogen werden, wenn sie:*

- in voller Höhe einbezahlt sind;*
- ~~*in der Schweiz ausgegeben werden;*~~
- Schweizer Recht und Gerichtsstand unterliegen (unter Vorbehalt von Buchstabe g):*
- von der Konzernobergesellschaft oder mit Genehmigung der FINMA von einer zu diesem Zweck errichteten Gruppengesellschaft ausgegeben werden;*

- d. gegenüber übrigen nachrangig sind; gesetzlich, vertraglich oder strukturell nachrangig sind; vertragliche Nachrangigkeit besteht, wenn sichergestellt ist, dass die Verlusttragung in einem Sanierungsverfahren mittels Wandlung oder Forderungsreduktion erfolgen kann, bevor die nicht-nachrangigen Forderungen dafür herangezogen werden können; strukturell nachrangig sind Bail-in-Bonds, wenn sie von einer Konzernobergesellschaft, einer Sonderzweckgesellschaft oder sonstigen nicht operativ tätigen Rechtseinheit ausgegeben werden; Nachrangigkeit ist nicht erforderlich, soweit die anderen, mit den Bail-in-Bonds gleichrangigen, nicht-vertraglichen Verbindlichkeiten der Konzernobergesellschaft gegenüber Dritten und ihre Derivatverbindlichkeiten 5% der gesamten ausstehenden Bail-in-Bonds nicht übersteigen;
- e. keine Option auf vorzeitige Kündigung durch die Gläubiger enthalten;
- f. nicht verrechenbar oder in einer Weise besichert oder garantiert sind, welche die Verlusttragung im Fall von Insolvenzmassnahmen einschränkt;
- g. in ihren Bedingungen eine unbedingte und unwiderrufliche Klausel enthalten, wonach sich die Gläubiger mit einer allfälligen durch die Aufsichtsbehörde angeordneten Wandlung oder Forderungsreduktion in einem Sanierungsverfahren einverstanden erklären, sofern die Schuldinstrumente nicht dem schweizerischen Recht und einem schweizerischen Gerichtsstand unterstehen;
- h. ~~weder keine Derivattransaktionen darstellen noch mit Derivattransaktionen verbunden sind;~~
- i. weder direkt noch indirekt durch Finanzierung von der ausgebenden Bank oder einer ihrer Gruppengesellschaften erworben wurden;
- j. mit Genehmigung der FINMA ausgegeben wurden und vor Verfall nur mit ihrer Genehmigung zurückbezahlt werden können, wenn dadurch die quantitativen Mindestanforderungen an die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel unterschritten würden.

² Die FINMA kann Darlehen, welche die Kriterien gemäss Absatz 1 erfüllen, Bail-in-Bonds gleichstellen. In begründeten Fällen kann die FINMA die Bank von einem oder mehreren der Kriterien nach Absatz 1 befreien.⁴

Art. 127a Abs. 2: Staffelung im Rahmen des Aufbaus eines Bail-in-Portfolios

Art. 127a Abs. 2 E-ERV sieht eine – dem „FSB TLAC Term Sheet“ unbekannte – fixe zeitliche Staffelung der Laufzeiten der Bail-in Bonds vor. Es dürfen nie mehr als 15% der für die Erfüllung der Anforderungen erforderlichen Bail-in Bonds innerhalb eines Jahres auslaufen. Dies ist eine starke Einschränkung der Mittelaufnahme und -planung der Bank.

Art. 127a Abs. 3 E-ERV sieht zudem vor, dass Tier 2 Instrumente in den letzten 5 Jahren der Laufzeit (d.h. während sie der Degression betreffend Anrechnung nach Art. 30 Abs. 2 ERV unterliegen) bis zu einem verbleibenden Jahr als "Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen" gelten, wenn sie "alle Anforderungen von Art. 126a" erfüllen. Mit den in Art. 126a E-ERV genannten Anforderungen (v.a. "in der

Schweiz ausgegeben") werden nur sehr wenige Tier 2 Instrumente angerechnet werden können. Die Aufnahme einer zusätzlichen "bail-in acknowledgement clause" im Sinne von Art. 126a Bst. h E-ERV ist bei einer – nach Art. 29 ERV zwingend erforderlichen – „Point of Non-Viability“ (PONV)-Klausel bei Tier 2 Instrumenten gar nicht erforderlich. Basel-III-konforme regulatorische Kapitalinstrumente sollten generell als TLAC angerechnet werden können – so sieht es auch das „FSB TLAC Term Sheet“ (Section 6) vor.

