

12.061

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über die Genehmigung
der Änderungen der Bankenverordnung und
der Eigenmittelverordnung (*too big to fail*)**

vom 1. Juni 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Juni 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Vorlage erfolgt in Umsetzung von Ziffer III der 30. September 2011 beschlossenen Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail), wonach der Bundesrat die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 Bankengesetz der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten hat.

Die zur Genehmigung vorzulegenden Änderungen der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung betreffen vorab die Eigenmittel, welche bei systemrelevanten Banken eine höhere Verlusttragfähigkeit als bei den übrigen Banken gewährleisten müssen. Die parallel zu den nach Basel III geforderten Eigenmitteln zusätzlich einzuhaltenden Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken müssen im Fall drohender Insolvenz wesentlich zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen beitragen. Sie sollen den systemrelevanten Banken auch Anreize setzen, den Grad ihrer Systemrelevanz zu begrenzen sowie ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland zu verbessern. Schliesslich sollen sie sowohl nach den risikogewichteten wie auch nach den nicht risikogewichteten Aktiven bemessen werden.

Die Änderung der Bankenverordnung regelt die Kriterien für den Nachweis, mit dem die systemrelevante Bank darzulegen hat, dass sie die besonderen Anforderungen an die Notfallplanung erfüllt und dass im Fall drohender Insolvenz die systemrelevanten Funktionen weitergeführt werden können. Geregelt werden in der Bankenverordnung schliesslich auch die möglichen Massnahmen der FINMA im Falle eines fehlenden Nachweises.

Die Verordnungsänderungen wurden zwischen März und Mai 2012 den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben zur Konsultation vorgelegt. Den Anliegen der Kommissionen wurde Rechnung getragen, wo immer dies unter Wahrung von Sinn und Zweck des Gesetzes möglich war.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6670
1 Ausgangslage	6672
1.1 Änderung des Bankengesetzes vom 30. September 2011 mit Genehmigungsvorbehalt	6672
1.2 Gegenstand der zu genehmigenden Regelung	6672
2 Umsetzung von Art. 10 Abs. 4 BankG	6673
2.1 Allgemeines	6673
2.2 Anhörung	6673
2.3 Konsultation der WAK	6674
2.3.1 WAK Nationalrat	6674
2.3.2 WAK Ständerat	6676
3 Erläuterungen	6676
3.1 Umsetzung von Art. 10 Abs. 4 Bst. a BankG	6676
3.2 Umsetzung von 10 Abs. 4 Bst. b BankG	6677
3.3 Umsetzung von Art. 10 Abs. 4 Bst. c	6677
4 Legislaturplanung	6677
5 Auswirkungen	6678
6 Rechtliche Grundlagen	6678
 Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderungen der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung (too big to fail) (Entwurf)	 6679
Verordnung über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung, BankV) (Entwurf)	6681
Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung, ERV) (Entwurf)	6687

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Änderung des Bankengesetzes vom 30. September 2011 mit Genehmigungsvorbehalt

Die Bundesversammlung hat am 30. September 2011 eine Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; *too big to fail*) verabschiedet¹. Der Bundesrat hat die Änderung auf den 1. März 2012 in Kraft gesetzt. Die Gesetzesänderung sieht in der Übergangsbestimmung Ziffer III vor:

«Die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 ist der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.»

1.2 Gegenstand der zu genehmigenden Regelung

Der Regelungsinhalt der zu genehmigenden Bestimmungen ergibt sich nach der zitierten Übergangsbestimmung aus Artikel 10 Absatz 4 des geänderten Bankengesetzes (BankG). Dieser lautet wie folgt:

«Der Bundesrat regelt nach Anhörung der Nationalbank und der FINMA:

- a. die besonderen Anforderungen nach Artikel 9 Absatz 2;*
- b. die Kriterien zur Beurteilung des Nachweises nach Absatz 2;*
- c. die Massnahmen, welche die FINMA anordnen kann, wenn der Nachweis nach Absatz 2 nicht erbracht wird.»*

Mit Beschluss vom 1. Juni 2012 hat der Bundesrat diese Vorgaben an die systemrelevanten Banken umgesetzt:

- durch eine Änderung der Bankenverordnung vom 17. Mai 1972² (BankV);
- durch einen in die Totalrevision der Eigenmittelverordnung vom 29. September 2006³ (ERV) aufgenommenen 5. Titel «Bestimmungen für systemrelevante Banken», wobei die Artikel 126 und 127 (betreffend das Wandlungskapital) nicht der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen, da sie nicht von Artikel 10 Absatz 4 BankG erfasst werden.

