



Abteilung II
B-4004/2021

Urteil vom 30. März 2023

Besetzung

Richter Francesco Brentani (Vorsitz),
Richter Daniel Willisegger, Richter Jean-Luc Baechler,
Gerichtsschreiber Diego Haunreiter.

Parteien

PostFinance AG,
vertreten durch Dr. iur. Hans Kuhn, Rechtsanwalt,
Wicki Partners AG,
Beschwerdeführerin,
gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zusätzliche Eigenmittel gemäss Eigenmittelverordnung.

Sachverhalt:**A.**

A.a Die PostFinance AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) ist eine privatrechtlich organisierte Tochtergesellschaft der Schweizerischen Post AG. Ihr wurde am 6. Dezember 2012 eine Bewilligung als Bank und Effekthändlerin der Schweizerischen Finanzmarktaufsicht FINMA (nachfolgend auch: Vorinstanz) erteilt. Die Vorinstanz ging in der Bewilligungsverfügung vom 6. Dezember 2012 unter anderem von einer durchschnittlichen Zinsbindungsdauer der Sicht- und Spargelder der Beschwerdeführerin von pauschal zwei Jahren aus. Mit Verfügung der Schweizerischen Nationalbank SNB vom 29. Juni 2015 wurde die Beschwerdeführerin als systemrelevant i.S.v. Art. 7 f. Bankengesetz vom 8. November 1934 (BankG, SR 952.0) eingestuft.

A.b Zwischen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin bestehen seit längerem Meinungsverschiedenheiten zur methodisch korrekten Messung von Zinsrisiken und deren Unterlegung mit Eigenmitteln. In diesem Zusammenhang erliess die Vorinstanz am 22. Juli 2016 eine Verfügung und verpflichtete die Beschwerdeführerin unter anderem in Abhängigkeit eines definierten Schwellenwertes zusätzliche Eigenmittel im Umfang von Fr. 270 Mio. bzw. Fr. 540 Mio. zu halten. Die Beschwerdeführerin erhob gegen die Verfügung vom 22. Juli 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, das die Beschwerde mit Urteil B-5595/2016 vom 14. März 2018 abwies, soweit es darauf eintrat. Das Bundesgericht hiess die dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil 2C_387/2018 vom 18. Dezember 2018 gut, hob das bundesverwaltungsgerichtliche Urteil auf und wies die Sache zu neuem Entscheid im Sinne der Erwägungen an die FINMA zurück. In seiner Begründung war das Bundesgericht zum Schluss gekommen, dass die Verfügung der FINMA vom 22. Juli 2016 ein "Geschäft von grosser Tragweite" gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. b des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG, SR 956.1) darstelle und vom Verwaltungsrat der FINMA anstatt von deren Geschäftsleitung hätte erlassen werden müssen. Laut Bundesgericht habe sich bei diesem Ausgang des Verfahrens eine Prüfung der materiellen Rügen der Beschwerdeführerin erübrigt.

A.c Per 1. Januar 2019 trat das neue FINMA-Rundschreiben 2019/2 "Zinsrisiken – Banken" (nachfolgend auch: FINMA-RS 2019/2) in Kraft. Es löste das bis dahin geltende FINMA-Rundschreiben 2008/6 "Zinsrisiken Banken" ab.

A.d Am 9. Dezember 2019 stellte die FINMA der Beschwerdeführerin einen Entwurf der im vorliegenden Verfahren gegenständlichen Verfügung betreffend zusätzliche Eigenmittel zu.

A.e Mit Stellungnahme vom 10. Februar 2020 zum Verfügungsentwurf betreffend zusätzliche Eigenmittel beantragte die Beschwerdeführerin bei der Vorinstanz unter anderem, dass der Präsident sowie einzelne Mitglieder des Verwaltungsrats der FINMA in den Ausstand zu treten hätten.

A.f Das Ausstandsgesuch der Beschwerdeführerin betreffend einzelne Mitglieder des Verwaltungsrats der FINMA und deren Präsidenten wies die FINMA mit Verfügung vom 4. März 2020 ab. Die gegen diese Verfügung von der Beschwerdeführerin erhobene Beschwerde wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil B-2381/2020 vom 23. September 2020 ab. Eine gegen dieses Bundesverwaltungsgerichtsurteil erhobene Beschwerde der Beschwerdeführerin wies das Bundesgericht mit Urteil 2C_909/2020 vom 8. März 2021 ab, soweit die Beschwerde nicht gegenstandslos geworden war.

A.g Im Nachgang zum Urteil des Bundesgerichts vom 8. März 2021 sandte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs einen aktualisierten Verfügungsentwurf betreffend zusätzliche Eigenmittel zur Stellungnahme zu. Die Beschwerdeführerin nahm vor der Vorinstanz mit Schreiben vom 4. Mai 2021 dazu Stellung.

B.

Am 6. Juli 2021 verfügte die Vorinstanz wie folgt:

- "1. Der PostFinance AG wird auferlegt, zusätzliche Eigenmittel in CET1-Qualität zu halten, sobald die Eigenkapitalsensitivität auf der Basis der Zahlungsströme gemäss Datenerhebung nach Rz. 49 des FINMA-Rundschreibens 2019/2 "Zinsrisiken – Banken" unter den Parallel-Zinsschockszenarien gemäss Rz. 24 des Rundschreibens mindestens 15 % des anrechenbaren Kernkapitals beträgt. Für die Berechnung der Eigenkapitalsensitivität wird die Zinsbindungsdauer für die Sicht- und Spargelder auf zwei Jahre festgelegt.
2. Basierend auf dem anrechenbaren Going-concern-Kernkapital per Dezember 2020 (CHF 5'972 Mio.) belaufen sich die Zuschläge auf folgende Beträge (berechnet jeweils auf die Mitte des Intervalls):
 - a. Eigenkapitalsensitivität ist mindestens 15 % und kleiner oder gleich 20 %: CHF 149 Mio.

- b. Eigenkapitalsensitivität grösser als 20 % und kleiner oder gleich 25 %: CHF 448 Mio.
- c. Eigenkapitalsensitivität grösser als 25 % und kleiner oder gleich 30 %: CHF 747 Mio.
- d. Eigenkapitalsensitivität grösser als 30 % und kleiner oder gleich 35 %: CHF 1'045 Mio.
- e. Eigenkapitalsensitivität grösser als 35 % und kleiner oder gleich 37,5 %: CHF 1'269 Mio.

Der Eigenmittelzuschlag wird im Sinne der Erwägungen aktuell auf [...] Mio. festgelegt.

- 3. Die zusätzlichen Eigenmittel gemäss Ziff. 1 und 2 des Dispositivs sind bis auf Widerruf respektive Mitteilung einer Reduktion durch die FINMA zu halten.
- 4. Die Zuschläge gemäss Dispositivziffer 2 sind einmal pro Jahr an das anrechenbare Kernkapital anzupassen. Basis für die Anpassung ist jeweils das anrechenbare Kernkapital per 31. Dezember des jeweiligen Jahres. Die neu bestimmten Zuschläge kommen jeweils auch auf diesen Abschluss hin zum ersten Mal zur Anwendung.
- 5. Die Obergrenze der Eigenkapitalsensitivität bei Anwendung einer Zinsbindungsdauer von zwei Jahren wird auf 37,5 % erhöht. Für die Überwachung der Einhaltung der Grenze sind die Parallel-Szenarien nach Anhang 2 des FINMA-Rundschreiben 2019/2 "Zinsrisiken – Banken" massgebend.
- 6. Die Ziffern 1 bis 6 des vorliegenden Dispositivs sind sofort vollstreckbar. Einer allfälligen diesbezüglichen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
- 7. Der PostFinance AG wird eine Gebühr von CHF 50'000.-- auferlegt. Sie wird mit separater Post in Rechnung gestellt und ist innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft zu bezahlen."

Zur Begründung führt die Vorinstanz aus, dass die laufende Sicherstellung der Einhaltung von Vorschriften zur Ausübung einer Bankbewilligung eine Hauptaufgabe der FINMA darstelle. Im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit habe die FINMA dabei insbesondere die Einhaltung der Eigenmittelvorschriften zu überwachen. Es gehöre somit zur Aufgabe der FINMA, die Eigenmittelausstattung von beaufsichtigten Banken wie der Beschwerdeführerin kritisch zu überprüfen und falls notwendig aufgrund ihrer Aufsichtsziele und -aufgaben sowie ihres fachtechnischen Ermessens einzugreifen. Um eine institutsübergreifende Beurteilung zu ermöglichen, sei dabei die Einnahme einer Aussensicht durch die FINMA notwendig.

Im Falle der Beschwerdeführerin, so die Vorinstanz weiter, würden besondere Umstände im Einzelfall im Sinne von Art. 131b i.V.m. 45 Bst. b der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012 (ERV, SR 952.03) vorliegen. Die Analyse der FINMA habe gezeigt, dass die Beschwerdeführerin erhöhten Zinsrisiken ausgesetzt sei und ein Ausreisserinstitut darstelle. Die anschliessende Beurteilung habe ergeben, dass die Mindesteigenmittel und der Eigenmittelpuffer im Fall der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken keine ausreichende Sicherheit gewährleisten würden. Deshalb verlange die FINMA zusätzliche Eigenmittel. Diese zusätzlichen Eigenmittel würden die erhöhten Zinsrisiken abdecken, welche die FINMA als signifikantes finanzielles Risiko betrachte und die nicht anderweitig unterlegt seien.

C.

Gegen diese Verfügung erhob die Beschwerdeführerin am 7. September 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie stellt folgende Rechtsbegehren und prozessuale Anträge:

- "1. Es sei die Verfügung der FINMA vom 6. Juli 2021 aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich MWST) zu Lasten der Beschwerdegegnerin.
3. Es sei für die vorliegende Beschwerde superprovisorisch, d.h. ohne Anhörung der Beschwerdegegnerin, die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.
4. Es sei für die vorliegende Beschwerde nach Anhörung der Gegenpartei die aufschiebende Wirkung wiederherzustellen.
5. Es sei sicherzustellen (insbesondere bei der Publikation des Urteils), dass folgende Geschäftsgeheimnisse der Beschwerdeführerin nicht öffentlich gemacht werden:
 - 5.1. Angaben über die Zinsbindung, welche die Beschwerdeführerin ihren internen Messungen zugrunde legt (vgl. Rz. 11 der Beschwerde)."

Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass sich die bei ihr aus Sicht der FINMA erhöhten Zinsrisiken einzig deshalb ergeben würden, weil die FINMA für deren Berechnung auf eine aufsichtsrechtlich vorgegebene Duration von zwei Jahren abstelle. Für eine solche Vorgabe fehle es an einer Rechtsgrundlage, die Vorgabe stehe im Widerspruch zu internationalen Standards und sei willkürlich. Zudem habe die Vorinstanz

Art. 45 ERV verletzt, auf den sie sich als Rechtsgrundlage berufe. Ferner habe sich die FINMA auch nicht an das Verfahren zur Identifikation, Beurteilung und Behandlung von Instituten mit möglicherweise erhöhten Zinsrisiken (sog. "Ausreisserinstitute") gehalten, das in Anhang 1 des FINMA-Rundschreibens 2019/2 "Zinsrisiken – Banken" festgelegt sei.

D.

Mit Zwischenverfügung vom 10. September 2021 hiess das Bundesverwaltungsgericht den Antrag der Beschwerdeführerin um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde vom 7. September 2021 gut und stellte die aufschiebende Wirkung in Bezug auf die Dispositiv-Ziff. 1 – 6 der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz vom 6. Juli 2021 wieder her. Gleichzeitig wurde die Beschwerdeführerin unter Bezugnahme auf Rz. 95 der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz vom 6. Juli 2021 verpflichtet, die dort aufgeführten Massnahmen (konkret: die Reservation von Eigenmitteln im Umfang von Fr. 300 Mio. für die Absicherung von Tail-Risiken im Zinsbereich und die Begrenzung von Risiken mittels intern installierten Limiten) aufrechtzuerhalten.

E.

Mit Vernehmlassung vom 9. November 2021 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie hält vollumfänglich an der angefochtenen Verfügung und den dort gemachten Ausführungen fest und nimmt zum Gesuch der Beschwerdeführerin um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung.

Die FINMA erläutert zudem, dass sie sich gemäss ihrer Praxis zur Identifikation von Ausreisserinstituten auf einen multikriteriellen Ansatz abstütze. Dieser bestehe u.a. aus Kennzahlen basierend auf den vom jeweiligen betrachteten Institut verwendeten Zinsbindungsdauern, dem Durchschnitt der aktuell beobachteten bankinternen Zinsbindungsdauern in einer Vergleichsgruppe sowie historischen Beobachtungen bei einer pauschal unterstellten Zinsbindung.

F.

Mit Zwischenverfügung vom 23. November 2021 bestätigte das Bundesverwaltungsgericht die superprovisorischen Anordnungen vom 10. September 2021, namentlich die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde und die unter Bezugnahme auf Rz. 95 der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz vom 6. Juli 2021 angeordnete Verpflichtung.

tung der Beschwerdeführerin, einstweilen die Reservation von Eigenmitteln im Umfang von Fr. 300 Mio. für die Absicherung von Tail-Risiken im Zinsbereich und die Begrenzung von Risiken mittels intern installierten Limiten aufrechtzuerhalten. Zudem wurde der Schriftenwechsel von Amtes wegen unter Vorbehalt allfälliger Instruktionen und/oder Parteieingaben abgeschlossen.

G.

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2021 nahm die Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung und hält an ihren mit der Beschwerde vorgetragenen Rechtsbegehren fest. Sie wiederholt im Wesentlichen, dass sich erhöhte Zinsrisiken in der Betrachtung der Vorinstanz ausschliesslich deshalb ergeben würden, weil sie für deren Berechnung auf die Zinsbindung von zwei Jahren abstelle.

H.

Mit Stellungnahme vom 14. Januar 2022 hält die Vorinstanz unter Hinweis auf die angefochtene Verfügung und auf ihre Vernehmlassung an der Abweisung der Beschwerde fest.

I.

Mit Eingabe vom 20. Dezember 2022 stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, dass die von der Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung "an die Wand gemalten katastrophalen Auswirkungen einer starken Zinserhöhung" nicht eingetreten seien, obwohl bereits die zwischenzeitlich erfolgten Zinserhöhungen (der Marktzinsen und die Leitzinserhöhungen der Zentralbanken) stärker ausgefallen seien als sie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung angenommen habe. Gemäss Ansicht der Beschwerdeführerin erweise sich damit die von der Vorinstanz errechnete Eigenkapitalsensitivität als ein theoretischer Wert ohne jede praktische Bedeutung. Entgegen der Befürchtung der Vorinstanz verbessere sich durch den deutlichen Zinsanstieg auch die Ertragslage der Beschwerdeführerin, was durch die Ratingagenturen anerkannt werde. Die Modellannahmen, welche die Vorinstanz der angefochtenen Verfügung zugrunde gelegt habe, seien damit falsifiziert, während die internen Replikationsmodelle der Beschwerdeführerin einmal mehr bestätigt worden seien. Damit sei auch erstellt, dass die vorhandenen Eigenmittel der Beschwerdeführerin eine ausreichende Sicherheit bieten würden und dass das Vorgehen der Vorinstanz an der Realität vorbeigehe und weder notwendig noch geeignet sei.

J.

