

Proportionalität Für eine verhältnismässige Regulierung

Bei der Proportionalität geht es um ein Prinzip. Es verlangt eine verhältnismässige Umsetzung von Regulierungsvorhaben. Das Prinzip ist weltweit anerkannt und auch die FINMA hat sich dazu bekannt. Was „verhältnismässig“ genau heisst, formuliert die SBVg in einfachen Grundsätzen. Vor allem kleinere Banken sollen durch eine proportionale Regulierung und eine verhältnismässige Umsetzung entlastet werden, ohne dass es zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen oder zusätzlicher Risikobereitschaft kommt.

Position der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) zur Proportionalität in der Regulierung:

- Eine Regulierung kann aus drei Gründen unverhältnismässig sein:
 1. Weil die Regulierung gemessen an der Bedeutung der Bank unverhältnismässig ist;
 2. Weil eine Bank so sicher sein kann, dass die Regulierung unnötig und damit unverhältnismässig ist;
 3. Weil ein Geschäft in einer Bank so unbedeutend sein kann, dass eine aufwändige Umsetzung der Regulierungsanforderungen unverhältnismässig ist.
- Aus dem ersten Grund verlangt die SBVg, dass die regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Anforderungen entlang der bestehenden Bankenkategorien – unter Wahrung der Systemstabilität, der Risikoadäquanz und der Wettbewerbsneutralität – dauerhaft proportional differenziert werden. Im Grundsatz muss gelten: je kleiner und – aus Sicht der Systemstabilität – je unbedeutender eine Bank, umso weitgehender die administrativen Vereinfachungen.
- Die SBVg sieht Vereinfachungsmöglichkeiten insbesondere in den Bereichen Offenlegung, Reporting, Aufsicht, Berechnung von Kennzahlen und Governance-Standards. Die Befreiung von regulatorischen Vorgaben stellt dabei die weitreichendste Form einer Vereinfachung dar.
- Aus dem zweiten Grund verlangt die SBVg, dass umfassende Vereinfachungen gewährt werden, wenn eine Bank durch eine entsprechende Übererfüllung der Eigenmitteleanforderungen glaubwürdig zeigen kann, dass es sich bei ihr um eine sehr sichere Bank handelt. Die SBVg sieht dieses Kriterium erfüllt, wenn die Bank ihre jeweilige „Leverage Ratio“-Minimalanforderung gemäss FINMA um mindestens 5 Prozent, basierend auf Tier-1-Kapital, übererfüllt. Alternativ zur Leverage Ratio soll auch das Ausweisen einer risikogewichteten Eigenkapitalquote (Quotient aus Tier-1-Kapital und risikogewichteten Aktiven, RWA) von mindestens 18 Prozent zu umfassenden Vereinfachungen führen.
- Aus dem dritten Grund verlangt die SBVg, dass eine Bank von partiellen Vereinfachungen soll profitieren können, sofern der entsprechende Geschäfts- bzw. Risikobereich aus Ertrags- bzw. Risikosicht von geringer Bedeutung ist (De-Minimis-Ansatz). Die Regulatoren werden angehalten, von diesem Instrument konsequent und systematisch Gebrauch zu machen.

- Schliesslich fordert die SBVg eine Dynamisierung bzw. Verfeinerung der Schwellenwerte für die Zuordnung eines Instituts zu den Bankenkategorien:
 - Die Schwellenwerte bezüglich der Kriterien für die Zuteilung einer Bank zu einer Kategorie (Bilanzsumme, verwaltete Vermögen, privilegierte Einlagen, Mindesteigenmittel) sollen periodisch an die Marktentwicklung angepasst werden, um eine „kalte Kategorienprogression“ zu vermeiden.
 - Die Schweizer Tochtergesellschaften von Konzernen bzw. global systemrelevanten Banken (G-SIB) sollen bei hinreichender Abschottung vom Konzern „stand alone“ eingestuft werden. Für die national systemrelevanten Töchter (wie UBS Switzerland AG und Credit Suisse [Schweiz] AG) bedeutet dies, dass für sie die gleichen Mindestanforderungen (ohne die Anrechnung eines Rabatts) gelten wie für D-SIBs, wobei die FINMA nach dem Grad der konzerninternen Verflechtung Zuschläge anordnen kann.

1. Ausgangslage

Bei der Thematik der Proportionalität geht es um die Frage, wie die Anforderungen der Bankenregulierung zwischen verschiedenen regulierten Banken zu differenzieren sind. Gerade vor dem Hintergrund des heterogenen Bankensektors Schweiz kommt einer geeigneten Differenzierung bzw. Proportionalität hohe Bedeutung zu. Auch aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive gilt: „One size does not fit all“. Der Grundsatz der Proportionalität ist in der Bankenregulierung bereits verankert. Die SBVg legt nun ein systematisches Konzept vor und fordert vom Regulator eine konsequente Anwendung des Proportionalitäts-Grundsatzes.

Die Bankenregulierung verursacht mit ihren vielen Vorschriften und Empfehlungen hohe Kosten und ist a priori nicht wettbewerbsneutral. Wegen des Fixkostencharakters vieler Regulierungsanforderungen fühlen sich insbesondere kleinere Banken durch die Regulierung benachteiligt und verlangen eine verhältnismässige Umsetzung. Die SBVg fordert deshalb, vor allem kleinere Banken zu entlasten. Dabei ist aber darauf zu achten, dass die Differenzierung nicht wiederum zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen oder etwa zusätzlicher Risikobereitschaft führt.