¹ AS 2012 811

² SR 952.02

³ SR 952.03

2

Umsetzung von Art. 10 Abs. 4 BankG

2.1

Allgemeines

Nach Artikel 10 Absatz 4 BankG hat der Bundesrat in verschiedenen Bereichen Regeln zu erlassen:

- Buchstabe a spricht die besonderen Anforderungen nach Artikel 9 Absatz 2 BankG an, betrifft also die Eigenmittel der Bank. Diese müssen bei systemrelevanten Banken eine höhere Verlusttragfähigkeit als bei den übrigen Banken gewährleisten. Im Weiteren müssen sie im Fall drohender Insolvenz wesentlich zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen beitragen. Die besonderen Anforderungen an die Eigenmittel sollen den systemrelevanten Banken auch Anreize setzen, den Grad ihrer Systemrelevanz zu begrenzen sowie ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland zu verbessern. Schliesslich sollen sie an den risikogewichteten, aber auch an den nicht risikogewichteten Aktiven bemessen werden.
- Buchstabe b beschlägt die Kriterien für den Nachweis, mit dem die systemrelevante Bank darzulegen hat, dass sie die besonderen Anforderungen an die Notfallplanung (Art. 9 Abs. 2 Bst. d) erfüllt und im Fall drohender Insolvenz die systemrelevanten Funktionen weitergeführt werden können.
- Buchstabe c schliesslich verlangt ausführende Bestimmungen des Bundesrates zu den möglichen Massnahmen der FINMA im Falle eines fehlenden Nachweises.

Die entsprechenden Änderungen wurden unter Einbezug der FINMA und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ausgearbeitet. In der Folge wurde eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Die Grossbanken wurden zudem nach erfolgter Anhörung nochmals gesondert einbezogen.

2.2

Anhörung

In der Anhörung zu den Verordnungsänderungen für systemrelevante Banken äusserten sich namentlich die SNB und das Centre Patronal positiv. Die Schweizerische Bankiervereinigung, die UBS, der Schweizerische Gewerbeverband und die SVP kritisierten hingegen, die Verordnungsentwürfe gingen teilweise über den vom Parlament gesteckten Rahmen hinaus. Im Zentrum stand dabei einerseits die Notfallplanung, wo sinngemäss geltend gemacht wurde, die Banken müssten den Notfall nur planen, nicht aber auch schon umsetzen. Andererseits wurde auch eine Neukalibrierung der Höchstverschuldungsquote (*Leverage Ratio*) verlangt, wobei auf die richtig gestellten Ausgangswerte bei der seinerzeitigen Kalibrierung durch die «Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen»⁴ abzustellen sei.

Die nun vorliegenden Verordnungsentwürfe nehmen die Kritik in der Frage der *Leverage ratio* auf. Gestützt auf bei den Grossbanken neu erhobenes Zahlenmaterial wurde eine neue Kalibrierung vorgenommen, die nach heutiger Berechnungsgrundlage den tatsächlichen Gegebenheiten von 2009 entspricht. Ebenfalls geändert wurde

⁴ Vgl. deren Schlussbericht vom 30. September 2010 unter www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592

der kritisierte Massnahmenkatalog bei Unterschreitung des Eigenmittelpuffers zugunsten einer allgemeineren Formulierung. Schliesslich erfolgten weitere kleinere Anpassungen in verschiedenen Bestimmungen.

2.3 Konsultation der WAK

Die zu genehmigenden Bestimmungen wurden zwischen Ende März und Ende Mai dieses Jahres den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) zur Konsultation vorgelegt.