Ferner versäumt es Art. 127a E-ERV in Abs. 4 wesentliche weitere Ausnahmen vorzusehen, z.B. für Festübernahmen im Zusammenhang mit der Emission oder für den Kundenhandel. Ein Verbot von Kundenhandel in diesen Instrumenten wäre für jedes in der Vermögensverwaltung aktive Institut eine starke Einschränkung.

Der E-ERV legt betreffend die ausnahmsweise zulässigen Positionen in Kapitalinstrumenten mit Wandlung oder Forderungsreduktion anderer Banken oder Bail-in Bonds anderer schweizerischer oder ausländischer systemrelevanter Banken nicht fest, wie solche Bail-in Bonds in der Eigenmittelberechnung behandelt werden müssen. Die Artikel 36-40 ERV regeln die Behandlung von Beteiligungstiteln einschliesslich Eigenmittelinstrumente anderer Unternehmen des Finanzbereichs.

Aus unserer Sicht sollte der E-ERV um die Behandlung der Bail-in Bonds ergänzt werden.

Wir schlagen folgende Anpassungen vor:

„Art. 127a Anrechenbarkeit von Bail-in-Bonds

1 Bail-in-Bonds, welche die Voraussetzungen von Artikel 126a erfüllen, können an die zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel nach den Artikeln 132–133 in der Höhe des Forderungsbetrags angerechnet werden, solange sie noch eine Restlaufzeit von mindestens einem Jahr aufweisen.

~~2 Das Fälligkeitsprofil der zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel stellt in angemessener Weise sicher, dass die Voraussetzungen an die Höhe dieser Mittel auch bei einer vorübergehenden Einschränkung der Mittelaufnahme erfüllt werden können. Die Anrechenbarkeit von Bail-in-Bonds setzt voraus, dass sie zeitlich gestaffelt auslaufen. Die Staffelung muss insbesondere sicherstellen, dass in der Regel nicht mehr als 15 Prozent der für die Erfüllung der Anforderungen nach den Artikeln 132–133 anzurechnenden Mittel innerhalb eines Jahres auslaufen.~~

3 Soweit Ergänzungskapital in Anwendung der Bestimmungen von Artikel 30 Absatz 2 im Zeitraum von fünf bis einem Jahr vor der Endfälligkeit von der Anrechnung als regulatorisches Eigenmittel ausgeschlossen ist, kann es unter Vorbehalt von Absatz 1 wie Bail-in-Bonds angerechnet werden, ~~sofern es alle Anforderungen von Artikel 126a erfüllt.~~

~~4 Systemrelevante Banken dürfen weder Kapitalinstrumente mit Wandlung oder Forderungsreduktion anderer Banken noch Bail-in-Bonds anderer schweizerischer oder ausländischer systemrelevanter Banken auf eigenes Risiko halten. Positionen im Zusam-~~

menhang mit dem Stellen von Geld- und Briefkursen als Market-Maker sind ausgenommen.“

Analog ist die Rz 78 des FINMA-Rundschreibens 2013/1 „Anrechenbare Eigenmittel Banken“ zu streichen, da das FSB (vgl. „FSB TLAC Term Sheet“, Ziff. 15) ebenfalls kein Halteverbot für Bail-in Bonds vorsieht und diesbezüglich auf eine kommende Regelung verweist.

Art. 129: Gesamtanforderung

Der E-ERV sieht ab einem bestimmten „Bucket“ (Marktanteil über 22% und Gesamtengagement über 1'050 Milliarden Franken) eine Verdoppelung der Zuschläge vor. Aufgrund der Spiegelung des Zuschlags in der Gone-Concern Anforderung führt die Verdoppelung effektiv zu einer Vervierfachung auf das TLAC-Gesamterfordernis.

Der überproportionale bzw. exponentielle Anstieg der Zuschläge knapp oberhalb der heutigen Grösse der Grossbanken führt de facto eine Grössenlimitierung ein, indem ein weiteres Wachstum im In- und Ausland durch prohibitive Zuschläge bestraft und damit faktisch verhindert wird.

