

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Herrn Dr. Uwe Steinhauser
Einsteinstrasse 2
3003 Bern

Basel, 18. August 2010
J.4.6 / MST / AKN / JSA

**Regulierung der Eigenmittelunterlegung und Risikoverteilung:
Anhörungen zur Revision Eigenmittelverordnung und Ausführungsbestimmungen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Mitteilung vom 14. Juli 2010 haben Sie die Anhörungen zur Revision der Eigenmittelverordnung (ERV, Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler) sowie der entsprechenden FINMA-Rundschreiben („Kreditrisiken Banken“, „Marktrisiken Banken“, „Offenlegung Banken“ und „Risikoverteilung Banken“) eröffnet. Wir beziehen uns auf die dazugehörigen Unterlagen des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF) und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA).

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme möchten wir uns ausdrücklich bedanken. Mit Blick auf den thematischen Zusammenhang erlauben wir uns, unsere Überlegungen zu beiden Bereichen im vorliegenden Schreiben zusammen zu fassen und dieses sowohl an das SIF als auch an die FINMA zu richten.

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) unterstützt insgesamt die vorgeschlagene Revision der Eigenmittelverordnung (ERV) sowie der betroffenen FINMA-Rundschreiben im Bereich von Eigenmittelunterlegung und Risikoverteilung. Die Stossrichtungen und Inhalte der Revision erscheinen im Licht aktueller Entwicklungen sowie im Interesse der Verbesserung der Systemstabilität als angemessen.

Hingegen haben wir Vorbehalte bezüglich einzelner Bestimmungen, welche über den internationalen Standard des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht hinaus gehen. Auf die entsprechenden Verschärfungen ist aus unserer Sicht vor dem Hintergrund eines internationalen Level Playing Field zu verzichten.

Zusätzlich empfehlen wir eine Verschiebung der Inkraftsetzung der Änderungen. Anstelle der vorgesehenen Einführung per Anfang 2011 beantragen wir, die Änderungen erst per Ende 2011 bzw. Anfang 2012 in Kraft zu setzen.

Vorab weisen wir darauf hin, dass unsere Vereinigung bei den Vorbereitungsarbeiten im Rahmen der Nationalen Arbeitsgruppe „Risikoverteilung“ (NAG) unter Leitung der FINMA mitwirken durfte (Sitzungen vom 17. März und 16. April 2010 sowie Telefonkonferenz vom 5. Mai 2010). Wir haben diesen Einbezug des Bankensektors und die konstruktive Art der Projektabwicklung sehr geschätzt und danken Ihnen dafür.

Weil wir unsere Einschätzungen auf diesem Weg bereits weitgehend haben einbringen können, beschränkt sich die vorliegende Stellungnahme auf ausgewählte Aspekte. Wir gliedern unsere Kommentare in Bemerkungen zur Eigenmittelverordnung (Teil A) sowie zu den Rundschreiben „Marktrisiken“ (Teil B), „Kreditrisiko“ (Teil C) „Risikoverteilung“ (Teil D) und „Offenlegung“ (Teil E).

Vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen bzw. im Interesse einer entsprechenden Synchronisation schlagen wir vor, die Revision statt auf Anfang 2011 erst auf Ende 2011 bzw. Anfang 2012 in Kraft zu setzen. Falls Sie am vorgesehenen Zeitplan der Einführung festhalten, so wäre aus unserer Sicht die Notwendigkeit der Definition geeigneter Übergangsregelungen vertieft abzuklären.

