

Geschäftsstelle

Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel

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



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

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

Datum 15. Februar 2016
Kontaktperson Jacopo Buss
Direktwahl 061 206 66 26
E-Mail j.buss@vskb.ch

Stellungnahme der Kantonalbanken zu den Änderungen der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankenverordnung (BankV) / Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung

Sehr geehrter Herr Roth
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. Dezember 2015 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) seinen Entwurf zur Revision der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung samt Erläuterungsbericht und Regulierungsfolgenabschätzung veröffentlicht und interessierte Kreise zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die gewissenhafte Erarbeitung des Revisionsentwurfs (im Folgenden „Entwurf“ bzw. „E-ERV“) und die Gelegenheit, uns einbringen zu können.

Wir begrüssen die Rekalibrierung des Too-big-to-fail-Regimes, die Umsetzung der Empfehlungen der Expertengruppe Brunetti¹ (Brunetti-Bericht) bzw. des Evaluationsberichts des Bundesrates² (TBTF-Bericht) sowie die Umsetzung der Forderungen der Motion „Konkrete Eigenmittelanforderungen für nichtsystemrelevante Banken in einer gesonderten Verordnung oder über eine zeitnahe Revision der Eigenmittelverordnung“. Gerne legen wir nachgehend unsere Einschätzungen dar und zeigen auf, wo aus unserer Sicht noch Handlungs- resp. Anpassungsbedarf besteht.

¹ Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1. Dezember 2014.

² Evaluationsbericht des Bundesrates „Too big to fail“ vom 18. Februar 2015.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Neuerungen enthalten die nachfolgenden Punkte, die von den Kantonalbanken seit längerer Zeit gefordert und deshalb ausdrücklich begrüsst werden:

- Die Kapitalanforderungen sämtlicher Bankenkategorien werden auf Verordnungsebene und nicht in verschiedenen Erlassen bzw. bei gewissen Banken über ein Rundschreiben der FINMA geregelt. Damit entsteht mehr Rechtssicherheit.
- Es erfolgt eine bessere und stärkere Differenzierung der Kapitalanforderungen zwischen den global systemrelevanten Banken (G-SIB) und den national systemrelevanten Banken (D-SIB). Insbesondere begrüssen wir die folgerichtige Beschränkung des TLAC-Konzepts auf G-SIB.
- Die Problematik, wonach das Überschreiten der Kapitalanforderungen auf Stufe Gruppe über Erleichterungen zu inakzeptabel tiefen Anforderungen beim systemrelevanten Schweizer Einzelinstitut führt, wird durch eine Anpassung von Art. 125 E-ERV (u. a. über mehr Transparenz) gelöst. Damit wird die Systemstabilität gestärkt und die Wettbewerbsneutralität der Regulierung im Inland unterstützt.

Neben diesen erfreulichen Änderungen gibt es die nachfolgenden Punkte, die die Kantonalbanken kritisieren:

- Wir beanstanden, dass unter dem TBTF-Begriff eine folgenreiche Anpassung des Eigenmittelpuffers auch für Banken der Kategorien 2-4 vorgenommen wird: Dies entspricht einer Verschärfung und stimmt darüber hinaus konzeptionell nicht mit den Basler Vorgaben überein. Dazu besteht schlicht keine Notwendigkeit: Weder wurde eine solche Anpassung im Brunetti-Bericht stipuliert, noch besteht sonst ein sachlich begründeter Anlass für diesen Schritt. Entsprechend fehlen auch im Erläuterungsbericht jegliche Gründe für diese Verschärfung.
- Die unveränderte, vor allem grössenorientierte Systematik zur Kategorisierung der Banken erfüllt die vom Basler Ausschuss gesetzten Ziele nicht, weil sie die Kriterien „Komplexität“ und „Internationalität“ einer Bank nicht abbildet. Die Differenzierung sollte dahingehend überarbeitet werden, dass sie die wichtigen Kriterien „Komplexität“ und „Internationalität“ angemessen berücksichtigt und sich somit auch für weitere aufsichtsrechtliche oder andere regulatorische Zwecke eignet.
- Statt über die Verordnung mit klaren Regeln und Kriterien Rechtssicherheit für die Banken zu schaffen, erhält die FINMA zu viel Kompetenz, im Rahmen derer sie die Bestimmungen der ERV praktisch wieder aushebeln kann.
- Zwar wird mit einer Anhebung des Verhältnisses zwischen den Anforderungen bezüglich Leverage Ratio und risikogewichteter Kapitalquote von 24% auf 35% der Diskrepanz zwischen bankspezifischen, internen Berechnungsmodellen und Standard-Verfahren indirekt stärker Rechnung getragen, doch wird die eigentliche Problematik der Unterschiede bei den Risikogewichten einzelner Positionen dadurch nicht ausgeräumt.

