

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA  
Dr. Reto Schiltknecht  
Einsteinstrasse 2  
CH-3003 Bern

Basel, 12. März 2011

## **Stellungnahme Rundschreiben 2011/XX «Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken»**

Sehr geehrter Herr Dr. Schiltknecht

Am 31. Januar 2011 hat die FINMA die Anhörung zum Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“ gestartet und interessierte Kreise eingeladen, zum Entwurf des Rundschreibens Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Entwurf vernehmen zu lassen, und übermitteln Ihnen gerne die Haltung der Kantonalbanken.

Wir möchten uns zudem für den von Ihnen zu dieser Thematik mit unseren Vertretern Peter Siegenthaler und Hanspeter Hess geführten Dialog bedanken und zum Ausdruck bringen, dass wir eine frühzeitige Information und den Austausch sehr schätzen. Als für das Inland bedeutende Bankengruppe liegt den Kantonalbanken viel an einem Einbezug in die vorliegende Thematik und der Berücksichtigung der nachfolgend aufgeführten Überlegungen beim Festlegen des weiteren Vorgehens.

### **Summary**

Die Kantonalbanken teilen die Meinung, dass Banken über eine solide Eigenkapitalbasis verfügen müssen und in einer Gesamtkonzeption für die Eigenmittelausstattung eine angemessene Säule 2 ein wichtiger Bestandteil ist. Vorgaben und Bestimmungen im Rahmen der Säule 2 müssen sich aber einbetten in diese Gesamtkonzeption, welche durch Basel III und die Regulierung für systemrelevante Banken abgesteckt ist, und die einzelnen Massnahmen müssen aufeinander abgestimmt sein. Der vorliegende Rundschreiben-Entwurf erfüllt diese Anforderungen in wesentlichen Punkten noch nicht. Wir weisen auf die folgenden vier Hauptkritikpunkte hin, auf die wir im Anschluss detaillierter eingehen und die wir mit weiteren Ausführungen ergänzen werden:

#### **1. Einbettung in den Kontext von Basel III und TBTF-Vorlage**

Die Säule 2 muss als Bestandteil eines Gesamtkonzeptes mit Basel III und den TBTF-Eigenmittelanforderungen abgestimmt sein.

#### **2. Ungenügende Differenzierung zwischen TBTF-Banken und den übrigen Banken**

Die Differenzierung zwischen den sich für systemrelevante Banken und für die restlichen Banken ergebenden Eigenmittelanforderungen ist zu gering; eine über 13 % liegende Kapitalquote für nicht-systemrelevante Banken widerspricht den Zielsetzungen und Überlegungen des Schlussberichtes der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen.

#### **3. Zeitplan und Vorgehensweise**

Bevor Bestimmungen der Säule 2 in Kraft gesetzt werden, muss die TBTF-Regulierung durch das Parlament verabschiedet und rechtsgültig sein. Ein Vorziehen der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 für die übrigen Banken ist weder gerechtfertigt noch angezeigt. Die Problematik einer Unter-

kapitalisierung angesichts der Finanzkrise betraf in der Schweiz systemrelevante Institute und nicht die übrigen Banken.

Ebenso muss vor Festlegung der Eigenmittel-Anforderungen unter Säule 2 zwingend Klarheit bestehen hinsichtlich Eigenmittelerfordernisse sowie Definition und Anrechenbarkeit von Kapital (Tier 1 und Tier 2); dies wird erst nach der Vorlage zur nationalen Umsetzung von Basel III der Fall sein.

#### **4. Pufferkonzeption**

Zielsetzung und Wirkung einer Puffer-Konzeption sind mit den rigiden, schon bei Unterschreitung der Eigenmittelzielgrösse wirkenden Massnahmen verloren gegangen; diesbezüglich ist eine Anpassung erforderlich. Zudem ist eine Abstimmung mit dem bzw. eine Einbettung in den vorgesehenen „countercyclical buffer“ vorzunehmen.

### **1 Allgemein**

Die Ausführungen der Kantonalbanken zum vorliegenden Entwurf „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“ stehen in direktem Zusammenhang mit den Erkenntnissen

- des Basel Committee on Banking Supervision (BCBS)<sup>1</sup>
- der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen.

Wir fassen an dieser Stelle nochmals kurz die drei Haupterkenntnisse aus der Finanzmarktkrise zusammen<sup>2</sup>:

- Nicht adäquat erfasste Marktrisiken im Handelsbuch.
- Global tätige Banken waren unterkapitalisiert.
- Fehlerhaftes und unwirksames Liquiditätsmanagement.

