



22. November 2017

Änderung der Liquiditätsverordnung

Erläuterungen

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Neuregelung	3
1.3	Begründung und Bewertung der Lösung	4
1.4	Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich	4
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	4
2.1	Redaktionelle Anpassungen	4
2.2	Anpassungen an der LCR	5
2.3	Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken	7
3	Auswirkungen (Regulierungsfolgenabschätzung, RFA)	7
4	Rechtliche Aspekte	8
4.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	8
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	8
4.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	8
5	Inkrafttreten	8

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

2012 verabschiedete der Bundesrat die Liquiditätsverordnung (LiqV; SR 952.06), mit der die Regulierung von Liquiditätsrisiken grundlegend neu gestaltet wurde. Zum einen wurden die internationalen Vorgaben zu den qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement¹ umgesetzt. Zum andern wurden die zuvor in der Bankenverordnung (BankV; SR 952.02) geregelten, quantitativen Liquiditätsanforderungen (ehemals «Gesamtliquidität») in die LiqV übernommen und mit besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken ergänzt. Im Jahre 2014 wurde die LiqV einer Revision unterzogen, bei der die Anforderungen an die Gesamtliquidität durch die internationalen Vorgaben zur Liquiditätsquote (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR)² als neue quantitative Mindestanforderung ersetzt wurden. Die Bestimmungen zur LCR traten am 1. Januar 2015 in Kraft.

Die heute geltende Verordnung setzt zwei der drei Teile der Liquiditätsvorschriften des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (nachfolgend: Basler Ausschuss) um. In einem letzten Schritt sollen die Vorgaben zur Finanzierungsquote (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR)³ ins Schweizer Recht überführt werden. Die NSFR soll als zweite quantitative Mindestanforderung die LCR ergänzen. Der Basler Ausschuss sieht eine nationale Umsetzung der NSFR per 1. Januar 2018 vor. In der Schweiz wird indes der Entscheid über eine Einführung der NSFR in der LiqV entgegen der ursprünglichen Planung hinausgeschoben. Es soll erst Ende 2018 über das weitere Vorgehen entschieden werden. Dies, weil sich die Einführung der NSFR auch in den Finanzmärkten der EU und der USA verzögert hat. In den USA ist die Einführung noch nicht bestimmt, in der EU rechnet man mit einer Anwendung erst auf 2021.

Mit der vorliegenden Revision der LiqV sollen daher per 1. Januar 2018 vorerst die Rechtsgrundlagen für Erleichterungen in der LCR in Kraft gesetzt werden, die vor allem kleineren Banken zugutekommen und mit denen nicht bis zur Einführung der NSFR zugewartet werden soll. Bei dieser Gelegenheit werden auch kleinere Anpassungen an der LCR vorgenommen, die sich im Verlaufe der Zeit als notwendig und sachgerecht erwiesen haben.

1.2 Neuregelung

Die Vorlage besteht wie erwähnt aus rasch umzusetzenden Anpassungen der LiqV bei der LCR. Neben einigen redaktionellen und terminologischen Anpassungen sind an dieser Stelle insbesondere die Erleichterungen für kleinere Banken zu erwähnen:

- Die FINMA erhält die Kompetenz, kleinen Banken der Kategorie 4 und 5 gemäss Art. 2 Abs. 2 und Anhang 3 BankV bei der Erfüllung der Anforderungen an die LCR gewisse Komplexitätsreduktionen zu gewähren. Nach Einführung der LCR fand im Rahmen der NAG-Liq eine Anhörung der Bankenverbände statt, in der diejenigen Bereiche herausgearbeitet wurden, die kleinen Banken bei der Erfüllung der LCR-Anforderungen besonders grosse Schwierigkeiten bereiten. Als Ergebnis dieser Anhörung soll die FINMA künftig kleinen Banken gewisse Erleichterungen gewähren können. Dies namentlich in Bezug auf die Erfüllung der Anforderungen an die LCR auf Stufe Einzelinstitut und Finanzgruppe, bei der Konsolidierung kleiner, aus Sicht der Gruppe unbedeutender Tochtergesellschaften sowie bezüglich der Erfüllung über alle Währungen hinweg und in Schweizerfranken.