Für einen derart gravierenden Eingriff würde es unseres Erachtens einer verfassungsrechtlichen Regelung oder zumindest einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfen. Art 9 Abs. 1 BankG alleine erachten wir als ungenügende Grundlage, zumal gemäss Gesetzesberatung nicht nur eine Höchstanforderung bestand, sondern die Zuschläge auch nach einem linearen Schema erfolgen sollten. Eine exponentielle Steigerung mit einem massiven Sprung ab einer bestimmten festgelegten Grösse ist nicht nur unverhältnismässig, sondern ist auch nicht mit einer genügenden gesetzlichen oder verfassungsmässigen Grundlage unterlegt.

Wir schlagen folgende Anpassungen vor:

„Art. 129 Gesamtanforderung

3 Zur Festsetzung der Zuschläge weist die FINMA die Banken periodisch Stufen zu, die deren Marktanteil und Gesamtengagement entsprechend («Buckets»). Die dafür massgeblichen Werte und die Zuschläge sind in Anhang 9 festgelegt. Sie verlaufen linear und werden jährlich zum Abschluss des zweiten Quartals ermittelt. Der Marktanteil betrifft den Anteil der Finanzgruppe an den inländischen Krediten und Einlagen gemäss Art. 8 Abs. 2 Buchstabe a BankG. Er wird gestützt auf die statistischen Erhebungen der Schweizerischen Nationalbank zum Stichtag per Ende des vorangegangenen Kalenderjahrs erhoben.

4 Die Buckets für das Gesamtengagement werden jeweils jährlich zum Abschluss des zweiten Quartals um die seit Inkrafttreten der Änderungen zu dieser Verordnung vom... erfolgte Steigerung des schweizerischen Bruttoinlandprodukts angepasst. Zur Berechnung der Zuschläge des Gesamtengagements fixiert der Bundesrat einmalig das Wechselkursverhältnis zu den dem Gesamtengagement unterliegenden Währungen zum Stichtag des Inkrafttretens dieser Änderungen.

Art. 130: Mindesteigenmittel und Eigenmittelpuffer

Der E-ERV sieht für Schweizer systemrelevante Banken einen fixen Kapitalpuffer für die Going-Concern Komponente vor (Differenz zwischen Mindestanforderung und Gesamtforderung), der nicht unterschritten werden darf.

Mit dieser Anforderung setzen die Behörden eine Empfehlung der Expertengruppe Brunetti um, welche empfiehlt, die Kapitalanforderungen derart festzulegen, dass die Schweiz zu den Ländern mit den international führenden Anforderungen zählt und damit die Stabilität des Finanzplatzes sichergestellt ist.

Im Erläuterungsbericht ist folglich klarzustellen, dass die Festlegung eines fixen Going-Concern Kapitalpuffers nicht zu einer dynamischen Anpassung der Schweizer Anforderungen führen soll. Die Schweizer Kapitalanforderungen sind international führend, es besteht keine Notwendigkeit, sie anzupassen, sollten sich andere Finanzplätze diesen Standards nähern.

Ein solcher Automatismus ist auch insofern nicht notwendig, als das Gesetz bereits heute eine regelmässige Überprüfung des Schweizer Regimes alle zwei Jahre vorsieht (vgl. Review Clause). Sollte sich unmittelbarer Handlungsbedarf ergeben, kann die FINMA unter besonderen Umständen zudem weitere Anforderungen anordnen.

Art. 131: Kapitalqualität

Art. 131 E-ERV sieht eine Beschränkung für High Trigger AT1-Instrumente von maximal 1,5% der Mindesteigenmittel betreffend die Leverage Ratio bzw. von maximal 3,5% der Mindesteigenmittel und 0,8% des Eigenmittelpuffers betreffend die risikogewichteten Anforderungen vor.

Diese Beschränkung könnte wie ein Verbot, über die Mindestanforderungen hinaus High Trigger AT1-Instrumente auszugeben, gelesen werden. Der Wortlaut sollte dahingehend korrigiert werden, dass lediglich ein gewisser Anteil der Anforderungen mittels High Trigger AT1-Instrumenten erfüllt werden kann und der Rest in hartem Kernkapital zu halten ist. Die Banken müssen frei entscheiden können, ob sie einen höheren Anteil an High Trigger AT1 Instrumenten emittieren wollen.

