

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen SIF
rechtsdienst@sif.admin.ch

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Tim.frech@finma.ch

Bern, 10. April 2017 sgv-Sc

Anhörungsantwort
Änderung der Liquiditätsverordnung / Teilrevision des Finma-Rundschreibens 2015/02

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.

Wegen des inhaltlichen Zusammenhangs beider Vorlagen werden sie in einer Anhörungsantwort gemeinsam behandelt.

In der derzeitigen Fassung kann der sgV den vorgeschlagenen Änderungen nicht zustimmen. Um die vorgeschlagenen Änderungen zu akzeptieren, fordert der sgV die kumulative Erfüllung folgender Punkte: Vereinfachungen, welche für kleine Banken der Kategorie 4 und 5 gelten, sollen ebenfalls für Banken der Kategorie 3 Anwendung finden; der nationale Ermessungsspielraum soll konsequent umgesetzt werden, insbesondere in Sachen ASF-Faktor für Privatkundeneinlagen grösser CHF 1.5 Mio., RSF-Faktor für Eventualverbindlichkeiten, Behandlung von durchgehandelten Kunden-Derivatgeschäften von Banken der Kategorie 3 sowie die Zulassung von Corporate Bonds als HQLA der Kategorie 2B; Bestimmungen für systemrelevante Banken und – in Analogie zur Eigenmittelverordnung – die Unterscheidung zwischen Anforderungen an global systemrelevante (G-SIBs) und national systemrelevante Banken (D-SIBs) sind weiter zu differenzieren.

Im Zuge dieser Korrekturen sind auch Verbesserungen am erläuternden Bericht anzubringen. Insbesondere ist eine Schätzung der Regulierungskosten der Vorlage vorzunehmen. Die Vorlage ist sodann mit ihrem «Preisschild» erneut den Angehörten zu unterbreiten.

Die Forderungen des sgV werden im Folgenden ausgeführt:

Korrektur des erläuternden Berichtes

Der erläuternde Bericht macht Pauschalaussagen, ohne sie zu belegen. Beispielsweise und entgegen den Behauptungen des Berichts finanzieren verschiedene Schweizer Banken ihr Kundenaktivgeschäft vor allem über stabile Kundeneinlagen. Obwohl die Fristentransformation als Voraussetzung für die Kreditschöpfung im Kern des Bankgeschäfts liegt, haben die meisten Schweizer Banken nie eine exzessive Liquiditäts-Risikotransformation betrieben. Die auf Stabilität ausgerichtete Refinanzierungspraxis drückt sich denn auch in den Resultaten der 2015/16 durchgeführten NSFR-Testerhebungen

aus. Die Aussage auf Seite 13 des Erläuterungsberichts stimmt also nicht, wonach ohne Regulierung kaum Anreize zur Reduktion der Abhängigkeit von kurzfristigen (instabilen) Finanzierungen bestehen. Diese Behauptung entspricht weder der gängigen Refinanzierungspraxis noch den Risikomanagementgrundsätzen der meisten Banken.

Der hohe Erfüllungsgrad der NSFR-Anforderungen durch die Schweizer Banken ist nebst der vorsichtigen Finanzierungspraxis auch dem aktuellen geldpolitischen Umfeld geschuldet. Diesem Umstand wird in der Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) des erläuternden Berichtes unzureichend Rechnung getragen. Gemäss SNB-Statistik stieg bei verschiedenen Banken der Deckungsgrad der Kundenausleihungen durch die Kundeneinlagen. Dieser Anstieg reflektiert u.a. die Umschichtung von Depotanlagen in Kontobestände angesichts mangelnder Investitionsoportunitäten in verzinslichen Wertpapieren. Die durch die RFA suggerierte problemlose Einführung des NSFR-Mindeststandards ist vor diesem Hintergrund zu relativieren. Deshalb dürfen im Hinblick auf ein normalisiertes geldpolitisches Umfeld keine unhinterfragten Annahmen getroffen werden.

Weitere falsche Aussagen im Rahmen der RFA sind zu korrigieren: So verfügen längst nicht alle Kundeneinlagen über einen ASF-Faktor von 95% (S. 23, S. 27). Auch ist die Verkürzung der Kreditlaufzeit nicht per se eine geeignete Strategie zur Verbesserung der NSFR (S. 23). Gemäss Rz 399 des FINMA RS 15/2 ist bei der Ermittlung der Restlaufzeit von Krediten in den meisten Fällen von einer Verlängerung des fälligen Kreditbetrags auszugehen. Nicht nachvollziehbar ist zudem die Behauptung, dass die reinen IT-Implementierungskosten der NSFR-Einführung für die Banken kaum ins Gewicht fallen (S. 30). Zuletzt: Testerhebungen für die Schätzung der Regulierungskosten lehnt der sgV entschieden ab, weil sie ohne gesetzliche Grundlage die Umsetzung von Regulierungen vorwegnehmen und unverhältnismässige Regulierungskosten aufgebürden.

