

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Herr Uwe Steinhauser
Laupenstrasse 27
CH-3003 Bern
Per Email: uwe.steinhauser@finma.ch

Bern, 15. September 2016 sgv-Sc

Anhörungsantwort

Stellungnahme zur Totalrevision des FINMA-Rundschreibens «Kreditrisiken Banken»

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

In immer kürzeren Abständen werden Banken neu bzw. zusätzlich reguliert. Dieser Rhythmus bringt dabei nicht nur zusätzliche Regulierungskosten, sondern stellt die Banken, auch grössere Institute, vor immer komplexeren Aufgaben. Nicht selten sind Banken gezwungen, Teile ihrer Geschäftsmodelle umzustellen, um der neuen Regulierung zu genügen. Die immer kürzeren Übergangsfristen verschärfen diese Situation auch noch.

Der Nutzen dieser hohen Regulierungskadenz darf indes in Frage gestellt werden. Modelle, die heute als ultimativ angepriesen werden, werden morgen diskreditiert. Probleme, auf die rechtzeitig hingewiesen wurde, werden negiert, und dann, wenn sie sich materialisieren, als Vorwand für noch weitergehende Regulierung benützt. Und vor allem: Das systemische Risiko, das von einigen Grossbanken ausgeht, ist nicht gebannt. Im Gegenteil, es wird mit jeder zusätzlichen Regulierung noch akuter.

Mit der Komplexität und dem Detaillierungsgrad der Regulierung steigt gleichzeitig die Skepsis über deren Wirksamkeit und Effektivität. Darüber hinaus sind gerade kleinere und mittlere Banken überproportional von den höheren Umsetzungskosten betroffen. In der letzten Krise war aber gerade die Diversität der Institute in der Schweiz eine grösste Stütze und ein Stabilitätsfaktor des Finanzplatzes. Die FINMA sollte diese Entwicklung deshalb sehr kritisch hinterfragen und den Schweizer Finanzplatz vor sinnfreien «Verbesserungen» unbedingt bewahren.

In der vorliegenden Totalrevision des Regulierungsgegenstandes «Kreditrisiken» bringt der sgv folgende Vorbehalte an:

Umsetzung des Proportionalitätsprinzips

Das Proportionalitätsprinzip ist unbedingt zu achten und umzusetzen. Die vereinfachten Verfahren sollten zusätzlich zu jenen der Kategorie 4 und 5 unbedingt auch den Banken der Kategorie 3, die nur über wenige solcher Exposures verfügen, zugänglich gemacht werden. In diesem Zusammenhang ist einmal mehr darauf hinzuweisen, dass die bestehende Aufsichtskategorisierung als Differenzierungsgrundlage aus Risikosicht ungenügend ist. Massgeblich sind im vorliegenden Fall insbes. die Volumina der Derivatpositionen (z.B. Kontraktvolumen von weniger als CHF 50 Mrd.) resp. der kollektiven Vermögen im Bankenbuch (z.B. weniger als CHF 500 Mio.). Banken der Kategorie 3, die unter diesen Schwellenwerten liegen, sollen gleich wie Banken der Kategorien 4 und 5 behandelt werden und von Erleichterungen profitieren können.

Übergangsfrist

Die Fristen für die Umsetzung dieser technisch sehr anspruchsvollen Neuerungen sind unangemessen kurz. Damit den Banken eine ordentliche Umsetzung im Rahmen ihrer normalen Prozesse möglich ist, ist mindestens mit zwölf Monaten zu rechnen. Deshalb soll eine Übergangsfrist bis zum 01.01.2018 vorgesehen werden.

Standardansatz für die Kreditäquivalente von Derivaten (SA-CCR) (Rz 31ff.)

Zusätzlich zu den oben angestellten allgemeinen Überlegungen zur Umsetzung des Proportionalitätsprinzips gilt es hier, weitere technische Forderungen anzubringen. Während Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5 einen vereinfachten SA-CCR anwenden können, haben mittelgrosse Banken der Kategorie 3 mit ebenfalls kleineren Derivatepositionen den vollständigen, sehr komplexen SA-CCR umzusetzen. Das ist unverhältnismässig, zumal das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) selbst die quantitativen Auswirkungen des neuen Ansatzes auf die Mindesteigenmittel als beschränkt einschätzt, da bei den meisten Banken Derivatepositionen nur einen kleinen Anteil am Kreditrisiko ausmachen und die Grossbanken mit grösseren Derivatepositionen einen von der FINMA bewilligten institutsspezifischen Ansatz anwenden.

