

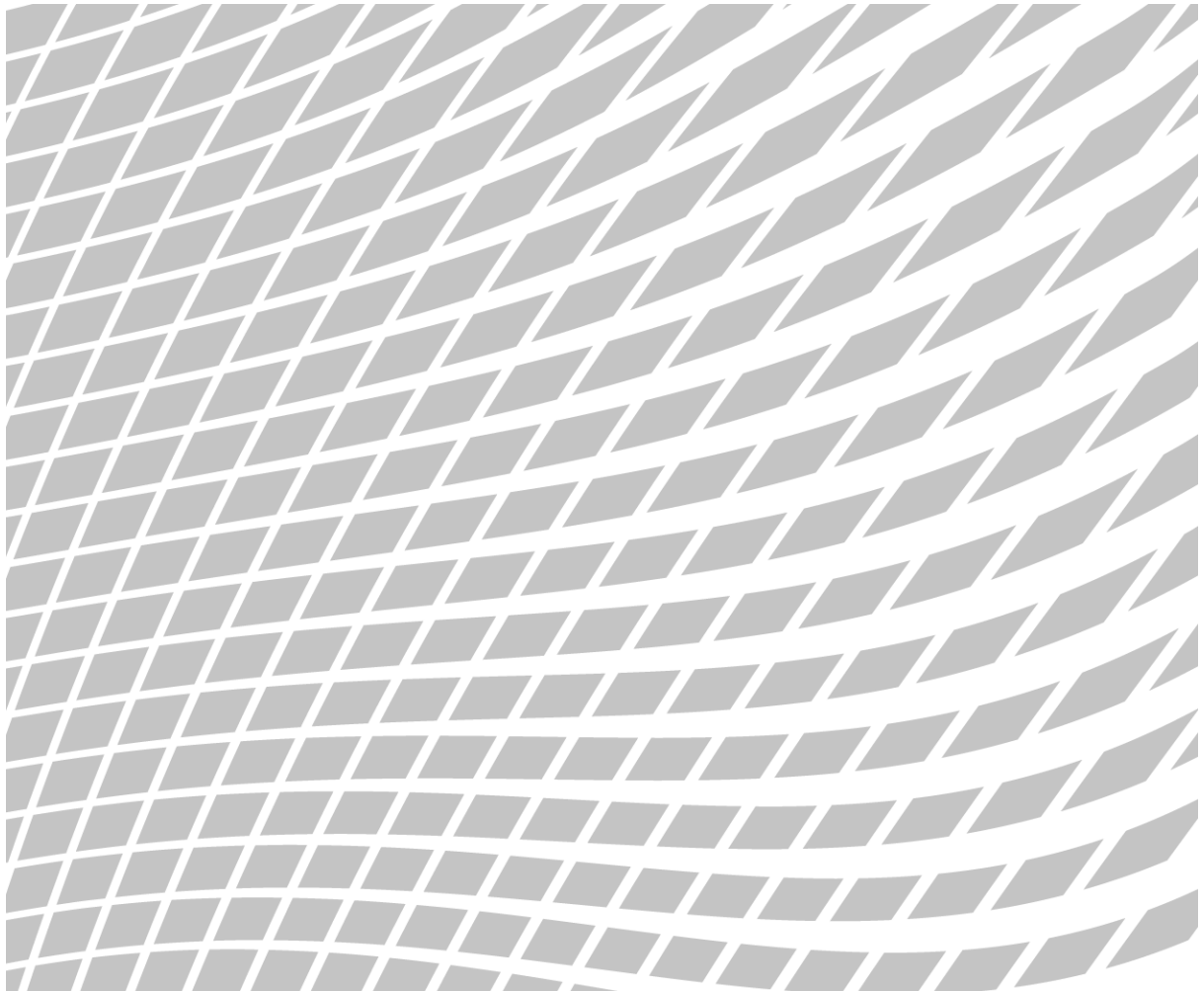
20. Juni 2013

---

## **FINMA-Rundschreiben 2013/7 Limitierung gruppeninterner Positionen bei Banken**

Bericht der FINMA über die Anhörung zum Entwurf des Rundschreibens „Limitierung gruppeninterner Positionen - Banken“, welche im Zeitraum vom 25. März 2013 bis 1. Mai 2013 durchgeführt wurde.