In diesem Zusammenhang legen wir als Kantonalbanken Wert darauf, dass eine mangelhafte Eigenkapitalbasis oder allenfalls -qualität nicht ein generelles Problem darstellt(e), sondern sich hauptsächlich auf global tätige Banken beschränkt(e).

Gemäss der Basler Eigenkapitalvereinbarung sind unter der Säule 2 diejenigen Risiken abzudecken, welche unter der Säule 1 nicht oder nicht vollständig erfasst sind. In diesem Zusammenhang bleibt im vorliegenden Erläuterungsbericht zum Rundschreiben folgende Frage weitgehend unbeantwortet: Erachtet die FINMA nach erfolgten Anpassungen an Basel III die sich unter Säule 1 ergebenden Eigenmittelanforderungen für nicht-systemrelevante Banken als derart ungenügend (z. B. angesichts nicht oder nicht genügend erfasster Risiken wie Rechts- und Reputationsrisiken), dass die zusätzlichen Anforderungen in Säule 2 entsprechend hoch angesetzt werden? Da Liquiditätsrisiken bekanntlich nicht mit höheren Eigenmitteln entgegengetreten werden kann, fällt diese mögliche Motivation und Begründung weg; die Liquiditätsrisiken werden in künftig neuen Liquiditätsregeln ihren Niederschlag finden.

### **2 Hauptkritikpunkte**

#### **2.1 Verhältnis zu Basel III und TBTF-Vorlage**

Per 1. Januar 2011 erfolgten punktuelle Anpassungen der Säule 1, wobei die Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken und Verbriefungen teilweise signifikant verschärft wurde. Weitere Verschärfungen aus Basel III für Gegenpartierisiken aus Derivaten, Repos, OTC-Geschäften oder zentrale Gegenparteien sind geplant, aber noch nicht festgelegt resp. kalibriert. Daneben werden sich aus Basel III höhere qualitative Erfordernisse an das anrechenbare Kapital ergeben, d.h., die verschiedenen

<sup>1</sup> BCBS, Strengthening the resilience of the banking sector (Dez. 2009)

<sup>2</sup> FINMA, Finanzmarktkrise und Finanzaufsicht (Sept. 2009), S. 38-39 und BCBS, Strengthening the resilience of the banking sector (Dez. 2009), S. 2-3

Formen des anrechenbaren Kapitals werden einerseits restriktiver in die Tier 1- und Tier 2-Kategorien eingeordnet, Tier 3-Instrumente entfallen und neue anrechenbare Instrumente wie CoCos müssen entwickelt und die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden.

Die umfassende Umsetzung von Basel III in den nationalen Regulierungsrahmen ist noch nicht erfolgt und entsprechend bestehen hinsichtlich Säule 1 verschiedene Fragen und Unklarheiten. So sind insbesondere auch Definition und Anforderungen an Eigenkapitalkomponenten noch nicht bekannt. Zudem können derzeit auch die Möglichkeiten des Marktes für neue Instrumente unter Tier 1 und Tier 2 kaum abgeschätzt werden.

**Vor diesem Hintergrund lehnen die Kantonalbanken eine Festlegung der Säule 2-Anforderungen, bevor einerseits die Säule 1 fertig konzipiert, quantifiziert und ausgestaltet ist und andererseits die Bestimmungen zur TBTF-Regulierung feststehen und vom Parlament verabschiedet sind, entschieden ab. Die Logik verlangt, dass zuerst die Grundlagen geregelt und bekannt sind, bevor auf dieser Basis ergänzende Elemente (für in Säule 1 nicht abgedeckte Risiken) vorgeschlagen, diskutiert und geregelt werden können.**

## 2.2 Differenzierung der Kapitalquote

Der Bundesrat hat im November 2009 eine Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen („Expertenkommission TBTF“) eingesetzt, deren Schlussbericht die Konzeption der Eigenmittelanforderungen für systemrelevante Banken aufzeigt.<sup>3</sup> Die Experten teilen die Eigenmittelanforderungen in die drei Komponenten „Basisanforderung“, „Puffer“ und „progressive Komponente“ auf. Die ausschliesslich für systemrelevante Banken vorgesehene „progressive Komponente“ enthält dabei den Anteil an Eigenmittelanforderungen, welche systemrelevanten Banken in zunehmendem Mass zu einer höheren Solvenz verhilft resp. die Anreize setzt, ihre Systemrelevanz zu begrenzen.

