

20. Juli 2009

---

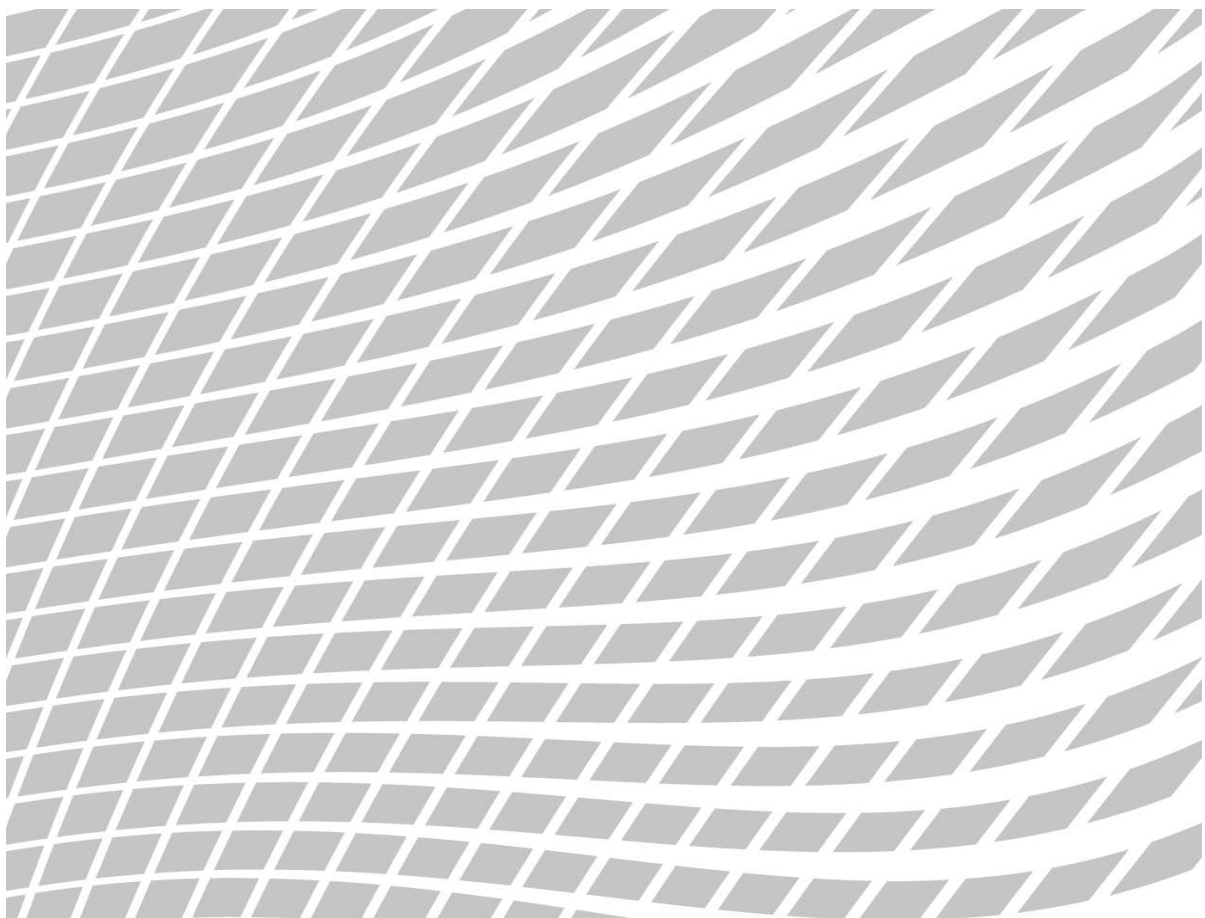
## **Erläuterungsbericht**

# **Änderung der Eigenmittelverordnung (Art. 33 Abs. 3, Art. 16 Abs. 4 und Art. 28 Abs. 2 ERV)**

## **Kantonalbankenrabatt**

## **Nachschusspflicht bei Banken in der Rechtsform der Genossenschaft**

---



# Inhaltsverzeichnis

<b>Kernpunkte.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Abschaffung des Kantonalbankenrabattes (Streichung von Art. 33 Abs. 3 ERV) .....</b>	<b>5</b>
1.1 Ausgangslage.....	5
1.2 Geltendes Recht / Schwächen .....	7
1.3 Erläuterung zu den Änderungen .....	8
1.4 Auswirkungen.....	9
1.5 Rechtsvergleich.....	10
<b>2 Abschaffung der Anrechenbarkeit von Nachschusspflichten der Genossenschafter bei Banken in der Rechtsform der Genossenschaft (Streichung von Art. 16 Abs. 4 und 28 Abs. 2 ERV).....</b>	<b>11</b>
2.1 Ausgangslage.....	11
2.2 Geltendes Recht / Schwächen.....	11
2.3 Erläuterung zu den Änderungen .....	12
2.4 Auswirkungen.....	13
2.5 Rechtsvergleich.....	14
<b>3 Weiterer Revisionsbedarf der Eigenmittelverordnung (ERV) .....</b>	<b>15</b>

