

Anhörung zu einer Revision der Eigenmittelverordnung

1. Grundsätzliches, Abstimmung international

Die FINMA schreibt: „Durch die Änderungen wird sichergestellt, dass die Schweizer Regulierung weiterhin kompatibel mit den einschlägigen internationalen Referenzstandards bleibt und, aus prudentieller Sicht noch wichtiger, nicht zuletzt aufgrund der Finanzkrise erkannte derzeitige Regulierungsdefizite mit geplantem In-Kraft-Treten der neuen Regeln auf Anfang 2011 beseitigt werden.“¹

Tatsächlich besteht zwischen den zwei Aussagen „kompatibel mit den internationalen Standards“ und „Beseitigung der erkannten derzeitigen Regulierungsdefiziten“ ein inhaltlicher Widerspruch. Die verwässerten und verzögerten Vorschläge der „Group of Governors and Heads of Supervision“² beseitigen die wichtigsten Regulierungsdefizite gerade nicht.

Antrag: Die rasche „Beseitigung der erkannten derzeitigen Regulierungsdefizite“ muss für die Revision BankG und ERV Priorität vor der internationalen Kompatibilität haben.

2. Bezug zum Projekt "Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen", Dringlichkeit der zwei Projekte

In der Medienmitteilung des SIF steht gleich zweimal der Hinweis "Die Verschärfungen gelten für alle Institute und stehen nicht im Zusammenhang mit der "Too big to fail"-Debatte.“ Dies legt den Verdacht nahe, dass das parallel zu dieser Verordnungsrevision laufende Projekt zur "Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen" (Zwischenbericht der Expertenkommission vom 22. April 2010) auf die lange Bank geschoben und/oder verwässert werden soll. Dies gilt es für die Schweiz zu verhindern.

Bezüglich der wichtigen Änderungen der Unterlegung von Marktrisiken und Verbriefungen ist die Revisionsvorlage ohnehin weitgehend eine *Grossbankenvorlage*. Damit ist der Kreis der Adressaten der beiden Projekte der gleiche. Siehe Erläuterungsbericht Ziff. 4.3: „Abgesehen von den Leitlinien für eine vorsichtige Bewertung, sind von diesen Änderungen im wesentlichen nur die Grossbanken betroffen sowie jene weiteren Institute, welche aktiv im Verbriefungsgeschäft tätig sind und materielle Verbriefungspositionen im Handelsbuch halten“³ Das sind, gemäss Seite 7 Erläuterungsbericht, eigentlich nur die zwei Grossbanken. Dieser Befund wird bestätigt auf Seite 18 des Erläuterungsberichtes: „Ausser den beiden Grossbanken haben die meisten Schweizer Banken keine oder nur vereinzelte verbrieft Positionen in ihren Bankenbüchern. Die Änderungen vom Juli 2009 tangieren daher in erster Linie die Grossbanken.“

Aus ökonomischer Sicht lassen sich die heutigen Regulierungsdefizite unter Ausklammerung der „Too big to fail“-Problematik gar nicht lösen.

Der Umstand, dass die heutigen internationalen Referenzstandards zur Förderung statt zur Verhinderung des „Too big to fail“-Status beigetragen haben könnten, wird auch vom Committee on the Global Financial System in seinem jüngsten Bericht angesprochen. „Certain banks may have expanded, either domestically or internationally, with the aim of attaining a too-big-to-fail status. Such a status increases moral hazard and weakens market monitoring of risk-taking, which

¹ Erläuterungsbericht S. 4f.

² vgl. BIS Pressemitteilung vom 26. Juli 2010.

³ Erläuterungsbericht S. 15.

benefits individual firms but distorts economic incentives and renders the financial system more fragile.”⁴

In der rechtlichen Systematik wäre es vorzuziehen, wenn die entsprechenden Verordnungsbestimmungen (ERV) auf die im Gesetz zu definierende Systemrelevanz referenziert wären. Die schon heute kaum mehr durchschaubare Komplexität und Kompliziertheit des Regelwerkes zu den Eigenmitteln könnte dadurch für 99 Prozent der Banken etwas geringer gehalten werden.

Antrag: Die beiden Projekte “Revision ERV“ und “Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“ sind inhaltlich aufeinander abzustimmen. Beide Projekte sind mit gleicher Dringlichkeit zu behandeln.