A. Eigenmittelverordnung (ERV)

- **Begriffe:** ERV Art. 4 lit. f definiert als „Basler Mindeststandards“: *„Vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht definierte Standards betreffend Eigenmittel, gemäss Präzisierung der FINMA“*. Nach unserem Verständnis soll der Hinweis auf Präzisierung zum Ausdruck bringen, dass die FINMA an geeigneter Stelle umschreibt, welche Dokumente des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht zum Basler Mindeststandard gehören. Die jetzige Formulierung könnte allerdings dahingehend missverstanden werden, dass inhaltliche Modifikationen der FINMA vorgesehen sind und dann ebenfalls zum so definierten Basler Mindeststandard zählen. Solche Modifikationen wären jedoch klar abzulehnen. Entsprechend ist eine redaktionelle Korrektur notwendig. Nach unseren Informationen hat das Sekretariat FINMA Verständnis für diesen Wunsch nach Klarstellung und wird ihn entsprechend berücksichtigen.
- **Bestimmungen zum Eigenmittelnachweis:** Bekanntlich wurden die Aspekte des Eigenmittelnachweises in der Nationalen Arbeitsgruppe „Risikoverteilung“ nicht behandelt (vgl. Erläuterungsbericht, Seite 26, Fussnote 16), sodass wir uns zu diesem Bereich erstmals an dieser Stelle äussern können. Die entsprechende neue Formulierung (ERV Art. 13) sieht vor: *„Die Banken erbringen den Nachweis ihrer angemessenen Eigenmittel periodisch mittels eines von der FINMA festgelegten Eigenmittelausweises und reichen ihn bei der Schweizerischen Nationalbank ein. Die FINMA legt die Modalitäten fest.“* Damit würden insbesondere die bisher auf Stufe ERV festgelegte Periodizität und Einreichfrist gestrichen. Diese Änderung wird mit dem Argument begründet, dass die FINMA „zur Überwachung und Nachverfolgung der Eigenmittelausstattung der Institute auf möglichst aktuelle Daten angewiesen ist“ (Erläuterungsbericht, Seite 26). Selbstverständlich haben wir für dieses Anliegen Verständnis. Hingegen scheint es uns nicht angebracht, auf eine Regelung der Periodizität auf Stufe ERV zu verzichten, zumal die FINMA gemäss Erläuterungsbericht beabsichtigt, „die Periodizität des Reportings vorläufig unverändert zu lassen

(vierteljährlich auf Stufe Stammhaus, halbjährlich auf konsolidierter Basis)“. Wir beantragen, anstelle der offenen Formulierung diese quantifizierten Regelungen weiterhin in der ERV zu belassen. Zusätzlich möchten wir auf Schwierigkeiten der Umsetzung hinweisen, welche im Zusammenhang mit einer Verkürzung der Einreichfrist von zwei Monaten auf einen Monat zu erwarten sind. Insbesondere könnte eine solche Regelung dazu führen, dass Eigenmittelausweise in ungeprüfter Form eingereicht werden müssten, was der Planungssicherheit nicht dienlich bzw. für die angestrebte „zeitnahe Nachverfolgung der Eigenkapital- und Risikoentwicklung“ (Erläuterungsbericht, Seite 26) kaum befriedigend sein könnte. Aus diesen Gründen bitten wir Sie, auf die vorgesehene Verkürzung der Einreichfrist zu verzichten.

B. Rundschreiben „Marktrisiken Banken“

- **Marktrisiko-Modellansatz, Backtesting:** Unter den vorgesehenen Änderungen im Bereich der Unterlegung von Marktrisiken sieht der Entwurf vor, dass auch bei mehr als 10 Backtesting-Ausnahmen der entsprechende Multiplikator (vgl. Value at Risk, VaR) pro zusätzliche Ausnahme um jeweils 0,1 erhöht wird (Erläuterungsbericht, Seite 14 bzw. FINMA-RS 2008/20, Art. 332). Die FINMA weist darauf hin, dass es sich dabei um eine „über die Basler Mindeststandards hinausgehende Regel“ handelt, welche zudem stark prozyklisch wirke. Die Argumentation, wonach diese Verschärfung umgekehrt den „viel wichtigeren Missstand, dass die auf Basis von unzulänglichen Modellen geschätzten erforderlichen Eigenmittel zu tief sind“, korrigiere, vermag nur teilweise zu überzeugen. Im Interesse der Konsistenz mit den international gebräuchlichen Standards schlagen wir deshalb vor, auf diese Änderung zu verzichten bzw. die heute faktisch bestehende schweizerische Anforderung aufzuheben.
- **Add-on bei Hedge Funds:** Die Revision sieht vor, den im Marktrisiko-Modellansatz seit mehreren Jahren eingeführten stresstest-basierten Eigenmittelzuschlag für offene Anteile an Hedge-Funds beizubehalten und offiziell in den Text des Rundschreibens aufzunehmen (Erläuterungsbericht, Seite 28 und FINMA-RS 2008/20, Randziffer 31.1). Diese Verschärfung der schweizerischen Anforderungen in Relation zum internationalen Standard ist aus unserer Sicht problematisch und generiert überdies erheblichen Berechnungsaufwand. Zu erwartende Verlustrisiken werden bereits aufgrund der Verschärfungen der Marktrisikoregeln mittels zusätzlicher Eigenmittelanforderungen abgedeckt. Auch der Basler Ausschuss betrachtet die Kapitalunterlegung für offene Anteile an Hedge Funds im Marktrisiko-Modellansatz offenbar nicht als unzureichend und hat diesbezüglich keine zusätzlichen Anforderungen definiert. Gerade auch mit Blick auf das vorgeschlagene neue Regime instituts-spezifischer Eigenmittel-Zuschläge unter Säule 2 (FINMA-Diskussionspapier „Anpassung der Eigenmittelanforderungen unter Säule 2 und Einführung einer Leverage Ratio“ vom 18. Juni 2010) ist von Bedeutung, dass die Minima gemäss Säule 1 möglichst konsistent mit den Vorgaben des Basler Ausschusses definiert sind, damit die Zuschläge unter Säule 2 international vergleichbar werden. Insgesamt sollte also im Interesse eines Level Playing Field mit ausländischen Finanzplätzen bzw. der internationalen Konsistenz und Vergleichbarkeit auf die