A GENERELLE BEMERKUNGEN

Seit Erarbeitung der bestehenden Eigenmittelvorgaben hat der VSKB verschiedene Kernaspekte des Eigenmittelregimes kritisiert, darunter

- die Festlegung der Eigenmittelanforderungen für Banken der Kategorien 2 bis 5 auf Stufe Rundschreiben (anstatt auf Stufe Verordnung),
- die problematischen Erleichterungen auf Stufe Einzelinstitute für Grossbanken,
- die tiefen Risikogewichte in institutsspezifischen Modellansätzen.

Wir begrüssen die nun vorliegenden Neuerungen insbesondere in Bezug auf die Regelung der Eigenmittelanforderungen für alle Bankkategorien auf Stufe Verordnung, die indirekte Korrektur der tiefen Risikogewichte der Modellansätze durch die Anhebung des Verhältnisses zwischen den Anforderungen bezüglich Leverage Ratio und risikogewichteter Kapitalquote von 24% auf 35% sowie die Beschränkung der Erleichterungen in Art. 125 E-ERV und die dazugehörigen Transparenzanforderungen.

1. Die bestehende Kategorisierung der Banken ermöglicht nur eine ungenügende Differenzierung

Die Kantonalbanken begrüssen die Regelung der Kapitalanforderungen auf Stufe Verordnung für alle Banken, hinterfragen jedoch die Systematik und Kriterien der Kategorisierung der Banken zur Differenzierung der Eigenmittelanforderungen. So hat der Basler Ausschuss wiederholt darauf hingewiesen, dass bei der Beurteilung der Systemrelevanz von Banken nicht nur die **Grösse**, sondern auch die **Internationalität**, die **Komplexität**, die **Verflechtung** mit anderen Finanzintermediären und die **Substituierbarkeit** ausschlaggebende Kriterien sind. Auch stellt der Basler Ausschuss in seinem Papier „Global systemrelevante Banken: Bewertungsmethodik und Anforderungen an die zusätzliche Verlustabsorptionsfähigkeit“ bereits im November 2011 einen indikatorbasierten Messansatz vor, der diese Kriterien allesamt berücksichtigt. Die aktuelle Schweizer Bankenkategorisierung beschränkt sich jedoch hauptsächlich auf die Grösse der Institute und ignoriert die Unterschiede in den Geschäftsmodellen und den damit verbundenen Risikogehalt weitgehend. So muss etwa für die Berechnung der Zuschläge gemäss Anhang 9 E-ERV der mit verschiedenen Annahmen verbundene Marktanteil miteinbezogen werden.