3. EM Marktrisiken

- a) *Antrag zur Definition des Handelsbuches (ERV Art. 5). Die bisherige Definition des Handelsbuches ist mangelhaft. Sie soll um die Begriffe der „aktiven Handelstätigkeit“ und der „hohen Marktliquidität“ ergänzt werden.*

Begründung: Die vorgeschlagene Definition entspricht materiell jener der Eigenmittelvereinbarung des Basler Ausschusses. Entscheidende Merkmale von Handelsbuchpositionen sind danach die aktive Bewirtschaftung, der kurzfristige Zeithorizont, die vertraglich nicht beschränkte Handelbarkeit und die tägliche Marktbewertung. Dagegen gehören eine aktive Handelsaktivität und eine gute Handelbarkeit (Marktliquidität) nicht zu den gesetzlichen Anforderungen. In der Finanzkrise von 2007/9 erwies sich diese Bankenbuchdefinition als problematisch. Mit der vorgeschlagenen Definition hätte die UBS (und andere Banken) die Subprime Titel nicht als Handelsbestände führen und unterlegen können.

- b) *Antrag zur Berechnung der erforderlichen Eigenmittel: Der neu vorgeschlagene Art. 76 Abs.2 ERV schreibt vor, dass sich die Berechnung der erforderlichen Eigenmittel nach den Basler Mindeststandards zu richten habe. Dies ist nicht angemessen. Angesichts des totalen Versagens der international vereinbarten Basel-Standards müssen sich der schweizerische Regulator und der Aufseher eine bessere Lösung vorbehalten. Der Satz „Sie richtet sich dabei nach den Basler Mindeststandards“ ist zu streichen.*

Begründung: Die Basler Mindeststandards weisen grundsätzliche Fehler auf, und nicht nur „zu tiefe“ Unterlegungssätze. Siehe dazu FINMA-Bericht „Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht“ vom 14.9.2009, S. 37: „Die den internationalen Standards zugrunde liegenden risikogewichteten Eigenmittelanforderungen erwiesen sich jedoch für die Risiken im Eigenhandel der Investment-Banking-Geschäftseinheiten der Grossbanken als trügerischer Massstab. Insbesondere die unter Basel I 1996 eingeführten und unter Basel II fortgeführten VaR-Marktrisikomodelle hatten eine massive Unterschätzung der eingegangenen Risiken zur Folge. Seltene Extremverluste bildeten sie ohnehin nicht ab, weil der Value-at-Risk lediglich für jene Verluste zu berechnen war, die mit 99%-iger Wahrscheinlichkeit innerhalb von zehn Tagen nicht überschritten werden.“

4. Anrechenbare Eigene Mittel (ERV Art. 18 – 32) und Trigger

Antrag: Es ist eine neue Kategorie von Eigenmitteln anzufügen: Wandlungskapital. Dieses soll zur Verfügung stehen, damit Anleihen der Bank mit einer vertraglichen Wandlungsklausel beim

⁴ Committee on the Global Financial System, CGFS Paper No 41, Long-term issues in international banking, July 2010, S. 31.

Eintreten von vordefinierten Ereignissen („Triggers“) in Gesellschaftskapital gewandelt werden können.⁵ Die bestehenden Kategorien von Eigenmitteln sind zu überprüfen und zu reduzieren.

Begründung: Die Finanzkrise hat gezeigt, dass die Fülle von anrechenbaren Eigenmittelarten in Krisensituationen dem wirtschaftlichen Zweck des Eigenkapitals nicht genügt. Zweck wäre, unerwartete Verluste zu verkraften. Im Schweizer Bankenrecht gibt es zurzeit auf drei Hierarchiestufen insgesamt acht verschiedene Eigenmittelkategorien⁶. Sinnvoll wäre eine massgebende Reduktion der Anzahl der Eigenmittelkategorien. Das neu einzuführende Wandlungskapital müsste in der Anrechnung eine hohe Priorität erhalten. In der Formulierung gemäss Zwischenbericht wird verbunden mit dem Wandlungskapital neu das Konzept eines „Triggers“ eingeführt. Sowohl Wandlungskapital wie auch Trigger scheinen nicht nur für systemrelevante Banken eine wirkungsvolle Ergänzung des gesetzlichen Instrumentariums zu sein. Neben der Erhöhung des Haftungskapitals wäre damit die Schaffung wertvoller Preissignale für solche Finanzinstrumente am Kapitalmarkt verbunden. Dies bedeutete eine Stärkung der dritten Säule im Konzept von Basel II.

Für eine wissenschaftliche Analyse und Begründung des Konzeptes des Wandlungskapitals sei verwiesen auf das Gutachten von Birchler et al. „Faktische Staatsgarantie für Grossbanken“⁷

⁵ vgl. Zwischenbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen Zwischenbericht vom 22. April 2010, S. 26.

⁶ uneingeschränkt anrechenbares Kernkapital, innovatives Kernkapital, bereinigtes Kernkapital, oberes ergänzendes Kapital, zusätzliches oberes ergänzendes Kapital, unteres ergänzendes Kapital, zusätzlich unteres ergänzendes Kapital, Zusatzkapital.

⁷ Urs Birchler, Diana Festl-Pell, René Hegglin, Inke Nyborg: Faktische Staatsgarantie für Grossbanken, Gutachten erstellt im Auftrag der SP Schweiz, Zürich 2010.