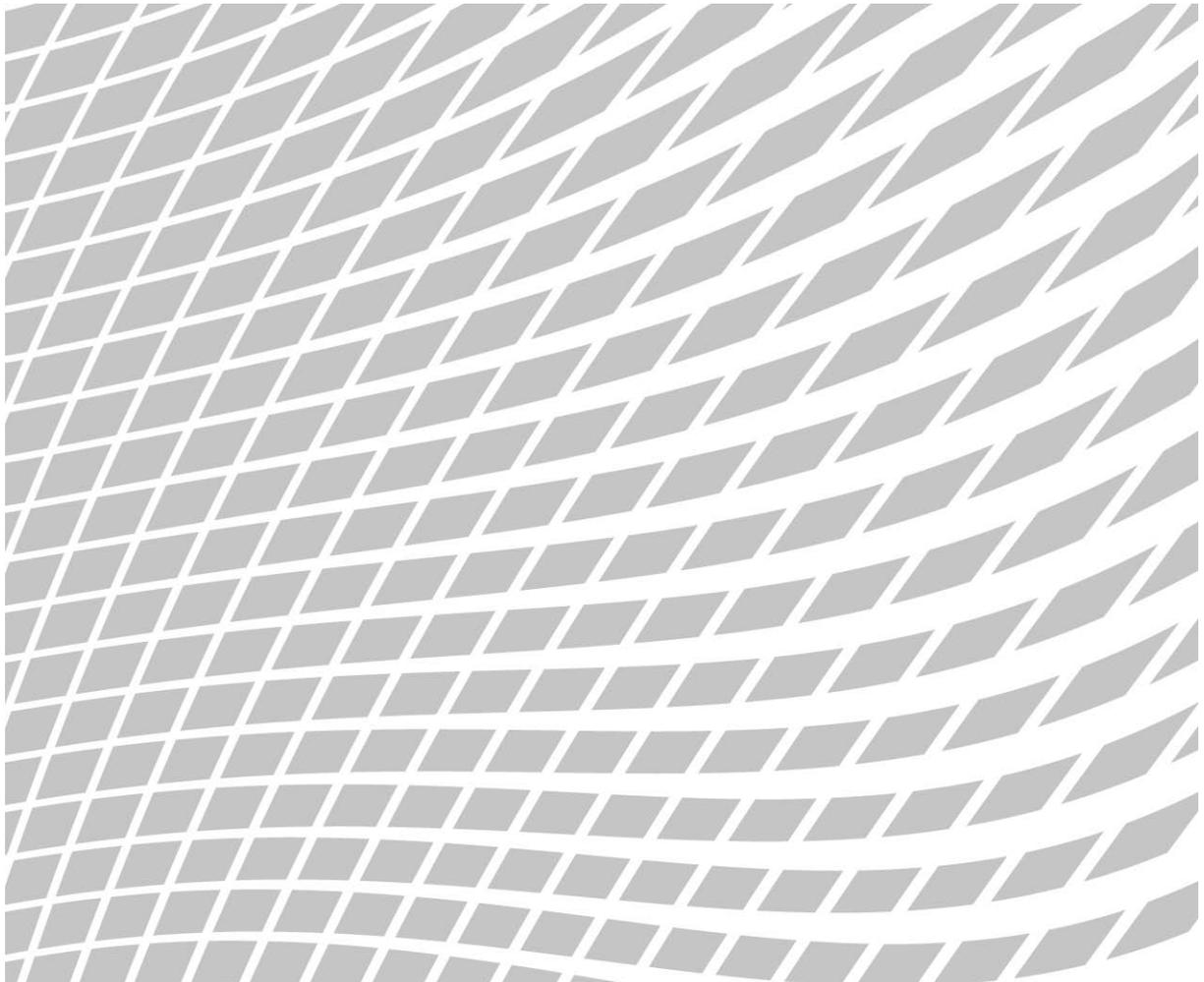


31. Januar 2011

Erläuterungsbericht

FINMA-Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“



1	Ausgangslage.....	3
1.1	Bisherige Praxis der FINMA unter Säule 2	3
1.2	Erhöhte und risikoorientierte Zuschläge.....	4
2	Regulierungsprozess.....	4
2.1	Diskussionspapier „Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 und Einführung einer Leverage Ratio“	4
2.2	Eingegangene Stellungnahmen und Ergebnisse aus dem Dialog.....	5
2.3	Verarbeitung der geäusserten Kritik im Rundschreiben	5
2.4	Auswirkungen der unter Säule 2 verlangten Eigenmittelpuffer auf die Beaufsichtigten	6
3	Verhältnis zu den Eigenmittelvorschriften von Basel III.....	6
4	Verhältnis zum „Bericht der Expertenkommission zur Limitierung der volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“	7
5	Das Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“ ...	8
5.1	Gegenstand und Geltungsbereich	8
5.2	Pauschale Eigenmittelzuschläge auf Basis einer Kategorisierung	9
5.2.1	Einteilung der Institute in 5 Kategorien.....	9
5.2.2	Qualität der zusätzlich zu haltenden Eigenmittel.....	10
5.2.3	Bandbreiten für die Eigenmittelzuschläge in Abhängigkeit von der Kategorisierung und antizyklische Wirkung.....	10
5.2.4	Massnahmen bei Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen	11
5.3	Individuelle Verschärfungen über Eigenmittelzielgrösse hinaus.....	11
5.4	Kapitalplanung.....	12
5.4.1	Grundsätzliche Anforderungen an die Kapitalplanung	12
5.4.2	Inhaltliche Ausgestaltung der Kapitalplanung	13
5.4.3	Governance und Prozess	13
5.4.4	Überprüfungsverfahren.....	13
6	Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen	13