- In ihren Forderungen hält sich die SBVg an folgende Grundsätze:
 - Das Proportionalitätsprinzip soll ausschliesslich auf die institutsspezifische Regulierung wie beispielsweise Anforderungen an das Risikomanagement, Offenlegung oder Reporting angewandt werden. Hingegen ist die produkt- und kundenspezifische Regulierung (Konsumentenschutz, Verhaltensvorschriften, „Conduct“) nicht Gegenstand der vorliegenden Überlegungen (z.B. Bekämpfung Geldwäscherei, FIDLEG, Einlegerschutz, Verbot von Insidergeschäften). In diesen Bereichen sollen für alle Banken gleiche Regeln gelten.
 - Die bestehenden Aufsichtskategorien der Bankenverordnung sollen beibehalten werden.
 - Es dürfen keine Wettbewerbsvorteile für einzelne Banken oder Bankkategorien entstehen.
 - Die Systemstabilität darf nicht gefährdet werden.
 - Die Umsetzung soll einfach und leicht erklärbar sein.
 - Keine Bank soll schlechter gestellt sein als im Status quo.

2. Schwellenwerte

Umfassende Vereinfachungen sollen nur gewährt werden, wenn die Bank durch eine entsprechende Übererfüllung der Eigenmittelanforderungen glaubwürdig zeigen kann, dass es sich bei ihr um eine sehr sichere Bank handelt. Mit dem Zuschlag in Höhe von 5 Prozent auf die jeweilige „Leverage Ratio“-Minimalanforderung der FINMA (basierend ausschliesslich auf Tier-1-Kapital) sendet die Bank ein starkes Signal, dass auch bei Verlust der Eigenmittel für den „Going Concern“-Fall noch genügend Eigenmittel für die Fortführung der Bank vorhanden sind.

Den Zuschlag von 5 Prozent hat der Regulator sonst nur für global systemrelevante Banken (G-SIB) mit den höchsten Sicherheitsanforderungen vorgesehen. Für Banken der Kategorien 3 bis 5 ergibt sich daraus in der Going-Concern-Betrachtung ein Schwellenwert von 8 Prozent.

Kundeneinlagen, insbesondere im aktuellen Niedrigzinsumfeld, können relativ volatil sein. Diese Volatilität schlägt auch auf die Leverage Ratio durch und kann deren Einhaltung oberhalb eines bestimmten Zielniveaus schwierig gestalten. Banken, die solchen Schwankungen besonders ausgesetzt sind, soll im Konzept der Leverage Ratio (LR) angemessen (bspw. Verzicht auf Anrechnung eines Teils der Reserven bei der SNB an die Bilanz) Rechnung getragen werden.

Aus dem gleichen Grund schlagen wir zudem und im Sinne eines alternativen Kriteriums einen Schwellenwert von 18 Prozent für eine risikogewichtete Kapitalquote (Quotient aus Tier-1-Kapital und risikogewichteten Aktiven, RWA) vor. Das Ausweisen einer risikogewichteten Kapitalquote von mindestens 18 Prozent soll ebenfalls zu umfassenden Vereinfachungen führen; wobei eine Befreiung oder Vereinfachung in Bezug auf das RWA-Framework aus naheliegenden Gründen ausgeschlossen bleibt.

3. De-Minimis-Ansatz

Die Anwendung sogenannter De-Minimis-Regeln soll verhindern, dass Banken aufwändige und für ihr institutsspezifisches Risikoprofil unverhältnismässige Berechnungsmethoden und Reports ausschliesslich für regulatorische Zwecke implementieren müssen, ohne dass damit für das Risikomanagement des Instituts ein Mehrwert entstehen würde. Der De-Minimis-Ansatz unterstützt die Institute darin, ihre beschränkten Ressourcen für das Risikomanagement jenen Bereichen zuzuweisen, welche abhängig vom Geschäftsmodell und Risikoprofil besonders relevant sind. Die Verantwortung für diese wichtigen Entscheidungen wird dadurch weniger von der Aufsicht, dafür mehr vom Institut und seinen Organen getragen.

Die entsprechenden Schwellenwerte sind dabei in Abhängigkeit vom konkreten Inhalt einer Regulierung festzulegen. Die aktuelle Regulierung enthält auf Stufe der Rundschreiben bereits verschiedene De-Minimis-Vorgaben. Dieses Instrument sollte jedoch zukünftig wesentlich umfassender und vor allem systematischer genutzt werden.

4. Nächste Schritte

Die SBVg wird sich dafür einsetzen, dass die Proportionalität in der Regulierungspraxis in Form von konkreten Vereinfachungsmöglichkeiten umgesetzt wird, denn Entlastung entsteht erst durch eine konsequente Anwendung. Die Vereinfachungsmöglichkeiten sollen sowohl in Bezug auf die bestehenden als auch künftigen Regulierungen wie z.B. Basel III „Finalising Post Crisis Reforms“ beachtet und umgesetzt werden.