2.3.1 WAK Nationalrat

Die WAK des Nationalrats (WAK-N) überwies dem Bundesrat in ihrer Sitzung vom 21. Mai 2012 verschiedene Anträge zur weiteren Prüfung und allfälligen Umsetzung (die Nummerierung der Artikel der ERV folgt der dieser Botschaft angehängten Totalrevision):

Art. 124 Abs. 2 ERV:

Die Bestimmungen im Zusammenhang mit den gleichen Anforderungen an systemrelevante Einzelinstitute und an die systemrelevanten Finanzgruppe sollen so formuliert werden, dass sie dem seinerzeitigen Kompromiss mit den Banken entsprechen.

Der Bundesrat hat den Absatz (ursprünglich stand er am Anfang von Art. 125) inhaltlich dem damaligen Kompromiss vollumfänglich entsprechend übernommen. Die entsprechenden Bestimmungen wurden lediglich gesetzestechnisch korrekt formuliert.

Art. 125 Abs. 4 ERV

Gemäss Antrag der WAK-N war zu prüfen, wie die den Grossbanken bislang gewährten Erleichterungen bei der zentralen Konzernfinanzierung weiterzuführen sind und welche zusätzlichen Erleichterungen gewährt werden können, wenn sich als Folge der Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut die Anforderungen auf der Stufe Finanzgruppe erhöhen.

Der Bundesrat hält hier an seiner Formulierung fest. Die FINMA wird den Grossbanken wie bisher auf individueller Basis gestützt auf Artikel 4 Absatz 3 BankG weiterhin Erleichterungen für die Konzernfinanzierung gewähren. Die bisherigen individuellen Erleichterungen dürfen aber nicht für die Zukunft generell festgeschrieben werden. Sie sind durch die FINMA vielmehr im Rahmen einer Gesamtschau zu prüfen, welche die Anforderungen an die systemrelevanten Banken mit denjenigen an die anderen Banken abstimmt. Diese Flexibilität würde mit der vorgeschlagenen Formulierung wegfallen und es bestände die reale Gefahr, dass die Grossbanken mit ihren Stammhäusern in der Schweiz insgesamt unter die Anforderungen anderer Banken zu liegen kommen.

Art. 125 Abs. 5 ERV

Gemäss Antrag der WAK-N soll eine Offenlegung von Kapitalanforderungen gemäss Artikel 10 Absatz 1 BankG nur in den Grundzügen erfolgen.

Der Bundesrat erachtet das Anliegen als teilweise berechtigt. Er trägt dem mit einer für die Banken weniger weit gehenden Formulierung Rechnung, nach welcher diese nur noch die Kapitalquote anzugeben haben, wie sie sich nach den Erleichterungen ergibt. Im Übrigen geht die Offenlegung der Banken jedoch weniger weit, als dies das Bankengesetz der FINMA erlauben würde.

Art. 126 Abs. 2 ERV

Gemäss Antrag der WAK-N soll eine flexiblere Regelung bei der Herausgabe von Wandlungskapital geprüft werden.

Der Bundesrat erachtet es weiterhin als grundsätzlich notwendig, dass die Herausgabe von Wandlungskapital auf oberster Konzernstufe erfolgt. Damit können im Krisenfall eine gleichmässige Kapitalverteilung gewährleistet und eine Behinderung durch aussenstehende Investoren vermieden werden. Im Einzelfall mag eine andere Lösung indessen angezeigt sein, weshalb der Bundesrat dem Anliegen der WAK-N folgend eine flexiblere Regelung vorsieht (neuer Bst. c).

Art. 21c Abs. 1 BankV

Die WAK-N beantragt eine flexiblere Formulierung für das Eingreifen der FINMA. Namentlich soll kein Automatismus zwischen der Wandlung des tief triggernden Wandlungskapitals und der Auslösung des Notfallplans bestehen.

Auch der Bundesrat hat nie beabsichtigt, einen Automatismus im genannten Sinn zu statuieren. Um hier im Sinne der WAK-N noch mehr Klarheit zu schaffen, wird eine «Kann»-Vorschrift eingeführt.

Art. 21c Abs. 2 BankV

Die WAK-N beantragt die Streichung von Buchstabe a, wonach eine systemrelevante Bank die Eigenmittelvorschriften nach Artikel 25 Absatz 1 BankG nicht mehr erfüllt, wenn das tief triggernde Wandlungskapital wandelt.

