

Verband Schweizerischer Kantonalbanken
Wallstrasse 8
Postfach
CH-4002 Basel



Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
Herr Patrick Winistörfer, Frau Bettina Stähli
Bundesgasse 3
3011 Bern

Per E-Mail an: Basel3@sif.admin.ch

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)
Herr Dr. Uwe Steinhauser
Laupenstrasse 27
3003 Bern

Per E-Mail an: ba.basel3@finma.ch

Datum 24. Oktober 2022
Kontaktperson Michael Engeloeh
Direktwahl 061 206 66 21
E-Mail m.engeloeh@vskb.ch

Stellungnahme der Kantonalbanken zur Änderung der Eigenmittelverordnung und verschiedener FINMA-Verordnungen in Zusammenhang mit «Basel III Final»

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. Juli 2022 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung und die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) die Anhörung zu neuen FINMA-Verordnungen eröffnet. Da die Vorlagen thematisch zur schweizerischen Umsetzung «Basel III Final» (B3F) gehören, nehmen wir hiermit zu beiden Umsetzungsstufen Stellung. Die Kantonalbanken danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Die Kantonalbanken begrüssen die Regulierungsziele zur Erhöhung der Transparenz und der Vergleichbarkeit der risikogewichteten Eigenmittelquoten. Ebenso unterstützen die Kantonalbanken die Bestrebungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) zur Erreichung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen Einfachheit, Vergleichbarkeit und Risikosensitivität sowie die Verhinderung übermässiger Modelloptimierungen.

Diverse Anliegen der Kantonalbanken sind in die Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) eingeflossen. Die Kantonalbanken können die Stellungnahme der SBVg unterstützen und sich den darin zum Ausdruck gebrachten Anliegen und Forderungen weitgehend anschliessen. In einigen Punkten ergeben sich leicht unterschiedliche Positionen, Vorschläge oder Forderungen und die Kantonalbanken weisen in dieser Stellungnahme auf zusätzliche sowie die ihnen besonders wichtigen Punkte hin. Die Kantonalban-

ken unterstützen zudem vollumfänglich die Anliegen der beiden Pfandbriefinstitute, verzichten aber darauf, die Inhalte hier zu wiederholen.

1. Einleitung

1.1 Eckwerte

Um die Eckwerte für die nationale Umsetzung in der Schweiz zu erarbeiten, wurde im Januar 2018 ein Koordinationsgremium bestehend aus SIF, FINMA und SNB eingesetzt. Die Eckwerte wurden mit den Banken diskutiert und letztendlich durch die Behörden festgelegt. Mit Blick auf diese Eckwerte halten die Kantonalbanken fest:

- **Zeitliche und inhaltliche Umsetzung:** Die aktuelle Vernehmlassung findet statt, obwohl zeitlicher und inhaltlicher Geleitzug vereinbart wurden und wichtige Jurisdiktionen wie UK und USA bisher keinen Entwurf veröffentlicht haben. Die EU strebt nur den Status «materially non-compliant» an und sieht eine spätere Einführung vor. Entsprechend fordern die Kantonalbanken eine zeitliche Gleichsetzung der Inkraftsetzung mit der EU. Zudem beantragen sie, dass die Vorlage unter Einbezug der NAG angepasst wird, falls weitere Jurisdiktionen bei der Umsetzung ebenfalls weniger weit gehen, als die Schweiz dies vorsieht. Im Sinne der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gilt es einen «Swiss Finish» zu vermeiden.
- **Proportionalität:** Die Banken der Kategorien 4 und 5 haben die Möglichkeit zu Vereinfachungen, falls damit gleiche oder höhere Anforderungen als nach den Basel III Standards erreicht werden. Einige Vereinfachungen sind erfreulicherweise unter gewissen Kriterien auch für die Banken der Kategorie 3 zugänglich. Die Kantonalbanken begrüssen die behördliche Berücksichtigung der Proportionalität, welche aufgrund der Umsetzung für den gesamten Finanzplatz unbedingt nötig ist. Zusätzlich beantragen sie, dass die Behörden überprüfen, ob zusätzliche Erleichterungen, u.a. bei Art. 69 Abs. 4 E-ERV, welche den Banken der Kategorien 4 und 5 offenstehen, auch für Banken der Kategorie 3 gewährt werden können.
- **Nationaler Handlungsspielraum:** Die Bestrebungen zum Erhalt des Status «largely compliant» führt dazu, dass alle Basler Vorgaben adaptiert werden müssen und Schweizer Spezifika wie bspw. die Anrechnung von Lebensversicherungspolice und verpfändeter Vorsorgevermögen in Form von Fonds und Wertschriften keine Berücksichtigung mehr finden. Die Kantonalbanken fordern, dass die bewährten Sicherheiten weiterhin angerechnet werden können. Ansonsten führt dies ungerechtfertigterweise zu höheren Risikogewichten, welche nicht mit dem effektiven Risiko korrelieren.
- **Kapitalanforderungen (Kapitalneutralität):** Die Kapitalanforderungen im Standard-Ansatz sollen sich im Aggregat für den Bankensektor (ohne Grossbanken) gegenüber dem Status Quo nicht verändern. Gemäss der Quantitative Impact Study (QIS) führen die Anpassungen allerdings zu einem bis zu 6,6% höheren Kapitalbe-

