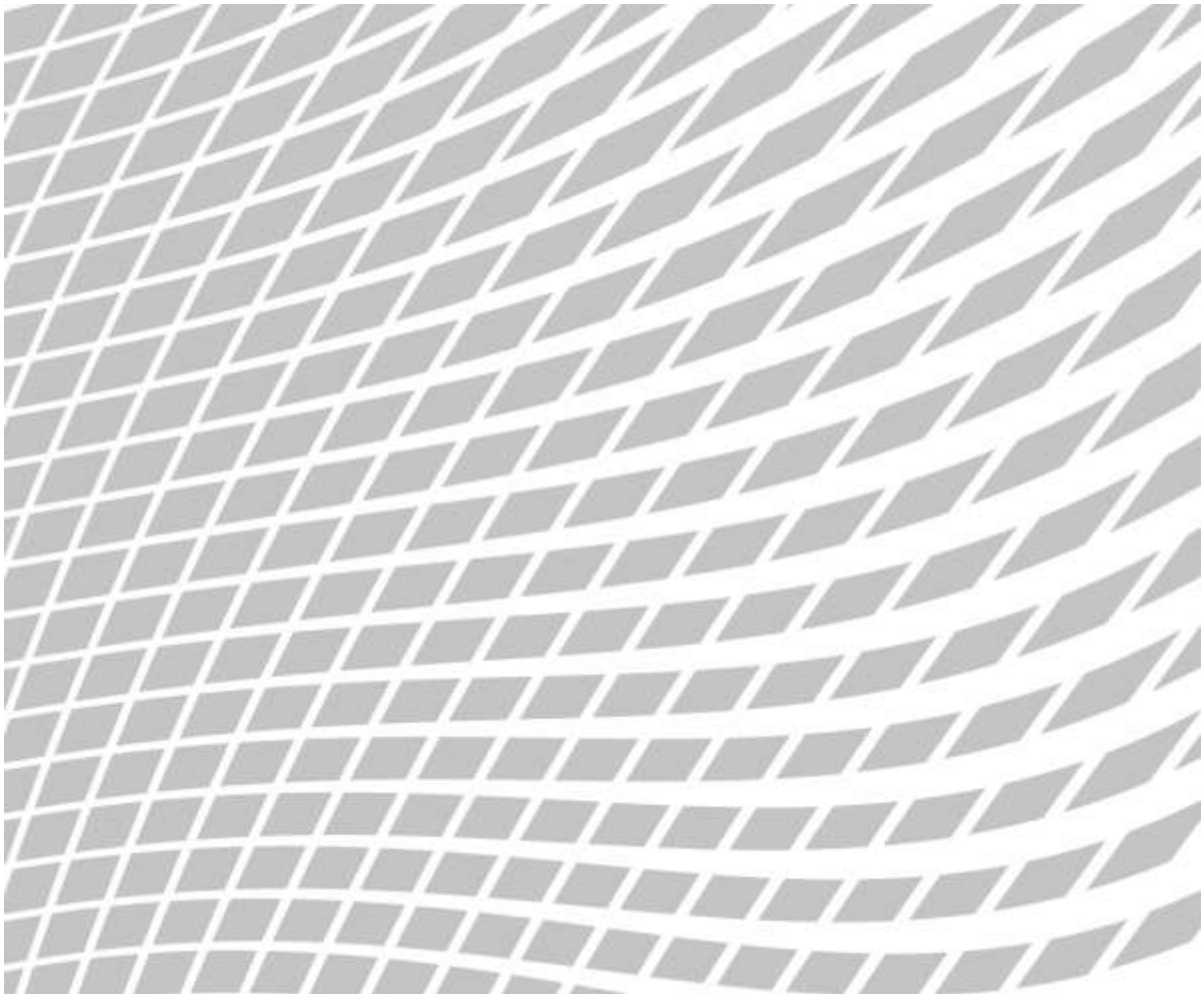
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

13. Juni 2016

Änderung Eigenmittelverordnung (ERV) und FINMA-Rundschreiben 17/xx "Kreditrisiken Banken"

Erläuterungsbericht zur Änderung der ERV und zur Totalrevision des FINMA-RS 08/19 "Kreditrisiken Banken"



Laupenstrasse 27, 3003 Bern
Tel. +41 (0)31 327 91 00, Fax +41 (0)31 327 91 01
www.finma.ch

Inhaltsverzeichnis

1 Die wesentlichsten Änderungen und Auswirkungen 4

2 Ausgangslage 5

3 Erläuterungen 6

3.1 Standardansatz für die Kreditäquivalente von Derivaten (SA-CCR) 6

3.1.1 SA-CCR, quantitative Auswirkungen und Umsetzungsaufwand 6

3.1.2 Vereinfachter SA-CCR 8

3.2 Anteile an verwalteten kollektiven Vermögen im Bankenbuch 9

3.2.1 Neue Ansätze zur Eigenmittelunterlegung (*Look-Through*-Ansatz, mandatsbasierter Ansatz und *Fallback*-Ansatz) sowie quantitative Auswirkungen und Umsetzungsaufwand 9

3.2.2 Vereinfachter Ansatz 10

3.3 Verbriefungen 12

3.4 Positionen gegenüber zentralen Gegenparteien 13

3.4.1 Neue Eigenmittelregeln 13

3.4.2 Quantitative Auswirkungen und Umsetzungsaufwand 14

3.5 Weitere Anpassungen am FINMA-Rundschreiben „Kreditrisiken Banken“ 14

3.5.1 Lebensversicherungen als risikomindernde Deckung 14

3.5.2 Dokumente der Basler Mindeststandards 14

3.5.3 Einarbeitung von FAQs, Mindesteigenmittel und multilaterale Entwicklungsbanken sowie Präzisierung zum bilanziellen Netting 15

4 Weiteres Vorgehen 15

5 Glossar 16

Kernpunkte

Der Bundesrat und die FINMA passen die Eigenmittelverordnung (ERV) bzw. das FINMA-Rundschreiben zu Kreditrisiken von Banken an die weiterentwickelten internationalen Normen nach dem Basel III Regelwerk an. Zum Teilrevisionsentwurf der ERV und zum Entwurf des totalrevidierten FINMA-Rundschreibens eröffnen das Eidg. Finanzdepartement eine Vernehmlassung und die FINMA eine Anhörung, die am 15. September 2016 abgeschlossen und danach ausgewertet werden.

Basel III beinhaltet als internationale Rahmenvereinbarung Standards zur Berechnung der risikogewichteten Eigenmittelanforderungen, insbesondere für Kreditrisiken als häufig materiellstes Risiko.

Die Revisionsentwürfe der ERV und des FINMA-Rundschreibens "Kreditrisiken Banken" setzen die zu Kreditrisiken revidierten Vorgaben von Basel III in nationales Recht um. Sie sollen auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten, wobei im Einklang mit den internationalen Normen die revidierten Eigenmittelregeln für Verbriefungen im Bankenbuch am 1. Januar 2018 in Kraft treten sollen.

