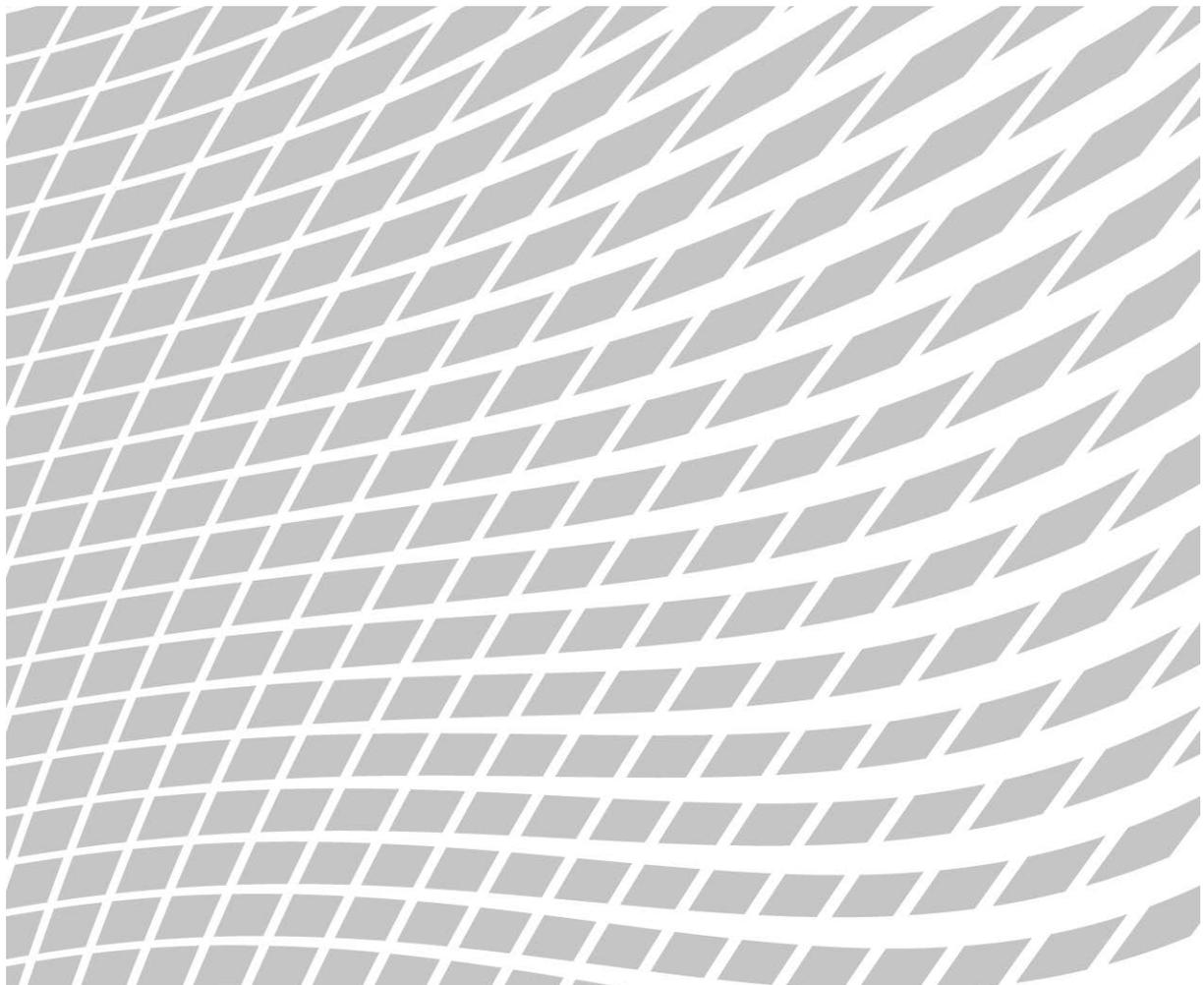


17. Dezember 2012

FINMA-Rundschreiben 13/6: Liquidität Banken

Bericht über die Anhörung vom 28. August 2012 bis 01. Oktober 2012 zum Entwurf eines Rundschreibens „Liquidität Banken“



Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	3
1 Einleitung.....	5
2 Eingegangene Stellungnahmen	5
3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA	5
4 Fazit und Weiteres Vorgehen.....	7
Ausgewählte Literatur.....	8

Kernpunkte

Die Schweiz führt für alle Banken die international verabschiedeten quantitativen Liquiditätsvorschriften des Regelwerks Basel III und die qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement ein. Diesbezüglich hat der Bundesrat am 30. November bereits mit einer Verordnung neue Liquiditätsvorschriften erlassen. Die FINMA konkretisiert diese Verordnung durch Ausführungsbestimmungen.

