

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. Mai 2018

479. Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen), Änderung (Vernehmlassung)

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat am 23. Februar 2018 die Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) eröffnet.

I. Ausgangslage

2012 wurden die Too-big-to-fail-Bestimmungen (TBTF) im Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (BankG) in Kraft gesetzt. Sie sollen verhindern, dass systemrelevante Banken, Finanzgruppen oder bankdominierte Finanzkonglomerate (nachfolgend Banken) im Krisenfall durch den Bund unterstützt werden müssen. Als Folge wurden die Anforderungen an die Ausstattung mit Eigenkapital dieser Banken erhöht.

Systemrelevante Banken (SIB) sollen über ausreichend Kapital zur Weiterführung ihrer Geschäftstätigkeit verfügen (Going-concern-Kapital). Damit soll erreicht werden, dass in einer Stresssituation weder eine finanzielle Unterstützung durch den Bund noch eine Sanierung oder ein Insolvenzverfahren erforderlich sind. Von den Going-concern-Kapitalanforderungen sind alle Schweizer Banken betroffen. Mit den am 1. Juli 2016 in Kraft getretenen und ab Ende 2019 in vollem Umfang geltenden Bestimmungen der ERV müssen die beiden international tätigen SIB UBS und Credit Suisse ergänzend zu den Going-concern-Anforderungen zusätzliches verlustabsorbierendes Kapital (Gone-concern-Kapital) halten. Damit soll eine Sanierung eigenständig umgesetzt werden oder aber die systemrelevanten Bereiche in einer funktionsfähigen Einheit weitergeführt und die übrigen Einheiten abgewickelt werden können.

Im Bericht zu den systemrelevanten Banken vom 28. Juni 2017 kommt der Bundesrat zum Schluss, dass der Schweizer Ansatz zur Entschärfung der Problematik der SIB im internationalen Vergleich positiv zu beurteilen sei. Hingegen ist es aus seiner Sicht notwendig, dass die Gone-concern-Kapitalanforderungen zusätzlich auf die drei inlandorientierten SIB PostFinance, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank (ZKB) ausgedehnt werden. Erfahrungen zeigen, dass selbst eine hohe Going-concern-Kapitalisierung eine Sanierung oder eine Abwicklung nicht in jedem Fall verhindern können. Die derzeitigen Going-concern-Kapitalanforderungen der inlandorientierten SIB liegen nur unwesentlich über denjenigen, die

für die grössten nicht systemrelevanten Banken gelten. Im Gegensatz zu diesen ist die Bedeutung der inlandorientierten SIB für die Finanzstabilität jedoch deutlich grösser. Im Weiteren sind in der Europäischen Union Gone-concern-Kapitalanforderungen grundsätzlich für alle Banken vorgesehen. Grossbritannien hat diese Anforderungen bereits 2016 konkretisiert und eine entsprechende Gesetzesvorlage zur Konsultation eingeleitet.

2. Einschätzungen der betroffenen Banken

Die drei inlandorientierten SIB haben im Vorfeld des Berichts des Bundesrates zu den Gone-concern-Kapitalanforderungen Stellung genommen und sich für deutlich geringere Anforderungen im Vergleich zu den international tätigen SIB ausgesprochen. Sie wiesen darauf hin, dass sie sich durch eine bedeutend geringere organisatorische Komplexität und weniger starke internationale und finanzielle Verflechtung als die beiden international tätigen SIB auszeichnen. Die ZKB machte zusätzlich geltend, dass aufgrund von Art. 109 der Kantonsverfassung (Instituts- und Bestandesgarantie) und § 6 des Kantonalbankgesetzes (Ausfallgarantie) die Gone-concern-Anforderungen bereits zu 100% mit der Staatsgarantie abgedeckt werden. Die Erfüllung der Gone-concern-Kapitalanforderungen mit Bail-in-Bonds (im Sanierungsfall Umwandlung der Forderung in Eigenkapital) ist aufgrund der rechtlichen Gegebenheiten im Vergleich zu einer Aktiengesellschaft für die ZKB als öffentlich-rechtliche Anstalt nicht möglich. Sogenannte Write-off-Bonds (Anleihen mit Forderungsverzicht im Sanierungsfall) sind im Vergleich zu Bail-in-Bonds wesentlich teurer und daher keine sinnvolle Alternative zur Erfüllung der Gone-concern-Anforderungen.