Die Basel III-Änderungen bei den Eigenmittelvorschriften für Kreditrisiken betreffen im Wesentlichen vier Bereiche:

- Die aus den Anfängen der neunziger Jahre stammenden Regeln zur Berechnung der *Exposure* im Zusammenhang mit Derivaten waren zu erneuern.
- Mit den neuen Regeln zur Derivatexposure-Berechnung werden finale Regeln zu den Derivatpositionen gegenüber zentralen Gegenparteien eingeführt. Anno 2013 waren entsprechende Regeln nur übergangsweise eingeführt worden.
- Im Zuge der Arbeiten des Financial Stability Boards zu den Schattenbanken war die Eigenmittelunterlegung für sämtliche Arten von Bankenforderungen gegenüber „allen Arten von Fonds“ zu überarbeiten.
- Der letzte Bereich betrifft die Eigenmittelanforderungen für Verbriefungspositionen im Bankenbuch. Das 2007 mit Basel II eingeführte Regelwerk wurde komplett überarbeitet.

Diese Änderungen bedingen nur geringfügige Anpassungen an der ERV, aufgrund ihrer technischen Natur jedoch eine Totalrevision des FINMA-Rundschreibens 2008/19 „Kreditrisiken Banken“.

1 Die wesentlichsten Änderungen und Auswirkungen

Die aus den neunziger Jahren stammende Marktwertmethode zur Bestimmung der Kreditäquivalente von Derivaten erwies sich als nicht mehr zeitgemäss, um für die breite Palette heutige üblicher Derivate geeignet zu sein, namentlich bei grossen Derivatportfolien und deren Besicherung. Unter Basel III wird die Marktwertmethode daher durch einen neuen Standardansatz ersetzt. Da alle Institute betroffen sind, ergibt sich ein entsprechend grossflächiger Umstellungsaufwand. Für kleine Institute bietet die FINMA diesen neuen Standardansatz in vereinfachter Form an. Auf Basis bisher verfügbarer Studien und der sekundären Rolle von Derivaten für die meisten Banken erwartet die FINMA, dass die eigenmittelrelevanten Konsequenzen begrenzt sein werden, wobei für besicherte Derivatgeschäfte von reduzierten und für unbesicherte Derivatgeschäfte von erhöhten Anforderungen auszugehen ist.

Im Rahmen der Bestrebungen des Financial Stability Board zur Verschärfung der Überwachung und Regulierung des *Shadow-Banking*-Sektors hat der Basler Ausschuss die Eigenmittelunterlegung für im Bankenbuch gehaltene Anteile an „allen Arten von Fonds“ überarbeitet. Diese neuen Regeln sind risikosensitiver, aber auch komplexer. Sie zwingen die Banken grundsätzlich zur Durchschau (*Look-Through*) auf die den Fonds zugrunde liegenden Positionen, um eine risikogerechte Eigenmittelunterlegung zu erzeugen. Wird eine solche Durchschau nicht durchgeführt, ist vom höchstmöglichen Risiko auszugehen, das der Fonds eingehen kann (z.B. aufgrund für ihn geltender Richtlinien). Kann oder will eine Bank diese operativ aufwändigen Methoden nicht praktizieren, ist eine hundertprozentige Eigenmittelunterlegung des Gesamtinvestments die Folge. Dies würde für Investments kleinen und mittleren Risikos eine Vervielfachung der Eigenmittelanforderungen (ca. Faktor 3 bis 10) mit sich bringen. Für kleine Institute bietet die FINMA daher ein vereinfachtes Verfahren an, das dieses Problem entschärft. Alternativ wäre eine Regelung abhängig von der Materialität dieser *Exposures* denkbar. Da jedoch die Notwendigkeit für vereinfachte Verfahren auch in anderen Bereichen besteht, ist eine generische Regelung am praktikabelsten. Die FINMA sieht daher, analog zur bereits im Rahmen der neuen Offenlegungsvorschriften eingeschlagenen Umsetzung des Proportionalitätsprinzips in der Regulierung vor, dass die vereinfachten Verfahren im Bereich der Eigenmittelunterlegung für die kleinen und sehr kleinen Institute in der FINMA-Aufsichtskategorien 4–5 zur Anwendung kommen. Diese Institute machen gegen 90 % der gesamten Bankenpopulation aus. Für die rund 35 grösseren Institute in den Kategorien 1–3 erfolgt die nationale Umsetzung entlang der einschlägigen Basel III Standards. Dies steht im Einklang zur Strategie des Bundesrats zur Übernahme wesentlicher internationaler Standards im Finanzbereich.

Die vom Basler Ausschuss vollständig revidierten Regeln für die Eigenmittelunterlegung von Verbriefungen im Bankenbuch bilden die vierte wesentliche Änderung. Die neuen Regeln beseitigen Schwächen in der Risikosensitivität der mit Basel II eingeführten Vorschriften, die zu tiefe Eigenmittelanforderungen für sehr gut geratete Verbriefungen und zu hohe Anforderungen für sehr schlecht geratete erstrangige Verbriefungen erzeugten. Auch wurden Vorkehrungen getroffen, die eine mechanischen Verwendung von externen Ratings im Rahmen der Eigenmittelvorschriften reduzieren. Diese neuen Vorschriften betreffen primär die beiden Grossbanken, die bis zum Inkrafttreten der neuen Regeln auf

Anfang 2018 hinreichend Zeit haben, ihre Engagements in Verbriefungspositionen nötigenfalls anzupassen.

Der eingangs erwähnte neue Standardansatz für Derivate gestattet schliesslich, die unter Basel III nur temporäre Regelung für Eigenmittelanforderungen gegenüber zentralen Gegenparteien durch eine unbefristete und einfachere Regelung abzulösen. Die wesentlichste Änderung betrifft die Berechnung der Risikogewichte für den Ausfallfonds, via den *Clearing*-Mitglieder solidarisch bei einem Ausfall der zentralen Gegenpartei haften. Die Berechnung der Risikogewichte wird dabei nicht durch die Banken, sondern grundsätzlich durch die zentrale Gegenpartei vorgenommen, so dass kein nennenswerter Aufwand für die Banken resultiert. Die FINMA erwartet auch kaum Auswirkungen auf die Eigenmittelanforderungen, da Kreditrisiken und Garantieverpflichtungen gegenüber zentralen Gegenparteien insgesamt nur einen sehr kleinen Anteil an den Mindesteigenmitteln ausmachen.

Von allen vier Anpassungen im Kreditbereich sind wiederum Institute, die temporär noch den Schweizer Ansatz für Kreditrisiken bis längstens 31. Dezember 2018 anwenden, bis zur bankspezifischen Umstellung auf den internationalen Standardansatz ausgenommen.

