

Im Jahr 2013 musste sich die Schweiz gleich zwei internationalen Prüfprogrammen stellen. Im Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) des BCBS, das den Schweizer Stand der Basel-III-Umsetzung überprüfte, erzielte die Schweiz die Bestnote. Die Resultate des Financial Sector Assessment Programme (FSAP) des IWF sind für das Frühjahr 2014 in Aussicht gestellt.

Im Rahmen des RCAP prüft das BCBS, ob seine Mitgliedstaaten die Mindeststandards «Basel III» umgesetzt haben. Die Prüfung der Schweizer Basel-III-Umsetzung fand im ersten Halbjahr 2013 statt. Das Prüfergebnis «compliant» ist die Bestnote und somit ein Gütesiegel für den Schweizer Finanzplatz.

Von Basel I bis Basel III

Die Solvenz von Banken anhand weniger Kapitalkennzahlen konsistent beurteilen zu können, ist insbesondere für Gläubiger von zentraler Bedeutung. Voraussetzung dafür sind einheitliche Mindeststandards. Auf internationaler Ebene wurden solche Mindeststandards vom BCBS verabschiedet. Die erste Version dieser Standards geht auf das Jahr 1988 zurück und wird als «Basel I» bezeichnet.

Der nachfolgende Standard «Basel II» wurde 2007 in Kraft gesetzt. Seither können Banken statt eines Standardansatzes auch eigene modellbasierte Ansätze nach bankeigenen Ratings und Risikoparameterschätzungen verwenden, um ihre Eigenmittelanforderungen für Kreditrisiken und operationelle Risiken zu bestimmen.¹⁷ Für Marktrisiken waren Modellansätze bereits als Erweiterung von Basel I eingeführt worden. Seit 2013 ist «Basel III» in Kraft, das insbesondere höhere Anforderungen an die anrechenbaren Eigenmittel stellt.

Gewährleistung der Vergleichbarkeit

Namentlich aufgrund der Erfahrungen aus der Finanzkrise von 2007/2008 wurde die Aussagekraft und Vergleichbarkeit publizierter Kapitalkennzahlen infrage gestellt. Inkonsistente Quantifizierungen lassen sich auf Unterschiede in den Rechnungslegungsstandards und auf Differenzen in der jeweiligen nationalen Umsetzung der Basler Mindeststandards zurückführen. Im konkreten Einzelfall können auch eine unterschiedliche Interpretation der Regeln durch die Banken oder verschiedene bankeigene Modellie-

rungsansätze für Markt- und Kreditrisiken zu uneinheitlichen Bewertungen führen. Mit RCAP will das BCBS die Widerstandskraft des globalen Bankensystems und das Vertrauen des Marktes in die von den Banken publizierten Kapitalkennzahlen stärken und für international tätige Banken Wettbewerbsgleichheit herstellen. Dabei verfolgt das BCBS drei wichtige Ziele:

- Das neuste Regelwerk «Basel III» soll möglichst bald für alle Banken eines Landes gelten.
- Die nationale Umsetzung soll konsistent mit den Basel-III-Mindeststandards sein.
- Die von den Banken berechneten Kapitalkennzahlen sollen möglichst bald auch vergleichbar sein.

Seit 2012 führt das BCBS bei allen seinen Mitgliedstaaten entsprechende Prüfprogramme durch. Im Jahr 2013 wurde die Schweizer Basel-III-Umsetzung kontrolliert. Dabei wurden die Eigenmittelverordnung (ERV) und mehrere FINMA-Rundschreiben auf ihre Konsistenz mit den Basel-III-Mindeststandards überprüft. Eine RCAP-Untersuchung der Schweizer Umsetzung der Basel-III-Liquiditätsvorschriften wird zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt.

Wenig Abweichungen vom internationalen Standard

Insgesamt zeichnete das BCBS in seiner Untersuchung ein sehr positives Bild über den Status der schweizerischen Regulierung. Von 14 geprüften Teilbereichen bezeichnete das BCBS elf als vollständig mit Basel III übereinstimmend. In drei Teilbereichen, so in gewissen Fragen zu den anrechenbaren Eigenmitteln, zur Ausgestaltung des IRB-Ansatzes sowie zur Offenlegung, stellte das BCBS einige kleinere Abweichungen der Schweizer von den Basler Standards fest und hat diese Bereiche deshalb mit der zweitbesten Note «largely compliant» bewertet. Die meisten dieser Punkte haben aber lediglich formellen Cha-

¹⁷ Internal Ratings-Based Approach (IRB-Ansatz), vgl. Glossar, S. 113.