Mit Schreiben vom 26. Januar 2023 führt die Vorinstanz aus, dass die von der Beschwerdeführerin angesprochenen Zinserhöhungen entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht die Grundlage des in der angefochtenen Verfügung angeordneten Eigenmittelzuschlags seien. Die von der Beschwerdeführerin angesprochenen Zinserhöhungen würden nicht dem von der FINMA unterstellten Zinsschock-Szenario "paralleler Schock nach oben" entsprechen, da sie weder schockartig noch parallel für alle Laufzeiten (wonach lang- und kurzfristige Zinsen gleichermaßen betroffen gewesen wären) erfolgt seien. Es sei auch keinesfalls so, dass in der angefochtenen Verfügung behauptet oder angenommen würde, dass bei der Beschwerdeführerin im Falle einer Anhebung des Zinsniveaus sogleich eine Reduktion der Eigenmittel um [z] % bzw. "katastrophale Folgen" unmittelbare eintreten würden. Bei der für den angeordneten Eigenmittelzuschlag massgeblichen Eigenkapitalsensitivitätsanalyse würde die Veränderung des Barwerts des Eigenkapitals gemessen, womit es sich gerade nicht um eine buchhalterische Erhebung resp. Rechnung handeln würde. Es werde nämlich die zukünftige Auswirkung einer sofortigen Zinsänderung gemäss der vertraglichen und modellierten Laufzeitstruktur des bestehenden Geschäfts im Rahmen der Eigenkapitalsensitivitätsanalyse abgeschätzt, indem eine Neubewertung der künftigen Zahlungsströme aus Aktiven und Passiven des Bestandsgeschäfts unter dem Zinsszenario vorgenommen werde. Die von der Beschwerdeführerin erwähnte Bestätigung der Ratingagentur mit neu neutralem/stabilem statt negativem Ausblick sei primär das Ergebnis der gescheiterten Privatisierungsdiskussion und widerspiegele die Erwartung der Ratingagentur, dass die Beschwerdeführerin von ihrer Eigentümerin, der Schweizerischen Post, im Bedarfsfall zeitnah Unterstützung erhalten würde.

K.

Mit Schreiben vom 8. Februar 2023 stellt sich die Beschwerdeführerin im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass sich mit der Erhöhung der Leit- und Marktzinsen das Szenario verwirklicht habe, welches die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung der Begründung und Berechnung der zusätzlichen Eigenmittelanforderungen zu Grunde gelegt habe. Die Zinswende führe zu deutlich verbesserten Ertragsaussichten bei der Beschwerdeführerin; zugleich hätten sich die von der Vorinstanz befürchteten negativen Auswirkungen auf ihre Eigenmittel nicht realisiert. Die Vorinstanz verweigere die Auseinandersetzung mit diesen Fakten und berufe sich weiterhin auf rein theoretische Modelle und Verfahren ohne Bezug zur Realität.

L.

Mit Schreiben vom 8. März 2023 betont die Vorinstanz, dass sich aus der Erhöhung der Leitzinsen bzw. dem Ausstieg aus dem Negativzinsumfeld (Ende September 2022) im Moment keinerlei Anhaltspunkte ergäben, welche die Schlüsse und die daraus gefolgerten Massnahmen der angefochtenen Verfügung vom 6. Juli 2021 in Frage stellen würden.

M.

Mit Eingabe vom 15. März 2023 teilt die Beschwerdeführerin mit, dass sie auf eine weitere Stellungnahme verzichte.

N.

Auf weitere Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Akten wird, soweit erforderlich, im Rahmen der folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Entscheide der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA (Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG, SR 172.021] und Art. 33 Bst. e VGG i.V.m. Art. 54 Abs. 1 FINMAG).

1.2 Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung durch diese berührt und hat daher ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 Bst. a-c VwVG). Sie ist somit zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerde sind gewahrt (Art. 52 Abs. 1 VwVG), der Kostenvorschuss wurde fristgemäss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG), der Vertreter hat sich rechtsgenügend ausgewiesen und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG). Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

2.1 Der Beschwerdeführerin ist es durch das Postorganisationsgesetz vom 17. Dezember 2010 (POG, SR 783.1) untersagt, Kredite oder Hypotheken an Dritte zu vergeben (Art. 3 Abs. 3 POG). Ihr ist der gesetzliche Auftrag

übertragen, eine landesweite Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicherzustellen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b und Art. 14 Abs. 1 POG i.V.m. Art. 32 Abs. 1 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 [PG, SR 783]).

Diese gesetzlich vorgegebenen Restriktionen und Besonderheiten würden gemäss Ausführungen der Parteien dazu führen, dass sich die Aktivseite der Bilanz der Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus liquiden Finanzanlagen sowie einem umfangreichen Liquiditätspolster zusammensetzt. Der Anteil der nicht-verfallenden Kundengelder (sog. "non-maturity deposits" [NMDs] wie Sicht- und Spargelder) an der Gesamtsumme der Passiven sei bei der Beschwerdeführerin aufgrund ihres Geschäftsmodells im Vergleich zu anderen Banken überdurchschnittlich hoch, wobei insbesondere die Produkte "Postkonto Privatkunden" und "Postkonto Geschäftskunden" von Bedeutung sind. Aufgrund dieser Bilanzstruktur stellen Erträge aus dem Zinsdifferenzgeschäft die wichtigste Ertragsquelle der Beschwerdeführerin dar. Entsprechend kommt der Frage des Zinsänderungsrisikos (oder kurz "Zinsrisiko") im Rahmen der Aufsicht über die Beschwerdeführerin eine grosse Bedeutung zu. Als Zinsrisiko wird das Risiko bezeichnet, dass sich Veränderungen von Marktzinssätzen (steigende oder fallende Zinsen) negativ auf die Ertragslage einer Bank oder deren Eigenmittel auswirken. Die entsprechenden Risiken entstehen gemäss Vorinstanz insbesondere aufgrund einer ungleichen Zinsbindung der Produkte auf der Aktiv- und Passivseite der Bilanz. Zinsrisiken ergäben sich z.B. daraus, dass Banken langfristige Kredite oder Anlagen kurzfristig finanzieren (sog. Fristentransformation; vgl. zum Ganzen angefochtene Verfügung Rz. 2 ff. und 47 sowie Beschwerdeschrift Rz. 7 f.).

2.2 Für die Bemessung dieser Zinsrisiken sind die Modellannahmen für die Zinsbindung (auch "Zinsbindungsdauer" oder "Duration" genannt) nicht-verfallender Kundengelder zentral. Die Zinsbindung gibt den Zeitraum an, über den sich eine Veränderung von Marktzinsen nicht auf den Kundenzins auswirkt. Bei Produkten mit fixer Laufzeit (z.B. festverzinsliche Anleihen, Festgelder) ist die Zinsbindung vertraglich festgelegt und somit eindeutig feststellbar. Bei nicht-verfallenden Kundengelder, die vertraglich keine bestimmte Endfälligkeit aufweisen, lässt sich die Zinsbindung nicht eindeutig feststellen (vgl. angefochtene Verfügung Rz. 4 und 52 sowie Beschwerdeschrift Rz. 9).

2.3 Zinsrisiken werden, soweit es um die Auswirkungen auf die Bewertung der Eigenmittel geht, als sog. Eigenkapitalsensitivität ausgewiesen. Dieser Wert gibt die (positive oder negative) Veränderung des Barwerts der Eigenmittel an, die bei einer bestimmten Veränderung der Marktzinsen eintreten würde. Eine Eigenkapitalsensitivität von 10 % in einem bestimmten Zinschockszenario (zum Beispiel eine Parallelverschiebung der Marktzinskurve um +100 Basispunkte [entspricht 1 Prozentpunkt]) heisst m.a.W., dass ein Anstieg der Marktzinsen um einen Prozentpunkt zu einer Veränderung des Barwerts des Eigenkapitals um 10 % führt. Die Höhe dieser Barwertveränderung ist unter anderem von der Duration der nicht-verfallenden Kundeneinlagen abhängig. Darüber hinaus können Zinsrisiken auch dahingehend beurteilt werden, wie sich Veränderungen der Marktzinsen auf die Ertragslage eines Instituts auswirken (vgl. angefochtene Verfügung Rz. 47 und Beschwerdeschrift Rz. 10).

3.

Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren ist der gegenüber der Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 131b i.V.m. Art. 45 Bst. b ERV verfügte Eigenmittelzuschlag, weil nach Ansicht der Vorinstanz die Mindesteigenmittel und der Eigenmittelpuffer der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu den von ihr eingegangenen Risiken keine ausreichende Sicherheit gewährleisten würden. Insbesondere ist die Bewertung der von der Beschwerdeführerin "eingegangenen Risiken" streitig, welche in casu im Wesentlichen Zinsrisiken darstellen. Die Bemessung der Zinsrisiken der Beschwerdeführerin hängt massgeblich davon ab, ob und inwieweit für die Zinsbindung von nicht-verfallenden Kundeneinlagen wie Sicht- und Spargelder auf die von der Beschwerdeführerin intern empirisch erhobenen, mithin institutspezifischen Werte abzustellen ist oder ob und inwieweit eine objektivierte Zinsbindungsdauer (mit) zu berücksichtigen ist. Die Vorinstanz vertritt den Standpunkt, dass für regulatorische Zwecke die Sicht- und Spargelder bei der Beschwerdeführerin zur Messung der Eigenkapitalsensitivität mit einer objektivierten Zinsbindungsdauer in die Berechnungen einfliessen müssten, welche mit zwei Jahren tiefer als die bankintern verwendeten Durationen ausfalle (vgl. Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung). Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass es für die Vorgabe einer objektivierten Zinsbindungsdauer durch die Vorinstanz an einer Rechtsgrundlage fehle, eine solche Vorgabe im Widerspruch zu internationalen Standards stehe und willkürlich sei. Ihre Messungen für alle nicht-verfallenden Einlagen würden eine Zinsbindung von [...] Jahren und für das Produkt "Postkonto Privatkunden" – aufgrund der Eigenheiten dieses Produkts – eine

solche von [...] Jahren ergeben. Zwischen den Parteien umstritten ist zudem, ob die Vorinstanz Art. 45 ERV verletzt, auf den sie sich unter anderem als Rechtsgrundlage beruft, und ob die Vorinstanz die Vorgaben des Anhangs 1 des FINMA-Rundschreibens 2019/2 "Zinsrisiken – Banken" eingehalten hat.

Soweit das Zinsrisikomanagement der Beschwerdeführerin betroffen ist, stimmen die Parteien überein, dass dessen Qualität bzw. Angemessenheit im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand ist. Die Beschwerdeführerin hält in dieser Hinsicht fest, es gehe längst nicht mehr darum, ob sie über ein angemessenes Zinsrisikomanagement verfüge, während die Vorinstanz ausführt, die angefochtene Verfügung habe keine grundsätzliche Beurteilung der Angemessenheit oder Unangemessenheit des Zinsrisikomanagements der Beschwerdeführerin zum Gegenstand. Soweit die Vorinstanz mit Blick auf die Eigenmittelunterlegung legitimiert ist, Ausreisser zu eruieren, vertritt das Bundesverwaltungsgericht ebenfalls die Ansicht, dass die Vorinstanz nicht die institutseigene Berechnung im Rahmen des Risikomanagements einer Bank als fehlerlos zu verifizieren hat, sondern, dass zu fragen ist, ob die vorinstanzliche Methodik zur Eruierung der Zinsrisiken vertretbar ist und ob die hierzu herangezogenen Kriterien und Annahmen auf einem korrekt festgestellten Sachverhalt beruhen. Im vorliegenden Verfahren ist nach dem Gesagten also der Regulierungsbereich der Eigenmittelunterlegung und nicht jener des Zinsrisikomanagements einer Bank betroffen, obschon Überschneidungen bestehen.

4.

Für die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Auferlegung der zusätzlichen Eigenmittel gemäss der angefochtenen Verfügung ist zunächst die schweizerische Regelung zur Eigenmittelunterlegung zu betrachten, die sich stark auf internationale Standards abstützt (vgl. zum Ganzen bereits das Urteil des BVGer B-5595/2016 vom 14. März 2018 E. 1.3 ff.).

4.1 Internationale Standards haben nur empfehlenden Charakter und erlangen keine Verbindlichkeit, sofern diese nicht durch die Umsetzung mittels einer völkerrechtlichen verpflichtenden Norm bzw. nationalem Recht gewährleistet wird. Insofern handelt es sich um "soft law", das die "best practice" zusammenfasst (vgl. eingehend PETER NOBEL, Schweizerisches Finanzmarktrecht und internationale Standards, 4. Aufl. 2019, § 3 Rz. 99 ff.).

In Bezug auf die Eigenmittelunterlegung hat der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht die massgeblichen internationalen Standards erlassen. Diese sind als Basler Eigenkapitalvereinbarung zunächst unter "Basel I" bekannt geworden, bevor das Regelwerk durch "Basel II" und anschliessend "Basel III" abgelöst wurde. Die Vorschriften von "Basel III" sollen in der Schweiz voraussichtlich im Laufe des Jahres 2024 vollständig umgesetzt sein (vgl. www.sif.admin.ch [Finanzmarktpolitik und -strategie, Finanzmarktregulierung, Regulierungsprojekte, Umsetzung Basel III]).

Die Vorgaben der Basler Eigenkapitalvereinbarung basieren auf einem 3-Säulen-Konzept. In Säule 1 werden unter anderem die Mindestanforderungen betreffend Eigenmittel für Kredit- und Marktrisiken sowie für operationelle Risiken definiert. Die Säule 2, die im vorliegenden Verfahren von Bedeutung ist, regelt unter anderem das Aufsichtsverfahren hinsichtlich der Eigenmittelunterlegung für ein Risikoprofil. Schliesslich verlangt die Säule 3 zur Stärkung der Marktdisziplin Transparenz hinsichtlich der Eigenmittelausstattung der Bank (NOBEL, a.a.O., § 3 Rz. 374).

Die Schweiz hat im Vergleich zu den Vorgaben aus der Basler Eigenkapitalvereinbarung seit jeher höhere Anforderungen an die Eigenmittelausstattung der Bank gestellt. Mit einem Eigenmittelniveau, das über diese Mindesteigenmittelanforderungen hinausgeht, soll erreicht werden, dass Banken auch bei substantiellen Verlusten nicht insolvent werden und hieraus gegebenenfalls kein weiterer Schaden entsteht. Damit wird der grossen Bedeutung des schweizerischen Bankensystems, dessen Schutz ein wichtiges volkswirtschaftliches Anliegen ist, regulatorisch Rechnung getragen. Im Unterschied zu "Basel II" figurieren die höheren Eigenmittelanforderungen für die Schweizer Banken unter "Basel III" nicht mehr als "Swiss finish" in Säule 1, sondern in der Säule 2 als zusätzliche Eigenmittel. Die Höhe der zusätzlichen Eigenmittel als Verschärfung gegenüber den internationalen Mindeststandards orientiert sich am Risikoprofil der Bank (vgl. EFD, Kommentar zur Totalrevision der Eigenmittelverordnung [ERV] vom 20. Juni 2012 [nachfolgend: Kommentar Totalrevision ERV], S. 9, S. 15 und S. 38; RETO SCHILTKNECHT, Umsetzung von Basel III in der Schweiz, in: von der Crone/Rochet [Hrsg.], Finanzstabilität: Status und Perspektiven, S. 45 ff., S. 61 f.).

