



28. August 2012

Erläuterungsbericht zur Liquiditätsverordnung

zur Umsetzung der internationalen Liquiditätsstandards gemäss Basel III und besonderen Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Banken

Inhaltsverzeichnis

1	Kernpunkte	3
2	Allgemeines	4
3	Allgemeine Bestimmungen (1. Kapitel)	5
4	Berichterstattung (2. Kapitel)	6
5	Liquiditätsanforderungen (3. Kapitel)	9
5.1	Allgemeines	9
5.2	Qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Art. 5–11 E-LiqV)	9
5.3	Quantitative Anforderungen (Art. 12–18 E-LiqV)	19
6	Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken (4. Kapitel)	19
6.1	Allgemeines	19
6.2	Die Bestimmungen im Einzelnen (Art. 19–30 E-LiqV)	20
7	Beizug der SNB (5. Kapitel)	28
8	Übergangs- und Schlussbestimmungen (6. Kapitel)	29
9	Rechtsvergleich	30
9.1	Berichterstattungspflichten im Rahmen der LCR / NSFR Beobachtungsperiode...	30
9.2	Qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement.....	32
9.3	Besondere Bestimmungen für systemrelevante Institute.....	32
10	Regulierungsfolgenabschätzung	33
10.1	Berichterstattungspflichten im Rahmen der LCR- und NSFR-Beobachtungsperiode	33
10.2	Qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement.....	35
10.3	Besondere Anforderungen für systemrelevante Banken	35
10.3.1	Regulierungsfolgenabschätzung für die betroffenen Banken.....	35
10.3.2	Regulierungsfolgenabschätzung für die Schweizerische Volkswirtschaft..	37

1 Kernpunkte

Die geltenden Liquiditätsbestimmungen (Art. 16-20 BankV¹) sind konzeptionell veraltet und entsprechen nicht mehr der Praxis der Banken zur Bewirtschaftung der Liquiditätsrisiken. Noch vor Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2007 beschloss deshalb die Vorgängerorganisation der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB), zunächst bei den beiden Grossbanken ein neues Liquiditätsregime auszuarbeiten. Im Jahr 2008 überarbeitete der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss) vor dem Hintergrund der Finanzkrise die Grundsätze für eine angemessene Steuerung und Überwachung von Liquiditätsrisiken.² Gleichzeitig nahm er Arbeiten auf, um international harmonisierte, quantitative Standards zur Liquiditätsbewirtschaftung einzuführen. Im Dezember 2010 wurden im Rahmen des Reformpaketes «Basel III»³ neben angepassten Eigenmittel-Mindestanforderungen u.a. auch quantitative Standards zur Liquiditätsausstattung veröffentlicht. Hierbei wurde die Einführung einer kurzfristigen Liquiditätsquote («Liquidity Coverage Ratio», LCR) bis zum 1. Januar 2015 und einer strukturellen Liquiditätsquote («Net Stable Funding Ratio», NSFR) bis spätestens 1. Januar 2018 angekündigt.⁴

Die FINMA wollte diese langen Fristen bis zur Einführung neuer quantitativer Liquiditätsstandards aufgrund der Notwendigkeit, die von Grossbanken ausgehenden systemischen Risiken zu begrenzen, nicht abwarten. Die beiden Schweizer Grossbanken verpflichteten sich deshalb gegenüber der FINMA bereits ab dem 30. Juni 2010 zur Einhaltung eines besonderen Liquiditätsregimes, welches in quantitativer Hinsicht die Widerstandsfähigkeit gegenüber einem massiven Liquiditätsschock erhöht und in qualitativer Hinsicht ein angemessenes Liquiditätsrisikomanagement gewährleistet. Gemäss den im Rahmen der too big to fail-Vorlage (TBTF) geänderten strengeren Vorgaben des Bankengesetzes (BankG⁵), welche auf den 1. März 2012 in Kraft gesetzt wurden⁶, werden die Grundsätze dieses Liquiditätsregimes für systemrelevante Banken in eine neue Liquiditätsverordnung überführt (Art. 9 Abs. 2 Bst. b und Art. 10 Abs. 4 BankG).

In dieser Liquiditätsverordnung sollen neben den besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken – abgestimmt auf den Fortschritt der internationalen Bemühungen zur Einführung globaler Liquiditätsstandards – auch die allgemeinen Bestimmungen für alle Schweizer Banken vereinigt werden.

¹ Verordnung über die Banken- und Sparkassen vom 17. Mai 1972 (Bankenverordnung, SR **952.02**)

² Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (September 2008): "Principles for sound liquidity risk management and supervision"

³ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Dezember 2010): "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems"

⁴ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Dezember 2010): „Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring“

⁵ Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, SR **952.0**)

⁶ AS **2012** 811

2 Allgemeines

Die bestehenden Liquiditätsvorschriften der Art. 16–20 BankV stammen im Wesentlichen aus dem Jahre 1988. Die dort festgelegten quantitativen Anforderungen werden den Entwicklungen an den Finanzmärkten nicht länger gerecht. Die bisher einzuhaltenden regulatorischen Bestimmungen weichen ausserdem zunehmend von neuen Erkenntnissen zur Bewirtschaftung des Liquiditätsrisikos ab, sodass auch aus diesem Grund seit geraumer Zeit ein Revisionsbedarf erkannt wurde. Als eine Reaktion auf die letzte Finanzkrise sah es der Basler Ausschuss als geboten, neben strengeren Vorschriften zur Kapitalausstattung auch quantitative Standards für die Messung und Überwachung in Bezug auf das Liquiditätsrisiko auszuarbeiten. Die Schweiz beteiligt sich intensiv an diesen Arbeiten des Basler Ausschusses. Auf internationaler Ebene wurde die Einigung erzielt, ab dem 1. Januar 2015 die LCR und spätestens ab dem 1. Januar 2018 die NSFR als neue quantitative Liquiditätsstandards einzuführen. Entsprechend dieser zeitlichen Vorgaben sind die Bestimmungen in schweizerisches Recht zu überführen. Diese beiden quantitativen Anforderungen werden durch – ebenfalls vom Basler Ausschuss erarbeitete – qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement ergänzt.

Die neuen Liquiditätsvorschriften werden analog den Eigenmittel- und Risikoverteilungsvorschriften aus der Bankenverordnung in einer separaten Liquiditätsverordnung geregelt:

Das 1. Kapitel enthält neben der Zweckbestimmung und dem Grundsatz einer jederzeit genügend hohen Liquiditätshaltung auch die Kompetenz für die FINMA, technische Ausführungsbestimmungen zu den Anforderungen des Verordnungsentwurfs zu erlassen.

Kapitel 2 beinhaltet insbesondere die Ermächtigungsnorm zugunsten der FINMA zur Erhebung einer umfassenden Liquiditätsberichterstattung bei allen in der Schweiz bewilligten Banken. Die neue Berichterstattung erfolgt zur Vorbereitung der Einführung der beiden vom Basler Ausschuss eingeführten Liquiditätsmessgrössen LCR und NSFR. Eine solche vorgeschaltete mehrjährige Beobachtungsperiode mit Berichterstattungspflichten vor der Einführung der neuen Standards ist vom Basler Ausschuss vorgesehen, um deren Auswirkungen zu analysieren und bei ungewollten Konsequenzen gegebenenfalls noch Anpassungen vorzunehmen.

Im 3. Kapitel werden die allgemein geltenden Liquiditätsanforderungen für alle Banken geregelt. Zum einen werden qualitative Anforderungen an die Bewirtschaftung von Liquiditätsrisiken eingeführt, welche sich auf die Basler Grundsätze für eine angemessene Steuerung und Überwachung der Liquiditätsrisiken (vgl. Fussnote 2) abstützen. Zum anderen werden als quantitative Liquiditätsanforderungen vorerst die bestehenden Vorschriften zur Gesamt- und Zusatzliquidität aus der Bankenverordnung (Art. 16–20 BankV) übernommen. Abgestimmt auf den internationalen Fahrplan werden die quantitativen Anforderungen zur Gesamtliquidität ab dem 1. Januar 2015 durch die LCR ersetzt, und spätestens ab dem 1. Januar 2018 durch die NSFR ergänzt.

Das 4. Kapitel enthält besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken. Mit den beiden Grossbanken wurde bereits im Jahr 2010 auf der Basis einer Vereinbarung ein neues Liquiditätsregime eingeführt, welches konzeptionell die neuen Liquiditätsvorschriften des Basler Ausschusses vorwegnahm. Seit dem 1. März 2012 hält das im Rahmen der Massnahmen zur Stärkung der Stabilität im

Finanzsektor (too big to fail) geänderte BankG⁷ in Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b nunmehr fest, dass systemrelevante Banken über Liquidität verfügen müssen, die gewährleistet, dass sie Liquiditätsschocks besser absorbieren können als nicht systemrelevante Banken und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch unter ausserordentlicher Belastung erfüllen können.⁸ Kapitel 4 setzt diese besonderen Anforderungen für die systemrelevanten Banken um, wobei inhaltlich auf die geltenden Vereinbarungen zur Liquiditätshaltung mit den beiden Grossbanken abgestellt wurde (sowohl auf Ebene der Finanzgruppe als auch des Einzelinstituts). Für systemrelevante Banken gelten die Bestimmungen von Kapitel 4 an Stelle der allgemeinen Vorschriften zur Gesamtliquidität (Art. 12 –17 E-LiqV in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 E-LiqV).

Das 5. Kapitel beschreibt die Rolle der Nationalbank zum Vollzug der Liquiditätsvorschriften.

Das 6. Kapitel enthält die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Diese regeln die Abstimmung der Beobachtungsphasen mit der Einführung der LCR und der NSFR, die Aufhebung der bisherigen Art. 16–20 BankV sowie das Inkrafttreten der Verordnung. Die neue Liquiditätsverordnung soll auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden. Für die Erfüllung der qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement ist für die nicht-systemrelevanten Banken eine Umsetzungsfrist von einem Jahr vorgesehen. Die Bestimmungen der Art. 5–10 E-LiqV sind dementsprechend ab dem 1. Januar 2014 zu erfüllen. Systemrelevante Banken unterliegen den qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisiko bereits ab dem 1. Januar 2013. Die Regelungen für systemrelevante Banken sind vor ihrer erstmaligen Verabschiedung zur Genehmigung der Bundesversammlung vorzulegen (vgl. Ziff. III der Änderung des Bankengesetzes vom 30. September 2011⁹). Entsprechend treten die Art. 19–30 E-LiqV am Tag nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung in Kraft.

Der Entwurf der Liquiditätsverordnung wurde in einer Nationalen Arbeitsgruppe zur Liquiditätsregulierung unter Teilnahme des EFD, der FINMA, der SNB, den Bankenverbänden und der Treuhandkammer in zwei Sitzungen besprochen. Die vorerst ebenfalls geplante Unterstellung der Effektenhändler nach BEHG¹⁰ unter diese Liquiditätsvorschriften wurde mangels ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage schliesslich fallengelassen.

3 Allgemeine Bestimmungen (1. Kapitel)

Gegenstand (Art. 1 E-LiqV)

Abs. 1 umschreibt den Gegenstand der Verordnung. Er besteht in der Regelung der allgemeinen qualitativen und quantitativen Liquiditätsanforderungen für Banken. Grundlage der Bestimmungen ist Art. 4 Abs. 2 BankG; die besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken stützen sich auf Art. 9 Abs. 2 Bst. b BankG.

⁷ AS 2012 811

⁸ Vgl. dazu die Botschaft BBI 2011 4717

⁹ AS 2012 811

¹⁰ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, SR 954.1)

Abs. 3 räumt der FINMA die Kompetenz ein, technische Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Dies beinhaltet insbesondere die Regulierung über Rundschreiben gemäss Art. 7 FINMAG. So wird zum einen für die qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Art. 5–10 E-LiqV) eine Konkretisierung der Aufsichtspraxis in einem neuen FINMA Rundschreiben zur Liquidität vorgenommen. Zum anderen werden die LCR-Berichterstattung und später auch die Berichterstattung zur NSFR sowie zusätzlichen Beobachtungskennzahlen (Art. 3 E-LiqV) konkretisiert.

Grundsatz (Art. 2 E-LiqV)

Grundsätzlich müssen Banken jederzeit über genügend Liquidität verfügen, um ihren Zahlungsverpflichtungen auch in Stresssituationen jederzeit nachkommen zu können. Die Anforderung einer jederzeit genügenden Liquiditätshaltung ist dabei analog zu interpretieren wie die Anforderung in Bezug auf die Erfüllung der Kapitalvorschriften (Art. 33 Abs. 1 ERV¹¹). Die Einhaltung einer jederzeit genügenden Liquidität ist dabei zu gewährleisten durch einen Mix aus organisatorischen Massnahmen, Massnahmen zur Minderung der Liquiditätsrisiken wie Limitierungen, Diversifizierungen und der Haltung eines angemessenen Puffers aus lastenfreien, erstklassigen und hochliquiden Vermögenswerten sowie einer Infrastruktur, die es in Krisenzeiten ermöglicht, kurzfristig die Liquiditätsposition einer Bank zu bestimmen.

4 Berichterstattung (2. Kapitel)

Datenerhebungen (Art. 3 E-LiqV)

Die Übernahme der internationalen Liquiditätsstandards ab 1. Januar 2015 führt zu einer Neuausrichtung in der Liquiditätsregulierung und wird bei den betroffenen Instituten zu einem erheblichen Anpassungsbedarf in der Bewirtschaftung des Liquiditätsrisikos führen. Der Basler Ausschuss sieht deshalb vor der Einführung der LCR und der NSFR mehrjährige Beobachtungsperioden mit einhergehenden Datenerhebungen vor, um die globalen Auswirkungen der neuen Standards weiter zu analysieren und bei unbeabsichtigten Konsequenzen gegebenenfalls noch anpassen zu können. Er führt hierzu auf internationaler Ebene halbjährliche quantitative Auswirkungsstudien durch, an denen auch eine beschränkte Auswahl Schweizer Banken teilnimmt. Von den einzelnen Jurisdiktionen wird erwartet, dass sie ergänzend eine regelmässige und den ganzen Bankensektor umfassende Berichterstattung einführen, um die länder- und institutsspezifischen Aspekte der einzuführenden Regulierungsstandards zu verfolgen. Entsprechend wird in Abs. 1 der FINMA die Kompetenz eingeräumt, im Rahmen der vom Basler Ausschuss vorgesehenen Beobachtungsperiode für alle Banken eine hierauf abgestimmte Berichterstattung einzuführen. Hiermit wird auch erreicht, dass die betroffenen Institute rechtzeitig mit dem Aufbau der bankinternen Infrastruktur zur regelmässigen Berichterstattung in Bezug auf die neuen Liquiditätsstandards beginnen und deren Erfüllungsgrad im Hinblick auf die Einführung verbindlicher quantitativer Anforderungen verfolgen können.

Durch Abs. 2 wird die allgemeine Kompetenz der FINMA aus Abs. 1 präzisiert und die FINMA ermächtigt die Berichterstattung im Zusammenhang mit der LCR, der NSFR sowie weiteren Beobachtungskennzahlen gemäss den inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben des Basler Ausschusses zu konkretisie-

¹¹ Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung, SR 952.03)

ren. Die FINMA wird die technischen Aspekte der Berichterstattung in einem Rundschreiben zur Liquidität festlegen.

Die FINMA plant folgende Datenerhebungen durchzuführen: Ab dem Jahr 2012 wird mit einer repräsentative Auswahl von Banken auf freiwilliger Basis ein Test-Reporting zur LCR durchgeführt. Die hierbei gewonnenen Erfahrungen werden bei der Festlegung der allgemeinen Berichterstattungsanforderung zur LCR berücksichtigt. Ab Mitte 2013 werden alle betroffenen Institute die notwendigen Positionsdaten zur Berechnung der LCR zu berichten haben. Die betreffenden Meldeformulare werden jedoch nicht die spezifischen LCR-Parameter enthalten, welche auf die Positionsdaten anzuwenden sind, um die LCR zu berechnen. Diese Parameter sind noch nicht definitiv festgelegt und können im Verlaufe der Beobachtungsperiode sowohl auf internationaler Ebene angepasst sowie auf nationaler Ebene weiter konkretisiert werden. Gestützt auf die erhobenen Positionsdaten wertet die FINMA die LCR für die einzelnen Institute aus und kommuniziert die Resultate in geeigneter Form. Die verbindlichen LCR-Parameter werden im Rahmen der Nationalen Arbeitsgruppe zur Liquidität ab dem Jahr 2013 konsultiert und im Hinblick auf die Einführung verbindlicher Anforderungen zur LCR per 1. Januar 2015 festgelegt.

In der Zwischenzeit kann die FINMA die erhobenen Positionsdaten aber bereits im Rahmen des Säule-II-Aufsichtsprozesses berücksichtigen und zur Beurteilung der Liquiditätssituation eines Instituts verwenden.