Der Bericht ist zu vervollständigen: Ein «Preisschild» für die vorgeschlagenen Änderungen muss klar ausgewiesen werden. Dieses muss brutto berechnet worden sein und darf keinerlei Nutzenüberlegungen enthalten.

Konsequente Differenzierung zwischen Bankenkategorien

Gemäss Wortlaut der Basler Vereinbarung zu LCR und NSFR sind diese quantitativen Mindeststandards nur für «international tätige Banken» verbindlich. Konkrete Kriterien zur Definition und Abgrenzung von «national» und «international tätigen» Banken werden nicht vorgegeben. Es ist den Mitgliedstaaten überlassen, dies sinngemäss auszulegen und die entsprechenden Anforderungen auf Banken anzuwenden, bspw. aus Wettbewerbsgründen. Für nicht international tätige Finanzinstitute besteht somit ein grosser nationaler Ermessensspielraum. Dem Erläuterungsbericht (S. 4, Fussnote 7) ist zu entnehmen, dass es in der Schweiz gut 98 international tätige Banken geben soll, wobei weder transparent gemacht wird, um welche Banken es sich handelt noch nach welchen Kriterien diese Einteilung vorgenommen wird.

Heute wird der nationale Spielraum nicht ausgeschöpft. Insbesondere wird unterlassen, unter den Bankenklassen konsequent zu differenzieren. Im vorliegenden Entwurf werden Erleichterungen und Ausnahmen nur sogenannten «kleinen Banken» der Kategorie 4 und 5 gewährt. Es ist auch im vorliegenden Fall weder ersichtlich noch sachgerecht, dass diese Vereinfachungen nicht auch mittelgrossen Banken der Kategorie 3 offenstehen. Exemplarisch seien hier die folgenden Fälle genannt:

- Im Zusammenhang mit der Ex-Post-Evaluation der LCR wurde zwar eine Reihe von sinnvollen Vereinfachungen definiert und damit das Proportionalitätsprinzip konkretisiert. Diese Vereinfachungen bezüglich der Erfüllung der Anforderungen sowie zum Nachweis der Quoten sind gemäss E-LiQV den Banken der Kategorien 4 und 5 vorbehalten (Art. 14 Abs. 3 Bst c, Art. 17c Abs. 1, Art. 17h Abs. 3 und Art. 17q Abs. 1 E-LiQV). Es gibt keinen Grund, weshalb dies nicht auch für Banken der Kategorie 3 gelten sollte.

- Bei der NSFR hat die FINMA die Kompetenz, voneinander abhängige Verbindlichkeiten und Forderungen zu bestimmen (Art. 17p Abs. 1 E-LiqV). Auf Basis dieser Bestimmung können kleine Banken Verbindlichkeiten und Forderungen aus durchgehandelten Kunden-Derivatgeschäften als voneinander abhängig geltend machen (Rz 406 FINMA RS 15/2). Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen sollte diese Möglichkeit auch den Banken der Kategorie 3 eingeräumt werden, da auch diese ihre Kundenderivatgeschäfte im Regelfall durchhandeln. Dies entspricht auch der Regelung in der EU (vgl. S. 8, Erläuterungsberichts E-LiqV).
- Es sollte auch für Banken der Kategorie 3 die Regelung gelten, dass unwesentliche Tochtergesellschaften nicht zu konsolidieren sind und bei unwesentlichen Fremdwährungspositionen die LCR nur nach Art. 14 Abs. 2 Bst. a E-LiqV zu berechnen ist (Rz 355 ff. FINMA 15/2).

Die kategorische Unterteilung zwischen kleinen und anderen Banken auf Basis der primär grössenbasierten Aufsichtskategorisierung berücksichtigt die Komplexität, die Struktur und den Risikogehalt der Geschäftsmodelle dieser Institute viel zu wenig. Sämtliche Banken der Kategorie 3 werden damit grundsätzlich gleich behandelt wie international tätige Grosskonzerne, unabhängig von ihrem Geschäftsmodell und davon ob sie einen internationalen Bezug haben oder nicht.