Die Quantifizierung von Basisanforderung und Puffer sieht die Expertenkommission bei 13 %, die darüber liegende „progressive Komponente“ - welche nur für systemrelevante Banken vorgesehen ist – liegt bei der aktuellen Grösse und Marktposition der Grossbanken bei 6 % und damit die gesamte Anforderung bei total 19 %.<sup>4</sup> Aus dieser Festlegung folgt zwingend, dass die maximale Eigenmittelanforderung für nicht-systemrelevante Banken bei 13 Prozent liegt.

**Die Kantonalbanken sind daher der klaren Auffassung, dass eine über 13 % liegende Kapitalquote für nicht-systemrelevante Banken in keiner Weise gerechtfertigt ist und eine angemessene Differenzierung gegenüber den systemrelevanten Banken damit nicht gegeben ist. Unter Berücksichtigung der TBTF-Vorlage sollte die Kapitalquote für nicht-systemrelevante Banken deshalb zwischen 10.5% und maximal 13.0% liegen.**

## 2.3 Vorgehensweise, Zeitpunkt der Inkraftsetzung und Übergangsfrist

In Anbetracht dessen, dass global tätige Banken unterkapitalisiert waren<sup>5</sup> und insbesondere die nicht-systemrelevanten, primär inlandorientierten Banken in der Schweiz nicht ein Teil des Problems waren, sondern im Gegenteil stabilisierend wirkten, erachten die Kantonalbanken die vorgesehene Vorgehensweise mit dem Vorziehen einer Regelung für alle nicht-systemrelevanten Banken als unangemessen. Zuerst müssen in zeitlicher Hinsicht die verschärften Anforderungen an systemrelevante Banken durch das Parlament verabschiedet werden, bevor über eine Erhöhung der Säule 2-Anforderungen für nicht-systemrelevante Banken befunden werden kann. Ebenso müssen die Ausgestaltung der Säule 1 fertig konzipiert und quantifiziert und somit die Eigenmittelanforderungen sowie das anrechenbare Kapital geregelt sein, bevor über Elemente und Höhe der Säule 2 entschieden werden kann.

Den Zeitpunkt der Inkraftsetzung neuer Säule 2-Anforderungen per Mitte 2011 erachten wir auch aus weiteren Überlegungen als verfehlt. So müssten die Institute schon per Mitte Jahr über eine vom Verwaltungsrat genehmigte Kapitalplanung auf Stufe Einzelinstitut und allenfalls auf Konzernstufe verfügen, was heute nicht überall im geforderten Umfang der Fall sein dürfte. Zudem muss der Entwurf

<sup>3</sup> Vgl. Kap. 3.3.1 ff.

<sup>4</sup> Vgl. S. 32 und S. 61

<sup>5</sup> FINMA, Finanzmarktkrise und Finanzmarktaufsicht (Sept. 2009), S. 38-39

des Rundschreibens heute so interpretiert werden, dass Institute, die im Moment die Eigenmittelzielgrösse erreichen, keine Übergangsfrist geniessen, während diejenigen, die sie nicht erfüllen, bis zum 31.12.2016 Zeit haben. Da, wie unter Punkt 2.1 erwähnt, diverse Verschärfungen der Eigenmittelunterlegung eintreten (ab 1.1.2011 Marktrisiken/Verbriefungen und später die weiteren Verschärfungen aus Basel III), werden sich wieder tiefere Eigenkapitalquoten ergeben und auch Institute, die bisher die neuen Eigenmittelzielgrössen erreicht haben, müssen u.U. zusätzliches Kapital aufbauen. Eine Gleichbehandlung aller Institute mit angemessener Übergangsfrist ist daher unbedingt erforderlich.

**Da die Eigenkapitalvorschriften für nicht-systemrelevante Banken und diejenigen der TBTF-Banken in direktem Zusammenhang stehen, erachten wir es als zwingend, dass zuerst die TBTF-Vorschriften durch das Parlament verabschiedet werden, bevor über die Verschärfung der Säule 2-Anforderungen der nicht-systemrelevanten Banken befunden wird. Ein Inkraftsetzen des vorgesehenen Rundschreibens per Mitte 2011 lehnen wir entschieden ab. Zudem braucht es eine angemessene Übergangsfrist, welche mit dem Ziel einer Gleichbehandlung aller Institute auf die Fristen bei der Umsetzung von Basel III im allgemeinen und die Übergangsregelung der künftigen TBTF-Bestimmungen im besonderen abgestimmt ist.**

#### **2.4 Eingeschränkte "Puffer-Konzeption"**

Die Idee eines Puffers ist bestechend und sowohl vom Basler Ausschuss als auch von der Expertenkommission TBTF so vorgesehen. Die im Rundschreiben ausgeführten Massnahmen in Rz 24, 25 und 27 sind aber sehr rigide<sup>6</sup>, sodass schon bei Unterschreitung der Eigenmittelzielgrösse weitreichende Interventionen seitens der FINMA angeordnet werden (können) und damit die Eigenmittelzielgrösse de facto vielmehr zu einer „oberen Interventionsstufe“ wird und von der „Puffer-Konzeption“ kaum mehr etwas übrig bleibt.