---



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Eingegangene Stellungnahmen</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA</b> .....	<b>3</b>
3.1	Regulierungsformat.....	4
3.2	Geltungsbereich und Gleichbehandlung .....	4
3.3	Wirtschaftliche Auswirkungen .....	5
3.4	Berichterstattung .....	6
3.5	Vertragliche Gegenpartei .....	6
3.6	Qualität der konsolidierten Aufsicht.....	7
3.7	Weitere Punkte .....	7
<b>4</b>	<b>Weiteres Vorgehen</b> .....	<b>7</b>

## 1 Einleitung

Vom 25. März 2013 bis 1. Mai 2013 hörte die FINMA die Beaufsichtigten und weitere interessierte Kreise zum Entwurf des Rundschreibens 2013/7 Limitierung gruppeninterner Positionen – Banken an. Die Einladung zur Anhörung erfolgte auf der Webseite der FINMA, d.h., der Teilnehmerkreis war offen.

Die Kernpunkte des Rundschreibens sind die folgenden:

1. Das Rundschreiben bezweckt, die gruppeninternen finanziellen und operativen Abhängigkeiten zu reduzieren. Es richtet sich an die Schweizer Einheiten internationaler Finanzgruppen, über welche die FINMA nicht die konsolidierte Aufsicht ausübt.
2. Die wesentlichen Inhalte bestehen in der Limitierung gruppeninterner Forderungen und Eventualverbindlichkeiten. Diese knüpfen aufsichtsrechtlich an qualitative und quantitative Kriterien an. So spielt beispielsweise die Komplexität der Gruppenstruktur, die Solvenz der anderen Gruppengesellschaften oder die Möglichkeit, die Gruppe angemessen und transparent zu beaufsichtigen eine Rolle. Ausserdem soll einer finanziellen und operativen Überforderung der Schweizer Einheiten vorgebeugt werden, die bei einem Entfallen des Gruppenzusammenhalts drohen würde.
3. Mit dem Rundschreiben schafft die FINMA Transparenz über ihre bestehende Verwaltungspraxis und legt dabei ihre aufsichtsrechtlichen Interessen in Bezug auf die Aufsicht Schweizer Einzelinstitute und Subgruppen dar. Zudem wird eine Berichtsvorlage zur Verfügung gestellt, mittels derer die FINMA in Einzelfällen genauere Daten zu gruppeninternen Verflechtungen erheben kann.

Der vorliegende Bericht fasst die Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmer zum FINMA-Rundschreiben zusammen und nimmt eine diesbezügliche Beurteilung vor.

## 2 Eingegangene Stellungnahmen

Die FINMA hat von folgenden Verbänden und Instituten eine schriftliche Stellungnahme mit Einverständnis zur Publikation erhalten (in alphabetischer Reihenfolge):

- Verband der Auslandsbanken in der Schweiz,
- Schweizerische Bankiervereinigung,
- Treuhand-Kammer.

## 3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA

Die eingegangenen Stellungnahmen fielen im Grundsatz positiv aus und betrafen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

### 3.1 Regulierungsformat

#### *Stellungnahmen und Würdigung*

In einer Stellungnahme wurde angemerkt, eine FINMA-Mitteilung sei als Regulierungsformat geeigneter, da mit dem beabsichtigten Rundschreiben grundsätzlich allein über die FINMA-Praxis informiert werde. Hierzu ist zu sagen, dass gemäss Finanzmarktaufsichtsgesetz (Art. 7 Abs. 1 FINMAG) die FINMA durch Rundschreiben über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung reguliert. In einem Rundschreiben wird gesetzgeberisch vorgegebener Beurteilungs- oder Ermessensspielraum konkretisiert und Rechtssicherheit über Fragen der Rechtsauslegung und -anwendung hergestellt. Rundschreiben bezwecken eine einheitliche und sachgerechte Praxis der FINMA beim Gesetzgebungsvollzug, indem sie offene, unbestimmte Rechtsnormen konkretisieren und generell-abstrakte Vorgaben für die Ermessensausübung beinhalten. Vor diesem Hintergrund ist für die Konkretisierung der Verwaltungspraxis zu Art. 99 Abs. 2 ERV und weiteren Normen das sachgerechte und angemessene Regulierungsgefäss ein Rundschreiben. Im Übrigen ist zu beachten, dass dies auch im Interesse der Adressaten liegt, weil hierzu im Gegensatz zu einer FINMA-Mitteilung unter anderem i.d.R. eine Anhörung durchgeführt wird.

#### *Fazit*

Ein Rundschreiben ist für das Festhalten der FINMA-Praxis insbesondere zu Art. 99 Abs. 2 ERV das sachgerechte und angemessene Regulierungsgefäss.