Der Bundesrat nimmt hier keine Streichung vor, denn es muss klar sein, wann die FINMA Schutz- und Insolvenzmassnahmen ergreifen kann. Der Zeitpunkt im Moment der Wandlung der tiefauslösenden Pflichtwandelanleihen ist sachgerecht, da hier auch das für mögliche Massnahmen notwendige Kapital freigesetzt wird.

Art. 148 ERV

Die WAK-N beantragt schliesslich eine Änderung der Übergangsregelung für die bisherigen, durch die FINMA verfügten Anforderungen an systemrelevanten Banken, indem das Eigenmittelniveau speziell geregelt werden soll.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine solche Sonderregelung, die ein einzelnes Element aus den aktuellen Anforderungen an die Banken herausnimmt, nicht zu rechtfertigen wäre. Die Grossbanken sollen in den Gesamtanforderungen nicht wegen der neuen Bestimmungen unter ihr heutiges Niveau fallen. Die alten Verfü-

gungen bilden in diesem Sinne ein Sicherheitsnetz, bis sie vollständig von den neuen Bestimmungen abgelöst werden.

2.3.2 WAK Ständerat

Die WAK des Ständerates (WAK-S) hat sich darauf beschränkt, dem Bundesrat als Anregung für die weiteren Arbeiten das Protokoll der Konsultation zuzustellen. Thematisiert wurde auch in der WAK-S die Frage des Automatismus bei der Umsetzung des Notfallplans. Zudem wurden wie schon in der WAK-N gewisse Bedenken zur Offenlegung geäußert. Beide Anliegen hat der Bundesrat aufgenommen.

Zu Bemerkungen gab auch Artikel 125 ERV mit seinen Regelungen für das Einzelinstitut und die Gruppe Anlass, ohne dass die Bestimmung aber als nicht tauglich bezeichnet worden wäre. Geäußert wurden schliesslich Bedenken im Hinblick auf die Abstufung der Anforderungen zwischen systemrelevanten Banken und Kantonalbanken. Der Bundesrat sieht in diesem Punkt keinen Änderungsbedarf an den vorgelegten Verordnungstexten. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass schon die auch für systemrelevante Banken parallel geltenden Anforderungen von Basel III dafür sorgen, dass zwischen den verschiedenen Bankenkategorien die richtigen Abstufungen bestehen.

3 Erläuterungen

3.1 Umsetzung von Art. 10 Abs. 4 Bst. a BankG

Die besonderen Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken werden in einen separaten 5. Titel in die auf den 1. Januar 2013 totalrevidierte Eigenmittelverordnung aufgenommen. Die Totalrevision wurde wegen der neuen Bestimmungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht notwendig (Basel III). Die Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken treten als Parallelregime zu den allgemeinen, für alle Banken geltenden Anforderungen hinzu. Sie betragen in der Basiskomponente 4,5 Prozent der risikogewichteten Positionen (RWA). Die Basiskomponente ist mit hartem Kernkapital (CET1) zu erfüllen. Die Pufferkomponente umfasst 8,5 Prozent der RWA. Sie ist grundsätzlich mit CET1 zu erfüllen. In Höhe von bis zu 3 Prozent der RWA kann indes auch Wandlungskapital (*Contingent Convertible Bonds*; «CoCos») unter der Voraussetzung angerechnet werden, dass die Wandlung in CET1 oder der CET1 generierende Forderungsverzicht bei einem Stand des CET1 von 7 Prozent der RWA ausgelöst wird. Des Weiteren ist eine progressive Komponente mit CoCos zu erfüllen, die spätestens bei einem Stand des CET1 von 5 Prozent der RWA wandeln. Die Höhe dieser Komponente hängt vom Gesamtengagement, bestehend aus Bilanzsumme und bestimmten Aussenbilanzpositionen, sowie von den Marktanteilen der Bank im inländischen Kredit- und Einlagengeschäft ab, wobei die progressive Komponente ein Minimum von 1 Prozent der RWA nicht unterschreiten darf. Hinzu kommt gegebenenfalls ein antizyklischer Puffer wie er auch für nicht systemrelevante Banken gilt.