darf, was die Kantonalbanken im Gegensatz zu den Behörden nicht als neutral betrachten. Während die Kantonalbanken mit den Behörden übereinstimmen, dass ein Zu- oder Abschlag nicht wünschenswert ist, möchten sie herausstreichen, dass hier Spielraum vorhanden ist, um die Risikogewichtssätze bei den Renditeliegenschaften anzupassen und um verpfändete Vorsorgevermögen in Form von Vorsorgevermögen in Fonds oder Wertschriften als Sicherheiten bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften weiterhin anrechnen zu können (vgl. «2.1.1 Positionsklassen nach SA-BIZ» und «2.2.2 Anrechenbarkeit von Sicherheiten»).

- **Tiefe Implementierungskosten:** Durch den Verzicht auf Option 2 könnten die Implementierungskosten erfreulicherweise tiefer ausfallen als befürchtet, was absolut zu begrüßen ist. Dennoch verursachen die Vorlagen gemäss Regulierungsfolgenabschätzung erhebliche Initialkosten. Diesen Kosten steht ein schwer messbarer Nutzen gegenüber. Dies steht im Widerspruch zum Erläuterungsbericht, welcher die Ausnutzung der Spielräume für einen möglichst hohen Nutzen zu möglichst tiefen Umsetzungskosten vorsieht. Die Kantonalbanken sind der Meinung, dass dieses Ziel deutlich verfehlt wurde. Dies insbesondere unter der Berücksichtigung, dass sich der einzige unbestreitbare, grössere Nutzen aus der Einführung des Output Floors und der Beschränkung von Modellverfahren ergibt. Einmal mehr zeigt sich, dass die Anwendung der finalen Basler Regulierung auf international tätige grosse Banken hätte beschränkt werden sollen.

1.2 Nationale Arbeitsgruppe (NAG)

Nach Festlegung der vorgenannten Eckwerte durch die Behörden wurden die Bankenbranche sowie die Prüfgesellschaften im Rahmen von zwölf Treffen der Nationalen Arbeitsgruppe zur Umsetzung von Basel III Final in die Ausarbeitung der vorliegenden Anpassungen einbezogen. Die Kantonalbanken bedanken sich für die Partizipationsmöglichkeit im Umsetzungsprozess. Dieser Einbezug der Branche war wichtig und richtig. Ohne dass der Branche eine Entscheidungskompetenz zukam, konnten strittige Punkte ausgiebig diskutiert und Vorschläge zumindest eingebracht werden. Dadurch konnte die Qualität und Praktikabilität dieser Regulierung erheblich verbessert werden. Allerdings blieben trotzdem diverse Kritikpunkte und Anpassungsvorschläge der Branche unberücksichtigt und ungelöst, da die Behörden jeweils mit dem Hinweis auf Anforderungen des Regulatory Consistency Assessment Programmes (RCAP) und dessen Budgetbeanspruchungen ihre Position bzw. Lesart des Basler Papiers durchsetzten. Weil diese RCAP-Anforderungen und -Anpassungsbudgets den Banken gegenüber nicht offengelegt wurden, bestand von Anbeginn weg eine signifikante Informationsasymmetrie zwischen den Behörden und den Branchenvertretern in der NAG. Diese Informationsasymmetrie begründete eine nicht zu unterschätzende Behinderung der gemeinsamen Lösungsfindung, was bedauerlicherweise auch den Nutzen der NAG relativiert.

1.3 Konformität mit Basler Ausschuss

Die Kantonalbanken stufen den Nutzen der Umsetzung der finalen Basel III-Regulierung als äusserst gering ein. Hingegen sind die Kosten zu hoch. Die im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung erstellte Kosten-Nutzen-Analyse kann aufgrund zahlreicher Mängel bzw. Einschränkungen nicht als Gradmesser für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Erreichung der Regulierungsziele herangezogen werden (vgl. «1.4 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)»). Das Regulierungsziel, eine RCAP-Einstufung «largely compliant» zu erhalten, sehen die Kantonalbanken entsprechend kritisch. Die Einstufung «materially non-compliant», wie sie die EU vorsieht, genügt den meisten Inlandbanken, und es ist für sie aufgrund einer solchen Einstufung kein Nachteil ersichtlich. Die Kantonalbanken fordern, dass bei zukünftigen Regulierungsumsetzungen ernsthaft geprüft wird, ob die Anzahl betroffener Institute eingeschränkt werden könnte. Der bewährte Schweizer Regulierungsgrundsatz «so wenig Regulierung wie möglich und so viel wie nötig» muss wieder Einzug halten.