2 Ausgangslage

Mit seinem umfassenden Reformpaket „Basel III“ zog der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht die notwendigen Lehren aus der Finanzkrise. Neue Standards für eine quantitativ und qualitativ bessere Eigenmittelausstattung, eine umfassendere Abdeckung der Risiken durch Eigenmittel sowie insbesondere auch eine zeitgemässe Liquiditätsregulierung sowie verbesserte Offenlegungsanforderungen wurden in den letzten Jahren auf internationaler Ebene verabschiedet und auch bereits in der Schweiz umgesetzt. Die Reformen und deren nationale Umsetzung sind jedoch noch nicht abgeschlossen. In der jüngeren Vergangenheit hat der Basler Ausschuss vier neue Standards im Bereich der Eigenmittelunterlegung von Kreditrisiken erlassen:

Revidierter bzw. neuer Standard des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht	**Inkrafttreten**
The standardized approach for measuring counterparty credit risk exposures[1] Capital requirements for bank exposures to central counterparties[2] Capital requirements for banks' equity investments in funds[3]	01.01.2017
Revisions to the securitisation framework[4]	01.01.2018

[1] http://www.bis.org/publ/bcbs279.htm; für Hintergrundinformationen: http://www.bis.org/publ/bcbs_wp26.htm
[2] http://www.bis.org/publ/bcbs282.htm
[3] http://www.bis.org/publ/bcbs266.htm
[4] http://www.bis.org/bcbs/publ/d303.htm

Als Mitglied des Basler Ausschusses setzt die Schweiz diese Standards ebenfalls in nationales Recht um. Die Umsetzung dieser Änderungen erfordert eine marginale Revision der Eigenmittelverordnung (ERV; SR 952.03) sowie mehrere Anpassungen am FINMA-RS 08/19, primär bedingt durch die technische Natur der Anpassungen. Aufgrund mehrerer Teilrevisionen des Rundschreibens seit seiner Erstfassung aus dem Jahr 2006 zur Umsetzung von Basel II ist dabei seine Totalrevision angezeigt.

3 Erläuterungen

3.1 Standardansatz für die Kreditäquivalente von Derivaten (SA-CCR)

Die Umsetzung erfolgt durch Anpassung folgender ERV-Bestimmungen bzw. Randziffern des FINMA-RS 08/19.

Änderung der ERV: Art. 56 Abs. 1, 57, 58 (aufgehoben), 62 Abs. 5, 107

Änderung des FINMA-RS: Rz 16–101 komplett überarbeitet, vgl. Rz 31–119 des Anhörungsentwurfs

Für einen detaillierten Änderungsnachweis wird auf die „Lesehilfe“ verwiesen.[5]

3.1.1 SA-CCR, quantitative Auswirkungen und Umsetzungsaufwand

Banken können heute zwischen drei Ansätzen zur Berechnung der Kreditäquivalente von Derivaten wählen: Marktwertmethode, Standardmethode und EPE-Modellmethode (vgl. Art. 56–58 ERV). Innerhalb der EPE-Modellmethode gibt es ausserdem zwei Varianten für die Behandlung von besicherten Derivaten: die volle Modellierung des Austauschs von Sicherheiten oder die sogenannte *Short-Cut*-Methode. Der neue Standard des Basler Ausschusses vom März 2014 sieht nun zwei Änderungen vor: Die Marktwertmethode und die heutige Standardmethode werden durch einen vollständig neu erarbeiteten Standardansatz ersetzt und die *Short-Cut*-Methode innerhalb der EPE-Modellmethode wird gestrichen. Die Situation wird also insofern vereinfacht, dass es künftig nur noch zwei Ansätze gibt: den Standardansatz (SA-CCR[6]) und die EPE-Modellmethode (ohne Varianten).

Der SA-CCR wurde mit dem Anspruch erarbeitet, dass er für eine breite Palette von Derivatgeschäften geeignet ist (einschliesslich unbesicherter und besicherter Derivate und über eine zentrale Gegenpartei abgewickelter Derivate) und trotzdem genügend einfach ist, damit alle Banken ihn implementieren können. Dabei wurden die bekannten Mängel der beiden bisher verfügbaren nicht modellbasierten Methoden korrigiert, welche beide dem oben formulierten Anspruch nicht gerecht werden können. Beide bisherigen Methoden unterscheiden nicht zwischen besicherten und unbesicherten Derivaten und ihre Kalibrierung hat sich als ungenügend erwiesen im Lichte der gesteigerten Volatilitäten, wel-

[5] Der Lesehilfe könnendie Änderungen gegenüber dem FINMA-RS 08/19 „Kreditrisiken Banken“ entnommen werden.

[6] Die Abkürzung SA-CCR leitet sich ab vom Englischen *standardised approach for counterparty credit risk*

che in Stressperioden der letzten Jahre beobachtet wurden. Die Marktwertmethode leidet ausserdem an ihrer grob vereinfachenden Behandlung der Verrechnung der Sicherheitszuschläge (*Add-ons*), die sich im Zusammenhang mit zentralen Gegenparteien als problematisch erwies (vgl. Abschnitt 3.4). Die derzeitige Standardmethode wird, entgegen ihrem Namen, heute praktisch nirgendwo verwendet (kein Institut in der Schweiz, auch fast kein Institut im Ausland). Sie bietet keine Vorteile gegenüber dem SA-CCR als neu erarbeitetem Ansatz. Es ist geplant, dass der SA-CCR auch in später in Kraft tretenden Änderungen des Basel III-Regelwerks zum Einsatz kommen wird, nämlich der Risikoverteilung sowie wohl auch im Rahmen der *Leverage Ratio*.

Wie bei der Marktwertmethode besteht das Kreditäquivalent auch beim neuen Standardansatz SA-CCR aus der Summe von Wiederbeschaffungswert und Sicherheitszuschlag. Diese Summe wird jedoch am Schluss (wie bei der EPE-Modellmethode) mit einem Faktor von 1,4 multipliziert. Die Berechnungsmethode der *Add-ons* und deren Verrechnung wurden jedoch vollständig überarbeitet und neu kalibriert. Im Gegensatz zu den heutigen Methoden berücksichtigt sie dabei den einmaligen oder regelmässigen Austausch von Sicherheiten, die entweder von der Bank erhalten oder durch diese gestellt wurden, und auch negative Wiederbeschaffungswerte, welche die Kreditäquivalente reduzieren. Insgesamt ist der SA-CCR sehr viel risikosensitiver als die heutige Marktwertmethode. Er kommt gleichzeitig gänzlich ohne bank-interne Modellierung aus (auch für Sensitivitäten) und garantiert dadurch, dass die Resultate institutsübergreifend vergleichbar sind.