## Kernpunkte

- Zeitliche Planung* Die vorliegende aufsichtsrechtliche Änderung wurde bereits vor vielen Jahren ins Auge gefasst. Nach Inkrafttreten der Eigenmittelverordnung (ERV) am 1. Januar 2007 wurde sie jedoch bewusst aufgeschoben, da noch gewisse Unsicherheiten darüber bestanden, wie sich die Bestimmungen von Basel II auf die Eigenmittelberechnung genau auswirken würden. Mittlerweile wenden die Banken die neuen Bestimmungen ohne nennenswerte Probleme an, sodass der Zeitpunkt gekommen ist, die erwähnte Änderung vorzunehmen.
- Kantonalbanken* Die Bestimmungen zum Rabatt von 12,5 Prozent, der den Kantonalbanken auf den erforderlichen Eigenmitteln gewährt wird, sind in mehrfacher Hinsicht überholt. Wie alle anderen Bankinstitute müssen auch die Kantonalbanken über eine Finanzkraft und ein Eigenkapital verfügen, die den von ihnen eingegangenen Risiken angemessen sind. Die Eigenmittel, die vom Gesetz als zur Deckung der im Bankgeschäft eingegangenen Risiken notwendig erachtet werden, dürfen nicht durch Staatsgarantien ersetzt werden, und der daraus abgeleitete Rabatt ist nicht mehr zu rechtfertigen. Die geltenden Bestimmungen belasten die Kantone zusätzlich, wenn diese in einer tiefen Krise ihre Bank noch stärker unterstützen müssen. Zudem ergibt sich daraus eine gewisse Wettbewerbsverzerrung zugunsten der Kantonalbanken. Der Rabatt ist demnach heute nicht mehr vertretbar – weder aus Sicht der Bankenaufsicht noch im Hinblick auf betriebswirtschaftliche Grundsätze oder das Funktionieren des Marktes. Diese Regelung ist zudem nicht mit den internationalen Standards vereinbar, und der Internationale Währungsfonds (IWF) hat der Schweiz vor einigen Jahren empfohlen, darauf zu verzichten. Die vorgeschlagene Änderung ermöglicht die Umsetzung dieser Empfehlung. Diese bezieht sich im Übrigen nur auf die Frage der Berechnung der regulatorischen Eigenmittel und tangiert den rechtlichen Status der Kantonalbanken in der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung oder die diesen Instituten gewährten Staatsgarantien in keiner Weise. Die FINMA ist nach wie vor der Meinung, dass die Staatsgarantien ein stabilisierendes Element des Finanzsystems darstellen, und daher absolut Existenzberechtigung haben und auch aus Wettbewerbssicht vertretbar sind.
- Nachschusspflicht bei Genossenschaftsbanken* Für die Verbindlichkeiten der Genossenschaft haftet grundsätzlich das Genossenschaftsvermögen. Den Genossenschaf tern können jedoch Deckungspflichten für Bilanzverluste in Form der Nachschusspflicht auferlegt werden. Die Nachschusspflicht kann unbeschränkt sein, sie kann aber auch auf bestimmte Beträge oder im Verhältnis zu den Mitgliederbeiträgen oder den Genossenschaftsanteilen beschränkt werden. Ferner sind Nachschüsse jederzeit einforderbar.
- Geltendes Recht* Die Eigenmittelverordnung vom 29. September 2006 wie schon früher die Bankenverordnung sieht vor, dass bei Banken in der Rechtsform der Genossenschaft 50 Prozent der Summe der auf einen bestimmten Betrag lautenden Nachschusspflicht pro Kopf, sofern eine unwiderrufliche, schriftliche Verpflichtung des Genossenschaf ters nach Art. 840 Abs. 2 des Obligationenrechts vorliegt, als unteres ergänzendes Kapital angerechnet werden können.

*Qualitative  
Verbesserung  
der Eigen-  
mittelbasis*

Die teilweise Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht der Genossenschafter als regulatorisches Eigenkapital stellt eine der letzten wesentlichen Rechtsform-spezifischen Sonderregelungen im Bereich der Eigenmittelvorschriften dar. Mit der nun vorgesehenen Abschaffung dieser Sonderregelung wird insbesondere eine qualitative Verbesserung der Eigenmittelbasis angestrebt, welche ausschliesslich auf einbezahlte und nicht auf noch vom einzelnen Genossenschafter einzufordernde Eigenmittel abstellt.

*Gemeinsamer  
Ausblick*

Die Abschaffung des Kantonalbankenrabattes und der Möglichkeit, bei der Berechnung der Eigenmittel von Banken in der Rechtsform der Genossenschaft die Nachschusspflichten ihrer Genossenschafter anzurechnen, erlaubt die seit Langem ins Auge gefasste Gesetzesanpassung. Diese beiden isolierten Bestimmungen werden den bankenaufsichtsrechtlichen Zielen nicht mehr gerecht. Aus praktischen Gründen und zur Sicherstellung der Gleichbehandlung sind die beiden Bestimmungen zwingend gleichzeitig aufzuheben. Diese Massnahme strebt die Stärkung der Eigenmittelbasis der Kantonalbanken und der Banken in der Rechtsform der Genossenschaft an, was in ihrem Interesse und auch im Interesse ihrer Gläubiger und des Finanzsystems liegt. Damit werden diese Institute angehalten, selbst für eine den eingegangenen Risiken angemessene Kapitaldecke zu sorgen, ohne auf die finanzielle Unterstützung Dritter zu setzen. Auch werden zum einen die Risikofähigkeit und zum andern die Beziehungen zu den Eigentümern sowie die Risikohaftung eindeutig geregelt. Gleichzeitig wird dadurch die im Bereich der regulatorischen Eigenmittel aus Wettbewerbssicht ungleiche Behandlung der Banken beseitigt. Diese Gesetzesänderung gefährdet die betroffenen Banken nicht, sind diese doch alle gut kapitalisiert. Zudem wird ihnen eine Übergangsfrist von zwei Jahren für allenfalls erforderliche Anpassungen eingeräumt, bevor am 1. Januar 2012 die Privilegien vollständig aufgehoben werden. In Anbetracht der hohen Kapitalquote dieser Institute wird es keinesfalls zu einer automatischen Kreditverknappung zulasten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) kommen, selbst wenn die Konjunktur sich in den nächsten Jahren noch stärker abkühlen sollte.