Die Basler Eigenkapitalvereinbarung erfasst Zinsrisiken im Rahmen der Säule 2. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht hat in diesem Zusammenhang die "Principles for the Management and Supervision of Interest Rate Risk" von 2004 nachgeführt und im April 2016 das Dokument "Interest

Rate Risk in the Banking Book" erlassen. Die im Dokument "Interest Rate Risk in the Banking Book" enthaltenen Standards wurden per 15. Dezember 2019 im Rahmen der Säule 2 als SRP31 ("SRP" steht für "Supervisory Review Process") in das konsolidierte Basler Rahmenwerk integriert.

Die darin enthaltenen Prinzipien 10 – 12 betreffen die Aufsicht (vgl. SRP31.4 [10-12]). Die Prinzipien 10 (SRP31.71 ff.) und 12 (SRP31.82 ff.) eröffnen der Vorinstanz die Möglichkeit, eine Bank zum Halten zusätzlicher Eigenmittel zu verpflichten. Der Wortlaut ist auszugsweise wie folgt:

Principle 10: "Supervisors should, on a regular basis, collect sufficient information from banks to be able to monitor trends in banks' IRRBB [interest rate risk in the banking book] exposures, assess the soundness of banks' IRRBB management and identify outlier banks that should be subject to review and/or should be expected to hold additional regulatory capital."

Principle 12: "Supervisors must publish their criteria for identifying outlier banks. Banks identified as outliers must be considered as potentially having undue IRRBB. When a review of a bank's IRRBB exposure reveals inadequate management or excessive risk relative to capital, earnings or general risk profile, supervisors must require mitigation actions and/or additional capital."

4.2 Die Schweiz hat die Vorgaben aus der Basler Eigenkapitalvereinbarung im BankG und in der ERV umgesetzt.

Banken müssen einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel verfügen (Art. 4 Abs. 1 BankG). Der Bundesrat bestimmt die Elemente der Eigenmittel und legt die Mindestanforderungen nach Massgabe der Geschäftstätigkeit und der Risiken fest (Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BankG). Die FINMA ist ermächtigt, Ausführungsvorschriften zu erlassen (Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BankG). Sie kann in besonderen Fällen auch Erleichterungen von den Mindestanforderungen zulassen oder Verschärfungen anordnen (Art. 4 Abs. 3 BankG).

Der Bundesrat hat die ERV in Ausübung seiner Kompetenz erlassen. Der Grundsatz in Art. 1 Abs. 1 ERV lautet wie folgt:

"Zum Schutz der Gläubiger und der Stabilität des Finanzsystems müssen Banken und Effekthändler entsprechend ihrer Geschäftstätigkeit und Risiken über angemessene Eigenmittel verfügen und ihre Risiken angemessen begrenzen."

Art. 1 Abs. 1 ERV wiederholt in Konkretisierung von Art. 4 Abs. 1 BankG das mit der Eigenmittelunterlegung verfolgte Ziel ("über angemessene Eigenmittel verfügen").

Die angemessenen Eigenmittel setzen sich aus den Mindesteigenmitteln, dem Eigenmittelpuffer, dem antizyklischen Puffer, dem erweiterten antizyklischen Puffer und den hier relevanten zusätzlichen Eigenmitteln zusammen (Art. 41 ERV).

Gemäss Art. 131*b* ERV kann die FINMA unter besonderen Umständen im Einzelfall nach den Kriterien von Art. 45 ERV von systemrelevanten Banken zusätzliche Eigenmittel verlangen oder höhere Qualitätsanforderungen an die Eigenmittel stellen. Art. 45 ERV über die zusätzlichen Eigenmittel führt aus:

"Die FINMA kann die Banken unter besonderen Umständen im Einzelfall verpflichten, zusätzliche Eigenmittel zu halten, wenn die Mindesteigenmittel nach Artikel 42 und der Eigenmittelpuffer nach Artikel 43 keine ausreichende Sicherheit gewährleisten namentlich im Verhältnis zu:

- a. den Geschäftsaktivitäten;
- b. den eingegangenen Risiken;
- c. der Geschäftsstrategie;
- d. der Qualität des Risikomanagements; oder
- e. dem Entwicklungsstand der verwendeten Techniken."

4.3 Gemäss FINMA-Rundschreiben 2011/2 "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken" vom 30. März 2011 (nachfolgend: FINMA-RS 2011/2) Rz. 1 sieht die ERV neben den Mindesteigenmitteln für insbesondere Kredit-, Markt- und operationelle Risiken in Art. 42 ERV ("Säule 1") vor, dass die Banken einen Puffer (d.h. Eigenmittelpuffer nach Art. 43 ERV, zuzüglich den antizyklischen Puffer nach Art. 44 ERV und zuzüglich den erweiterten antizyklischen Puffer nach Art. 44a bzw. Art. 131a ERV) sowie im Einzelfall zusätzliche Eigenmittel nach Art. 45 bzw. 131*b* ERV zu halten haben, um den von den Mindesteigenmittelanforderungen nicht erfassten Risiken Rechnung zu tragen und die Einhaltung der Mindesteigenmittelanforderungen auch unter ungünstigen Verhältnissen sicherzustellen ("Säule 2"). Das FINMA-RS 2011/2 enthält ferner Ausführungen zu den antizyklischen Puf-

fern nach Art. 44 und 44a ERV sowie zu den Leitlinien zur Umsetzung weiterer Vorgaben unter Säule 2, insbesondere betreffend dem internen Kapitalplanungsverfahren (Rz. 5).

4.4 Das per 1. Januar 2019 in Kraft getretene, auf den Basler Standards beruhende FINMA-Rundschreiben 2019/2 "Zinsrisiken – Banken" beschreibt Mindeststandards zur Messung, Steuerung, Überwachung und Kontrolle von Zinsrisiken im Bankenbuch und konkretisiert u.a. Art. 45 ERV. Die Kriterien zur Definition und Behandlung von Ausreisserinstituten, welche die FINMA im Rahmen ihrer Bewertung heranzieht und im vorliegenden Verfahren von Bedeutung sind, werden im Anhang 1 des Rundschreibens beschrieben (FINMA-RS 2019/2 Rz. 50).

4.5 Von der Regulierung der Eigenmittelunterlegung zu unterscheiden ist – wie bereits angedeutet – das Risikomanagement einer Bank. Art. 1 Abs. 1 ERV bestimmt in diesem Zusammenhang, dass Banken ihre "Risiken angemessen begrenzen" müssen. Art. 1 Abs. 1 ERV definiert somit nicht nur das Ziel in Bezug auf die Eigenmittelunterlegung ("über angemessene Eigenmittel verfügen"), sondern befasst sich auch mit dem Risikomanagement einer Bank. Dass sowohl das Risikomanagement als auch die Eigenmittelunterlegung von dieser Bestimmung angesprochen werden, zeigt deren engen Konnex. Nicht nur ist die Eigenmittelunterlegung risikoorientiert (vgl. insb. Kapitel 2-5 des 3. Titels und der 4. Titel der ERV), sondern die Höhe der zusätzlichen Eigenmittel kann von der Qualität des Risikomanagements abhängen (Art. 45 Bst. d ERV). Im vorliegenden Verfahren ordnete die Vorinstanz die von der Beschwerdeführerin zusätzlich zu haltenden Eigenmittel jedoch, wie bereits erwähnt, nicht gestützt auf das Kriterium der Qualität des Risikomanagements gemäss Art. 45 Bst. d ERV an, sondern gestützt auf Art. 131b i.V.m. Art. 45 Bst. b ERV, weil ihrer Ansicht nach, die Mindesteigenmittel und der Eigenmittelpuffer der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu den von ihr eingegangenen Risiken nicht "ausreichend Sicherheit" gewährleisten würde. Die Angemessenheit bzw. Qualität des Risikomanagements der Beschwerdeführerin an sich ist, wie bereits in Erwägung 3 erwähnt, nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens.

4.6 Mit Bezug auf das anwendbare Recht ist davon auszugehen, dass die Rechtmässigkeit von auf die Zukunft gerichteten Verwaltungsakten grundsätzlich mangels einer anderslautenden übergangsrechtlichen Regelung nach der Rechtslage im Zeitpunkt ihres Ergehens zu beurteilen ist (vgl. BGE 139 II 263 E. 6 und 7). Das Aufstellen zusätzlicher Eigenmittelanforderungen ist zukunftsgerichtet. Eine abweichende übergangsrechtliche

Regelung und andere Vorbehalte bestehen im vorliegenden Fall nicht. Es ist daher auf den Zeitpunkt des Ergehens der angefochtenen Verfügung abzustellen. Diese datiert vom 6. Juli 2021, weshalb die ERV beim Stand vom 28. März 2020 zur Anwendung gelangt. Nach dem 6. Juli 2021 eingetretene Änderungen der ERV bleiben unbeachtlich; sie betreffen Bestimmungen, welche für das vorliegende Verfahren materiell ohnehin ohne Bedeutung sind.

5.

Gestützt unter anderem auf das FINMA-RS 2019/2 beschreibt die FINMA in der angefochtenen Verfügung ihren Aufsichtsansatz, der auf Ausreisserbanken abzielt und ihrer Ansicht nach im vorliegenden Verfahren zur Anwendung kommt. Sie hält dazu Folgendes fest:

Mit dem Ausreisseransatz verfüge die FINMA über ein Instrument im Rahmen einer objektiven Aussenbetrachtung, um eine Bank mit anderen Instituten in Bezug auf ihre Zinsrisiken hin vergleichen zu können. Sie stütze sich in der Praxis zur Identifikation von Ausreisserinstituten auf einen multikriteriellen Ansatz bestehend aus mehreren Kennzahlen. Die Eigenkapitalsensitivität sei demnach unter Berücksichtigung der Annahmen der meldenden Institute sowie mit marktüblichen Annahmen zu Vergleichszwecken zu berechnen. Unter "marktüblichen Annahmen" sei ein Spektrum von durchschnittlichen bankinternen und anderen marktüblichen Annahmen zu verstehen. Die Annahmen würden die Zinsbindungsdauer betreffen, welche bei Sicht- und Spargeldern (nicht-verfallende Kundeneinlagen ohne vertraglich bestimmte Endfälligkeit) unbestimmt sei und geschätzt werden müsse. Für diese Produkte nähmen die Finanzinstitute entsprechende Parameterschätzungen vor (sogenannte Replikationen). Die Replikationsannahmen beruhten in der Regel auf historischen Datenreihen, Szenarioanalysen und Expertenmeinungen.

Gemäss der Erläuterung der FINMA würden sich die auf eine Bank im Rahmen der Ausreisseranalyse angewendeten marktüblichen Annahmen jeweils auf Gruppen vergleichbarer Banken beziehen. Die FINMA teile dabei zu Vergleichszwecken die Bankenpopulation in folgende drei Vergleichsgruppen ein: Retailbanken, Vermögensverwaltungsbanken und der Gruppe mit den restlichen Banken. Aus dem multikriteriellen Ansatz würden somit verschiedene Kennzahlen resultieren. Die FINMA erläutert die Kennzahlen wie folgt:

- Die Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter bankinterner Zinsbindung" basiere auf den vom jeweiligen betrachteten Institut verwendeten Zinsbindungsdauern.
- Die Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter durchschnittlicher Zinsbindung" basiere auf dem Durchschnitt der aktuell beobachteten bankinternen Zinsbindungsdauern der jeweiligen zu Vergleichszwecken gebildeten Gruppe von Banken.
- Die Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter einer pauschal unterstellten Zinsbindung" basiere auf historischen Beobachtungen der FINMA der Jahre 2012 bis 2018 (Datenbasis: quartalsweise Zinsrisikomeldung aller Banken).

Die FINMA führt aus, dass sie neben den erwähnten Kennzahlen weitere Kennzahlen verwende, welche die absolute Eigenkapitalsensitivität nach den verschiedenen Annahmen in Relation zum Erfolg aus dem Zinsengeschäft und zu den Eigenmittelüberschüssen setze.

6.

Umstritten ist zunächst die Korrektheit der vorinstanzlichen Anwendung des FINMA-RS 2019/2. Das FINMA-RS 2019/2 führt im Anhang 1 "Ausreisserinstitute: Identifikation, Beurteilung und allfällige Massnahmen" die vorinstanzlichen Grundsätze im Zusammenhang mit Ausreisserinstituten anhand der drei Stufen (I.) Identifikation, (II.) Beurteilung und (III.) mögliche Massnahmen auf.

Das FINMA-RS 2019/2 stellt eine Verwaltungsverordnung dar, mit welcher die Vorinstanz ihre Praxis für sich selbst kodifiziert und kommuniziert. Nach herrschender Ansicht sind Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechtsnormen enthalten und insbesondere keine Pflichten oder Rechte der Privaten statuieren. Gerichte sind nicht an Verwaltungsverordnungen gebunden, berücksichtigen sie bei der Entscheidungsfindung freilich insoweit, als sie eine dem Einzelfall gerecht werdende Auslegung der massgebenden Bestimmung zulassen (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 81 ff. mit weiteren Hinweisen).

6.1

6.1.1 Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe den Nachweis, dass sie ein Ausreisserinstitut gemäss Ziff. I des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 sei, nicht erbracht. Für die Beschwerdeführerin sei aufgrund der Verfügung nicht nachvollziehbar, wie die für sie angeblich relevante Vergleichsgruppe der "Retailbanken" festgelegt worden sei. Es sei nicht klar, wie sich die Vergleichsgruppe konkret zusammensetze und ob die beiden Grossbanken darin berücksichtigt worden seien, die im Zahlungsverkehr eine ähnlich starke Stellung wie die Beschwerdeführerin aufweisen würden.

Überdies weise keine andere Schweizer Bank eine vergleichbare Aktiv- und Passivstruktur wie die Beschwerdeführerin auf. Daher eigne sich die in der angefochtenen Verfügung anhand einer Grafik dargestellte Zinssensitivität des Eigenkapitals verschiedener Institute, die massgeblich durch die Bilanzstruktur der gezeigten Banken beeinflusst werde, nicht als Beweis für erhöhte Zinsrisiken der Beschwerdeführerin.

6.1.2 Mit Blick auf die Identifikation von Ausreisserinstituten gemäss Ziff. 1 des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 führt die Vorinstanz aus, dass die Beschwerdeführerin aufgrund ihres Geschäftsmodells in die Gruppe "Retailbanken" eingeteilt worden sei. Die Definition der FINMA für Retailbanken baue auf Erfolgskomponenten auf und messe dem Erfolg aus dem Zinsengeschäft und somit dem Zinsdifferenzgeschäft eine massgebende Bedeutung zu. Ob das Zinsdifferenzgeschäft mittels Krediten (inkl. Hypotheken) oder mittels zinstragenden Finanzanlagen wie bei der Beschwerdeführerin betrieben werde, sei nicht ausschlaggebend. Des Weiteren zeichneten sich Retailbanken auch durch ihr Angebot im Bereich der Kontoführung und dem Erbringen von Dienstleistungen im Anlagebereich aus. In beiden Bereichen sei die Beschwerdeführerin aktiv. Besonderheiten im Geschäftsmodell der Beschwerdeführerin würden nichts daran ändern, dass die FINMA eine vergleichende Analyse vorzunehmen habe und die Beschwerdeführerin der durchaus heterogenen Gruppe von Retailbanken zuzuordnen sei.