1.4 Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Während die Kantonalbanken bei grossen Projekten die Durchführung einer RFA grundsätzlich begrüssen und unterstützen, sehen sie die vorliegende Regulierungsfolgenabschätzung kritisch. So lassen schon die Schlussfolgerungen aufhorchen. Aus dem Gutachten zur RFA kann folgendes zitiert werden: «*Trotz umfangreicher quantitativer Betrachtungen kann die vorliegende RFA den Netto-Nutzen der vorgeschlagenen Regeln für das Primärziel «Stabilität des Bankensystems» letztendlich nur grob bzw. qualitativ beurteilen.*». Die Kantonalbanken sind sich hier mit dem Gutachter einig. Die Ermittlung des Nutzens kann bestenfalls als kritisch beurteilt werden. Auf der Kostenseite wird versucht, nur die wiederkehrenden Kosten ins Zentrum zu rücken. Aber sogar mit dieser Betrachtungsweise kommt man zum Schluss, dass eine Umsetzung aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive nicht gerechtfertigt ist. Dies, obschon die RFA ein deutliches behördliches Bias aufweist. So wurden in der Redaktion der RFA zwar die Inputs der Behörden abgeholt, die Banken hingegen wurden nicht in ähnlicher Weise miteinbezogen. Dies resultierte letztlich darin, dass die Argumentationslinie der RFA diejenige der Behörden spiegelt und die Sichtweise der Branche in divergierenden Punkten keine Erwähnung findet.

Aussagen zu dem gemeinsamen partizipativen Prozess betreffend die Erarbeitung der Umsetzungsalternativen verschweigen den Fakt, dass dieser Prozess, wie bereits erwähnt, aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen den Behörden und den Bankenvertretern in der NAG, stark eingeschränkt wurde. Diese Informationsasymmetrie und die damit verbundene Einschränkung in der konstruktiven Zusammenarbeit resultierten aus dem Umstand, dass sich die Behörden wiederholt auf RCAP-Anforderungen und -Budgets beriefen, welche sie jedoch den Banken gegenüber nie offenlegten. Mit dem Verweis auf diese, notabene intransparenten, Restriktionen aus dem RCAP-Universum begründeten die Behörden verschiedentlich ihr Nichteintreten auf Anliegen der Banken zu bestimmten Themen, Argumente von Bankenseite wurden entsprechend ignoriert.

Die RFA definiert den primären Nutzen, welchen die vorgeschlagenen Regeln generieren, als Reduktion von Wahrscheinlichkeit und Ausmass von künftigen Banken Krisen. Die Quantifizierung sowie die qualitativen Argumente, welche in der RFA zu einer positiven Beurteilung des Nutzens führen, gehen davon aus, dass dieser Nutzen gegeben ist, wobei auch hier die Herleitung dieser Aussage methodische Ungenauigkeiten aufweist. Dass die Reduktion von Ausmass und Eintretenswahrscheinlichkeit von Banken Krisen als gegeben angenommen werden kann, wird in der RFA damit begründet, dass die Regulierung die Risikosensitivität und die Resilienz der Banken erhöht. Die RFA geht implizit davon aus, dass eine granularere Gestaltung der Positionsklassen, verbunden mit Anpassungen der Bemessungsansätze für die Eigenmittelunterlegung, per se eine bessere Risikosensitivität begründet. Dabei wird der Fakt ausser Acht gelassen, dass die Kalibrierung dieser Bemessungsansätze anhand einer internationalen Stichprobe vorgenommen wurde, von welcher der Nachweis der Gültigkeit für die Schweiz nicht erbracht wurde. Eine für die Schweiz ungeeignete bzw. ungültige Risikokalibrierung könnte der angestrebten Verbesserung der Risikosensitivität aber zuwiderlaufen. Unabhängig davon gibt es im neuen Regulativ Elemente, welche nachweislich die Risikosensitivität zugunsten einer erhöhten Risikoaversion reduzieren. Die Behauptung, die nationale Umsetzung von B3F führe zu einer verbesserten Risikosensitivität, entspricht daher eher einer nicht gestützten Annahme als einem datenmässig und methodisch erhärteten Fakt.

Die Resilienz, in Form der vom Regulativ geforderten Eigenmittel, erfährt, wie dies das Experten-Gutachten ebenfalls einräumt, mit dem veränderten Regulativ a priori keine Veränderung. Aufgrund der angestrebten Kapitalneutralität sollten die erforderlichen Eigenmittel eigentlich keine relevante Erhöhung erfahren. Die Resilienz bleibt daher vorerst unverändert. Die Autoren des Gutachtens argumentieren, dass sich die Erhöhung der Resilienz erst im Laufe der Zeit ergeben wird, wenn aufgrund der erhöhten Risikosensitivität die Banken auf risikoreichere Engagements verzichten. Als Voraussetzung einer künftigen Erhöhung der Resilienz, muss somit zuerst die Verbesserung der Risikosensitivität belegt sein. Wie oben dargelegt, ist dies allerdings nicht gegeben, weshalb das Argument einer künftigen Stärkung der Resilienz nicht aufrechterhalten werden kann. Auch die Annahme einer künftigen Änderung des Marktverhaltens der Banken, welche den Verzicht auf bestimmte Engagements bzw. die Anpassung ihrer Portfoliostrukturen bedingt, kann nicht belegt werden. Die entsprechenden Anfragen an die Banken im Rahmen der zweiten QIS wurden negativ beantwortet. Selbst wenn sich Verhaltensveränderungen und Strukturanpassungen einstellen sollten, kann diese Dynamik völlig unterschiedliche Ausprägungen und unter anderem auch durchaus adverse Entwicklungen zeitigen. Die möglichen Szenarien und deren Eintretenswahrscheinlichkeiten wurden im Rahmen der RFA nicht untersucht. Angesichts dieser Umstände kann auch die Annahme einer aufgrund des Regulativs erhöhten Resilienz nicht als erhärtet akzeptiert werden.