Auf internationaler wie auch nationaler Ebene besteht aufgrund der seit 2008 andauernden Finanzkrise Konsens darüber, dass Banken neben strengeren Eigenmittelvorschriften neu auch international harmonisierte, quantitative Liquiditätsvorschriften sowie qualitative Vorgaben an das Liquiditätsrisikomanagement erfüllen müssen. Als Teil des vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht entworfenen Regelwerks Basel III wird von den Banken verlangt, dass diese zwei Liquiditätsmessgrößen, die kurzfristige Liquiditätskennzahl („Liquidity Coverage Ratio“, LCR) ab dem Jahr 2015 und ergänzend die langfristige Strukturkennziffer („Net Stable Funding Ratio“, NSFR) spätestens ab dem Jahr 2018 einhalten müssen. Der neuen Regulierung sind jeweils Beobachtungsperioden mit Berichterstattungspflichten vorgeschaltet. Zusätzlich hat der Basler Ausschuss Prinzipien für eine angemessene Steuerung und Überwachung des Liquiditätsrisikos als qualitative Anforderungen ausgearbeitet.

Vor diesem Hintergrund werden die jetzigen und veralteten Schweizer Liquiditätsvorschriften („Gesamtliquidität“) schrittweise revidiert und um qualitative Anforderungen zur Bewirtschaftung des Liquiditätsrisikos erweitert. Analog der Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften werden die neuen Liquiditätsvorschriften in einer separaten Verordnung geregelt. Die bisherigen Gesamtliquiditäts-Anforderungen bleiben so lange in Kraft, bis die vorgeschaltete Berichterstattungspflicht zur LCR im Jahr 2015 durch die LCR-Regulierung abgelöst wird. Die FINMA konkretisiert die Aufsichtspraxis zum Entwurf der neuen Liquiditätsverordnung (E-LiqV) im Rahmen eines Rundschreibens.

Das Rundschreiben konkretisiert zum einen die neue Berichterstattung im Vorfeld der Einführung der Liquiditätsmessgrößen (Art. 3 E-LiqV), wobei schrittweise vorgegangen wird. Ab Mitte 2013 wird eine Berichterstattung zu den Bestimmungsgrößen der LCR eingeführt. Die Berichterstattung zur NSFR wird zu einem späteren Zeitpunkt geregelt. Das Rundschreiben regelt die Modalitäten der Berichterstattung, wie Konsolidierungskreis für die Berichterstattung, Stichtag, Einreichfrist, Berichterstattungsfrequenz und verweist auf ein Meldeformular und ein Dokument mit Bearbeitungshinweisen. Diese beiden Dokumente orientieren sich an den internationalen Vorgaben. Für ein derzeit laufendes LCR-Test-Reporting mit ausgewählten Banken sind beide Dokumente in ihrer vorläufigen Form auf der Homepage der FINMA aufgeschaltet.

Zum anderen wird die Aufsichtspraxis in Bezug auf die qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Art. 2, Abs. 2 und 5 – 10 E-LiqV) konkretisiert. Durch die Gewährung einer Übergangsfrist bis Ende 2013 wird berücksichtigt, dass die Umstellung auf die neuen Anforderungen mit Anpassungen der bankinternen Organisations- und Geschäftsreglemente und Genehmigungsprozesse einhergehen. Diese erfordern einen gewissen Umsetzungszeitraum. Die Formulierung von Anforderungen an das Management und die Beaufsichtigung der Liquiditätsrisiken soll ein angemessenes Liquiditätsrisikomanagement gewährleisten. Die Heterogenität des Bankensektors wird dadurch be-

rücksichtigt, dass die prinzipienorientierte Formulierung der qualitativen Anforderungen eine Ausgestaltung des Liquiditätsrisikomanagements abhängig von Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftstätigkeit der Bank gewährleistet (Art. 5 E-LiqV und Rz 10 FINMA Rundschreiben) mit expliziten Ausnahmeregelungen für kleine Banken für bestimmte Anforderungen.

1 Einleitung

Vom 28. August 2012 bis 01. Oktober 2012 hörte die FINMA die Beaufsichtigten und weitere interessierte Kreise zum Entwurf des Rundschreibens 13/6: Liquidität Banken an. Diese Anhörung fand zeitgleich zu der durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) durchgeführten Anhörung zur neuen Liquiditätsverordnung statt. Die Einladungen zu den Anhörungen erfolgten auf den Webseiten der FINMA bzw. des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), d.h., die Teilnehmerkreise waren offen.

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):

- Economiesuisse
- HSBC,
- Pfandbriefbank,
- Schweizerische Bankiervereinigung,
- Scobag Privatbank,
- Treuhandkammer,
- Verband der Auslandsbanken in der Schweiz,
- Verband Schweizerischer Kantonalbanken,
- Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers.

