

12.096

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über die Genehmigung
des 4. Kapitels der Verordnung über die Liquidität
der Banken (*too big to fail*)**

vom 30. November 2012

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des 4. Kapitels der Verordnung über die Liquidität der Banken.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. November 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit dieser Botschaft werden der Bundesversammlung die Regelungen zur Liquidität der systemrelevanten Banken zur Genehmigung unterbreitet.

Die Vorlage erfolgt in Umsetzung von Ziffer III der am 30. September 2011 beschlossenen Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail), wonach der Bundesrat die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 des Bankengesetzes der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten hat. Die mit dieser Botschaft zu genehmigenden Regelungen betreffen die Liquidität systemrelevanter Banken. Die Regelungen zu den Eigenmittelanforderungen und zur Notfallplanung wurden durch die Bundesversammlung mit Beschluss vom 28. September 2012 bereits genehmigt.

Die Liquiditätsanforderungen an alle Banken werden neu in einer eigenen Liquiditätsverordnung geregelt. Die besonderen Anforderungen an die Liquidität systemrelevanter Banken finden sich im 4. Kapitel dieser Verordnung. Die Anforderungen müssen nach dem am 1. März 2012 in Kraft getretenen Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b des Bankengesetzes höher sein als jene für die übrigen Banken, da die Illiquidität eines systemrelevanten Instituts nicht nur für die einzelne Bank sondern für das Schweizer Bankensystem und den Finanz- und Werkplatz Schweiz gravierende Folgen hätte. Die systemrelevanten Banken müssen daher zur Vermeidung systemischer Risiken gegenüber Liquiditätsschocks besonders robust sein. Sie müssen in einem Krisenfall so lange über ausreichend Liquidität verfügen, bis Massnahmen zur Weiterführung der systemrelevanten Funktionen zum Tragen kommen können.

Inhaltlich basieren die besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken auf den seit 30. Juni 2010 geltenden Vereinbarungen zur Haltung von Liquidität zwischen der FINMA und den beiden Grossbanken («Liquiditätsregime»). Sie gelten anstelle der Anforderungen der Liquiditätsverordnung an die Gesamtliquidität, die von nicht systemrelevanten Banken einzuhalten sind.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Änderung des Bankengesetzes vom 30. September 2011 mit Genehmigungsvorbehalt

Die Bundesversammlung hat am 30. September 2011 eine Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; *too big to fail*) verabschiedet¹. Der Bundesrat hat die Änderung auf den 1. März 2012 in Kraft gesetzt. Sie sieht in der Übergangsbestimmung vor:

«Die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 ist der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten.»

1.2 Gegenstand der zu genehmigenden Regelung

Der Regelungsinhalt der zu genehmigenden Bestimmungen ergibt sich nach der zitierten Übergangsbestimmung aus Artikel 10 Absatz 4 des geänderten Bankengesetzes (BankG). Dieser lautet wie folgt:

«Der Bundesrat regelt nach Anhörung der Nationalbank und der FINMA:

- a. die besonderen Anforderungen nach Artikel 9 Absatz 2;*
- b. die Kriterien zur Beurteilung des Nachweises nach Absatz 2;*
- c. die Massnahmen, welche die FINMA anordnen kann, wenn der Nachweis nach Absatz 2 nicht erbracht wird.»*

Am 1. Juni 2012 hat der Bundesrat diesem Auftrag, der die systemrelevanten Banken betrifft, grösstenteils umgesetzt mit einer Änderung der Bankenverordnung vom 17. Mai 1972² (BankV) und mit einem in die Totalrevision der Eigenmittelverordnung vom 29. September 2006³ (ERV) integrierten 5. Titel zu den systemrelevanten Banken. Die Bundesversammlung hat diese Bestimmungen mit einfachem Bundesbeschluss vom 28. September 2012 genehmigt.

Am 30. November 2012 hat der Bundesrat eine neue Verordnung über die Liquidität der Banken (Liquiditätsverordnung; LiqV) verabschiedet. In deren 4. Kapitel hat er die noch fehlenden besonderen Bestimmungen zur Liquidität systemrelevanter Banken aufgenommen. Mit der Botschaft zu einem einfachen Bundesbeschluss werden nun auch diese Bestimmungen der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet.

¹ AS 2012 811

² SR 952.02

³ SR 952.03

2 Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Banken

2.1 Neue Liquiditätsverordnung

In den hier zur Genehmigung vorgelegten Verordnungsbestimmungen werden in Ausführung von Artikel 10 Absatz 4 Buchstabe a BankG die in Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe b BankG genannten besonderen Anforderungen an die Liquidität systemrelevanter Banken geregelt. Nach der letztgenannten Bestimmung müssen systemrelevante Banken über Liquidität verfügen, die gewährleistet, dass sie Liquiditätsschocks besser als nicht systemrelevante Banken absorbieren und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation erfüllen können.

Die Liquiditätsverordnung als Ganzes wurde in einer Nationalen Arbeitsgruppe unter Teilnahme des EFD, der FINMA, der SNB, den Bankenverbänden und der Treuhandkammer erarbeitet. Das 4. Kapitel mit den besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken wurde im Rahmen dieser Arbeitsgruppe mit den beiden Grossbanken separat behandelt.

2.2 Anhörung

Vom 28. August 2012 bis zum 1. Oktober 2012 führte das EFD bei den betroffenen Banken und Verbänden eine Anhörung zur Liquiditätsverordnung durch. Die Teilnehmenden äusserten sich überwiegend zustimmend. Zu den besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken äusserte sich namentlich die Schweizerische Bankiervereinigung, deren Argumentation sich die Credit Suisse Group AG explizit anschloss. Vorgebracht wurde insbesondere, dass an die Grossbanken keine höheren Anforderungen gestellt werden dürften, als nach den internationalen Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basler Ausschuss) verlangt werden. Zudem sei eine Verbindung zwischen Liquiditäts- und Eigenmittelvorschriften zu vermeiden.

Im zu genehmigenden 4. Kapitel der Verordnung wurde der Kritik in der Frage der Verbindung der Liquiditätsanforderungen mit den Eigenmittelanforderungen Rechnung getragen. Die ursprünglich vorgesehene Formulierung, wonach das «Ausmass möglicher Verluste bei der Beurteilung der Angemessenheit des Eigenmittelüberschusses im Rahmen des aufsichtsrechtlichen Überprüfungsprozesses berücksichtigt» werden muss, führte zu Missverständnissen. Die direkte Verbindung zwischen den Anforderungen an die Liquiditätshaltung und denjenigen an die Eigenmittel liess den Eindruck entstehen, der FINMA werde hier ein neues Instrument in die Hand gegeben. Sinn und Zweck der Bestimmung war indessen, von den Banken zu verlangen, dass sie bei ihren Stressszenarien auch die Auswirkungen auf ihre Eigenmittel berücksichtigen. Nur wenn sie dies nicht tun, kann die FINMA die Eigenmittelanforderungen mit Blick auf die Liquiditätssituation der Bank überprüfen und nötigenfalls korrigieren. Diese Kompetenz steht ihr schon heute gestützt auf Artikel 34 ERV zu (ab 1. Januar 2013: Art. 45). In diesem Sinne wurde dem berechtigten Einwand in der Anhörung Rechnung getragen und durch eine Regelung in Artikel 9 Absatz 4 LiqV ersetzt. Demnach soll im Rahmen der Auswertung der Stresstests eine Analyse der Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung vorgenommen

werden. Die übrigen Bestimmungen zu den systemrelevanten Banken wurden – abgesehen von einer terminologischen Korrektur – nicht weiter verändert.

3 Erläuterungen zum 4. Kapitel der Liquiditätsverordnung

Systemrelevante Banken müssen über Liquidität verfügen, die gewährleistet, dass sie Liquiditätsschocks besser als nicht systemrelevante Banken absorbieren und dadurch ihre Zahlungsverpflichtungen auch in einer aussergewöhnlichen Belastungssituation erfüllen können. Um diese erhöhte Widerstandsfähigkeit sicherzustellen, haben systemrelevante Banken neben den übrigen Anforderungen der Liquiditätsverordnung zusätzliche quantitative Liquiditätsanforderungen und Berichterstattungspflichten zu erfüllen. Diese besonderen Anforderungen finden sich im 4. Kapitel der Liquiditätsverordnung (Art. 19–29 LiqV).

Die besonderen Liquiditätsanforderungen für systemrelevante Banken gelten schon heute. Bereits am 30. Juni 2010 einigten sich die FINMA und die beiden Grossbanken in einer Vereinbarung auf detaillierte Regeln zur Bewirtschaftung und Haltung von Liquidität⁴. Diese Vereinbarung wird mit der Liquiditätsverordnung auf Verordnungsstufe überführt. Grund für die seinerzeitige Vereinbarung war, dass die geltenden Liquiditätsanforderungen an die Gesamtliquidität (heute noch Art. 16–18 und 20 BankV) bei grossen und komplexen Finanzgruppen schon damals erkennbar nicht mehr den Gegebenheiten des Finanzmarkts entsprachen. Erst Ende Dezember 2010 verabschiedete auch der Basler Ausschuss seine internationalen Vorgaben zur Liquidität («Basel III»), die gestaffelt 2015 und 2018 in Kraft treten sollen.

Die mit den Grossbanken 2010 vereinbarten und nun ins Verordnungsrecht überführten Anforderungen an die Gesamtliquidität stellen für systemrelevante Banken eine klare Verbesserung in Bezug auf die Messung des Liquiditätsrisikos dar: Einerseits wird durch Mindestanforderungen und Berichterstattungspflichten ermöglicht, dass die Liquiditätssituation der Bank viel präziser gemessen und die liquiditätsrelevanten Positionen umfassender erfasst werden können. Andererseits zeigen die Erfahrungen aus der Finanzkrise, dass der in den Anforderungen an die Gesamtliquidität angenommene Liquiditätsstress den Liquiditätsabflüssen und den verbleibenden Refinanzierungsmöglichkeiten nur ungenügend Rechnung trägt. Systemrelevante Banken müssen während mindestens 30 Tagen jederzeit sämtliche Liquiditätsabflüsse, die bei Eintreten des Stressszenarios zu erwarten sind, decken können. Sie dürfen keine Liquiditätslücken aufweisen und müssen in der Lage sein, jeden Tag die benötigte Liquidität zu berechnen. Per Ende des Monats haben die Banken der FINMA und der SNB über ihre Liquiditätssituation Bericht zu erstatten. Überdies müssen systemrelevante Banken, die als international tätige Banken ihre Risiken gruppenweit bewirtschaften, die Anforderungen des 4. Kapitels der Liquiditätsverordnung sowohl auf Stufe Finanzgruppe als auch auf Stufe Einzelinstitut unter Einschluss aller Niederlassungen erfüllen (Art. 20 LiqV). Die bisherigen Vorschriften zur Gesamtliquidität galten nur für das Einzelinstitut.

⁴ Vgl. dazu die Botschaft zur Revision des Bankengesetzes (*too big to fail*), BBl 2011 4717 4753 f.

4 **Legislaturplanung**

Der hier vorgelegte einfache Bundesbeschluss erfolgt in Vollzug der durch das Parlament verabschiedeten Änderung des Bankengesetzes (*too big to fail*). Er ist daher in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁵ über die Legislaturplanung 2011–2015 nicht eigens angekündigt.

5 **Auswirkungen**

Das 4. Kapitel der Liquiditätsverordnung vollzieht die Vorgaben aus der Änderung des Bankengesetzes (*too big to fail*) und soll zu einer höheren Stabilität des Finanzsystems führen. Die Regulierungsfolgen aus dieser Änderung des Bankengesetzes wurden – auch hinsichtlich der Liquiditätsanforderungen – bereits in der entsprechenden Botschaft ausführlich dargelegt⁶. Es wird deshalb auf diese Ausführungen verwiesen.

Was die spezifischen Folgen der Liquiditätsbestimmungen angeht, so können den Banken höhere Kosten durch die Anforderungen an die Höhe und die Zusammensetzung des regulatorischen Liquiditätspuffers entstehen (Art. 25 LiqV). Da die besonderen Liquiditätsanforderungen bereits seit Juni 2010 gelten, fallen den Banken keine zusätzlichen Kosten für den Aufbau des Meldewesens zwecks Berichterstattung an die FINMA und die SNB an. Jedoch können den Grossbanken geringere Erträge entstehen durch veränderte Zinskonditionen für Einlegerinnen und Einleger und Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer oder durch eine Anpassung des Geschäftsmodells oder des Risikoprofils. Als Nutzen können sich die Finanzierungskosten der betroffenen Banken aufgrund erhöhter Stabilität reduzieren. Bis jetzt bestehen im Übrigen keine Indizien, dass die Banken mit speziellen Massnahmen im Kreditbereich auf die neuen Liquiditätsstandards reagiert hätten.

6 **Rechtliche Grundlagen**

Die Genehmigung der vorgelegten Verordnungen stützt sich wie schon eingangs erwähnt auf die Übergangsbestimmung zur Änderung vom 30. September 2011 des Bankengesetzes. Sie erfolgt in Form eines einfachen Bundesbeschlusses nach Artikel 163 Absatz 2 BV, der nicht dem fakultativen Referendum untersteht.

⁵ BBl **2012** 481

⁶ BBl **2011** 4717 4780 ff.