Im weiteren wird der unter Basel III vorgesehene „countercyclical buffer“<sup>7</sup> von 0% bis 2.5% im Erläuterungsbericht angesprochen, jedoch im Rundschreiben nicht weiter konkretisiert. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass dieser Puffer in der Basel III-Umsetzung noch zur Kapitalquote resp. Eigenmittelzielgrösse dazukommt. Weiter bleibt offen, ob die Banken in Anwendung von Rz 30 und 33-36 für künftige Eventualitäten und Risiken darüber hinaus noch mehr Eigenmittel halten müssen. Diese Kumulation von Puffern und deren Verhältnis zueinander ist abschliessend zu klären, und die sich daraus ergebenden massiv höheren Eigenmittelanforderungen sind zu begründen. Diese würden laut Erläuterungsbericht der FINMA zwar von den meisten Banken schon jetzt erfüllt, nach unserer Auffassung wurden dabei aber nicht ein maximaler antizyklischer Puffer von 2.5% und allenfalls noch einzuplanende weitere Eigenmittel für künftige Eventualitäten und Risiken aus der Kapitalplanung oder aus Konzentrationsrisiken berücksichtigt.

Hinweisen möchten wir auch auf die Tatsache, dass sich Opportunitäten (strategische Entscheide, neue grössere Geschäfte, Akquisitionen) nicht immer frühzeitig planen und der FINMA vorgängig anzeigen lassen.

**Die Kantonalbanken erachten eine Klärung der Begründung der verschiedenen Puffer-Elemente und des Verhältnisses zueinander als erforderlich und in der Folge eine Anpassung der Konzeption mit der Ausgestaltung einer wirklichen Puffer-Funktion als angezeigt.**

### **3 Weitere Punkte**

Folgenden weiteren Punkten ist nach unserer Auffassung in einer definitiven Regelung Rechnung zu tragen:

---

<sup>6</sup> z.B. „umgehende Wiederherstellung auf das Niveau der Eigenmittelzielgrösse“

<sup>7</sup> “Countercyclical buffer implemented according to national circumstances” / vgl. BCBS “Group of Governors and Heads of Supervision announces higher global minimum capital standards”, Sept. 2010

### 3.1 Regionale Konzentrationsrisiken

Die Rz 29 und 30 sehen vor, dass die FINMA individuelle Verschärfungen namentlich bei hohen Konzentrationsrisiken, z. B. Ausleihungen in einer Region, in Betracht ziehen kann.

Insbesondere Kantonalbanken, aber auch Regionalbanken, praktizieren seit vielen Jahrzehnten erfolgreich ihre Geschäfte in kantonalem und regionalem Rahmen. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass mit grösstmöglicher geografischer Diversifikation, d.h. globale Diversifikation mit entsprechenden Geschäftsmodellen, keine höhere Stabilität erzielt werden konnte, sondern diese grosse Diversifikation zu einer ungewünschten Ausbreitung der Krise geführt hat.

**Wir lehnen deshalb individuelle Verschärfungen auf der Grundlage vermeintlicher regionaler Konzentrationsrisiken ab.**

### 3.2 Risikokriterien

Der Anspruch, wonach die vorliegenden Risikokriterien „risikobasiert sind und dabei Grösse, Komplexität und Geschäftsaktivität berücksichtigen“ ist mit den verwendeten vier Kriterien nach unserer Auffassung nicht erfüllt. Die vorgeschlagenen Kriterien widerspiegeln vorwiegend die Grösse eines Institutes. Dabei werden insbesondere die im herkömmlichen Bilanzgeschäft (Hypothekar-, Kredit- resp. Spargeschäft) tätigen Banken in eigenmittelanforderungsreiche Kategorien eingeordnet, ohne dass der unterschiedlichen Komplexität, der internationalen Verflechtung resp. anderen Rechtsordnungen unterworfenen Geschäften und dem Management von unterschiedlichen Geschäftsaktivitäten (wie Retail- / Private- / Investmentbanking) und sich daraus ergebenden Risiken Rechnung getragen wird. Es sind daher Kriterien zu suchen bzw. anzuwenden, die der effektiven Komplexität bzw. den tatsächlichen Risiken mehr Rechnung tragen.