Wir schlagen in der Folge untenstehende Formulierungsanpassungen vor:

„Die Eigenmittel zur Erfüllung der Anforderungen müssen mindestens folgende Qualität haben:

a. Anforderung an die Leverage Ratio:

1. *Mindesteigenmittel: hartes Kernkapital; im Umfang von maximal 1,5 Prozent können als kann zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital gehalten zur Erfüllung der Mindesteigenmittel verwendet werden, dessen auslösendes Ereignis eintritt, wenn das anrechenbare harte Kernkapital 7 Prozent der RWA unterschreitet (Wandlungskapital mit hohem Trigger),*

2. *Eigenmittelpuffer: hartes Kernkapital;*

b. *Anforderung an die RWA:*

1. *Mindesteigenmittel: hartes Kernkapital; im Umfang von maximal 3,5 Prozent können als kann zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital mit hohem Trigger gehalten zur Erfüllung der Mindesteigenmittel verwendet werden,*
2. *Eigenmittelpuffer: hartes Kernkapital; im Umfang von maximal 0,8 Prozent können als kann zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital mit hohem Trigger gehalten zur Erfüllung des Eigenmittelpuffers der Gesamtanforderung verwendet werden.*

Art. 131b: Zusätzliche Eigenmittel

vgl. Kommentar zu Art. 45 E-ERV

Art. 133: Rabatte

Im E-ERV fehlen griffige Kriterien für die Gewährung von Rabatten. Diese sollten konzeptionell im Erläuterungsbericht beschrieben werden. Der E-ERV sieht neu vor, dass Rabatte nicht zu gewähren seien, wenn damit die Umsetzbarkeit des Notfallplans gefährdet würde. Diese Einschränkung ist durch die gesetzliche Anforderung in Art. 10 Abs. 2 und 3 BankG nicht gedeckt: Für den Nachweis des funktionierenden Notfallplans besteht kein Anspruch auf Rabatt, für Massnahmen, mit welchen die Bank weiter geht und ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- oder Ausland über diese Anforderung hinaus verbessert (Abs. 3), hingegen schon. Mit der Verknüpfung von Notfallplan und Rabatten in Art. 133 E-ERV könnte der Rabatt gefährdet sein. Wir beantragen deshalb, diese Anforderung zu streichen.

Darüber hinaus sieht der Erläuterungsbericht ab dem Jahr 2022 eine Reduktion des maximalen Rabatts von 2% auf 1,25% der Leverage Ratio vor. Begründet wird dies mit der Erhöhung des FSB TLAC Standards von 6% auf 6,75%. Unter Berücksichtigung des fixen Going Concern Kapitalpuffers für die internationalen Grossbanken in Höhe von 2% wäre damit ab 2022 die neue TLAC Anforderung 8,75%, was die Reduktion des Rabatts erforderlich machte.

Aus unserer Sicht ist diese Argumentation unzulässig, da der FSB Standard keinen Puffer für die Leverage Ratio vorsieht, den die Schweizer internationalen Grossbanken permanent halten müssen. Dieser Puffer führt dazu, dass selbst bei Ausschöpfung des vereinbarten maximalen Rabatts von 2% die Schweizer TLAC-Anforderung bei 8% liegt. Damit ist sichergestellt, dass auch eine FSB Anforderung von 6,75% klar übertroffen wird, wie es in der Verordnung gefordert ist.

Aus diesem Grund ist die Reduktion des maximalen Rabatts im Erläuterungsbericht ungerechtfertigt und sollte gestrichen werden. Eine solche Festlegung der zukünftigen Anforderung nimmt zudem die gesetzlich vorgesehene Überprüfung des Schweizer

Regimes ohne Grund vorweg. Bei der nächsten gesetzlichen Überprüfung im Jahr 2017 ist dabei auch die Annahme einer RWA-Dichte von 35% zu überprüfen.

Art. 148b: Kapitalqualität

Art. 148b Abs. 1 Bst. c. und Abs. 2 Bst. c. E-ERV sind unklar formuliert. Es sollte klar gestellt werden, dass die Anrechenbarkeit von „High Trigger“ Tier 2 bzw. „Low Trigger“ AT1 Instrumenten oder „Low Trigger“ Tier 2 Instrumenten als "Schuldinstrument zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen" bzw. als "zusätzliche verlustabsorbierende Mittel" gemeint ist. Zudem macht die Einschränkung der Anrechenbarkeit "bis zu einem Jahr vor Ablauf der Laufzeit" bei ewigen AT1-Instrumenten (vgl. Art. 27 Abs. 1 Bst. b. ERV) wenig Sinn.

