

foreign banks . in switzerland.

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Dr. Reto Schiltknecht
Einsteinstrasse 2
CH-3003 Bern
solvency@finma.ch

Zürich, 8. März 2011

Entwurf FINMA Rundschreiben „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung“

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. Januar 2011 haben Sie den obgenannten Entwurf in die Vernehmlassung gegeben. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, den Vorschlag zu kommentieren. Wir gliedern unsere Kommentare in zwei Teile: In einem ersten Teil geben wir unserem Erstaunen Ausdruck über den von der FINMA vorgelegten Fahrplan. Im zweiten Teil nehmen wir noch zu einigen inhaltlichen Punkten Stellung.

Zeitpunkt und Dringlichkeit

Wir sind, erstens, überrascht vom Zeitpunkt, die bisherige Position der EBK und der FINMA, den Pilar II-Vorgaben der Basel II-Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht aufzugeben. Dabei ist unsere Position nicht so sehr durch den Kurswechsel als solcher bedingt, sondern durch den Zeitpunkt. Nutzen und Notwendigkeit der Praxisänderung kurz vor den Anpassungen des Bankengesetzes an Basel III und vor der Einführung des anti-zyklischen Puffers im Rahmen der makro-prudentiellen Regulierung durch die Schweiz. Nationalbank erschliessen sich uns nicht.

Zweitens sind wir überrascht vom zeitlichen Druck, den die FINMA die Banken auferlegt. Keine der Banken in Kategorie 2-5 hatte in der Finanzkrise irgendwelche Solvenzprobleme, und die FINMA selbst fügt an, dass die wenigsten Banken zusätzlich Eigenmittel einbringen müssen. Es gibt somit keine sachliche Notwendigkeit, die Vorgaben noch vor der Diskussion um Basel III in Kraft zu setzen.

Wir befürchten, die Dringlichkeit könne als Ausdruck des Zweifels der FINMA ausgelegt werden, die Banken in der Schweiz seien ausreichend kapitalisiert. Eine öffentliche Diskussion um eine mögliche „hidden agenda“ der FINMA wäre sicher nicht im Interesse des Finanzplatzes.

Wenn die Regelung als Anpassung an Basel II verstanden wird, stellt sich, drittens, die Frage, ob ein FINMA-Rundschreiben über eine ausreichende rechtliche Basis verfügt. Die Kapitalvorgaben von Basel II sowie die kürzliche Revision der Eigenmittel wurden in einer bundesrätlichen Verordnung festgelegt. Wir bezweifeln, dass die zur Diskussion gestellte, weitgehende Änderung der aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen durch eine FINMA-Empfehlung vorgenommen werden kann.

Angesichts dieser grundsätzlichen Zweifel schlagen wir vor:

Die FINMA führt die Arbeiten am Rundschreiben im Sinne eines definitiven Entwurfs zu Ende. Sie setzt aber das definitive Rundschreiben erst mit den Basel III-Vorgaben in Kraft. Dann könnten die quantitativen Faktoren nochmals auf ihre Gesamtwirkung untersucht, rekali­briert und entsprechend überarbeitet werden. Das Rundschreiben würde zudem eine solide und rechtliche Grundlage erhalten.

Die Vorschläge

Zu den einzelnen Punkten möchten wir noch folgende Bemerkungen anfügen, welche für die Schweizer Banken mit ausländischem Hauptaktionär von grösster Wichtigkeit sind:

Kategorien

Über die Kriterien und die entsprechenden Schwellenwerte zu diskutieren ist müssig. Sie erschliessen sich nicht zwingend; allerdings drängt sich auch keine andere Systematik auf. Wir könnten uns mit einem Indikator für die Komplexität (unter Einbezug der Aussenverflechtung) einverstanden erklären, welcher den Faktor verwaltete Vermögen ersetzt. Die Angaben aus der Tabelle Q verschiedener Institute sind ja bekanntlich nicht leicht vergleichbar, und der Bezug des Indikators zu den Reputationsrisiken ist nicht besonders eng.

Individuelle Verschärfungen

In Rz 29-32 wird die Möglichkeit von individuellen Verschärfungen angesprochen. Grundsätzlich ist dem nicht zu widersprechen. Das Rundschreiben muss aber klare Regeln vorgeben, sowohl was das quantitative Ausmass dieser individuellen Verschärfungen sein darf als auch was die Qualität der Entscheide der FINMA (RZ 31) und die Angemessenheit des Vorlaufs (RZ 32) betrifft. Rz 30 ist zu allgemein gehalten.