## 1 Abschaffung des Kantonalbankenrabattes (Streichung von Art. 33 Abs. 3 ERV)

### 1.1 Ausgangslage

*Kantonalbanken  
im Bankengesetz*

Im Bankengesetz (BankG) von 1934 wurde den Kantonalbanken ein Sonderstatus eingeräumt. In Anwendung von Art. 98 der Bundesverfassung auf die Banken und Versicherungen befreite das BankG die Kantonalbanken von der Einhaltung diverser Bestimmungen, wie dem Einholen einer Bewilligung, der dauernden Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen und der Möglichkeit der Revision durch eine externe bankengesetzliche Revisionsstelle. Der Sonderstatus der Kantonalbanken wurde anlässlich der Teilrevision des BankG im Jahr 1971 ausdrücklich bestätigt und erst in den 1990er-Jahren in zwei Etappen (1994 und 1999) abgebaut. Heute gilt eine Bank definitionsgemäss dann als Kantonalbank, wenn sie aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses errichtet wurde und der Kanton an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals hält und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügt. Seit 1999 stellt die Staatsgarantie kein konstitutives Merkmal des Kantonalbankenstatus mehr dar. Das Gesetz sieht vor, dass die Kantonalbanken sich als private oder gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft organisieren können. Diese gesetzliche und aufsichtsrechtliche Normalisierung war der Preis, den die Kantonalbanken für eine grössere Organisationsfreiheit zu zahlen hatten. Die Zukunftsperspektiven der Kantonalbanken werden also nicht mehr durch das Aufsichtsrecht bestimmt. Auf einer anderen Ebene steht nach wie vor die drohende, aber nicht unabwendbare Abschaffung der Staatsgarantie bei einem allfälligen EU-Beitritt der Schweiz.

*Gleichbe-  
handlung*

Auf Basis ihres gegenwärtigen aufsichtsrechtlichen Status sind die Kantonalbanken den übrigen Banken auf allen Regulierungsstufen praktisch gleichgestellt. Die Aufhebung der letzten wichtigen Sonderbestimmung für die Kantonalbanken – der Abschaffung des Rabattes auf den bei einer vollen Staatsgarantie erforderlichen Eigenmitteln – wird bereits seit einigen Jahren von der Aufsichtsbehörde und den betroffenen Kantonalbanken ins Auge gefasst. Allerdings wurde dafür bewusst die Umsetzung von Basel II in der Schweiz abgewartet. Selbst wenn der Gesetzgeber heute eine auf die Kantonalbanken anwendbare Sonderregelung als nicht mehr notwendig erachtet, so behält der in der Bundesverfassung verankerte Grundsatz doch Gültigkeit, wonach den Aufgaben und der Sonderstellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen ist. Dies schlägt sich in der Tätigkeit der FINMA nieder, wenn sich diese beispielsweise mit Fragen der Staatsgarantie oder des Leistungsauftrags der Kantonalbanken befasst, aber auch in der Ausgestaltung der risikoorientierten Aufsicht durch die Behörde oder sogar in bestimmten Sonderbestimmungen, die in den Rundschreiben der FINMA (vgl. Rundschreiben FINMA 08/23 „Risikoverteilung Banken“, Rz 12 ff.; Rundschreiben 08/24 „Überwachung und interne Kontrolle Banken“, Rz 25 ff.) verankert sind.

<i>Betroffene Kantonalbanken</i>	<p>Die Kantonalbanken umfassen 24 Institute mit Niederlassungen in 26 Kantonen. Von diesen 24 Kantonalbanken sind 16 als öffentlich-rechtliche Anstalten ausgestaltet, 5 als spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, 1 als gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft und 2 als private Aktiengesellschaften. Mit Ausnahme der Waadtländer Kantonalbank profitieren heute noch alle kantonalen Bankinstitute von einer Staatsgarantie. Der Kanton Bern hat entschieden, die vormals volle Staatsgarantie zugunsten seiner Bank bis 2012 schrittweise abzuschaffen. Die Genfer Kantonalbank verfügt lediglich über eine beschränkte Staatsgarantie. Bei den anderen 21 Instituten besteht eine volle Staatsgarantie; sie kommen heute also in den Genuss des Rabatts von 12,5 Prozent auf den erforderlichen Eigenmitteln. Zu bemerken ist, dass die Finanzgesellschaften, gemeinsamen Einrichtungen und Partnerschaften, an denen die Kantonalbanken eine Beteiligung halten, weder von einer Staatsgarantie noch vom Eigenmittelrabatt profitieren.</p>
<i>Umsetzung von Basel II und Gründe für den Aufschub</i>	<p>Art. 33 Abs. 3 der Eigenmittelverordnung (ERV) hält fest, dass sich bei Kantonalbanken, für deren sämtliche nicht nachrangigen Verbindlichkeiten der Kanton haftet, die Summe der erforderlichen Eigenmittel um 12,5 Prozent vermindert. Diese Besonderheit hätte bei der Umsetzung von Basel II ausgeräumt werden sollen. Sie findet sich weder in den internationalen Standards noch in den ausländischen Gesetzesbestimmungen, und ein aus Staatsgarantien abgeleiteter Rabatt ist klar nicht mit dem EU-Recht vereinbar. Dieser Besonderheit verdankt die Schweiz auch eine Empfehlung des IWF, die dieser bereits 2002 im Rahmen seiner Evaluation des Schweizer Finanzsektors (Financial Sector Assessment Program, FSAP) abgab und in der er die Bedeutung der Abschaffung dieses Rabattes unterstrich, der den Wettbewerb unter den Banken in der Schweiz verzerre. Seither wurde dieses Thema regelmässig mit dem Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) erörtert. So hiess es in der im November 2005 veröffentlichten Medienmitteilung des Verbandes, die Kantonalbanken seien bereit, auf ihr Privileg zu verzichten, sofern sich Basel II nicht negativ auf die Kreditkonditionen, insbesondere für die KMU-Kundschaft, auswirke. Die Aufhebung dieses Privilegs ist also seit Langem geplant. Es schien jedoch ratsam, bis nach der Einführung der neuen Bestimmungen von Basel II damit zu warten, um insbesondere die Vergleichsrechnungen zu den Eigenmittelanforderungen nicht zu beeinflussen oder gar zu verfälschen. 2006 wurde daher beschlossen, den Inhalt des alten Art. 13 Bst. b der Bankenverordnung (BankV) provisorisch und unverändert in den neuen Art. 33 Abs. 3 ERV zu übernehmen.</p>
<i>Auswirkungen von Basel II</i>	<p>Nachdem sie ihre Eigenkapitalbasis im Verlauf der letzten Jahre erheblich gestärkt haben, sind die Kantonalbanken heute gut kapitalisiert. Die ab 1. Januar 2007 gestaffelt eingeführten neuen Bestimmungen der ERV zur Berechnung der Eigenmittel, auf die sich seit dem 1. Januar 2008 alle Banken abstützen, hatten keinen negativen Einfluss auf die erforderliche Eigenmittelquote der Kantonalbanken. Ganz im Gegenteil: Der Eigenkapitalbedarf aller Kantonalbanken zusammen verringerte sich dadurch um insgesamt rund 4 Prozent. Ihre Eigenmittel gehen deutlich über die gesetzlichen Anforderungen hinaus – selbst unter Ausklammerung des gesetzlichen Rabattes von 12,5 Prozent. Schliesslich konnten die Befürchtungen der Kantonalbanken zerstreut werden, die neuen Bestimmungen könnten sich negativ auf ihre Kunden, vor allem die KMU, auswirken. Es sind zur Stunde also alle Bedingungen gegeben, um wie vorgesehen den Eigenmittelrabatt zugunsten der Kantonalbanken abzuschaffen.</p>