¹ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2008): Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision; Link: <http://www.bis.org/publ/bcbs144.pdf>

² Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2013): Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools, Link: <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>

³ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2014): Basel III: The Net Stable Funding Ratio, Link: <http://www.bis.org/bcbs/publ/d295.pdf>

- Erleichterungen für kleine Banken sieht die FINMA auch beim Ausfüllen des Liquiditätsnachweises vor. Art. 17c Abs. 1 E-LiqV gibt der FINMA für Banken der Kategorien 4 und 5 die dafür notwendige Kompetenz. Ziel ist die Beibehaltung der gleichen Formulare für kleine wie für grosse Banken. Vereinfachungen sollen durch Auslassen oder gegebenenfalls Zusammenfassen von Formulareinträgen erreicht werden, wie z.B. der Darstellung einzelner Positionen in aggregierter Form (Zusammenlegung Gegenparteikategorien/Zusammenfassung Einlagen) oder dem Verzicht auf die Berichterstattung für spezifizierte Formularbereiche.
- Als weitere Vereinfachung ist vorgesehen, dass Banken bei in Fremdwährung denominierten, SNB-repofähigen Wertpapieren nicht mehr zusätzlich prüfen müssen, ob diese auch im Ausland als HQLA anerkannt wurden.
- Anleihen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (*European Stability Mechanism, ESM*) und der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (*European Financial Stability Facility, EFSF*) werden nicht mehr zwangsweise als HQLA der Kategorie 2a eingestuft. Solange sie die Kriterien an HQLA der Kategorie 1 erfüllen, dürfen sie neu auch dort angerechnet werden.

1.3 Begründung und Bewertung der Lösung

Die hier vorgenommenen Anpassungen zur LCR blieben in der vom 10. Januar bis 10. April 2017 laufenden Vernehmlassung unbestritten. Sie sind für die betroffenen Institute wichtig und sie beeinträchtigen die mit der LCR anvisierten Ziele nicht.

1.4 Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich

Die hier vorgeschlagenen Anpassungen in der LCR sind im Einklang mit den Basler Standards.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Redaktionelle Anpassungen

In den Bestimmungen zu den qualitativen Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement (Art. 5-11 LiqV) und den Bestimmungen zur LCR (Art. 12-18 LiqV) wurden vereinzelt terminologische Anpassungen vorgenommen (vgl. namentlich Art. 14 Abs. 2 und 5, Art. 15b Abs. 3, Art. 18 Abs. 1 und Art. 25 E-LiqV, die in der Folge nicht weiter erläutert werden). Ziel ist eine engere Anlehnung an den Originaltext des Basler Ausschusses und an den üblichen Sprachgebrauch sowie eine Vereinheitlichung der Ausdrucksweise. Inhaltlich ergeben sich dabei keine Änderungen. Es wurden namentlich folgende sprachlichen Anpassungen vorgenommen:

- Vereinheitlichung des Gebrauchs des Begriffs «Wertpapier»: Bisher wurden in der LiqV die Begriffe «Wertschrift» und «Wertpapier» gleichwertig nebeneinander verwendet. Im Einklang mit dem übrigen Finanzmarktrecht soll künftig nur noch der Begriff «Wertpapier» verwendet werden.
- Ausschliesslicher Gebrauch des Begriffs «Finanzierung» (vgl. Art. 2 Abs. 2, 14 Abs. 5, 17c Abs. 5 Bst. b, 28 Abs. 1 Bst. e und Ziff. 9.3.3 in Anhang 2 E-LiqV): Bisher wurden in der LiqV sowohl «Refinanzierung» als auch «Finanzierung» verwendet. In der LiqV soll nur noch von «Finanzierung» die Rede sein.

- Sprachliche Präzisierung der Offenlegungsanforderungen: In Art. 17e Abs. 1 LiqV wird ergänzt, dass die Offenlegungspflichten auch zusätzlich erhobene Informationen zur Liquiditätssituation umfassen. Diese werden von der FINMA gestützt auf ihre Kompetenz in Art. 17e Abs. 4 LiqV eingefordert.