### 3.2 Geltungsbereich und Gleichbehandlung

#### *Stellungnahmen und Würdigung*

In einer Stellungnahme wurde die Auffassung vertreten, dass die Beschränkung des Geltungsbereichs auf Tochtergesellschaften ausländischer Banken mangels einer entsprechenden Einschränkung in Art. 99 Abs. 2 ERV sowie der Sache nach nicht zu rechtfertigen sei. Vielmehr stellten sich bei gruppeninternen Positionen von Finanzgruppen mit Hauptsitz in der Schweiz die Risiken in gleicher Weise dar.

Hierzu ist entsprechend den Ausführungen im Erläuterungsbericht darauf hinzuweisen, dass bei ausländischen Finanzgruppen im Unterschied zu inländischen Finanzgruppen ein Informationsdefizit sowie ein Kontroll- und Zugriffsdefizit im Hinblick auf die ausländische Mutter- und andere ausländische Gruppengesellschaften besteht, weil die konsolidierte Aufsicht nicht von der FINMA ausgeübt wird. Dies schliesst es jedoch nicht aus, dass die FINMA die gruppeninternen grenzüberschreitenden Positionen von Schweizer Finanzgruppen individuell und ohne ein Rundschreiben beurteilt. Denn in der Schweiz sind nur wenige Schweizer Bankgruppen mit einem wesentlichen gruppeninternen Auslands-Exposure ansässig, deren grosses Geschäftsvolumen indes kaum generelle Lösungen zulässt, die im Rahmen von Fallgruppen in einem Rundschreiben geregelt werden könnten. Die gruppeninternen Positionen betreffen hierbei indes kein „Upstream Funding“, mit dem tendenziell die Kapitalisierung der Tochtergesellschaften in Frage gestellt wird, sondern vor allem ein „Downstream-Funding“ in ausländische Tochtergesellschaften. Dies wird nicht nur im Rahmen der aufgrund des risikoorientierten Ansatzes tieferegreifenden individuellen Aufsicht über diese Gruppen, sondern auch anderweitig the-

matisiert, wie beispielsweise im Rahmen der Recovery and Resolution-Planung über den Gesamtkonzern oder im Bereich der Verbesserung der Sanierbarkeit und Abwicklungsfähigkeit.

Im Übrigen wurde in der Anhörung eine Gleichbehandlung der vom Anwendungsbereich umfassten Institute, wenn auch nicht bezüglich der spezifischen Kriterien und Limite, so doch zumindest bezüglich des Verfahrens gefordert. Dies ist ein berechtigtes Anliegen. Hierzu ist zu sagen, dass mit einem FINMA-internen Fachbereich und der regelmässigen Erfassung der verschiedenen Fälle und Fallgruppen sichergestellt ist, dass die FINMA die betreffenden Institute verfahrensmässig gleichbehandelt. Im Vorfeld einer Massnahme wird selbstredend die Interaktion und das Verfahren mit der einzelnen Bank intensiviert und grundsätzlich eine Anhörung stattfinden, sofern dies nicht den Zweck der Massnahme vereitelt. Dem wird bereits mit dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht unter Berücksichtigung bankrechtlicher Besonderheiten gedient, so dass es keiner Ergänzung des Rundschreibens bedarf. Dies wird denn auch auf Seite 10 des Erläuterungsberichts ausdrücklich erwähnt.

#### *Fazit*

Rz 3 ff. des Entwurfs zum Geltungsbereich können unverändert übernommen werden. Eine Gleichbehandlung der Betroffenen in verfahrensmässiger Hinsicht und eine grundsätzliche Anhörung sollen in der Praxis gewährleistet werden.

### 3.3 Wirtschaftliche Auswirkungen

#### *Stellungnahmen und Würdigung*

Ein hoher Stellenwert wurde den Regulierungsfolgen beigelegt. Die Limitierung gruppeninterner Positionen könne einschneidende Ertragskonsequenzen für die betreffende Bank oder Finanzgruppe haben. Deshalb solle ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Ertrag gefunden werden. Dazu ist zu sagen, dass die FINMA die Auswirkungen ihrer Massnahmen ernst nimmt und bei der Regulierung Augenmass anwendet. Wenn die FINMA aufgrund ihres Mandats – dem Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger sowie der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte – Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit vornimmt, müssen sich ihre Massnahmen stets am Verhältnismässigkeitsprinzip messen lassen. So greift die FINMA auch ohne gesonderte Erwähnung nicht stärker in die wirtschaftlichen Möglichkeiten einer Bank ein als nötig. Die Limitierung gruppeninterner Positionen ist zwar geeignet, konzerninterne Effizienzen zu beeinträchtigen. Sie ist hingegen in jedem der im Rundschreiben festgehaltenen Fälle durch eine erhöhte Risikoeinschätzung gefordert und wird dies auch in künftigen Fällen sein, in denen eine Limitierung vorgenommen wird.