Aus den dargelegten Gründen erachten die Kantonalbanken die Annahme eines positiven Nutzens der nationalen Umsetzung von B3F in Form einer Reduktion von Wahrscheinlichkeit und Ausmass einer Banken Krise als nicht belegt. Genauso gut könnte ein gegenüber der aktuell bestehenden Regulierung neutraler bzw. nicht vorhandener, oder gar ein negati-

ver Nutzen angenommen und verargumentiert werden. In beiden Fällen wäre der Netto-Nutzen negativ, ungeachtet der effektiven Implementierungskosten.

1.5 Inkrafttreten

Die ERV, wie auch die FINMA-Verordnungen sollen in weniger als 2 Jahren, am 1. Juli 2024, in Kraft treten. Die Entwürfe der im Eckwertpapier genannten wichtigen Vergleichsplätze UK und USA stehen zurzeit noch aus. Der Umfang und die Komplexität der geplanten Änderungen sind erheblich. Die aktuelle Eigenmittelregulierung ist gut und aus einer risikobezogenen Beurteilung braucht es keine überhastete und raschmöglichste Umsetzung. Deshalb ist die sehr kurze Umsetzungsfrist, die Umsetzung vor der EU sowie das Nicht-Abwarten der Entwürfe der Vergleichsplätze UK und USA, nicht nachvollziehbar. Die Kantonalbanken fordern, die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2025 zu verschieben, was auch dem EU-Fahrplan entspricht. Zusätzlich beantragen sie eine zusätzliche Übergangsfrist von einem Jahr für die Umsetzung der neuen Anforderungen bezüglich der operationellen Risiken (vgl. «2.3.2 7. Abschnitt: Übergangsbestimmungen zur Änderung vom XX»).

1.6 NSFR – Negative Auswirkungen aufgrund der Änderung des «whole-loan-approach» (Anhang 5 E-LiqV)

Die Bestimmungen zur «Net Stable Funding Ratio» (NSFR) basieren für die Berechnung des «Required Stable Funding» (RSF) von Hypotheken auf den Risikogewichten. Durch die Umstellung in der ERV auf den «whole-loan-approach» ergibt sich aus Sicht der Kantonalbanken eine nicht beabsichtigte Verschärfung der Bestimmungen zur NSFR. Die RSF-Kategorien gemäss Liquiditätsverordnung (LiqV) Anhang 5, Ziffern 5.1a und 6.1b, gemäss E-ERV, sehen eine Aufteilung der RSF-Unterlegung für Hypothekarforderungen mit einem Belehnungsgrad von über 60% und einem Risikogewicht von maximal 35% vor, so dass 85% des Betrags dieser Forderungen mit einem RSF von 65% zu unterlegen sind und die verbleibenden 15% der Forderung mit einem RSF von 85%. Gleichwohl führt dies zu einer Verschärfung für Hypothekarforderungen mit Risikogewichten von über 35%.

Die Kantonalbanken regen an, die Auswirkungen mittels einer «Quantitative Impact Study» (QIS) und einer RFA zu analysieren. Anschliessend könnten die Ergebnisse und Lösungen im Rahmen der NAG besprochen werden.

Alternativ empfehlen die Kantonalbanken die Neutralisierung dieser Verschärfung mittels Aufspaltung für alle Belehnungsgrade von über 60%, unabhängig vom Risikogewicht. Hierzu müsste die Liquiditätsverordnung (LiqV), Anhang 5, Ziffern 5.1a und 6.1b, gemäss E-ERV, wie folgt angepasst werden:

Ziffer 5.1a:

85% der lastenfreien Hypothekarforderungen für Wohnliegenschaften mit einem Belehnungsgrad von über 60% sowie mit einer Restlaufzeit von einem Jahr oder mehr ~~und einem Risikogewicht von maximal 35%~~ nach Anhang 3 Ziffer 3.1 ERV in Verbindung mit den Artikeln 66a und 72c Absatz 6 ERV

Ziffer 6.1b:

15% der lastenfreien Hypothekarforderungen für Wohnliegenschaften mit einem Belehnungsgrad von über 60% sowie mit einer Restlaufzeit von einem Jahr oder mehr ~~und einem Risikogewicht von maximal 35%~~ nach Anhang 3 Ziffer 3.1 ERV in Verbindung mit den Artikeln 66a und 72c Absatz 6 ERV

2. Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser (E-ERV)

2.1 3. Abschnitt: Positionsklassen und Risikogewichte nach dem SA-BIZ (Art. 63 ff. E-ERV)

2.1.1 Positionsklassen nach dem SA-BIZ ohne Verwendung externer Ratings und Risikogewichte (Anhang 3 E-ERV)

Die Kantonalbanken begrüssen die unter der sogenannten «Option 3» gefundene Lösung, welche auf eine starre Tragbarkeitsberechnung verzichtet. Stattdessen sind Zuschläge zu den «Basel pur»-Risikogewichten vorgesehen. Hingegen erachten sie die für die Zuschläge verwendeten Annahmen, wonach durchschnittlich 11 Prozent der Kredite, die von den Behörden in der QIS abgefragte Tragbarkeitsregel nicht erfüllen, als zu konservativ (starker Fokus auf Neugeschäft, hoher Zuschlag auf Referenzzinssatz). Besonders bei den vermieteten Wohnliegenschaften mit Belehnungen zwischen 60% und 80% sind die Zuschläge viel zu hoch ausgefallen. Der relative «Schweizer Zuschlag» beträgt im Belehnungsband 60 – 80% satte 33% (45% + 15% = 60%). Bei den nächsthöheren Bändern allerdings nur noch 25%, 13% und 5%. Dies widerspricht dem Regulierungsziel einer risikosensitiveren Eigenmittelunterlegung und verteuert Kredite in einem relativ sicheren Bereich übermässig. Die Kantonalbanken fordern, den Zuschlag in diesem Belehnungsband auf höchstens 5% (absolut) zu begrenzen. Zudem regen sie an, die Zuschläge der Belehnungsbänder über 80% anzupassen und risikosensitiv auszugestalten.

Die Kantonalbanken fordern den Risikogewichtszuschlag für vermietete Wohnliegenschaften im Belehnungsband 60 – 80% auf 5% (statt 15%) zu beschränken und die Zuschläge der Belehnungsbänder >80% auf ihre Risikosensitivität zu überprüfen und anzupassen.

2.2 Direkt und indirekt grundpfandgesicherte Positionen (Art. 72 ff. E-ERV)

2.2.1 Definitionen (Art. 72 Abs. 3 E-ERV)

Die Kantonalbanken befürchten, dass die vorgesehene «Freieinheiten»-Regelung nicht praktikabel ist. So ist es den Banken nicht ohne weiteres möglich zu prüfen, ob zusätzliche Liegenschaften durch andere Banken finanziert werden. Entsprechend regen sie an, dass die zusätzliche «Freieinheit» nur beim Institut, welches das Hauptdomizil finanziert, angerechnet werden kann. Sie schlagen vor, dies im «Erläuternden Bericht» entsprechend zu vermerken und Art. 72 Abs. 3 E-ERV wie folgt anzupassen:

³ Selbstgenutzte Wohnliegenschaften sind Wohnliegenschaften, die von der Kreditnehmerin oder dem Kreditnehmer überwiegend selbst bewohnt werden, sowie maximal eine vom gleichen Institut finanzierte weitere Wohneinheit, die überwiegend vermietet wird. Wohnliegenschaften im Besitz von gemeinnützigen Wohnbauträgern und Wohnliegenschaften mit einem staatlich kontrollierten Kostenmietmodell gelten als selbstgenutzte Wohnliegenschaften.

2.2.2 Anrechenbarkeit von Sicherheiten (Art. 72a E-ERV)

Lebensversicherungspolizen und verpfändete Vorsorgevermögen in Fonds und Wertschriften sollen sowohl als Sicherheit bei Krediten zur Finanzierung von selbstgenutzten Wohnliegenschaften als auch beim Belehnungswert (LTV) angerechnet werden können. Diese sinnvollen Instrumente zur Risiko-Mitigation haben sich bewährt. Für inlandorientierte Banken ist eine hohe Compliance zu den Basler Original-Texten unbedeutend, während eine hohe Mitigation von Risiken und eine Berücksichtigung von Schweizer Gegebenheiten als wichtig erachtet wird. Bei gemischt besicherten Krediten zur Finanzierung von selbstgenutzten Wohnliegenschaften (bspw. durch Grundpfand und Wertschriften) ist vorgenannter Punkt ebenso relevant, um zu einer ökonomisch sinnvollen Optik zu kommen.

Auch bei diesem Punkt ist einmal mehr die – aus Sicht der Kantonalbanken unnötige – hohe Treue zu den Original-Texten von Basel der vermutete Hintergrund dieser ökonomisch nicht sinnvollen Handhabung.