Da die Regelung der Banken-Kategorisierung in der BankV und nicht in der ERV erfolgt, ist davon auszugehen, dass die Kategorisierung nicht nur der Regelung von Kapitalanforderungen, sondern auch noch anderen Zwecken dienen soll, was grundsätzlich sinnvoll ist. Umso wichtiger ist es aber, dass die Kategorisierung angemessen ausgestaltet ist und alle relevanten Kriterien angemessen abbildet. Die aktuelle Kategorisierung ist zu einseitig und vernachlässigt wichtige Aspekte, was in der Anwendung des Proportionalitätsprinzips – z.B. durch die FINMA – zu unsachgemässen Resultaten führt. So können etwa bei der künftigen Offenlegung (vgl. FINMA-RS 16/1 "Offenlegung - Banken") Banken der vierten und fünften Kategorie noch teilweise von Erleichterungen in der Umsetzung der Anforderungen profitieren, während

eine mittelgrosse Retailbank der dritten Kategorie zumeist das gesamte Regulierungspaket umsetzen muss.

Die Untergrenze der heutigen Parameter für die dritte Kategorie ist im Verhältnis zur zweiten Kategorie aber derart tief resp. auf Bilanzgrössen beschränkt, dass sehr wahrscheinlich alle mittelgrossen inländischen Retailbanken in die dritte Kategorie eingereiht werden. Diese müssen in der Folge die volle Umsetzung der Basler Vorschriften vollziehen, wodurch das Kosten/Nutzen-Verhältnis völlig aus dem Rahmen fällt, ohne dass der Finanzplatz stabiler würde. Die gewünschte differenzierte Wirkung einer Regulierung, welche der Vielfalt und Diversität auf dem Schweizer Bankenplatz Rechnung trägt und diese bewahren soll, wird so kaum erreicht.

Die Kantonalbanken fordern eine Neuausrichtung der Bankenkategorisierung. Diese muss inskünftig die Internationalität und Komplexität der Bankinstitute in geeigneter Weise als Kriterien einbeziehen (z.B. mit Kenngrössen wie dem Verhältnis von Kommissions- und Handelsgeschäft zum Zinsgeschäft und dem Verhältnis Inland-/Ausland-Geschäft). Die Kantonalbanken sind gerne bereit, sich im Hinblick auf die fällige Neuausrichtung der Bankenkategorisierung geeignete Überlegungen zu machen und sich konstruktiv einzubringen.

Das Problem der tiefen Parameter der dritten Kategorie akzentuiert sich angesichts der neuen Liquiditätsanforderungen, welche eine Bilanzvergrösserung der Banken mit sich bringen. Da die Schwellenwerte bereits im Jahre 2011 (vor den Liquiditätsanforderungen) definiert worden sind, ist insbesondere eine Überarbeitung der Schwellenwerte für die Bilanzsumme angezeigt.

2. Zusätzliche verlustabsorbierende Mittel nur für G-SIB

Die Kantonalbanken begrüssen grundsätzlich die Übernahme des TLAC-Konzepts mit Blick auf die internationalen Grossbanken (G-SIB). Aus sachlogischen Gründen müssen entsprechende Anforderungen auf die global agierenden Grossbanken beschränkt bleiben. Denn TLAC soll seinem Zweck nach gerade bei Banken mit komplexen Strukturen und internationalen Verflechtungen die allfällige Sanierung oder geordnete Abwicklung erleichtern. Die Kantonalbanken sehen keinen Grund und keine Notwendigkeit, dieses Konzept auch auf kleinere, national orientierte Banken mit einfacheren Strukturen anzuwenden.

Wir begrüssen die vorgesehene Differenzierung zwischen global systemrelevanten Banken (G-SIB), die durch das Financial Stability Board festgelegt werden, und national systemrelevanten Banken (D-SIB), welche von der SNB bestimmt werden. Zu kritisieren ist jedoch, dass die FINMA die vorgenannte Regelung übersteuern kann, indem sie weitere Banken als „international tätige Banken“ klassifizieren und zum Halten von Gone-Concern-Kapital verpflichten kann (siehe Art. 124a E-ERV). Eine solche generelle Kompetenz der FINMA ist abzulehnen. Die FINMA soll nur dann tätig werden können, wenn im Rahmen der periodischen TBTF-Evaluationen ein ausgewiesener Handlungsbedarf festgestellt wird und ein entsprechender Auftrag des Bundesrats vorliegt.