## 1.2 Geltendes Recht / Schwächen

*Gesetzesinhalt* Art. 33 Abs. 3 ERV trat am 1. Januar 2007 in Kraft und ersetzt den alten Art. 13 Bst. b der BankV, dessen Wortlaut vollumfänglich übernommen wurde. Nach Art. 33 Abs. 3 ERV vermindern sich für Kantonalbanken, für deren sämtliche nicht nachrangigen Verbindlichkeiten der Kanton haftet, die erforderlichen Eigenmittel um 12,5 Prozent. Dies bedeutet, dass die Kantonalbanken, nachdem sie wie alle anderen Banken unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften den Mindestbetrag errechnet haben, der aus ökonomischer Sicht zur Deckung ihrer Kredit-, nicht gegenparteibezogenen, Markt- und operationellen Risiken erforderlich ist, zur Bestimmung ihres Mindesteigenkapitals pauschal 12,5 Prozent vom ermittelten Betrag abziehen können. Dieses Privileg wird allerdings nur jenen 21 der 24 Kantonalbanken gewährt, die über eine volle Staatsgarantie verfügen und ihre Eigenmittel gemäss dem Schweizer Standardansatz berechnen

*Zusammenhang mit nachrangigen Verbindlichkeiten* Art. 33 Abs. 3 ERV sieht vor, dass der Rabatt höchstens 12,5 Prozent beträgt, soweit den Eigenmitteln nicht nach Art. 28 Abs. 1 ERV angerechnete nachrangige Verbindlichkeiten gegenüberstehen. An dieser Stelle sei erwähnt, dass der zur Berücksichtigung der Staatsgarantie gewährte Rabatt ursprünglich 5 Prozent betrug. Die am 1. Januar 1990 in Kraft getretene revidierte Fassung der BankV von 1989 sah indes vor, die potenziell anrechenbaren nachrangigen Verbindlichkeiten von 10 Prozent auf 25 Prozent der gesamten Eigenmittel zu erhöhen. Die Kantonalbanken hatten aufgrund ihres Status jedoch zum damaligen Zeitpunkt keinen Zugang zu dieser Art von Refinanzierung. Da dies als Wettbewerbsnachteil gegenüber den anderen Banken gewertet wurde, wurde im Rahmen dieser Revision deshalb auch der ursprüngliche Rabatt von 5 Prozent im gleichen Umfang auf 12,5 Prozent angehoben. Bei der nächsten Revision der BankV von 1994, die am 1. Februar 1995 in Kraft trat, wurde der Anteil der an die Eigenmittel anrechenbaren nachrangigen Verbindlichkeiten von 25 Prozent auf 33 Prozent erhöht. Der Kantonalbankenrabatt hingegen wurde bei 12,5 Prozent belassen, namentlich weil es mittlerweile auch möglich schien, dass eine Kantonalbank von der Staatsgarantie ausgenommene nachrangige Verbindlichkeiten eingehen könne. Im Gesetz wurde sogar festgehalten, dass Kantonalbanken, die diese Möglichkeit nutzen, den Rabatthöchstbetrag in demselben Umfang reduzieren müssen.

*Bedürfnis einer starken Eigenmittelbasis* Aus prudentieller Sicht bietet für die Banken und das Finanzsystem eine solide Eigenkapitalbasis nach wie vor die beste Versicherung gegen Wirtschaftskrisen und damit möglicherweise einhergehende plötzliche, erhebliche Verluste. Ausnahmslos alle Banken müssen über eine Eigenmittelbasis verfügen, die auf die von ihnen eingegangenen Risiken abgestimmt ist. Überdies sollte das angemessene Eigenkapitalniveau antizyklisch ermittelt und in wirtschaftlich günstigen Zeiten ein komfortables Kapitalpolster angelegt werden, auf das in schwierigen Zeiten zurückgegriffen werden kann.

*Normalisierung der Kantonalbanken* Abgesehen vom 12,5-prozentigen Rabatt für die Staatsgarantie und von einigen in den Rundschreiben der FINMA bereits erwähnten Unterschieden unterliegen die Kantonalbanken heute denselben Aufsichtsstandards wie die übrigen Banken. Sie haben auch dieselben Anforderungen an die

Organisation und die Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfüllen und müssen über gleichwertige Kompetenzen beim Risikomanagement und bei der internen Kontrolle verfügen. Es ist im Interesse aller Parteien unabdingbar, diesen Normalisierungsprozess jetzt auf die regulatorische Behandlung der Eigenmittel auszudehnen, um die Unterschiede zwischen den Banken zu verringern und eine Anpassung an die internationalen Normen vorzunehmen.