Die technische Umsetzung des SA-CCR wird für viele Banken mit Aufwand verbunden sein. Die Auswirkungen auf die Mindesteigenmittel sind insofern beschränkt, als bei den meisten Banken Derivatepositionen nur einen kleinen Anteil des Kreditrisikos ausmachen (im Mittel 2 % der Mindesteigenmittel) und Grossbanken mit grösseren Derivatpositionen die EPE-Modellmethode anwenden. Eine auf einer internationalen Stichprobe beruhende Wirkungsanalyse des Basler Ausschusses hat ergeben, dass mit dem neuen Ansatz die Mindesteigenmittel für besicherte Derivate abnehmen (–37 % durchschnittlich) und diejenigen für unbesicherte Derivate zunehmen (+58 %). Wenn diese Effekte von der Stichprobe auf das ganze Derivatgeschäft extrapoliert werden, ergibt der Nettoeffekt eine Zunahme von +11 % auf dem Total der Mindesteigenmittel für besicherte und nicht besicherte Derivate. Angewendet auf die betroffenen Schweizer Banken kommt man so auf einen grob geschätzten durchschnittlichen Anstieg von 0.2 % (= 11 % x 2 %) der RWA.

Genauere Angaben auf Basis einer repräsentativen Auswahl von Schweizer Banken waren im Vorfeld zur Anhörung nicht verfügbar, da die notwendige SA-CCR-Berechnungssoftware für eine vertiefte nationale Wirkungsanalyse noch nicht verfügbar war. Anhand von ersten Berechnungen, die eine Handvoll Schweizer Institute mittels SA-CCR-Prototypen durchführten, ergab sich eine anekdotische Evidenz, dass die vom Basler Ausschuss festgestellte 58%ige Zunahme der Eigenmittelunterlegung für nicht-besicherte Derivatgeschäfte auch für Schweizer Institute plausibel ist. Für besicherte Derivategeschäfte kann für Schweizer Institute jedoch keine sinnvolle Abschätzung angegeben werden, da aus der nationalen Wirkungsanalyse nur zwei Datenpunkte vorliegen, die zudem stark divergieren. Auch war aufgrund der wenigen Datenpunkte keine Plausibilisierung des oben grob mit 0.2 % abgeschätzten durchschnittlichen Anstiegs der RWA auf Gesamtbankstufe möglich.

3.1.2 Vereinfachter SA-CCR

Bei Instituten mit vergleichsweise wenig Derivatexposures sollten sich die absoluten Auswirkungen in engen Grenzen halten. Daher wurde seitens mehrerer Bankenverbände in der nationalen Arbeitsgruppe auch gewünscht, eine vereinfachte und konservative Alternative anzubieten, um die Umsetzungskosten des relativ komplexen neuen Standardansatzes SA-CCR einsparen oder klar reduzieren zu können, auch wenn die Alternative eigenmittelmässig teurer ist als der SA-CCR ist.

Die FINMA hat für Institute in den Aufsichtskategorien 4 und 5 einen solchen vereinfachten SA-CCR entwickelt (vgl. Rz 31 sowie Anhang 5 des Anhörungsentwurfs). Dieser kann im bankspezifischen Einzelfall aber auch phasenweise zum „normalen" SA-CCR weiterentwickelt werden, in einer für die Bank sinnvollen Geschwindigkeit. Die Grundidee hinter dem vereinfachten SA-CCR liegt darin, die im Jahr 2016 von Softwareanbietern verfügbare SA-CCR-Berechnungssoftware zu verwenden, ohne bereits alle für den SA-CCR notwendigen Dateninputs haben zu müssen. Der Mindestumfang notwendiger Dateninputs entspricht demjenigen, wie er heute bereits für die Anwendung der Marktwertmethode erforderlich ist. Für die weiteren Dateninputs hat die FINMA *Fallback-Inputs* definiert. Dies sind sinnvolle Annahmen für Dateninputs, mit denen die SA-CCR-Berechnungen durchgeführt werden können, auch wenn die Bank die notwendigen „echten" Dateninputs für ihre Derivatgeschäfte noch nicht in ihrem System verfügbar hätte. Kennzeichnend für den vereinfachten SA-CCR ist dabei, dass er alle Derivatgeschäfte als unbesichert behandelt.

Auf die originale SA-CCR-Berechnungssoftware zurückzugreifen ist die kostengünstigste Variante, da keine eigentlich vereinfachte Berechnung extra programmiert werden muss. Aus umsetzungstechnischer Sicht kann jedoch die Bereitstellung der Gesamtheit der notwendigen Dateninputs über alle in den Büchern geführten Derivatexposures den kritischen Engpass für eine rechtzeitige Umsetzung darstellen. Der vereinfachte SA-CCR bietet hier eine gangbare Lösung an, indem für die fehlenden Dateninputs seitens der FINMA definierte *Fallback-Inputs* zurückgegriffen werden kann. Mit der Zeit kann die Bank dazu übergehen, diese Inputs durch die „echten" derivatspezifischen Werte zu ersetzen, wobei dies etappenweise nach Derivattypen (Zinsderivate, Aktienderivate, FX-Derivate, Rohstoffderivate) erfolgen kann und nicht „auf einmal" geschehen muss.

Mit dem vereinfachten SA-CCR wird damit jenen Banken, deren IT-Systeme nicht schon alle für den SA-CCR notwendigen derivatspezifischen Dateninputs führen, eine sinnvolle Übergangslösung angeboten. Die Verwendung des SA-CCR wird dabei nicht nur auf die Eigenmittelanforderungen beschränkt sein. Die neuen Risikoverteilungsvorschriften, die ab 2019 in Kraft treten sollen, werden ebenfalls den SA-CCR verwenden. Die bis Ende 2018 geltenden Risikoverteilungsvorschriften verwenden dabei noch die Marktwertmethode. Dies erklärt die Änderung in Art.107 ERV. Entsprechend würde im FINMA-Rundschreiben 2008/23 „Risikoverteilung Banken" ein Verweis auf die Marktwertmethode nach bisherigem Recht eingefügt, damit diese Methode für Risikoverteilungszwecke ab 1.1.2017 weiterhin definiert ist.

3.2 Anteile an verwalteten kollektiven Vermögen im Bankenbuch

Die Umsetzung erfolgt durch Anpassung folgender ERV-Bestimmungen bzw. Randziffern des FINMA-RS 08/19.

Änderung der ERV:	Art. 63 Abs. 3 Bst. f und g, Art. 66 Abs. 6, Anhang 4 Ziff. 1.2 und 1.3 (aufgehoben)
Änderung des FINMA-RS:	es ist keine Rz des RS 08/19 betroffen, da bis dato alles in der ERV geregelt war; vgl. Rz 330–353 und 422 des Anhörungsentwurfs

Für einen detaillierten Änderungsnachweis wird auf die „Lesehilfe“ verwiesen.