In den Anhängen 2 und 3 zur LiqV werden zudem Präzisierungen bei den Abfluss- und Zuflusskategorien vorgenommen:

- Anhang 2, Ziff. 8.1: Die Position «Nicht beanspruchte, fest zugesagte Kredit- und Liquiditätsfazilitäten» wird umformuliert in «Für den nicht beanspruchten Teil bedingt widerruflicher und unwiderruflicher Kredit- und Liquiditätsfazilitäten» und soll auch alle synthetisch konstruierten, vergleichbaren Transaktionen umfassen, um Arbitrage-Möglichkeiten der Banken ausschliessen zu können.
- Anhang 2, Ziff. 9.3.4: Die Position «Strukturierte Produkte» soll ebenfalls auch alle vergleichbaren synthetisch konstruierten Produkte umfassen, die ähnliche Eigenschaften wie strukturierte Produkte aufweisen, um Arbitrage-Möglichkeiten der Banken ausschliessen zu können.
- Anhang 3, Ziff. 5, 6 und 7: Es wird der Verweis eingefügt, dass nur solche Zuflüsse erfasst werden dürfen, die innert 30 Kalendertagen zu erwarten sind. Weiter erfolgt ein Hinweis darauf, dass nur vertragliche Zuflüsse erfasst werden dürfen, also namentlich keine Zuflüsse, die aufgrund von Verhaltensannahmen an Kunden oder Gegenparten erwartet werden.

2.2 Anpassungen an der LCR

Artikel 14 Abs. 3 Bst. c

Die FINMA soll in Art. 14 Abs. 3 Bst. c die Kompetenz erhalten, kleinen Banken der Kategorie 4 und 5 beim Nachweis der Erfüllung der Anforderungen an die LCR gewisse Erleichterungen zu gewähren. Sie betreffen die Anforderungen an die LCR einerseits auf Stufe Einzelinstitut und Finanzgruppe sowie andererseits über sämtliche Währungen und in Schweizerfranken.

Die Erleichterungen rechtfertigen sich, weil bei bestimmten Konstellationen keine materiellen Gefahren für die Liquiditätshaltung ausgehen und die Kosten der LCR-Regulierung für kleine Banken den Nutzen überwiegen. Dies ist zum einen dann der Fall, wenn bei kleinen Banken zwischen einer Finanzgruppe und dem Einzelinstitut keine massgeblichen Abhängigkeiten hinsichtlich der Liquidität oder der langfristigen Finanzierung bestehen. Zum andern ist dies der Fall, wenn sichergestellt ist, dass bei kleinen Banken die Tochtergesellschaften einer Finanzgruppe im Falle einer Liquiditätskrise vom Einzelinstitut weiterhin vollumfänglich mit Liquidität unterstützt oder langfristig finanziert werden. Die Unterstützung der Tochtergesellschaften kann sich aus einer vertraglichen Verpflichtung des Einzelinstituts ergeben oder sie erfolgt aus Reputationsgründen.

Ähnliches soll auch für die Konsolidierung von Tochtergesellschaften kleiner Banken bei der Berechnung der LCR auf Stufe Finanzgruppe gelten. Es soll der FINMA obliegen zu regeln, inwieweit Tochtergesellschaften, die in Bezug auf ihre Grösse und ihren Nettomittelabfluss für die Finanzgruppe als Ganzes unbedeutend sind, bei der Berechnung der LCR auf Stufe Finanzgruppe nicht in die Konsolidierung einbezogen werden müssen. Der Einbezug von unbedeutenden Tochtergesellschaften in die Konsolidierung ist unter Umständen mit einem hohen Aufwand verbunden; der zusätzliche Nutzen für die Berechnung der LCR ist hingegen begrenzt.

Schliesslich soll die FINMA auch den Fall regeln, wonach kleine Banken mit unwesentlichen Fremdwährungspositionen die LCR nur über sämtliche Währungen (vgl. Art. 14 Abs. 2 Bst. a E-LiqV) berechnen müssen, nicht aber in Schweizerfranken (Art. 14 Abs. 2 Bst. b LiqV). Bei

unwesentlichen Fremdwährungspositionen sind der Zähler und der Nenner der LCR-Kennzahlen in sämtlichen Währungen und in Schweizerfranken ähnlich und der Aufwand einer separaten Berechnung rechtfertigt den zusätzlichen Nutzen nicht.