schweizerischen Add-On-Faktoren bei Anteilen an Hedge Funds verzichtet werden.

- **Leitlinien für eine vorsichtige Bewertung von Fair Value Positionen:** Die Randziffern 46 bis 48 behandeln "Bewertungsanpassungen". Nebst redaktionellen Änderungen wurde insbesondere neu Randziffer 47.1 eingefügt, welche die Berücksichtigung von Modellrisiken bei komplexen Instrumenten regelt. Im Text des Rundschreibens werden keine Änderungen der Grundprinzipien über die Bewertungsanpassungen vorgeschlagen. Auch der Erläuterungsbericht hält fest, dass die bereits bestehenden Leitlinien für die vorsichtige Bewertung von Positionen im Handelsbuch nur leicht angepasst worden seien (Seite 7). Im Gegensatz dazu enthält der Erläuterungsbericht an anderer Stelle ausführliche Ausführungen zu den Vorstellungen der FINMA, wie die Grundprinzipien der Bewertungsanpassungen zu implementieren sind (Seite 19): "Die Institute sind aufgefordert, ihre für die Belange der Rechnungslegung gebildeten Bewertungsanpassungen zu analysieren und zu beurteilen, ob diese auch für die regulatorische Betrachtung genügen. Dabei gibt es durchaus Differenzen. Zu denken ist etwa an zusätzliche Bewertungsanpassungen, welche in den Rechnungslegungsvorschriften nicht vorgesehen sind (z.B. in den IFRS für Grosspositionen). Zu denken ist aber auch an zusätzliche Bewertungsanpassungen, um dem eher auf Vorsicht bedachten Ansatz für die regulatorische Betrachtung nachzukommen oder um einer erhöhten Bewertungsunsicherheit (beispielsweise bei Positionen, welche sich im sogenannten Level 3 der Fair-Value-Hierarchie befinden) stärker Rechnung zu tragen." Dadurch wird - über den Erläuterungsbericht - eine materielle Änderung der bisherigen Praxis stipuliert. Einerseits ist es jedoch operationell sehr aufwendig und nach Möglichkeit zu vermeiden, zwei unterschiedliche Bewertungsprinzipien auf Transaktionsstufe zu führen. Andererseits sind in den Risikosystemen ohnehin verschiedene Vorsichtsprinzipien bereits berücksichtigt. Wenngleich wir einzelne Unterschiede in den Zielsetzungen zwischen Rechnungslegung und Aufsichtsrecht natürlich anerkennen, so bleibt nach unserer Einschätzung dennoch von hoher Bedeutung, dass Aufsichtsbehörden und Standardsetters der Rechnungslegung eine geeignete Koordination bezüglich Bewertungsfragen sicherstellen.
- **Incremental Risk Charge:** Für Positionen, deren erforderliche Eigenmittel für spezifische Zinsrisiken mit dem Marktrisiko-Modellansatz berechnet werden, sind Ausfallrisiken und Migrationsrisiken in einem separaten Modell zu berechnen und mit Eigenmitteln zu unterlegen („incremental risk charge“, Erläuterungsbericht, Seite 14). Die entsprechenden Risiken finden bereits heute bei der Ermittlung des Value at Risk Berücksichtigung und wären nun zusätzlich separat zu unterlegen. Dadurch entsteht die Problematik, dass Value at Risk „backtesting exceptions“ aus solchen separat modellierten Risiken stammen können, wodurch dann der VaR-Multiplikator erhöht wird, obwohl das betreffende Risiko bereits separat modelliert und mit Eigenmitteln unterlegt wird. Diese Aspekte verdienen unseres Erachtens eine vertiefte Prüfung bzw. Klarstellung.