Die Differenzierung von G-SIB und D-SIB bezüglich Gone-Concern-Kapital ist richtig und zu begrüssen. Abzulehnen ist hingegen die Kompetenz der FINMA, weitere Banken zum Halten von Gone-Concern-Kapital zu verpflichten, ohne dass ein entsprechender Handlungsbedarf ausgewiesen und ein Auftrag des Bundesrates vorliegt.

3. Unterschiede zwischen Berechnungsansätzen bestehen weiter

Für die Berechnung der Eigenmittel-Erfordernisse sind die risikogewichteten Aktiven (RWA) und damit einhergehend die von einer Bank angewendete Berechnungsmethode entscheidend. In der Praxis führen schlecht kalibrierte IRB-Modelle zu exzessiv niedrigen Risikogewichten, unter anderem auch im Vergleich zum Standardansatz. Dadurch wird der Wettbewerb zwischen den Banken verzerrt und die Aussagekraft und Relevanz der risikogewichteten Kapitalquote unterminiert. Schlecht oder gar falsch kalibrierte Modelle bei TBTF-Banken mit systematisch zu tiefen RWA-Berechnungen können in der Folge auch die Finanzplatzstabilität beeinträchtigen. Dieses Problem wird mit der im Entwurf vorgesehenen Anhebung des Verhältnisses zwischen den Anforderungen bezüglich Leverage Ratio und risikogewichteter Kapitalquote von 24% auf 35% indirekt ein wenig entschärft, was zu begrüssen ist. Das eigentliche Problem wird dadurch aber noch ungenügend gelöst.

Die (aufgrund der höheren Leverage-Ratio-Anforderungen) höheren Eigenmittel können für die Absicherung von riskanteren Anlagen verwendet werden, was zu einer Erhöhung der RWA führt, bis schliesslich ein Verhältnis der RWA zur Bilanzsumme von 35% erreicht wird. Ein fehlkalibriertes IRB-Modell kann somit die Wirkung einer höheren Leverage Ratio aushebeln und das Eingehen exzessiver Risiken immer noch fördern. Sowohl der Brunetti-Bericht als auch der TBTF-Bericht weisen klar auf die Problematik hin und formulieren entsprechende Empfehlungen.

Wir fordern, dass bei internen Modellen wirksame Massnahmen ergriffen werden, um eine Fehlkalibrierung resp. unverhältnismässig tiefe Risikogewichte zu begrenzen und dass über diese Massnahmen sowie ihre Wirksamkeit angemessene Transparenz geschaffen wird.

B SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN

Art. 43 E-ERV Eigenmittelpuffer

Aus den neuen TBTF-Anforderungen ergeben sich überraschenderweise negative Auswirkungen auf nicht-systemrelevante Banken. Die damit verbundenen erhöhten Eigenmittelanforderungen erachten wir als unnötig und mit Blick auf Basel III unsachgemäss. Auch der Erläuterungsbericht nennt keine stichhaltigen Gründe dafür.

- Nach Art. 43 bzw. Anhang 8 E-ERV soll der Eigenmittelpuffer nicht mehr wie bis anhin 2.5% betragen. Er ergibt sich neu aus der Differenz zwischen den 8% Mindesteigenmittel und den Vorgaben zur Höhe der Gesamteigenmittelquote gemäss Anhang 8 E-

ERV. Mit Ausnahme der Kategorie-5-Banken ergibt sich nach Art. 43 E-ERV für nicht-systemrelevante Banken neu ein Eigenmittelpuffer, der deutlich über den heutigen 2.5% zu liegen kommt (Kategorie-4-Bank = 3.2%; Kategorie-3-Bank = 4%). Mit dieser neuen Systematik werden die Anforderungen bezüglich der Kapitalqualität verschärft. Problematisch ist diese Neuerung auch deshalb, weil damit vom bisherigen Ziel, die Eigenmittelverordnung in ihrer Systematik in Einklang mit den Basler Vorgaben zu halten und höhere Schweizer Anforderungen im Sinne von Art. 45 E-ERV als zusätzliche Eigenmittel zu halten, abgewichen wird.