Die Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter bankinterner Zinsbindung" be-laufe sich bei der Beschwerdeführerin auf [...] % (auf der Grundlage des "Flattener-Schock-Szenarios" [kurzfristige Zinssätze steigen und langfristige Zinssätze sinken; vgl. auch Anhang 2 des FINMA-RS 2019/2], das die

grösste Eigenkapitalsensitivität aufweise). Bei der Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter durchschnittlicher Zinsbindung" resultiere gemäss Vorinstanz für die Beschwerdeführerin per 31. Dezember 2020 der Wert von [x] % (unter Berücksichtigung der sechs standardisierten Zinsschockszenarien gemäss Anhang 2 des FINMA-RS 2019/2, wobei das Szenario "paralleler Schock nach oben" die grösste Eigenkapitalsensitivität aufweise und die verwendeten Durationen für Verbindlichkeiten auf Sicht von 1,6 Jahre und für Spargelder von 2,1 Jahren auf dem Durchschnitt der beobachteten bankinternen Zinsbindungsdauern der Vergleichsgruppe "Retailbanken" basiere). Bei der Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter einer pauschal unterstellten Zinsbindung" resultiere gemäss Vorinstanz für die Beschwerdeführerin per 31. Dezember 2020 der Wert von [y] % (unter Berücksichtigung der sechs standardisierten Zinsschockszenarien gemäss Anhang 2 des FINMA-RS 2019/2, wobei das Szenario "Steepener-Schock" die grösste Eigenkapitalsensitivität aufweise und die verwendeten Durationen für Verbindlichkeiten auf Sicht von 1,5 Jahren und für Spargelder von zwei Jahren auf historischen Beobachtungen der FINMA aller Banken der Jahre 2012 bis 2018 basiere). Die Werte der Eigenkapitalsensitivität von [x] % und [y] % würden weit über 15 % liegen, was gemäss Anhang 1 Rz. 3 des FINMA-RS 2019/2 als Kriterium zur Identifikation möglicherweise unangemessen hoher Zinsrisiken herangezogen werde. Aus der Grafik in der angefochtenen Verfügung zeige sich zudem, dass die Beschwerdeführerin bei durchschnittlichen Annahmen mit erheblichem Abstand die höchste Eigenkapitalsensitivität aller Vergleichsbanken aufweise, während sie bei den internen Annahmen eine sehr tiefe Eigenkapitalsensitivität zeige. Bei den übrigen Banken sei nicht nur die Eigenkapitalsensitivität bei durchschnittlichen Annahmen deutlich geringer, sondern auch die Diskrepanz zwischen Eigenkapitalsensitivität nach internen und durchschnittlichen Annahmen.

6.1.3 Ziff. 1 des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 (Rz. 1-6) regelt den Prozess zur Identifikation von sog. Ausreisserinstituten. Demnach seien Ausreisserinstitute Institute mit möglicherweise unangemessen hohen Zinsrisiken im Bankenbuch oder unzureichendem Zinsrisikomanagement. Ein Kriterium zur Identifikation möglicherweise unangemessen hoher Zinsrisiken sei gemäss FINMA-RS 2019/2 unter anderem die Barwertveränderung der Eigenmittel in Höhe von mindestens 15 % des Kernkapitals unter mindestens einem von sechs Standardzinsschockszenarien gemäss Anhang 2 des Rundschreibens (namentlich [i.] paralleler Schock nach oben, [ii.] paralleler Schock nach unten, [iii.] Steepener-Schock [kurzfristige Zinssätze

sinken und langfristige Zinssätze steigen], [iv.] Flattener-Schock [kurzfristige Zinssätze steigen und langfristige Zinssätze sinken], [v.] Schock der kurzfristigen Zinssätze nach oben und [vi.] Schock der kurzfristigen Zinssätze nach unten). Die Eigenkapitalsensitivität (d.h. das Ausmass der Barwertänderung der anrechenbaren Eigenmittel) sei unter Berücksichtigung der Annahmen der meldenden Institute sowie mit marktüblichen Annahmen zu Vergleichszwecken zu berechnen (FINMA-RS 2019/2 Anhang 1 Rz. 3 und 4).

6.1.4 Bei der Identifikation von Ausreisserinstituten stützt sich die Vorinstanz gemäss FINMA-RS 2019/2 – und in Übereinstimmung mit den internationalen Vorgaben (vgl. SRP31.82 und SRP31.83) – auf die sechs standardisierten Zinsschockszenarien gemäss Anhang 2 des genannten Rundschreibens und wendet dabei eine im FINMA-RS 2019/2 statuierte Eigenkapitalsensitivität-Schwelle von 15 % an, um ein Institut als Ausreisser zu qualifizieren. Gemäss Berechnung der Vorinstanz per 31. Dezember 2020 in der angefochtenen Verfügung beträgt für die Beschwerdeführerin die Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter durchschnittlicher Zinsbindung" [x] % und die Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter einer pauschal unterstellten Zinsbindung" [y] %. Beide Werte liegen über 15 %, womit das Kriterium des FINMA-RS 2019/2 zur Identifikation möglicher Ausreisserinstitute erfüllt ist. Die Beurteilung der Vorinstanz ist daher zutreffend, dass sie die Beschwerdeführerin aufgrund der genannten Kennzahlen als Ausreisserinstitut taxiert, welche den Schwellenwert gemäss FINMA-RS 2019/2 überschreitet.

Zur Bildung einer Vergleichsgruppe wie der Retailbanken enthält Anhang 1 des FINMA-RS 2019/2 keine Vorgaben. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführerin geht aus der angefochtenen Verfügung jedoch hervor, nach welchen Kriterien ein Institut in die Vergleichsgruppe der Retailbanken eingeteilt wird (vgl. angefochtene Verfügung, Rz. 60). Demnach muss dem Zinsdifferenzgeschäft sowie dem Angebot im Bereich der Kontoführung und dem Erbringen von Dienstleistungen massgebende Bedeutung zukommen. Diese von der Beschwerdeführerin nicht in Zweifel gezogenen Unterscheidungskriterien erfüllt die Beschwerdeführerin unbestrittenemassen. Das Zinsdifferenzgeschäft der Beschwerdeführerin stellt eine wichtige Ertragsquelle der Beschwerdeführerin dar und sie hat die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicherzustellen. Der Beschwerdeführerin sind die grundlegenden Kriterien der Einteilung in die Vergleichsgruppe der Retailbanken aufgrund der Ausführungen in der

angefochtenen Verfügung bekannt und die Kenntnis der konkreten Zusammensetzung der übrigen Banken der Vergleichsgruppe ist darüber hinausgehend nicht notwendig. Die Zuordnung der Beschwerdeführerin zur Vergleichsgruppe der Retailbanken ist nicht zu beanstanden, zumal es aufgrund des Geschäftsmodells der Beschwerdeführerin auch nicht naheliegender wäre und sie nicht geltend macht, dass die Zuteilung in eine andere Vergleichsgruppe (Vermögensverwaltungsbanken oder Gruppe mit den restlichen Banken, vgl. E. 5) geeigneter wäre.

An dieser Beurteilung ändert das Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass keine andere Schweizer Bank eine vergleichbare Aktiv- und Passivstruktur aufweise, nichts. Die Vorinstanz muss objektive Kriterien unter Wahrung der Gleichbehandlung der Banken heranziehen können, um Ausreisserbanken zu identifizieren und letztlich den Bedarf an zusätzlichen Eigenmitteln zu bestimmen (vgl. auch den Erläuterungsbericht der FINMA "Basel III: Revision von Rundschreiben zu Zins- und Kreditrisiken, Eigenmitteln und zugehörigen Puffern sowie Offenlegung" vom 31. Oktober 2017, S. 27, worin ebenfalls festgehalten wurde, dass die Aufsichtsbehörden zusätzliche Kriterien zur Identifikation von Ausreisserinstituten festlegen können, die über die Bankenpopulation einheitlich anzuwenden sind). Die Einteilung der Beschwerdeführerin in die Gruppe der Retailbanken ist in casu – wie zuvor beschrieben – nach objektiven Kriterien erfolgt und ermöglicht der Vorinstanz eine objektive Aussenbetrachtung.

Die aus der Grafik in der angefochtenen Verfügung ersichtliche und im Vergleich erhöhte Eigenkapitalsensitivität der Beschwerdeführerin ist mitunter – wie sie geltend macht – eine Folge der im Vergleich zu den anderen Retailbanken besonderen Bilanzstruktur. Nichtsdestotrotz bestätigt die besagte Grafik die Identifikation der Beschwerdeführerin als Ausreisserbank, da die Beschwerdeführerin im Vergleich zu den anderen in der Grafik dargestellten Retailbanken unter der Kennzahl "Eigenkapitalsensitivität unter durchschnittlicher Zinsbindung" eine deutlich höhere Eigenkapitalsensitivität aufweist.

Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz den Nachweis, dass die Beschwerdeführerin ein Ausreisserinstitut gemäss Ziff. 1 des Anhangs des FINMARS 2019/2 ist, in nicht zu beanstandender Weise erbracht und das genannte Rundschreiben insoweit korrekt angewandt.

6.2

6.2.1 Die Beschwerdeführerin rügt, dass die Vorinstanz die Beurteilung gemäss Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 nicht wie vorgeschrieben institutsspezifisch und im Einzelfall vorgenommen habe. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass die FINMA wie schon im ersten Verfahren versuche, erhöhte Zinsrisiken nachzuweisen, indem sie die bankinternen Annahmen über die Zinsbindung von nicht-verfallenden Einlagen gestützt auf Art. 45 Bst. b ERV mit einer willkürlich festgelegten Zinsbindung übersteuere.

Die Vorinstanz benenne in ihrer Verfügung keinen einzigen Umstand, der auf effektiv erhöhte Zinsrisiken hinweisen würde. So würde ihre Behauptung, dass sich die herausragende Stellung der Beschwerdeführerin im schweizerischen Retailzahlungsverkehr in Zukunft vermindern werde, durch nichts belegt und stehe im klaren Widerspruch zu einer Studie, welche BAKBASEL 2016 im Auftrag des UVEK erstellt habe. Selbst wenn die Beschwerdeführerin die führende Stellung im Zahlungsverkehr nach und nach verlieren würde, wäre das ein Prozess, der sich über Jahre erstrecken würde und keinen unmittelbar spürbaren Einfluss auf die aktuelle Zinsbindung der Einlageprodukte hätte. Ebenso habe sich das Kundenverhalten seit dem Auslaufen der formellen Staatsgarantie Ende September 2017 nicht substantiell verändert, weshalb auch die Zinsbindung im gleichen Rahmen geblieben sei. Das lasse sich auch damit erklären, dass der Markt weiterhin von einer impliziten Staatsgarantie ausgehe. Diese Wahrnehmung könnte sich allenfalls mit einer Privatisierung der Beschwerdeführerin ändern, wovon man aber noch weit entfernt sei. Auch mögliche Unterschiede in der Duration zu anderen Banken mit einer expliziten Staatsgarantie seien "aus diesen Gründen" nicht von Bedeutung. Schliesslich habe der Abzug von Kundengeldern im Nachgang zu Preismassnahmen Ende 2018 / Anfang 2019 explizit preissensitive Kunden angesprochen, die zum Abzug von Überschussliquidität veranlasst werden sollten. Die Volumeneffekte hätten in etwa den Erwartungen der Beschwerdeführerin entsprochen, was für die Qualität der Verfahren für die Kundenmodellierung spreche.

Ausserdem, so die Beschwerdeführerin weiter, hätten die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften nie erhöhte Zinsrisiken beanstandet. Die Vorinstanz gehe nicht darauf ein, wie es möglich sein solle, dass ein Zinsrisikomanagement ohne Fehl und Tadel Ergebnisse produziere, die derart weit von der Realität, wie die FINMA sie sehe, abweichen würden.

Zusammenfassend vermöge die Vorinstanz keinen einzigen Umstand zu benennen und zu belegen, aus dem sich ergebe, dass die von der Beschwerdeführerin mit empirischen Methoden erhobenen Werte zur Zinsbindungsdauer der nicht-verfallenden Einlagen fehlerhaft wären. Eine institutsspezifische Auseinandersetzung, wie sie das Rundschreiben verlange (vgl. E. 6.2.3), habe somit nicht stattgefunden.

6.2.2 Die Vorinstanz erläutert, dass gemäss Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 unter anderem die Eigenmittelausstattung im Verhältnis zu den Zinsrisiken institutsspezifisch zu beurteilen sei und anhand der Eigenkapitalsensitivität quantifiziert werde. Der Aufsichtsansatz der FINMA lasse kein alleiniges Abstellen auf die bankinternen Messungen der Beschwerdeführerin bezüglich der Zinsbindungsdauer zu (in casu [...] Jahren für das Produkt Postkonto für Retailkunden und [...] Jahren für das Produkt Postkonto Corporates-Kunden). Die FINMA müsse bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben die institutseigenen Werte zusätzlich und objektiviert validieren, indem die Annahmen anderer Banken berücksichtigt und auch marktbezogene Faktoren einbezogen würden. Auch der Umstand, dass die Beschwerdeführerin die gesetzlich vorgegebenen Restriktionen und Besonderheiten zu berücksichtigen habe (vgl. E. 2.1), könne nicht dazu führen, dass die FINMA im Rahmen von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 auf Vergleiche zwischen der Beschwerdeführerin und der restlichen Retailbankenpopulation verzichte.

Dass für regulatorische Zwecke zur Messung der Eigenkapitalsensitivität die Sicht- und Spargelder bei der Beschwerdeführerin mit einer objektivierten Zinsbindungsdauer in die Berechnungen einfließen müssten, welche tiefer als die bankintern verwendeten Durationen ausfalle, begründet die Vorinstanz mit verschiedenen "Einschätzungen". Namentlich, (a) dass den Dienstleistungen der Beschwerdeführerin mit fortschreitender Digitalisierung und Harmonisierung im Zahlungsverkehr verstärkte Konkurrenz drohen könne und ihre Dienstleistungen leicht austauschbar würden. (b) In den Jahren nach der Finanzkrise seien der Beschwerdeführerin vermehrt Kundengelder zugeflossen, von Kunden, die ihr Geld bei einem staatlichen Institut als sicherer aufgehoben angesehen hätten. In der Zwischenzeit habe sich diese Entwicklung abgeschwächt. Der Wettbewerbsvorteil der in der Finanzkrise weit verbreiteten Wahrnehmung der Beschwerdeführerin als vergleichsweise besonders sicheres Institut gelte nicht mehr, zumal per Ende September 2017 der letzte Teil einer expliziten Staatsgarantie aus-

gelaufen sei. (c) Die der FINMA zur Verfügung stehenden Daten zur Zinsbindungsdauer von anderen Banken würden auch für Banken mit einer expliziten Staatsgarantie wie Kantonalbanken wesentlich tiefere Durationen für Sichtgelder als die von der Beschwerdeführerin verwendeten aufzeigen. (d) Verschiedene von der Beschwerdeführerin ergriffene bzw. angekündigte Preissmassnahmen hätten dazu geführt, dass Kundengelder abgezogen worden seien. Diese Abnahme sei ein starkes Anzeichen dafür, dass die Kunden der Beschwerdeführerin durchaus preissensitiv seien. Diese Preissensitivität der Kunden werde durch das gegenwärtige Marktumfeld mit extrem tiefen oder gar negativen Zinsen tendenziell noch verstärkt.

