

## 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**

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

[regulierung@gs-efd.admin.ch](mailto:regulierung@gs-efd.admin.ch)

Stellungnahme\_TBTF\_VO\_def\_Vers\_EFD.docx

Datum  
Kontaktperson  
Direktwahl  
E-Mail

16. Januar 2012

Hanspeter Hess

## **Anhörung zur Änderung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung (TBTF)**

Sehr geehrter Herr Roth, sehr geehrte Damen und Herren

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

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

#### **1. Anrechenbarkeit von Wandlungskapital**

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

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

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

### **a) Falsche Kalibrierung**

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

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

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

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

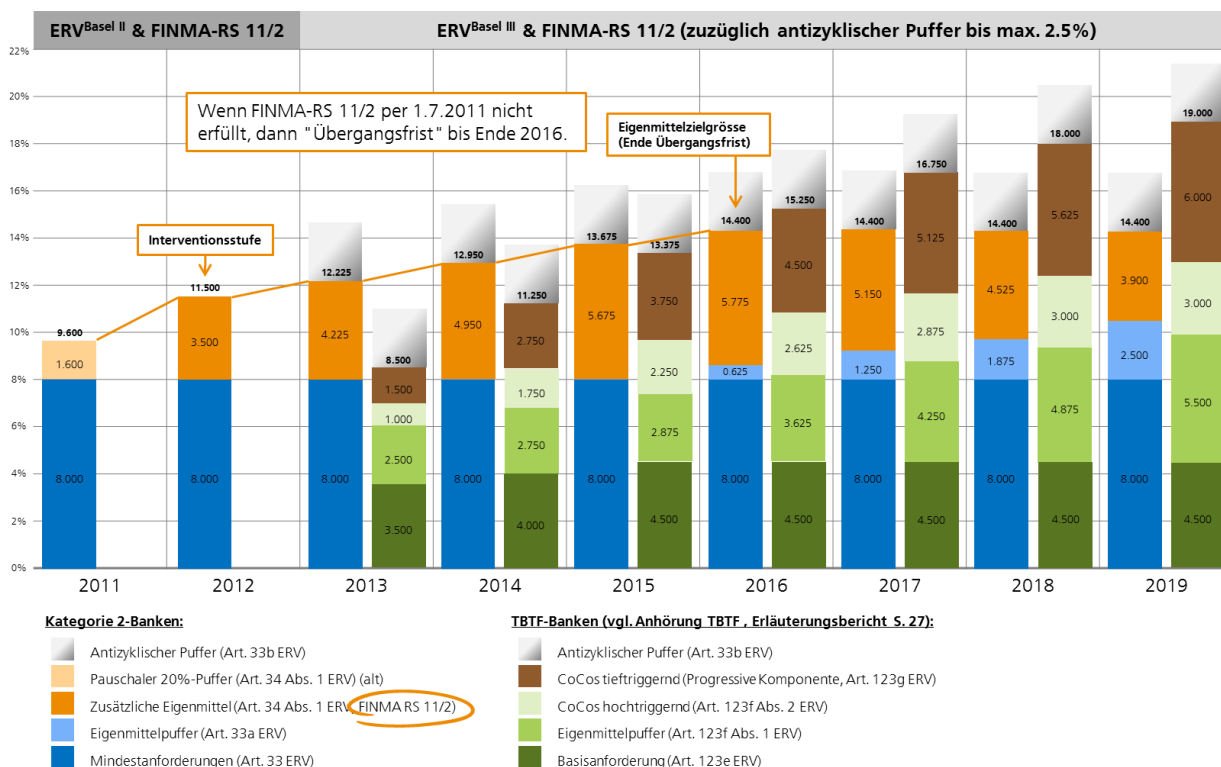
---

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

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

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

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



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

## **b) Fehlende Gesamtkonzeption**

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

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

## **3. Leverage Ratio**

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

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

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

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

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

#### **4. Weitere Hinweise**

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

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

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

#### **B. Verordnung über die Banken und Sparkassen**

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

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

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'H' followed by a long, sweeping horizontal line that extends to the right.

Hanspeter Hess  
Direktor

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'T' followed by several loops and a long horizontal stroke.

Dr. Thomas Hodel  
Vizedirektor