

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
Dr. Reto Schiltknecht
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

solvency@finma.ch

Basel, 11. März 2011
J.4.6, MST / JSA

Anhörung FINMA-Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“

Sehr geehrter Herr Schiltknecht

Wir beziehen uns auf die am 31. Januar 2011 eröffnete Anhörung zum neuen FINMA-Rundschreiben 2011/xx „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“ und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Bekanntlich hatten wir im gleichen Zusammenhang bereits am 22. Juli 2010 Stellung zu Ihrem Diskussionspapier „Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 und Einführung einer Leverage Ratio“ vom 18. Juni 2010 genommen. Für die Berücksichtigung verschiedener wichtiger Anliegen danken wir Ihnen bei dieser Gelegenheit sehr.

Insbesondere möchten wir vorab nochmals zum Ausdruck bringen, dass wir die Orientierungen vom 17. Januar sowie vom 1. Februar 2011 sehr geschätzt haben. Auch für diesen frühzeitigen Einbezug möchten wir uns bedanken. Wir sind selbstverständlich weiterhin an einem konstruktiven Dialog zur erwähnten Thematik interessiert.

Insgesamt unterstützt die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) die im Entwurf des neuen Rundschreibens vorgesehenen Stossrichtungen. Dabei ist die Koordination mit den Projekten Basel III und „Too big to fail“ (TBTF) weiterhin von hoher Bedeutung.

Wir begrüssen den Verzicht auf die Einführung einer Leverage Ratio und befürworten im Grundsatz eine differenzierte Ausgestaltung von Säule 2.

Hingegen haben wir gegenüber gewissen Bestimmungen Vorbehalte, die wir im Folgenden näher ausführen, so insbesondere bezüglich der Kalibrierung bzw. der Relation zu den Eckwerten von Basel III und TBTF, der Konzeption als Puffer bzw. Massnahmen der FINMA bei Unterschreitung der erforderlichen Kapitalquoten, der Anforderungen an die Kapitalplanung sowie des vorgesehenen Zeitpunkts des Inkrafttretens.

In Anlehnung an die Struktur des Rundschreibens sind unsere nachstehenden Ausführungen gegliedert in die Abschnitte „Allgemeines und Zeitpunkt des Inkrafttretens“ (A), „Kalibrierung und Eigenmittelanforderungen“ (B), „Konzeption als Puffer und Massnahmen“ (C) sowie „Kapitalplanung“ (D).

A. Allgemeines und Zeitpunkt der Inkrafttretens

Wie bereits in unserer Reaktion vom 22. Juli 2010 anerkennen wir weiterhin den Bedarf, die Ausgestaltung der Eigenmittelzuschläge unter Säule 2 zu verbessern und unterstützen das Prinzip eines differenzierten Ansatzes.

Wir begrüssen, dass das Rundschreiben auf die Ausgangslage von Basel III sowie mindestens auf den Stand der laufenden Vernehmlassung des Massnahmenpakets „Too big to fail“ Bezug nehmen kann. Allerdings stösst die verfolgte Zeitplanung weiterhin auf wenig Verständnis.

Dabei erscheint insbesondere schwierig nachzuvollziehen, aus welchen Gründen die Zuschläge unter Säule 2 definiert werden, bevor bezüglich Säule 1 (bzw. der schweizerischen Umsetzung von Basel III, vgl. Sitzung der Nationalen Arbeitsgruppe vom 24. März 2011 und Folgearbeiten) **sowie bezüglich der definitiven Ausgestaltung der Massnahmen im Bereich TBTF Klarheit besteht.** Bekanntlich wird die parlamentarische Behandlung der TBTF-Vorlage (Änderungen Bankengesetz) im Moment der geplanten Inkraftsetzung des Rundschreibens noch in vollem Gang sein. Daneben sollte im Zusammenhang mit der Definition von Eigenmittelpuffern in Säule 2 auch Klarheit bezüglich der als Tier 1 und Tier 2 inskünftig anrechenbaren Kapitalformen bestehen.