Flankierend zu den risikoabhängigen Kapitalquoten wird eine nicht risikoabhängige *Leverage Ratio* eingeführt. Sie besteht mit Ausnahme des antizyklischen Puffers aus denselben drei Komponenten wie das Anforderungskonzept nach den RWA. Die auf

der *Leverage Ratio* basierenden Eigenmittelanforderungen belaufen sich nach den aktualisierten Kennziffern der beiden Grossbanken (Stand Ende 2009) ohne Berücksichtigung allfälliger Erleichterungen auf 4,56 Prozent des ungewichteten Gesamtengagements. Im Weiteren darf ein Klumpenrisiko von systemrelevanten Banken höchstens 25 Prozent des harten Kernkapitals betragen (statt 25 Prozent des Gesamtkapitals wie derzeit für alle übrigen Banken).

Die besonderen Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Banken sollen in eine neue – für alle Banken geltende – Liquiditätsverordnung einfließen, die zurzeit erarbeitet wird. Soweit diese Bestimmungen für systemrelevante Banken gelten, werden sie der Bundesversammlung mit einer separaten Vorlage zur Genehmigung vorzulegen sein.

3.2 Umsetzung von 10 Abs. 4 Bst. b BankG

Die ausführenden Bestimmungen zu den Kriterien für eine Notfallplanung, welche die Fortführung der systemrelevanten Funktionen gewährleistet, wurden in die Bankenverordnung aufgenommen. Im Bereich der Organisation wird von den Banken ein Notfallplan zur Sicherstellung der Fortführung der für die Schweiz systemrelevanten Funktionen im Falle drohender Insolvenz gefordert. Er ist von der FINMA anhand von in der Verordnung detailliert aufgeführten Kriterien zu prüfen. Dazu gehören etwa Zeitverhältnisse, Aufwand, rechtliche Hindernisse, erforderliche Mittel, rechtliche und wirtschaftliche Verhältnisse innerhalb der Finanzgruppe, finanzielle und personelle Ressourcen und eine sichergestellte Infrastruktur. Kommt es im Krisenfall zu einer Wandlung der CoCos aus der progressiven Komponente, so wird die FINMA soweit nötig aufbauend auf dem Notfallplan die notwendigen Schutz- und Insolvenzmassnahmen treffen. Die Verordnung sieht im Einklang mit den Vorgaben des *Financial Stability Board* (FSB) auch vor, dass die Banken der FINMA Stabilisierungspläne und Informationen einreichen müssen, auf deren Basis die FINMA eine Abwicklungsplanung erstellen kann. Verbessern die Banken ihre Sanier- und Liquidierbarkeit im In- und Ausland über die Mindestanforderungen im Notfallplan hinaus, so gewährt die FINMA dafür Erleichterungen auf die progressive Komponente.

3.3 Umsetzung von Art. 10 Abs. 4 Bst. c

Stellt die FINMA bei der Prüfung des durch die Bank vorzulegenden Notfallplans Mängel fest, so kann sie nach einer unbenutzt gebliebenen Nachfrist Massnahmen anordnen. Diese werden den Anforderungen der Gesetzesbestimmung entsprechend in der Verordnung beispielhaft aufgeführt.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage erfolgt in direktem Vollzug einer parlamentarischen Vorgabe und ist daher in der Botschaft vom 25. Januar 2012 zur Legislaturplanung nicht eigens angekündigt.

5 Auswirkungen

Die Verordnungsänderungen setzen die Vorgaben aus der Änderung des Bankengesetzes um. Sie haben daher keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen, die über diejenigen des bereits in Kraft gesetzten Gesetzes hinausgehen würden. Dasselbe gilt für die Auswirkungen auf das Gemeinwesen.

6 Rechtliche Grundlagen

Die Genehmigung der vorgelegten Verordnungen stützt sich wie schon eingangs erwähnt auf Ziffer III der Änderung des Bankengesetzes vom 30. September 2011. Sie erfolgt in Form eines einfachen Bundesbeschlusses nach Artikel 163 Absatz 2 BV, der nicht dem fakultativen Referendum untersteht.