### 1.3 Erläuterung zu den Änderungen

#### *Risikoanreiz*

Die mindestens erforderlichen Eigenmittel der Kantonalbanken entsprechen nach Abzug des 12,5-prozentigen Rabattes nicht den wirtschaftlichen Risiken, denen die Kantonalbanken bei einer Berechnung gemäss den Bestimmungen ausgesetzt sind. Anders gesagt können die Kantonalbanken, beispielsweise bei ihrer Finanzierungstätigkeit, mehr Risiken eingehen als andere Finanzinstitute mit Eigenmitteln in gleicher Höhe. Ein auf der Staatsgarantie basierender Rabatt kann also stossende Auswirkungen haben.

#### *Gefahren unzureichender Eigenmittel*

Die Garantie zukünftiger Zahlungen durch die Kantone sollte eine vorgängige Ausstattung mit den wirtschaftlich notwendigen Mitteln nicht ersetzen. Es liegt im obersten Interesse der Kantonalbanken, über eine solide und antizyklische Kapitalbasis zu verfügen. Denn damit sind sie gegen künftige Schwierigkeiten gewappnet, ohne auf die Staatsgarantie zurückgreifen und Objekt heikler politischen Debatten werden zu müssen, die mit einer solchen Massnahme einhergehen. Dass die Kantonalbanken über ausreichende Eigenmittel verfügen, scheint umso wichtiger, als ihnen auf regionaler Ebene eine systemische Bedeutung und auf kantonaler Ebene eine grundlegende ökonomische Stützfunktion zukommt, was sie dazu verpflichtet, unter entsprechender Risikopräzision im Sinne des öffentlichen Wohls zu handeln und eine volkswirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Sollte ein Kanton die Kreditpolitik seiner Bank in dem Sinne beeinflussen wollen, dass diese höhere Risiken eingeht, müsste er sie vorgängig mit den zusätzlichen erforderlichen finanziellen Mitteln ausstatten. Schliesslich kann die vorgängige Bereitstellung angemessener Eigenmittel es einem Kanton in einer schweren Krise erleichtern, seiner Unterstützungspflicht nachzukommen, die gemessen an seiner Finanzkraft zuweilen sehr hoch ausfallen kann.

#### *Unvereinbarkeit mit den Zielen des Gesetzes*

Mit der Anerkennung eines an die Staatsgarantie gebundenen Rabattes verfehlen die gegenwärtigen Bestimmungen ihr Ziel der Sicherheit, des Gläubigerschutzes und der Stabilität des Finanzsystems, indem sie den Kantonalbanken einen bezüglich der Risikodeckung unbegründeten Spielraum einräumen. Diese Situation kann nicht mehr länger hingenommen werden. Der in Art. 33 Abs. 3 ERV vorgesehene Eigenmittelrabatt von 12,5 Prozent für die Kantonalbanken ist daher schlicht und einfach zu streichen. Die über eine Übergangsfrist von zwei Jahren gestaffelte Aufhebung des Rabattes wird es den betroffenen Banken erlauben, den Auswirkungen der Änderung sukzessive Rechnung zu tragen und ihre Eigenmittel gegebenenfalls anzupassen.



#### 1.4 Auswirkungen

*Erhöhung der erforderlichen Eigenmittel*

Die Streichung von Art. 33 Abs. 3 ERV hat zur Folge, dass die 21 Kantonalbanken mit voller Staatsgarantie ihr Vorrecht auf den gesetzlichen Rabatt von 12,5 Prozent auf den erforderlichen Eigenmitteln verlieren. Die 24 Kantonalbanken wiesen per 31. Dezember 2008 anrechenbare Eigenmittel von insgesamt CHF 28'965 Millionen aus. Dieser Wert liegt deutlich über dem vom Gesetz vorgeschriebenen Mindestbetrag, der zum gleichen Datum unter Berücksichtigung des Rabattes CHF 14'818 Millionen betrug. Diese Institute verfügen also heute insgesamt – und auch einzeln mehrheitlich – über ein Eigenkapital, das die infolge der Abschaffung des Privilegs (das per 31. Dezember 2008 Rabatten von insgesamt CHF 1'611 Millionen entsprach) höheren Eigenmittelanforderungen mehr als erfüllt. Die vorgeschlagene Aufhebung wird ihre aufsichtsrechtliche Eigenkapitalquote nur mässig beeinflussen. Auf Basis der Zahlen per 31. Dezember 2008 würde die durchschnittliche Eigenmitteldeckung der 24 Kantonalbanken von 195 Prozent mit Rabatt auf 176 Prozent ohne Rabatt sinken. Die vorgesehene Übergangsfrist von zwei Jahren ermöglicht den Banken, bis zur vollständigen Aufhebung des Rabattes gegebenenfalls Massnahmen zu dessen Kompensation zu ergreifen.

*Keine Benachteiligung der Kantonalbanken*

Die Kantonalbanken werden durch die vorgeschlagene Änderung nicht benachteiligt, sondern durch die erhöhten Eigenkapitalanforderungen gestärkt, was in ihrem eigenen Interesse und im Interesse ihrer Gläubiger und des Finanzsystems liegt. Die Einführung von Basel II hat ihnen zudem im Allgemeinen eine Verbesserung ihrer Eigenkapitalquoten ermöglicht und hatte namentlich für die KMU-Kunden keine negativen Folgen. Aus prudentieller Sicht dürfen die Kantonalbanken bei der Refinanzierung nachrangige Verbindlichkeiten in gleichem Mass wie die übrigen Banken anrechnen.