3 Ergebnisse der Anhörung und Beurteilung durch die FINMA

Die eingegangenen Stellungnahmen betrafen im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- Konkretisierung des Prinzips der Proportionalität bzw. Kategorisierung der Banken nach ihrem Liquiditätsrisikoprofil,
- Vermischung von quantitativen und qualitativen Anforderungen; Vorgabe eines quantitativen Liquiditätspuffers basierend auf Stresstesting-Resultaten,
- LCR-Berichterstattung: Rolle der Prüfgesellschaft und Frequenz der Einreichung,
- Verantwortlichkeiten des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung einer Gruppengesellschaft oder derjenigen einer zentralen Organisation angeschlossenen Bank,
- Unsicherheiten im Hinblick auf die Einführung der LCR-Berichterstattung bzw. der LCR-Regulierung: Endgültiges Meldeformular, gegenwärtige Tief- bzw. Nullzinspolitik, Verfügbar-

keit von in Schweizer Franken denominierten Vermögenswerten und Kalibrierung der LCR unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Schweizer Finanzplatzes.

Die bei der FINMA eingegangenen Stellungnahmen enthielten teilweise Anmerkungen, die sich primär auf die Liquiditätsverordnung bzw. den Erläuterungsbericht zur Liquiditätsverordnung bezogen. Wir verweisen hier auf den Anhörungsbericht des EFD.

Die Kritik an der Umsetzung des Proportionalitätsprinzips für die qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement reichte von der Forderung nach einer Konkretisierung des Proportionalitätsprinzips bis hin zur Forderung nach der Beschränkung der Anforderungen auf komplexe, international tätige Institute. Die FINMA nahm die Kritik an den Ausführungsbestimmungen des Proportionalitätsprinzips auf und hat dieses neu formuliert (Rz 10). Rz 10 stellt neu eindeutig klar, dass die Randziffern des 3. Kapitels prinzipienbasiert umzusetzen sind. Dadurch erübrigen sich die Hinweise in vielen Randziffern zur Umsetzung entsprechend Grösse der Bank sowie Art, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftsaktivitäten. Rz 10 nimmt ebenfalls neu kleine Banken explizit von der Erfüllung bestimmter Anforderungen aus. Die Ausnahmen betreffen das Liquiditätstransferpreissystem (Rz 19), die untertägige Liquiditätshaltung (Rz 27), die Diversifikation der Finanzierungsstruktur (Rz 33) und das Stresstesting (Rz 42). Der Erläuterungsbericht zum Rundschreiben enthält deshalb neu eine Umschreibung des Begriffs „kleine Bank“. Der Begriff orientiert sich an der Kategorisierung, wie sie im FINMA-Jahresbericht 2011 als Teil des Aufsichtskonzepts vorgestellt wurde (S. 35): „Kleine Banken“ umfasst alle Kategorie-5-Banken. Kategorie-4-Banken können unter diesen Begriff fallen, wenn die zusätzlichen Anforderungen in den jeweiligen Randziffern erfüllt sind. Beispielsweise braucht eine „Kategorie 4“ Bank die Anforderungen an das Liquiditätstransferpreissystem nicht zu erfüllen, wenn sie kein substantielles Firmenkunden- oder Kapitalmarktgeschäft betreibt. Genauso braucht eine „Kategorie 4“ Bank keine speziellen Vorkehrungen für die untertägige Liquiditätshaltung zu treffen, wenn sie zeigen kann, dass sie keinen substantiellen Risiken im untertägigen Zahlungsverkehr ausgesetzt ist. In Bezug auf Diversifizierung der Finanzierungsstruktur gilt, dass auch „Kategorie 4“ Banken dann ausgenommen sind, wenn sie keine Kapitalmarkt- und Handelsaktivitäten betreiben, oder sich kurzfristig am Geld- und Kapitalmarkt oder durch institutionelle Anleger refinanzieren. Ausgenommen sind auch Tochtergesellschaften ausländischer Banken der Aufsichtskategorie 4, die sich über den Konzernpool finanzieren.

Der Kritik, dass durch die Einführung eines Liquiditätspuffers de-facto ein Teil der LCR-Regulierung unter dem Titel von qualitativen Bestimmungen vorgezogen wird, begegnet das EFD in der Verordnung und die FINMA im Rundschreiben mit einer Neuformulierung, die deutlich macht, dass die Institute als Bestandteil des qualitativen Liquiditätsrisikomanagements eine bankintern bestimmte Liquiditätsreserve als Schutz gegen kurzfristig eintretende Verschlechterungen der Liquiditätssituation halten müssen. Entsprechend der neuen, allgemein gefassten Anforderung streicht die FINMA aus dem Rundschreiben die Konkretisierungen zu „lastenfrei“, „erstklassig“ und „hochliquide“, um jede Vermischung mit dem LCR-Liquiditätspuffer auszuschliessen.