Die Instrumente in der Kategorie in Art. 148b Abs. 2 Bst. b E-ERV (AT1 mit einem Trigger von nur 5,0% CET1/RWA) gibt es bei Basel-III-kompatiblen Instrumenten nicht. Daher ist im Text zu präzisieren, dass Instrumente mit Triggern zwischen 5,0% und 7,0%, aber unterhalb von 7,00% von der Regelung erfasst sind.

Wir schlagen folgende Anpassungen vor:

„1 Hinsichtlich der geforderten Kapitalqualität nach Artikel 131 wird angerechnet:

a. als Ergänzungskapital geltendes Wandlungskapital mit hohem Trigger, das bei Inkrafttreten dieser Änderung besteht: für die Dauer seiner Laufzeit oder bis zum Zeitpunkt des ersten Kapitalabrufs, längstens aber bis zum 31. Dezember 2019 wie Wandlungskapital mit hohem Trigger in Form von zusätzlichem Kernkapital;

b. als ~~zusätzliches Kernkapital~~ Ergänzungskapital geltendes Wandlungskapital mit tiefem Trigger, das bei Inkrafttreten dieser Änderung besteht: für die Dauer seiner Laufzeit oder bis zum Zeitpunkt des ersten Kapitalabrufs, längstens aber bis zum 31. Dezember 2019 wie Wandlungskapital mit hohem Trigger in Form von zusätzlichem Kernkapital;

c. als zusätzliches Kernkapital geltendes Wandlungskapital mit tiefem Trigger, das bei Inkrafttreten dieser Änderung besteht: bis zum Zeitpunkt des ersten Kapitalabrufs wie Wandlungskapital mit hohem Trigger in Form von zusätzlichem Kernkapital;

d. Wandlungskapital, das gemäss Buchstabe a ~~und b~~ nicht mehr anrechenbar ist: bis zu einem Jahr vor Ablauf der Laufzeit als Mittel zur Erfüllung der Anforderungen nach den Artikeln 132–133.

e. Wandlungskapital, das gemäss Buchstabe b nicht mehr anrechenbar ist: bis zu einem Jahr vor Ablauf der Laufzeit als Mittel zur Erfüllung der Anforderungen nach den Artikeln 132–133 mit einem Faktor 1,5;

f. Wandlungskapital, das gemäss Buchstabe c nicht mehr anrechenbar ist: als Mittel zur Erfüllung der Anforderungen nach den Artikeln 132–133 mit einem Faktor 1,5

2 Hinsichtlich der geforderten Kapitalqualität nach Artikel 131 wird vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... ausgegebenes Wandlungskapital mit einem Trigger von 5 Prozent angerechnet:

- ~~a. sofern es als Ergänzungskapital gilt: für die Dauer seiner Laufzeit oder bis zum Zeitpunkt des ersten Kapitalabrufs, längstens aber bis zum 31. Dezember 2019 wie Wandlungskapital mit hohem Trigger in Form von zusätzlichem Kernkapital;~~
- ~~b. sofern es als zusätzliches Kernkapital gilt: bis zum Zeitpunkt des ersten Kapitalabrufs wie Wandlungskapital mit hohem Trigger in Form von zusätzlichem Kernkapital;~~
- ~~c. sofern es nach Absatz 1 Buchstaben a und b nicht mehr anrechenbar ist: bis zu einem Jahr vor Ablauf der Laufzeit als Mittel zur Erfüllung der Anforderungen nach den Artikeln 132–133.“~~

Art. 148c: Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank

Die Übergangsbestimmungen sind derart ausgestaltet, dass die Eigenmittel mit Schwergewicht in der Anfangszeit aufgebaut werden müssten („front-loaded“).

Im FINMA-Faktenblatt „Die neuen Too-big-to-fail-Kapitalanforderungen für global systemrelevante Banken in der Schweiz“ vom 21. Oktober 2015 hiess es noch, "Die Einführung der erhöhten Kapitalanforderungen erfolgt linear bis Ende 2019." Vor diesem Hintergrund wäre die Einführungsbestimmung entsprechend zu ändern.

Wir schlagen folgende Anpassungen vor:

„Art. 148c Eigenmittel zur ordentlichen Weiterführung der Bank

1 Ab dem Inkrafttreten der Änderung vom ... beträgt die Anforderung gemäss Artikel 129 10,75 Prozent RWA und 3 Prozent Leverage Ratio. Zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital mit hohem Trigger ist anrechenbar zu maximal 2,625 Prozent bei den RWA und 0,703 Prozent bei der Leverage Ratio.