Im Übrigen ist die vom sgv geforderte Differenzierung international gängige Praxis: Die Umsetzung der NSFR in den USA beispielsweise sieht vor, dass nur Bankengruppen mit einer konsolidierten Bilanzsumme von mehr als USD 250 Mrd. die NSFR vollumfänglich einzuhalten haben. Für Banken mit einer Bilanzsumme von zwischen USD 50 Mrd. und 250 Mrd. gelangt eine modifizierte NSFR zur Anwendung. Für Banken mit einer Bilanzsumme von weniger als USD 50 Mrd. ist die NSFR Regelung nicht bindend. Damit setzen die USA beim nationalen Ermessensspielraum nicht nur auf Ebene einzelner Bestimmungen der Regulierung an, sondern weitergehend beim Kreis der von der Regulierung überhaupt betroffenen Institute. Im Vergleich fallen die in der Schweiz vorgesehenen Erleichterungen für Banken der Kategorien 4 und 5 bzgl. Ausgestaltung des Finanzierungsnachweises bescheiden aus.

Ausschöpfung des nationalen Ermessensspielraums

Die Basler Vorgaben gewähren der nationalen Aufsichtsbehörde auch bei verschiedenen Detailbestimmungen zur LCR und zur NSFR einen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum wird in folgenden Punkten nicht ausreichend umgesetzt:

Net Stable Funding Ratio:

- Einlagen von Privatkunden weisen gemäss den Basler Bestimmungen einen ASF-Faktor von 90% respektive 95% auf. Bei Einlagen von Privatkunden grösser CHF 1.5 Mio. sieht die FINMA einen davon abweichenden ASF-Faktor von 75% vor (Anhang 4 ASF-Kategorie 4.1 E-LiqV). Da die NSFR, im Gegensatz zur LCR, keine Stresskennzahl ist, soll der ASF-Faktor für Privatkunden grösser CHF 1.5 Mio. nicht oder nicht signifikant vom Basler Standard abweichen.
- Für Eventualverpflichtungen ist je nach Laufzeit ein RSF-Faktor von 5%, 10% oder 15% vorgesehen (Anhang 5, Kategorie 10.1/10.2 E-LiqV). Bei Eventualverpflichtungen beschränkt sich das Finanzierungsrisiko der Bank jedoch auf eine kurzfristige Zahlungslücke zum Zeitpunkt des Settlements und weist deshalb in der Regel keine Abhängigkeit zur vertraglichen Laufzeit der Eventualverpflichtung auf. Die vorgesehenen RSF-Faktoren von 5 bis 15%, insbesondere bei den längeren Laufzeiten, sind deshalb deutlich zu hoch. Da die wenigen Schweizer Finanzinstitute, die in diesem Marktsegment tätig sind, dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, drängt sich eine Reduktion auch aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit auf.
- Das Basler Komitee hat mit der definitiven Verabschiedung der Bestimmungen zur NSFR im Oktober 2014 einen RSF-Faktor von 20% auf Verbindlichkeiten aus Derivaten eingeführt, der nun in die Schweizer Bestimmungen übernommen werden soll (Anhang 5 Kategorie 8.3 E-LiqV). Die Europäi-

sche Union sieht in ihren Bestimmungen einen tieferen Faktor von 10% vor (Seite 8, Erläuterungsbericht E-LiqV). Es stellt sich die Frage, ob die Schweiz hier nicht schon jetzt den entsprechenden Spielraum ausschöpfen sollte.

- Um negative Effekte auf den Markt für Staatsanleihen zu vermeiden, soll – entsprechend der EU Regelungen – für Wertpapiere der HQLA der Kategorie 1 ein RSF-Faktors von 0% vor (Anhang 5, Kategorie 2.1 E-LiqV) angewendet werden.

Liquidity Coverage Ratio:

