

## 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 [m.corti@vskb.ch](mailto:m.corti@vskb.ch)

### **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.

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

## 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.

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

## 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.

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

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.**

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

#### 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