2 Ab dem 1. Januar 2017 beträgt die Anforderung gemäss Artikel 129 ~~12,86~~ 12,0 Prozent RWA und ~~4-3,5~~ 3,5 Prozent Leverage Ratio. Zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital mit hohem Trigger ist anrechenbar zu maximal 3 Prozent bei den RWA und 0,903 Prozent bei der Leverage Ratio.

3 Ab dem 1. Januar 2018 beträgt die Anforderung gemäss Artikel 129 12,86 Prozent RWA und 4,0 Prozent Leverage Ratio sind die Sockelanforderung gemäss Artikel 129, sowie zusätzlich je ein Drittel der Zuschläge für den Marktanteil und das Gesamtengagement zu erfüllen. Zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital mit hohem Trigger ist anrechenbar zu maximal 3,4 Prozent bei den RWA und 1,102 Prozent bei der Leverage Ratio.

4 Ab dem 1. Januar 2019 sind für die RWA die Sockelanforderung gemäss Artikel 129 sowie die Hälfte der Zuschläge für den Marktanteil und das Gesamtengagement und für die Leverage Ratio die Sockelanforderung gemäss Artikel 129 zu erfüllen. Zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital mit hohem Trigger ist anrechenbar zu maximal 3,9 Prozent bei den RWA und 1.30 Prozent bei der Leverage Ratio. ~~beträgt die Anforderung gemäss Artikel 129 13,45 Prozent RWA und 4,40 Prozent Leverage Ratio~~ sind die Sockelanforderung gemäss Artikel 129, sowie je zwei Drittel der Zuschläge für den

~~Marktanteil und das Gesamtengagement zu erfüllen. Zusätzliches Kernkapital in Form von Wandlungskapital mit hohem Trigger ist anrechenbar zu maximal 3,9 Prozent bei den RWA und 1,35 Prozent bei der Leverage Ratio.“~~

Art. 148d: Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel

Hinsichtlich einer linearen Einführung der zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel (vgl. FINMA-Faktenblatt vom 21. Oktober 2015) schlagen wir folgende Änderungen vor:

„Art. 148d Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel

1 Ab dem Inkrafttreten der Änderung vom ... beträgt die Anforderung gemäss Artikel 132 3,5 Prozent RWA und 1,00,98 Prozent Leverage Ratio.

2 Ab dem 1. Januar 2017 beträgt die Anforderung gemäss Artikel 132 5,84 Prozent RWA und 1,821,875 Prozent Leverage Ratio zusätzlich je eines Viertels der Zuschläge für den Marktanteil und das Gesamtengagement.

3 Ab dem 1. Januar 2018 beträgt die Anforderung gemäss Artikel 132 8,18 Prozent RWA und 2,862,75 Prozent Leverage Ratio zusätzlich je der Hälfte der Zuschläge für den Marktanteil und das Gesamtengagement.

4 Ab dem 1. Januar 2019 beträgt die Anforderung gemäss Artikel 132 10,52 Prozent RWA und 3,683,625 Prozent Leverage Ratio zusätzlich je drei Viertel der Zuschläge für den Marktanteil und das Gesamtengagement.

5 Vorbehalten bleibt die Reduktion der Anforderungen gemäss Absätzen 1–4 auf Grund eines Rabatts gemäss Artikel 133.“

Art. 148e neuer Abs. 2: Regelung für Produkte mit Basel III Übergangsbestimmungen

In Bezug auf die Anrechnung sollte nicht noch ein weiteres Ermessen der FINMA eingeführt werden, vielmehr soll die FINMA zur Anrechnung bei Einhaltung der Voraussetzungen verpflichtet sein. Diese Instrumente wurden von den Grossbanken zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichten in früheren Jahren unter Einhaltung der entsprechenden Bedingungen herausgegeben, weshalb entsprechend auch eine Anrechnung erfolgen muss.

Die Beschränkung bei den Bedingungen auf Art. 126 lit. b und c ist zudem zu eng. Die anderen Bedingungen, wie etwa Buchstaben e, k oder d können kaum rückwirkend durch eine nachträgliche Genehmigung durch die FINMA erfüllt werden.