In casu nehme die FINMA für die Bestimmung der massgeblichen Zinsbindungsdauern die durchschnittlichen Durationen bei "Retailbanken" als Ausgangspunkt. Diese betrage für Spargelder 2,1 Jahre und für Sichtgelder 1,6 Jahre. Die FINMA erachte aber bei der Beschwerdeführerin eine Duration von zwei Jahren für Sicht- und Spargelder als gerechtfertigt und verhältnismässig. Die Anwendung einer Zinsbindungsdauer von zwei Jahren anstelle der durchschnittlichen Durationen von 1,6 Jahren (Sichtgelder) bzw. 2,1 Jahren (Spargelder) erfolge zugunsten der Beschwerdeführerin, da diese die Eigenkapitalsensitivität im Vergleich massgeblich verringere. Auf diese Weise werde die Bedeutung der Beschwerdeführerin im Zahlungsverkehr in angemessener Weise berücksichtigt und trage der Annahme Rechnung, dass gewisse Einleger aus heutiger Sicht die Verfügbarkeit auf dem Konto für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs tendenziell noch stärker gewichten könnten als die Zinserträge und eher bereit seien, eine höhere Liquiditätsprämie in Kauf zu nehmen.

Bei einer Zinsbindungsdauer von zwei Jahren ergebe sich per 31. Dezember 2020 für das Zinsschockszenario "paralleler Schock nach oben" gemäss Anhang 2 des FINMA-RS 2019/2 eine Eigenkapitalsensitivität von [z] %, die weit über 15 % gemäss FINMA-RS 2019/2 Rz. 3 liege. Die Beschwerdeführerin weise somit in mindestens einem der Szenarien eine Eigenkapitalsensitivität von über 15 % auf. Daraus könne gefolgert werden, dass die Beschwerdeführerin erhöhte Zinsrisiken aufweise. Sie beurteile somit die Beschwerdeführerin in einer Einzelfallbetrachtung gemäss Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 Rz. 8 als Ausreisserinstitut. Die Prüfung der weiteren Kriterien gemäss Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 würden im Ergebnis nicht zu einer anderen Beurteilung der Zinsrisikoexposition der Beschwerdeführerin führen.

6.2.3 Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 (Rz. 7-12) schreibt eine institutsspezifische und einzelfallweise Beurteilung von Ausreisserinstituten vor. Ein Kriterium sei demnach insbesondere die Eigenmittelausstattung im Verhältnis zu den Zinsrisiken sowie der Ertragslage, aber auch die Reagibilität auf Zinsschock- und Stressszenarien und die Angemessenheit von Annahmen und Parametern zu Einlagen ohne feste Laufzeit.

6.2.4 Die Vorinstanz wendet in casu eine Zinsbindungsdauer von zwei Jahren für Sicht- und Spargelder der Beschwerdeführerin an. Die Unterstellung einer Zinsbindungsdauer von zwei Jahren führt entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht dazu, dass die Analyse des beschwerdeführerischen Risikoprofils durch die Vorinstanz nicht mehr als individuell und einzelfallspezifisch betrachtet werden könnte. Im Rahmen der Beurteilung der Angemessenheit der Eigenmittelausstattung müssen spezifisch von der jeweiligen Bank eingegangene Risiken auf objektive Art und Weise berücksichtigt und verglichen werden können. Die Festlegung bzw. das Heranziehen einer Zinsbindungsdauer, die auf plausiblen Argumenten beruht und insoweit objektiviert ist (vgl. hierzu sogleich den nächsten Absatz), ermöglicht es der Vorinstanz, wie sie in der angefochtenen Verfügung festhält (vgl. Rz. 81), eine zu den internen Messungen der Beschwerdeführerin zusätzliche Validierung der Zinsrisikoexposition sowie einen Quervergleich mit anderen Banken vorzunehmen. Mit der vorinstanzlichen Festlegung einer insofern standardisierten Zinsbindungsdauer werden Modellrisiken der bankinternen Messungen und Vorgaben durch einen zusätzlichen externen Parameter entschärft. Die vorinstanzliche Festlegung einer Zinsbindungsdauer ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts somit auch ein Hilfsmittel, um die Widerstandsfähigkeit bzw. Verlusttragfähigkeit der Bank gegenüber unerwarteten und nicht vorhersehbaren Ereignissen, welche durch institutseigene Messungen nicht erfasst sein könnten, zu erhöhen. Die FINMA muss sicherstellen, dass Banken auch bei einer Zinsentwicklung, welche durch die institutseigenen Messungen und Annahmen nicht oder nicht genügend abgedeckt ist, ausreichend mit Eigenmittel ausgestattet sind.

Die von der Vorinstanz in Bezug auf die Einschätzung der Zinsbindungsdauer der Sicht- und Spargelder der Beschwerdeführerin vorgebrachten Argumente (Verstärkte Konkurrenz im Zahlungsverkehr, Auslaufen der Staatsgarantie, Unterschiede in der Duration zu anderen Banken mit einer expliziten Staatsgarantie und Abzug von Kundengeldern; vgl. E. 6.2.2, 2. Absatz) sind für das Bundesverwaltungsgericht insgesamt nachvollzieh-

bar. Hingegen zeigen die von der Beschwerdeführerin dagegen vorgebrachten Einwände nicht auf, dass die Verwirklichung der vorinstanzlichen Argumente nicht im Bereich des Möglichen liegen könnte. Die vorinstanzlichen Argumente beschreiben, weshalb die Vorinstanz im Vergleich zu den gegenwärtigen institutseigenen Messungen ([...] Jahre für alle nicht-verfallenden Einlagen bzw. [...] Jahre für das Produkt "Postkonto Privatkunden") von kürzeren Zinsbindungsdauern der Produkte der Beschwerdeführerin ausgeht. Gleichzeitig erklären die vorgebrachten Argumente der Vorinstanz, weshalb der Durchschnitt der Zinsbindungsdauern der Vergleichsgruppe der Retailbanken (für Spargelder 2,1 Jahre und für Sichtgelder 1,6 Jahre) nicht weiter zu Gunsten der Beschwerdeführerin abgeändert und über die in casu unterstellte Zinsbindungsdauer für Sicht- und Spargelder von zwei Jahren verlängert werden kann. Die Argumente der Vorinstanz zeigen auch auf, dass die gegenwärtigen Messungen der Beschwerdeführerin zukünftige Entwicklungen hinsichtlich der Zinsrisiken ungenügend abdecken könnten.

Unbestritten ist die vorinstanzliche Berechnung, wonach die Beschwerdeführerin bei einer Duration von zwei Jahren für Sicht- und Spargelder für das Zinsschockszenario "paralleler Schock nach oben" gemäss Anhang 2 des FINMA-RS 2019/2 eine Eigenkapitalsensitivität von [z] % aufweist. Diese Berechnung durch die Vorinstanz erfolgt institutsspezifisch für die Beschwerdeführerin und weist mit dem Wert von [z] % im Vergleich zu den für sie erhobenen Kennzahlen gemäss Ziff. 1 des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 ("Eigenkapitalsensitivität unter durchschnittlicher Zinsbindung" von [x] % und "Eigenkapitalsensitivität unter einer pauschal unterstellten Zinsbindung" von [y] %, vgl. E. 6.1.2 und 6.1.4) eine tiefere Eigenkapitalsensitivität aus. Die Eigenkapitalsensitivität von [z] % für das Zinsschockszenario "paralleler Schock nach oben" liegt aber unbestrittenermassen noch immer über der Ausreisser-Schwelle von 15 % gemäss FINMA-RS 2019/2 Rz. 3.

Die Beschwerdeführerin legt mit Ausnahme kurzer Ausführungen zur Ertragslage nicht dar und begründet nicht, dass die Prüfung der weiteren Kriterien gemäss Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 (z.B. die Reagibilität auf Zinsschock- und Stressszenarien sowie die Angemessenheit von Annahmen und Parametern zu Einlagen ohne feste Laufzeit) die Identifikation der Beschwerdeführerin als Ausreisserinstitut gemäss Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 widerlegen könnte. Insbesondere vermag die blosser Möglichkeit eines zukünftig verbesserten Zinsergebnisses infolge höherer Zinsen, die im Rahmen der Barwertperspektive (vgl. E. 2.3)

festgestellte ungenügende Eigenmittelunterlegung der Beschwerdeführerin, die in casu für die angeordneten zusätzlichen Eigenmittel ausschlaggebend sind, nicht auszugleichen. Es ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass der auch von der Beschwerdeführerin angeführte Bericht der Ratingagentur S&P den verbesserten Ausblick (neutraler/stabiler statt negativer Ausblick) nicht primär auf die Ertragslage der Beschwerdeführerin stützt, sondern auf das Ergebnis der gescheiterten Privatisierungsdiskussion und die Erwartung widerspiegelt, dass die Beschwerdeführerin von ihrer Eigentümerin, der Schweizerischen Post, im Bedarfsfall zeitnah Unterstützung erhalte (vgl. Beschwerdebeilage 11).

Nach dem Gesagten hat die Vorinstanz institutsspezifisch und im Einzelfall aufgezeigt, dass die Beschwerdeführerin erhöhte Zinsrisiken aufweist und als Ausreisserinstitut zu qualifizieren ist. Die Anwendung von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 durch die FINMA ist insoweit nicht zu beanstanden.

6.2.5 An dieser Beurteilung ändert sich entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht deshalb etwas, weil die Prüfgesellschaften das Zinsrisikomanagement der Beschwerdeführerin nicht beanstanden. Diese Nicht-Beanstandung ist für die individuelle Analyse des Risikoprofils der Beschwerdeführerin im Hinblick auf die Eigenmittelausstattung nicht alleine massgebend. Die Säule 2 der Basler Eigenkapitalvereinbarung beinhaltet, wie bereits erwähnt, die beiden Ziele der Angemessenheit der Eigenmittelausstattung im Verhältnis zu den tatsächlichen Risiken und die Sicherstellung eines mängelfreien Risikomanagements. Es ist mit anderen Worten möglich, dass das institutseigene Risikomanagement angemessen ist und zufriedenstellende Resultate liefert, während die Vorinstanz im Aufsichtsverfahren mit Blick auf die Eigenmittelunterlegung andere objektive Parameter verwendet, welche nicht nur den Ist-Zustand der institutsspezifischen Messungen abbilden, sondern auch unvorhergesehene Ereignisse berücksichtigen. Damit werden die Regelungszwecke des Finanzmarktgesetzes gemäss Art. 5 FINMAG – die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte (Funktionsschutz) einerseits bzw. die Gewährleistung des Schutzes der Gläubiger, der Anleger und der Versicherten andererseits (Individualschutz) – verwirklicht.

Auch die seit Erlass der angefochtenen Verfügung eingetretenen Zinserhöhungen der Marktzinsen sowie der Leitzinsen der Nationalbanken vermögen an der Beurteilung gemäss E. 6.2.4, entgegen den Äusserungen der Beschwerdeführerin, nichts zu ändern. Die tatsächlich eingetretenen

Zinserhöhungen unterscheiden sich von den von der Vorinstanz unterstellten Modellannahmen, wonach im Rahmen einer Zeitpunkt Betrachtung eine sofortige Zinsänderung der gesamten Zinsstrukturkurve angenommen wird. Dieses Szenario "paralleler Schock nach oben" ist sowohl im Anhang 2 des FINMA-RS 2019/2 als auch in den internationalen Vorgaben (SRP31.90 ff.) verankert. Die hierfür von der Vorinstanz zur Messung der Auswirkungen verwendete Kennzahl der Eigenkapitalsensitivität stellt eine ökonomische Barwertberechnung dar und ist somit auf die zukünftige Entwicklung ausgerichtet, indem die Auswirkungen einer Zinsänderung gemäss der vertraglichen und modellierten Laufzeitstruktur berechnet werden (vgl. die Stellungnahme der Vorinstanz vom 26. Januar 2023, Rz. 6). Insofern kann die Eigenkapitalsensitivität nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts durchaus als theoretischer Wert angeschaut werden, dem entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin eine praktische Bedeutung zukommt. Eine Eigenkapitalsensitivität eines gewissen Wertes (z.B. [z] %, vgl. zur Höhe des Beispielswerts vorne E. 6.2.4 und die angefochtene Verfügung, Rz. 75) besagt zwar eben nicht, dass sich die Eigenmittel des betroffenen Instituts sofort um diesen Wert (z.B. eben [z] %) reduzieren, falls sich das Zinsniveau entsprechend dem unterstellten Szenario verändert. Es wird jedoch, wie bereits erwähnt, die Veränderung des Barwerts des Eigenkapitals des betroffenen Instituts gemessen, die sich zeitverzögert in der Bilanz zeigen könnte (vgl. vorne E. 2.2 f.). Der vorinstanzliche Ansatz spiegelt insofern also nicht einfach gegenwärtige Verhältnisse ab, sondern blickt in die Zukunft, um die Widerstandsfähigkeit eines Bankinstituts langfristig zu beurteilen bzw. zu erhöhen. Die Modellierung von Barwertveränderungen ist im Übrigen nicht realitätsfremd, sondern stellt gemäss internationalem Standard und auch in der schweizerischen Regulierung eine wesentliche Grundlage zur Erfassung und Steuerung von Zinsrisiken dar (vgl. SRP 31.1: Definition of IRRBB: "(...) When interest rates change, the present value and timing of future cash flows change. This in turn changes the underlying value of a bank's assets, liabilities and off-balance sheet items and hence its economic value"; FINMA-RS 2019/2 Anhang 1, Rz. 3 f. sowie Stellungnahme der Vorinstanz vom 26. Januar 2023 Rz. 9). Aus dem Ausbleiben von "katastrophalen Folgen" infolge der seit der angefochtenen Verfügung ergangenen Zinserhöhungen kann die Beschwerdeführerin nach dem Gesagten nichts zu ihren Gunsten ableiten, da das von der FINMA verwendete Szenario andere Parameter verwendet und den Blick wie erwähnt auch in die Zukunft richtet.

Die Beschwerdeführerin geht ferner davon aus, dass das von Vorinstanz angewandte Szenario "paralleler Schock nach oben" mit einer sofortigen Zinsänderung der gesamten Zinsstrukturkurve in der Realität nie beobachtet worden sei und ökonomisch gar nicht möglich sein dürfte. Sie bestätigt mit dieser Aussage, dass die vergangenen starken Zinserhöhungen bzw. deren Auswirkungen, nicht dem von der Vorinstanz gewählten Modell entsprechen, mit welchem sie die in der angefochtenen Verfügung angeordneten Eigenmittelzuschläge hauptsächlich begründet. Ihren darüber hinausgehenden Schluss, dass das Modell der Vorinstanz somit nicht falsifizierbar sei und ein Realitätscheck nicht möglich sei, belegt sie hingegen nicht weiter und scheint eine reine Behauptung darzustellen. Selbst wenn ein Modell der Vorinstanz nicht falsifizierbar wäre, so wie das die Beschwerdeführerin darlegt, dürfte die Geeignetheit des Modells, um die Eigenmittelbasis und damit die Widerstandsfähigkeit eines Instituts und des gesamten Finanzmarkts gegenüber unerwarteten Ereignissen zu stärken, deswegen nicht automatisch in Abrede gestellt werden. Ein Modell, das auf extreme Ereignisse ausgerichtet ist, kann, solange diese nicht eins zu eins eintreten, wovon in der Regel auszugehen ist, nie einem eigentlichen Realitätscheck unterzogen werden. Einem solchen Modell kann entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin aber nicht deswegen per se seine Nützlichkeit abgesprochen werden.

Nach dem bisher Gesagten bleibt es dabei, dass die Vorinstanz korrekt aufzeigt, dass und inwiefern die Beschwerdeführerin erhöhte Zinsrisiken aufweist und diese in Anwendung von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 als Ausreisserinstitut zu qualifizieren ist.