#### *Fazit*

Bei den Auswirkungen im Einzelfall findet jeweils das Verhältnismässigkeitsgebot Anwendung. Dies gilt ohnehin im Verwaltungsrecht und bedarf keiner separaten Erwähnung in Rz 10 des Rundschreibens.

### 3.4 Berichterstattung

#### *Stellungnahmen und Würdigung*

Zur in Rz 8 des Entwurfs vorgesehenen Berichterstattung ist angeführt worden, dass diese nicht allein eine Konkretisierung bisheriger Praxis darstelle, sondern zusätzlichen Aufwand für die betroffenen Institute bzw. Rechtseinheiten mit sich bringe. Das neue Reporting-Formular soll indes vor allem einer Vereinheitlichung von Datenerhebungen dienen, die in Einzelfällen ohnehin schon gegenwärtig durchgeführt werden. Im Erläuterungsbericht wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Berichtspflichten abgestuft sind und allein in Einzelfällen eingerichtet werden, wenn über das regulatorisch schon bislang erforderliche Mass hinaus eine erhöhte Transparenz erforderlich ist. Dies wird nunmehr noch klarer in dem Rundschreiben ausgeführt.

#### *Fazit*

Rz 8 des Rundschreibens wird klarer formuliert werden.

### 3.5 Vertragliche Gegenpartei

#### *Stellungnahmen und Würdigung*

Die in der Anhörung zu Rz 11 des Entwurfs geäusserten Bedenken, dass horizontale und diagonale Verflechtungen künftig gänzlich verboten seien, sind nicht berechtigt. Diesen Umständen kommt lediglich Indikatorfunktion zu. Ziel ist es, sicherzustellen, dass sich die Komplexität der Konzernbeziehungen in einem angemessenen Rahmen hält und der FINMA eine vollumfängliche Beurteilung der sich aus diesen Beziehungen ergebenden Risiken möglich ist. Ferner soll ihr die Auszahlung der Forderungen bei einem eventuellen Zahlungsausfall der Gruppe, zu deren Konsolidierungskreis das Institut oder die untergeordnete Schweizer Gruppe gehört, erleichtert werden. Der Erläuterungsbericht schliesst, dass mit diesem Punkt keine implizite Strukturanforderung verbunden ist.

#### *Fazit*

Rz 11 des Entwurfs kann unverändert übernommen werden.

### 3.6 Qualität der konsolidierten Aufsicht

#### *Stellungnahmen und Würdigung*

Das in Rz 13 des Entwurfs vorgesehene Kriterium der angemessenen konsolidierten Aufsicht wurde für konkretisierungsbedürftig oder mit Blick auf die Anforderungen nach Art. 99 Abs. 1 ERV sogar gänzlich für entbehrlich gehalten. Dem ist insofern entgegenzutreten, als es nicht – wie in Art. 99 Abs. 1 ERV – um die Geltung der allgemeinen Limite wegen nicht angemessener Einzelaufsicht der Gegenpartei geht, sondern um weitergehende Einschränkungen aufgrund einer unzureichenden konsolidierten Aufsicht. Hierbei soll eine flexiblere Handhabung ermöglicht werden, wobei gewisse Überschneidungen nicht ausgeschlossen sind. Dies soll im Rundschreiben klargestellt werden.

#### *Fazit*

Rz 13 des Rundschreibens erhält eine klarere Formulierung.

### 3.7 Weitere Punkte

#### *Stellungnahmen und Würdigung*

Dem Wunsch nach verschiedenen klarstellenden Definitionen zu Begriffen (z.B. „auszulagerndes Risiko“) und dem Prüfumfang der Prüfgesellschaften wurde nachgekommen. Bei der Prüfung der Verrechnungen wurde eine Übergangsbestimmung aufgenommen.

#### *Fazit*

In Rz 9 (betr. Verrechnung) sowie in Rz 14 und 17 (betr. Missverhältnis zwischen Exposures und Eigenmitteln) werden Klarstellungen und sprachliche Verbesserungen vorgenommen.

## 4 Weiteres Vorgehen

Mit ihrem neuen Rundschreiben zur Limitierung gruppeninterner Positionen bei Banken schafft die FINMA Transparenz über ihre Verwaltungspraxis zu Art. 99 Abs. 2 und Art. 112 Abs. 2 der ERV. Das Rundschreiben bezweckt, die gruppeninternen finanziellen und operativen Abhängigkeiten zu reduzieren, und stiess in der Anhörung auf weitgehende Zustimmung.

Das neue Rundschreiben tritt auf den 1. Juli 2013 in Kraft.