- Im FINMA-RS 11/2 „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken“ wurde bis anhin jeweils eine Eigenmittelzielgrösse (z. B. Kategorie-3-Bank = 12%) festgelegt, wobei Möglichkeiten für eine Unterschreitung explizit eingeräumt wurden. Im vorliegenden Entwurf wird neu eine Gesamteigenmittelquote (Mindesteigenmittel + Eigenmittelpuffer) vorgegeben, für die keine Unterschreitungsmöglichkeiten mehr eingeräumt werden. Hinzu kommt, dass Banken nach Art. 45 E-ERV darüber hinaus von der FINMA noch zu zusätzlichen Anforderungen verpflichtet werden können.

Gerne verweisen wir im Zusammenhang mit Art. 43 E-ERV auch auf unsere untenstehenden Bemerkungen zu Art. 130 E-ERV betreffend die Ungleichbehandlung zwischen nicht-systemrelevanten Banken und systemrelevanten Instituten.

Die Kantonalbanken kritisieren, dass im Zuge der TBTF-Diskussion eine Verschärfung der Kapitalanforderungen für nicht-systemrelevante Banken der Kategorien 3-4 stattfindet, ohne dass ein entsprechender Bedarf ausgewiesen noch irgendwelche stichhaltigen Gründe genannt werden. Kritisch zu beurteilen sind zudem die sich daraus ergebenden konzeptionellen Abweichungen gegenüber den Basler Vorgaben. Die bisherige Systematik des Eigenmittelpuffers ist beizubehalten.

Art. 44a E-ERV Erweiterter antizyklischer Puffer

Der in Art. 44a E-ERV verwendete Begriff „Auslandengagement“ wird nicht angemessen definiert und ist zu unpräzise. Im Erläuterungsbericht (S. 14) wird zudem erwähnt, dass übermässiges Kreditwachstum im privaten Nichtbankensektor im Ausland in den antizyklischen Kapitalpuffer einbezogen werden soll. Dabei bleibt unklar, was unter „übermässigem Kreditwachstum“ genau zu verstehen ist. Im Interesse einer praktikablen und einheitlichen Umsetzung und der Rechts- und Planungssicherheit müssen die entsprechenden Begriffe geklärt bzw. präzisiert werden.

Im Zusammenhang mit den antizyklischen Puffern bleibt ferner unklar, ob diese im Going-Concern-Teil der Leverage Ratio enthalten sind. Dies wird weder in Art. 129 E-ERV ausgeführt, noch wird im Erläuterungsbericht auf die Asymmetrie zwischen Leverage Ratio und risikogewichteter Kapitaladäquanz eingegangen.

Wir fordern die Präzisierung des Begriffs „Auslandengagement“ und den Ausschluss von Banken und öffentlichem Sektor bei der Schwelle von 25 Mrd. bzw. die Einschränkung auf Forderungen gegenüber dem privaten Nichtbankensektor.

Art. 45 E-ERV Zusätzliche Eigenmittel

Ohne ersichtlichen Grund wurde die Kompetenz der FINMA in Art. 45 E-ERV in problematischer Weise ausgeweitet. Die FINMA hat demnach die Möglichkeit, Banken zur Haltung zusätzlicher Eigenmittel zu verpflichten. Hinzu kommt, dass keine klaren und transparenten Kriterien ersichtlich sind, auf deren Grundlage die FINMA entsprechende Beschlüsse fassen würde. Insgesamt wird dadurch die Rechts- und Planungssicherheit für die Banken deutlich verschlechtert.