6.2.6 Soweit die Beschwerdeführerin mit Blick auf die vorinstanzliche Anwendung von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 auch geltend macht, die Vorinstanz übersteuere gestützt auf Art. 45 Bst. b ERV die bankinternen Annahmen über die Zinsbindung von nicht-verfallenden Einlagen mit einer willkürlich festgelegten Zinsbindungsdauer, gilt Folgendes:

Willkür in der Rechtsanwendung liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 142 V 513 E. 4.2 m.H.). Der Entscheid muss offensichtlich unhaltbar sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 605 m.H.).

Gemäss Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 FINMAG ist die FINMA für die Einhaltung und Anwendung des FINMAG und der Finanzmarktgesetze, insbesondere des BankG zuständig. Die FINMA bezweckt dabei insbesondere den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger sowie der Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes (Art. 4 FINMAG). Die laufende Sicherstellung der Einhaltung von Vorschriften zur Ausübung einer Bankbewilligung stellt eine Hauptaufgabe der FINMA dar. Im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit hat die FINMA dabei unter anderem die Einhaltung der Eigenmittelvorschriften des BankG und der ERV zu überwachen. Es gehört somit zur Aufgabe der FINMA, die Eigenmittelausstattung von beaufsichtigten Banken wie der Beschwerdeführerin kritisch zu überprüfen und falls notwendig aufgrund ihrer Aufsichtsziele und -aufgaben sowie ihres fachtechnischen Ermessens einzugreifen.

Der Wortlaut von Art. 45 Bst. b ERV, dass die Vorinstanz die Banken unter besonderen Umständen im Einzelfall zum Halten von zusätzlichen Eigenmitteln verpflichten kann, wenn die Mindesteigenmittel nach Art. 42 ERV und der Eigenmittelpuffer nach Art. 43 ERV im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken keine ausreichende Sicherheit gewährleisten, ist offen formuliert und lässt der Vorinstanz grundsätzlich Spielraum, um als Fachbehörde institutsspezifisch handeln und unter anderem eine Zinsbindungsdauer für Sicht- und Spargelder unterstellen zu können. Ferner handelt es sich bei den "eingegangenen Risiken" und der Frage der "ausreichenden Sicherheit" zwar um unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung und Anwendung als Rechtsfrage grundsätzlich ohne Beschränkung der richterlichen Kognition zu überprüfen ist (vgl. Urteile des BVGer B-4066/2010 vom 19. Mai 2011 E. 8.3.1 und B-5121/2011 vom 31. Mai 2012 E. 8.1.1). Allerdings ist in Rechtsprechung und Doktrin anerkannt, dass eine Rechtsmittelinstanz, die nach der gesetzlichen Ordnung mit freier Prüfung zu entscheiden hat, ihre Kognition einschränken darf, wenn die Natur der Streit Sache dies sachlich rechtfertigt oder gebietet. Das ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung fachtechnische Kenntnis erfordert, über welche die verfügende Behörde verfügt und sich dabei Fragen ergeben, die sie sachgerechter zu beurteilen vermag als die Beschwerdeinstanz. Im Rahmen des sog. "technischen Ermessens" darf der verfügenden Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen daher ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. Die Rechtsmittelinstanz weicht in derartigen Fällen nicht ohne Not von der Auffassung der Vorinstanz ab und stellt im Zweifel nicht ihre eigene Einschätzung an

die Stelle der für die kohärente Konkretisierung und Anwendung des Gesetzes primär verantwortlichen Vorinstanz (vgl. BGE 135 II 384 E. 2.2.2; 135 II 296 E. 4.4.3; 131 II 680 E. 2.3.2 m.H.). Die FINMA ist eine Vorinstanz mit besonderem Sachverstand und Beurteilungsnähe im vorerwähnten Sinne (vgl. Urteile des BVGer B-19/2012 vom 27. November 2013 E. 8.3.5 und B-2091/2014 vom 23. März 2015 E. 4.2). Bezüglich der Bestimmung der "eingegangenen Risiken" und der Frage, ob die bestehenden Eigenmittel im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken "keine ausreichende Sicherheit" gewährleisten, ist der FINMA nach dem Gesagten ein gewisser fachtechnischer Beurteilungsspielraum einzuräumen, der die Festlegung einer Zinsbindungsdauer für aufsichtsrechtliche Zwecke nicht ausschliesst (vgl. Urteil des BVGer B-19/2012 vom 27. November 2013 E. 9.3.6).

Die zusätzlichen Eigenmittelanforderungen gemäss Art. 45 ERV sind ausserdem, wie bereits erwähnt, Bestandteil der Säule 2. Im Rahmen der Säule 2 hat die Aufsichtsbehörde die Pflicht, hinsichtlich der Eigenmittelausstattung einer Bank korrigierend einzugreifen, wenn diese nicht angemessen erscheint. Müsste die Vorinstanz vollständig auf bankinterne Messungen abstellen, hätte ihr Aufsichtsverfahren hinsichtlich der Eigenmittelunterlegung im Rahmen der Säule 2 neben dem Risikomanagement der Bank keine eigenständige Berechtigung mehr. Eine Aussensicht, welche mittels objektiver Kriterien einen Vergleich ermöglichen soll, bringt selbstverständlich mit sich, dass von gewissen institutseigenen Parameterschätzungen und Kalibrierungen abgesehen werden kann. Gleichzeitig werden mit dieser Methodik möglicherweise bestehende Modellrisiken der bankinternen Messungen und Vorgaben durch einen zusätzlichen externen Parameter entschärft. Es ist nach dem Gesagten nicht zu beanstanden, dass sich die Vorinstanz in Anwendung des von ihr beschriebenen multi-kriteriellen Ansatzes und von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 nicht nur auf bankinterne Messungen abstützt, sondern für aufsichtsrechtliche Zwecke eine Zinsbindungsdauer im Sinne eines Vergleichsparameters unterstellt.

Die Vorinstanz hat sowohl in der angefochtenen Verfügung als auch in der Vernehmlassung ausgeführt, auf welche Weise sie die von ihr für aufsichtsrechtliche Zwecke unterstellte Zinsbindungsdauer hergeleitet hat (vgl. E. 6.2.2). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist die von der Vorinstanz herangezogene Zinsbindungsdauer nicht auf willkürliche Art und Weise zustande gekommen.

Die Vorinstanz greift mit der Berücksichtigung einer von ihr nach objektiven Kriterien festgelegten Zinsbindungsdauer entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht über Gebühr in die Bankführung ein. Die von der Vorinstanz in Anwendung von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 gestützt auf Art. 45 Bst. b ERV herangezogene Zinsbindungsdauer ist keine aufsichtsrechtliche Vorgabe für die nicht verfallenden Kundeneinlagen im Rahmen des Risikomanagements der Beschwerdeführerin. Die von der Vorinstanz festgelegte Zinsbindungsdauer dient lediglich zur Vergleichsanalyse des Zinsrisikos und zur Kalibrierung des Eigenmittelzuschlags.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz in Anwendung von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 die bankinternen Annahmen über die Zinsbindung von nicht-verfallenden Einlagen nicht gestützt auf Art. 45 Bst. b ERV mit einer willkürlich festgelegten Zinsbindungsdauer übersteuert. Die Anwendung von Ziff. II des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 durch die FINMA ist nach dem Gesagten insgesamt nicht zu beanstanden und es bleibt somit dabei, dass die Vorinstanz institutsspezifisch und im Einzelfall aufgezeigt hat, dass die Beschwerdeführerin erhöhte Zinsrisiken aufweist und als Ausreisserinstitut zu qualifizieren ist.

6.3

6.3.1 Die Beschwerdeführerin rügt mit Blick auf Ziff. III des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2, dass ihre Zinsrisiken bereits durch den Eigenmittelpuffer erfasst seien. Die FINMA habe den Nachweis, dass die vorhandenen Eigenmittel die eingegangenen Risiken nicht ausreichend abdecken würden, nicht erbracht. Die Vorinstanz verkenne insbesondere, dass Zinsrisiken im Bankenbuch bereits durch den Eigenmittelpuffer nach Art. 43 ERV erfasst seien. Das ergebe sich unmissverständlich aus dem FINMA-RS 2011/2 "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung – Banken", das festhalte, dass der Eigenmittelpuffer "den von den Mindesteigenmittelanforderungen nicht erfassten Risiken Rechnung [...] trage und die Einhaltung der Mindesteigenmittelanforderungen auch unter ungünstigen Verhältnissen sicherstellen [soll] ('Säule 2')" (FINMA-RS 2011/2, Rz. 1). Die Beschwerdeführerin halte als Eigenmittelpuffer Fr. [...] Mrd. Die angefochtene Verfügung trage diesem Umstand nicht Rechnung und mache insbesondere keine Aussage zum Anteil, welcher zur Abdeckung von Zinsrisiken diene. Eine solche Aussage wäre im vorliegenden Zusammenhang umso dringender, als die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer vergleichsweise einfachen

Struktur und ihrer zwangsläufig eng begrenzten Geschäftstätigkeiten weniger Säule-2-Risiken aufweisen dürfte als andere Banken; dementsprechend grösser müsste der Anteil des Eigenmittelpuffers sein, der für Zinsrisiken zur Verfügung stehe. Ebenfalls zu berücksichtigen sei, dass der Risikoausschuss der Beschwerdeführerin Eigenmittel im Umfang von Fr. 300 Mio. für Tail-Risiken im Zusammenhang mit Zinsrisiken reserviert habe.

6.3.2 Die Vorinstanz führt im Zusammenhang mit Ziff. III des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 aus, dass die Deckung von nicht durch die Mindesteigenmittel erfassten Risiken nicht abschliessend durch den Eigenmittelpuffer gemäss Art. 43 ERV erfolge. Dies würde bereits dem Wortlaut von Art. 45 ERV widersprechen, wonach das Halten von zusätzlichen Eigenmitteln angeordnet werden könne, wenn die Mindesteigenmittel und der Eigenmittelpuffer keine ausreichende Sicherheit gewährleisten würden.

Im Rahmen der Ausreisseranalyse würden zudem die gesamten anrechenbaren Tier 1-Eigenmittel (Kernkapital) der Institute zugrunde liegen, d.h. der Tier 1-Anteil des Eigenmittelpuffers sei dabei bereits vollständig eingerechnet. Der Ausreisseransatz gemäss Anhang 1 FINMA-RS 2019/2 greife erst ab einer Sensitivität von 15 %, womit der darunterliegende Betrag grundsätzlich als Freibetrag betrachtet werden könne, welcher durch den Puffer abgedeckt werden müsse. Der Eigenmittelpuffer sei grundsätzlich eine das Mindesteigenkapital verstärkende Komponente, welche tatsächlich verschiedene Risiken, wie zum Beispiel Kredit-, Markt-, Rechtsrisiken sowie operationelle Risiken oder eben Zinsrisiken abdecke. Er diene indessen nicht dazu, die vorliegend festgestellten zusätzlichen, überhöhten Zinsrisiken abzudecken. Die von der Beschwerdeführerin erwähnte Reservierung von Fr. 300 Mio. für die Abdeckung von Tail-Risiken könne jederzeit rückgängig gemacht werden, weshalb diese keine "ausreichende Sicherheit" bieten würde. Insgesamt würden gemäss Vorinstanz die von ihr verlangten zusätzlichen Eigenmittel die erhöhten Zinsrisiken der Beschwerdeführerin abdecken, welche nicht anderweitig unterlegt seien.

6.3.3 Ziff. III des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 (Rz. 13-14) schreibt vor, dass die FINMA unter anderem zusätzliche Eigenmittel nach Art. 45 ERV verlangen könne, falls die institutsspezifische Beurteilung von Ausreisserinstituten im Einzelfall ergebe, dass das Zinsrisikomanagement unzureichend oder das Zinsrisiko im Verhältnis zu den Eigenmitteln, den Erträgen oder der Risikotragfähigkeit unter Berücksichtigung aller Risiken unangemessen sei.

6.3.4 Die Mindesteigenmittel und der Eigenmittelpuffer nach Art. 42 und 43 ERV dienen dazu, die internationalen Mindeststandards zu erfüllen (Kommentar Totalrevision ERV, S. 38). Die Mindesteigenmittel stellen die absolut minimale Kapitalausstattung in Form dreier dauernd einzuhalten-der Mindestkapitalquoten in Bezug auf die nach Risiko gewichteten Aktiven bzw. Positionen dar (CET1-Quote, Tier-1-Quote und die Gesamtkapitalquote). Der Eigenmittelpuffer dient dazu, in Krisenzeiten Verluste abfedern zu können. Die Höhe des Eigenmittelpuffers errechnet sich in Bezug auf das Total der risikogewichteten Positionen (Kommentar Totalrevision ERV, S. 39).

Die Mindesteigenmittel und der Eigenmittelpuffer dienen der minimalen Kapitalausstattung. Diese minimalen Eigenmittelanforderungen müssen alle Banken erfüllen, also auch diejenigen, die keine erhöhten Zinsrisiken aufweisen. Darin liegt der wesentliche Unterschied zwischen Art. 42 und 43 ERV auf der einen Seite und Art. 45 ERV auf der anderen Seite. Die Anwendung von Art. 45 ERV setzt im Gegensatz zu Art. 42 und 43 ERV das Vorliegen "besonderer Umstände im Einzelfall" voraus.

In casu liegen die "besonderen Umstände im Einzelfall" in den von der Beschwerdeführerin eingegangenen Zinsrisiken im Sinne von Art. 45 Bst. b ERV, die über dem üblichen Mass liegen. Sie sind deutlich höher als bei anderen Banken und führen gemäss FINMA-RS 2019/2 und den Prinzipien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht dazu, dass die Beschwerdeführerin als Ausreisser-Bank zu taxieren ist. Der Schluss ist naheliegend, dass eine im Vergleich zu anderen Banken deutlich erhöhte Zinsrisikoexposition eine über die minimale Kapitalausstattung hinausgehende Eigenmittelunterlegung erfordert, um die Angemessenheit der Eigenmittelausstattung aufrechtzuerhalten. Weil die Beschwerdeführerin im Vergleich zu anderen Banken trotz zusätzlich eingegangener Zinsrisiken keine zusätzlichen Eigenmittel hält, ist die Folgerung der Vorinstanz, die Mindesteigenmittel nach Art. 42 ERV und der Eigenmittelpuffer nach Art. 43 ERV würden im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken keine ausreichende Sicherheit gewährleisten, insgesamt nicht zu beanstanden. Daran ändert die zutreffende Feststellung der Beschwerdeführerin, dass der Eigenmittelpuffer auch Zinsrisiken abdecke, nichts, denn die zusätzlichen Eigenmittel dienen der Absicherung der zusätzlichen bzw. erhöhten Zinsrisiken der Beschwerdeführerin, welche andere Banken nicht aufweisen und über der Ausreisser-Schwelle von 15 % gemäss FINMA-RS 2019/2 Rz. 3 liegen. Ebenso

ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass eine jederzeit aufhebbare Reservierung von Fr. 300 Mio. für die Abdeckung von Tail-Risiken nicht als "ausreichende Sicherheit" gelten kann.

Zusammenfassend ist die Anwendung von Ziff. III des Anhangs 1 des FINMA-RS 2019/2 durch die Vorinstanz nicht zu beanstanden.