Die in der aktuellen ERV aufgeführten Übergangsbestimmungen für Produkte, welche vor Einführung der Basel III Regulierung herausgegeben wurden, sollten aus unserer Sicht sinngemäss auch für die angepasste TBTF-Regulierung gelten. Das würde bedeuten, dass solche Produkte unter der TBTF-Regulierung ebenfalls als Bail-in-Bonds anrechenbar wären. Es sollte als neuer Absatz 2 in Art. 148e E-ERV aufgeführt

werden, dass Kapitalinstrumente gemäss Art. 140 Abs. 2 und Abs. 3 ERV ebenfalls als Bail-in Bonds angerechnet werden können, auch wenn einzelne Anforderungen gemäss Art. 126a Abs. 1 E-ERV nicht erfüllt werden.

Zudem halten wir die im Erläuterungsbericht erwähnte Einschränkung der Möglichkeit, TLAC auch über eine Sonderzweckgesellschaft emittieren zu können, als sachlich nicht begründet. Gemäss „FSB Term Sheet“ sind die von einer Sonderzweckgesellschaft ausgegebenen TLAC Instrumente anrechenbar, wenn sie vor dem 1. Januar 2022 ausgegeben worden sind, die Mittel in gleicher oder besserer Qualität an die Bank oder Bank-Holdinggesellschaft weitergegeben werden, die Verlusttragfähigkeit sichergestellt ist und die relevanten Aufsichtsbehörden der Crisis Management Group der Ausgabe zustimmen. Entsprechend sollte dies auch unter der ERV möglich sein. Wir schlagen daher einen zusätzlichen Absatz 5 vor. Die Ausführungen im Erläuterungsbericht wären alsdann ebenfalls anzupassen.

Wir schlagen folgende Anpassungen vor:

„1 Die FINMA ~~kann~~ rechnet von nach Artikel 124a international tätigen systemrelevanten Banken vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... ausgegebene Bail-in-Bonds, welche ~~einzig~~ die Voraussetzung gemäss Artikel 126a Absatz 1 ~~Buchstaben b und c~~ nicht erfüllen, zur Erfüllung der Anforderungen gemäss Artikel 132 ~~anlassen~~.“

2 Bis zum 1. Januar 2022 können aus einer ausländischen Sonderzweckgesellschaft neu ausgegebene Bail-in-Bonds für die Dauer ihrer Laufzeit angerechnet werden. Diese Frist kann durch die FINMA verlängert werden, jedoch nur so lange, bis die Ausgabe aus einer Schweizer Gesellschaft verrechnungssteuerfrei möglich ist.“

Anhang 9: Zuschläge

Wir verweisen auf unsere Anmerkungen zu Art. 129.

B) Bankenverordnung (BankV)

Art. 60 Abs. 3 / Art. 69 Abs. 3:

Art. 9 Abs. 2 lit. d BankG sieht lediglich eine Notfallplanung vor – nicht deren vollständige Umsetzung. Die Umsetzung ist lediglich soweit erforderlich, als dies für die ununterbrochene Weiterführung der systemrelevanten Funktionen notwendig ist. Etwas anderes war auch nicht Gegenstand der Empfehlungen der Expertengruppe Brunetti (vgl. S. 37 des Anhangs 4 des Schlussberichts). Art. 60 Abs. 3 BankV ist wieder entsprechend zu ergänzen.

Wir schlagen folgende Änderung vor:

„3 Der Schweizer Notfallplan ist durch nicht nach Artikel 124a ERV international tätige systemrelevante Banken innert drei Jahren nach der Feststellung ihrer System-

relevanz durch die SNB ~~umzusetzen~~ zu erstellen. Die FINMA kann diese Frist in begründeten Fällen erstrecken. Massnahmen des Notfallplans sind vorbereitend umzusetzen, soweit dies für die ununterbrochene Weiterführung der systemrelevanten Funktionen notwendig ist.“

Art. 69 Abs. 3:

Nach Art. 9 Abs. 2 lit. d BankG haben die systemrelevanten Finanzgruppen oder Banken einen Notfallplan zu erstellen, welcher im Fall drohender Insolvenz umgehend umgesetzt werden kann und welcher die Weiterführung ihrer systemrelevanten Funktionen gewährleistet. Der Notfallplan selbst ist nicht bereits "umzusetzen", sondern es ist ein Plan vorzulegen, der bei drohender Insolvenz umgehend umgesetzt werden kann. Das Parlament hat die ursprüngliche Fassung des Bundesrates in diesem Punkt präzisiert. Dies ist in Art. 60 BankV weiter detailliert worden.