Die erweiterte Kompetenz der FINMA, Banken zu weiterführenden Eigenmitteln zu verpflichten, wird abgelehnt. Die FINMA soll wie bisher nur „unter besonderen Umständen im Einzelfall“ zusätzliche Eigenmittel anordnen können. Art. 45 E-ERV ist entsprechend anzupassen.

Art. 124a E-ERV International tätige und nicht international tätige systemrelevante Banken

Wie bereits in den generellen Bemerkungen im Zusammenhang mit den zusätzlichen risikobesetzenden Mitteln erläutert, erachten wir die in Absatz 2 beschriebene Kompetenz der FINMA als äusserst problematisch.

Art. 124a Absatz 2 E-ERV ist ersatzlos zu streichen.

Art. 125 E-ERV Erleichterungen

Entgegen der Haltung der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg), begrüßen die Kantonalbanken ausdrücklich die Umformulierung von Art. 125 E-ERV. Wir gehen davon aus, dass mit der Aufhebung der Erleichterungen für systemrelevante Einzelinstitute der für die Schweiz relevanteste Unternehmensteil künftig gut und nicht nur knapp kapitalisiert sein wird. Darüber hinaus wird das Vertrauen in die Wirksamkeit der geltenden Kapitalanforderungen gestärkt, indem sinnvolle Transparenzvorgaben zu den Erleichterungen gemacht werden. Diese Transparenzanforderungen gemäss Art. 125 Abs. 4 E-ERV erhöhen die Marktdisziplin und entsprechen einer der drei Säulen von Basel III zur Stärkung der Systemstabilität. Damit folgt der Bundesrat den Empfehlungen des TBTF-Berichts, der im Zusammenhang mit unterschiedlichen individuellen Kapitalanforderungen höhere Transparenzanforderungen als sinnvoll anerkennt.

Art. 125 E-ERV ist unbedingt in dieser Form beizubehalten und zu realisieren.

Art. 130 E-ERV Mindesteigenmittel und Eigenmittelpuffer

Wie bereits in den Bemerkungen zu Art. 43 E-ERV erwähnt, schafft der aktuelle Entwurf mit Art. 43 Abs. 1-3 und Art. 130 E-ERV eine Ungleichbehandlung zwischen nicht-systemrelevanten Banken und systemrelevanten Banken betreffend die Einhaltung des Eigenmittelpuffers:

- Bei **nicht-systemrelevanten Banken** ist der über die Mindestanforderungen hinausgehende Eigenmittelpuffer „dauernd“ (Art. 43 Abs. 1-3 E-ERV) einzuhalten. Eine Unterschreitung stellt nur dann keine Verletzung dar, wenn sie aufgrund „**besonderer nicht planbarer Umstände wie einer Krise des internationalen oder des schweizerischen Finanzsystems**“ (Art. 43 Abs. 1-3 E-ERV) erfolgt.
- Bei **systemrelevanten Banken** ist der Eigenmittelpuffer nur „**in der Regel**“ dauernd zu erfüllen (Art. 130 Abs. 3 E-ERV). Es wird explizit festgehalten, dass er **bei Verlusten der Bank vorübergehend unterschritten werden kann** (Art. 130 E-ERV). Eine Einschränkung für die möglichen Ursachen der Verluste resp. der Unterschreitung wie im Falle von Art. 43 E-ERV besteht nicht.

Die Bestimmungen für systemrelevante und nichtsystemrelevante Banken betreffend Eigenmittelpuffer müssen angeglichen werden, um eine weder begründete noch sachgemässe Benachteiligung von nichtsystemrelevanten Banken zu vermeiden. Die Kantonalbanken fordern die Anpassung von Art. 43 E-ERV analog Art. 130 E-ERV.

Vielen Dank für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor



Dr. Adrian Steiner
Leiter Public Affairs