Die hohen Umsetzungsanforderungen und Systemkosten sowie auch die hohe Komplexität des neuen Standardansatzes für Kreditäquivalente von Derivaten steht für eine mittelgrosse Bank der Aufsichtskategorie 3 in keinem angemessenen Verhältnis zu den beabsichtigten Verbesserungen bzw. Beseitigung der identifizierten Mängel bei der Eigenmittelunterlegung bei Derivaten. Es sollte deshalb im Grundsatz auch für eine Bank der Aufsichtskategorie 3 möglich sein, die vereinfachte Form des SA-CCR gemäss neuem Anhang 5 des FINMA-RS «Kreditrisiken Banken» anzuwenden. Die Anwendbarkeit des vereinfachten SA-CCR sollte sich zudem, wie oben bereits angemerkt, nicht ausschliesslich auf die Aufsichtskategorie beziehen, sondern vielmehr auch auf das Volumen bzw. die Zusammensetzung des Derivateportfolios einer Bank.

Auch Banken der Kategorie 3 mit Kontraktvolumen von weniger als CHF 50 Mrd. sollen von den vereinfachten Regeln nach Rz 31 resp. Anhang 5 profitieren dürfen. Dabei sind Derivate ohne Wiederbeschaffungswert in der Rechnungslegung (z.B. Futures) sinnvollerweise auszunehmen. Um kleinen Banken eine ständige Anpassung der Berechnungsmethoden und damit viel Aufwand und Kosten zu ersparen, ist vorzusehen, dass statt des vereinfachten SA-CCR die bisherige Marktwertmethode beibehalten werden kann, diese jedoch allenfalls mit einem Gewichtungsfaktor (als zusätzliche Sicherheit) zu versehen ist.

Mit Einführung der neuen Methodik SA-CCR für die Berechnung der Eigenmittelunterlegung von Derivaten ergibt sich eine Inkonsistenz zwischen Eigenmittelunterlegung, Risikoverteilung und Leverage Ratio. Die Banken werden gezwungen, für Derivate unterschiedliche Berechnungsmethoden in der Eigenmittelunterlegung, der Risikoverteilung und der Leverage Ratio anzuwenden, was zu einem sig-

nifikanten technischen und finanziellen Mehraufwand führt. Es ist deshalb auch vorzusehen, dass Banken während der Übergangsfrist die (vereinfachten) SA-CCR auch bei der Berechnung der Risikoverteilung und der Leverage Ratio anwenden können.

Anerkennung von Lebensversicherungs-Policen als Sicherheiten (Rz 176)

Die Anerkennung von Deckungen in der Form von Lebensversicherungspolicen mit garantiertem Rückkaufwert analog Garantien ist sinnvoll. Der Entwurf berücksichtigt jedoch nicht, dass für die Durchsetzbarkeit des Pfandes und damit Qualität der Deckung nicht relevant ist, auf wessen Leben die Police lautet. Die Einschränkung, dass eine Anerkennung als Sicherheit nur möglich ist für Lebensversicherungen, die auf das Leben des Kreditnehmers lauten, ist zu streichen.

Die Randziffer 176 im Entwurf schreibt zudem vor, dass die Police von einem Versicherungsunternehmen stammen muss, welches von einer anerkannten externen Ratingagentur beurteilt wurde. Diese Regel verunmöglicht die Anrechnung von ungebundenen Lebensversicherungen von grösseren Schweizer Versicherungsunternehmen, deren Lebensversicherungsgesellschaften häufig kein Rating aufweisen. Es ist deshalb vorzusehen, dass auch ungebundene Lebensversicherungen mit Rückkaufwert, von durch die FINMA bewilligten Versicherungsunternehmen und –konzernen mit Domizil Schweiz ohne anerkanntes externes Rating als Sicherheit angerechnet werden können, mit einer Risikogewichtung analog jener für Banken ohne Rating.

Grundsätzlich fehlt zudem im aktuellen Entwurf die Anerkennung von Lebensversicherungspolicen, die zwar keinen garantierten Rückkaufwert aufweisen, die aber in einem segregierten Konto bei der kreditgebenden Bank gebucht sind („Insurance Wrapper“). Auch in diesem Punkt besteht ein Wettbewerbsnachteil gegenüber den EU-Banken, welche auch diese Lebensversicherungspolicen als Deckung anrechnen können. Kredite, welche durch eine verpfändete Police über einen bei der kreditgebenden Bank gebuchten Insurance Wrapper gedeckt sind, sind gleich zu behandeln wie Kredite mit Lombard-Wertschriftendeckung.

Anerkennung von Anlagefonds als Sicherheiten im umfassenden Ansatz (Rz 206)

Gemäss der Tabelle in Rz 206 sind Effektenfonds /UCITS nur anerkannt, wenn sie ausschliesslich in Anlagen investieren, die ebenfalls anerkannt sind resp. es ist der höchste Haircut anzuwenden, der auf ein Wertpapier anzuwenden ist, in das der Fonds investieren darf. Diese Regelung widerspricht der Regelung in der EU (Art. 198 EU CCR), wonach unter bestimmten Voraussetzungen eine Anerkennung erfolgt. Eine entsprechende Anpassung an EU CCR ist vorzunehmen.