Die neu vorgeschlagene Formulierung in Art. 60 Abs. 3 und Art. 69 Abs. 3 geht über die bisherige Formulierung und den klaren Wortlaut und gesetzgeberischen Willen hinaus, wenn sie die "Umsetzung" des Notfallplans verlangt. Hierfür besteht somit keine genügende gesetzliche Grundlage. Entsprechend ist der neue Absatz 3 in beiden Vorschriften anzupassen. "Umsetzen" ist durch "erstellen" zu ersetzen, die Frage des Nachweises ist bereits in Art. 60 Absatz 2 geregelt.

Wir schlagen folgende Formulierung vor:

„3 Die nach Artikel 124a ERV international tätigen systemrelevanten Banken müssen die Massnahmen des Schweizer Notfallplans nach Artikel 60 Absatz 3 bis zum 31. Dezember 2019 ~~umsetzen~~ vorbereitend umsetzen, soweit dies für die ununterbrochene Weiterführung systemrelevanter Funktionen notwendig ist. Die FINMA kann diese Frist in begründeten Fällen erstrecken.“

Art. 61 Abs. 2 BankV

Die Anforderung von Art. 61 Abs. 2 entbehrt unseres Erachtens einer genügenden gesetzlichen Grundlage: Gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. d BankG erstreckt sich der Notfallplan auf die systemrelevanten Funktionen. Dessen Funktionstüchtigkeit muss die Bank nach Art. 10 Abs. 2 BankG nachweisen. Die globale Abwicklungsfähigkeit ist demgegenüber kein gesetzliches Erfordernis. Vielmehr legt das Gesetz im Sinne eines Anreizsystems fest, dass bei Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit ("Sanier- und Liquidierbarkeit der Bank im In- und Ausland") ein Anspruch auf Rabatt auf den Kapitalanforderungen besteht (Art. 10 Abs. 3 BankG). Die Notfallplanung kann deshalb nicht mit der globalen Abwicklungsfähigkeit verknüpft und damit deren Anwendungsbereich über das Gesetz hinaus ausgedehnt werden. Dabei ist zu beachten, dass mit der vorgeschlagenen Formulierung auch der gesetzliche Anspruch auf Rabatt auf indirektem Weg ausgeschaltet würde, weil es für die Notfallplanung keinen Rabatt gibt (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 133).

Wir schlagen folgende Anpassung vor:

~~„2 Die globale Abwicklungsfähigkeit bildet Teil der Prüfung des Schweizer Notfallplans, soweit sie für dessen Umsetzung massgebend ist.“~~

III. Erläuterungsbericht zu Änderungen der ERV und BankV

Ziffer 1.2.1 (S. 4): Rekalibrierung TBTF

Der Erläuterungsbericht führt unter Ziffer 1.2.1 aus, dass die Festlegung von Gone-Concern-Anforderungen für systemrelevante Banken, die nicht international tätig sind, nachgelagert erfolgt. Dieses zweistufige Vorgehen vermag aus folgenden Gründen nicht zu befriedigen:

Die Gone-Concern-Anforderungen erfordern viel zusätzliches Kapital in Form von Bail-in-Instrumenten, welches die betroffenen Banken am Markt beschaffen müssen. Leider ist die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) in diesem Punkt unvollständig und behandelt die Frage nicht, mit welchem Volumen der Markt konfrontiert wird und wie der Markt dies absorbieren kann. Beispielsweise suggerieren die Ausführungen in Abschnitt 4.2.4 der Regulierungsfolgenabschätzung, dass für zu emittierende TLAC-fähige Instrumente eine ausreichende Nachfrage durch institutionelle Investoren bestehe. Ausser dem Hinweis auf das gegenwärtige Tiefzinsumfeld fehlt dafür allerdings eine überzeugende Argumentation bzw. Quantifizierung.

Sowohl im Erläuterungsbericht als auch in der RFA wird zudem nur darauf eingegangen, dass die drei weiteren systemrelevanten Banken bereits über genügend Going-Concern-Kapital verfügen, es finden sich jedoch keine Analysen zu den zusätzlich nachgelagerten Gone-Concern-Anforderungen.

Zudem kann eine nachgelagerte Festlegung der Gone-Concern-Anforderungen für systemrelevante Banken, die nicht international tätig sind, auch aus Sicht der Wettbewerbsneutralität nachteilig sein, falls von einer zunehmenden Marktsättigung auszugehen ist.

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



Markus Staub