1 Ausgangslage

Bekanntlich werden die internationalen Mindeststandards zu den Eigenkapitalanforderungen durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht („Basel II-Vorgaben“) vorgegeben. Gemäss Rahmenvereinbarung Basel II vom Juni 2006 beruhen die Kapitalanforderungen auf den drei Säulen: Mindestanforderungen (Säule 1), Überprüfungsprozess (Säule 2) und Marktdisziplin (Säule 3). Die Basler-Anforderungen wurden in der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler vom 29. September 2006 (Eigenmittelverordnung, ERV) umgesetzt. Konkretisierungen erfolgten in verschiedenen FINMA-Rundschreiben.

Eine starke Eigenmittelbasis der Banken und Effekthändler ist ein Grundpfeiler für die Systemstabilität des Schweizer Finanzplatzes und zentral für das Kundenvertrauen. In Anwendung dieses Grundsatzes sehen die Säule 1-Anforderungen der ERV heute selektiv höhere Risikogewichte vor. Demgegenüber fehlt es bei der Säule 2 – mit Ausnahme eines pauschalen Risikozuschlags – an zusätzlichen Anforderungen. Diese Lücke soll nunmehr durch das Säule 2-Rundschreiben geschlossen werden.

1.1 Bisherige Praxis der FINMA unter Säule 2

Gemäss Artikel 34 ERV haben die Banken unter der Säule 2 zusätzliche Eigenmittel zu halten. Damit sollen diejenigen Risiken abgedeckt werden, welche unter Säule 1 nicht oder nicht vollständig erfasst sind. Zusätzlich bezweckt die Vorschrift die Sicherstellung der Einhaltung der Säule 1-Anforderungen auch unter ungünstigen Verhältnissen.

In Fortführung der Aufsichtspraxis der Eidgenössischen Bankenkommision¹ verlangt deshalb die FINMA von allen Bankinstituten und Effekthändlern im Sinne eines pauschalierten Kapitalpuffers unter der Säule 2 einen Eigenmittelüberschuss in der Höhe von mindestens 20% der Säule 1-Anforderungen. Die Praxis lässt eine kurzzeitige Unterschreitung der vorgegebenen Zielgrösse zu. Diesfalls werden die betroffenen Institute einer engeren Überwachung unterzogen und es werden Massnahmen zur Wiederherstellung der Eigenmittelzielgrösse angeordnet.

Im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Überprüfungsverfahrens beurteilt die FINMA die Eigenmittelausstattung der Institute im Verhältnis zu deren Risikoprofil periodisch und ordnet nötigenfalls, unter Anwendung eines risikoorientierten Ansatzes, institutsspezifische Eigenmittelzuschläge an. Dies geschieht bis anhin entweder durch Verfügung oder auf einvernehmlichem Weg durch Vereinbarung.

Das Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“ konkretisiert nunmehr diese bisherige FINMA-Praxis und macht sie für die Beaufsichtigten transparent.

¹ Vgl. EBK-Jahresbericht 2005, S. 18.

1.2 Erhöhte und risikoorientierte Zuschläge

In der jüngsten Finanzkrise sind Bedenken über die Höhe und Qualität der Eigenkapitalausstattung des gesamten internationalen Bankensektors aufgekommen. Es zeigte sich, dass die Marktteilnehmer von den Banken deutlich höhere Eigenkapitalquoten als die regulatorisch verlangten Mindestanforderungen erwarteten. In der Krise waren daher viele, allein auf Basis der ausgewiesenen Eigenkapitalquoten gut kapitalisierte Banken gezwungen, das Fremdkapital rasch zu reduzieren und unter schwierigen Marktbedingungen Eigenkapital aufzunehmen. In der Schweiz waren zwar einzig die beiden Grossbanken zu solchen Massnahmen gezwungen. Der gegenüber diesen entstandene Vertrauensverlust belegt aber die herausragende Bedeutung einer soliden Kapitalausstattung für sämtliche auf dem schweizerischen Finanzmarkt tätigen Institute.

Nach dem Gesagten und in Anwendung des risikoorientierten Aufsichtsansatzes erachtet es die FINMA für notwendig, die bestehende Praxis des pauschalen 20%-Puffers für alle Institute durch ein differenziertes System zu ersetzen. Die Anforderungen an die zusätzlichen Eigenmittel unter Säule 2 sollen zukünftig nach objektiven Faktoren, welche die Grösse, Komplexität und die Geschäftsaktivitäten eines Finanzinstituts widerspiegeln, festgelegt werden. Entsprechend einer durch die FINMA vorgenommenen Kategorisierung werden grössere und komplexere Institute einen höheren Kapitalpuffer halten müssen als kleinere und weniger komplexe.