Die Kantonalbanken schlagen folgende Änderungen vor:

Art. 72a E-ERV

³ Bei der Berechnung des Belehnungsgrades ~~werden keine können~~ risikomindernde Massnahmen ~~nach, welche gemäss Artikel 61 anrechenbar sind, berücksichtigt werden. Einzige Ausnahme sind verpfändete Kontoguthaben, die zum Netting nach Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe a zugelassen sind und deren einziger Zweck die Rückzahlung des Kredits ist.~~

Art. 65 Abs. 1 E-KreV-FINMA

- h. bei Krediten zur Finanzierung von selbstgenutzten Wohnliegenschaften: verpfändete Vorsorgevermögen nach Artikel 72f Absatz 2 ERV in bar **oder in Form von Fonds oder Wertschriften** bei:
1. ~~der bankeigenen~~ Vorsorgestiftungen ~~oder-~~
 2. anderen Vorsorgeeinrichtungen, ~~die solche Barvermögen bei der kreditgebenden Bank als Einlagen halten, sowie verpfändeten Lebensversicherungen.~~

2.2.3 Belehnungswert und Niederstwertprinzip (Art. 72b E-ERV)

Das Niederstwertprinzip soll von heute 2 auf 7 Jahre ausgedehnt werden. Diese 7 Jahre sollen ebenfalls für den «ursprünglichen Belehnungswert» gelten. Mit dieser Ausdehnung sind die Kantonalbanken nicht einverstanden und lehnen diese aus mehreren Gründen ab. Die FINMA-regulierten Hypothekaranbieter würden durch diese Ausdehnung gegenüber den unregulierten Marktteilnehmern zusätzlich benachteiligt. Letztere wären in der Lage, jederzeit auf Basis des aktuellen Marktwerts ein neues Angebot zu unterbreiten, was Banken einem beträchtlichen Ablösungsrisiko aussetzt. Das Ablösungsrisiko steigt mit der Länge des Niederstwertprinzips, weshalb an der heutigen Fixierung auf 2 Jahre festzuhalten ist. Weiter führt die lange Fixierung zu unnötigen volkswirtschaftlichen Kosten, da es für Unternehmerinnen und Unternehmer schwieriger wird, für die Finanzierung ihrer KMU oder ihres Start-ups eine Hypothekarerhöhung, besichert durch selbstbewohntes Wohneigentum, zu erhalten. Auch Erhöhungen für (energetische) Sanierungen von Liegenschaften werden dadurch erschwert und behindern eine zeitnahe Erreichung der Klimaziele. Zudem ist die Ausdehnung auch ein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsrechte, weil die Kundinnen und Kunden von Wertsteigerungen ihrer Immobilien nur noch sehr beschränkt profitieren könnten. Demnach sprechen sich die Kantonalbanken dezidiert gegen die geplante Ausdehnung aus.

Die Kantonalbanken fordern, die Fixierung des Niederstwertprinzips und des «ursprünglichen Belehnungswerts» auf 2 Jahre zu beschränken.

2.2.4 Risikogewichtung (Art. 72c Abs. 6 E-ERV)

Die Basler Vorgaben sehen vor, dass bei nachrangigen Forderungen das anzuwendende Risikogewicht um den Faktor 1,25 erhöht wird. Hiermit sollen nachrangige Finanzierungen verteuert und unattraktiver gemacht werden, was grundsätzlich nachvollziehbar ist. Allerdings sind davon potenziell auch Sicherungspfandrechte wie z.B. Bauhandwerker- und Baurechtszinspfandrechte betroffen. Mangels einer klaren Definition von «vor-» und «nachrangig» könnten diese Sicherungspfandrechte dazu führen, dass Hypothekarforderungen unbeabsichtigt als nachrangig gelten und der Multiplikator zur Anwendung kommt. Die Kantonalbanken fordern hier eine Präzisierung mit dem Ziel, dass das gesetzliche Sicherungspfandrecht keinen Vorrang im Sinne der Basler Vorgaben begründet und auf die Anwendung des Multiplikators verzichtet werden kann.

Die Kantonalbanken schlagen folgende Formulierung vor:

Art 72c E-ERV

⁶ Bei nachrangigen Forderungen muss das gemäss Belehnungsgrad resultierende Risikogewicht mit dem Faktor 1,25 multipliziert werden, ausser es entspricht dem nach Anhang 3 jeweils tiefsten Risikogewicht. Das resultierende Risikogewicht beträgt maximal das Risikogewicht nach Absatz 5. **Forderungen gelten nicht als nachrangig, wenn die Nachrangigkeit einzig durch das Vorliegen eines Sicherungspfandrechts begründet ist.**

2.3 5. Kapitel: Operationelle Risiken

2.3.1 Interner Verlustmultiplikator (Art. 92d E-ERV)

Die Kantonalbanken begrüssen den vorliegenden Regulierungsvorschlag bezüglich des internen Verlustmultiplikators (ILM). Die Erleichterung für kleinere Banken mit einem Geschäftsindikator von höchstens 1,25 Mrd. Franken, welche einen ILM = 1 vorsieht, reduziert die Komplexität und führt zu tieferen Initial- und Betriebskosten, was für die Kantonalbanken bedeutend ist. Eine proportionale Umsetzung ist insbesondere nötig, weil Basel III Final in der Schweiz für alle Banken angewendet werden soll. Als weiteren sehr relevanten Punkt erachten die Kantonalbanken aber auch die Möglichkeit, mit einer FINMA-Bewilligung den ILM \neq 1 setzen zu können.