6.4

6.4.1 Die Beschwerdeführerin wendet ferner ein, dass die Eigenmittelzuschläge gemäss der zweiten Verfügung gegenüber der ersten, vom Bundesgericht aufgehobenen Verfügung, deutlich verschärft worden seien, obwohl sich die möglichen Zinsrisiken der Beschwerdeführerin nicht massgeblich geändert hätten. Ein direkter Vergleich der Anforderungen gemäss erster Verfügung mit derjenigen in der zweiten Verfügung sei aufgrund der völlig unterschiedlichen Methodik schwierig, aber die Erhöhung des Eigenmittelzuschlags bewege sich im Vergleich zur ersten Verfügung in einer Spanne von [...] %. Die angefochtene Verfügung begründe diese substantielle Verschärfung in keiner Weise.

6.4.2 Die FINMA stellt sich auf den Standpunkt, dass im Vergleich zur Verfügung vom 22. Juli 2016 andere Berechnungseckwerte bestehen würden, an welche sie sich zu halten habe. So erfolge die Anpassung der Obergrenze der Eigenkapitalsensitivität im Vergleich zur Verfügung vom 22. Juli 2016 (37,5 % statt 25 %) aufgrund der neuen Ausreisserschwelle gemäss FINMA-RS 2019/2, welche neu 15 % statt 10 % betrage. Gemäss den Bestimmungen in Anhang 1 des RS 2019/2 habe die FINMA einen Eigenmittelzuschlag ab dieser Ausreisserschwelle von 15 % zu erheben und der Eigenmittelzuschlag werde praxismässig anhand einer pauschal unterstellten Zinsbindung kalibriert, welche in casu zwei Jahre betrage. Grundsätzlich solle mit einem Zuschlag also die absolute Eigenkapitalsensitivität (d.h. die absolute Veränderung des Barwertes), die den Wert von 15 % des anrechenbaren Kernkapitals übersteige, abgedeckt werden. Der Zuschlag werde anhand von Intervallen von 5 % erhoben. Basierend auf dem anrechenbaren Going-concern-Kernkapital per Dezember 2020 (Fr. 5'972 Mio.) würden sich die Zuschläge auf die Beträge gemäss Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung belaufen (vgl. E. B).

Die Festlegung der Zuschläge unter Beizug des Mittelpunkts eines Zuschlagsintervalls erfolge zugunsten der Beschwerdeführerin. Ein konservativerer Ansatz wäre gemäss Vorinstanz gewesen, den Zuschlag auf die

Obergrenze eines Intervalls festzulegen, was einen höheren Zuschlag zur Folge gehabt hätte. Die Beschwerdeführerin weise in zwei Szenarien eine Eigenkapitalsensitivität von über 15 % auf. Das Szenario mit einem parallelen Schock nach oben ergebe einen Wert von [z] % und es würde ein Zuschlag von Fr. [...] Mio. resultieren. Das Szenario mit einem Steepener-Schock könnte je nach Verteilungsannahme eine Eigenkapitalsensitivität von bis zu [...] % ergeben und würde daher in einem Zuschlag von bis zu Fr. [...] Mio. resultieren. In Fortführung ihrer bisherigen Praxis wende die FINMA für die Festlegung des Zuschlags weiterhin das Szenario mit einem parallelen Schock nach oben (in casu also den Wert [z] %) an.

Die Zuschläge seien abhängig vom anrechenbaren Kernkapital. Dieses würde sich über die Zeit ändern und somit würden sich auch die nötigen Zuschläge mit der Zeit ändern. Die Bank sei auf eine gewisse Planungssicherheit angewiesen, weshalb die Zuschläge einmal pro Jahr anzupassen seien. Basis für die Anpassung sei das anrechenbare Kernkapital per 31. Dezember des jeweiligen Jahres. Die neu bestimmten Zuschläge kämen jeweils auch auf diesen Abschluss hin zum ersten Mal zur Anwendung. Per 31. Dezember 2020 habe die Eigenmittelüberdeckung im Verhältnis zu den Mindesteigenmitteln und zum Eigenmittelpuffer der Beschwerdeführerin Fr. [...] Mio. (Risikogewichtete Anforderungen) bzw. Fr. [...] Mio. (Nicht-risikogewichtete Anforderungen) betragen. Mit diesem Eigenmittelüberschuss sei die Bank in der Lage, den Eigenmittelzuschlag ohne Weiteres abzudecken.

6.4.3 Nachdem das Bundesgericht die Verfügung 22. Juli 20016 aufgehoben hat, ist die Vorinstanz nicht an die damals angeordneten Eigenmittelzuschläge gebunden bzw. muss ein Abweichen nicht begründen. Es genügt, dass die Vorinstanz, wie vorliegend, darlegt, wie die in der angefochtenen Verfügung konkret angeordneten Eigenmittelzuschläge zustande gekommen sind. Ihre differenzierte, auf das FINMA-RS 2019/2 gestützte Berechnung, wonach der Eigenmittelzuschlag die absolute Eigenkapitalsensitivität, die den Wert von 15 % des anrechenbaren Kernkapitals übersteigt, abzudecken hat, ist nachvollziehbar und berücksichtigt die Risikoexposition der Beschwerdeführerin. Im Übrigen liegt der in der angefochtenen Verfügung auf Fr. [...] Mio. festgelegte Eigenmittelzuschlag in der Bandbreite der am 22. Juni 2016 verfügten Zuschlags-Schwellenwerte von Fr. 270 Mio. (für Sensitivitäten von über 10 %) und von Fr. 540 Mio. (für Sensitivitäten von über 15 %), zumal auch die Beschwerdeführerin eingesteht, dass die Berechnungsmethodik im Vergleich zur ersten Verfügung

vom 22. Juli 20016 geändert habe und ein direkter Vergleich aufgrund der unterschiedlichen Methodik ohnehin schwierig sei.

Zusammenfassend kann die Beschwerdeführerin aus dem Umstand, dass die Eigenmittelzuschläge gemäss der zweiten Verfügung gegenüber der ersten, vom Bundesgericht aufgehobenen Verfügung, abweichen und in der absoluten Höhe zumindest teilweise verschärft worden sind, nichts zu ihren Gunsten ableiten.

7.

7.1 Die Beschwerdeführerin begründet die Aufhebung der angefochtenen Verfügung mit dem Argument, dass die FINMA ohne Rechtsgrundlage für die Berechnung der Zinsrisiken auf eine aufsichtsrechtlich vorgegebene Duration für Sicht- und Spargelder abgestellt habe. Weder aus dem Wortlaut von Art. 45 ERV noch einer anderen Bestimmung des schweizerischen Rechts würden sich irgendwelche Hinweise darauf ergeben, dass die FINMA zur Bemessung der "eingegangenen Risiken" eine aufsichtsrechtlich festgelegte Zinsbindung vorgeben dürfe. Eine Befugnis der FINMA, die "eingegangenen Risiken" i.S.v. Art. 45 Bst. b ERV aufgrund von willkürlich vorgegebenen Zinsbindungen zu bemessen, verstosse gegen das Legalitätsprinzip, weil die Annahmen bzw. Vorgaben zur Zinsbindung die bei weitem wichtigsten Inputfaktoren für die Berechnung von Zinsrisiken seien.

7.2 Nach Ansicht der Vorinstanz verkenne die Beschwerdeführerin, dass die FINMA keine Vorgabe für die Zinsbindungsdauer für Sicht- und Spargelder von zwei Jahren verfügt habe. Eigentlicher Gegenstand der Anordnung in Ziff. 1 bis 6 des Verfügungsdispositivs der angefochtenen Verfügung sei die Vorgabe an die Beschwerdeführerin, unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche Eigenmittel zu halten, wobei hierfür mit Art. 45 i.V.m. Art 131b ERV eine genügende Rechtsgrundlage vorliege. Die aufsichtsrechtlich vorgegebene Zinsbindungsdauer von zwei Jahren diene lediglich als aufsichtsrechtliche Parameter-Annahme zur objektivierten Beurteilung des Zinsrisikos bzw. zur Herleitung des Eigenmittelzuschlags. Im Übrigen stütze sich die Vorinstanz gemäss der angefochtenen Verfügung und der Vernehmlassung zur Identifikation von Ausreisserinstituten auf einen multikriteriellen Ansatz und verwende sowohl die Annahmen der meldenden Banken als auch marktübliche sowie pauschal unterstellte Zinsbindungen. Damit sei sie im Rahmen einer objektiven Aussenbetrachtung in der Lage, eine Bank mit anderen Instituten in Bezug auf ihre Zinsrisiken hin vergleichen zu können.

7.3 Aus dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) folgt, dass die Staatstätigkeit, mithin auch die Aufsichtstätigkeit (vgl. Urteil des BVGer A-6603/2010 vom 21. April 2011 E. 2.3), nur aufgrund und nach Massgabe von generell-abstrakten Rechtsnormen ausgeübt werden darf, die genügend bestimmt und vorhersehbar sind. Grundanliegen des Bestimmtheitsgebots sind die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 342 ff.). Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (vgl. BGE 139 II 243 E. 10; 138 I 6 E. 5.3).

7.4 Die Beschwerdeführerin führt mehrfach aus, dass die Zinsbindungsdauer der bei weitem wichtigste Inputfaktor für die Berechnung von Zinsrisiken ist. Die Zinsrisiken wiederum sind beim Geschäftsmodell der Beschwerdeführerin (vgl. E. 2.1) unbestrittenermassen für die Höhe der eingegangenen Risiken im Sinne von Art. 45 Bst. b ERV (vgl. E. 2.2 f.) welcher Art. 4 Abs. 3 BankG konkretisiert (vgl. vorne E. 4.2), massgeblich. Dass die vorinstanzliche Beurteilung der von der Beschwerdeführerin "eingegangenen Risiken" im Sinne von Art. 45 Bst. b ERV im Wesentlichen von der "unterstellten" Zinsbindungsdauer abhängt, ist nach dem Gesagten aufgrund des beschwerdeführerischen Geschäftsmodells voraussehbar. Ebenso ist vorhersehbar, dass die Vorinstanz im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit Berechnungsmethoden anwenden muss, die eine Bestimmung und Messung der "eingegangenen Risiken" der Banken erlauben. Die Heranziehung einer aufsichtsrechtlich vorgegebenen Zinsbindungsdauer für Sicht- und Spargelder dient insoweit als aufsichtsrechtliche Parameter-Annahme zur objektivierten Beurteilung der eingegangenen Zinsrisiken gemäss Art. 45 Bst. b ERV. Es handelt sich mit anderen Worten um ein vorinstanzliches Arbeitsinstrument unter vielen zur Berechnung der Zinsrisiken. Es bestehen innerhalb des multikriteriellen Ansatzes der Vorinstanz auch weitere Parameter-Berechnungen, die in Art. 45 Bst. b ERV ebenfalls nicht normiert sind. Diese Nicht-Normierung der einzelnen Arbeitsinstrumente der FINMA, unter anderem der verfahrensgegenständlichen Unterstellung einer aufsichtsrechtlich vorgegebenen Zinsbindungsdauer, ist unter anderem der technischen und komplexen Regulierung der Eigenmittelunterlegung geschuldet. Die Technizität und Komplexität des Regulierungsbereichs der Eigenmittelunterlegung erfordert nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts Raum für die Entwicklung bzw. Anpassung der

vorinstanzlichen Parameter-Berechnungen und die Einbettung der Thematik in einem internationalen Regulierungsumfeld, das sich relativ schnell wandelt und stehen einem allzu hohen Detaillierungsgrad der entsprechenden Rechtsnormen eher im Weg. Ebenso ermöglicht die offene Normierung von Art. 45 Bst. b ERV, dem Einzelfall gerecht zu werden.

Ausserdem sind Banken Adressaten von Art. 45 Bst. b ERV, die in einem institutionalisierten und ständigen Dialog mit der Vorinstanz stehen. Die Zinsrisiken bzw. eine aufsichtsrechtlich vorgegebene Zinsbindungsdauer waren bereits im Unterstellungsprozess ein wichtiges Thema (vgl. auch Urteil des BVGer B-5595/2016 vom 14. März 2018 E. 2.4). In der den Unterstellungsprozess abschliessenden Verfügung betreffend Erteilung einer Bewilligung als Bank und Effektenhändler vom 6. Dezember 2012 wird Folgendes ausgeführt:

"Grundlegend für das Geschäftsmodell der Gesuchstellerin sind die aus der Fristentransformation erwirtschafteten Zinserträge. In der Vergangenheit ging die Gesuchstellerin Zinsänderungsrisiken in einem Ausmass ein, das die FINMA bei einem von ihr überwachten Institut nicht akzeptieren kann. Die FINMA erteilt der Gesuchstellerin die Bewilligung unter der Bedingung, dass eine Obergrenze für die Eigenmittelsensitivität (Barwerteffekt) von 25 % bei einer vorgegebenen Duration von zwei Jahren der variablen Kundenprodukte der PF AG bei einer Parallelverschiebung der Zinskurve von +/- 100 Basispunkten nicht überschritten wird. Die FINMA analysiert in ihrer Aufsichtspraxis entlang verschiedener Kriterien die aktuellen Zinsrisikoexpositionen der Banken. Erachtet sie die eingegangenen Zinsrisiken als zu hoch, erhebt sie als eine der möglichen Massnahmen zur Risikobegrenzung einen Eigenmittelzuschlag. Gemäss ihrer Praxis prüft die FINMA ab einer Eigenkapitalsensitivität von 10 % institutsspezifisch die Erhebung eines Zuschlags. Die Höhe des Zuschlags bestimmt sich durch die Höhe der absoluten und der relativen Sensitivität."

Unter Berücksichtigung der genannten Umstände, insbesondere aufgrund der offensichtlichen Abhängigkeit der "eingegangenen Risiken" von der "angewandten" Zinsbindungsdauer, der Besonderheiten des Regulierungsfeldes der Eigenmittelunterlegung und der Kenntnisse der Normadressaten, ist die explizite Normierung des vorinstanzlichen Instruments der Unterstellung einer aufsichtsrechtlich herangezogenen Zinsbindungsdauer entgegen der beschwerdeführerischen Sichtweise nicht notwendig, um Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu gewährleisten. Zudem muss der Vorinstanz bei der Wahl der aufsichtsrechtlichen Parameter-Annahmen zur objektivierten Beurteilung der eingegangenen Risiken gemäss Art. 45 Bst. b ERV ein gewisser Spielraum verbleiben, um internationale Entwick-

lung nachvollziehen und institutsspezifisch agieren zu können. Eine Normierung der Arbeitsinstrumente könnten dem genannten Ziel entgegenstehen. Wichtig erscheint insgesamt, dass in Art. 45 Bst. b ERV die wesentliche Wertung (ausreichende Eigenmittel im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken) und der Mechanismus (Verschärfung der Eigenmittelanforderungen) als generell-abstrakte Norm festgehalten sind.

Nach dem Gesagten stellt Art. 45 ERV eine rechtssatzmässige Grundlage dar, die es der FINMA ermöglicht, gegenüber der Beschwerdeführerin zusätzliche Eigenmittel festzulegen, wofür als Hilfsmittel für die Berechnung der Eigenkapitalsensitivität das Heranziehen einer durch die Vorinstanz unterstellten Zinsbindungsdauer nicht ausgeschlossen ist. Art. 45 Bst. b ERV seinerseits beruht auf einem Gesetz im formellen Sinn (Art. 4 Abs. 3 BankG) und konkretisiert dieses. Das Legalitätsprinzip ist gewahrt.

8.