C. Rundschreiben „Kreditrisiken Banken“

- **Leitlinien für eine vorsichtige Bewertung von Fair Value Positionen:** Rz 391 hält fest, dass die genannten Leitlinien (gemäss Rundschreiben „Marktrisiken“) auch auf Fair Value Positionen des Bankenbuchs „sinngemäss anzuwenden“ sind. Unsere Bedenken hinsichtlich allfälliger Bewertungsanpassungen beziehen sich deshalb auch auf diese Bestimmung. Entsprechend verweisen wir an dieser Stelle auf unsere obigen Bemerkungen unter B (dritter Bullet Point).

D. Rundschreiben „Risikoverteilung Banken“

- **Anpassungen des Schweizer Ansatzes:** Während sich die laufende Revision primär auf den internationalen Ansatz der Risikoverteilungsvorschriften bezieht, kündigt die FINMA eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung auch des Schweizer Ansatzes im Kontext der Umsetzung von „Basel III“ an (Erläuterungsbericht, Seiten 22 und 28). Im Hinblick darauf möchten wir bereits an dieser Stelle zum Ausdruck bringen, dass die entsprechenden Auswirkungen auf mittlere und kleinere Institute sorgfältig zu analysieren sein werden. Dabei sind insbesondere die Implikationen für Diversifikations-Möglichkeiten und Systemstabilität zu berücksichtigen, welche bei einer verschärften Risikogewichtung für Forderungen gegenüber Banken entstehen könnten. Aus verschärften Anforderungen könnten nebst erwünschter systemstabilisierender Effekte auch kontraproduktive Wirkungen resultieren, sodass einer systematischen Abwägung hohe Bedeutung zukommt.

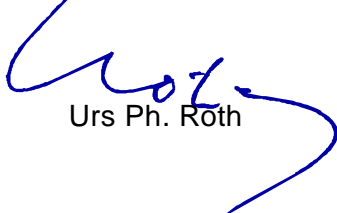
E. Rundschreiben „Offenlegung Banken“

- **Inkraftsetzung:** Unter den Übergangsbestimmungen (Randziffer 66) wird festgehalten, dass die Änderungen im Bereich der Offenlegung am 1. Januar 2011 in Kraft treten und auf die Offenlegung der nach dem 31. Dezember 2010 erstellten Daten anwendbar sind. Gemäss dieser Formulierung unterliegen die Daten per 31. Dezember 2010 den neuen Offenlegungspflichten noch nicht. Im Erläuterungsbericht wird jedoch erwähnt, dass die angepassten Offenlegungsvorschriften erstmals ab 2011 einzuhalten sind, „bezugnehmend auf Positionen per 31.12.2010“ (Abschnitt 4.5). Im Zusammenhang mit unseren obigen allgemeinen Ausführungen zur Inkraftsetzung der Revision sollte auch der Zeitpunkt für die Umsetzung der Anforderungen im Bereich Offenlegung mit den Vorgaben des Basler Ausschusses abgestimmt werden.

Abschliessend sei nochmals darauf hingewiesen, dass wir die vorgeschlagene Revision im Wesentlichen unterstützen, auch wenn die Auswirkungen auf die betroffenen Institute teilweise sehr substantiell sind. Zielsetzungen und Schwerpunkte der vorgesehenen Anpassungen sind aus unserer Sicht insgesamt zu begrüßen, sowohl mit Bezug auf die angestrebte internationale Koordination als auch vor dem Hintergrund der jüngsten Finanzkrise bzw. einer Erhöhung der Systemstabilität.

Für das Interesse, das Sie unserer Stellungnahme entgegen bringen, danken wir Ihnen sehr. Selbstverständlich stehen wir Ihnen bei Rückfragen sowie für vertiefende Erörterungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Urs Ph. Röth



Markus Staub