Im Zusammenhang mit dieser Behandlung des Bereichs von Säule 2 im Rahmen einer „Vorausaktion“ weisen wir darauf hin, dass der vorgesehene Zeitpunkt des Inkrafttretens (1. Juli 2011) unangemessen ist. Während für die Erreichung der neuen Eigenmittelzielgrössen eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2016 eingeräumt wird (Rz 46), dürfte vor allem auch die Umsetzung einzelner Anforderungen an die Kapitalplanung bei verschiedenen Instituten mit Schwierigkeiten verbunden sein. Hinzu kommt die Wünschbarkeit einer Gleichbehandlung von Instituten, deren Eigenkapitalausstattung im Status quo die neuen Zielgrössen bereits erfüllt mit den Instituten, bei denen dies nicht der Fall ist. **Wir beantragen, den Zeitpunkt des Inkrafttretens deutlich und unter Berücksichtigung der Zeitplanung der oben erwähnten regulatorischen Initiativen zu verschieben.**

Im verwandten Zusammenhang sollte bereits heute Transparenz darüber geschaffen werden, wie der allfällige antizyklische Puffer von Basel III („Countercyclical Buffer“, 0 bis 2,5%) in die Gesamtkonzeption zukünftiger Eigenkapitalanforderungen eingebettet werden soll. Dabei stehen mögliche Interdependenzen mit den innerhalb von Säule 2 vorgesehenen Kapitalquoten (Eigenmittelzielgrössen und Interventionsstufen) im Vordergrund.

Aus konzeptioneller Sicht fehlt zudem letztlich eine systematische Analyse, welche Arten von Risiken in welchem Umfang bei nicht-systemrelevanten Banken durch Säule 1 von Basel III allenfalls nicht adäquat abgedeckt sind (vgl. Erläuterungsbericht,

S. 3). Mit anderen Worten trägt die Begründung von Säule 2 über Modellrisiken den Unterschieden zwischen Standardverfahren und Modellverfahren bezüglich verschiedener Risikokategorien zu wenig Rechnung.

B. Kalibrierung und Eigenmittelanforderungen

Unsere Vereinigung begrüsst, dass das Rundschreiben – im Gegensatz zum vorangegangenen Diskussionspapier – auf die Einführung einer Leverage Ratio verzichtet.

Die in den Anhörungsunterlagen ausgeführte Art der Klassifikation von Instituten (z.B. Rundschreiben, Anhang) wird von unseren Mitgliedern mehrheitlich als zweckmässig beurteilt. Auch wenn die Eignung der vorgesehenen Kriterien (Bilanzsumme, verwaltete Vermögen, privilegierte Einlagen und erforderliche Eigenmittel) unter dem Gesichtspunkt ihrer Risikosensitivität natürlich diskutabel ist, so ist ihnen mindestens der Vorteil der relativ einfachen Messbarkeit nicht abzuspochen. Die FINMA argumentiert denn auch entsprechend („einfach und nachvollziehbar anwendbares Regime“, Erläuterungsbericht, S. 9), wobei für die inhaltliche Qualität der vier Kriterien weiterhin keine eigentliche empirische Evidenz aufgeführt wird („Diese einfachen Kriterien haben sich als gute Indikatoren zur risikoorientierten Kategorisierung unterschiedlicher Institute erwiesen“, S. 9).

Der Erläuterungsbericht (S. 6 ff.) führt zur Kalibrierung von Säule 2 aus, dass diese zwischen den Anforderungen von Basel III als untere Schranke und denjenigen von TBTF als obere Schranke liegen soll. Hierzu wird explizit festgehalten: „Die Eigenkapitalanforderungen, welche die systemrelevanten Banken nach der TBTF-Gesetzgebung zukünftig zu erfüllen haben, sind für die Säule 2 - Anforderungen insofern von Bedeutung, als sie das obere Ende des Rahmens bilden“ (Erläuterungsbericht, S. 8). Dieses Prinzip scheint auch aus unserer Sicht richtig.

Allerdings ist gerade vor diesem Hintergrund nach unserem Verständnis nicht begründet, weshalb für Kategorie 2 zwar eine „Interventionsstufe“ unterhalb von 13% (11,5%), jedoch eine „Eigenmittelzielgrösse“ oberhalb von 13% (13,6 bis 14,4%) stipuliert ist (Rundschreiben, Rz 20 bzw. Erläuterungsbericht, S. 10/11). Gemäss Schlussbericht der Expertenkommission „Too big to fail“ vom 4. Oktober 2010 bzw. Vernehmlassungsunterlagen vom 22. Dezember 2010 ist für systemrelevante Institute ein Zuschlag in Höhe von 6,0% vorgesehen (progressive Komponente). Im Umkehrschluss lässt sich ableiten, dass die Obergrenze für nicht-systemrelevante Banken bei 13% (nämlich 19% Total Capital abzüglich 6%) liegen muss (zusammengesetzt aus 4,5% Basisanforderung plus 8,5% Eigenmittelpuffer). Unseres Erachtens liegt deshalb der Eigenmittelzielbereich für Kategorie 2 zu hoch bzw. ist die vorgesehene Kalibrierung nicht konsistent mit der Zielsetzung, die Massnahmen im Bereich TBTF als obere Schranke für die Anforderungen im Rahmen von Säule 2 zu definieren.