8.1 Die Beschwerdeführerin begründet die Verletzung von Art. 45 Bst. b ERV auch noch mit dem Argument, dass es systemfremd sei, im Rahmen der Säule 2 der Basler Eigenkapitalvereinbarung Zinsrisiken aufgrund von vorinstanzlich festgelegten Standardrisikomassen zu messen. Säule 2 erfasse Risiken, die sich – wie Zinsrisiken im Bankenbuch – einer Standardisierung entziehen würden. Der Basler Ausschuss habe daher immer daran festhalten wollen, dass Zinsrisiken im Bankenbuch ausschliesslich durch Säule 2 erfasst würden. Der Standardansatz sehe im Rahmen der Säule 2 immerhin einen sog. "standardisierten Ansatz" vor, den die nationalen Aufsichtsbehörden vorschreiben oder Banken freiwillig anwenden könnten. Der standardisierte Ansatz umfasse auch Vorgaben für nicht-verfallende Einlagen und bestimme dafür nur, aber immerhin, Obergrenzen für die Zinsbindung. Die Obergrenze für die Zinsbindung belaufe sich dabei auf vier Jahre für Geschäftskonti (wholesale), 4,5 Jahre für Privatkonti, die nicht Transaktionszwecken dienten (retail/non-transactional), sowie fünf Jahre für Transaktionskonti von Retailkunden (retail/transactional). An keiner Stelle ergebe sich aus dem Basler IRRBB-Standard einen Hinweis auf eine Befugnis der Aufsichtsbehörde zur Festlegung einer Zinsbindung nach freiem Ermessen.

Im Rahmen der Umsetzung des Basler IRRBB-Standards in der Schweiz habe die FINMA in einem (nicht-öffentlichen) Vorentwurf vom Frühjahr 2017 zunächst vorgeschlagen, den Standardansatz in der Schweiz flä-

chendeckend einzuführen. Die Vorinstanz habe sich unter anderem deshalb dagegen entschieden, um der von den Banken geäußerten Befürchtung entgegenzuwirken, dass "die FINMA durch die Pflicht zur Anwendung dieses Rahmenwerks die Preis- und Konditionengestaltung der Banken stark beeinflussen könnte".

Dass der Standardansatz für Kerneinlagen Obergrenzen von vier bis fünf Jahren vorsehe, erkläre sich gemäss der Beschwerdeführerin auch durch eine US-amerikanische Studie, die den Zeitraum von 1997 bis 2017 abdecke und eine durchschnittliche Duration von 4,2 Jahren ausweise (vgl. Beschwerdeschrift Rz. 71 m.H.). Auch die Europäische Bankenaufsicht habe im Rahmen eines Stresstests 2017 bei europäischen Banken eine durchschnittliche Zinsbindung für Kerneinlagen von 4,1 Jahren erhoben (Beschwerdeschrift Rz. 71 m.H.).

8.2 Die Vorinstanz führt aus, dass sie mit der angefochtenen Verfügung keine Mindestkapitalanforderungen (wie unter Säule 1 üblich) aufstelle und durchsetze, sondern vielmehr entlang der internationalen "best practice" einen Ausreisseransatz unter der Säule 2 des Basler Ansatzes verfolge, bei welchem Institute mit möglicherweise unangemessen hohen Zinsrisiken im Bankenbuch oder unzureichendem Zinsrisikomanagement identifiziert und beurteilt würden und hiernach allenfalls Massnahmen ergriffen würden, worunter auch zusätzliche Eigenmittel gemäss Art. 45 ERV zählten. Dabei handele es sich gerade nicht um einen generellen Standardansatz. Im Gegenteil würden dadurch die Zinsrisiken der Institute gerade nicht mit einheitlichen Anforderungen reguliert, sondern die FINMA greife dort ein, wo sie bei einzelnen Instituten erhöhte Risiken identifiziert und beurteilt habe.

Die im sog. "standardisierten Ansatz" enthaltenen Vorgaben für Obergrenzen für die Zinsbindungsdauer von "core deposits" müssten jeglichen Marktgegebenheiten und allen Finanzplätzen gerecht werden und seien entsprechend weit gefasst. Zudem dürften die Zinsbindungsdauern des standardisierten Ansatzes nicht mit den Gesamtdurationswerten aller nicht verfallenden Kundeneinlagen verwechselt werden. Im Rahmen des IRRBB-Standardansatzes würden quantitative Rahmenbedingungen zur Zinsrisikomessung von Einlagen ohne feste Laufzeit ("non-maturity deposits", NMDs) gesetzt. Zunächst sollen die NMDs in einen "stabilen" und einen "nicht stabilen" Anteil unterteilt werden. Die stabilen NMDs sollen weiter in "core deposits" (unwahrscheinliche Reaktion auf Zinsanpassungen, auch unter starken Marktzinsänderungen) und "non-core deposits"

aufgeteilt werden. Dabei dürften die "core deposits" höchstens einen vorgegebenen Anteil der stabilen NMDs ausmachen, und zudem würde eine Obergrenze für deren mittlere Zinsbindungsdauer vorgegeben, auf welche sich die Beschwerdeführerin beziehe (fünf Jahre für "retail / transactional" Positionen, 4,5 Jahre für "retail / non-transactional" bzw. vier Jahre für "wholesale" Positionen). Ebenso sei auch die im standardisierten Rahmenwerk verwendete Granularität ("retail/transactional", "retail/non-transactional" und "wholesale") nicht vergleichbar mit den Replikaten der Beschwerdeführerin.

Die von der Beschwerdeführerin zitierte durchschnittliche Zinsbindung von Kerneinlagen (von 4,1 Jahren) aus einem Stresstest der Europäischen Bankenaufsicht sei mit den Werten der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht vergleichbar. Die zitierte durchschnittliche Zinsbindung von 4,1 Jahren würde sich nämlich nur auf denjenigen Teil der nicht verfallenden Einlagen beziehen, bei welchem Preisänderungen auch im Falle signifikanter Veränderungen des Zinsumfelds unwahrscheinlich seien. Die von der Beschwerdeführerin erwähnten 4,2 Jahre aus einer US-amerikanischen Studie (mit einem wiederum anderen Modellansatz) würde sich sodann auf die Aktivseite der Bankbilanz beziehen. Die durchschnittliche Duration der Passiven werde in der besagten Studie mit 0,4 Jahren angegeben, womit die Argumentation der Beschwerdeführerin gerade nicht gestützt werde.

8.3 Die bereits erwähnten SRP31-Standards des konsolidierten Basler Rahmenwerks halten zu Zinsrisiken im Bankenbuch einleitend fest:

"This chapter describes requirements on assessing interest rate risk in the banking book, ie the current or prospective risk to a bank's capital and to its earnings, arising from the impact of adverse movements in interest rates on its banking book. Due to the heterogeneous nature of this risk, it is captured in Pillar 2."

Weiter wird im konsolidierten Basler Rahmenwerk im Kapitel "Interest rate risk in the banking book" unter den Prinzipien 10 ff. Folgendes ausgeführt (vgl. auch vorstehend E. 4.1):

"Excessive IRRBB can pose a significant threat to a bank's current capital base and/or future earnings if not managed appropriately (SRP31.1)."

"Supervisors should ensure that the collection of information is comparable and consistent across the banks that they supervise. Supervisors should have discretionary powers to collect additional information to assess banks' IRRBB in line with Principle 11, including the sensitivity of their IMS calculations to

changes in key assumptions. For example, supervisors may collect information on: (1) the modelling of NMDs for IMS purposes and the sensitivity of a bank's economic value and earnings to changes in NMD assumptions [...] (SRP31.72)."

"Supervisors should review regularly the outputs from the bank's IMS, including the bank's IRRBB exposures (both economic value and earnings-based measures) based on the internal calculations using at least the prescribed interest rate shock scenarios specified in SRP31.90 to SRP31.93, as well as any additional interest rate shock and stress scenarios they determine should be assessed. Supervisors may also form their evaluation of a bank's IMS by applying supervisory estimates which they have developed. Supervisors should also review the information disclosed by banks under Principle 8 (SRP31.76)."

"Supervisors should assess the adequacy of a bank's capital relative to its IRRBB exposures (against expectations set out in Principle 9) to determine whether the bank requires more detailed examination and should potentially be subject to additional capital requirements and/or other mitigation actions. This assessment need not be limited to the outlier/materiality test set out in Principle 12 (SRP31.78)."

"The supervisory evaluation should be undertaken both on a standalone basis and by making comparisons with peer banks – in particular, supervisors should compare the key behavioural and strategic assumptions being made by banks within their jurisdictions, to determine whether they can be justified with regard to the economic environment and business model. Supervisors should ensure that the information they review is comparable and consistent across the banks that they supervise (SRP31.79)."

Die Aufsichtsbehörde kann die Anwendung des von der Beschwerdeführerin erwähnten Standardansatzes verlangen:

"Supervisors could mandate their banks to follow the framework set out in this section ["The standardised framework"], or a bank could choose to adopt it (SRP31.94)."

In den SRP31.106 ff. wird der Standardansatz weiter erläutert, im Wesentlichen so, wie er von der Vorinstanz dargestellt wird.

Die zitierten Bestimmungen zeigen auf, dass die Vorinstanz im Zusammenhang mit Zinsrisiken im Bankenbuch einen grossen Spielraum hat, um institutsspezifisch handeln zu können ("Supervisors should have discretionary powers to collect additional information to assess banks' IRRBB", "Supervisors should review regularly the outputs from the bank's IMS [...] using [...] any additional interest rate shock and stress scenarios they determine should be assessed. Supervisors may also form their evaluation of a bank's IMS by applying supervisory estimates which they have developed", "This

assessment need not be limited to the outlier/materiality test set out in Principle 12", "The supervisory evaluation should be undertaken both on a standalone basis and by making comparisons with peer banks"). Die Vorinstanz hat in casu sodann gerade keinen Standardansatz gewählt, sondern hat gegenüber der Beschwerdeführerin individuelle Anforderungen aufgestellt. Die Anwendung von durch die Vorinstanz festgelegter und vom Standardansatz abweichender kürzerer Durationsannahmen ist im Rahmen der Säule 2 nach dem Gesagten nicht systemfremd, sondern erlaubt als eines von mehreren Arbeitsinstrumenten die Identifizierung von Ausreisserinstituten innerhalb einer Vergleichsgruppe. Die Anwendung von durch die Vorinstanz festgelegter Durationsannahmen hat im Übrigen nicht einen Eingriff in die Preis- und Konditionengestaltung der Banken zum Ziel, sondern stellt im Rahmen der "individuellen Lösung" sicher, dass die Zinsrisiken auch bei unvorhergesehen und möglicherweise drastischen Änderungen durch ausreichend Eigenmittel abgedeckt werden. Insoweit stärkt das Vorgehen der Vorinstanz im Rahmen der Säule 2 nicht nur die Verlusttragfähigkeit der Beschwerdeführerin, sondern auch systemische Risiken innerhalb des schweizerischen Bankensystems werden reduziert (vgl. E. 4.1).

Ausserdem sind die im Standardansatz enthaltenen Obergrenze von vier bis fünf Jahren gemäss nicht widersprochener Darstellung der Vorinstanz ohnehin absichtlich weit gefasst, um jeglichen Marktgegebenheiten und allen Finanzplätzen gerecht zu werden. Insgesamt kann daher auch aus einer Obergrenze von vier bis fünf Jahren nicht geschlossen werden, die Unterstellung einer kürzeren Zinsbindungsdauer durch die Vorinstanz sei im Rahmen der Basler Eigenkapitalvereinbarung bzw. mit Blick auf die Umsetzung in Art. 45 ERV systemfremd, zumal die Anwendung des Standardansatzes in der Schweiz nicht flächendeckend ist. Auch die von der Beschwerdeführerin erwähnten Zinsbindungsdauern von 4,1 Jahren gemäss einem Stresstest der Europäischen Bankenaufsicht bzw. von 4,2 Jahren gemäss einer US-amerikanischen Studie sind in Bezug auf die Eigenmittelunterlegung im Rahmen der Säule 2 nicht massgebend und schliessen jedenfalls eine andere, von der Vorinstanz herangezogene Zinsbindungsdauer, welche kürzer ist, nicht aus. Die Vorinstanz weist in der Vernehmlassung vom 9. November 2021 darauf hin, dass die Annahmen, welche zu den Zinsbindungsdauern von 4,1 und 4,2 Jahren der genannten Studien geführt haben, stark von den beschwerdeführerischen Replikationsmodellen abweichen und auch insofern ohne Relevanz sind. Die Beschwerdeführerin hat sich im weiteren Verlauf des Verfahrens hierzu nicht einlässlich geäußert.

Nach dem Gesagten ist die Heranziehung einer von der Vorinstanz eruierten Zinsbindungsdauer im Rahmen der Säule 2 der Basler Eigenkapitalvereinbarung sachgerecht.

9.

Insgesamt erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

10.

Zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen beantragt die Beschwerdeführerin, insbesondere in Bezug auf eine allfällige Publikation des Urteils sei sicherzustellen, dass Angaben über die Zinsbindung, welche die Beschwerdeführerin ihren internen Messungen zugrunde legt, nicht öffentlich gemacht würden.

Die Vorinstanz liess sich in diesem Punkt nicht vernehmen.

Das Bundesverwaltungsgericht informiert die Öffentlichkeit über seine Rechtsprechung (Art. 29 Abs. 1 VGG). Die behördenseitige Veröffentlichung von Entscheiden erschliesst dem Rechtssuchenden Information und Dokumentation der Rechtspraxis und ermöglicht unter anderem auch eine Kontrolle der Rechtsanwendung durch die Öffentlichkeit (vgl. PAUL TSCHÜMPERLIN, Die Publikation gerichtlicher Entscheide, Kommentar zum Publikationsgesetz, Editions Weblaw 2011, S. 69 ff., N 2 f. und 17).

Die Veröffentlichung der Entscheide hat grundsätzlich in anonymisierter Form zu erfolgen (Art. 29 Abs. 2 VGG). Der Anspruch auf Schutz von Geschäftsgeheimnissen steht dem Grundsatz des öffentlichen Informationsinteresses an publizierten Entscheiden entgegen. Geschäftsgeheimnisse, auf die sich ein Entscheid stützt, sind darum wenigstens in umschriebener Form, also mit Hilfe von Umschreibungen, Zusammenfassungen, Abdeckung der geheimen Passagen oder ungefähren Angaben (Bandbreiten) anzudeuten, um den Entscheid wenn möglich dennoch verständlich zu machen (vgl. Urteil des BVGer B-3588/2012 vom 15. Oktober 2014 E. 6.4 m.w.H.).

Das Bundesverwaltungsgericht sieht auch in seinen eigenen Richtlinien die "Anonymisierung von Geschäftsgeheimnissen" vor. Es wird demnach bei einer allfälligen Publikation die konkreten Angaben über die Zinsbindung, welche die Beschwerdeführerin ihren internen Messungen zugrunde legt, nicht offenbaren.

11.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der unterliegenden Beschwerdeführerin die Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Spruchgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 63 Abs. 4bis VwVG und Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Für Streitigkeiten mit Vermögensinteresse legt Art. 4 VGKE den Gebührenrahmen aufgrund des Streitwertes fest. Im vorliegenden Fall wird die Spruchgebühr aufgrund des mit Sicherheit hohen, wenn auch schwierig bezifferbaren Streitwertes und unter Berücksichtigung der Komplexität der Streitsache auf Fr. 50'000.– festgelegt und der in gleicher Höhe geleistete Kostenvorschuss wird zu deren Bezahlung verwendet.

Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteienschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE) und ebenso wenig der Vorinstanz (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 50'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Francesco Brentani

Diego Haunreiter

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 6. April 2023

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)