Die risikosensitive Konzeption der Basel II-Vorgaben führt dazu, dass die Institute in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs mehr Kapital halten müssen als in Phasen des Aufschwungs. Um diesen prozyklischen Effekt der Regulierung abzumildern, beabsichtigt die FINMA, den von den Instituten verlangten Kapitalpuffer neu so auszugestalten, dass dieser im Falle einer durch einen wirtschaftlichen Abschwung ausgelösten Krisensituation innerhalb einer gewissen Bandbreite angezehrt werden kann.

2 Regulierungsprozess

Gemäss den gestützt auf das FINMAG² erstellten FINMA-Leitlinien zur Finanzmarktregulierung sind bei Regulierungsfragen von grosser Bedeutung oder ungewissen oder umstrittenen Auswirkungen Ausgangslage, Problemstellungen sowie die regulatorischen Handlungsoptionen in einem Diskussionspapier öffentlich zur Debatte zu stellen und die Interessierten anzuhören.

2.1 Diskussionspapier „Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 und Einführung einer Leverage Ratio“

Am 18. Juni 2010 liess die FINMA in der Mitteilung 10 (2010) allen Banken, Effektenhändlern und Prüfgesellschaften sowie dem Eidgenössischen Finanzdepartement, der Schweizerischen Nationalbank, der Schweizerischen Bankiervereinigung, allen anderen wichtigen Branchenverbänden und der Treuhand-Kammer das Diskussionspapier „Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 und Leverage Ratio“ zur Stellungnahme zukommen und eröffnete damit den Dialog mit der Branche.

² Artikel 7 Absatz 5 FINMAG.

2.2 Eingegangene Stellungnahmen und Ergebnisse aus dem Dialog

Das Eidgenössische Finanzdepartement, die Schweizerische Nationalbank, die Schweizerische Bankiervereinigung, die Vereinigung der Privatbanken, der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz, der Verband der Schweizerischen Kantonalbanken, die RBA-Holding (inkl. Valiant-Konzern, Clientis Gruppe, Entris Banking), die Treuhand-Kammer, die Credit Suisse AG, die Julius Bär Gruppe AG, die Vontobel Holding AG, die Bank Rahn Bodmer, die Zürcher Kantonalbank, die Banque Cantonale Vaudoise, die Banque Cantonale de Genève, die Baloise Bank SoBa, die Bank EKI, die AEK Bank und die HSBC haben sich zum Diskussionspapier geäußert.

Das von der FINMA im Diskussionspapier vorgesehene differenzierte Eigenmittelregime mit institutspezifischen Anforderungen basierend auf einer Kategorisierung der Institute wurde in den eingegangenen Stellungnahmen mehrheitlich begrüßt. Insbesondere wurde der Einbezug der interessierten Kreise in einer frühen Phase des Regulierungsprojekts positiv aufgenommen.

Die zum Zeitpunkt des Diskussionspapiers noch bestehende Unsicherheit über den weiteren Verlauf und die Auswirkungen von Basel III und die zukünftigen Eigenmittelanforderungen für Institute der obersten Kategorie führten zu Kritik. Hinsichtlich der von der FINMA gewählten Kriterien zur Kategorisierung wurde in einigen Stellungnahmen beanstandet, diese seien nicht unbedingt geeignet, das tatsächliche Risikoprofil einer Bank zu erfassen. Die innerhalb der Kategorien 2 und 3 jeweils enthaltenen Bandbreiten von 10% wurden in den Eingaben präsumtiv Betroffener als sachlich nicht nachvollziehbar erachtet. Hinsichtlich des Systems von oberer Grenze des Kapitalbandes (Eigenmittelzielgrösse) und unterer Grenze des Kapitalbandes (Interventionsstufe) mit abgestuften Massnahmen bei Absinken der Eigenkapitalquote innerhalb des Bandes und bei Unterschreitung desselben wurde die Befürchtung geäußert, dass es den strategischen Handlungsspielraum der Institute, insbesondere bei der Tötigung von Akquisitionen, beschränken könnte. Schliesslich wurde die (rasche) Einführung einer Leverage Ratio noch vor Implementierung der diesbezüglichen Vorgaben aus Basel III in der ERV mehrheitlich abgelehnt.

2.3 Verarbeitung der geäußerten Kritik im Rundschreiben

Die FINMA berücksichtigte in der Ausarbeitung des Rundschreibens die unter Basel III vorgesehenen Änderungen betreffend Qualität und Zusammensetzung des Eigenkapitals sowie die Höhe der Mindestanforderungen (siehe Ziffer 3 hiernach). Sodann sind die Ergebnisse der Expertenkommission zur Limitierung der volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen ins Rundschreiben eingeflossen (siehe Ziffer 4 hiernach). Bei den Instituten der Kategorie 3 ist auf die differenzierende 10%-Bandbreite zugunsten einer einheitlichen Eigenmittelzielgrösse von 150%, (entsprechend einer Kapitalquote von 12%) verzichtet worden; demgegenüber wurde an der für die Kategorie 2 Institute vorgesehenen Bandbreite festgehalten. Für geplante Unterschreitungen der Eigenmittelzielgrösse, namentlich bei Fusionen und Akquisitionen, sieht die FINMA nunmehr ein spezielles Regime vor, welches den Beaufsichtigten, in Übereinstimmung mit den Zielen des Rundschreibens, ihren strategischen Freiraum belässt (siehe Rz 22 – 24 im Rundschreiben).