Die Rolle der Prüfgesellschaft bei der Prüfung der LCR-Berichterstattung wurde präzisiert. Das Rundschreiben legt neu fest, dass die Prüfgesellschaft im Rahmen der Aufsichtsprüfung jährlich die Korrektheit der Einreichung der LCR-Berichterstattung gemäss den Vorgaben des geplanten Rundschreibens 2013/3 „Prüfwesen“ bestätigt (Rz 9). Der Forderung nach einer Reduktion der Frequenz der

LCR-Berichterstattung für kleine Banken (quartalsweise anstatt monatlich) haben wir nicht entsprechen (Rz 8). Die Übergangsbestimmungen halten neu das erste Einreichdatum der LCR-Berichterstattung (31. Juli 2013 mit Daten vom 30. Juni 2013) fest (Rz 54).

Kritisiert wurde schliesslich, dass Rz 4 dazu führt, dass Gruppengesellschaften bzw. die einer zentralen Organisation angeschlossenen Banken praktisch alle qualitativen Anforderungen des Rundschreibens erfüllen müssen, was im Widerspruch zur grundsätzlichen Befreiung von diesen Anforderungen in Rz 3 steht. Entsprechend hat die FINMA mit einer Neuformulierung der Rz 4 Klarheit geschaffen, wie weit die Verantwortlichkeiten und Aufgaben des Verwaltungsrats einer Gruppengesellschaft bzw. einer zentralen Organisation angeschlossenen Bank konkret gehen: Der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung einer Gruppengesellschaft oder diejenigen einer zentralen Organisation angeschlossenen Bank sind dafür verantwortlich, dass die Muttergesellschaft bzw. die zentrale Organisation auf Gruppenstufe sicherstellt, dass die Anforderungen an das qualitative Liquiditätsrisikomanagement erfüllt werden.

Insbesondere die Treuhandkammer hat zahlreiche weitere Detailanmerkungen eingereicht, in denen auf vereinzelte Widersprüche zwischen Randziffern hingewiesen wird (bisherige Rz 46 (d) in Verbindung mit der bisherigen Rz 26) oder Querverweise auf andere Randziffern (z.B. bisherige Rz 21 (b) und bisherige Rz 35ff) bzw. Präzisierungen (z.B. bisherige Rz 21 (a), 25, 31) vorgeschlagen werden. Wo Klärungsbedarf bestand hat die FINMA die Vorschläge der Treuhandkammer aufgenommen.

In den Erläuterungsbericht wurde der aktuelle internationale Fahrplan zur Finalisierung der noch offenen Punkte der LCR eingearbeitet. An diesem orientiert sich die FINMA bzgl. der Übernahme der Anpassungen des für das Test-Reporting entworfenen Meldebogens zur LCR-Berichterstattung. Zu den Anmerkungen im Hinblick auf die kommende LCR-Regulierung und die Kalibrierung der Stressparameter verweist die FINMA auf die Fortsetzung der Nationalen Arbeitsgruppe im Jahr 2013, in der die eigentliche LCR-Regulierung zusammen mit den Verbänden und der Treuhandkammer erarbeitet wird.

4 Fazit und Weiteres Vorgehen

Das Rundschreiben zur Liquidität der Banken stiess auf weitgehende Zustimmung.

Mit dem neuen Rundschreiben präsentiert die FINMA ihre Ausführungsbestimmungen zur neuen Liquiditätsverordnung als Teil der Umsetzung von Basel III und der „Too-big-too-Fail“ (TBTF)-Gesetzgebung. Damit sind aber noch nicht alle Elemente des internationalen Basel-III-Regelwerks zur Liquidität umgesetzt. So ist namentlich die LCR-Regulierung derzeit noch nicht geregelt. Gleiches gilt für die NSFR-Berichterstattung resp. NSFR-Regulierung und für die Umsetzung der zusätzlichen Beobachtungskennzahlen. Die FINMA wird das Rundschreiben „Liquidität Banken“ in den kommenden Jahren schrittweise ergänzen. Das neue Rundschreiben tritt zusammen mit der neuen Liquiditätsverordnung auf den 1. Januar 2013 in Kraft.

Ausgewählte Literatur

Basel Committee on Banking Supervision (September 2008), „Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision“

Basel Committee on Banking Supervision (Dezember 2010), „Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring“

Committee on European Banking Supervisors (Dezember 2009), „Guidelines on Liquidity Buffers & Survival Periods“

Committee on European Banking Supervisors (August 2010), „CEBS Guidelines on Stress Testing“

Committee on European Banking Supervisors (Oktober 2010), „Guidelines on Liquidity Cost Benefit Allocation“

Financial Stability Institute (Dezember 2011), „Occasional Paper No 10: Liquidity transfer pricing: a guide to better practice“