3.2.1 Neue Ansätze zur Eigenmittelunterlegung (*Look-Through*-Ansatz, mandatsbasierter Ansatz und *Fallback*-Ansatz) sowie quantitative Auswirkungen und Umsetzungsaufwand

Im Rahmen der Bestrebungen des Financial Stability Board zur Verschärfung der Überwachung und der Regulierung des *Shadow-Banking*-Sektors überarbeitete der Basler Ausschuss die Eigenmittelunterlegung für „Anteile an allen Arten von Fonds“, die im Bankenbuch gehalten werden. Einerseits wurde die derzeitige Eigenmittelunterlegung dieser Positionen präzisiert, um die internationale Konsistenz der Umsetzungen zu verbessern, andererseits ist die neue Behandlung risikosensitiver. So konnte nach der Finanzkrise etwa beobachtet werden, dass sehr hoch mit Eigenmitteln zu unterlegende Verbriefungspositionen von manchen Grossbanken in „Fonds“ verpackt wurden, um die für „Fonds“ geltenden tieferen Eigenmittelregeln anzuwenden. Die neuen internationalen Standards unterbinden dies.

Für die nationale Umsetzung musste eine Operationalisierung von „Anteile an allen Arten von Fonds“ gefunden werden. Hierzu den in der Schweizer Regulierung eingeführten Begriff der kollektiven Kapitalanlage heranzuziehen, ist ein naheliegender Ansatz. Am Ende greift er jedoch etwas zu kurz, da etwa nach Art. 2 Abs. 3 des Kollektivanlagengesetzes (KAG; SR 951.31) bestimmte Investmentgesellschaften vom Begriff der kollektiven Kapitalanlage ausgenommen sind, die aber im Sinne der Basler Standards unter „alle Arten von Fonds“ fallen. Zur Operationalisierung des Begriffs „alle Arten von Fonds“ wird daher der neue Begriff des „verwalteten kollektiven Vermögens“ eingeführt. Hierunter fallen alle verwalteten kollektiven Vermögen, unabhängig vom Domizil und von der Rechtsform, insbesondere auch alle Investmentgesellschaften ohne die Einschränkung nach Art. 2 Abs. 3 KAG sowie interne Sondervermögen nach Art. 4 KAG. Ausgenommen sind einzig die unter Art. 2 Abs. 2 Bst. a–e und g KAG aufgeführten Tatbestände. Im Rundschreibenentwurf wird daher durchgängig von Anteilen an verwalteten kollektiven Vermögen (VKV-Anteilen) gesprochen.

Die neuen Regeln zur Unterlegung von VKV-Anteilen gelten unter dem internationalen Standardansatz wie auch unter dem IRB-Ansatz. Die Originalstandards sehen drei im Sinne einer Kaskade zu durchlaufende Ansätze vor, für deren Anwendung bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen: (i) den *Look-Through*-Ansatz (LTA) als komplexesten Ansatz. Wenn dieser nicht angewandt werden kann, dann ist (ii) der mandatsbasierte Ansatz (MBA) zu verwenden. Kann auch dieser nicht angewandt werden, ist (iii) der *Fallback*-Ansatz (FBA) mit einer 1250 %-Risikogewichtung vorzunehmen.

Der Umsetzungsaufwand ist insbesondere für Banken unter dem Standardansatz für Kreditrisiken (SA-BIZ) hoch, da neu auch der SA-BIZ für VKV-Anteile eine genauere Analyse erfordert (*Look-Through*-Ansatz oder mandatsbasierte Methode), wenn nicht das konservative *Fallback*-Risikogewicht von 1250 % angewandt wird. Unter dem IRB-Ansatz sind bereits unter aktueller Regulierung der LTA und der MBA als alternative Ansätze vorgesehen, die nunmehr aber zwingend anzuwenden sind.

Beim LTA muss auf die bestehenden Einzelinvestments bzw. Positionen des VKV durchgeschaut werden, wozu die entsprechenden Detailinformationen vorhanden sein müssen, um die risikogewichteten Positionen (RWA) so berechnen zu können, wie wenn die Bank die von dem VKV gehaltenen Positionen anteilmässig selbst direkt halten würde. Dies wird insbesondere bei von der Bank selbst aufgesetzten VKV möglich sein. Ist dies nicht der Fall, hat aber das VKV ein klares Mandat oder unterliegt es einer Regulierung, die die Risikonahme begrenzt, so kann der MBA verwendet werden. Bei diesem wird angenommen, dass das VKV in die riskanteste Zusammensetzung an Positionen investiert ist, welche nach Mandat (oder Regulierung) für das VKV erlaubt ist. Diese „hypothetischen" Positionen werden dann gemäss Standard- oder IRB-Ansatz mit den für die einzelnen Positionen vorgesehenen Risikogewichten gewichtet, um die Eigenmittelunterlegung für die VKV-Anteile zu bestimmen. Wenn weder der LTA noch der MBA anwendbar sind, muss als *Fallback* das Risikogewicht von 1250 % angewandt werden. Diese bewusst sehr konservative Kalibrierung verhindert, dass Positionen mit sehr hohen Risikogewichten wie namentlich riskante Verbriefungen in „alle Arten von Fonds" verpackt und nicht mehr entsprechend den eigentlich vorgesehenen, sondern viel tieferen Risikogewichten des Standardansatzes (bis 150 %) oder des IRB-Ansatzes (bis 400 %) behandelt werden können.

Die Originalstandards sehen ein explizites Durchlaufen dieser Kaskade von Ansätzen vom komplexesten zum einfachsten, aber auch konservativsten (1250 %-Risikogewichtung) vor. Zur Vermeidung von entsprechendem Prozessaufwand sieht die nationale Umsetzung vor, dass alle Institute auch gleich den FBA mit der 1250 %-Risikogewichtung vornehmen können. D.h. es ist zuerst entweder der LTA oder der FBA zu wählen, und wenn der (gewählte) LTA nicht anwendbar ist, dann ist nach dem MBA zu verfahren.