Die NSFR kann noch Anpassungen durch den Basler Ausschuss erfahren und wird auch zeitlich deutlich später als die LCR eingeführt. Die FINMA begleitet die Entwicklungen zur NSFR in den internationalen Gremien eng und prüft deren Auswirkungen auf die Schweizer Institute. Hierzu wird die FINMA zu gegebener Zeit – wie bei der LCR auch – zunächst Auswirkungsstudien basierend auf einer repräsentativen Auswahl von Schweizer Instituten durchführen und zu einem späteren Zeitpunkt eine allgemeine Berichterstattungsanforderung einführen.

Die Berichterstattungen zur LCR und zur NSFR werden auf konsolidierter Stufe und auf Stufe Einzelinstitut erhoben. Die Einzelinstitutssicht ist für die FINMA zentral, um die Liquiditätsströme und damit Abhängigkeiten innerhalb einer Finanzgruppe zu analysieren.

Die Liquiditätsberichtserstattung wird von der FINMA in einem neuen Rundschreiben zur Liquidität näher definiert (Abs. 2). Die FINMA erarbeitet unter Einbezug der Nationalen Arbeitsgruppe zur Liquiditätsregulierung einen Vorschlag für die ab dem Jahr 2013 gültigen Meldeformulare zur LCR. Diese werden den Instituten in der zweiten Jahreshälfte 2012 zur Verfügung gestellt.

In Bezug auf die Liquiditätsberichtserstattung wird das neue Rundschreiben zur Liquidität unter anderem auch die Periodizität der Datenerhebung und Einreichfristen festlegen. Die FINMA wird die notwendigen Daten nach Einführung der Berichterstattungsanforderungen zur LCR ab dem Jahr 2013 auf monatlicher Basis mit dem Monatsende als Stichtag und einer Einreichfrist von 30 Kalendertagen erheben. Über die Periodizität der Datenerhebung und das Erhebungsformat zur NSFR wird nach definitiver Festlegung des Standards durch den Basler Ausschuss zu einem späteren Zeitpunkt entschieden.

Abs. 2 gibt der FINMA schliesslich auch die Kompetenz, Daten zur Berechnung weiterer Überwachungsinstrumente, den Beobachtungskennzahlen, zu erheben. Ergänzend zu den in Abs. 2 genannten Messgrössen LCR und NSFR, die als Regulierungsstandard verwendet werden, umfassen die ebenfalls international vereinbarten Überwachungsinstrumente Messgrössen, die von der FINMA kohärent in der laufenden Aufsicht über die Liquiditätsrisiken eingesetzt werden sollen. Diese Messgrössen erfassen spezifische Daten im Zusammenhang mit Mittelflüssen, Bilanzstruktur und lastenfreien Vermögenswerten einer Bank sowie bestimmten Marktindikatoren. Zusammen mit den Regulierungsstandards LCR und NSFR bilden diese Messgrössen die international durch den Basler Ausschuss vorgegebenen quantitativen Informationen, mit deren Hilfe die FINMA das Liquiditätsrisiko einer Bank einschätzen wird.

Konkret umfassen die international vereinbarten Beobachtungskennziffern folgende Messgrössen:

- vertragliche Laufzeitenkongruenz;
- Finanzierungskonzentrationen;
- verfügbare lastenfreie Vermögenswerte;
- LCR nach bedeutender Währung;
- marktbezogene Überwachungsinstrumente

Darüber hinaus kann die FINMA die Liquiditätsrisikobeurteilung durch zusätzliche Instrumente und Messgrössen ergänzen. Dies ist derzeit nicht geplant, kann aber für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

Die Umsetzung der Überwachungsinstrumente in die Aufsichtspraxis erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt im Rundschreiben zur Liquidität. Entsprechend wird erst im Jahr 2013 festgelegt, wie die FINMA diese im Aufsichtsprozess einsetzt, d.h., wann und wie die FINMA aktiv wird. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn die obigen Messgrössen einen negativen Trend aufweisen, der potenzielle Liquiditätsprobleme signalisiert, wenn eine sich verschlechternde Liquiditätsposition erkannt wird oder wenn der absolute Wert einer Messgrösse ein aktuelles oder potenzielles Liquiditätsproblem erkennen lässt.

Aufgaben der Prüfgesellschaft (Art. 4 E-LiqV)

Gemäss EBK-RS 05/1 «Prüfung» gehört die Prüfung der Liquiditätsvorschriften zu den «Pflichtprüfungen» (RZ 33) der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften im Rahmen des Berichts über die Aufsichtsprüfung. Zu den Ergebnissen der Pflichtprüfungen muss die Prüfgesellschaft in jedem Fall Stellung nehmen (EBK-RS 05/2 «Prüfbericht»). Bei Banken bestätigt die Prüfgesellschaft unter Angabe der relevanten Liquiditäts-Eckdaten die Einhaltung der Liquiditätsvorschriften nach den bisherigen Art. 16–20 BankV sowie Art. 17 und 18 NBG¹². Sie äussert sich ebenfalls über die Liquiditätsvorsorge im Konzern (EBK-RS, 05/2, RZ 73). Die Bestimmungen zum Prüfwesen werden gegenwärtig revidiert. Es ist absehbar, dass die Vorgaben zu den Prüffeldern Anpassungen erfahren werden. Art. 4 E-LiqV enthält in der Definition der Aufgaben der Prüfgesellschaft deshalb einen allgemeinen Verweis auf die jeweils geltenden Bestimmungen der FINMA zum Prüfwesen.

¹² Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank (SR 951.11)

Durch die Einführung der neuen Berichterstattungspflichten im Vorfeld der Übernahme der neuen internationalen Liquiditätsstandards (Art. 3 E-LiqV), der Einführung von qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Art. 5–10 E-LiqV) sowie den besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken (Art. 19–29 E-LiqV) kommen neue Elemente zu den bisherigen Liquiditätsvorschriften hinzu. Die aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften haben ihre Prüfungen entsprechend zu erweitern: Art. 4 E-LiqV verlangt von den Prüfgesellschaften, dass diese zusätzlich die Korrektheit der Berichterstattung zur LCR (und später auch der NSFR und den von der FINMA festzulegenden weiteren Beobachtungskennzahlen) jährlich zusätzlich zu prüfen und zu bestätigen haben.

Die Aufgaben der aufsichtsrechtlichen Prüfgesellschaften in Bezug auf die qualitativen Anforderungen und die besonderen Bestimmungen werden in dem jeweiligen Kapitel des Verordnungsentwurfs geregelt (Art. 11 bzw. 30 E-LiqV).

5 Liquiditätsanforderungen (3. Kapitel)

5.1 Allgemeines

Das 3. Kapitel beinhaltet die von den Banken einzuhaltenden Mindestanforderungen im Zusammenhang mit Liquiditätsrisiken. Diese bestehen einerseits aus qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement und andererseits aus den heute noch geltenden quantitativen Anforderungen in Bezug auf die Gesamt- und Zusatzliquidität. Die allgemeinen Anforderungen an die Gesamtliquidität werden 2015 durch die neuen Anforderungen zur Erfüllung der LCR abgelöst. Zu einem späteren Zeitpunkt wird die Liquiditätsregulierung um die langfristige NSFR vervollständigt. Die allgemeinen Vorschriften zur Gesamtliquidität der Art. 12–18 E-LiqV gelten ausschliesslich für nicht-systemrelevante Banken (Art. 19 Abs. 2 E-LiqV); die spezifischen Vorschriften für systemrelevante Banken werden in Kapitel 4 geregelt.

5.2 Qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Art. 5–11 E-LiqV)

Mit der Formulierung von Anforderungen an eine angemessene Steuerung und Überwachung der Liquiditätsrisiken soll erreicht werden, dass Banken ein angemessenes Liquiditätsrisikomanagement betreiben.

Die auf den Grundsatzartikel 5 folgenden Art. 6–10 des E-LiqV führen die qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement gemäss den Prinzipien 1 bis 12 des Dokuments «Principles for sound liquidity risk management and supervision» des Basler Ausschusses vom September 2008 ein. Diese stellen den anerkannten Standard für die Bewirtschaftung des Liquiditätsrisikos durch Banken dar, auf deren Einhaltung bisher nur die beiden Grossbanken verpflichtet wurden. Sie sollen nun unter Beachtung des Prinzips der Verhältnismässigkeit für alle Schweizer Banken eingeführt werden. Art. 11 E-LiqV regelt die Aufgaben der Prüfgesellschaft in Bezug auf die qualitativen Anforderungen.

Sowohl der prinzipienorientierte Ansatz der internationalen Vorgabe als auch deren Struktur wird übernommen. Eine prinzipienorientierte Regulierung trägt einerseits den vielfältigen Geschäftsmodel-

len und Ausprägungen des Risikomanagements Rechnung und gewährleistet zum anderen die für die Anpassung an veränderte Geschäftsbedingungen notwendige Flexibilität. Die Konkretisierung der Aufsichtspraxis zu den qualitativen Anforderungen nimmt die FINMA in einem neuen Rundschreiben zur Liquidität vor. Das neue FINMA-Rundschreiben zur Liquidität wird gleichzeitig mit der neuen Liquiditätsverordnung zu Beginn des Jahres 2013 in Kraft treten.

Die prinzipienorientierten qualitativen Anforderungen erlauben es zudem, bei der Anwendung der Bestimmungen auf die jeweilige Bank deren Grösse sowie Art, Umfang und Komplexität der Geschäftsaktivitäten zu berücksichtigen. Das Proportionalitätsprinzip wird in Art. 5 Abs. 1 E-LiqV festgehalten und im FINMA-Rundschreiben zur Liquidität konkretisiert.

Grundsatz (Art. 5 E-LiqV)

Unter einer angemessenen Bewirtschaftung der Liquiditätsrisiken ist zu verstehen, dass das Liquiditätsmanagement wirksam in die bankweiten Risikomanagementprozesse integriert ist. Das Liquiditätsmanagement soll sich insbesondere an dem Ziel der Sicherstellung der laufenden und jederzeitigen Zahlungsfähigkeit ausrichten, namentlich in Zeiten institutsspezifischer und / oder marktweiter Stressperioden. Im Sinne der jederzeit genügenden Liquiditätshaltung kommt der Verfügbarkeit eines Puffers aus lastenfreien, erstklassigen und hochliquiden Vermögenswerten, der bei Auftreten eines Stressereignisses zur Liquiditätsgenerierung veräussert oder zur besicherten Finanzierung eingesetzt werden kann, eine zentrale Bedeutung zu (Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2). Dieser «interne» Liquiditätspuffer, den Banken als Vorsorge gegen Liquiditätsengpässe halten müssen, ist nicht zu verwechseln mit dem «regulatorischen» Liquiditätspuffer, der durch die Einführung der LCR ab 2015 vorgegeben wird.

Konkret sollen Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt der Geschäftstätigkeit der Bank Rechnung getragen werden. Kleine und mittlere Banken mit einer geringen Risikoexponierung und -komplexität werden so vor unverhältnismässig grossen Belastungen aus der Umsetzung der qualitativen Anforderungen geschützt. Umgekehrt fordert die Verhältnismässigkeit bei komplexen Risikoverhältnissen mit hohem Gefährdungspotential sowohl von Aufsehern wie auch von Banken den Einsatz entsprechend anspruchsvoller Mittel und Verfahren.

Leitungs-, Kontroll- und Steuerungsfunktionen (Art. 6 E-LiqV)

Art. 6 E-LiqV fasst die Governance-Prinzipien für das Liquiditätsrisikomanagement zusammen und legt den Aufbau und die Struktur der Liquiditätskontrolle- und -steuerung fest.

Abs. 1 verlangt von den Banken, dass sie die Risikotoleranz für ihre Liquiditätsrisiken («Liquiditätsrisikotoleranz») abgestimmt auf ihre Geschäftsstrategie und ihre Rolle im Finanzsystem definieren. Mit der Festlegung der Liquiditätsrisikotoleranz trifft der Verwaltungsrat eine bewusste Entscheidung, in welchem Umfang er bereit ist, Liquiditätsrisiken einzugehen. Neben rein quantitativen Vorgaben (z.B. Globallimiten, der Festlegung von Puffern gegen Liquiditätsengpässe etc.) kann die Risikotoleranz auch durch qualitative Vorgaben bestimmt werden.

Mit der Festlegung der Liquiditätsrisikotoleranz findet somit eine Verknüpfung zwischen dem Liquiditätsrisiko und der strategischen Positionierung der Bank statt. Die Risikotoleranz sollte dabei auf das Zahlungsunfähigkeitsrisiko und auf das Refinanzierungsrisiko des Instituts abstellen. Die Liquiditätsrisikotoleranz stellt den Ausgangspunkt für die Umsetzung der bankinternen Strategien des Liquiditäts-

managements, des Weisungswesens sowie der Risikomanagement- und Kontrollfunktionen dar. Die Liquiditätsrisikotoleranz ist durch den Verwaltungsrat der Banken festzulegen, der auch deren Einhaltung sicherstellt.

Abs. 2 verlangt von Banken, dass sie intern abgestimmte Strategien zum Management der Liquidität und der Liquiditätsrisiken definieren und umsetzen. Dies hat im Einklang mit der festgelegten Liquiditätsrisikotoleranz und dem Ziel der Sicherstellung jederzeit genügender Liquidität zu geschehen. Unter den Strategien zur Bewirtschaftung des Liquiditätsrisikos sind zum einen die Einrichtung angemessener Risikosteuerungs- und -controllingprozesse für das Liquiditätsrisikomanagement zu verstehen. Hierunter fallen insbesondere das Weisungswesen und die internen Kontroll- und Informationssysteme zur Messung, Überwachung, Begrenzung und Meldung. Zum anderen fällt hierunter der Aufbau einer sachgerechten Organisationsstruktur zur Vermeidung von Interessenkonflikten, welche sich in operative und überwachende Instanzen gliedert. Die Verantwortlichkeit für die Steuerung der Gesamtliquidität der Bank sollte einer genau definierten Einheit in der Bank übertragen werden.

Abs. 3 verlangt von den Banken, dass sie über ein System von Liquiditätstransferpreisen verfügen, mit welchem ihre Liquiditätsrisiken bankintern umfassend und angemessen bewertet und verursachungsgerecht verrechnet werden. Die mangelnde Berücksichtigung von Liquiditätskosten hat in der Vergangenheit häufig zu exzessiven Risikonahmen von Banken geführt und wurde vielfach als eine wichtige Ursache für die Schwere der jüngsten globalen Finanzkrise identifiziert¹³. Banken, die ihre Liquiditätsrisiken nicht (oder mangelhaft) bewerteten und verrechneten, hatten 2007 und 2008 Schwierigkeiten, Liquiditätsengpässe im Interbankenmarkt zu überstehen. Vor diesem Hintergrund, und um zukünftig Fehlsteuerungen in Geschäftsbereichen oder Produktlinien zu vermeiden, müssen Banken ein Transferpreissystem für Liquidität umsetzen.

Transferpreise sollen Liquiditätskosten und -risiken sowie gegebenenfalls Beiträge zur Finanzierung einzelner Geschäftsaktivitäten reflektieren und an Marktpreise gekoppelt sein. Aus Bilanzperspektive binden Aktiva Liquidität, während Passiva solche bereit stellen. Je nach Ausgestaltung des Verrechnungssystemes können Positionen auf der Passivseite («Liquiditätsbereitsteller») Transferpreise gutgeschrieben werden und sind Aktivpositionen («Liquiditätsverbraucher») Transferpreise zu belasten.

Durch ein System aus Transferpreisen sollen die Liquiditätsrisiken, -kosten und -erträge verursachungsgerecht zugeordnet werden. Dies bedeutet nicht, dass Quersubventionierungen innerhalb des Konzerns verunmöglicht werden. Beabsichtigte oder ungewollte Quersubventionierungen werden durch Transferpreise aber zukünftig transparent offengelegt und stellen damit, je nach Umfang, Bedeutung für die Geschäftsaktivitäten oder der damit verbundenen Risiken, einen wichtigen Teil der Liquiditätsrisikotoleranz dar.

Transferpreise sollen insbesondere die Liquidierbarkeit berücksichtigen: Unterschiedlich hohe Marktliquidität muss sich bei ansonsten identischen Merkmalen von Aktivpositionen in unterschiedlichen Transferpreisen niederschlagen. Aus Anreizperspektive muss sichergestellt sein, dass die Risikoan-

¹³ Vgl. z.B. Senior Supervisors Group (Oktober 2009), „Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008“

reize der einzelnen Geschäftseinheiten mit den durch sie verursachten Liquiditätsrisiken für die Bank als Ganzes in Einklang gebracht werden. So soll durch das System aus Transferpreisen sichergestellt sein, dass sich die Finanzierungen nicht auf sehr kurzfristige Mittel und die Anlagen sich nicht auf schwer veräusserliche Aktiva konzentrieren. Die Anreizkompatibilität kann es nötig machen, dass eine Liquiditätskomponente einzelnen Transaktionen zuzuweisen ist und nicht nur eine Zuordnung auf Ebene des Geschäftsbereichs erfolgt.