- Das Universum qualifizierender HQLA der Kategorie 2B ist in der Schweiz sehr eng gefasst: Aktuell qualifizieren bei schweizerischen Titeln nur SMI-Aktien des Nichtbankensektors für diese Kategorie (Rz 133-138 FINMA RS 15/2). Diese enge Definition sollte – nicht zuletzt auch zur Erleichterung des Kapitalmarktzugangs von Industrieunternehmen – um die Kategorie der Corporate Bonds erweitert werden. Die im Vergleich zu ausländischen Regelungen restriktive Umsetzung hat zudem auch einen negativen Einfluss auf die RSF-Unterlegung in der NSFR.
- Die Bestimmungen in Rz 166 betreffend die Diversifikation des Bestands an HQLA enthalten keine Relativierung hinsichtlich Grösse oder Komplexität der Banken. Kleine HQLA Portefeuilles sind naturgemäss weniger diversifiziert als grössere, und eine Ausweitung der Diversifikation ist unweigerlich mit relativ höheren Kosten verbunden. Diesem Umstand ist in Rz 166 wie folgt Rechnung zu tragen: «Die Anforderungen hinsichtlich des Grads der Diversifikation verstehen sich in Proportionalität zu Grösse und Komplexität einer Bank».
- Die Formulierung zu Rz 166.1 in der französischen Version ist nicht eindeutig genug. Die im Entwurf zum FINMA RS 15/2 ausformulierten Bestimmungen zur Strafzahlung im Falle eines vorzeitigen Rückzugs von kündbaren Einlagen sind nicht klar. Gemäss Entwurf (Rz 196/197 RS 15/2) muss sich die Strafzahlung zusammensetzen aus: dem Zins für eine alternative Finanzierung der Einlage bis zur ursprünglichen Fälligkeit über den Interbankenmarkt, mindestens 200 Basispunkten per annum auf die Einlage. Die erste Bedingung sollte in Analogie zur Berechnung von Vorfälligkeitsentschädigungen im Sinne der Zinsdifferenz zu alternativen Finanzierungen formuliert werden und nur für Termineinlagen (Termingelder, Kassenobligationen, etc.) gelten. Bei Sichteinlagen mit einer kurzen Kündigungsfrist (häufig 1 oder 3 Monate) ist diese Zinsdifferenz vernachlässigbar, weshalb aus operationellen Gründen darauf zu verzichten ist. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass bei einem vorzeitigen Rückzug einer Termineinlage eine allfällig zu Gunsten des Kunden ausfallende Vorfälligkeitsentschädigung weiterhin dem Kunden ausgezahlt bzw. mit dem zweiten Teil der Strafzahlung (200bp) verrechnet werden darf. Die zweite Bestimmung ist vielen Banken insofern unklar, als der neu aufgenommene Einschub «per annum» eine Abhängigkeit der Strafzahlung von der Restlaufzeit des Geschäfts suggeriert. Bei der Kündigung eines Spargeldes würde dieser Teil der Strafzahlung demzufolge deutlich tiefer ausfallen als bei der Kündigung eines überjährigen Festgeldes.
- FINMA RS 15/2 Rz 200 ff. definiert unter welchen Voraussetzungen Metallkonten nicht als normale Sicht- oder Spareinlagen zu behandeln sind, sondern als nicht LCR-relevant angesehen werden dürfen, da das Liquiditätsrisiko vollständig an den Kunden übertragen ist. Falls diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, müssen Metallkonten wie normale Sicht- oder Spareinlagen behandelt werden, d.h. ein entsprechender Abfluss ist mit HQLA zu unterlegen. Die Absicherung des Kurs- und Lieferrisikos von Edelmetallkonten (Passivseite) erfolgt normalerweise durch entsprechende Bestände (physisch, in Kontoform bei einer anderen Bank, als Edelmetall-Anlagefonds, etc.) auf der Aktivseite. Diese Edelmetallbestände qualifizieren allerdings nicht als HQLA, obwohl sie zur Deckung eines Liquiditätsabflusses auf den Edelmetallkonten verwendet werden. Dieser Widerspruch ist zu bereinigen, indem Edelmetallbestände auf der Aktivseite mit einem entsprechenden Zuflussfaktor berücksichtigt werden können.
- Gemäss Anhang 3 Ziff. 5 E-LiqV kommt für Ausleihungen an Nicht-Finanzinstituten (Privatkunden, Kleinunternehmungen, Unternehmungen, etc.) ein Zuflussfaktor von 50% zur Anwendung. Damit

wird nicht berücksichtigt, dass eine Bank (normalerweise durch ihr Treasury) auch bei Nicht-Finanzinstituten reine Liquiditätsanlagen tätigen kann, die sich nicht von analogen Liquiditätsanlagen bei Finanzinstituten unterscheiden. Für solche Liquiditätsanlagen ist ebenfalls ein Zuflussfaktor von 100% sachgerecht, weshalb Ziff. 5.3 um solche Anlagen zu erweitern ist.

Regelungen für systemrelevante Banken

Die besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken (Art. 19-29 E-LiqV) stammen noch aus der Zeit des Beginns der Finanzkrise 2008/09. Die konkreten quantitativen Anforderungen basieren dabei auf einem zusätzlichen Stressszenario mit 7- und 30-Tagehorizont, das primär auf global systemrelevante Grossbanken mit einem hohen Bestand monetisierbarer Wertpapierbestände ausgerichtet ist. Die laufende Überarbeitung der Liquiditätsverordnung ist eine gute Gelegenheit, auch diese Legacy-Bestimmungen zu aktualisieren.

Eine Präzisierung ist im Erläuterungsbericht E-LiqV auf Seite 4 erforderlich: Die monatliche Rapportierungspflicht der NSFR durch systemrelevante Banken wird unter anderem mit deren «volatileren Geschäftsaktivitäten» begründet. Dies mag für die global systemrelevanten Grossbanken zutreffen, sicher aber nicht für die national systemrelevanten Banken, deren Geschäftsmodell einen deutlich geringeren Risikogehalt beinhaltet.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Henrique Schneider
stv. Direktor