Die FINMA stellte im Diskussionspapier als Ergänzung zu den risikobasierten Eigenmittelerfordernissen der Säulen 1 und 2 die Einführung einer Leverage Ratio zur Diskussion. Insbesondere kündigte sie an, dass falls auf internationaler Ebene kein Konsens über die Einführung einer Leverage Ratio

erzielt werden könne, sie diese auf dem Weg einer Revision der ERV rasch einführen wolle. Die FINMA hat ihre diesbezügliche Haltung inzwischen revidiert und verzichtet einstweilen auf die Einführung einer verbindlichen Leverage Ratio (abgesehen von den beiden Grossbanken; siehe Ziffer 5.1 hiernach). Sie beabsichtigt die Einführung einer Leverage Ratio im Rahmen der Umsetzung des Basel III-Reformpakets³.

2.4 Auswirkungen der unter Säule 2 verlangten Eigenmittelpuffer auf die Beaufsichtigten

Da die FINMA das Schweizer Bankensystem insgesamt als ausreichend kapitalisiert erachtet, bezweckt das dem Rundschreiben zugrundeliegende Konzept nicht, das Gesamtniveau der Eigenmittel im Finanzsystem zu erhöhen. Das Rundschreiben soll vielmehr das bestehende Eigenmittel-Niveau unterstützen, um das Bankensystem in Zukunft gegen Abwärtstrends robuster zu machen.

Gemäss den von der FINMA per 30. Juni 2010 durchgeführten Auswertungen verfügt die überwiegende Mehrzahl der Institute bereits über eine Eigenmittelausstattung, welche die im Rundschreiben verlangten Vorgaben erfüllt. Nur wenige Institute erreichen diese Vorgaben nicht. Bei den meisten dieser Institute ist die zu verbessernde Eigenmittelausstattung auf bestimmte, zeitlich begrenzte Umstände zurückzuführen, so dass die geforderte Eigenmittelzielgrösse mit deren Wegfall schnell erreicht werden kann.

3 Verhältnis zu den Eigenmittelvorschriften von Basel III

Im Zuge der derzeit laufenden Reform des Basler-Regelwerks (allgemein bekannt als „Basel III“) kommt es unter anderem zu einer Verbesserung der Kapitalqualität. Dies wird einerseits erreicht durch neue, direkt eigenmittelwirksame Kapitalabzüge und andererseits durch eine Erhöhung des Anteils von hartem Kernkapital („Common Equity“) am vorzuhaltenden Gesamtkapital („Total Capital“). Der „Fahrplan“ der Umsetzung dieser neuen Vorgaben gestaltet sich wie folgt: Das Gesamtkapitalerfordernis bleibt bei der geplanten Umsetzung von Basel III auf den 1. Januar 2013 vorerst unverändert bei 8%. Die Verbesserung der Kapitalqualität wird bis zum 1. Januar 2015 vollständig umgesetzt und die Kapitalmindestquote steigt auf 10.5% an. Die regulatorischen Abzüge im Kapital werden in vollem Umfang auf den 1. Januar 2018 wirksam.

Um die Prozyklizität der Basel II-Vorgaben abzumildern, sieht Basel III ebenfalls die Einführung eines antizyklisch wirkenden Kapitalpuffers vor. Dieser umfasst zwei Komponenten:

- Erstens einen über das regulatorische Mindestkapital hinausgehenden festen Eigenmittelzielpuffer (Kapitalerhaltungspuffer), mit dem in Stressphasen auftretende Verluste aufgefangen werden sollen. Der Kapitalerhaltungspuffer beträgt 2.5% der risikogewichteten Aktiven und hat aus Common Equity, nach erfolgten Abzügen, zu bestehen. Den Banken, die unterhalb des festgelegten Ziel-

³ Basel III (Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, December 2010, (<http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>) des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht) sieht ab dem 1.1.2013 bis zum 1.1.2017 einen „Parallel Run“ der Leverage Ratio unter Säule 2 vor. Die Leverage Ratio und die ihr zugrundeliegenden Komponenten sollen ab dem 1.1.2015 offengelegt werden.

wertes liegen, werden Beschränkungen ihrer Kapitalausschüttungen (Dividendenzahlungen, Aktienrückkäufe) auferlegt, bis der feste Kapitalpuffer wieder erreicht ist.

- Zweitens einen antizyklischen Kapitalpuffer, welcher auf das allgemeinere makroprudentielle Ziel abstellt, den Bankensektor vor übermässigem Kreditwachstum zu schützen und die Fähigkeit zur Kreditvergabe im Konjunkturabschwung zu erhalten. Das Zielniveau des antizyklischen Kapitalpuffers ist im Zeitablauf variabel zwischen 0% und 2.5% der risikogewichteten Aktiven. Die zuständige nationale Behörde wird die Höhe des antizyklischen Kapitalpuffers bestimmen. Der Basler Ausschuss hat hierzu entsprechende Leitlinien festgelegt. Der antizyklische Kapitalpuffer muss aus voll verlusttragendem Kapital zusammengesetzt sein.

Die beiden Kapitalpuffer sollen gestaffelt ab dem 1. Januar 2016 bis zum 31. Dezember 2018 eingeführt werden.