Artikel 15b Abs. 1 Bst. a

Die Zuweisung von Anleihen des ESM und der EFSF an die HQLA-Kategorie 2a wird aufgehoben. Neu sollen diese Anleihen als HQLA der Kategorie 1 angerechnet werden dürfen, solange sie deren Kriterien erfüllen. Diese Anpassung lässt sich wie folgt begründen:

- Im März 2014 entschied der Basler Ausschuss, den Anleihen von ESM und EFSF für die Zwecke der Eigenmittelregulierung ein Risikogewicht von 0 Prozent zuzuweisen und sie im Rahmen der LCR-Regulierung als HQLA der Kategorie 1 zuzulassen.⁴ Die EU wie auch die USA anerkennen Anleihen von ESM und EFSF bereits als HQLA der Kategorie 1.
- Als internationale Finanzinstitutionen ist es die Aufgabe des ESM und der EFSF, im Finanzsystem stabilisierend zu wirken. Diese Funktion sollte vonseiten der nationalen Aufsichtsbehörden unterstützt werden.
- Die Anleihen des ESM sollen gleichbehandelt werden wie Anleihen vergleichbarer Organisationen. Der ESM ist als supranationale Institution mit der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Investitionsbank (European Investment Bank, EIB) vergleichbar. Anleihen der EU und der EIB sind bereits als HQLA der Kategorie 1 zugelassen (vgl. Absatz 50 der Rahmenvereinbarung zur LCR). Zudem ist der Garantiemechanismus des ESM vergleichbar mit jenem der EIB, wobei der Kreis der Staaten, der für die ausstehenden Schulden der EIB garantiert (alle EU-Staaten), grösser ist als derjenige, der für Schulden von ESM (Euro-Staaten) haftet. Mit dem Austritt Grossbritanniens aus der EU verliert die EIB jedoch den grössten zusätzlichen Garantiegeber, der selbst kein Mitglied der Euro-Zone ist. Damit würden sich die Kreise der Garantiegeber von EIB und ESM angleichen.

Artikel 15b Abs. 3

Mit dem Zusatz in Bst. c wird unter diesem Buchstaben unter gleichwertigen Voraussetzungen eine analoge Behandlung von Abflüssen im In- und Ausland ermöglicht.

Artikel 15c Abs. 5 Bst. a und b

Mit der Umformulierung von Bst. a soll sprachlich klargestellt werden, dass keine förmliche Anerkennung oder Zulassung verlangt wird. Die Aktiva der Kategorie 1 und 2 müssen lediglich faktisch nach der jeweiligen ausländischen Regulierung HQLA-Qualität aufweisen (Bst. a).

Bei im Ausland emittierten und in Fremdwährung denominierten Wertpapieren, die von der SNB als repofähig anerkannt wurden, sollen die Banken nicht mehr überprüfen müssen, ob diese auch von den zuständigen ausländischen Behörden als HQLA anerkannt worden sind (Bst. b). Grundsätzlich wäre eine solche Prüfung gerechtfertigt, weil dadurch sowohl ein Unterschreiten ausländischer Regulierungsstandards durch die Schweizer Regulierung als auch eine automatische Anerkennung ausländischer HQLA in der Schweiz verhindert werden kann. Bei einer Anerkennung der Wertpapiere durch die SNB als repofähig ist jedoch eine hohe Qualität und ein hoher Liquiditätsgrad der Wertpapiere im Sinne der Absätze 24-26 der Basler Rahmenvereinbarung zur LCR gewährleistet.⁵ Eine zusätzliche Prüfung rechtfertigt sich nicht mehr. Bei im Ausland emittierten und in Fremdwährung denominierten Wertpapieren, die von der SNB nicht als repofähig anerkannt wurden, bleibt diese Pflicht zur Prüfung erhalten.

⁴ Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2014): Newsletter No. 17; Link: http://www.bis.org/publ/bcbs_nl17.htm

⁵ Absätze 24-26 der Basler Rahmenvereinbarung zur LCR sind in den Randziffern 139-150 des FINMA Rundschreibens 15/2 umgesetzt.

Artikel 15d

Der bisherige Wortlaut beschränkt die Pflicht zur Diversifizierung auf HQLA der Kategorie 2. Es ist jedoch sinnvoll, bei der Diversifizierung das HQLA-Portfolio als Ganzes zu betrachten, weshalb auf die Einschränkung verzichtet werden soll.