Wir beantragen, die Eigenmittelzielgrösse für Institute der Kategorie 2 entsprechend anzupassen. Die Anforderungen an nicht-systemrelevante Institute dürfen nicht höher liegen als die Summe aus den Komponenten I (Basisanforderungen) und II (Puffer) in den Vorschlägen von Schlussbericht Expertenkommission bzw. Vernehmlassungsvorlage TBTF. Eine über 13%

liegende Kapitalanforderung ist im Rahmen des vorliegenden Rundschreibens nicht gerechtfertigt.

C. Konzeption als Puffer und Massnahmen

Während wir die Unterscheidung zwischen „Eigenmittelzielgrössen“ einerseits und „Interventionsstufen“ andererseits im Grundsatz befürworten, gehen die für die verschiedenen Unterschreitungsfälle vorgesehenen Massnahmen der FINMA potentiell sehr weit. Selbstverständlich unterstützen wir ausdrücklich die für den Fall einer geplanten Unterschreitung der Eigenmittelzielgrösse beinhaltete Flexibilität (Rz 21 bis 23).

Im Bereich der ungeplanten Unterschreitungen jedoch scheint es uns erstens angezeigt, den Begriff der „umgehenden Wiederherstellung der Kapitalquote auf das Niveau der Eigenmittelzielgrösse“ (Rz 25) zu präzisieren. Mit Blick auf allenfalls nötige Anpassungen bzw. den damit verbundenen Zeitbedarf muss hier unseres Erachtens das Verständnis sein, dass es sich um die „möglichst umgehende Wiederherstellung“ handelt. Im gleichen Kontext schlagen wir vor, in Rz 25 und 26 die Formulierung dahingehend abzuändern, dass nicht die FINMA selbst entsprechende Massnahmen „trifft“, sondern „veranlasst“.

Zweitens halten wir die für den Fall einer ungeplanten Unterschreitung der Zielgrösse vorgesehenen Massnahmen (Rz 27) für sehr einschneidend. **Wir schlagen vor, diese Massnahmen entweder ebenfalls auf das Szenario einer Unterschreitung der Interventionsstufe zu begrenzen und / oder mindestens zusätzliche Flexibilität zur Regelung von Einzelfällen einzubauen** (analog Rz 22), wodurch das betroffene Institut die Gelegenheit zur direkten Problembekämpfung erhalte.

Bezüglich der individuellen Verschärfungen (Rundschreiben, Abschnitt IV) sind wir – wie bereits in unserem Schreiben vom 22. Juli 2010 – der Ansicht, dass es sich dabei um gezielte und zeitlich beschränkte Massnahmen handeln muss. Insofern unterstützen wir die entsprechende Formulierung in Rz 29 („Diese Massnahmen gelten so lange, wie die erhöhte Risikosituation besteht“). Das Abstellen auf allfällige Konzentrationsrisiken (Rz 30) darf dabei natürlich nicht zur Verunmöglichung bestehender und bewährter Geschäftsmodelle Anlass geben. Im Speziellen würden wir individuelle Verschärfungen auf der Grundlage mutmasslicher regionaler bzw. geographischer Konzentrationsrisiken als fragwürdig erachten, zumal die Risikowirkungen zunehmender geographischer Diversifikation umstritten sind.

Ebenfalls im Kontext der individuellen Verschärfungen scheint uns aus konzeptionellen Gründen eine quantitative Begrenzung gegen oben notwendig. Beispielsweise könnte als obere, maximal mögliche Grenze definiert werden, dass individuelle Verschärfungen nicht dazu führen dürfen, dass das betroffene Institut eine höhere Kapitalquote (Eigenmittelzielgrösse) halten muss als Institute der nächst höheren Kategorie. Ohne eine solche Plafonierung würde letztlich die Angemessenheit der Kategorienbildung in Frage gestellt bzw. könnten individuelle Verschärfungen das Konzept der kriterien-gestützten Differenzierung durchbrechen. Auch aus der Perspektive der Rechts- und Planungssicherheit, gerade für Institute, die ihre

Eigenmittelausstattung und Kapitalplanung auf Gruppenebene abstimmen müssen, ist eine quantitative Begrenzung wünschenswert.

Fussnote 5 hält fest, dass unter „Kapitalquote“ im gegebenen Zusammenhang das Verhältnis zwischen Gesamtkapital und risikogewichteten Aktiven zu verstehen ist. Im Interesse der Klarheit schlagen wir vor, im Text des Rundschreibens zusätzlich auch die Definitionen der zugrunde liegenden zentralen Begriffe von „Gesamtkapital“ und „risikogewichteten Aktiven“ (bzw. entsprechende Verweise auf andere Dokumente) aufzunehmen.