Der Kapitalerhaltungspuffer entspricht seiner Ausgestaltung nach demjenigen, wie er im Kapitalpuffer des Rundschreibens vorgesehen ist. Für systemrelevante Banken, die über eine Verlustragungsfähigkeit deutlich über den Säule 1-Anforderungen verfügen müssen, arbeitet der Basler Ausschuss in Koordination mit dem Financial Stability Board derzeit noch spezielle Anforderungen aus.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die neuen Anforderungen an die Qualität der Eigenmittel und die Neuordnung der Kapitalabzüge unter Basel III in der Praxis keinen Einfluss auf die überwiegende Mehrheit der schweizerischen Banken haben werden. Der von Basel III vorgesehene Kapitalerhaltungspuffer entspricht in seiner Funktion den zukünftigen Säule 2-Anforderungen der FINMA. Angesichts der guten Kapitalisierung der Mehrheit der schweizerischen Institute sieht die FINMA keinen Anlass für eine gestaffelte Einführung des Kapitalpuffers, wie sie unter Basel III vorgesehen ist. Anzumerken bleibt, dass die Anforderungen an die Eigenmittelqualität mit der Umsetzung von Basel III in der ERV zunehmen werden. Das Rundschreiben wird entsprechend an die ab dem 1. Januar 2013 geltenden Bestimmungen der ERV angepasst werden.

4 Verhältnis zum „Bericht der Expertenkommission zur Limitierung der volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen“

Die Expertenkommission zur Begrenzung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen schlägt in ihrem Bericht vom Oktober 2010 ein Paket von Massnahmen zur Lösung der „Too big to fail“-Problematik vor. Die Massnahmen erstrecken sich ausschliesslich auf systemrelevante Banken. Gemäss den vorgeschlagenen Unterstellungskriterien werden die beiden Grossbanken mit Sicherheit in den Geltungsbereich der gestützt auf den Bericht zu erlassenden Gesetzgebung fallen.

Im Bereich Eigenmittel schlägt die Expertenkommission vor, dass systemrelevante Banken eine Basisanforderung im Umfang der zukünftig unter Basel III geltenden Mindestanforderungen halten sollen. Daneben wird ein Kapitalpuffer im Umfang von 8.5% der risikogewichteten Aktiven vorgeschlagen. Davon sollen mindestens 5.5% in Form von Common Equity gehalten werden. 3% des Kapitalpuffers kann durch die Bereitstellung von Wandlungskapital, welches bestimmten Anforderungen zu genügen hat, bereit gestellt werden. Dieser Kapitalpuffer soll ebenfalls temporär unterschritten werden können,

um Verluste zu absorbieren. Zusätzlich ist eine progressive Komponente ebenfalls in Form von Wandlungskapital vorgesehen. Diese beträgt bei gegenwärtiger Grösse der beiden Grossbanken 6%.

Die Grossbanken hätten demnach eine reine Eigenkapitalquote von 10% und eine Gesamtkapitalquote von 19% einzuhalten. Für den Aufbau dieser Kapitalquoten ist – analog Basel III - eine Übergangsfrist bis Ende 2018 vorgesehen.

Die Eigenkapitalanforderungen, welche die systemrelevanten Bank 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. Mit anderen Worten ist der Kapitalpuffer so ausgestaltet, dass die strengsten Anforderungen die systemrelevanten Banken treffen und die Anforderungen für die übrigen Kategorien (vgl. dazu die Ausführungen unten in Ziffer 5) im Sinne eines Gesamtsystems darauf abgestimmt sind.

5 Das Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“⁴

Auf Grundlage der aus den eingegangenen Stellungnahmen erhaltenen Rückmeldungen, des Reformpaketes Basel III und des Schlussberichtes der Expertengruppe zur Begrenzung der volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen hat die FINMA das Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“ ausgearbeitet. Die einzelnen Bestimmungen werden nachfolgend erläutert.

5.1 Gegenstand und Geltungsbereich

Im Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken“ nimmt die FINMA eine Konkretisierung ihrer Aufsichtspraxis betreffend den unter der Säule 2 zu haltenden zusätzlichen Eigenmitteln vor. Sie äussert sich zur Qualität der zusätzlichen Eigenmittel und legt die Massnahmen der Aufsichtsbehörde bezogen auf bestimmte Fallkonstellationen einer Unterschreitung der Eigenmittelzielgrösse dar. Das Rundschreiben hält fest, dass durch den Kapitalpuffer unter Säule 2 grundsätzlich sämtliche bilanziellen und ausserbilanziellen Risiken eines Instituts abgedeckt sein sollten, die FINMA aber gleichwohl darüberhinausgehende Eigenmittelanforderungen stellen kann, wenn das Risikoprofil durch die Eigenmittelzielgrösse nicht angemessen abgedeckt ist oder gemessen am Risikoprofil Schwächen im Risikomanagement des Instituts im Rahmen der laufenden Überwachung festgestellt werden. Die pauschalen Eigenkapitalpuffer befreien die Institute nicht davon, eine sorgfältige, vorausschauende Kapitalplanung zu unterhalten.