Individuelle Verschärfungen, welche z.B. eine Erhöhung der Kapitalquote von 50% beinhalten (wie dies offenbar heute geschieht), würden das System der Kapitalpuffer obsolet machen. Eine Kategorie 2 oder 3-Bank wäre de facto ein TBTF-Institut – warum dann Kategorien bilden? Was die Begründung der Entscheide betrifft, müssen diese zwingend und ausschliesslich auf dem Risikoprofil der Bank beruhen. Hinweise auf Peer Reviews oder Begründungen wie „unterdurchschnittliche Kapitalausstattung im Vergleich zu ähnlichen Institute“ müssen ausgeschlossen werden. Denn Peer Reviews und Benchmarking mit einem (für Aussenstehende nicht nachvollziehbaren) Durchschnitt fallen nicht unter den Sachverhalt des „Abdeckens einer individuellen Situation“.

Es scheint uns zudem ein Widerspruch zu sein, dass die FINMA unbegrenzt und sehr autonom individuelle Verschärfungen anordnen kann, gleichzeitig aber von den Banken eine vorausschauende Kapitalplanung verlangt. Eine solche ist nur möglich, wenn die Wahrscheinlichkeit und das Ausmass von Kapitalerhöhungen in die Planung einbezogen werden können.

Die Notwendigkeit einer klaren FINMA-Praxis ist bei Tochtergesellschaften ausländischer Banken ganz besonders wichtig. Diese Institute sind in die konzernweite Eigenmittelpolitik eingebunden. Die Eigenmittelvorgaben für den Konzern werden gemäss den Auflagen des Heimregulators festgelegt. Der Konzern wird diese Auflage auf die Konzerneinheiten umlegen. Individuelle Erhöhungen können zu Inkonsistenzen in der Konsolidierung führen – die Summe der nationalen Vorgaben übertrifft die vom Heimregulator geforderten Eigenmittel. Die Eigenmittelallokation und Eigenmittelpolitik in einem Konzern sind wichtige strategische Entscheidungen. Sie sollten durch die internationale Koordination der regulatorischen Vorgaben erleichtert werden,

Wir schlagen vor:

Nach Rz 30a wird eine Rz eingefügt: „Individuelle Kapitalerhöhungen dürfen den Schwellenwert der nächst höheren Kategorie nicht übersteigen.“

Rz 31 wird neu formuliert: „Die FINMA begründet ihre Entscheidungen im Falle einer zusätzlichen institutsspezifischen Eigenmittelanforderungen mit dem Risikoprofil der Bank und den eingegangenen Risiken. Erhöhungen auf Grund von Vergleichen mit anderen Instituten sind nicht zulässig. Sie sind durch den Eigenmittelpuffer der entsprechenden Kategorie abgedeckt.“

Rz 32 wird ergänzt durch: „Der Vorlauf berücksichtigt, dass Konzerneinheiten die Eigenmittelerhöhungen nicht unabhängig treffen und einführen können.“

Kapitalplanung

Die meisten Auslandsbanken mit einem Konzernbezug zu einer Einheit in der EU müssen heute schon im Rahmen ihrer Pilar II-Verpflichtungen, das sog. ICAAP- Reporting erfüllen. Wenn die FINMA schon einer Pilar II Umsetzung vorschlägt, sollte sie auch die ICAAP-Regelung einbeziehen. Für viele Auslandsbanken sichert die explizite Anerkennung von ICAAP, dass Doppelspurigkeiten verhindert würden und eine konzernintern kongruente Kapitalplanung möglich ist. Prüfer erhielten eine klare aufsichtsrechtliche Vorgabe. Mit dem Vorschlag der expliziten Anerkennung anerkennen wir, dass für die kleinen und/oder inländisch orientierten Institute auch andere Formen der Kapitalplanung möglich sein sollten. Wir laden die FINMA daher ein, ICAAP-Kapitalplanung unter Rz 33- 40 explizit anzuerkennen.

Wir schlagen vor:

Nach Rz 36 wird eine neue Randzeile eingefügt: „Das ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process) erfüllt die Bedingungen zur Kapitalplanung gemäss Rz 37-40.“

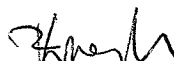
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Kommentare.

Freundliche Grüsse

VERBAND DER AUSLANDSBANKEN IN DER SCHWEIZ



Dr. Martin Maurer
Geschäftsführer



Raoul Würzler
stv. Geschäftsführer