*Geringere Ungleichbehandlung*

Nach der Aufhebung des Rabattes werden die Kantonalbanken hinsichtlich Eigenmittelunterlegung nicht mehr von einem ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Banken profitieren. Zudem kann, wie die Erfahrung zeigt, de facto eine Unterstützungspflicht des Kantons gegenüber seiner Bank bestehen, selbst wenn im Gesetz keine formelle Haftung des Staates festgehalten ist. Die heutige Regelung unterscheidet zwischen Kantonalbanken mit und ohne Staatsgarantie – eine Unterscheidung, die in der Realität jeder Grundlage entbehrt. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird die Ungleichbehandlung der privilegierten Kantonalbanken und der übrigen Finanzinstitute im eidgenössischen Aufsichtsrecht praktisch aufgehoben. An den anderen in den Rundschreiben der FINMA verankerten Besonderheiten wird indes festgehalten. Und schliesslich hat die gleichzeitige Streichung der Bestimmung über die Anrechenbarkeit der Nachschusspflichten der Genossenschafter an die Eigenmittel von Banken in der Rechtsform der Genossenschaft zur Folge, dass die Kantonalbanken gegenüber diesen auf dem gleichen Markt tätigen Instituten nicht benachteiligt sind.

*Keinerlei Einfluss auf den Kantonalbankenstatus*

Zu betonen ist, dass die vorgeschlagene Änderung den im Gesetz definierten Kantonalbankenstatus in keiner Weise beeinflusst. An diesem wird derzeit nicht gerüttelt. Die FINMA ist nach wie vor der Meinung, dass die Staatsgarantien ein stabilisierendes Element des Finanzsystems darstellen und aus prudentieller Sicht durchaus wünschenswert sind. Und auch aus Wettbewerbssicht lassen sie sich vertreten.

## 1.5 Rechtsvergleich

- EU-Recht* Das EU-Recht kennt keine mit Art. 33 Abs. 3 ERV vergleichbaren Bestimmungen und lässt auch keinen Pauschalrabatt auf den erforderlichen Eigenmitteln für Banken mit Staatsgarantie zu.
- Empfehlung des IWF* Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat 2002 einen Bericht zur Evaluation des Schweizer Finanzsektors (Financial Sector Assessment Program, FSAP) vorgelegt. Er gelangt darin zu einer insgesamt positiven Bewertung der Stabilität des Finanzsystems und der Vereinbarkeit der Schweizer Gesetzesbestimmungen mit den verschiedenen internationalen Normen für den Finanzsektor. Gleichzeitig hat der IWF gewisse verbesserungsfähige Punkte ausgemacht und einige Empfehlungen abgegeben. Eine der Empfehlungen bezog sich auf die Kantonalbanken, für die der IWF eine Aufhebung des als unnötig erachteten Eigenmittelrabattes vorschlug, der den Wettbewerb mit den anderen Banken verzerre. In seinem Bericht aus dem Jahr 2007 zur Folgeevaluation des Schweizer Finanzsektors, die er im Jahr 2006 durchführte, merkte der IWF an, dass die entsprechende Empfehlung demnächst umgesetzt werde. Dabei berief er sich insbesondere auf die Medienmitteilung des Verbands Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB) vom November 2005, in der sich dieser mit der Abschaffung des Rabattes einverstanden erklärte.
- Annäherung an die internationalen Normen* Mit der vorgeschlagenen Änderung wird schliesslich eine Norm aus dem Schweizer Gesetz gestrichen, die nicht mit den internationalen Standards vereinbar ist.

## **2 Abschaffung der Anrechenbarkeit von Nachschusspflichten der Genossenschafter bei Banken in der Rechtsform der Genossenschaft (Streichung von Art. 16 Abs. 4 und 28 Abs. 2 ERV)**

### **2.1 Ausgangslage**

*Rechtsform-  
spezifische  
Sonderregelung*

Die Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht bei Genossenschaftsbanken als regulatorisches Eigenkapital stellt eine der letzten wesentlichen Rechtsform-spezifischen Sonderregelungen im Bereich der Eigenmittelvorschriften dar. Diese Sonderregelung nutzen derzeit ausschliesslich die Raiffeisen und die Caisse d'Epargne et de Crédit Mutuel de Chermignon. Gemäss diesen Vorschriften gelten neben dem einbezahlten Kapital namentlich auch 50 Prozent der auf einen bestimmten Betrag lautenden Nachschusspflicht pro Kopf bei Genossenschaftsbanken als unteres ergänzendes Kapital, sofern eine unwiderrufliche, schriftliche Verpflichtung des Genossenschafers vorliegt. Diese Form regulatorischen Eigenkapitals steht den eingangs erwähnten Banken somit nur rechnerisch zur Verfügung und die entsprechenden Mittel müssen im Bedarfsfall erst eingefordert werden. Damit sind jedoch gewichtige Nachteile verbunden.

*Qualität der  
Eigenmittel*

Mit der Abschaffung der Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht als regulatorisches Eigenkapital wird insbesondere eine qualitative Verbesserung der Eigenmittelbasis der Genossenschaftsbanken angestrebt. Diese Verbesserung wird unter anderem dann erreicht, wenn auf vorhandene und nicht auf noch vom einzelnen Genossenschafter im Bedarfsfall einzufordernde Eigenmittel abgestellt wird. Die gegenwärtige Finanzkrise hat die Bedeutung effektiv vorhandener und einbezahlter Eigenmittel eindrücklich belegt. Die Schweizer Banken in der Rechtsform der Genossenschaft sind jedoch weder bezüglich Geschäftstätigkeiten noch bezüglich Risikoexposition mit internationalen Grossbanken vergleichbar, auch wenn insbesondere die Raiffeisen Gruppe in den letzten Jahren stark wuchs, sowohl was die Bilanzsumme als auch was die Zahl der Genossenschafter (über 1,5 Millionen) betrifft.

*Einlagen-  
sicherung*

Die veränderten Bestimmungen bezüglich der Einlagensicherung führen zudem zu erheblich grösseren Volumen an privilegierten Einlagen sämtlicher Intermediäre und insbesondere bei Raiffeisen, weshalb eine stärkere Eigenmittelbasis basierend auf tatsächlich vorhandenen Vermögenswerten anzustreben ist.