### 3.3 Messverfahren

Sowohl bei der Differenzierung zwischen systemrelevanten Banken und nicht-systemrelevanten Banken als auch bei der grundsätzlichen Bemessung der Säule 2 gilt es zu berücksichtigen, dass in der Finanzmarktkrise die grossen internationalen Institute, welche das Eigenmittelerfordernis mit institutspezifischen Messverfahren („Modellverfahren“) ermitteln, Auslöser resp. Hauptbetroffene der Finanzmarktkrise waren. In der Folge hat sich deutlich gezeigt, dass insbesondere auch diese Institute über viel zu wenig Eigenmittel verfügten.

Da die verschiedenen Multiplikatoren resp. die Modellverfahren nicht offengelegt werden, lässt sich für Aussenstehende nicht feststellen, ob ungenügende Modelle oder fehlende Komponenten in den Modellen zu den Problemen der grossen Institute beigetragen haben. Solche Unzulänglichkeiten nun mit einem generellen höheren Säule 2-Zuschlag abzufangen, wäre unzulässig. Dabei würden auch alle Banken mit Standardverfahren höheren Eigenmittelanforderungen unterworfen sein, obwohl sich das Standardverfahren als robust und bezüglich Eigenmittelanforderungen als genügend herausgestellt hat.

**Die Kantonalbanken erwarten deshalb diesbezüglich eine Klärung und generell mehr Transparenz bezüglich der mit Säule 2 abgedeckten Risiken, insbesondere im Verhältnis zu den Modellverfahren.**

### 3.4 Kapitalplanung und Governance

Wir begrüssen die Anwendung des unter Rz 36 erläuterten "verhältnismässigen Ansatzes" bei der Ausgestaltung der Kapitalplanung in Bezug auf Grösse des Institutes sowie Natur und Komplexität des betriebenen Geschäfts. Wir schlagen jedoch in Ergänzung dringend vor, zusätzlich auch eine Differenzierung bezüglich dem aktuellen Erfüllungsgrad der Kapitalquote vorzunehmen, d.h., dass Institute, die deutlich über der Eigenmittelzielgrösse liegen, geringeren Anforderungen bezüglich Ausgestaltung der Kapitalplanung unterworfen sind.

Die in Rz 41 und 42 vorgesehenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten (Stufe Geschäftsleitung und oberstes Verwaltungsorgan) erachten wir als unpassend, da, wer genehmigt auch verantwortlich ist.

**Wir beantragen, dass Institute, die deutlich über der Eigenmittelzielgrösse liegen, geringeren Anforderungen bezüglich Ausgestaltung der Kapitalplanung unterworfen sind. In Anlehnung an die allgemein übliche Governance schlagen wir weiter vor, dass das oberste Verwaltungsorgan für die jährliche Kapitalplanung verantwortlich ist und diese genehmigt resp. bestätigt,**

**während die Geschäftsleitung eine Kapitalplanung erarbeitet oder vorschlägt sowie nach der Genehmigung umsetzt.**

### **3.5 Definitionen / Hinweise**

Da der Kapitalquote (Gesamtkapital/risikogewichtete Aktiven) im vorliegenden Rundschreiben eine hohe Bedeutung zukommt, schlagen wir vor, dass mit entsprechenden Ausführungen oder Verweisen auf andere Dokumente inhaltliche Klarheit (Definition) bezüglich der risikogewichteten Aktiven und dem Gesamtkapital geschaffen wird.

Die unter Rz 26 gemachte Einschränkung „bedingt durch eine Krise des schweizerischen Finanzsektors“ sollte um „ausländisch bedingte Krisen“ ergänzt werden.

Rz 34 kann ersatzlos gelöscht werden, da in den Randziffern 37 und 38 explizit eine Anbindung an den Strategie-Prozess verlangt wird, in welchem die Frage nach den makroökonomischen Rahmenbedingungen ein zentraler Punkt ist.

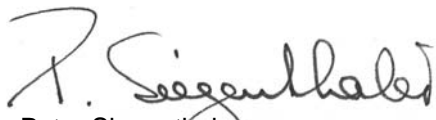
Was in Rz 35 unter einem „markanten Rückgang“ zu verstehen ist, sollte präzisiert bzw. quantifiziert werden.

Die Lesbarkeit des Anhangs würde erhöht, wenn die Aussage von Rz 15 wiederholt würde, wonach drei Kriterien kumulativ erfüllt werden müssen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung sowie die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anliegen.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Peter Siegenthaler  
Präsident



Dr. Thomas Hodel  
Vizedirektor