Die Kantonalbanken begrüssen auch die vorgesehene Regelung mit ILM \neq 1 für Banken mit einem Geschäftsindikator grösser als 1,25 Mia. Franken, womit der beabsichtigten risikosensitiven Umsetzung entsprochen wird.

2.3.2 7. Abschnitt: Übergangsbestimmungen zur Änderung vom XX (Art. 148o ff. E-ERV)

Die Eigenmittelunterlegung für operationelle Risiken ist neu nach einem einzigen Standardansatz zu berechnen. Bisher standen dafür zwei Standardansätze und ein Modellansatz (institutsspezifischer Ansatz) zur Verfügung. Gerade für Banken¹, die bis anhin die Eigenmittelunterlegung nicht mit einem institutsspezifischen Ansatz berechnen, bringt der neue Standardansatz erhöhte Anforderungen an die internen Verlustdaten (10 Jahre) mit sich. Unter anderem muss eine den Anforderungen entsprechende Verlustdatenbank aufgebaut werden, was Zeit erfordert und Investitionskosten nach sich zieht. Die Kantonalbanken sehen deshalb die Abwesenheit einer spezifischen Übergangsfrist für die Umsetzung kritisch und fordern eine einjährige Übergangszeit.

Die Kantonalbanken fordern eine einjährige Übergangsfrist nach Inkrafttreten für die Umsetzung des neuen «Standardised Measurement Approach» resp. für den Beginn einer Verlustkomponente ungleich eins.

¹ Gemäss [«Erläuternder Bericht zur Änderung der Eigenmittelverordnung»](#) vom 4. Juli 2022 handelt es sich dabei insb. um einzelne Banken aus den Kategorien 2 sowie 3.

3. FINMA-Verordnungen

3.1 Verordnung der FINMA über die Höchstverschuldungsquote und die operativen Risiken (E-LROV-FINMA)

3.1.1 3. Kapitel: Operationelle Risiken – Verlustkomponente (Art. 27 E-LROV-FINMA)

Abs. 1, Bst. a.: Im neuen Anhang 2 wird das Ereignis «Informationssicherheit, Cyber-Attacken» (Subkategorie Stufe 2) sowohl der Verlustereigniskategorie (Stufe 1) «Interner Betrug» als auch «Externer Betrug» zugewiesen. Aus Sicht der Kantonalbanken besteht hier Anpassungsbedarf. In der Praxis ist die Typisierung der Täterschaft bei festgestellten Cyber Attacken in der Regel bei unbekanntem Dritten zu verorten, also typischerweise unter «Externen Delikten» positioniert. Cyber Attacken zeichnen sich dadurch aus, dass diese von Extern erfolgen, den Perimeter überwinden und so in das interne Netzwerk eindringen. Dies kann auch unter Anwendung von «Vorleistungen», wie dem Überwinden physischer Perimeter, erfolgen. Dem steht in der Kategorie «interner Betrug» der «interne Hacker» oder «der Missbrauch durch privilegierte Berechtigte» gegenüber. Zwecks klarerer Zuweisung von Verlustereignissen würden es die Kantonalbanken begrüßen, wenn «interner Betrug» nicht mit Cyberrisiken vermischt wird.

Die Kantonalbanken schlagen vor, die Subkategorie «Cyber-Attacken» abschliessend dem «Externen Betrug» zuzuweisen sowie die Subkategorie 2 bei «Interner Betrug» gemäss folgendem Vorschlag anzupassen:

Verlustereigniskategorie (Stufe 1)	Definition	Subkategorien (Stufe 2)
Interner Betrug	Verluste auf Grund von Handlungen mit betrügerischer Absicht, Veruntreuung von Eigentum, Umgehung von Gesetzen, Vorschriften oder internen Bestimmungen unter Beteiligung mindestens einer internen Partei.	Unautorisierte Aktivität
		Diebstahl und Betrug
		Informationssicherheit, Cyber-Attacken , Interner Hacker

3.2 Verordnung der FINMA über die Kreditrisiken (E-KreV-FINMA)

3.2.1 Definition anerkannte Gegenparteien (Art. 45 / Art. 78 E-KreV-FINMA)

In Art. 45 E-KreV-FINMA sowie in den entsprechenden Passagen des Erläuterungstextes wird ersichtlich, welches konkret anerkannte Gegenparteien sind. Neben Regierungen, Banken und öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind dies auch prudenziell regulierte Unternehmen des Finanzbereichs. Aus dem Erläuterungstext wird klar ersichtlich, dass auch Schweizer Versicherungen und Broker anerkannte Gegenparteien darstellen. Bei Wertpapierfinanzierungsgeschäften ist ebenfalls eine Differenzierung der Gegenparteien erforderlich, je nachdem, ob für diese prudenzielle Standards gelten. Stossend ist nun jedoch, dass in Art. 78 E-KreV-FINMA eine andere Definition Anwendung findet und Schweizer Versicherungen nicht aufgezählt werden resp. als Nicht-Banken faktisch zu «Schattenbanken» degradiert werden. Dies wird aus dem Erläuterungsbericht zu den FINMA-Verordnungen ersichtlich.