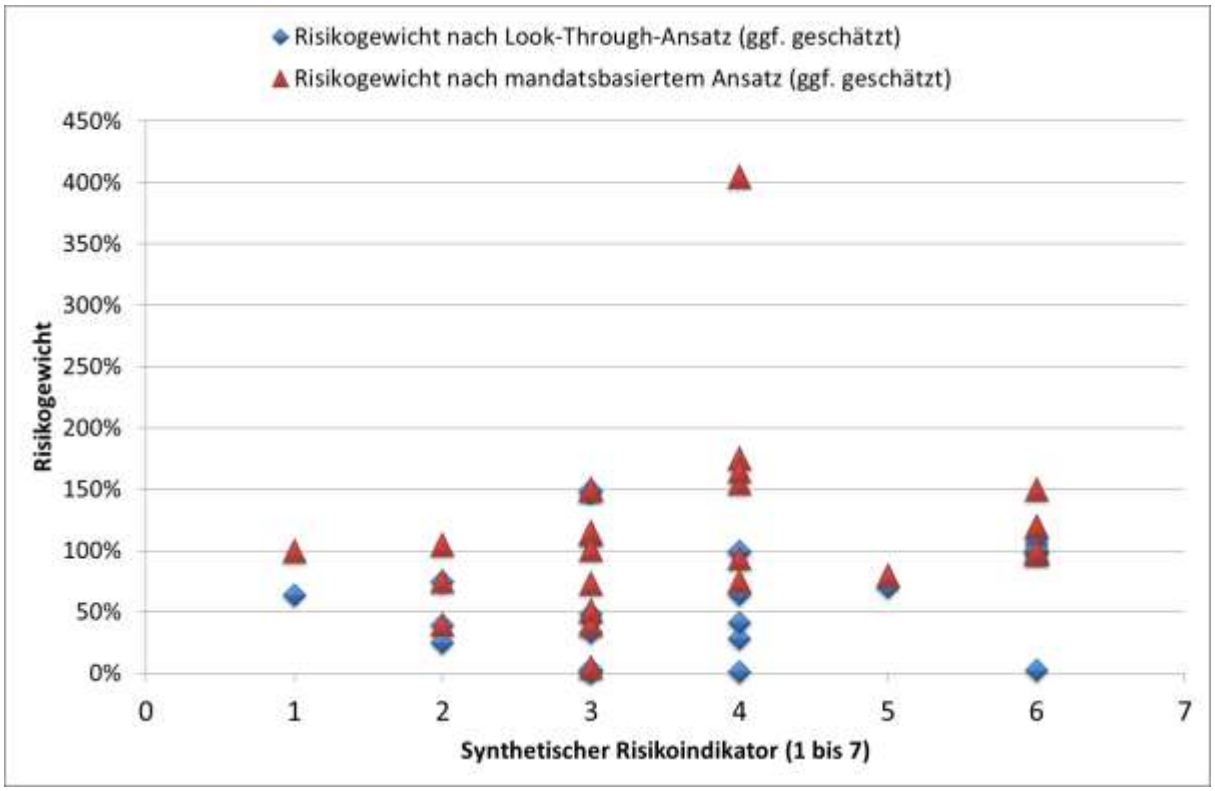
Genaue Daten über die Materialität der gehaltenen VKV-Anteile der Banken liegen nicht vor, aber es ist anzunehmen, dass diese in der Regel nicht sehr materiell sind. Hingegen ist zu erwarten, dass viele, insbesondere kleinere Banken aus Implementationskostengründen die 1250 %-*Fallback*-Risikogewichtung wählen werden, welche bedeutend konservativer ist als die bisherige Risikogewichtung. Der im nächsten Abschnitt präsentierte vereinfachte Ansatz für kleine Banken soll hier für risikoarme VKV-Anteile eine tragbarere Lösung bieten.

3.2.2 Vereinfachter Ansatz

Für kleine Banken in den Aufsichtskategorien 4–5 bietet die FINMA einen vereinfachten und risikoorientierten Ansatz an (vgl. Rz 332, 348). Die FINMA schlägt vor, dass statt 1250 % unter dem *Fallback*-Ansatz standardmässig ein Risikogewicht 250 % für VKV-Anteile angewandt werden kann, wenn das VKV einen synthetischen Risikoindikator von 1 bis maximal 4 aufweist, wie er im Anhang 3, Abschnitt 3 „Risiko- und Ertragsprofil" der Kollektivanlagenverordnung (SR 951.311) definiert ist. Dieser Indikator wird für *Effektenfonds* und für *übrige Fonds für traditionelle Anlagen* standardmässig im *Key Inves-*

tor Information Document („KIID“) angegeben und ist für die grosse Masse an Fonds in der Schweiz vorhanden.

Die Validität dieses vereinfachten Ansatzes (250 %-Risikogewichtung) wurde mit wenigen interessierten Banken aus den Kategorien 4 und 5 überprüft. Hierzu haben diese Banken für einige Fonds die Risikogewichtung sowohl nach dem *Look-Through*-Ansatz als auch nach dem mandatsbasierten Ansatz bestimmt oder zumindest geschätzt. Der Fokus lag dabei auf Fonds mit Risikoindikator bis zum Wert 4, einige wenige Fonds hatten auch einen grösseren Wert. Das Ergebnis ist in nachstehender Abbildung dargestellt, die im Übrigen auch das zu Erwartende illustriert: Die Risikogewichtung nach dem *Look-Through*-Ansatz führt sehr häufig zu einer geringeren Risikogewichtung als unter dem mandatsbasierten Ansatz, der ja die theoretisch maximale Risikoexposition unterstellt.



Das Ergebnis dieser Analyse stützt den Vorschlag der FINMA, für Fonds mit synthetischem Risikoindikator von 1 bis 4 eine pauschale Risikogewichtung von 250 % vorzusehen (vgl. Rz 348 RS-Entwurf). Ob sich eine Ausdehnung auf höhere Risikoindikatoren rechtfertigt, kann auf Basis der geringen Stichprobengrösse nicht schlüssig beantwortet werden. Wie bereits ein Beispiel eines Fonds mit Risikoindikator 4 zeigt, können durchaus in Einzelfällen auch Risikogewichte über 250 % liegen, was im Falle von Risikoindikatorwerten grösser als 4 prinzipiell häufiger vorstellbar ist. Daher ist die Anwendung der vereinfachten Methode auf den Risikoindikatorbereich 1 bis 4 beschränkt.

3.3 Verbriefungen

Die Umsetzung erfolgt durch Anpassung folgender ERV-Bestimmungen bzw. Randziffern des FINMA-RS 08/19.

Änderung der ERV:	keine
Änderung des FINMA-RS:	Rz 253–265 komplett überarbeitet; vgl. Rz 354–363 des Anhörungsentwurfs

Für einen detaillierten Änderungsnachweis wird auf die „Lesehilfe“ verwiesen.

Mit den Ende 2014 verabschiedeten revidierten Regeln für Verbriefungen behebt der Basler Ausschuss einige in der Finanzkrise zum Vorschein gekommene Schwächen seiner 2007 unter Basel II eingeführten Regeln zu Verbriefungen im Bankenbuch. Die revidierten Standards für Verbriefungen im Handelsbuch wurden bereits mit Basel II.5 im 2009 ad hoc revidiert. Eine grundlegende Überarbeitung erfolgte im Rahmen des Ende 2015 abgeschlossenen „Fundamental Review of the Trading Book“. Die Schwächen bei Bankenbuch-Verbriefungen bestehen in einer zu mechanischen Verwendung externer Ratings, einer viel zu geringen Eigenmittelunterlegung sehr gut gerateter Verbriefungen bzw. einer viel zu hohen Unterlegung sehr schlecht gerateter erstrangiger Verbriefungen und in zu grossen Sprüngen in der Höhe der Eigenmittelunterlegung bzw. einer generell ungenügenden Risikosensitivität des derzeit noch gültigen Verbriefungsframeworks.

Das neue Basel III-Regelwerk für Verbriefungen kennt insgesamt vier Ansätze zur Eigenmittelunterlegung von Verbriefungen im Bankenbuch: „Securitisation Internal Ratings-Based Approach“ (SEC-IRBA), „Securitisation External Ratings-Based Approach“ (SEC-ERBA), „Securitisation Standardised Approach“ (SEC-SA) und, falls keiner dieser Ansätze anwendbar ist, die 1250 %-Risikogewichtung.