Für die beiden Grossbanken wurde als unmittelbare Reaktion auf die Finanzkrise auf dem Verfügungsweg bereits im November 2008 ein spezielles Eigenmittelregime festgelegt. Dieses geht mit seinen Anforderungen über jenes hinaus, welches nun für die übrigen Banken via Rundschreiben eingeführt werden soll. Bei Grossbanken müssen die unter Säule 2 zu haltenden Eigenmittel die Min-

⁴ Die FINMA verzichtete bislang darauf, den Instituten Vorgaben zum unter der Säule 2 vorgesehenen internen Kapitaladäquanzverfahren zu machen. Sie gibt den Instituten auch keine Leitlinien für eine risikobasierte, vorausschauende Kapitalplanung vor.

destanforderungen unter der Säule 1 um 100% (entsprechend einer Gesamteigenkapitalquote von 16%) überschreiten. Zudem wurde die Einhaltung einer Leverage Ratio angeordnet.

Wie oben unter Ziffer 4 bereits ausgeführt, werden nach der zu erwartenden Revision des Bankengesetzes im Rahmen der TBTF-Vorlage, für systemrelevante Banken besondere Eigenmittelvorschriften gelten. Gemäss den vorgeschlagenen Unterstellungskriterien werden mindestens die beiden Grossbanken als systemrelevant eingestuft werden.

Die Grossbanken sind deshalb vom Geltungsbereich dieses Rundschreibens ausgenommen.

5.2 Pauschale Eigenmittelzuschläge auf Basis einer Kategorisierung

Das neue Regime der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen unter der Säule 2 soll nach quantitativen Kriterien, welche sich auf Grösse, Geschäftsmodell und Risikoprofil der Banken beziehen, differenzieren. Um ein auf alle Banken einfach und nachvollziehbar anwendbares Regime zu definieren, hat sich die FINMA auf die Auswahl der folgenden vier objektiven Kriterien Bilanzsumme, verwaltete Vermögen (gemäss Tabelle Q, inkl. Doppelzählungen), privilegierte Einlagen und erforderliche Eigenmittel (gemäss Säule 1) festgelegt. Die Bilanzsumme steht für die Grösse, welche „per se“ Risiko und Komplexität bedeutet, die privilegierten Einlagen stehen für mögliche Risiken der Einleger (insbesondere durch die fehlende Deckung aus der kollektiven Einlagesicherung über der Systemgrenze von CHF 6 Mia.), der Umfang der verwalteten Vermögen macht eine Aussage zum individuellen und systemischen Reputationsrisiko. Mit Hilfe der erforderlichen Eigenmittel lassen sich Risikostruktur und -profil einschätzen. Diese einfachen Kriterien haben sich als gute Indikatoren zur risikoorientierten Kategorisierung unterschiedlicher Institute erwiesen. Sie bilden insbesondere auch die Auswirkungen ab, welche der Ausfall eines Instituts für die Gläubiger, die Einleger und den schweizerischen Finanzplatz hätte.

5.2.1 Einteilung der Institute in 5 Kategorien

Aufgrund dieser Kriterien werden zukünftig alle beaufsichtigten Institute in 5 Kategorien eingeteilt, wobei Kategorie 1 die grössten und komplexesten und Kategorie 5 die kleinsten Marktteilnehmer umfasst. Die detaillierte Zuteilung der Institute in Abhängigkeit der Wertebereiche für die 4 Kriterien ist in der untenstehenden Tabelle dargestellt. Die FINMA ist überzeugt, dass die Kombination dieser Kriterien die Institute in ihrer Bedeutung für den schweizerischen Finanzmarkt korrekt erfasst.

	Kriterien	
	(in CHF Milliarden)	
Kategorie 1 ⁵	Bilanzsumme	≥ 250
	Verwaltete Vermögen	≥ 1000
	Privilegierte Einlagen	≥ 30
	Erforderliche Eigenmittel	≥ 20
Kategorie 2	Bilanzsumme	≥ 100
	Verwaltete Vermögen	≥ 500

⁵ Einzig die vom Geltungsbereich des geplanten Rundschreibens ausgenommenen Grossbanken erfüllen die Kriterien der Kategorie 1.

	Privilegierte Einlagen	≥	20
	Erforderliche Eigenmittel	≥	2
Kategorie 3	Bilanzsumme	≥	15
	Verwaltete Vermögen	≥	20
	Privilegierte Einlagen	≥	0.5
	Erforderliche Eigenmittel	≥	0.25
Kategorie 4	Bilanzsumme	≥	1
	Verwaltete Vermögen	≥	2
	Privilegierte Einlagen	≥	0.1
	Erforderliche Eigenmittel	≥	0.05
Kategorie 5	Bilanzsumme	<	1
	Verwaltete Vermögen	<	2
	Privilegierte Einlagen	<	0.1
	Erforderliche Eigenmittel	<	0.05

Bestreitet ein Institut, die durch die FINMA vorgenommene Einteilung in eine der Kategorien, erlässt die FINMA eine beschwerdefähige Verfügung.

5.2.2 Qualität der zusätzlich zu haltenden Eigenmittel

Die Qualität und Zusammensetzung der unter Säule 2 zusätzlich zu haltenden Eigenmittel entspricht derjenigen zur Erfüllung der Säule 1-Mindestanforderungen nach Art. 16 ff. ERV. Der Kapitalpuffer hat im Umfang proportional mindestens das bereinigte Kernkapital des Instituts zu enthalten. Insbesondere kann unteres ergänzendes Kapital nach Massgabe von Art. 30 ERV zur Erfüllung des Puffererfordernisses angerechnet werden.