Die Differenzierung für Wertpapierfinanzierungsgeschäfte gemäss Art. 78 E-KreV-FINMA soll keine Unterschiede zu Differenzierung gemäss Art. 45 E-KreV-FINMA machen. In Art. 78 E-KreV-FINMA resp. aus dem Erläuterungsbericht zu den FINMA-Verordnungen soll hervorgehen, dass auch Versicherungen wie Banken oder Broker anerkannte Gegenparteien darstellen.

3.2.2 Definition ausgefallene Forderungen (Art. 83 E-KreV-FINMA)

Leider wurde der schon in der NAG vorgebrachte Vorschlag der Regional- und Kantonalbanken, wonach die Definition von ausgefallenen Forderungen derjenigen der Rechnungslegung entsprechen sollte, nicht zielführend umgesetzt. Mit Art. 83 E-KreV-FINMA wird diese Forderung in Absatz 1 zwar aufgenommen resp. umgesetzt, doch mit Abs. 2 werden explizit Abweichungen eingebracht, die aus Sicht der Kantonalbanken so nicht sein sollten. Der Unterschied liegt darin, dass einzelne Forderungen gegenüber einer einzelnen Gegenpartei durchaus nicht gleichsam gefährdet resp. gleichsam als ausgefallen gelten müssen. Während bei einem Hypothekarkredit und einem Blankokredit eines Firmenkunden die Hypothek aus der Optik der Rechnungslegungsverordnung (ReIV-FINMA) beispielsweise als nicht gefährdet beurteilt werden kann, weil Mieteinnahmen vorhanden sind und ein Verkaufserlös die Hypothekarschuld übersteigt, bestehen beim Kontokorrent-Kredit Zweifel, weil der Schuldner in finanziellen Schwierigkeiten steckt, der Kredit wertberichtigt werden muss und somit als gefährdete Forderung gilt.

Die Kantonalbanken beantragen die vollständige Streichung von Art. 83 Abs. 2 E-KreV-FINMA.

3.3 Verordnung der FINMA über die Marktrisiken (E-MarV-FINMA)

3.3.1 Mindesteigenmittel für spezifisches Aktienpreisrisiko (Art. 23 E-MarV-FINMA)

Die Auflistung gemäss Anhang 4 E-KreV-FINMA umfasst im Kontext der Marktrisiken keine sinnvolle Auflistung von Hauptindizes. So fehlen diverse liquide Hauptindizes wie z.B. DAX, SMI/SLI/SMIM, CAC, FTSE 100, Euro Stoxx 50, Nikkei 225, TOPIX, DJI, KOSPI 200, S&P/ASX 200. Hingegen sind diverse ungebräuchliche und nicht handelbare Indizes aufgeführt. Die Kantonalbanken regen an, die Aufnahme in die Liste davon abhängig zu machen, ob für den Index handelbare Futures existieren.

3.4 Verordnung über die Offenlegung von Risiken und Eigenmitteln und der Grundsätze der Corporate Governance (E-OffV-FINMA)

3.4.1 Leverage Ratio – Tabelle LR2: Verwendung von Mittelwerten (Ziffer 71)

Systemrelevante Banken sind in der Offenlegung der Leverage Ratio verpflichtet, Mittelwerte zu «Securities Financing Transactions» zu publizieren. Allerdings besteht laut den Bemerkungen zu den Zeilen 28-31a folgende Option: *«Mit Zustimmung der FINMA können **nicht international tätige systemrelevante Banken** den Mittelwert auf Basis von Werten anderer Periodizität berechnen.»*

Es bleibt nun unklar, wer von dieser Option Gebrauch machen könnte, denn die FINMA unterscheidet die Schweizer Banken wie folgt²:

- International tätige systemrelevante Banken (Credit Suisse, UBS)
- Inland-orientierte systemrelevante Banken (PostFinance, Raiffeisen, Zürcher Kantonalbank)

In Ziffer 71 E-OffV-Finma soll der Begriff «nicht international tätige systemrelevante Banken» durch «**inland-orientierte systemrelevante Banken**» ersetzt werden.

² <https://www.finma.ch/de/durchsetzung/resolution/too-big-to-fail-und-systemstabilitaet/systemrelevante-banken/>

**Stellungnahme der Kantonalbanken zur
Umsetzung von «Basel III Final»**

Verband Schweizerischer Kantonalbanken

24. Oktober 2022

14/14

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Für allfällige Rückfragen und weitere Erläuterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor



Michele Vono
Leiter Public Affairs