3. Vernehmlassungsvorlage

Der Bundesrat schlägt folgende Änderungen in der ERV vor:

- Inlandorientierte SIB müssen dauernd zusätzliche verlustabsorbierende Mittel (Gone-concern-Kapital) im Umfang von 40% des Going-concern-Kapitals halten, um eine Sanierung oder Abwicklung sicherzustellen. Dies gilt sowohl für die risikogewichtete Kapitalquote (basierend auf risikogewichteten Aktiven, RWA) als auch für die nicht risikogewichtete Leverage Ratio (LR). Die im Verhältnis zu den international tätigen SIB geringere Anforderung wird mit dem geringeren Grad an Systemrelevanz und internationaler Verflechtung begründet. Bei der ZKB betragen die Going-concern-Anforderungen 12,9% (RWA) bzw. 4,5% (LR). Somit betragen die neuen Gone-concern-Anforderungen 5,2% (RWA) bzw. 1,8% (LR).

- Es besteht die Möglichkeit, die Gone-concern-Anforderungen mit Kernkapital (Tier-1-Kapital), das nicht zur Erfüllung der Going-concern-Kapitalanforderungen erforderlich ist, zu erfüllen. Verfügt eine inlandorientierte SIB zudem über eine ausdrückliche kantonale Staatsgarantie, kann diese zu 50% an die Gone-concern-Anforderungen angerechnet werden. Mit dem vorhandenen Tier-1-Kapitalüberschuss und der bestehenden Staatsgarantie könnte die ZKB zurzeit die Gone-concern-Anforderungen vollumfänglich erfüllen, allerdings müsste das entsprechende Kapital ausschliesslich dafür reserviert werden.
- Nur bei Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen könnte die Staatsgarantie zu 100% angerechnet werden. Erforderlich dazu wäre, dass die entsprechenden Mittel der FINMA unwiderruflich und gemäss dem erläuternden Bericht innert 48 Stunden zur Verfügung stehen müssten. Gemäss Berechnungen der ZKB müsste der Kanton Zürich in diesem Fall rund 3,3 Mrd. Franken an liquiden Mitteln bereithalten (Referenzjahr 2017).
- Eine weitere Änderung betrifft die Behandlung von Beteiligungen an im Finanzbereich tätigen, zu konsolidierenden Tochtergesellschaften. Zudem soll präzisiert werden, welche Einheiten innerhalb einer Finanzgruppe die Anforderungen für SIB erfüllen müssen. Die ZKB ist gemäss erläuterndem Bericht von diesen Änderungen kaum betroffen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Bundesgasse 3, 3003 Bern (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an rechtsdienst@sif.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 23. Februar 2018, zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Gone-concern-Kapital, Beteiligungsabzug und weitere Anpassungen) Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

Allgemeine Bemerkungen

Der Kanton Zürich ist als bedeutender Finanzplatz von Banken- und Finanzmarktkrisen überdurchschnittlich betroffen. Da sich solche Krisen auf die ganze Wirtschaft und auf die Steuererträge auswirken können, liegen Massnahmen für einen stabileren und weniger krisenanfälligen Bankensektor im Interesse des Kantons Zürich. Die Einführung von Gone-concern-Anforderungen für inlandorientierte SIB vermindert das finanzielle Risiko für den Kanton Zürich als Eigner der Zürcher Kantonalbank (ZKB), sofern diese die Gone-concern-Kapitalanforderungen aus eigener Kraft mit Tier-1-Kapital erfüllt.

Die im Vorfeld der Vernehmlassungsvorlage geäusserten Bedenken der inlandorientierten SIB sind in den vorliegenden Entwurf teilweise eingeflossen. Die Gewährung einer angemessenen Übergangsfrist von sieben Jahren lässt den betroffenen Banken genügend Zeit, um die Gone-concern-Anforderungen erfüllen zu können. Wir unterstützen grundsätzlich die Einführung von Gone-concern-Anforderungen für inlandorientierte SIB. Der Ausbau der Eigenmittelvorschriften und Regulationsanforderungen führt jedoch zu hohen Kosten und sinkender Produktivität in der Finanzbranche. Als Folge davon dürfte sich deren Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Finanzzentren zumindest kurzfristig schwächen. Die Auswirkungen solcher Massnahmen müssen deshalb in einem vertretbaren Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen. Sie dürfen insbesondere nicht zu einer übermässigen Benachteiligung der Schweiz als Branchenstandort führen.