Die Institute sind angehalten, die unter Basel III zukünftig geltenden hohen Qualitätsanforderungen zu berücksichtigen, welche mindestens einen Anteil von 7% an hartem Kernkapital beziehungsweise von mindestens 8.5% Tier 1 Kapital am Gesamtkapitalerfordernis von 10.5% vorsehen.

5.2.3 Bandbreiten für die Eigenmittelzuschläge in Abhängigkeit von der Kategorisierung und antizyklische Wirkung

Die unter Einschluss der Anforderungen aus Säule 1 und Säule 2 zu erfüllende Eigenkapitalquote wird im Rundschreiben abnehmend in Abhängigkeit von der Kategorisierung festgelegt. Zur Erreichung der antizyklischen Wirkung werden je Kategorie eine Eigenmittelzielgrösse und eine Interventionsstufe ausgedrückt in einer Kapitalquote festgelegt. Im Falle einer institutsspezifischen Krise oder im Fall einer Krise des schweizerischen Finanzsektors kann die Kapitalquote eines Instituts in den Bereich zwischen der Eigenmittelzielgrösse und der Interventionsstufe absinken, ohne dass die FINMA zwingend die sofortige Wiederherstellung der Eigenmittelzielgrösse verlangt.

	Kapitalquote, welche die Eigenmittelzielgrösse bestimmt ⁶	Kapitalquote, deren Unterschreitung unmittelbare und
--	--	--

⁶ Die Kategorie 1 fehlt in der Übersicht, weil die Grossbanken vom Geltungsbereich des Rundschreibens ausgenommen sind; sie unterstehen eigenen, auf sie zugeschnittenen Eigenkapitalvorschriften.

		tiefgreifende aufsichtsrechtliche Massnahmen auslöst („Interventionsstufe“)
Kategorie 2	13.6-14.4%	11.5%
Kategorie 3	12%	11%
Kategorie 4	11.2%	10.5%
Kategorie 5	10.5%	10.5%

5.2.4 Massnahmen bei Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen

Im Falle der Unterschreitung der Eigenmittelanforderungen unterscheidet das Rundschreiben verschiedene Fallkonstellationen. Unterschreitet ein Institut die Eigenmittelzielgrösse oder gar die Interventionsstufe, beispielsweise im Rahmen einer Akquisition oder Fusion, bewusst, so kann dies grundsätzlich zulässig sein und muss keine weiteren Massnahmen der FINMA auslösen. Die geplante Unterschreitung ist der FINMA aber rechtzeitig anzuzeigen. Das Institut hat zudem begründet darzulegen, wie und in welcher Frist die Eigenmittelzielgrösse erneut erreicht wird. Die Unterschreitung der Interventionsstufe muss dabei der Ausnahmefall bleiben.

Stellt die FINMA ein gegenüber ihr durch das Institut nicht begründetes Absinken der Eigenkapitalquote fest, fordert sie wie bereits unter der bestehenden Praxis die Wiederherstellung der Eigenmittelzielgrösse und unterzieht das Institut einer engen Aufsicht. Ist ein Institut grundsätzlich in der Lage Gewinn zu erwirtschaften, trifft die FINMA die geeigneten Massnahmen zur umgehenden Wiederherstellung der Eigenmittelanforderungen auf das Niveau der Eigenmittelzielgrösse.

Befindet sich ein Institut in einer Stresssituation, sei es bedingt durch eine allgemeine Krise des schweizerischen Finanzsektors, sei es aus institutsspezifischen Gründen, trifft die FINMA ebenfalls die geeigneten Massnahmen zur Wiederherstellung der Eigenmittelquote mindestens auf das Niveau der Interventionsstufe. Die FINMA kann in diesen Fällen unter Berücksichtigung der Situation des Instituts und der Lage des Finanzsektors längere Fristen zur Erreichung der Eigenmittelzielgrösse gewähren.

Die Strenge der Massnahmen richtet sich nach dem Grad der Unterschreitung der Eigenmittelzielgrösse beziehungsweise der Interventionsstufe.

Verfügen die Institute über komfortable Eigenmittelüberschüsse, die zum Auffangen von Verlusten im Falle einer allgemeinen Krise des Finanzsektors verwendet werden können, ohne dass die normale Geschäftstätigkeit beeinträchtigt wird, kann die durch die FINMA angestrebte antizyklische Wirkung erzielt werden.

5.3 Individuelle Verschärfungen über Eigenmittelzielgrösse hinaus

Eine institutsspezifische Verschärfung der individuellen Eigenmittelanforderungen ist dann möglich, wenn das Risikoprofil einer Bank gravierend von der typischen, der jeweiligen Kategorie zugrundelie-

genden Risikoausrichtung abweicht, das heisst, wenn die generell oder pauschal festgelegten Eigenmittelziele offensichtlich die höheren eingegangenen Risiken nicht decken und von der FINMA als inadäquat beurteilt werden. Diese Korrekturmöglichkeit garantiert für alle Kategorien die notwendige Flexibilität der FINMA für die Bestimmung des angemessenen Niveaus der Eigenmittelziele.