Auf der redaktionellen Ebene regen wir an, im Anhang zu wiederholen, dass zur Bestimmung der Zugehörigkeit eines Instituts in eine Kategorie mindestens drei der aufgeführten Kriterien erfüllt sein müssen (vgl. Rz 15).

D. Kapitalplanung

Die Elemente zur Kapitalplanung waren in Ihrem Diskussionspapier bekanntlich noch nicht enthalten, sondern es handelt sich um zusätzliche Anforderungen an Inhalt sowie Governance und Prozess der Kapitalplanung. **Diese neuen Elemente erscheinen uns grundsätzlich als sinnvoll und angemessen.**

Bezüglich Heterogenität der Risikoprofile weist der Text des Rundschreibens zu Recht auf die Notwendigkeit eines „verhältnismässigen Ansatzes“ hin: „Die FINMA wird den unterschiedlichen Geschäftsmodellen und Risikoprofilen der Institute dadurch gerecht, dass die Anforderungen an die Ausgestaltung der Kapitalplanung der Grösse des Instituts sowie der Natur und Komplexität der von diesem betriebenen Geschäfte entsprechen“ (Rz 36).

Im Gegensatz dazu hält der Erläuterungsbericht fest, dass das durch das Institut erstellte Risikoprofil „im mindesten Kreditrisiken, Marktrisiken, operationelle Risiken, Liquiditätsrisiken, Rechtsrisiken und Reputationsrisiken erfassen“ soll (S. 13). Die hier zum Ausdruck gebrachte Vorgabe der Erfassung von Reputationsrisiken ist allerdings problematisch. Solche Risiken sind nicht nur tendenziell schwieriger zu operationalisieren und zu quantifizieren als andere Risikokategorien, sondern deren separate Berücksichtigung im Eigenmittelkontext könnte zur doppelten Unterlegung identischer Risiken führen, indem Reputationsrisiken typischerweise gerade Ausdruck anderer Risiken sind. Unter anderem aus diesem Grund ist unseres Wissens bereits im Rahmen von Basel II von einer separaten Unterlegung von Reputationsrisiken abgesehen worden. **Wir empfehlen, auf die Vorgabe zu verzichten, dass das Risikoprofil auch Reputationsrisiken erfassen muss.**

Zur inhaltlichen Ausgestaltung der Kapitalplanung enthält der Entwurf des Rundschreibens u.a. Anforderungen an den Bezug zur Gesamtplanung (Ertragsziele und Budgetprozess, Rz 38), an die Prognosen über die Entwicklung des verfügbaren Kapitals (zukünftige Gewinne, Dividendenpolitik, Massnahmen zur Kapitalbewirtschaftung, Rz 39) sowie an die Grundannahmen über die Geschäftsentwicklung (Rz 40). Im Zusammenhang mit dem vorgesehenen Überprüfungsverfahren durch Prüfgesellschaften (Rz 43) bzw. FINMA (Rz 44) schlagen wir vor, an geeigneter Stelle festzuhalten, dass bei Ausgestaltung der Kapitalplanung gemäss den international

gebräuchlichen Standards für ICAAP-Modelle (Internal Capital Adequacy and Assessment Process, vgl. z.B. EU) die Anforderungen gemäss FINMA-Rundschreiben als erfüllt betrachtet werden.

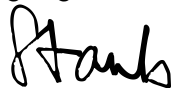
Ferner dürfte die vorgesehene Regelung der Verantwortlichkeiten (Rz 41 und 42) problematisch sein. Über die jährliche Genehmigung der Kapitalplanung durch den Verwaltungsrat (Rz 42) übernimmt dieser auch die entsprechende Verantwortung. In der jetzigen Formulierung würde er damit in Konkurrenz zur Geschäftsleitung treten, welche für „die Kapitalplanung und den Kapitalplanungsprozess verantwortlich“ ist (Rz 41). Deshalb schlagen wir vor, Rz 41 wie folgt zu präzisieren (vgl. auch Wortlaut im Erläuterungsbericht, S. 13): „Die Geschäftsleitung ist für die Erstellung der Kapitalplanung sowie für den Kapitalplanungsprozess verantwortlich.“

Für das Interesse, das Sie unseren Anliegen und Überlegungen entgegen bringen, danken wir Ihnen sehr. Selbstverständlich stehen wir Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Claude-Alain Margelisch



Markus Staub