Im Weiteren trägt der Entwurf der ERV den tatsächlichen, rechtlichen und finanziellen Gegebenheiten der ZKB und des Kantons Zürich als deren Eigentümer zu wenig Rechnung:

- Aufgrund der Eigentümerstruktur sowie der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Verankerung der ZKB stellt die bestehende ausdrückliche Staatsgarantie einen mindestens gleichwertigen Ersatz für die Gone-concern-Anforderungen dar. Dies ist in der ERV zu berücksichtigen, indem die Staatsgarantie in der heute bestehenden Form nicht nur zu 50%, sondern zu 100% angerechnet werden soll.
- Die Anrechnung der Staatsgarantie an die Gone-concern-Anforderungen gemäss den Bestimmungen der ERV darf nicht dadurch infrage gestellt werden, dass die FINMA zusätzliche in der ERV nicht enthaltene Anforderungen aufstellt. Dies gilt insbesondere auch für die Berücksichtigung der Staatsgarantie gemäss Art. 132a E-ERV. Dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit klarzustellen.
- Die «kurze Frist» gemäss Art. 132a Bst. b E-ERV wird im erläuternden Bericht als maximal 48 Stunden («über das Wochenende») umschrieben. Die sachliche Notwendigkeit dieser Vorgabe wird im erläuternden Bericht nicht dargelegt und ist im Fall der ZKB nicht gegeben. Die Anforderung ist in dieser starren Form unverhältnismässig und schränkt die Möglichkeiten zur Anrechnung der Staatsgarantie unnötig stark ein. Auf die Vorgabe ist daher zu verzichten. Dies gilt umso mehr, da dafür keine gesetzliche Grundlage ersichtlich ist und eine solche Regel – ohne im Entwurf des Verordnungstextes erwähnt zu sein – nicht im erläuternden Bericht festgeschrieben werden kann.

Zu einzelnen Artikeln E-ERV haben wir folgende Bemerkungen:

Art. 132 E-ERV Grundsatz

Der Artikel legt für die international tätigen und neu auch für die inlandorientierten SIB die Gone-concern-Kapitalanforderungen fest. Dass inlandorientierte SIB geringere Gone-concern-Anforderungen zu erfüllen haben (40% statt 100%), ist aufgrund des geringeren Grads an Systemrelevanz und internationaler Verflechtung nachvollziehbar. Die 40%-Spiegelung der Going-concern-Anforderungen ist jedoch als Obergrenze zu betrachten.

Gemäss Abs. 4 E-ERV können die Gone-concern-Kapitalanforderungen mit überschüssigem Kernkapital (Tier-1-Kapital) reduziert werden. Die maximale Reduktion der Anforderungen beträgt aber nur einen Drittel. Diese Beschränkung, die nicht begründet wird, können wir nicht nachvollziehen. Überschüssiges Tier-1-Kapital soll aufgrund seiner sehr hohen Qualität ohne Einschränkung zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen angerechnet werden können. Wir empfehlen zudem, die Ausführungen im erläuternden Bericht mit Abs. 4 E-ERV besser abzustimmen, um die Lesbarkeit des Berichts zu verbessern.

Der erste Satz in Abs. 5 E-ERV ist wie folgt anzupassen: «Hält eine international tätige systemrelevante Bank nach Abs. 4, so (...)» Nach Rücksprache mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) bezieht sich die Verweisung auf Abs. 4 statt auf Abs. 5 E-ERV.