Das Rundschreiben nennt exemplarisch weitere quantitative Risikofaktoren und strategische Risiken, die zu einer institutsspezifischen Verschärfung der Eigenmittelanforderungen führen können:

- Verschiedene Dimensionen von Konzentrationsrisiken (in Bezug auf das Tätigkeitsfeld der jeweiligen Bank, Gegenparteikonzentrationen, Konzentrationen von Ausleihungen in einem spezifischen Wirtschaftssektor, einer Region oder Währung, etc.)
- Komplexität und Undurchsichtigkeit (Verschachtelung) der Struktur von Bankengruppen
- Risikomanagement (Risikopolitik, Qualität der Instrumente, Stresstesting, Abdeckung von Zinsrisiken, etc.)
- Refinanzierungs- und Liquiditätsrisiken

Die FINMA geht davon aus, dass die Institute den Anlass für den institutsspezifischen Eigenmittelzuschlag innert einer angemessenen Frist beseitigen.

5.4 Kapitalplanung

5.4.1 Grundsätzliche Anforderungen an die Kapitalplanung

Die antizyklische Ausgestaltung des Eigenmittelregimes, die eine temporäre Unterschreitung der Eigenmittelzielgrösse erlaubt, gleichzeitig aber abgestufte Massnahmen zur Wiederherstellung derselben vorsieht, verlangt, dass die Institute über eine dokumentierte Kapitalplanung verfügen.

Eine Bank hat sicherzustellen, dass gegenüber den eingegangenen Risiken fortlaufend genügend Eigenmittel vorhanden sind.

Die Grundlage für eine risikoadjustierte Kapitalplanung ist eine vorausschauend auf mehrere Jahre ausgerichtete Planung, welche den „Basisbedarf“ an Kapital im Rahmen der von der Geschäftsleitung prognostizierten Geschäftsentwicklung darstellt. Die FINMA erachtet einen Planungshorizont von mindestens 3 Jahren als angemessen. Die Institute sollen im Rahmen von Szenarioanalysen auch einen markanten Rückgang der Ertragslage berücksichtigen. Die risikosensitive Ausgestaltung der Eigenmittelanforderungen unter Basel II verlangt zudem, dass der Konjunkturzyklus in die Kapitalplanung integriert wird.

Die FINMA legt die Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung der Kapitalplanung in Relation zu der Grösse und Komplexität der Institute beziehungsweise deren Geschäfte fest. Dabei werden die Anforderungen an die Institute der Kategorien 4 und 5 naturgemäss geringer sein als diejenigen für die Institute der Kategorien 2 und 3.

5.4.2 Inhaltliche Ausgestaltung der Kapitalplanung

Die Kapitalplanung stellt eine der Kernaufgaben im Rahmen der Festlegung des Risikoappetits dar. Sie sollte den aktuellen Kapitalbedarf der Bank, den voraussichtlichen Kapitalverbrauch und das zukünftig angestrebte Kapitalniveau bei angepeiltem Risikoappetit aufzeigen.

Geschäftsstrategie und Kapitalstrategie sind dabei aufeinander abzustimmen. Dies beinhaltet eine das Verhältnis von Ertrag und Risiko berücksichtigende Kapitalallokation.

Zur Beurteilung des aktuellen und zukünftigen Risikoprofils sollen die Institute sämtliche für sie relevanten Risiken identifizieren und beurteilen. Das durch das Institut erstellte Risikoprofil soll im mindesten Kreditrisiken, Marktrisiken, operationelle Risiken, Liquiditätsrisiken, Rechrtsrisiken und Reputationsrisiken erfassen.

Die Institute sollen in ihrer Kapitalplanung darlegen, wie sie im Notfall frisches Kapital beschaffen. Die hierfür geplanten internen und externen Kapitalquellen sollen aufgezeigt werden.

5.4.3 Governance und Prozess

Die strategische Geschäftsplanung ist eine Kernaufgabe von Geschäftsleitung und Verwaltungsrat. Das Rundschreiben sieht deshalb vor, dass die Geschäftsleitung die Kapitalplanung in einem geregelten, für die Prüfgesellschaften nachvollziehbaren Prozess zu erstellen hat. Die Kapitalplanung ist schliesslich vom Verwaltungsrat als oberstem Strategieorgan zu genehmigen.

5.4.4 Überprüfungsverfahren

In Abhängigkeit zu ihrer jeweiligen Kategorisierung wird die FINMA mit den Instituten einen unterschiedlich tiefen Dialog zur Kapitalplanung führen.

Die Prüfgesellschaften werden im aufsichtsrechtlichen Prüfbericht zum institutsinternen Verfahren und den Ergebnissen der Kapitalplanung der Institute Stellung zu nehmen haben.

6 Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

Das Rundschreiben soll auf den 1. Juli 2011 in Kraft treten. Für diejenigen Institute, die die vorgesehenen Eigenmittelzielgrössen ab diesem Zeitpunkt noch nicht erfüllen, besteht eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2016. Die FINMA sieht zudem vor, einem Institut oder einer Finanzgruppe auf begründetes Gesuch hin eine längere Übergangsfrist zu gewähren.