Der SEC-IRBA ist Instituten mit einer Bewilligung zur Anwendung des IRB-Ansatzes vorbehalten, wobei die IRB-Institute über ein für die Art der verbrieften Aktiva explizit bewilligtes IRB-Modell verfügen müssen. D.h. eine IRB-Bewilligung genügt nicht per se, um den SEC-IRBA anwenden zu dürfen.

Der SEC-ERBA basiert auf externen Ratings der Verbriefungspositionen, berücksichtigt aber zusätzlich auch weitere Risikotreiber, um die Abhängigkeit von externen Ratings bei der Eigenmittelunterlegung zu reduzieren. Die Basler Standards stellen den SEC-ERBA optional zur Verfügung, d.h. es kann national entschieden werden, den SEC-ERBA umzusetzen oder nicht. Die FINMA hat sich hier für ein differenziertes Vorgehen im Sinne der reduzierten mechanischen Verwendung von externen Ratings entschieden: Der SEC-ERBA steht Instituten zur Verfügung, die über die notwendige Expertise zu Ratings für Verbriefungen wie auch angemessene Prüfprozesse in Bezug auf externe Ratingmethoden für Verbriefungen verfügen. Als grundsätzlich notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung sieht die FINMA hierzu die Verwendung des IRB-Ansatz auf Basis einer entsprechenden Bewilligung an.

Der SEC-SA als dritter Ansatz steht allen Instituten offen und ist der anzuwendende Ansatz, wenn aufgrund von nicht erfüllten Voraussetzungen weder der SEC-IRBA noch der SEC-ERBA von der

Bank angewendet werden können. Der SEC-SA kommt in einer modifizierten Variante auch zwingend für alle Wiederverbriefungen zum Einsatz, d.h. SEC-IRBA und SEC-ERBA dürfen für solche Positionen nicht angewandt werden. Kann auch der SEC-SA nicht angewandt werden, so sind die Verbriefungspositionen mit 1250 % zu gewichten.

Als Ausfluss der geänderten Regeln zu Verbriefungen war auch die Rz 238 des FINMA-RS 08/19 aufzuheben und ist daher im Anhörungsentwurf nicht mehr enthalten.

Die revidierten Standards zu Verbriefungen werden in der Praxis im Wesentlichen nur für die Grossbanken und allenfalls wenige weitere Banken relevant sein. Wie bereits in der Vergangenheit beschränkt sich daher die nationale Umsetzung darauf, die internationalen Standards durch einen Verweis auf selbige national umzusetzen, wobei sich die Ausführungen im Rundschreibenentwurf auf diejenigen Aspekte beschränken, die zusätzlich notwendig sind, wie etwa die Ausgestaltung nationaler Optionen (vgl. Rz 355 und 356).

3.4 Positionen gegenüber zentralen Gegenparteien

Die Umsetzung erfolgt durch Anpassung folgender ERV-Bestimmungen bzw. Randziffern des FINMA-RS 08/19.

Änderung der ERV:	keine
Änderung des FINMA-RS:	Rz 408.1–408.48 stark überarbeitet, vgl. Rz 514–562 des Anhörungsentwurfs

Für einen detaillierten Änderungsnachweis wird auf die „Lesehilfe“ verwiesen.

3.4.1 Neue Eigenmittelregeln

Derivat- und Wertpapierfinanzierungsgeschäfte[7], die über eine zentrale Gegenpartei mit einem angemessenen und umfassenden Besicherungssystem abgewickelt werden, galten unter Basel II als vollständig frei von Gegenparteikreditrisiken. Da solche Geschäfte seither vermehrt zentral abgewickelt werden, will man sicherstellen, dass unter Basel III die residualen Risiken, die durch einen Kreditausfall einer zentralen Gegenpartei, eines *Clearing*-Mitglieds oder dessen Kunden entstehen können, adäquat mit Eigenmitteln unterlegt sind. Die in der Schweiz implementierte Regulierung hierfür, die seit 1. Januar 2013 in Kraft ist, entspricht dem Basler Standard vom Sommer 2012, der jedoch vom Basler Ausschuss immer als vorübergehend deklariert wurde. Diese Regulierung betrifft neben OTC- nun auch börsengehandelte Derivate, wobei für letztere bis Ende 2015 die Übergangsregel von Rz 410 FINMA-RS 08/19 galt.

[7] Darunter versteht man Repo- oder repoähnliche Geschäfte mit Effekten sowie Wertpapierkredite mit regelmässigem Margenausgleich (*margin lending*).

Die nun veröffentlichten finalen Regeln sind aus einer Zusammenarbeit zwischen dem Standardsetzer für Bankenregulierung (dem Basler Ausschuss) und denjenigen für Marktinfrastrukturen (CPMI und IOSCO) hervorgegangen. Die wesentlichste Änderung besteht in der Berechnungsmethode für die Risikogewichte der Ausfallfonds. Via diese Ausfallfonds partizipieren die *Clearing*-Mitglieder solidarisch an den residualen Kreditrisiken (sofern sie nicht durch Margenanforderungen abgedeckt sind). In der Rechnung muss daher das gesamte Kreditrisiko der zentralen Gegenpartei einbezogen und auf die einzelnen Mitglieder aufgeteilt werden. Die hierfür verwendete Formel ist nun einfacher als vorher und sie basiert auf dem SA-CCR, dem neuen Standardansatz für Gegenpartei-Kreditrisiken anstatt auf der Marktwertmethode (vgl. Abschnitt 3.1).

3.4.2 Quantitative Auswirkungen und Umsetzungsaufwand

Diese Berechnung wird nicht durch die Banken selber durchgeführt, sondern durch die zentralen Gegenparteien oder deren Aufsichtsbehörden, welche den Banken das aus dieser Rechnung resultierende Risikogewicht mitteilen. Daher ist auch der Aufwand der Banken für die technische Umsetzung sehr gering. Die FINMA erwartet auch keine grossen Auswirkungen auf die Eigenmittelanforderungen, da Kreditrisiken und Garantieverpflichtungen gegenüber zentralen Gegenparteien insgesamt nur 0.5 % der Mindesteigenmittel ausmachen. Bei zwei Banken beträgt der Anteil zwischen 3 % und 5 %, bei allen anderen liegt er tiefer als 1 %.