Eigenmittelunterlegung für Anteile an verwalteten kollektiven Vermögen (VKV) (Rz 330ff.)

Die Verschärfungen in der Eigenmittelunterlegung sind hauptsächlich auf die Umgehung von höheren Eigenmittelvorschriften für Verbriefungspositionen bei manchen Grossbanken zurückzuführen. Mit den vorgestellten Verfahren «Look-Through-Ansatz» (LTA), «Mandatsbasierter Ansatz» (MBA) und «Fallback-Ansatz» (FBA) werden jedoch einmal mehr alle Banken der Kategorien 1 bis 3 auf unangemessene Weise abgestraft. Die Verfahren LTA und MBA sind derart komplex und anspruchsvoll, dass sie – wenn überhaupt – nur bei einfacheren, homogenen Fonds eingesetzt werden können. Der überwiegende Anteil der Banken wird daher gezwungen sein, auf den FBA auszuweichen.

Analog dem vereinfachten SA CCR sieht der aktuelle Entwurf die Anwendung des vereinfachten Ansatzes nur vor für Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5. Auch diese Anwendung einer „De Minimis“-Regelung basierend auf den rudimentären Aufsichtskategorien widerspricht dem Grundsatz einer Behandlung abhängig von der Relevanz des Risikos. Diese Behandlung führt im vorliegenden Fall dazu, dass eine Bank der Kategorie 3 mit einer Fondsposition x diese (bei Verzicht auf Look Through- resp. Mandats-basierten Ansatz) mit 1250% gewichtet, eine Bank der Kategorie 4 mit exakt identi-

scher Position unter dem vereinfachten Ansatz jedoch eine Gewichtung von 250% anwendet, also eine Gewichtung, die um den Faktor 5 tiefer ist. Zudem ist die Gewichtung der Fondsanteile unter dem Fall Back-Ansatz mit einem Faktor von 1250% im Vergleich zu anderen Anlageklassen und gegeben die Diversifikation und damit die geringere Volatilität grundsätzlich zu hoch. Zu berücksichtigen ist weiter, dass gemäss den von der FINMA für die einzelnen Aufsichtskategorien vorgegebenen Kapitalpuffern die Eigenmittelanforderungen über 8% liegen, so dass eine Gewichtung mit 1250% zu einer Eigenmittelanforderung führt, die grösser ist als der Positionswert. Das ist unverhältnismässig.

Es ist deshalb vorzusehen, wie oben bereits erwähnt, dass die Anwendung des vereinfachten Ansatzes (Rz 348) auf Banken der Kategorie 1 bis 3 ausgedehnt wird, sofern deren kollektive Vermögen im Bankenbuch weniger als CHF 500 Mio. betragen. Zudem sollen die erforderlichen Eigenmittel gemäss ERV Art. 41 (ohne lit. c) im FBA auf den maximal möglichen Verlust – und damit dem eigentlichen Sinn des Basler Textes entsprechend – korrigiert werden. Der Verband Schweizerischer Kantonalbanken hat für hierfür in seiner Stellungnahme zwei Umsetzungsvarianten vorgeschlagen.

Der komplexe LTA wird zusätzlich durch Rz 338 erschwert, wonach «zugrunde liegende Positionen durch eine unabhängige Drittpartei oder durch die Hinterlegungsstelle oder die Depotbank» überprüft werden müssen. Der Aufwand für eine solche Prüfung durch Drittparteien ist für die Banken und Fondsgesellschaften zu hoch. Deshalb ist die Randziffer wie folgt zu präzisieren: «...Um Rz 337 zu erfüllen, müssen die zugrunde liegenden Positionen durch eine unabhängige Drittpartei oder durch die Hinterlegungsstelle (Verwahrer) oder die Depotbank oder in geeigneten Fällen die Fondslieferung(sgesellschaft) alle zwei Jahre überprüft werden.»

Sowohl im LTA als auch im MBA sind bei in verwalteten kollektiven Vermögen gehaltenen Derivaten die entsprechenden Kreditäquivalente gemäss dem SA-CCR zu berechnen. Im mandatsbasierten Ansatz sind hier «konservative Vereinfachungen» möglich, konkretere Angaben dazu fehlen jedoch. Bei der Umsetzung des sehr komplexen LTA verbleiben ausserdem offene Umsetzungsfragen. So kann der Text dahingehend interpretiert werden, dass bei einer Index-Option im VKV nur das Gegenpartekreditrisiko als Position ausgewiesen werden muss, ohne die Einzelkomponenten des Index (z.B. SMI Titel) berücksichtigen zu müssen. Der Text ist entsprechend zu präzisieren. Ebenfalls zu präzisieren ist Rz 330, wonach die Bestimmungen für VKV-Anteile im Bankenbuch gelten sollten (analog Rz 331).

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Henrique Schneider
stellvertretender Direktor