### **2.2 Geltendes Recht / Schwächen**

*Umsetzung von  
Basel II*

Mit der anfangs 2007 in Kraft getretenen Eigenmittelverordnung, welche die unter Basel II bekannten neuen internationalen Standards ins schweizerische Recht umsetzt, wurde bewusst an der zeitlich befristeten Weiterführung der teilweisen Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht der Genossenschafter als regulatorisches Eigenkapital festgehalten, um eine intransparente Vermischung der

Veränderungseffekte zu vermeiden. Die Aufsichtsbehörde ist nämlich schon seit längerer Zeit der Auffassung, dass bezüglich Qualität der Eigenmittel Kernkapital im Vordergrund steht. Deshalb sind seit geraumer Zeit Abklärungen und Gespräche im Gange, um nicht mehr zeitgemässe und mit besonderen Risiken verbundene Instrumente, wie eben die Nachschusspflicht, nicht mehr als ergänzendes Kapital anrechnen zu können. Mit der abgeschlossenen Umsetzung der neuen Eigenmittelvorschriften nach Basel II wird dieser Weg nun frei.

#### *Schwächen*

Die Hauptschwäche der teilweisen Anrechnung der Nachschusspflicht als regulatorisches Eigenkapital liegt in der tatsächlichen Verfügbarkeit dieser Mittel. Da sie als solche nicht bereits einbezahlt sind, birgt deren nachträgliche Beschaffung, insbesondere im Krisenfall, erhebliche Risiken. Sind sich die Genossenschafter über Wahrscheinlichkeiten, Risiken und Auswirkungen einer solchen Nachschusspflicht genügend bewusst? Verfügen die Genossenschafter im konkreten Fall und zum entsprechenden Zeitpunkt über diese Mittel, um ihrer Nachschusspflicht nachzukommen? Sind sie zur Zahlung auch bereit? Bei einer effektiven Einforderung solcher Nachschüsse, vor allem wenn sie im Krisenfall oder überraschend notwendig wird, können erhebliche reputationelle Risiken oder Schäden entstehen, kann eine gewisse Verunsicherung der betroffenen Genossenschafter resultieren und in der Folge das Geschäftsmodell gar grundsätzlich in Frage gestellt werden.

#### *Wettbewerbspolitische Aspekte*

Die geltende Eigenmittelverordnung trägt den wettbewerbspolitischen Aspekten innerhalb der Gruppe der Finanzintermediäre unzureichend Rechnung, indem es insbesondere der Raiffeisen vorbehalten bleibt, spezifische Komponenten aufgrund ihrer Rechtsform bei der Eigenkapitalberechnung anrechnen zu können. Im übrigen kann im Falle von Aktiengesellschaften nicht einbezahltes Aktienkapital (ebenfalls) nicht als regulatorisches Eigenkapital angerechnet werden.

#### *Nachschusspflicht bleibt bestehen*

Bei der Raiffeisen und der Caisse d'Epargne et de Crédit Mutuel de Chermignon wie allen anderen Genossenschaftsbanken soll hingegen weiterhin die Möglichkeit bestehen, dass den Genossenschaftern Deckungspflichten für Bilanzverluste in Form der Nachschusspflicht auferlegt werden können. Nicht die Nachschusspflicht per se ist in Frage zu stellen, sondern lediglich auf deren Anrechenbarkeit als regulatorisches Eigenkapital ist aufgrund der eingangs erwähnten Punkte zu verzichten.

### **2.3 Erläuterung zu den Änderungen**

#### *Veränderte Risikolage*

Ferner sollten die bei den Genossenschaftsbanken feststellbaren wirtschaftlichen Veränderungen hinsichtlich der durch diese Banken finanzierten Objekte besser berücksichtigt werden. Die Finanzierung des Landwirtschaftssektors ist in den Hintergrund getreten und so wurden beispielsweise Raiffeisenbanken zu Universalbanken mit Schwerpunkt Kleinkunden. Die Geschäftsmodelle dieser Banken beginnen sich ferner vermehrt auch auf das Firmenkundengeschäft auszurichten. Die als „Bank des kleinen Mannes“ und „Bank vor Ort“ wahrgenommene Raiffeisen drängt einerseits seit ein paar Jahren vermehrt in Städte vor und andererseits dürfte die Ausbreitung städtischer Lebensformen in ländlichen Gebieten zu einer veränderten Risikolage dieser Institute führen. Die Umsetzung der jeweiligen Wachstumsstrategien durch Fusionen sowie die Ausweitung

des Geschäftes auf Personen, welche nicht Genossenschafter dieser Banken sind, kommen dazu. Im Falle der grössten Gruppierung von Genossenschaftsbanken, der Raiffeisen Gruppe, überlagern sich genossenschaftliche mit betriebswirtschaftlich-unternehmerischen, zentrale mit dezentralen Elementen, die folglich mit komplexeren Strukturen und erhöhten operationellen Risiken verbunden sind.

## 2.4 Auswirkungen

*Reduktion des regulatorischen Eigenkapitals* Die Streichung der teilweisen Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht der Genossenschafter führt zu einer materiellen Reduktion des regulatorischen Eigenkapitals der Genossenschaftsbanken, verschlechtert also ceteris paribus deren Eigenmitteldeckungsgrad.

*Auswirkungen auf Genossenschaftsbanken* Bei der betroffenen Genossenschaftsbank (Caisse d'Epargne et de Crédit Mutuel de Chermignon) wird der Richtwert von 120 Prozent für den regulatorischen Eigenmitteldeckungsgrad auch nach einer solchen Streichung nicht unterschritten.