Artikel 15e

In Art. 15e Abs. 2 wird neu der Begriff der Wertpapierfinanzierungen näher definiert. Auf den Begriff «gedeckt» kann zudem verzichtet werden, da Wertpapierfinanzierungen als Unterkategorie von besicherten Finanzierungsgeschäften per se «gedeckt» (d.h. besichert) sind.

Art. 15e Abs. 6 wird um die Kompetenz der FINMA ergänzt, technische Ausführungsbestimmungen für besicherte Finanzierungsgeschäfte in Fremdwährungen zu erlassen, bei denen eine Bank kein Konto bei der entsprechenden ausländischen Zentralbank besitzt. Konkret soll für Transaktionen, bei denen der Liquiditätszu- oder -abfluss in einer Fremdwährung erfolgt, in der die Bank kein Zentralbankkonto besitzt, die Glattstellung im Liquiditätsnachweis immer gegen die Position «Zentralbankguthaben» erfolgen, unabhängig davon, ob die Bank ein Zentralbankkonto in der jeweiligen Währung besitzt oder nicht.

Artikel 17c

In Abs. 1 Satz 2 wird, wie bereits erläutert, die Kompetenz der FINMA geregelt, für kleine Banken Erleichterungen vorzusehen (vgl. oben Ziff. 1.2). Im Übrigen werden im Einklang mit der neuen Bestimmung zum Finanzierungsnachweis bei der NSFR (Art. 17q E-LiqV) terminologische Anpassungen vorgenommen (Abs. 3-6). Weiter soll der geltende Abs. 6 (geringere Meldefrequenz für nicht systemrelevante Banken) in den Abs. 3 integriert werden.

Artikel 17e Abs. 1

Vgl. oben Ziff. 2.1.

2.3 Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken

Artikel 25 Abs. 2

Vgl. vorne Ziff. 2.1.

Artikel 28a

Die FINMA führt im Rahmen der Erhebung von Beobachtungskennzahlen seit 2014 bei allen systemrelevanten Banken eine Berichterstattung zur Innertagesliquidität durch. Diese Berichterstattung soll auf die systemrelevanten Banken beschränkt bleiben.

3 Auswirkungen (Regulierungsfolgenabschätzung, RFA)

Mit der Gewährung von gewissen administrativen Entlastungen bei der Erbringung des Liquiditätsnachweises nimmt bei den betroffenen Banken der Compliance Aufwand im Liquiditätsbereich leicht ab. Von diesen Entlastungen wie dem Weglassen von einzelnen Formulareinträgen sind hauptsächlich Banken der Kategorie 4 und 5 betroffen. Bislang mussten alle Banken unabhängig von ihrer Grösse und Komplexität das Formular der FINMA zur Erbringung des Liquiditätsnachweises jeden Monat komplett ausfüllen, auch wenn etwa zwischen dem Ausweis als Einzelinstitut und jenem auf Gruppenstufe gar keine Differenz bestand. Andere administrative Entlastungen – wie die Befreiung von der Prüfpflicht, ob die HQLA-Fähigkeit

von in Fremdwährung denominierten, SNB-repofähigen Wertpapieren auch im Ausland gegeben ist – führen auch bei grösseren Banken zu einer Reduktion des Compliance Aufwands. Auf Bund, Kantone oder Gemeinden sind keine Auswirkungen zu erwarten.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Bestimmungen der LiqV stützen sich auf die entsprechenden Bestimmungen im Bankengesetz vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0), konkret auf Art. 4 Abs. 2 und Art. 56.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen. Was internationale Mindeststandards betrifft, werden hiermit die neuen Standards des Basler Ausschusses im Bereich der Liquiditätsvorschriften umgesetzt. Dies steht im Einklang zur Strategie des Bundesrates zur Übernahme wesentlicher internationaler Standards im Finanzbereich.

4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Konkretisierung der Verordnungsbestimmungen durch den Erlass von Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten durch die FINMA nach Art. 15e Abs. 6 LiqV stützt sich auf Art. 55 Abs. 2 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG; SR 956.1).

5 Inkrafttreten

Die Neuerungen sollen auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten. Über die Änderungen in der LiqV betreffend die NSFR wird der Bundesrat im Verlaufe von 2018 entscheiden.