Risikomess- und Steuerungssysteme (Art. 7 E-LiqV)

Art. 7 E-LiqV fasst wesentliche Prinzipien zur Messung und Steuerung der Liquiditätsrisiken zusammen. Abs. 1 enthält Anforderungen an Verfahren, Methoden und Masszahlen zur laufenden Messung sowie zur Risikoidentifizierung und -quantifizierung. In Abs. 2 folgen Anforderungen an die Steuerung des Liquiditätsrisikos wesentlicher Rechtseinheiten, Geschäftsfelder und Währungen. Abs. 3 enthält Anforderungen an das untertägige Liquiditätsrisikomanagement. Abs. 4 fasst Anforderungen an die Überwachung der Vermögenswerte zusammen, welche zur Liquiditätsgenerierung bei Liquiditätsengpässen vorgesehen sind.

Der erste Satz in Abs. 1 verlangt von Banken allgemein, dass sie angemessene Prozesse zur Identifizierung, Beurteilung, Steuerung und Überwachung von Liquiditätsrisiken umsetzen müssen. Hierzu zählen insbesondere Messsysteme zur Risikoidentifizierung und -quantifizierung mit dem Ziel eine aussagekräftige Liquiditätsübersicht für unterschiedliche Zeithorizonte erstellen zu können.

Der zweite Satz in Abs. 1 konkretisiert in Bezug auf die Identifizierung und Quantifizierung der Liquiditätsrisiken entsprechend, dass die Berichterstattung über die Liquiditätssituation eine geeignete Untergliederung in Zeitbänder enthalten muss, in der die voraussichtlichen Zahlungsmittelzuflüsse den voraussichtlichen Zahlungsmittelabflüssen gegenübergestellt werden. Dabei ist den auch in normalen Marktphasen üblichen Schwankungen der Zahlungsflüsse angemessen Rechnung zu tragen und die Annahmen, die den Zahlungsmittelzuflüssen und -abflüssen zugrunde liegen, sind festzulegen.

Abs. 2 bezieht sich auf die Steuerung des Liquiditätsrisikos auf Ebene Finanzgruppe, wichtiger Rechtseinheiten, Geschäftsfelder und Währungen. Insbesondere Banken mit Geschäftsaktivitäten oder wesentlichen Rechtseinheiten im Ausland sollen das Liquiditätsrisiko unabhängig von der Aufbauorganisation des Liquiditätsmanagements auf zentraler und dezentraler Ebene steuern und überwachen, wobei gleichzeitig ein Mindestmass an zentraler Aufsicht erforderlich ist. Die Anforderung stellt keinerlei Vorgabe über die Aufbauorganisation der Treasury-Abteilungen dar. Insbesondere sind darunter keine «parallelen» Treasury Abteilungen auf Konzern- und Tochtergesellschaftsstufe zu verstehen sondern Prozesse und Massnahmen, die eine ausreichende Liquidität auf jeder Stufe sicherstellen.

Ausserdem sollen international aufgestellte Banken sicherstellen:

- dass alle rechtlichen Einheiten auch im Fall eines Liquiditätsengpässes Zugang zu Liquidität haben;
- dass, wo angemessen, Limitierungen zwischen Gruppengesellschaften veranlasst werden können;

- dass interne Vereinbarungen über Liquiditätsunterstützungen zwischen Gruppengesellschaften festgehalten werden sollen; und
- dass geprüft wird, inwieweit der Übertragung liquider Mittel und unbelasteter Vermögenswerte innerhalb der Gruppe gesellschaftsrechtliche, regulatorische und operationelle Restriktionen entgegenstehen.

In Bezug auf die Steuerung der Fremdwährungsrisiken sollen Banken mit bedeutendem Geschäftsaktivitäten in ausländischer Währung, mit bedeutenden Währungsinkongruenzen oder mit Laufzeitinkongruenzen zwischen den jeweiligen Fremdwährungsaktiva und -passiva zur Sicherstellung ihrer Zahlungsverpflichtungen angemessene Verfahren zur Steuerung der Fremdwährungsliquidität in den wesentlichen Währungen implementieren. Hierzu gehören für die jeweiligen Währungen zumindest eine gesonderte Liquiditätsübersicht, gesonderte Fremdwährungstresstests sowie eine explizite Berücksichtigung im Notfallplan für Liquiditätsengpässe.

Abs. 3 formuliert die Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement im Tagesverlauf. Die Abwicklungs- und die Handelseinheiten sind gemeinsam dafür zuständig sicherzustellen, dass untertägig terminierte Zahlungen fristgerecht geleistet werden. Durch geeignete Messmethoden und Stresstestanalysen sind untertägige Liquiditätsunterdeckungen zu identifizieren um sicherzustellen, dass genügend Liquidität gehalten wird, um den Verpflichtungen nachzukommen. Damit Liquiditätsrisiken einzelner Banken die Zahlungs- und Abwicklungssysteme nicht beeinträchtigen, sollen Banken, die im Zentralbank-Clearing eine wesentliche Rolle spielen, speziell strenge untertägige Stressszenarien anwenden und entsprechend den Resultaten Liquiditätsvorsorge treffen.

Abs. 4 verlangt, dass Banken alle Vermögenswerte, mit denen im Krisenfall Liquidität generiert werden kann, aktiv überwachen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Unterscheidung zwischen belasteten und lastenfreien Werten sowie hinsichtlich von Restriktionen bei der Transferierbarkeit zwischen in- und ausländischen Einheiten.

In akuten Krisensituationen ist es für die FINMA zentral, eine Abschätzung der Auswirkung einer möglichen Abschirmung von Vermögenswerten durch das Ausland («ring fencing») vornehmen zu können. Insbesondere Banken mit internationaler Ausrichtung müssen daher in der Lage sein, die Zugriffsrechte auf Vermögenswerte im Ausland abzuschätzen und der FINMA in akuten Krisensituationen innert angemessener Frist Auskunft zu geben, wo ihre Vermögenswerte endverwahrt sind. Ist dies nicht präzise möglich, ist ein Verfahren zu entwickeln, um die Endverwahrung hinreichend genau abzuschätzen.

Risikominderung und Puffer (Art. 8 E-LiqV)

In diesem Artikel wird die besondere Bedeutung der Limitensysteme, des Liquiditätspuffers und der Diversifizierung der Finanzierungsstruktur zur Minderung der Liquiditätsrisiken hervorgehoben.

Die in Abs. 1 verlangte Begrenzung des Liquiditätsrisikos durch Limitierungen ist ein zentrales Steuerungsinstrument. Limitierungen zur Liquiditätssteuerung können sich z.B. auf die Gegenüberstellung der Liquiditäts-Gaps und der zur Deckung potentieller Liquiditätsengpässe zur Verfügung stehenden Vermögenswerte beziehen. Hierbei darf entweder der Saldo oder das Verhältnis zwischen beiden Grössen eine bestimmte Schwelle nicht unterschreiten. Es wird den Banken überlassen, die geeigne-

ten Kennzahlen als Basis zur Limitierung festzulegen. Allerdings müssen die gewählten Bezugsgrößen nachvollziehbar und begründet sein. Neben den Limiten selber sollen auch eindeutige und dokumentierte Abläufe definiert werden, die den Umgang mit Verstößen gegen Limiten regeln sowie die Berechtigungen, Limiten zu setzen oder zu ändern. Auch muss vorgängig klar sein, wer welche Verstöße an wen zu melden hat, wie die Eskalationsverfahren aussehen und wie Verstöße durch die Geschäftsleitung behandelt werden. Zu bestimmen sind schliesslich auch geplante Gegen- oder Behebungsmassnahmen.

Abs. 1 verlangt weiter, dass Banken ihre Finanzierungsstruktur nach Finanzierungsquellen und -laufzeiten angemessen diversifizieren. Die Diversifikation hinsichtlich verschiedener Dimensionen, wie z.B. kurz, mittel, langfristige Laufzeiten, Einlegerklassen, Investoren, Gegenparteien, Instrumenten, Märkten, Währungen etc., dient als Vorsorgemassnahme, um eine übermässige Konzentration bei der Finanzierung zu vermeiden und im Krisenfall liquide zu bleiben. Eine Diversifikation entlang dieser Leitlinien und eine Begrenzung und Überwachung von Konzentrationen ist für grosse, komplexe Banken mit starken Abhängigkeiten von kurzfristigen Wholesale-Finanzierungen in jedem Fall notwendig. Für kleinere und mittelgrosse Banken ist hingegen eine angemessene Diversifikation ungleich schwerer zu erreichen. Hier ergeben sich gewisse natürliche Konzentrationen (z.B. Retail-Einleger, Pfandbriefe), wobei auch in diesen Fällen eine Diversifikation sowie eine Begrenzung und Überwachung unter Beachtung der Verhältnismässigkeit bis zu einem gewissen Grad möglich ist. Banken sollen auch abschätzen können, wie schnell im Fall eines akuten Liquiditätsengpasses aus den relevanten Finanzierungsquellen Liquidität generiert werden kann. Banken mit starken Abhängigkeiten von Wholesale-Finanzierungen müssen zusätzlich die Auswirkungen des Wegfalls von Finanzierungen durch wichtige Gegenparteien abschätzen und Vorkehrungen für einen Wegfall treffen. Solche Banken müssen des Weiteren enge Beziehungen zu wichtigen Gegenparteien etablieren, eine laufende Präsenz in relevanten Finanzierungsmärkten sicher stellen und Marktentwicklungen beobachten, um sich auf Stresssituationen vorzubereiten. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Verkäufe und Belehnungen von Vermögenswerten in Stresszeiten auf Märkten getätigt werden können, auf denen die Bank in der Vergangenheit nicht wiederholt tätig war.

Abs. 2 verlangt, dass Banken einen Liquiditätspuffer aus lastenfreien, erstklassigen und hochliquiden Vermögenswerten als Schutz gegen Liquiditätsengpässe unterschiedlicher Dauer und Intensität halten. Der Liquiditätspuffer ist eine Absicherung gegen das Zahlungsunfähigkeitsrisiko: Banken sollen in Stresssituationen liquide bleiben, wenn andere Finanzierungsquellen versiegen. Die Höhe des Liquiditätspuffers bestimmt sich nach dem – aus der Risikotoleranz abgeleiteten – Risikoappetit der Bank und nach den Ergebnissen der Stresstests.

Der Puffer soll sich aus «lastenfreien, erstklassigen und hochliquiden» Vermögenswerten zusammensetzen. Hierunter sind ausschliesslich die zum jeweiligen Zeitpunkt liquidierbaren Vermögenswerte zu verstehen, nicht aber andere, potentiell zur Verfügung stehende Finanzierungsmöglichkeiten. Im Fall von Liquiditätsengpässen kann nicht davon ausgegangen werden, dass unbesicherte Refinanzierung am Markt weiterhin möglich ist.¹⁴ «Lastenfrei» bedeutet, dass Vermögenswerte frei von Rechten Drit-

¹⁴ Auch das Committee of European Banking Supervisors (heute European Banking Authority) streicht die Bedeutung von Liquiditätspuffern heraus. Vgl. „Guidelines on Liquidity Buffers & Survival Periods“, CEBS, December 2009; Bzgl. des zur Liquiditätsrisikominderung zu haltenden Liquiditätspuffers sei auch auf die Ausführungen zu Art. 8 verwiesen.

ter sind. Wertpapiere, die in Reverse-, Repo- und Wertpapierfinanzierungsgeschäften entgegengenommen und nicht weiterverpfändet wurden und die der Bank rechtlich und vertraglich zur freien Verfügung stehen, zählen zum Liquiditätsbestand. Darüber hinaus dürfen Vermögenswerte, die als erstklassig und hochliquide qualifiziert sind und die an Zentralbanken oder eine sonstige öffentliche Stelle verpfändet wurden, aber nicht gebraucht werden, angerechnet werden. Vermögenswerte gelten als «erstklassig» und «hochliquide», wenn sie ohne Weiteres und unverzüglich flüssig gemacht werden können, und zwar ohne oder mit nur geringer Werteinbusse. Wie liquide ein Vermögenswert ist, hängt vom zugrundeliegenden Stressszenario, dem flüssig zu machenden Volumen und dem in Betracht gezogenen Zeitrahmen ab. Die Bank legt die Kriterien zur Beurteilung des Liquiditätsgrades ihrer Vermögenswerte nachvollziehbar fest. Neben den oben genannten Kriterien hat die Bank zusätzlich auch sicher zu stellen, dass der Verwendung der Vermögenswerte keine rechtlichen, regulatorischen oder operationellen Restriktionen entgegen stehen.

Die notwendige Höhe und die Zusammensetzung des Liquiditätspuffers orientiert sich am Geschäftsmodell, der Art, des Umfangs, der Komplexität und dem Risikogehalt der betriebenen bilanziellen und ausserbilanziellen Geschäfte, dem Liquiditätsgrad der Aktiven und Passiven, dem Ausmass bestehender Finanzierungslücken und den Finanzierungsstrategien. Der Liquiditätspuffer soll auf die festgelegte Risikotoleranz abgestimmt und angemessen diversifiziert sein. Er soll ferner auch auf den Liquiditätsbedarf, der sich aus durchgeführten Stresstests ergibt, abgestimmt sein sowie hinsichtlich der Aufteilung auf Jurisdiktionen und Währungen der Struktur der Geschäftsaktivitäten entsprechen.

Dieser «interne» Liquiditätspuffer, den Banken als Vorsorge gegen Liquiditätsengpässe halten müssen, ist nicht zu verwechseln mit dem «regulatorischen» Liquiditätspuffer, der durch die Einführung der LCR ab 2015 vorgegeben wird. Als Vorbereitung auf die Einführung der LCR müssen Banken aber in ihrer Berichterstattung ab dem nächsten Jahr qualitativ hochwertige liquide Vermögenswerte entsprechend der Absätze 21 - 44 des Basler Regelwerkes zur Liquidität melden. Während die Definition des regulatorischen Liquiditätspuffers auf das international harmonisiert vorgegebene LCR-Stressszenario abgestimmt und zur Erfüllung von regulatorischen (Mindest-)Standards zu halten ist, wird der interne Liquiditätspuffer gehalten, um internen, bankspezifischen Liquiditätsengpässen zu begegnen, die vom LCR-Stressszenario durchaus abweichen können. Für beide Fälle werden aber die gleichen Adjektive zur Beschreibung der darin enthaltenen Wertschriften benutzt: «lastenfrei», «erstklassig» und «hochliquide». Im spezifischen LCR-Stressszenario werden neben dieser Umschreibung genaue Vorgaben gemacht, welche Wertpapiere darunter zu verstehen sind: zum grössten Teil Bargeld und hochbewertete Staatsanleihen (sog. «Level 1 Aktiva») und zu einem geringeren Teil zusätzlich gedeckte Schuldverschreibungen und Unternehmensanleihen (sog. «Level 2 Aktiva»). Die Vorgaben für den «internen» Liquiditätspuffer sind offener und machen ausser der adjektivischen Umschreibung keinerlei Vorgaben, welche Wertschriften genau enthalten sein müssen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass interner und regulatorischer Liquiditätspuffer zumindest teilweise deckungsgleich sind.

Stressszenarien (Art. 9 E-LiqV)

Die Bedeutung des Liquiditätsstresstestings nimmt ständig zu. So hat neben dem Basler Ausschuss auch das CEBS Liquiditätsstressvorgaben erlassen.¹⁵ Abs. 1 verlangt allgemein, dass Banken ihre

¹⁵ Committee of European banking Supervisors / European Banking Authority (August 2008): „CEBS Guidelines on Stress Testing (GL32)“

Liquiditätslage nicht nur im normalen Geschäftsbetrieb messen und steuern, sondern auch mögliche Liquiditätsengpässe berücksichtigen müssen. Stresstests simulieren schwerwiegende, extreme Ereignisse, die mit geringer Wahrscheinlichkeit eintreten, aber dennoch plausibel sind. Sie liefern Aussagen darüber, ob die Bank in einem Stressfall weiterhin ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen kann. Stresstests sind damit ein wichtiges Instrument im Rahmen der Liquiditätsrisikomessung und -steuerung, um Auswirkungen von Stresssituationen rechtzeitig bestimmen und geeignete Gegenmassnahmen vorbereiten zu können. Stresstests und daran anknüpfende Notfallkonzepte¹⁶ sowie deren Anpassung an aktuelle Entwicklungen stellen zentrale Aufgaben für das Risikomanagement dar.

Die in Abs. 1 formulierten Anforderungen beziehen sich auf das «interne» Stresstesting, das von regulatorisch vorgegebenen Stresstests, d.h., der LCR, abzugrenzen ist. Das LCR-Stressszenario ist ein international harmonisiertes Stressszenario, mit dem Ziel durch einheitliche Vorgaben zu Liquiditätszu- und Liquiditätsabflüssen sowie dem Liquiditätspuffer eine international vergleichbare Liquiditätskennzahl abzuleiten. «Interne» Stresstests basieren dagegen allgemein auf geringeren bzw. späteren Zahlungsmittelzuflüssen sowie höheren bzw. früheren Zahlungsmittelabflüssen als dies unter normalen Umständen zu erwarten wäre. In der konkreten Ausgestaltung kann die Änderungen der Zahlungen und Zahlungszeitpunkte im Vergleich zum Normalzustand von Bank zu Bank sehr unterschiedlich sein. Als wichtiger Teil der qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement werden an dieser Stelle Leitlinien definiert, an denen sich solche «internen» Stresstests orientieren sollen.

Bei Stresstests stehen nicht die vertraglichen Restlaufzeiten im Mittelpunkt, sondern Prolongations- und Verhaltensannahmen im unterstellten Stressszenario, wie z.B. das Abrufisiko bei Spar- und Sichteinlagen oder bei zugesagten Kreditlinien. Liquiditätszu- und Liquiditätsabflüsse sind also unter Zugrundelegung bestimmter Stressannahmen zu modellieren. Modellierung bedeutet hier, dass diese Positionen nicht mit ihrer tatsächlichen sondern mit ihrer geschätzten Höhe und Laufzeit in die Gap-Analyse der Ablaufbilanz eingestellt werden. Die unterstellten Prolongations- und Verhaltensannahmen müssen hinreichend konservativ, dokumentiert und nachvollziehbar sein, wobei die Liquiditätsverordnung grundsätzlich zwischen Expertenschätzungen und historischen Stressszenarien Methodenfreiheit gewährt. Bei Stresstests sind neben den Zu- und Abflussannahmen auch die Interaktionen mit anderen Risiken, das eigene Verhalten, das Verhalten anderer Marktteilnehmer etc. festzulegen und zu berücksichtigen.

Abs. 1 verlangt namentlich, dass im Rahmen von Stresstest-Analysen auch Liquiditätshilfen aus Reputationsgründen zu berücksichtigen sind. Diese Anforderung geht auf Beobachtungen während der Finanzkrise zurück: Beim Zusammenbruch des Commercial-Paper-Marktes bestand entweder die Gefahr oder gar die Notwendigkeit zu einer Übernahme ausstehender Asset-Backed-Commercial-Paper-Programme von Conduits in die eigene Bilanz aufgrund der an diese gewährten Liquiditätsfazilitäten oder bei bestimmten institutionellen Geldmarktfonds die vertraglich nicht erforderliche Übernahme von Vermögenswerten aus diesen Fonds.

Abs. 2 verlangt von Banken die Durchführung von Stresstests für unterschiedliche Arten von kurzfristig auftretenden bzw. länger andauernden Stressszenarien mit unterschiedlichen Schweregraden. Die

¹⁶ Siehe hierzu die Ausführungen in Artikel 10.

zugrundeliegenden Szenarien sollen dabei sowohl auf institutseigenen, systemischen oder marktweiten, wie auch kombinierten Auslösern beruhen, um Ursachen möglicher Liquiditätsverknappungen zu identifizieren und um sicherzustellen, dass die laufenden Liquiditätsrisiken im Einklang mit der festgelegten Risikotoleranz nach Art. 6 Abs. 1 E-LiqV stehen.

Belastungen durch potentielle, zukünftige Stressereignisse sind mit Hilfe der Definition von Stressszenarien zu identifizieren, zu quantifizieren und die Auswirkungen auf die Zahlungsmittelzuflüsse, -abflüsse und die Liquiditätsposition, zu analysieren. Bei der Analyse der Auswirkungen auf die Liquiditätsposition sollten mögliche adverse Rückwirkungen auf die Profitabilität und die Eigenmittelsituation beachtet werden: Eine Bank kann in einem Liquiditätsstressszenario zu einem raschen Verkauf von Vermögenswerten gezwungen sein, der negative Auswirkungen auf die Profitabilität und die Eigenmittelsituation hat. Insofern kann eine Vermeidung der Illiquidität mit einer Verletzung der Eigenmittelvorgaben einhergehen.

Explizit verlangt wird ein Szenario, in dem der Zugang zu unbesicherter Finanzierung verunmöglicht und der Zugang zu besicherter Finanzierung erschwert wird (Abs. 2 Bst. c). Mit unbesicherter Finanzierung ist insbesondere die kurzfristige und mittelfristige Wholesale-Finanzierung, d.h., die Aufnahme von Finanzierung am Geld- und Kapitalmarkt bei institutionellen Anlegern wie anderen Banken, Versicherungen, Hedge-, Geldmarkt-, Pensionsfonds oder anderen grössere Unternehmen, gemeint. Nicht gemeint sind hingegen unbesicherte Spareinlagen. Die damit verbundenen Abruftrisiken sind aber sehr wohl im Rahmen von Stressanalysen Rechnung zu tragen. Der Verlust von besicherten Finanzierungsinstrumenten ist differenzierter zu betrachten. Seit Ausbruch der Finanzkrise kam es bei kurzfristigen, besicherten Finanzierungsinstrumenten, insbesondere bei Rückkaufvereinbarungen («Repo Geschäften») zu ausserordentlichen Verwerfungen bei Sicherheitenqualitäten und Finanzierungskosten. Vielfach konnten eingegangene Repo-Geschäfte gar nicht mehr verlängert werden, weil bestimmte Sicherheiten nicht länger akzeptiert wurden. Ähnliches galt auch für andere Arten der besicherten Finanzierung wie z.B. bestimmten privaten Pfandbriefstrukturen: Der Markt für solche Transaktionen war temporär geschlossen. Banken, die von einem Funktionieren solcher besicherter Finanzierungsmärkte abhängig sind, haben diese beobachteten Marktverwerfungen zuzüglich eines angemessenen zusätzlichen Masses an Konservativität in ihren Stresstest-Annahmen durch besonders strenge Szenarioannahmen zu berücksichtigen.

Aber auch andere Märkte zur besicherten Finanzierung zeigten im Verlauf der Finanzkrise Krisensymptome. So erschwerte die Finanzkrise in Deutschland in den Jahren 2008 und 2009 allgemein die Emission von Pfandbriefen, die innerhalb des rechtlichen Rahmens der Pfandbriefgesetzgebung emittiert wurden und es kam zu steigenden Risikoprämien. Hinzu kam ausserdem die Krise der Hypo Real Estate, einem der grössten Emittenten auf dem deutschen Pfandbriefmarkt, die für zusätzliche Unsicherheit und Nervosität sorgte. Der Handel mit Pfandbriefen aus Ländern der EU musste in den Jahren 2008 und 2009 sogar wegen fehlender Liquidität zeitweise ausgesetzt werden. Diese Ereignisse mögen in der Schweiz wegen der speziellen gesetzlichen Verankerung der Pfandbriefe so nicht möglich sein, sie zeigen aber exemplarisch, dass Märkte für besicherte Finanzierung, die über lange Zeiträume als sehr sicher eingestuft wurden, dieses Merkmal rasch einbüßen können. In der Schweiz, in der Pfandbriefanleihen die traditionelle Refinanzierung von Hypotheken darstellen, sind insbesondere kleine und mittelgrosse Banken von einem gut funktionierenden Pfandbriefmarkt abhängig und eine Beeinträchtigung des Schweizer Pfandbriefmarktes würde weitgehende Konsequenzen für deren Fi-

finanzierungsmöglichkeiten haben. Entsprechend haben Banken mit Abhängigkeiten vom Schweizer Pfandbriefmarkt unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Schweizer Pfandbriefgesetzgebung und der Organisation des Marktes, Szenarien zu entwickeln, in denen die Emission von Pfandbriefen erschwert ist.

Die Verwendung der Stresstest-Ergebnisse ist wichtig für die Krisenprävention und Krisenbewältigung und auch für die Notfallkonzepte nach Art. 10 E-LiqV.

Notfallkonzept (Art. 10 E-LiqV)

Art. 10 Abs. 1 verlangt von Banken ein formelles Notfallkonzept, das klare Strategien zur Bewältigung von Liquiditätsengpässen in Notfallsituationen enthält. Dieses umfasst eine Zusammenstellung aller relevanten bankinternen Weisungen, Richtlinien, Abläufe, Verfahrens- und Massnahmenpläne zur Steuerung und zeitnahen Adressierung von Liquiditätsengpässen in Notfallsituationen und regelt die Aufgaben und Verantwortlichkeiten, die interne Koordination, die einzuleitenden Massnahmen und die internen und externen Kommunikationswege. Ziel ist die Fortführung des Kerngeschäfts, die Vermeidung von Reputationsrisiken und die Vermeidung hoher Kosten.

Das Notfallkonzept umfasst insbesondere geeignete Frühwarnindikatoren und Notfallauslöser, mit denen auf Gefahren für die Liquiditätsposition und die potentiellen Finanzierungsmöglichkeiten rechtzeitig reagiert werden kann. Es beschreibt auch ein strukturiertes und mehrstufiges Eskalationsverfahren entsprechend der Schwere der Liquiditätskrise sowie Handlungsoptionen je nach Eskalationsstufe und Stressereignis. Dabei sind insbesondere die jeweils möglichen liquiditätsgenerierenden und liquiditätseinsparenden Massnahmen darzustellen und zu priorisieren. Liquiditätsquellen und die Liquiditätsgenerierung sind konservativ zu schätzen. Weiter darzustellen sind operative Abläufe für den Transfer von Liquidität und Vermögenswerten zwischen Jurisdiktionen, Rechtseinheiten und Systemen, wobei Beschränkungen bei der Übertragbarkeit von Liquidität und Vermögenswerten zu berücksichtigen sind. Das Notfallkonzept hat auch eine klare Rollenverteilung und die Zuweisung von Kompetenzen, Rechten und Pflichten an alle eingebundenen Stellen vorzusehen und Abläufe, Entscheidungsprozesse und Berichterstattungspflichten mit dem Ziel eines zeitnahen und kontinuierlichen Informationsflusses an die übergeordneten Führungsebenen zu beschreiben. Dabei ist klar festzulegen, welche Vorfälle an übergeordnete Führungsebenen zu eskalieren sind. Aufzuzeigen sind auch klar entwickelte und festgelegte Kommunikationswege und -strategien, die einen klaren, konsistenten und regelmässigen Informationsfluss zu internen wie auch externen Beteiligten im Notfall sicherstellen.

Zwischen dem Stresstest-Programm, den Stresstestergebnissen und der Liquiditätsnotfallplanung besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Abs. 2 verlangt entsprechend, dass die Ergebnisse von Szenarioanalysen und Stresstests in das Design der Notfallplanung einfliessen, und dass das Kriseninstrumentarium auf die Ergebnisse der Stresstests abgestimmt ist. Dabei sind ideosynkratische, marktweite und kombinierte Ursachen für Stressereignisse mit einzubeziehen.

Aufgaben der Prüfgesellschaft (Art. 11 E-LiqV)

Wie in den Ausführungen zu Art. 4 E-LiqV bereits ausgeführt, hat die aufsichtsrechtliche Prüfgesellschaft die Einhaltung der qualitativen Anforderungen gemäss Art. 5–10 E-LiqV zu bestätigen. Die qualitativen Anforderungen werden durch Ausführungsbestimmungen in einem neuen FINMA Rundschreiben zur Liquidität ergänzt. Die bankengesetzliche Prüfgesellschaft wird unter Angabe der ange-

wandten Prüftiefe Stellung zur Einhaltung der Ausführungsbestimmungen nehmen. Sie hält zudem die wesentlichen Annahmen fest.

5.3 Quantitative Anforderungen (Art. 12–18 E-LiqV)

Quantitative Anforderungen zur «Gesamtliquidität» (Art. 12–17 E-LiqV)

Die Bestimmungen in den Art. 12–17 E-LiqV wurden wörtlich aus den bisherigen Art. 16–18 und Art. 20 Abs. 2 der BankV übernommen, welche damit aufgehoben werden können (vgl. Art. 33 E-LiqV). Diese Bestimmungen werden in der LiqV noch bis Ende 2014 Bestand haben und sollen dann mit der Einführung der LCR ab dem Jahr 2015 aufgehoben werden. Da sie nunmehr seit 24 Jahren klaglos in Kraft gestanden sind, soll an ihrem Aufbau und Wortlaut trotz vorhandenem Verbesserungspotential für die noch verbleibenden zwei Jahre nichts mehr geändert werden. Dies vor allem auch deshalb, weil Änderungen am Verordnungstext unweigerlich nicht unerhebliche Anpassungen an den bestehenden Ausführungsbestimmungen der FINMA und am aktuellen Reporting der Banken zur Folge hätten, was nicht verhältnismässig wäre.

Art. 20 Abs. 1 BankV findet sich mit gleichem Inhalt in Art. 31 E-LiqV wieder.

Quantitative Anforderungen zur «Zusatzliquidität» (Art. 18 E-LiqV)

Art. 18 E-LiqV entspricht dem bisherigen Art. 19 der BankV, der aufgehoben wird (vgl. Art. 33 E-LiqV).

6 Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken (4. Kapitel)

6.1 Allgemeines

Besondere Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Institute sind notwendig, weil die Illiquidität eines solchen Instituts gravierende Folgen für das restliche Schweizer Bankensystem und den Werk- und Finanzplatz Schweiz hätte. Zur Vermeidung dieser systemischer Risiken müssen solche Banken deshalb eine besonders hohe Robustheit gegenüber Liquiditätsschocks aufweisen, um auch im Krisenfall während eines angemessenen Zeitraums über ausreichend Liquidität zu verfügen, bis Massnahmen zur Weiterführung von systemrelevanten Bankenfunktionen zum Tragen kommen können.

Die Anforderungen zur Gesamtliquidität (Art. 12–17 E-LiqV) entsprechen insbesondere bei grossen und komplexen Finanzgruppen nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten des Finanzmarkts. Die Messung der Liquiditätsrisiken basiert nicht auf differenzierten Stressszenarien und wird der Komplexität der potentiellen Liquiditätsströme nicht genügend gerecht. Auch erfolgt keine risikobasierte Definition von liquiden Aktiven, die zur Absorption ungewöhnlich hoher Abflüsse herangezogen werden können. Weiter beschränkt sich die Liquiditätsmessung auf eine Stichtagbetrachtung mit 30-Tage-Horizont, berücksichtigt keine Ausserbilanzgeschäfte und erfolgt nur auf Stufe Einzelinstitut. Schliesslich werden auch keine qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement des Instituts spezifiziert.

Die Schweizer Liquiditätsanforderungen für die beiden Grossbanken wurden wegen des ausgewiesenen Handlungsbedarfs bereits am 30. Juni 2010 eingeführt, während die neuen internationalen Vorgaben des Basler Ausschusses erst im Dezember 2010 verabschiedet wurden und gestaffelt erst 2015 und 2018 in Kraft treten sollen. Das aktuelle Liquiditätsregime wurde mit Hinweis auf die laufenden Arbeiten der Expertenkommission «too big to fail» und des Basler Ausschusses in Form von Grundsätzen zwischen der FINMA und den beiden Schweizer Grossbanken vereinbart. Im Rahmen des TBTF-Massnahmenpakets werden diese Vereinbarungen nunmehr gestützt auf Art. 9 Abs. 2 Bst. b BankG, der erhöhte Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Banken verlangt, vorerst auf Verordnungsstufe überführt. In diesem Sinne übernehmen die besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken im 4. Kapitel der E-LiqV in den Art. 19–30 inhaltlich die mit den beiden Grossbanken vereinbarten Grundsätze.¹⁷ Offen bleibt, wie Art. 9 Abs. 2 Bst. b BankG ab 1. Januar 2015 umgesetzt wird, wenn die LCR-Regulierung greifen soll. Dies entscheidet sich erst im Zuge der Ausarbeitung der LCR-Regulierung.

Im Vergleich zu den Gesamliquiditätsvorschriften stellen die besonderen Bestimmungen aus prudenzieller Sicht in mehrfacher Hinsicht eine deutliche Verbesserung in Bezug auf die Messung des Liquiditätsrisikos dar: Erstens wird durch die formulierten Mindestanforderungen und Berichterstattungspflichten die Liquiditätslage viel präziser gemessen und die liquiditätsrelevanten Positionen umfassender erfasst. Zweitens zeigen die Erfahrungen aus der jüngsten Finanzkrise, dass der in den Gesamliquiditätsvorschriften angenommene Liquiditätsstress den Liquiditätsabflüssen und den verbleibenden Refinanzierungsmöglichkeiten nur ungenügend Rechnung trägt, was hier in den Regelungen für die systemrelevanten Banken korrigiert wird. Drittens gelten die Gesamliquiditätsvorschriften verbindlich nur für das Einzelinstitut. International tätige Bankenkonzerne bewirtschaften ihre Liquiditätsrisiken aber gruppenweit. Entsprechend enthält die neue Regulierung verbindliche Anforderungen auf konsolidierter Stufe, welche die Risiken eines zentralen Liquiditätsmanagements berücksichtigen, und gleichzeitig Anforderungen auf Einzelinstitutsebene, um die Widerstandsfähigkeit für die Schweizer Einheiten sicherzustellen.

6.2 Die Bestimmungen im Einzelnen (Art. 19–30 E-LiqV)

Die Bestimmungen für systemrelevante Institute gliedern sich in drei Abschnitte: In den Art. 19–20 E-LiqV werden der Zweck sowie der Konsolidierungskreis und in Art. 21–25 E-LiqV die quantitativen Anforderungen definiert und festgelegt. Die Art. 26–30 E-LiqV enthalten weitere Bestimmungen zu temporären Erleichterungen, zu den Auswirkungen auf den Eigenmittelüberschuss, zur Sanktionierung bei ungenügender Erfüllung der qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement und zu den Berichterstattungspflichten gegenüber FINMA und SNB.

Zweck (Art. 19 E-LiqV)

Art. 9 Abs. 2 Buchstabe b BankG verlangt nunmehr, dass systemrelevante Banken über Liquidität verfügen müssen, die gewährleistet, dass sie Liquiditätsschocks besser absorbieren als nicht systemrelevante Banken und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation erfüllen können. In Art. 10 Abs. 4 BankG ist sodann vorgesehen, dass der Bundesrat

¹⁷ vgl. dazu die Botschaft BBI 2011 4717, 4753 f.

die in Art. 9 Abs. 2 Bst. b BankG aufgeführten besonderen Anforderungen auf Verordnungsstufe konkretisiert. Um die geforderte erhöhte Widerstandsfähigkeit gegenüber einem massiven Liquiditätsschock sicher zu stellen, wird in Abs. 2 verlangt, dass systemrelevante Banken auch besonderen quantitativen Mindestanforderungen und Berichterstattungspflichten unterstellt werden.

Abs. 2 stellt klar, dass die besonderen quantitativen Mindestanforderungen des 4. Kapitels für systemrelevante Banken an Stelle der für die übrigen Banken geltenden Bestimmungen zur Erfüllung der Gesamtliquidität treten. Somit entfällt für systemrelevante Banken auch die Pflicht, vierteljährlich einen Liquiditätsausweis (Form. L 102) gemäss Art. 17 E-LiqV zu erstellen. Die Bestimmungen über die Zusatzliquidität (Art. 18 E-LiqV) sind indes weiterhin einzuhalten.

Konsolidierungskreis (Art. 20 E-LiqV)

Art. 20 E-LiqV präzisiert den Konsolidierungskreis, für den die Erfüllung der quantitativen Mindestanforderungen der besonderen Bestimmungen gilt. Die neuen Liquiditätsanforderungen sind – im Einklang mit den zentralen Tresorerie-Organisationen der systemrelevanten Institute – auf die Konzernstufe ausgerichtet. Durch die Einführung von zusätzlichen Vorschriften auf Stufe Einzelinstitut soll einerseits die Widerstandsfähigkeit unter Berücksichtigung spezifischer Stressannahmen für Liquiditätsflüsse innerhalb der Gruppe gewährleistet werden. Andererseits sollen auch die Auswirkungen eines beschränkten Zugriffs auf monetisierbare Vermögenswerte ausserhalb der Schweiz verfolgt werden.

Auf Stufe Einzelinstitut mit ausländischen Niederlassungen sind wie auf Konzernstufe auch explizite quantitative Anforderungen vorgesehen. Auf der Stufe Einzelinstitut ohne ausländische Niederlassungen, welche auf die Lokalisierbarkeit liquider Vermögenswerte innerhalb der Landesgrenzen ausgerichtet ist, wird auf die Einführung fest vorgegebener, quantitativer Anforderungen verzichtet, wohl aber eine regelmässige Berichterstattung mittels standardisierter Formulare eingeführt (vgl. hierzu auch Art. 28 E-LiqV).

Besondere Liquiditätsanforderungen (Art. 21 E-LiqV)

Hier werden die besonderen quantitativen Liquiditätsanforderungen an systemrelevante Banken konkret festgelegt. Sämtliche Liquiditätsabflüsse, die bei Eintritt eines Stressszenarios zu erwarten sind, müssen jederzeit (Abs. 1) gedeckt werden können. «Jederzeit» bedeutet in diesem Zusammenhang, dass systemrelevante Banken die quantitativen Anforderungen nicht nur zu bestimmten Stichtagen (z.B. bei der Berichterstattung an die FINMA), sondern vielmehr zu jedem Zeitpunkt bis einschliesslich zum 30. Tag einhalten müssen und keine Liquiditätslücken aufweisen dürfen. «Jederzeit» bedeutet auch, dass systemrelevante Banken in der Lage sein müssen, die quantitativen Anforderungen jeden Tag zu berechnen und auf 30 Tage in die Zukunft zu erfüllen. Die Berichterstattung erfolgt aber nur per Ende eines Kalendermonats (siehe Art. 28). Die Anforderungen einer jederzeitigen Erfüllung beziehen sich nicht auf die untertägige Liquiditätshaltung. Die massgeblichen Vorgaben hinsichtlich «Stressszenario», «Liquiditätslücke» und «Liquiditätsflüsse» finden sich in den Art. 22–24 E-LiqV.

Ein gängiger Ansatz für Banken, ihre benötigte Liquidität zu messen, besteht in der Verwendung von Geldflussprojektionen, in denen projizierte Liquiditätszu- und Liquiditätsabflüsse in entsprechende Laufzeitbänder abgebildet und die sich ergebenden Nettomittelabflüsse («strukturelle Liquiditätslücke») identifiziert und analysiert werden. Die kumulative Sicht auf diese Geldströme zeigt Überträge

von einer Periode zur nächsten und vermittelt über einen bestimmten Zeitraum die Sicht auf die Balance zwischen den Geldströmen und der Fähigkeit der Bank, Schwankungen in den Geldströmen auszugleichen. Das Liquiditätsrisikomanagement sollte darauf ausgerichtet sein, eine allfällige strukturelle Liquiditätslücke unter Stressbedingungen innerhalb einer bestimmten Periode ausgehend von Tag 1 und bis auf Weiteres auszugleichen. Der neue internationale Ansatz unter Basel III (LCR) verwendet ein ähnliches Konzept.

Als quantitative Anforderung wird in Art. 21 E-LiqV verlangt, dass eine systemrelevante Bank in der Lage ist, eine allfällige «strukturelle Liquiditätslücke» (Differenz aus Liquiditätsabflüssen gemäss Art. 24 Abs. 2 E-LiqV und Liquiditätszuflüssen gemäss Art. 24 Abs. 1 E-LiqV) unter einem von der FINMA festgelegten, erheblichen Stressszenario mit einem Zeithorizont von 7 und 30 Kalendertagen durch angemessene Liquiditätsreserven auszugleichen. Als Liquiditätsreserven gelten Zentralbankfazilitäten und ein regulatorischer Liquiditätspuffer bestehend aus lastenfreien, frei verfügbaren und liquiden Vermögenswerten, die in einer solchen Situation veräussert werden können (Art. 25 Abs. 1–3). Bar-mittel gelten nicht als Liquiditätsreserven. Sie sind Bestandteil der Liquiditätszuflüsse gemäss Art. 23 Abs. 1 Bst. a E-LiqV .

Die vorgegebenen Zeithorizonte von 7 resp. 30 Tagen sind Bestandteile von bankinternen Ansätzen zur Liquiditätssteuerung und werden aber auch von anderen Staaten für ihre jeweiligen nationalen Liquiditätsvorschriften eingesetzt. Das «Committee of European Banking Supervisors» (neu «European Banking Authority», EBA) hat ebenfalls Zeithorizonte von 7 und 30 Tagen vorgeschlagen.¹⁸ Der internationale Basler Ansatz kennt für die LCR hingegen nur einen 1-Monats-Horizont. Die Ausprägung eines Liquiditätsstresses sowie die Möglichkeiten des Instituts, auf eine solche Situation zu reagieren, hängen unbestreitbar vom betrachteten Zeithorizont ab, weshalb eine minimale Differenzierung zwischen einem Horizont von 7 und 30 Tagen angemessen ist. Diese Differenzierung drückt sich in den das Stressszenario beschreibenden Zu- und Abflussparameter der Geldströme sowie den Abschlaggraten für die Veräusserung von Vermögenswerten aus. Es wird davon ausgegangen, dass das Institut die ersten 7 Tage aus eigener Kraft überstehen muss, während danach auch die ausserordentliche Notfallfazilität der SNB im geregelten Umfang angerechnet wird. Das Zeitfenster von 30 Tagen sollte es der Bank erlauben, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um das Vertrauen der Märkte wieder zurückzugewinnen und die Liquiditätskrise zu bewältigen.

Stressszenario (Art. 22 E-LiqV)

Den systemrelevanten Banken wird ein – gemessen an den Erfahrungen aus der letzten Finanzkrise und verglichen mit dem von Basler Ausschuss international vorgegebenen Stressszenario – bewusst strenges, aber realistisches Stressszenario vorgegeben: Die Marktteilnehmer im Allgemeinen und die Gegenparteien der Bank im Besonderen befürchten eine Insolvenz der Bank. Neben dieser instituts-spezifischen Krise besteht zusätzlich noch eine allgemeine Stresssituation auf den Finanzmärkten (Abs. 1).

Dieses Szenario bewirkt, dass die Refinanzierungsmöglichkeiten der Bank sehr stark eingeschränkt sind (Abs. 2). Es wird angenommen, dass es keine Gegenparteien mehr gibt, die bereit sind, der Bank

¹⁸ Committee of European Banking Supervisors (Dezember 2009): „Guidelines on Liquidity Buffers & Survival Periods“

Geld auf unbesicherter Basis auszuleihen. Selbst auf besicherter Basis (z.B. in Form von «Repo-Transaktionen») können wegen der befürchteten Insolvenz des Instituts keine Finanzierungsmittel mehr beschafft werden. Weiter verlieren die Einleger das Vertrauen in die Bank und reagieren mit einem massiven Rückzug ihrer Einlagen. Wegen der allgemeinen Stresssituation auf den Finanzmärkten ist es für die Bank schliesslich auch schwierig, Vermögenswerte zu angemessenen Preisen zu veräussern. Für bestimmte Vermögenswerte bestehen gar keine Märkte mehr.

Die Anforderungen sind so konzipiert, dass eine systemrelevante Bank massive Abflüsse ohne externe (staatliche) Hilfe absorbieren können muss: Sie muss mindestens für 30 Tage im «going-concern»-Status verbleiben können, so dass sie und allenfalls die Behörden über die nötige Zeit verfügen, geeignete Sanierungsmassnahmen oder die nötigen Schritte für eine geordnete Abwicklung einzuleiten. Die im Krisenfall einer Grossbank unzulängliche Schweizer Einlagensicherung ist bei den Abflussnahmen für Einlagen von Privat- und Firmenkunden zu berücksichtigen.

Liquiditätslücke (Art. 23 E-LiqV)

Für den 7- resp. 30-Tageshorizont wird verlangt, dass Liquiditätsabflüsse durch Liquiditätszuflüsse, die Ziehung von Zentralbankfazilitäten und durch die Veräusserung von Vermögenswerten des regulatorischen Liquiditätspuffers geschlossen werden können. Die Liquiditätswirkung von Bargeld und Giroguthaben bei Zentralbanken ist bereits als Liquiditätszufluss gemäss Art. 24 Abs. 1 E-LiqV berücksichtigt.

In Bezug auf die beiden betrachteten Zeithorizonte (7 und 30 Tage, vgl. Art. 21 E-LiqV) werden unterschiedliche Anforderungen an die Deckung der Liquiditätsabflüsse gestellt. Im 7-Tage-Horizont (Abs. 1) muss eine Bank auch unter aussergewöhnlich hohem Stress ohne jegliche öffentliche Liquiditätshilfe überlebensfähig sein, weshalb sie für diesen Zeitraum nur die Liquiditätszuflüsse, die stehenden Zentralbankfazilitäten und die Vermögenswerte des regulatorischen Liquiditätspuffers zur Deckung der Liquiditätsabflüsse berücksichtigen darf. Die Vorgaben für den regulatorischen Liquiditätspuffer im 7-Tage-Horizont werden in Art. 25 Abs. 2, 3 und 6 E-LiqV präzisiert.

Im 30-Tage-Horizont (Abs. 2) darf die Bank zusätzlich zu den stehenden Zentralbankfazilitäten auch Liquiditätszuflüsse (bis zum maximal vereinbarten Betrag) aus ausserordentlichen Fazilitäten anrechnen, welche die SNB im Notfall zur Verfügung stellen kann. Die Vorgaben für den regulatorischen Liquiditätspuffer im 30-Tage-Horizont werden in Art. 25 Abs. 2, 3 und 7 E-LiqV präzisiert.

Liquiditätszu- und Liquiditätsabflüsse (Art. 24 E-LiqV)

Die liquiditätswirksamen Zu- und Abflüsse im Stressfall werden durch die Anwendung von Zufluss- und Abflussraten auf entsprechende Positionsklassen festgelegt (Abs. 1 und 2). Zuflüsse sind mit Aktiven, Abflüsse mit Passiven verbunden. Der angenommene Abfluss von Sichteinlagen durch Kunden im Stressfall wird beispielsweise durch die Anwendung einer Abflussrate auf den Bestand an Sichteinlagen zu Beginn des Zeithorizonts festgelegt. Der Zufluss aus Geschäftskrediten mit vertraglich festgelegter Laufzeit wird hingegen durch eine Zuflussrate ausgedrückt, welche sich auf das Volumen solcher Kredite bezieht, die im betrachteten Zeithorizont des Stressszenarios fällig werden und somit eigentlich eine Erneuerungsrate darstellt. Zu- und Abflussraten in Bezug auf die jeweiligen Positionsklassen widerspiegeln angenommene Verhaltensweisen von Kunden oder der Bank im betrachteten Stressszenario.

Eine systemrelevante Bank sollte als Mittelzuflüsse nur vertraglich vereinbarte Zuflüsse aus offenen Forderungen einschliessen, die voll werthaltig sind und bei denen sie keinen Grund zur Annahme hat, es könnte innerhalb des 7- resp. 30-Tage-Horizonts zu einem Ausfall kommen.

Banken dürfen einzelne Positionen zur Liquiditätsgenerierung nicht doppelt zählen (Abs. 1, letzter Satz): Wenn Vermögenswerte dem regulatorischen Liquiditätspuffer gemäss Art. 25 E-LiqV zugerechnet werden, dürfen sie nicht gleichzeitig auch zur Generierung von Mittelzuflüssen berücksichtigt werden. Die Liquiditätswirkung von Bargeld und Giroguthaben bei Zentralbanken wird grundsätzlich in der Form vollständiger Zuflüsse berücksichtigt; sie bilden nicht Bestandteile des regulatorischen Liquiditätspuffers.

Die FINMA wird gestützt auf Abs. 3 die Positionsklassen auf der Aktiv- und Passivseite der Bilanz und der Ausserbilanz und die auf die jeweilige Positionsklasse anzuwendenden Zu- und Abflussraten durch Verfügung festlegen.

Abs. 4 sieht vor, dass die Bank Zu- und Abflussfaktoren für Positionsklassen, für welche die FINMA keine verbindlichen Werte festgelegt hat, konsistent mit dem vorgegebenen Stressszenario festlegt und bei der Berechnung des Nettomittelflusses berücksichtigt. Dies trifft vor allem für spezifische Ausserbilanzpositionen zu, für welche keine industrieweiten Werte angemessen sind. Die FINMA prüft die Angemessenheit der von der Bank angewandten Werte.

Regulatorischer Liquiditätspuffer (Art. 25 E-LiqV)

Systemrelevante Banken müssen einen Bestand an Vermögenswerten mit bestimmten Eigenschaften halten, der als regulatorischer Liquiditätspuffer bezeichnet wird und der die im Regelfall negative «strukturelle Liquiditätslücke» (die Nettoposition aus Zuflüssen abzüglich Abflüssen gemäss Art. 24 Abs. 1 und 2 ist kleiner als Null) über einen 7- und 30-Tage-Horizont unter dem vorgeschriebenen Stressszenario deckt. Ist die Nettoposition grösser als Null, muss eine systemrelevante Bank nicht notwendigerweise einen regulatorischen Liquiditätspuffer halten. Mit anderen Worten verlangen die besonderen Bestimmungen keine Obergrenze für die Gesamtzuflüsse. Systemrelevante Banken können sich theoretisch ausschliesslich auf die erwarteten Mittelzuflüsse stützen, um den Liquiditätsanforderungen zu genügen. Im Regelfall ist aber eine negative strukturelle Liquiditätslücke zu erwarten, was bedingt, dass die systemrelevante Bank einen Mindestbestand an Vermögenswerten im regulatorischen Liquiditätspuffer halten muss.

Abs. 1 verlangt hierzu, dass die Vermögenswerte des regulatorischen Liquiditätspuffers liquide, lastenfrei und frei verfügbar sein müssen. Ein Vermögenswert gilt grundsätzlich als «liquide», wenn er selbst unter dem Stressszenario innerhalb des betrachteten Zeithorizonts und im notwendigen Volumen am Sekundärmarkt veräussert werden kann. Dem Wertverlust bei solchen Notverkäufen wird durch entsprechend differenzierte Abschlagsraten auf die Buchwerte Rechnung getragen. Für die Messung des Liquiditätswertes von Vermögenswerten gibt es verschiedene Vorgehensweisen: Erstens kann man den Liquiditätswert mit Hilfe quantitativer marktbasierter Methoden kalibrieren und durch Abstufungen unterschiedlich hohe Abschlagsraten auf den ausgewiesenen Buchwert festlegen. Zweitens kann man Klassen von Vermögenswerten bilden und den Liquiditätswert anhand zugeteilter Risikogewichte nach dem Basler Standardansatz zur Eigenmittelunterlegung oder Rating-Bewertungen durch Rating-Agenturen messen. Vermögenswerte mit niedrigem Risikogewicht oder hohem Rating haben entspre-

chend einen höheren Liquiditätswert als Vermögenswerte mit hohem Risikogewicht oder niedrigem Rating. Die «Working Group on Liquidity» des Basler Ausschusses hat diese beiden Ansätze gegeneinander abgewogen und ist zum Schluss gekommen, dass die derzeit bestehenden quantitativen Methoden und die zur Verfügung stehenden Daten nicht ausreichen, den Liquiditätswert von Vermögenswerten vernünftig quantitativ zu kalibrieren. Die FINMA stützt sich bei der Bestimmung des Liquiditätswertes derzeit primär auf Erfahrungswerte, Rating-Beurteilungen externer, durch die Aufsichtsbehörde anerkannter Rating-Agenturen und Risikogewichte ab. Sie orientiert sich aber auch an vergleichbaren Regulierungen im Ausland. Ein Vermögenswert ist «lastenfrei», wenn er weder direkt noch indirekt als Pfand zur Besicherung oder Bonitätsverbesserung eines Geschäfts eingesetzt wird. Gegebenenfalls muss geprüft werden, ob sich durch die Veräusserung die Markt- oder Kreditrisikoeigenmittelanforderungen ändern. «Frei verfügbar» ist der Vermögenswert schliesslich, wenn er vollumfänglich im Besitz des Instituts und seine Veräusserung ohne vertragliche oder behördliche Einschränkungen möglich ist. Weiter ist auch notwendig, dass die Funktionsträger des Instituts, welche die Verantwortung für die Bewältigung der Liquiditätskrise tragen, über die entsprechenden Befugnisse und operativen Möglichkeiten verfügen, die Vermögenswerte im notwendigen Umfang und innerhalb des vorgegebenen Zeithorizonts zu veräussern.

Abgestützt auf die voraussichtliche Marktliquidität der Vermögenswertkategorien im betrachteten Stressszenario wird zwischen einem «primären» Teil (Abs. 2) und einem «sekundären» Teil (Abs. 3) des regulatorischen Liquiditätspuffer unterschieden.

Vermögenswerte des primären Teils des regulatorischen Liquiditätspuffers bestehen aus marktgängigen Wertpapieren, die Forderungen an Staaten, Zentralbanken, Gebietskörperschaften oder sonstige öffentliche Stellen, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), den Internationalen Währungsfonds (IWF) und multilaterale Entwicklungsbanken bzw. von solchen garantierte Forderungen darstellen und die unter dem Standardansatz zur Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken ein Risikogewicht von 0% haben (Abs. 2 Bst. a). Schweizer Pfandbriefanleihen, begeben durch die Pfandbriefzentrale der Schweizerischen Kantonalbanken AG und die Pfandbriefbank Schweizerischer Hypothekarstitute AG sind vorgenannten Vermögenswerten gleichgestellt (Abs. 2 Bst. b). Bei der Zulassung von Schweizer Pfandbriefen im primären Teil wurde auf die spezifischen Verhältnisse am Schweizer Markt für hochliquide Vermögenswerte Rücksicht genommen.

Der sekundäre Teil des regulatorischen Liquiditätspuffers setzt sich aus weiteren marktgängigen Vermögenswerten, wie Unternehmensanleihen mit hoher Bonität («Investment Grade»), Anleihen des öffentlichen Sektors, soweit diese nicht im primären regulatorischen Liquiditätspuffer erfasst sind, börsennotierten Beteiligungspapieren, Geldmarktpapieren und forderungsbesicherten Wertpapieren zusammen. Die zulässigen Vermögenswerte des sekundären Teils sind bewusst sehr breit gewählt. Die FINMA kann zur Einschätzung kommen, dass sich der Liquiditätswert einzelner Kategorien im Zeitverlauf ändert. Entsprechend wird der FINMA die Kompetenz gegeben, die Zulassung von Vermögenswerten zum sekundären regulatorischen Liquiditätspuffer zu beschränken (Abs. 4). Die FINMA wird entsprechende Verfügungen gegenüber den Banken erlassen, in denen sie präzisiert, welche marktgängigen Vermögenswerte gemäss Abs. 3 Bst. a–e sie zulässt.

Gestützt auf Erfahrungswerte legt die FINMA ausserdem Abschlagsraten für den Notverkauf der verschiedenen Vermögenswertkategorien im regulatorischen Liquiditätspuffer fest (Abs. 5, vergleiche

hierzu auch die Ausführungen oben zu Abs. 1). Hierbei werden auch das zu veräussernde Volumen und der Zeithorizont berücksichtigt. Während davon ausgegangen werden kann, dass Vermögenswerte des primären Teils des regulatorischen Liquiditätspuffers beim Notverkauf relativ geringe Abschläge erfahren, ist bei Vermögenswerten des sekundären Teils mit substantiellen Abschlägen zu rechnen. Die FINMA wird entsprechende Verfügungen gegenüber den Banken erlassen.

Für die betrachteten Zeithorizonte von 7 und 30 Tagen gelten Mindestanforderungen bei der Zusammensetzung der Vermögenswerte im regulatorischen Liquiditätspuffer (Abs. 6 und 7). Die Anforderungen an den 7- und den 30-Tage-Horizont unterscheiden sich dabei vor allem durch die Berücksichtigung von Liquiditätszuflüssen aus ausserordentlichen Liquiditätsfazilitäten der SNB ausschliesslich in der 30-Tage-Betrachtung (siehe hierzu auch Art. 23 Abs. 2 E-LiqV) und durch Anforderungen an den Anteil der Vermögenswertbestände des primären regulatorischen Puffers am Gesamtpuffer. Im 7-Tage-Horizont muss der Anteil des primären regulatorischen Puffers mindestens 75%, im 30-Tage-Horizont mindestens 50% betragen.

Die Vorgabe von Mindestanteilen des primären Teils des regulatorischen Puffers am Gesamtpuffer soll sicherstellen, dass ein massgeblicher Vermögensbestand geringen Wertschwankungen ausgesetzt ist und so auch in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation eine relativ stabile Liquiditätsquelle für die systemrelevante Bank darstellt. Je kürzer der Zeithorizont ist, desto höher muss dieser stabile Anteil sein, um die Handlungsfähigkeit zu bewahren. Wie bereits bei der Erläuterung von Art. 21 E-LiqV dargelegt, muss eine Bank im 7-Tage-Horizont ausserdem auch in einer Situation mit aussergewöhnlich hohem Stress ohne die Unterstützung des Staates oder der ausserordentlichen Liquiditätshilfe der SNB überlebensfähig sein. Vor einem möglichen Eingreifen müssen die Behörden die Situation und die Wirkungen der unmittelbar von der systemrelevanten Bank getroffenen Massnahmen analysieren, bevor die SNB eine Entscheidung über den Einsatz von Notfallliquidität fällen kann. Entsprechend müssen die Anforderungen an die Liquidität der Vermögenswerte im regulatorischen Liquiditätspuffer und somit an den Mindestanteil von primären Pufferwertchriften höher gestellt werden. Die höhere Anrechnung von Vermögenswerten des sekundären Teils des regulatorischen Puffers in der 30-Tage-Betrachtung lässt sich damit rechtfertigen, dass die Bank hier einen längeren Zeithorizont zur Verfügung hat, um auch verhältnismässig weniger liquide Papiere zu veräussern und dass Liquiditätszuflüsse aus ausserordentlichen Liquiditätsfazilitäten der SNB bis zum maximal vereinbarten Betrag zusätzlich angerechnet werden dürfen.

Temporäre Erleichterungen (Art. 26 E-LiqV)

Die neuen Liquiditätsanforderungen sind so ausgestaltet, dass die systemrelevante Bank in normalen Zeiten einen regulatorischen Liquiditätspuffer aufbauen bzw. halten soll, der dann in einer Stresssituation eingesetzt und abgebaut werden kann. Abweichend von dieser allgemeinen Anforderung einer jederzeitigen Einhaltung ist ein temporäres Unterschreiten der quantitativen Mindestforderungen aufgrund eines Liquiditätsschocks explizit zugelassen (Abs. 1). Ein Liquiditätsschock ist eine plötzliche, unerwartete Liquiditätsverknappung für ein einzelnes Institut oder für den Markt als Ganzes. Beispiele für einen nur das Institut betreffenden Liquiditätsschock sind eine Herabstufung des Ratings, ein operationelles Risiko-Ereignis, ein plötzlicher Einlagenabzug oder ein Marktrisikoereignis, das aufgrund der institutsspezifischen Positionierung am Markt besonders schwerwiegende Auswirkungen hat. Ein systemischer Liquiditätsschock kann beispielsweise durch eine erhebliche Marktstörung mit eingeschränkter Liquidierbarkeit von Wertpapieren sowie höheren Abzügen von Kundeneinlagen und stär-

kerer Inanspruchnahme zugesagter Kreditlinien ausgelöst werden oder durch einen systemischen Schock auf den Haupthandelsplätzen, verbunden mit einem Übergreifen auf andere Märkte, insbesondere einem Zusammenbruch des Geld- und Repomarktes, oder etwa auch durch eine nationale oder globale Rezession oder schliesslich durch das Auftreten von Kapitalmarktgerüchten.

Nach einem Liquiditätsschock können systemrelevante Banken temporär unter die Mindestanforderungen fallen; sie müssen aber eine Unterschreitung (auch eine absehbare) der FINMA und der SNB unverzüglich melden (Abs. 2) und der FINMA innerhalb eines engen Zeitrahmens einen Rekonstitutionsplan zur Schliessung der Liquiditätslücken zur Genehmigung vorlegen (Abs. 3).

Auswirkungen auf die Eigenmittelanforderungen (Art. 27 E-LiqV)

Generell wird verlangt, dass eine systemrelevante Bank in der Lage ist, die Kosten zu verkraften, welche im Krisenszenario u.a. aus der Veräusserung der Vermögenswerte entstehen können (Abs. 1). Die Behebung einer Situation, in der die Verletzung der Liquiditätsanforderungen droht, soll nicht dazu führen, dass die Eigenmittelanforderungen verletzt werden oder dass die Bank Verluste macht, die sie nur schwer verkraften kann.

Der aus der Monetisierung der Vermögenswerte resultierende negative Effekt auf die Ertragslage wird bei der Beurteilung der Angemessenheit des Eigenmittelüberschusses im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Überwachungsprozesses («Säule 2») berücksichtigt (Abs. 2). Im Rahmen einer globalen Stressverlustbetrachtung sind hierzu die resultierenden Kosten aus Notverkäufen von Vermögenswerten mit einzubeziehen und dem vorhandenen Eigenmittelüberschuss gegenüberzustellen.

Zuschlag bei ungenügendem Liquiditätsrisikomanagement (Art. 28 E-LiqV)

Verletzt eine systemrelevante Bank die Vorgaben zum qualitativen Liquiditätsrisikomanagement (Art. 5–10), hat die bankengesetzliche Prüfgesellschaft dies in ihrer jährlichen Stellungnahme im Prüfbericht entsprechend festzuhalten. Kommt die FINMA aufgrund der Beanstandungen der Prüfgesellschaft zur Überzeugung, dass die in den Art. 5–10 E-LiqV und den Ausführungsbestimmungen des FINMA Rundschreibens genannten Prinzipien ungenügend umgesetzt sind, kann sie einen Zuschlag von maximal 10 Prozent auf die Gesamtsumme der bilanziellen und ausserbilanziellen Abflüsse erheben. Die Höhe des Zuschlages bemisst sich an der Schwere der festgestellten Mängel. Der Zuschlag führt dazu, dass die Bank höhere erwartete Liquiditätszuflüsse nachweisen oder im regulatorischen Liquiditätspuffer mehr liquide, lastenfreie und frei verfügbare Vermögenswerte halten muss. Der Zuschlag von maximal 10 Prozent ist deshalb Anreiz zur sorgfältigen Umsetzung der qualitativen Anforderungen und, wenn es daran fehlen sollte, Korrektiv für die gestiegenen Risiken bei einer Fehleinschätzung der Liquiditätslage durch die Bank.

Berichterstattungspflichten (Art. 29 E-LiqV)

Art. 29 E-LiqV listet die aus den quantitativen Anforderungen gemäss Art. 21 E-LiqV resultierenden Berichterstattungspflichten der systemrelevanten Bank gegenüber der FINMA und der SNB auf. Die FINMA gibt hierfür standardisierte Berichterstattungsformulare vor. Die Berichterstattungspflichten beziehen sich auf die Konsolidierungskreise Gesamtkonzern, Einzelinstitut mit ausländischen Niederlassungen sowie auf die synthetische Einheit Einzelinstitut ohne ausländische Niederlassungen. Die Berichterstattung für die letztere soll die lokale Widerstandsfähigkeit systemrelevanter Banken unter

der Annahme eingeschränkter Transferierbarkeit von im Ausland verwahrten Vermögenswerten in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation abbilden.

Zusätzlich zur Berichterstattung, welche die Erfüllung der quantitativen Mindestanforderungen nachweist und sich auf das Stressszenario gemäss Art. 22 E-LiqV bezieht, werden gemäss Abs. 1 Bst. e Daten zu einem alternativen Szenario erhoben, in welchem der Zugang der Bank zur besicherten Refinanzierung via Repo-Märkte noch möglich ist. Die FINMA definiert auch für dieses Alternativszenario Stressparameter für die Zu- und Abflüsse sowie Abschlagsraten für die Vermögenswerte des regulatorischen Liquiditätspuffers. Die Stressparameter und Abschlagsraten können sich von denjenigen unterscheiden, die aus dem Stressszenario nach Art. 22 E-LiqV abgeleitet sind. Die FINMA legt die Abschlagsraten für das alternative Szenario ebenfalls in Form einer Verfügung fest.

Der Unterschied zum Stressszenario gemäss Art. 22 E-LiqV liegt darin, dass die Vermögenswerte des regulatorischen Liquiditätspuffers nun nicht nur zur Veräusserung, sondern alternativ auch zur Liquiditätsgenerierung mittels Repo-Transaktionen verwendet werden dürfen. Die Abschlagsraten auf die Vermögenswerte legen deren Wert als Sicherheiten im Rahmen von Repo-Geschäften fest. An dieses Szenario sind keine quantitativen Mindestanforderungen, sondern nur Berichterstattungspflichten geknüpft.

Aufgaben der Prüfgesellschaft (Art. 30 E-LiqV)

Bei den systemrelevanten Banken bestätigt die Prüfgesellschaft die Einhaltung der quantitativen Anforderungen gemäss Art. 20 E-LiqV.¹⁹

7 Beizug der SNB (5. Kapitel)

Beizug der Nationalbank zum Vollzug der Liquiditätsvorschriften (Art. 31 E-LiqV)

Art. 31 E-LiqV übernimmt Art. 20 Abs. 1 BankV. Damit ist klargestellt, dass die FINMA die SNB bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Vorschriften über die Liquidität bei nicht systemrelevanten, wie auch bei systemrelevanten Banken beratend beizieht. Die Verantwortung über die Aufsicht über die Liquiditätssituation der Institute liegt bei der FINMA.

Die SNB wirkt bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Liquiditätsregulierung für die systemrelevanten Banken auf Grund ihres Auftrages im Bereich Stabilität des Finanzsystems und Liquiditätsversorgung des Geldmarktes mit. Die FINMA konsultiert die SNB deshalb insbesondere bei der Konkretisierung des allgemein formulierten Stressszenarios durch Festlegung expliziter Zu- und Abflussparameter für Mittelzu- und Mittelabflüsse sowie Abschlagsraten für Vermögenswerte, bei der Ausgestaltung der Meldeformulare zur Berechnung der quantitativen Anforderungen, bei der Festlegung eines Zuschlags auf die quantitativen Mindestanforderungen bei ungenügender Erfüllung der qualitativen Mindestanforderungen, bei der Beurteilung der Angemessenheit von Massnahmenplänen der Bank im Falle einer temporären Unterschreitung der Mindestanforderungen gemäss Art. 25 E-LiqV sowie bei

¹⁹ Diesbezüglich sei auch auf die Erläuterungen zu Art. 4 E-LiqV verwiesen.

der Beurteilung der Angemessenheit des Eigenmittelüberschusses in Bezug auf die Monetisierung des regulatorischen Liquiditätspuffers (Art. 26 E-LiqV).

Des Weiteren stellt die SNB ab 2013 die Infrastruktur und die Datenhaltung in Bezug auf die über die Meldeformulare zur LCR-Berichterstattung und den bisherigen quantitativen Anforderungen (Gesamt- und Zusatzliquidität gemäss Art. 12 -18 E-LiqV) erhobenen Daten sicher.

8 Übergangs- und Schlussbestimmungen (6. Kapitel)

Übergangsbestimmungen (Art. 32 E-LiqV)

Die in Abs. 1 erwähnte Berichterstattung entspricht den Ausführungen zu Art. 3 Abs. 1 E-LiqV.

Die vom Basler Ausschuss vorgesehene Beobachtungsperiode bis zur Einführung der LCR als Liquiditätsstandard läuft vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2014, diejenige bis zur Einführung der NSFR als Liquiditätsstandard bis zum 31. Dezember 2017. Für die LCR betreffen die Übergangsbestimmungen gemäss Abs. 2 also die Zeit ab der Inkraftsetzung der Liquiditätsverordnung (1. Januar 2013) bis 31. Dezember 2014. In dieser zweijährigen Periode kann die FINMA die auf die Anforderungen des Basler Ausschusses abgestimmte Berichterstattung erheben. Wie bereits mehrfach im Text erwähnt, ist hingegen die NSFR in der internationalen Rahmenvereinbarung zur Liquidität derzeit zwar bereits konzeptionell festgelegt, aber in den Details noch zu wenig spezifiziert, als dass die Einführung einer Berichterstattung zu Beginn des Jahres 2013 für eine breite Bankenpopulation als Vorbereitung der Einhaltung dieses Liquiditätsstandards sinnvoll ist. Die ergänzenden Berichterstattungspflichten zur NSFR werden zu gegebener Zeit eingeführt.

Für die Grossbanken sind qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement gemäss den internationalen Vorgaben durch den Basler Ausschuss bereits Bestandteil des 2010 eingeführten Liquiditätsregimes. Für alle anderen Banken wird eine einjährige Übergangsfrist bis zur Erfüllung der Anforderungen gewährt, da die zur Erfüllung der Anforderungen notwendigen Anpassungen interner Reglemente sowie deren interne Genehmigungsprozesse einen gewissen Umsetzungszeitraum erfordern. Abs. 3 präzisiert in diesem Sinne, dass die qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Art. 5–10 E-LiqV) für alle Banken, ausgenommen die beiden Grossbanken, mit einem Jahr Verzögerung, also erst per 1. Januar 2014 zu erfüllen sind.

Änderung bisherigen Rechts (Art. 33 E-LiqV)

Entsprechend den Ausführungen in Kapitel 2 zur Schaffung einer eigenständigen Liquiditätsverordnung werden die bisherigen Art. 16–20 BankV aufgehoben.

Inkrafttreten (Art. 34 E-LiqV)

Nach Abs. 2 sind die besonderen Bestimmungen für die systemrelevanten Banken– wie alle übrigen bundesrätlichen Regelungen zu Art. 10 Abs. 4 des Bankengesetzes – durch die Bundesversammlung zu genehmigen.

9 Rechtsvergleich

Der Entwurf der LiqV enthält drei wesentliche Neuerungen gegenüber den bisherigen Art. 16–20 BankV: Erstens werden im 2. Kapitel «Berichterstattung» die Anforderungen von Basel III zur Beobachtungsperiode im Vorfeld der Einführung der zukünftigen quantitativen Liquiditätsstandards in Schweizer Recht umgesetzt. Zweitens werden im 3. Kapitel «Liquiditätsanforderungen» die international vereinbarten qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement umgesetzt. Schliesslich werden die bisherigen, mit den beiden Grossbanken bilateral vereinbarten Liquiditätsgrundsätze in Form von «Besonderen Bestimmungen» im 4. Kapitel in einen Verordnungsrahmen überführt. Im Folgenden werden Abweichungen zu den Regeln des Basler Ausschusses aufgezeigt und Vergleiche zwischen der Umsetzung der Regeln in der Schweiz und im Ausland vorgenommen, soweit diese zurzeit abzuschätzen sind.

9.1 Berichterstattungspflichten im Rahmen der LCR / NSFR Beobachtungsperiode

Mit der Einführung der Berichterstattungspflicht zur LCR (und später auch der NSFR) verfolgt die Schweiz das Ziel, die LCR wie auch die NSFR als Regulierungsstandard zu den international vereinbarten Zeitpunkten 2015 resp. 2018 einzuführen. Bis dahin beobachtet die FINMA die Auswirkungen einer Einführung der LCR und der NSFR und prüft gegebenenfalls Anpassungen.

Die EU führt nach einer Beobachtungs- und Überprüfungsperiode die LCR ab dem Jahr 2015 ein. Die EU-Kommission erwägt, die LCR durch die NSFR als langfristige Strukturkennziffer nach einer Beobachtungs- und Überprüfungsperiode zu ergänzen.²⁰ Innerhalb der Europäischen Union haben einige Staaten über die für die Beobachtungsperiode vorgesehene blosser Berichterstattung hinaus bereits damit begonnen, Regulierungen basierend auf dem Konzept der LCR zu erlassen. Zu nennen sind diesbezüglich das Vereinigte Königreich²¹ oder Schweden. Ausserhalb der Europäischen Union wird Australien die LCR und die NSFR demnächst als bindende Regulierungsstandards einführen.²²

Innerhalb des Basler Ausschusses konnte man sich ausschliesslich auf neue Regeln für international tätige Bankkonzerne einigen (Absatz 187 der internationalen Rahmenvereinbarung), obwohl die ursprüngliche Absicht darin bestand, international einheitliche Liquiditätsvorschriften für alle Banken einzuführen. Die internationale Rahmenvereinbarung betont aber, dass die Vorgaben zur LCR und der NSFR auch auf andere Banken oder auf eine Untergruppe von Einheiten international tätiger Banken angewandt werden können, um mehr Kohärenz und gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen inländischen und internationalen Banken sicherzustellen. In der Schweiz werden die neuen Berichterstattungspflichten im Vorfeld der Einführung der LCR für alle Banken umgesetzt.

Die Vorschläge der EU-Kommission für neue Liquiditätsregeln im Rahmen der Entwürfe einer Richtlinie («Capital Requirements Directive IV», CRD IV) und einer Verordnung («Capital Requirements

²⁰ European Banking Authority (Juni 2012): „EBA Consultation Paper on Draft Implementing Technical Standards on Supervisory Reporting Requirements for Liquidity Coverage and Stable Funding“.

²¹ Financial Service Authority (Oktober 2009): „Strengthening liquidity standards“, Policy Statement No. 09/16.

²² Australian Prudential Regulation Authority (November 2011): „Prudential Standard APS 210–Liquidity“.

Regulation, CRR») zur Umsetzung der Empfehlungen des Reformpakets des Basler Ausschusses²³⁾ und der darauf basierende Vorschlag für technische Durchführungsstandards der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) sehen dies ebenfalls vor. In Australien wird die LCR wie auch die NSFR für alle «authorised deposit taking institutions» eingeführt.

Innerhalb des Basler Ausschusses konnte man sich ebenfalls nur darauf einigen, die Regeln auf Stufe Finanzgruppe einzuführen. Für die Stufe Einzelinstitut fehlen dagegen internationale Vorgaben. In der Schweiz wird diese fehlende Regulierung dadurch behoben, dass die neuen Berichterstattungspflichten sowohl auf Stufe Finanzgruppe wie auch auf Stufe Einzelinstitut umgesetzt werden. Der Vorschlag der EU-Kommission im Rahmen des Reformpakets «CRD IV» und die von der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) darauf basierende Konsultation zu Durchführungsstandards sehen dies ebenfalls vor.

Die internationale Rahmenvereinbarung sieht sowohl für die LCR wie auch die NSFR den Beginn der Beobachtungsperiode ab dem Jahr 2012 vor. Das Berichterstattungsformat zur LCR ist in der internationalen Rahmenvereinbarung zur Liquidität bereits relativ genau ausgearbeitet. Die Umsetzung in der Schweiz konzentriert sich dieses Jahr deshalb auf die Einführung einer Berichterstattung zur LCR und nicht, wie unter dem internationalen Ansatz vorgesehen, auf die Einführung einer Berichterstattung zur LCR wie auch zur NSFR. Die NSFR ist in der internationalen Rahmenvereinbarung zur Liquidität derzeit zwar bereits konzeptionell festgelegt, aber in den Details noch zu wenig spezifiziert, als das die Einführung einer Berichterstattung zu Beginn des Jahres 2013 für eine breite Bankenpopulation als Vorbereitung der Einhaltung dieses Liquiditätsstandards sinnvoll ist. Die ergänzenden Berichterstattungspflichten zur NSFR werden zu gegebener Zeit eingeführt. Mit der E-LiqV erhält die FINMA aber die rechtlichen Grundlagen, um in der Zwischenzeit Daten zur Berechnung der NSFR bei einer repräsentativen Auswahl an Banken zu erheben und damit Analysen über unbeabsichtigte Auswirkungen durch deren Einführung durchzuführen. In der Europäischen Union werden die Berichterstattungspflichten zur LCR und NSFR gleichzeitig beginnend mit dem Jahr 2013 eingeführt.

Die EBA schlägt in ihrem Konsultationspapier eine höchstens monatliche Berichterstattung zur LCR und eine höchstens quartalsweise Berichterstattung zur NSFR vor. Stichtag ist jeweils Monatsende und die Einreichfrist beträgt 15 Tage. Die FINMA plant eine monatliche Berichterstattung, ebenfalls mit Stichtag Ende Monat und einer 30-tägigen Einreichfrist.

Das Schweizer Meldeformular zur LCR basiert auf dem vom Basler Ausschuss zur Durchführung der Quantitativen Auswirkungsstudien («Quantitative Impact Study», QIS) festgelegten Formular. Das Meldeformular bezieht des Weiteren die während der Test-Reportingphase im Jahre 2012 gesammelten Erfahrungen mit ein. Die EBA hat in ihren technischen Durchführungsstandards beschlossen den gleichen Weg zu gehen: Ausgangspunkt ist das internationale QIS-Formular, angepasst auf die Bedürfnisse der CRD-IV-Regulierung.

²³⁾ Europäische Kommission (Juli 2011): „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen“, Teil III

9.2 Qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement

Erste Empfehlungen des Basler Ausschusses zum Liquiditätsrisikomanagement wurden bereits im Jahr 2000 erarbeitet, in der Schweiz aber nicht umgesetzt.²⁴ Im Rahmen der vom Basler Ausschuss verabschiedeten Eigenkapitalanforderungen aus dem Jahr 2004 («Basel II») fand das Liquiditätsrisiko in der «Zweiten Säule» Eingang, welche das aufsichtsrechtliche Überprüfungsverfahren spezifiziert sowie Empfehlungen zum Risikomanagement enthält.²⁵ Die ursprünglichen Empfehlungen zum Liquiditätsrisikomanagement wurden im Jahr 2008 vom Basler Ausschuss grundlegend überarbeitet und erweitert, was bereits im Titel des Dokuments zum Ausdruck kommt (vormals «Sound Practices», neu «Sound Principles»). Auch diese wurden in der Schweiz bisher nicht umgesetzt. Dieser Rückstand soll mit dem E-LiqV aufgeholt werden. Die Struktur der entsprechenden Artikel im E-LiqV entspricht der Struktur der Prinzipien der internationalen Vorgaben des «Sound Principles» Papier.

Die Europäische Union hatte bereits in ihrer Bankenrichtlinie 2006/48/EG die ersten Empfehlungen des Basler Ausschusses zu den Praktiken des Liquiditätsrisikomanagements umgesetzt (Anhänge V und XI).²⁶ Die in den Anhängen festgelegten Kriterien wurden mit der Überarbeitung der Bankenrichtlinie aus dem Jahr 2009 verschärft, um die betreffenden Regelungen an die Arbeiten des Ausschusses der europäischen Bankaufsichtsbehörden und des Basler Ausschusses anzupassen.²⁷ Ausserhalb der Europäischen Union haben insbesondere Australien und Kanada kürzlich qualitative Anforderungen basierend auf den Basler Grundsätzen eingeführt.²⁸

9.3 Besondere Bestimmungen für systemrelevante Institute

Im Vergleich zwischen dem schweizerischen Grossbankenregime und der internationalen kurzfristigen Liquiditätsquote LCR ist festzuhalten, dass die LCR ein international harmonisierter Minimalstandard ist, der nicht als Substitut für die eigens auf die Besonderheiten einer systemrelevanten Bank in der Schweiz ausgerichteten Anforderungen angesehen werden kann. Der Ansatz des Basler Ausschusses verwendet für die ersten 30 Tage zwar einen konzeptionell ähnlichen Ansatz wie die vorstehend geschilderten besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken. Der internationale Ansatz ist aber nicht spezifisch auf eine systemrelevante Bank ausgerichtet, sondern auf eine international tätige Bank und das unterliegende Szenario ist grundsätzlich milder als jenes, das dem Schweizer Grossbanken-Regime zugrunde liegt.

²⁴ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Februar 2000): „Sound Practices for Managing Liquidity in Banking Organizations“

²⁵ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Juni 2004): „Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen“

²⁶ Europäische Union (Juni 2006): „Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute“

²⁷ Europäische Union (November 2011): „Richtlinie 2009/111/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 16. September 2009 zur Änderung der Richtlinien 2006/48/EG, 2006/49/EG und 2007/64/EG hinsichtlich Zentralorganisationen zugeordneter Banken, bestimmter Eigenmittelbestandteile, Großkredite, Aufsichtsregelungen und Krisenmanagement“

²⁸ Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada (Februar 2012): „Guideline No. B-6 (Liquidity Principles)“

Die besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken in der Schweiz berücksichtigen explizit das in der Realität einer akuten Stressphase vorgesehene Eskalationsprozedere einer Grossbank zur Monetisierung ihrer Vermögenswerte: Im 7-Tage-Fenster werden die stehenden Zentralbankfazilitäten zur Anrechnung liquidier Vermögenswerte zugelassen; im 30-Tage-Fenster sind auch ausserordentliche Liquiditätsfazilitäten der SNB anrechenbar. Andererseits werden auf der Passivseite Abflussraten vorgegeben, die für einen akuten Stress im Fall einer Grossbank plausibel sind. Der Ansatz des Basler Ausschusses sieht hingegen ausserordentliche Finanzierungsfazilitäten durch Zentralbanken konzeptionell nicht vor, verlangt dafür aber weniger konservative Abflussraten vor allem im Bereich der Kleinkunden-Einlagen.

Daneben ist darauf hinzuweisen, dass auch in Liquiditätsregulierungen anderer Jurisdiktionen die vorzeitige Einführung von methodisch auf der LCR basierenden quantitativen Anforderungen für systemrelevante Banken zu beobachten ist.²⁹ So kennt zum Beispiel das Vereinigte Königreich ebenfalls eine Differenzierung zwischen den quantitativen Liquiditätsanforderungen je nach Systemrelevanz der Bank.

10 Regulierungsfolgenabschätzung

Dieses Kapitel enthält eine erste Zusammenfassung der zum heutigen Zeitpunkt bereits absehbaren Kosten bzw. Nutzen der neuen Liquiditätsanforderungen. Die folgenden Ausführungen gehen auf die geplante Einführung der Berichterstattungspflicht zur LCR ein, auf die geplante Einführung qualitativer Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement und auf die Übernahme der bestehenden Grossbankenregulierung in die besonderen Bestimmungen des Entwurfs der Liquiditätsverordnung.

10.1 Berichterstattungspflichten im Rahmen der LCR- und NSFR-Beobachtungsperiode

Die folgenden Ausführungen zur Kosten-Nutzen-Analyse durch die Einführung der Berichterstattung zur LCR ab dem Jahr 2013 (und zur NSFR zu einem späteren Zeitpunkt) ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die geplante Datenerhebung nicht mit der Erfüllung von (Mindest-)Standards einhergeht. Eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse ist zum jetzigen Zeitpunkt mithin nicht möglich. Erst wenn nach der Einführung der Berichterstattungspflicht zur LCR auch die LCR-Regulierung in allen Einzelheiten festgelegt wird, kann eine umfassendere Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt werden. Die Erhebung von Daten während der Beobachtungsperiode ist vor allem dazu gedacht, quantitative Analysen zur Auswirkung der neuen Standards durchzuführen und unbeabsichtigte Konsequenzen der Regulierung im Vorfeld zu entdecken. Die im Jahr 2012 bestehende Datengrundlage aufgrund des freiwilligen Test-Reportings von knapp 40 Banken ist hierzu nicht ausreichend, zum einen weil die Datenqualität noch unzureichend ist, zum anderen weil noch keine genügend langen Zeitreihen vorliegen.

²⁹ Wobei mit „vorzeitiger Einführung“ der Zeitraum vor 2015, dem international vorgeschriebenen Einführungszeitpunkt der LCR, gemeint ist.

Die Einführung einer Berichterstattung zur LCR stellt eine deutliche Zäsur in der Liquiditätsrisikobewirtschaftung und -berichterstattung dar. Dies führt zu direkten Umstellungskosten des gesamten Bankensektors durch den Aufbau des neuen Meldewesens zur LCR (und später desjenigen zur NSFR). Weder zwischen den Berichterstattungsanforderungen zur LCR und bestehenden Datenerhebungen im Bereich Liquidität (Gesamt- und Zusatzliquidität) noch zu anderen regulatorischen Datenerhebungen ergeben sich materielle Überlappungen, die sich für den Aufbau der neuen LCR-Meldewesens heranziehen liessen.

Indirekte Kosten fallen gegebenenfalls zusätzlich für diejenigen Banken an, für die aufgrund eigener, interner Berechnungen basierend auf den zum heutigen Zeitpunkt verfügbaren Informationen zu international vereinbarten Mindestzu- und Mindestabflussraten bzw. zum regulatorischen Liquiditätspuffer bereits absehbar ist, dass sie die LCR deutlich verfehlen würden und die deshalb bereits antizipierend Massnahmen zur Anpassung ihres Liquiditätsrisikoprofils bzw. ihres Geschäftsmodells treffen wollen. Diese indirekten Kosten fallen zunächst einmal bei Banken selber an, können aber bereits auch im Vorfeld der Einführung der LCR-Regulierung auf Bankkunden überwälzt werden, indem Banken z.B. ihre Kreditvergabe in Bezug auf Umfang und Konditionen anpassen. Nachteilige Auswirkungen über Anpassungen der Risikoprofils und der Geschäftsaktivitäten auf die Kreditvergabe und die Volkswirtschaft als Ganzes können nicht ausgeschlossen werden.

Um das Risikoprofil einer Bank bereits im Vorfeld der LCR Regulierung zu verbessern, könnte des Weiteren in Bezug auf bestimmte Arten von Spargeldern, die als stabile Einlagen niedrige Abflussraten zugewiesen bekommen, ein Wettbewerb über höhere Zinsen entstehen. Während dieser Wettbewerbseffekt aus Kundensicht durchaus positiv sein kann, kann dieser zu Instabilitäten bei Banken führen, falls der Wettbewerb vornehmlich über Vertriebskanäle geführt wird, in der die Kundentreue zur Bank geringer ist und eine häufige Umschichtung von Geldern zwischen Banken mit den jeweils kurzfristig attraktivsten Zinskonditionen droht.

Den Kosten zum Aufbau des Meldewesens und möglichen Zusatzkosten durch eine antizipierende Anpassung des Risikoprofils bzw. des Geschäftsmodells steht als Nutzen der zeitlich nachgelagerten Einführung der quantitativen Mindeststandards eine erhöhte Sicherheit gegenüber institutsspezifischen und banksektorweiten Liquiditätskrisen gegenüber. Dieser Nutzen wird allerdings erst mit der Einführung der LCR-Regulierung ab dem Jahr 2015 bzw. der NSFR-Regulierung spätestens ab dem Jahr 2018 sichtbar. Hierzu ist es notwendig, dass LCR, NSFR und Beobachtungskennziffern zusammen mit den qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement von den Banken so aufeinander abgestimmt werden, dass die neue Liquiditätsregulierung als Ganzes ein wirksames Steuerungs- und Kontrollinstrument darstellt und nicht als blosse regulatorische Berichterstattungspflicht wahrgenommen wird.

Auf internationaler Ebene werden bereits seit dem Jahr 2010 quantitative Auswirkungsstudien («Quantitative Impact Study», QIS) durchgeführt. Die Schweiz beteiligt sich an diesen Studien. Es ist geplant diese Auswirkungsstudien während der gesamten Beobachtungsperiode halbjährlich fortzusetzen. Die internationalen Studien wurden bisher in erster Linie dazu verwendet, offene Fragen zur LCR bzw. NSFR zu klären; sie sollen aber später auch zur Abschätzung unbeabsichtigter Konsequenzen durch die Einführung der LCR und der NSFR herangezogen werden. Die Frequenz dieser internationalen Regulierungsfolgenabschätzung ist derzeit aber noch nicht bekannt.

Im Mittelpunkt der auf den QIS-Daten basierenden Regulierungsfolgeabschätzungen sollen die Auswirkungen auf die Finanzmärkte als solches, die Kreditvergabepolitik der Banken (mögliche Verknappung von Krediten durch höhere Zinsen oder geringere Kreditvergabe) und das Wirtschaftswachstum stehen.

Regulierungsfolgenabschätzungen zur Einführung der LCR mit einem spezifischen Fokus auf die Situation in der Schweiz werden zu einem späteren Zeitpunkt im Zusammenhang mit der Einführung der LCR als Regulierungsstandard basierend auf den Daten des Test-Reportings bzw. auf den Daten der bindenden Berichterstattung ab dem Jahr 2013 durchgeführt.

10.2 Qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement

Die Übernahme der qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement wird in vielen Banken zu einer Umstellung und Anpassung der Steuerungs- und Überwachungsansätze führen und damit auch mit Kosten verbunden sein. Auch werden die in den qualitativen Anforderungen formulierten Vorgaben zum internen Liquiditätspuffer, zur Berücksichtigung von internen Verrechnungspreisen, zum Stresstesting, zur Diversifizierung von Finanzierungsquellen und zur Vermeidung von Konzentrationen je nach den Besonderheiten der Geschäftstätigkeiten und des Liquiditätsrisikomanagement des Instituts, mit möglichen Anpassungen des Risikoprofils und der Geschäftsstrategien einhergehen. Auf der anderen Seite sind die Anforderungen an Liquiditätspuffer, Diversifizierungen, Beschränkungen von Konzentrationen, Stresstesting oder an den Einbezug von internen Transferpreisen für Liquidität gerade dazu da, Verhaltensanreize zu setzen, um die Liquiditätsposition jedes einzelnen Instituts zu verbessern und damit über die Gesamtheit der Banken in der Schweiz hinweg die Krisenanfälligkeit zu verringern und zur Systemstabilität auf dem Finanzplatz Schweiz beizutragen. Die Weitergabe der je nach Institut höheren Kosten durch höhere oder veränderte Liquiditätshaltung und veränderte Einlagen- bzw. Kreditgeschäftsstrategien (wie z.B. die je nach Kreditnehmer höheren oder geringeren Refinanzierungskosten oder je nach Einleger attraktiveren oder unattraktiveren Anlagekonditionen) ist gewollt und auch gerechtfertigt, weil ihr der volkswirtschaftliche Nutzen durch höhere Krisenresistenz gegenübersteht.

10.3 Besondere Anforderungen für systemrelevante Banken

Ziel der besonderen Liquiditätsanforderungen ist es, Risiken, die von systemisch relevanten Banken ausgehen, einzuschränken und sicherzustellen, dass solche Banken eine besonders hohe Robustheit gegenüber Liquiditätsschocks aufweisen, damit deren systemisch relevante Dienstleistungen auch in Krisenzeiten gewährleistet sind. Dem Nutzen einer höheren Stabilität des Finanzsystems können allerdings höhere Kosten oder niedrigere Erträge für die betroffenen Banken wie auch Kosten für die gesamte Volkswirtschaft als Ganzes gegenüberstehen. Auf die potentiellen positiven und negativen Konsequenzen aus den Liquiditätsanforderungen wird nachfolgend eingegangen.

10.3.1 Regulierungsfolgenabschätzung für die betroffenen Banken

Bei der Diskussion der höheren Kosten und niedrigeren Erträge für die betroffenen Banken werden die Begriffe jeweils im Verhältnis zur bestehenden Regulierung (Art. 16–20 BankV) verwendet. Höhere

Kosten aufgrund der besonderen Bestimmungen können durch die Anforderungen an die Höhe und die Zusammensetzung des regulatorischen Liquiditätspuffers entstehen, die sich deutlich von den Anforderungen an die Gesamtliquidität abheben. Kosten durch den Aufbau des Meldewesens werden nicht diskutiert, da die besonderen Liquiditätsanforderungen in Form von Vereinbarungen zwischen FINMA und den beiden Schweizer Grossbanken bereits seit Juni 2010 in Kraft sind und die Umsetzung der Berichterstattung an FINMA und SNB auf diesem Zeitpunkt hin erfolgte. Geringere Erträge können durch ein verändertes Gefüge der Zinskonditionen für Einleger und Kreditnehmer oder durch eine Anpassung des Geschäftsmodells und des Risikoprofils der Bank entstehen. Ein Nutzen aus den besonderen Bestimmungen kann für die beiden Grossbanken durch geringere Finanzierungskosten aufgrund erhöhter Stabilität entstehen.

Die Höhe und die Zusammensetzung des regulatorischen Liquiditätspuffers gemäss den Vorgaben der besonderen Bestimmungen (Art. 25 E-LiqV) unterscheiden sich massgeblich von den bisherigen Vorgaben gemäss Art. 16 BankV. Im Zentrum der Anforderungen an die Zusammensetzung des Liquiditätspuffers der besonderen Bestimmungen steht die risikobasierte Definition von liquiden Vermögenswerten gemäss Art. 25. Abs. 2 und 3 E-LiqV im Vergleich zur bilanzorientierten Sichtweise gemäss Art. 16 BankV. Diese Fokussierung auf die Lastenfreiheit und den Liquiditätswert in den besonderen Bestimmungen schränkt die zur Liquiditätsgenerierung zur Verfügung stehenden Vermögenswerte im Vergleich zur bisherigen Regulierung ein. Die Anforderungen an die Höhe des regulatorischen Liquiditätspuffers ergibt sich aus der aus dem Stressszenario abgeleiteten Höhe der Liquiditätslücke nach Art. 23 E-LiqV während die Berechnungen zur Gesamtliquidität nach den heutigen Art. 16–19 BankV keinerlei Stressszenario unterstellen. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Höhe und die Zusammensetzung des regulatorischen Liquiditätspuffers dessen Haltung im Vergleich zu den bisherigen Anforderungen an die Gesamtliquidität verteuern.

Die Zuweisung der unterschiedlich strengen Zu- und Abflussraten auf die entsprechenden Positionsklassen kann dazu führen, dass Banken ihre Risikoprofil und Geschäftsmodelle im Anlage- und Kreditgeschäft anpassen, um durch ein induziertes Kundenverhalten Einfluss auf die Höhe der Liquiditätslücke zu nehmen. Im Extremfall könnten Banken aus Liquiditätsüberlegungen einzelne Geschäftsfelder aufgeben oder aber neue Geschäftsfelder erschliessen. Führen solche Änderungen des Risikoprofils oder des Geschäftsmodells insgesamt zu geringeren Erträgen aber gleichzeitig einer niedrigeren Liquiditätslücke, sind diesen Ertragseinbussen die geringeren Kosten aus der geringeren Höhe des regulatorischen Liquiditätspuffers gegenüberzustellen. Inwiefern sich durch eine Optimierung zwischen Geschäftsmodell, Risikoprofil und der daraus resultierenden Höhe der Liquiditätslücke und dem regulatorischen Liquiditätspuffer wesentliche Ertragseinbussen ergeben ist schwierig abzuschätzen.

Den höheren Kosten durch die Haltung des regulatorischen Liquiditätspuffers und den möglicherweise geringeren Erträgen durch eine Optimierung des Geschäftsmodells und des Risikoprofils ist allerdings gegenüberzustellen, dass die Banken durch die Erfüllung der besonderen Bestimmungen von einer am Markt kommunizierbaren zusätzlichen Stabilität aus eigener Stärke profitieren könnten. Dies kann sich positiv auf die Bonitätsbewertungen der Bank durch Investoren und Ratingagenturen auswirken, was deren Finanzierungskosten senkt. Eine verbesserte Stabilität und Liquiditätsvorsorge vermindert zudem im Krisenfall die Kosten für eine Reaktion auf eine kritische Liquiditätslage am Markt. Langfristig kann die gewonnene Stabilität und Sicherheit für Spareinlagen auch dazu führen, dass mehr Depositen und Anlagengelder zufließen.

10.3.2 Regulierungsfolgeabschätzung für die Schweizerische Volkswirtschaft

Volkswirtschaftlich negativ würden sich eine Einschränkung der Kreditvergabe und steigende Kreditzinsen auswirken, positiv hingegen die erhöhte Systemstabilität und verbesserte Zinskonditionen für Anleger.

Volkswirtschaftliche Kosten können dann entstehen, wenn Banken ihre möglicherweise höheren Finanzierungskosten durch die gestiegenen Anforderungen an die Pufferhaltung z.B. über höhere Kreditzinsen auf die Kunden abwälzen. Allerdings herrscht im inländischen Kreditgeschäft ein starker Wettbewerb mit anderen nicht systemrelevanten Banken, welche nicht den besonderen Bestimmungen unterliegen. Somit ist es auch möglich, dass beide Grossbanken eher eine Margen-Reduktion in Kauf nehmen (um keine Marktanteile zu verlieren), als ihr Kreditangebot zurückzufahren. Falls ein Rückgang im Kreditangebot trotzdem eintreten sollte, ist es hochwahrscheinlich, dass die entstehende Lücke durch zusätzliche Kreditvergabe nicht systemrelevanter Banken ausgeglichen wird. Bis anhin sind jedoch keine Indikatoren festzustellen, dass die Banken mit speziellen Massnahmen auf die neuen Liquiditätsstandards reagiert haben. Zwar haben die Banken ihre Kreditvergabebedingungen nach der Finanzkrise und zeitgleich mit ersten Anpassungen im Bereich der Liquiditätsanforderungen gestrafft, die regulatorischen Anforderungen scheinen hierfür aber nicht ausschlaggebend gewesen zu sein. Die Massnahmen der Banken folgen hier eher einem allgemeinen Trend.

Neben einer generellen Verteuerung oder Verknappung von Krediten, kann es insbesondere zu einer Verteuerung oder Verknappung von Kreditlinien für Unternehmen kommen. Gerade in Krisenzeiten werden Kreditlinien oftmals von Unternehmen vorsorglich beansprucht, wodurch die bereits eingeschränkte Verfügbarkeit von Liquidität für Banken zusätzlich verknappt wird. Deshalb wird bisher auch die Vergabe von Kreditlinien im Liquiditätsregime für systemrelevante Banken mit relativ hohen Abflussraten «bestraft». Hohe Liquiditätslinien grosser Schweizer Firmen können als Folge eines Zurückfahrens des Geschäfts möglicherweise nicht von anderen Banken in der Schweiz übernommen werden. Als Folge davon könnte sich ein Teil dieser bisherigen Ausserbilanzgeschäfte der Banken hin zum schwächer regulierten Para-Bankensektor verschieben.

Der Nutzen der besonderen Bestimmungen für die Volkswirtschaft als Solche liegt im Wesentlichen in der Aufrechterhaltung der Liquiditätsversorgung der Wirtschaftenden, das heisst dem uneingeschränkten Zugriff auf Einlagen. Ohne diesen Zugriff auf Einlagen funktioniert der Zahlungsverkehr nicht. Indem eine Bank sicherstellt, dass sie über ausreichend Liquidität verfügt und dies durch die Einhaltung von offiziellen Regeln auch bekannt ist, behalten die Einleger auch in Krisenzeiten das Vertrauen in ihre Bank und das Bankensystem als solches. Die Wahrscheinlichkeit eines Bankensturms kann deutlich verringert werden. Die bessere Stabilität der systemrelevanten Banken verhindert in Krisenzeiten das Risiko einer Kreditklemme, indem die Banken an ihrem Asset-Portfolio festhalten können und zu keinen Kürzungen gezwungen sind. In einer ernsthaften Grossbankenkrise sichern ausreichende Liquiditätsreserven Zeit und finanzielle Mittel für die Umsetzung von geeigneten Lösungen zur Sicherstellung der systemrelevanten Funktionen. Das neue Liquiditätsregime trägt demnach dazu bei, die Wahrscheinlichkeit und die Schwere einer Krise zu verringern. Insofern verringern sich für die Volkswirtschaft in einer Krise die Kosten durch den längerfristigen Steuerausfall und den erheblichen Arbeitsplatzabbau.