rakter. Das insgesamt sehr gute Prüfergebnis wurde denn auch unter dem Vorbehalt vergeben, dass die Schweiz einige wenige in der ERV und in FINMA-Rundschreiben bestehende, grundsätzlich unumstrittene Abweichungen zeitnah bereinigt. Die FINMA informierte in ihrem FAQ zu Basel III im Mai 2013 über die bevorstehenden Anpassungen. Die entsprechenden Rundschreiben¹⁸ wurden danach modifiziert und traten am 1. Januar 2014 in Kraft. Die Übergangsfrist dauert bis am 30. Juni 2014. Die wenigen nicht materiellen Änderungen der ERV wurden im vierten Quartal 2013 in Anhörung gegeben.

Schweiz stellt sich auch dem IWF

Von Mai bis Dezember 2013 stellte sich die Schweiz dem Financial Sector Assessment Programme (FSAP) des IWF. Ziel des FSAP ist es, die Finanzstabilität sowie die Qualität von Regulierung und Aufsicht eines Finanzplatzes zu beurteilen. Im Vergleich zum RCAP erfolgt dieses Prüfprogramm also aus einem ganzheitlicheren, weniger stark fokussierten Blickwinkel heraus. Zudem geht es neben den regulatorischen Vorschriften stärker auf die Aufsichtspraxis ein. In der Schweiz wurde dieses umfangreiche Prüfprogramm letztmals 2007 durchgeführt. Die Veröffentlichung der FSAP-Resultate wird für Frühjahr 2014 erwartet.

Alle Finanzplätze, die nach der Definition des IWF als systemrelevant gelten, sind verpflichtet, sich regelmässig dem FSAP zu unterziehen. Die Teilnahme an diesem Prüfprogramm ist auch Voraussetzung für die Mitgliedschaft im FSB. Entsprechend geniessen das FSAP und dessen Reformempfehlungen international hohe Beachtung.

Aufsicht und Regulierung im Fokus

Im FSAP wird in erster Linie überprüft, ob und wie die internationalen Regulierungs- und Aufsichtsstandards bei Banken, Versicherern sowie im Bereich der Märkte¹⁹ eingehalten werden. Zudem wurden im

Rahmen dieses Prüfprogramms die Risiken und die Verwundbarkeit des schweizerischen Finanzplatzes untersucht und im Banken- und Versicherungsbereich Stresstests durchgeführt. Schliesslich hatte sich die Schweiz auch bereit erklärt, sich im Rahmen des FSAP als Testland einer Überprüfung der neuen FSB-Vorgaben²⁰ zur Abwicklung von Banken zu unterziehen.

In Zusammenarbeit mit dem EFD, der SNB, weiteren Behörden und mehreren Vertretern des Privatsektors war die FINMA massgeblich daran beteiligt, die für das FSAP notwendigen Informationen bereitzustellen. Grundlage bildeten umfangreiche, im Vorfeld eingereichte Selbstbeurteilungen und Antworten auf FSAP-Fragebögen. Zusammen mit Resultaten aus Stresstests war dies die Basis für zahlreiche Interviews der IWF-Delegation mit Vertretern der FINMA, anderer Schweizer Behörden und des Privatsektors.

Policy-Empfehlungen folgen 2014

Die Besuche der IWF-Delegation fanden in den Monaten September, Oktober und Dezember 2013 während insgesamt sieben Wochen statt. In den im September 2013 durchgeführten Interviews thematisierten die IWF-Vertreter vor allem die Einhaltung internationaler Aufsichts- und Regulierungsstandards. Zugleich führte die Delegation auch technische Gespräche zur Durchführung von Stresstests. Im Oktober 2013 wurde darüber diskutiert, ob die Schweiz die neuen FSB-Vorgaben zur Abwicklung von Banken einhält. In der Dezember-Mission erörterten die Vertreter des IWF schliesslich die aus dem FSAP resultierenden Policy-Empfehlungen, Stresstestresultate sowie einige weitere Themen. Die IWF-Berichte zu den abschliessenden Resultaten des FSAP werden erst nach Publikation des FINMA-Jahresberichts 2013 veröffentlicht, entsprechend sind noch keine abschliessenden Aussagen zu den Resultaten möglich.

¹⁸ Vgl. Kap. «Veränderungen in der Regulierung der Banken», S. 49.

¹⁹ BCBS Core Principles for Effective Banking Supervision (vgl. <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>), IAIIS Insurance Core Principles (vgl. <http://www.iaisweb.org/CP-online-tool-689>), IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (vgl. <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>).

²⁰ Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (vgl. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf).