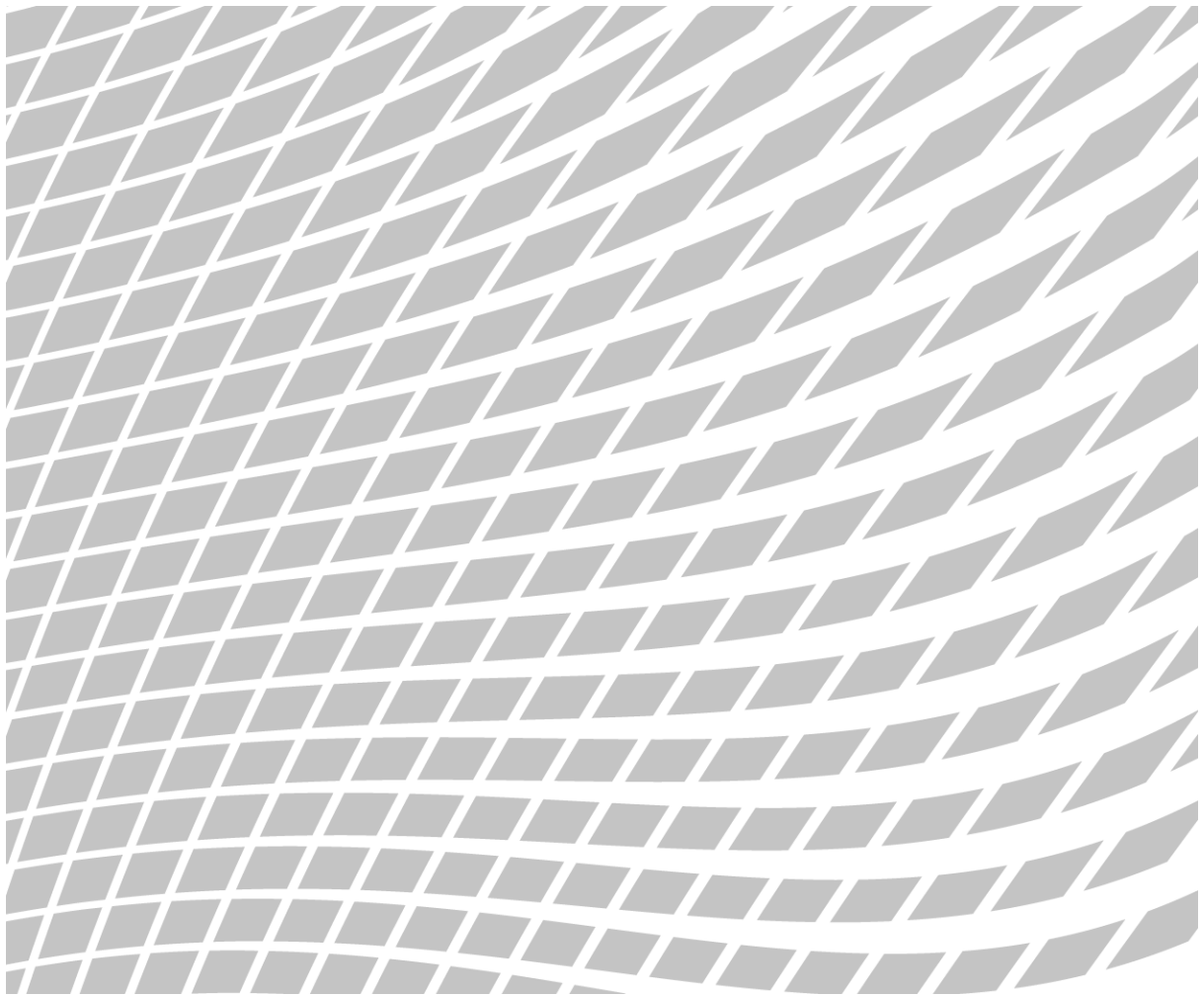


14. Juli 2010

Kernpunkte Änderung FINMA-Rundschreiben zu Markt- und Kreditrisiken, Offenlegung und Risiko- verteilung



Die Finanzmarktkrise führte die Mängel bei der Eigenmittelunterlegung von Handelsgeschäften und Verbriefungen bei Banken sowie die Fragilität des Interbankenmarkts deutlich vor Augen. Die FINMA geht diese Defizite auf der Basis neuer Standards des Basler Ausschusses und der Europäischen Union an. Sie eröffnet hierzu eine Anhörung zur Anpassung von vier betroffenen Rundschreiben. Die Anhörung erfolgt in Absprache mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF). Zeitgleich findet eine Anhörung des SIF zu entsprechenden Änderungen der Eigenmittelverordnung statt. Beide Anhörungen enden am 20. August 2010.

Seit Jahrzehnten haben Banken und Effekthändler (im Weiteren „Institute“) gesetzliche Vorschriften zu den Eigenmitteln und der Risikoverteilung einzuhalten. Die Eigenmittelvorschriften definieren, wie viel Eigenmittel die Institute mindestens halten müssen, um Verlustrisiken aus ihrer Geschäftstätigkeit angemessen mit Eigenmitteln zu unterlegen. Hierdurch soll erreicht werden, dass Institute auch bei substantiellen Verlusten nicht insolvent werden und hieraus ggf. weiterer Schaden entsteht. Die Risikoverteilungsvorschriften regeln, wie gross das Risiko eines Instituts gegenüber einzelnen Gegenparteien maximal sein darf. Hierdurch soll insbesondere verhindert werden, dass bei Ausfall eines relativ zu den Eigenmitteln des Instituts grossen Kredits das Institut in Schieflage gerät und hieraus ggf. weiterer Schaden entsteht.

Die international einschlägigen Mindeststandards zu Eigenmitteln werden durch den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht gesetzt. Ihm gehört auch die Schweiz an. Entsprechend wurden auf Anfang 2007 die neuen Mindeststandards des Basler Ausschusses („Basel II“) in Schweizer Recht umgesetzt. Dies geschah einerseits in Form der bundesrätlichen „Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler“ (Eigenmittelverordnung, ERV) und andererseits in Form von FINMA-Rundschreiben (FINMA-RS) als Ausführungsbestimmungen zur ERV. Zum Bereich der Risikoverteilungsvorschriften erliess der Basler Ausschuss keine detaillierten Ausführungen, sei es unter „Basel II“ bzw. dem bis Ende 2006 gültigen „Basel I“. Die Schweizer Risikoverteilungsvorschriften basieren daher seit den 1990er Jahren grundsätzlich auf der EU-Regulierung für Grosskredite. Mit der Umsetzung von Basel II in nationales Recht wurden die seither bestehenden Vorschriften um einen sehr eng an die EU-Regulierung angelehnten Ansatz ergänzt: den „internationalen Ansatz der Risikoverteilung“. Dieser wurde bei der Umsetzung von Basel II in der Schweiz kombiniert mit dem internationalen Ansatz zur Unterlegung der Verlustrisiken aus dem Kreditgeschäft eingeführt, um international tätigen Institute aufwändige Doppelrechnungen zu ersparen. Dies entsprach einem Anliegen der Institute. Mittlerweile wenden gut 40 Institute in der Schweiz diesen internationalen Ansatz der Risikoverteilung an, darunter auch die beiden Grossbanken, neben zahlreichen Töchtern von Auslandsbanken.

Bereits vor der Finanzkrise waren Arbeiten auf Stufe des Basler Ausschusses sowie der EU im Gange, sowohl Verbesserungen an „Basel II“ wie auch an der EU-Regulierung für Grosskredite (bzw. Risikoverteilung) vorzunehmen. Die Finanzkrise hat diese Reformarbeiten insbesondere an Basel II entscheidend beeinflusst, sowohl in zeitlicher wie auch inhaltlicher Sicht. Im Juli 2009 publizierte der Basler Ausschuss als erste Antwort auf die Finanzkrise seine verschärften Vorschriften für die Unterlegung von Verlustrisiken aus Handelsgeschäften und die im Zentrum der Krise stehenden Verbriefungen („securizations“). Ebenfalls im Juli 2009 wurden EU-seitig revidierte Vorschriften für Grosskredite bzw. die Risikoverteilung publiziert. Im Dezember 2009 hat der Basler Ausschuss Vorschläge zu weiteren und umfassenden Revisionen an seinen Mindeststandards publiziert, welche inoffiziell unter dem Begriff „Basel III“ figurieren und im Laufe von 2010 fertig gestellt werden sollen.

Das vorliegende Änderungsvorhaben betrifft die ERV und vier FINMA-RS als zugehörigen Ausführungsbestimmungen. Durch die Änderungen wird sichergestellt, dass die Schweizer Regulierung weiterhin kompatibel mit den einschlägigen internationalen Referenzstandards bleibt und, aus prudentieller Sicht noch wichtiger, nicht zuletzt aufgrund der Finanzkrise erkannte derzeitige Regulierungsdefizite mit geplantem In-Kraft-Treten der neuen Regeln auf Anfang 2011 beseitigt werden.

So hat die Finanzkrise überdeutlich vor Augen geführt, dass die Eigenmittelunterlegung von Verlustrisiken aus Handelsgeschäften und Verbriefungen viel zu gering war. Dies manifestierte sich insbesondere bei jenen Instituten mit Investmentbanking-Einheiten, deren Eigenmittel für Marktrisiken auf Basis eines Modellansatzes (Schlagwort „Value at Risk“) bestimmt wurden. Die revidierten Basler Vorschriften bewirken bei solchen Institute die beabsichtigte massive Erhöhung der Eigenmittelanforderungen für Marktrisiken (mindestens drei Mal höhere Anforderungen als heute). Diese Basler Änderungen werden unverändert in die Schweizer Regulierung übernommen. Materiell sind neben den beiden Grossbanken vier weitere Institute mit Modellansatz betroffen. Für die übrigen Institute, die keinen Modellansatz verwenden, beträgt die Erhöhung knapp 5% und ist damit wenig materiell.

Weiter hat die Finanzkrise die Fragilität des Finanzsystems illustriert. In vielen Ländern waren staatliche Interventionen notwendig, um zu verhindern, dass der Niedergang eines Instituts weitere Institute in Schieflage und ggf. Insolvenz bringt, und zwar aufgrund der Kreditbeziehungen zwischen den Instituten („Interbankforderungen“). Das revidierte Grosskreditregime der EU setzt genau hier an, indem es insbesondere das zulässige Ausmass von Interbankforderungen eines Instituts gegenüber anderen Instituten stärker als heute limitiert (keine Änderungen erfahren hingegen die maximal zulässigen Kredit an andere Gegenparteien wie Unternehmen, Gebietskörperschaften etc). Das EU-Grosskreditregime wurde auch noch in weiteren Punkten angepasst. Nur die aus nationaler Sicht prudentiell materiellsten Änderungen an diesem Regime werden aktuell in der Schweizer Regulierung reflektiert. Die vorliegende ERV-Änderung beschränkt sich dabei auf Anpassungen am internationalen Ansatz der Risikoverteilung, der von gut 40 der über 300 Institute in der Schweiz angewandt wird. Der von der grossen Mehrzahl der Schweizer Institute angewandte „Schweizer Ansatz der Risikoverteilung“ ist hiervon nicht tangiert. Er soll vielmehr zusammen mit der Umsetzung von „Basel III“ in den kommenden Jahren an die internationalen Entwicklungen angepasst werden. Das Ausmass der Verschärfung des internationalen Ansatzes hängt von der Grösse des Instituts ab. Verschärfung bedeutet hierbei die Reduktion der maximalen Höhe bzw. Limite einer Interbankforderung, die ein Institut gegenüber einem anderen Institut haben darf: für kleine Institute beträgt diese Reduktion 20% gegenüber heutiger Regulierung, für grosse Banken (inkl. der beiden Grossbanken) 80%, und für mittelgrosse 20% bis 80%. Ob diese Verschärfungen bzw. Reduktionen in der Praxis relevant sind, hängt davon ab, inwiefern die Institute bereits unter der aktuellen Regulierung „ans Limit“ gehen. Dies wurde im Rahmen einer empirischen Studie bei 8 an dieser Analyse interessierten Instituten über 5 Quartale hinweg untersucht. Nur bei einem (grossen) Institut führte die für es geltende Verschärfung (80%, entsprechend einer fünfmal tieferen Limite) zu einer erwähnenswerten materiellen Limitenüberschreitung.

Das oben skizzierte Regulierungsvorhaben wirkt sich materiell insbesondere auf die Schweizer Grossbanken aus. Die vorgesehenen Verschärfungen betreffen sie in gleichem Masse wie ihre internationalen Mitbewerber. Diese Verschärfungen sind hierbei kein Ausfluss der „too big to fail“-Debatte, die auch international geführt wird. Diese Debatte befasst sich vielmehr mit der spezifischen, systemrelevante Grossinstitute betreffenden Regulierung, die über die für alle Institute geltende Regulierung hinausgeht. Dabei ist in der Schweiz zudem der besonderen Grösse der Grossbanken relativ zur Volkswirtschaft Rechnung zu tragen.