3.5 Weitere Anpassungen am FINMA-Rundschreiben „Kreditrisiken Banken“

3.5.1 Lebensversicherungen als risikomindernde Deckung

Seit der letzten Revision des FINMA-RS 08/19 sind Lebensversicherungen bei der Berechnung der Mindesteigenmittel nicht mehr als risikomindernde Massnahme anerkannt. Hierdurch wurde eine auf Basis von quantitativer Analyse als materiell belegte Abweichung von den Basler Mindeststandards bereinigt. Seitens mehrerer Bankenverbände wurde eine Revision dieses Entscheids angeregt. Statt einer Reduktion des Forderungsbetrags um den Rückkaufswert der Deckung wurde vorgeschlagen, den garantierten Rückkaufswert als Garantie der Versicherung zu betrachten und entsprechend bei der Berechnung der Mindesteigenmittel eine Substitution auf die Versicherung vorzunehmen. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die einschlägigen Bestimmungen für die Anerkennung von Garantien erfüllt sind. Der Rundschreibenentwurf beschreibt in Rz 176, 187, wie auf das Leben des Kreditnehmers lautende Lebensversicherungen mit garantiertem Rückkaufswert neu über den Substitutionsansatz eigenmittelmässig risikomindernd berücksichtigt werden können. Der Ausdehnung dieses Ansatzes auf durch den Kreditnehmer aufgekaufte Lebensversicherungen steht die FINMA aus prudentiellen Gründen kritisch gegenüber, auch aufgrund der Erfahrungen aus der laufenden Institutsaufsicht.

3.5.2 Dokumente der Basler Mindeststandards

Der Rundschreibenentwurf enthält an mehreren Stellen Referenzen auf die Basler Mindeststandards, die in den vergangenen Jahren durch mehrere Revisionen angepasst wurden. Dies erforderte eine

neue Art der Referenzierung (vgl. Rz 2–10). Der neue Anhang 3 informiert im Detail, welche Paragraphen der Basler Mindeststandards seit Publikation ihrer Version „Basel II“ wie angepasst wurden.

3.5.3 Einarbeitung von FAQs, Mindesteigenmittel und multilaterale Entwicklungsbanken sowie Präzisierung zum bilanziellen Netting

Die Inhalte der Basel II FAQs[8] Nr. 12, 13 und 33 wurden im Rundschreibenentwurf übernommen (vgl. Rz 294, 295 bzw. 24).

Da die ERV seit Basel III neu von den Mindesteigenmitteln statt der erforderlichen Eigenmitteln spricht (vgl. Art. 41 ERV), wurde der Rundschreibenentwurf diesbezüglich durchwegs angepasst.

In Anhang 1 des Rundschreibenentwurfs wird neu die *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) aufgenommen, konsistent mit den Basler Mindeststandards. Diese gestatten es nationalen Aufsichtsbehörden, Positionen gegenüber der MIGA seit Mai 2010 als multilaterale Entwicklungsbanken mit 0 %-Risikogewichtung zu definieren.[9]

Die Regeln zur bilanziellen Verrechnung wurden entlang der internationalen Standards präzisiert (vgl. Rz 133).

4 Weiteres Vorgehen

Das FINMA-RS 17/xx „Kreditrisiken Banken“ soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten, es gilt eine Übergangsfrist bis 1. Juli 2017. Die neuen Bestimmungen für Verbriefungen sollen am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Namentlich die neue Behandlung von VKV-Anteilen bedingt eine kleine Revision des Eigenmittelnachweises. Die notwendigen Anpassungen an den entsprechenden Eigenmittelformularen werden den Instituten usanzengemäss mit ca. sechs Monaten Vorlauf zum ersten Meldestichtag des 31. März 2017 kommuniziert.

[8] Vgl. https://www.finma.ch/de/~/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/faq/faq-basel-ii.pdf

[9] Vgl. http://www.bis.org/publ/bcbs_nl15.htm

5 Glossar

CPMI	Ausschuss für Zahlungsverkehr und Marktinfrastrukturen (Committee on Payments and Market Infrastructures), früher als CPSS bezeichnet
ERV, Eigenmittelverordnung	Verordnung vom 1. Juni 2012 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (SR 952.03): Sie regelt die anrechenbaren Eigenmittel, die mit Eigenmitteln zu unterlegenden Risiken und deren Höhe, die Risikoverteilung und die besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken.
EPE-Modellmethode	Modellansatz zur Bestimmung des Kreditäquivalents von Derivaten (sowie Wertpapierfinanzierungsgeschäften). Basiert auf der modellbasiert simulierten *(effective) expected positive exposure* kurz EPE.
Gegenparteikreditrisiko	Risiko, dass die Gegenpartei eines Geschäfts vor der endgültigen Abwicklung der mit dem Geschäft verbundenen Zahlungen ausfallen könnte (z.B. Derivatgeschäft). Ein wirtschaftlicher Verlust würde eintreten, falls die Transaktion oder das Portfolio der Transaktionen mit der betreffenden Gegenpartei zum Zeitpunkt des Ausfalls einen positiven Substanzwert aufweist. Anders als bei einem Darlehen, bei dem das Kreditrisiko einseitig ist und nur die kreditgebende Bank einem Verlustrisiko ausgesetzt ist, besteht beim Gegenparteikreditrisiko ein zweiseitiges Verlustrisiko: Der Marktwert der Transaktion kann für die eine wie die andere Gegenpartei positiv oder negativ sein. Der Marktwert ist unsicher und kann im Zeitablauf entsprechend der Entwicklung der zugrundeliegenden Marktfaktoren schwanken.
IOSCO	Internationale Organisation für Effektenhandels- und Börsenaufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commissions)
Kollektive Kapitalanlage	Kollektive Kapitalanlagen sind Vermögen, die von Anlegerinnen und Anlegern zur gemeinschaftlichen Kapitalanlage aufgebracht und für deren Rechnung verwaltet werden (Art. 7 KAG). Anlegerinnen und Anleger sind natürliche und juristische Personen sowie Kollektiv- und Kommanditgesellschaften, die Anteile an kollektiven Kapitalanlagen halten (Art. 10 Abs. 1 KAG).
Kreditrisiko	Risiko, dass die kreditgebende Bank einen Verlust erleidet, weil ihre Gegenpartei vor der endgültigen Abwicklung der mit dem Geschäft verbundenen Zahlungen ausfällt. Siehe auch Gegenparteikreditrisiko.
Look-Through	Sogenannte Durchschau: ein Verfahren, das auf die einer Position wie z.B. einem Aktienindex oder einem Fond zugrunde liegenden Positionen „durchschaut“, um die Eigenmittelunterlegung in direkter Abhängigkeit die-

	ser zugrunde liegenden Positionen zu bestimmen.
SA-CCR	Standardansatz zur Bestimmung des Kreditäquivalents von Derivaten, ersetzt die heutige Marktwertmethode. SA-CCR steht für *standardised approach to counterparty credit risk*.
SA-CH	Schweizer Standardansatz für Kreditrisiken nach altem Recht (Art. 38 der altrechtlichen Eigenmittelverordnung vom 29. September 2006).
SFTs, *securities financing transactions*	Als Wertpapierfinanzierungsgeschäfte (*securities financing transactions,* SFTs) gelten Repo- und repoähnliche Geschäfte, d.h. Wertpapierpensionsgeschäfte (*repos and reverse repos*), Wertpapierleihgeschäfte (*securities lending and borrowing)* und Wertpapierkredite (*margin lending*).