*Auswirkungen auf Raiffeisen* Im Falle der Raiffeisen Gruppe sind die Auswirkungen je nach Betrachtungsstufe unterschiedlich. Auf Ebene der Raiffeisen Gruppe (konsolidierte Betrachtung) werden die regulatorischen Eigenmittelanforderungen auch nach Streichung der teilweisen Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht vollumfänglich erfüllt. Die Gruppe würde somit auf der Datenbasis per 31. Dezember 2008 einen Eigenmitteldeckungsgrad von 155 Prozent ausweisen. Auf der Stufe Zentralbank Raiffeisen Schweiz würde das aufsichtsrechtliche Erfordernis von 120 Prozent als Richtwert für das regulatorische Eigenkapital nach der Abschaffung der teilweisen Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht der Raiffeisenbanken nicht mehr eingehalten. Bei einer konsolidierten Betrachtungsweise führt allerdings eine Kapitalerhöhung der Zentralbank Raiffeisen Schweiz nicht automatisch zu einer Stärkung der gruppenweiten Eigenmittelsituation, sondern bloss zu einer gruppeninternen Mittelverschiebung, weshalb gestützt auf Art. 4 Abs. 3 BankV die teilweise Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht der einzelnen Raiffeisenbanken als unteres ergänzendes Eigenkapital auf Stufe Zentralbank Raiffeisen Schweiz weiterhin bis 50 Prozent des Bruttokernkapitals möglich sein soll. Damit würde der Eigenmitteldeckungsgrad auf Datenbasis per 31. Dezember 2008 weiterhin 133 Prozent betragen. Im Weiteren ist diesbezüglich anzumerken, dass die Zentralbank aufgrund ihrer gruppenweiten Treasury-Funktion über diese finanziellen Mittel der einzelnen Raiffeisenbanken bereits verfügt. Auf Stufe der einzelnen Raiffeisenbanken nimmt hingegen die Anzahl der Institute zu, welche auf Einzelbasis einen Eigenmitteldeckungsgrad von unter 100 Prozent aufweisen. Dies ist jedoch deshalb vertretbar, weil die einzelnen Raiffeisenbanken zugunsten der Gruppenperspektive gestützt auf Art. 4 Abs. 3 BankV seit vielen Jahren von der Einhaltung dieses Deckungsgrades befreit sind. Mit der Anwendung von Art. 4 Abs. 3 BankV bzw. Art. 9 Abs. 1 ERV besteht zudem ein Instrument, welches für die nicht nur eigenmittelmässigen Besonderheiten der Raiffeisen Gruppe ausreichenden Gestaltungsspielraum bietet, so dass auch aus dieser Optik die ersatzlose Streichung der teilweisen Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht sinnvoll und möglich ist.

*Haftungssubstrat bei Genossenschaftsbanken* Das Haftungssubstrat der Genossenschaftsbanken wird durch die Abschaffung der teilweisen Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht als regulatorisches Eigenkapital nicht tangiert. So hat beispielsweise die Raiffeisen Gruppe in ihren Statuten ein ausgewogenes, auf gegenseitige Haftung beruhendes Sicherheitsnetz zur Deckung finanzieller Schäden verankert. Der Zusammenschluss im Genossenschaftsverband stellt zudem eine starke und solidarische Schicksals- und Risikogemeinschaft dar.

*Gleichbehandlung* Im Gleichzug mit der Abschaffung des Kantonalbankenrabattes (vgl. Kapitel 1) werden zudem Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen abgebaut.

## **2.5 Rechtsvergleich**

*Europäischer Finanzmarkt* Im europäischen Finanzmarkt kann die Nachschusspflicht der Genossenschafter (Haftsumme der Mitglieder genossenschaftlicher Kreditinstitute) auch weiterhin bis zu einem Prozentsatz des Kernkapitals angerechnet werden. Ferner müssen diese Beträge gemäss Amtsblatt der Europäischen Union im Fall eines Insolvenzverfahrens oder einer Liquidation sofort eingefordert werden können.

*Deutschland und Österreich* Ferner ist anzumerken, dass die beiden genossenschaftlichen Zentralbanken in Deutschland sowie diejenige in Österreich die Rechtsform einer Aktiengesellschaft angenommen haben, womit die teilweise Anrechenbarkeit der Nachschusspflicht als regulatorisches Eigenkapital zumindest bei diesen Instituten kein Thema ist.

### 3 Weiterer Revisionsbedarf der Eigenmittelverordnung (ERV)

*Nicht zur Anhörung unterbreitete Änderungen 2009*

Die Auslegung der ERV hat seit ihrer Inkraftsetzung am 1. Januar 2007 bei ihrer konkreten Umsetzung durch die betroffenen Institute verschiedene Fragen aufgeworfen. Dabei hat sich gezeigt, dass eine begrenzte Anzahl von Bestimmungen der ERV formell oder redaktionell präzisiert werden sollte. Diese Anpassungen sind unbestritten und werden möglicherweise parallel zu den Änderungen, die Gegenstand des vorliegenden Erläuterungsberichts sind, in der Verordnung 2009 verankert werden, um deren Verständlichkeit zu verbessern. Sie bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat, müssen jedoch aufgrund ihrer Art und Tragweite nicht in das Anhörungsverfahren mit einbezogen werden.

*Vorgesehene Anpassungen der ERV im Jahr 2010*

Eine nächste Anpassung wird die Eigenmittelverordnung (ERV) im Bereich der Risikoverteilungsvorschriften (RV) erfahren. Die Vorschriften des internationalen Ansatzes der RV (Art. 113–123 ERV) basieren auf den Vorschriften der EU betreffend Grosskredite. Diese finden sich in der RL 2006/48/EG, wo in Art. 119 festgeschrieben wurde, dass die Kommission dem europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2007 einen Bericht vorzulegen hat, in dem sie die Funktionsweise dieses Abschnittes bewertet und gegebenenfalls zweckdienliche Vorschläge unterbreitet. Nach entsprechenden Analysen des Grosskreditregimes in den Jahren 2007 und 2008 hat das EU-Parlament am 6. Mai 2009 verschiedene Anpassungen verabschiedet, welche per 1. Januar 2011 in Kraft treten werden. Die Art. 113–123 der ERV werden demzufolge auch überarbeitet werden müssen. Ebenfalls bis im Laufe des Jahres 2010 werden voraussichtlich im Basler Ausschuss für Bankenaufsicht weitere Anpassungen in den Eigenmittelanforderungen an die Banken erfolgen, die gleichzeitig und nach dem üblichen Anhörungsverfahren mit der Risikoverteilungs-Thematik in der Eigenmittelverordnung (ERV) berücksichtigt werden können.