Art. 132a E-ERV Banken mit Staatsgarantie oder ähnlichem Mechanismus

Gemäss §§ 1 und 4a des Kantonalbankgesetzes (LS 951.1) ist der Kanton Zürich Alleineigentümer der ZKB. Er gewährt der Zürcher Kantonalbank (ZKB) mit Art. 109 der Kantonsverfassung (LS 101) eine Instituts- und Bestandesgarantie und mit § 6 Abs. 1 ZKBG eine Ausfallgarantie. Der Kanton ist verpflichtet, im Falle einer drohenden Insolvenz die nötigen Eigenmittel zur Rekapitalisierung der ZKB bereitzustellen. Die Funktion des Gone-concern-Kapitals zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen im Krisenfall wird bei der ZKB somit bereits durch die potenzielle Sanierungsleistung des Kantons wahrgenommen. Die Staatsgarantie des Kantons für die ZKB ist daher zu 100% an die Gone-concern-Anforderungen anzurechnen.

Gemäss Art. 132a Bst. b E-ERV erfordert eine 100-prozentige Anrechnung der Staatsgarantie, dass die zur Sanierung erforderlichen Mittel der FINMA unwiderruflich und innert kurzer Frist zur Verfügung stehen müssen. Der erläuternde Bericht stellt hinsichtlich der ohnehin schon restriktiven Anforderung der kurzen Frist ohne Begründung und zusätzlich einschränkend die Vorgabe auf, die Mittel müssten innert lediglich

48 Stunden ab Abruf durch die FINMA zur Verfügung stehen. Eine derart restriktive und starre, von realistischen Szenarien losgelöste Regelung ist aus unserer Sicht materiell nicht nachvollziehbar. Eine Krise, die eine Beanspruchung der Staatsgarantie auslösen könnte, tritt nicht von einem Tag auf den anderen ein. Ein mögliches Insolvenzscenario für die ZKB wäre allenfalls eine lang anhaltende Immobilien- und Wirtschaftskrise. Dieses Szenario lässt aber aufgrund der bestehenden Kapitalausstattung der ZKB genügend Vorbereitungszeit für eine Rekapitalisierung durch den Kanton. Die Anforderung einer kurzen Frist bzw. noch weiter einschränkend einer 48-Stunden-Regel erscheint damit zur Gewährleistung des Gläubiger- und Systemschutzes nicht erforderlich und damit unverhältnismässig.

Die Anrechnung der Staatsgarantie an die Gone-concern-Anforderungen muss aufgrund der Planbarkeit und Rechtssicherheit ohne weitere in der ERV nicht vorgesehene Voraussetzungen zum Tragen kommen. Sie darf insbesondere nicht abhängig von zusätzlichen Voraussetzungen oder Bedingungen sein, die nicht ausdrücklich in der ERV für die Frage der Anrechnung der Staatsgarantie festgehalten sind, wie etwa einer Beurteilung durch die FINMA gestützt auf Art. 61 der Bankenverordnung. Schliesslich ist bei der Ausgestaltung der Anforderungen zur Anrechnung der Staatsgarantie sicherzustellen, dass der Kanton Zürich als Eigner der ZKB nicht durch zusätzliche bzw. strengere Anforderungen gegenüber dem Bund als Eigner der PostFinance benachteiligt wird.

Wir beantragen, Art. 132a E-ERV wie folgt zu ändern:

«Verfügt eine nicht international tätige Bank über eine ausdrückliche kantonale Staatsgarantie oder über einen ähnlichen Mechanismus, so gilt die Anforderung nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe b *als vollumfänglich erfüllt.*» Bst. a und b sind ersatzlos wegzulassen. Diese Anpassungen sind auch im erläuternden Bericht zu berücksichtigen.

Abschliessende Bemerkung

Die Änderungen der Risikogewichtung beim Beteiligungsabzug gemäss Art. 32 Bst. j E-ERV führen dazu, dass die Beteiligungen nicht mehr vom Eigenkapital abgezogen werden müssen und neu risikogewichtet behandelt werden. Als Folge steigt der Anteil an Kernkapital bei Banken mit Beteiligungen an Tochtergesellschaften. Die betroffenen Banken können auf die erleichterten Kapitalanforderungen mit zusätzlichen Dividendenausschüttungen oder mit einer zusätzlichen Risikoerhöhung ihrer Geschäftsmodelle reagieren. Wir gehen gemäss dem erläuternden Bericht davon aus, dass die ZKB nicht betroffen ist.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli