

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail zugestellt an: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Basel, 7. Januar 2022
MST / +58 330 63 42

Änderung der Liquiditätsverordnung / «Too big to fail»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. September 2021 haben Sie uns zur Stellungnahme zur laufenden Änderung der Liquiditätsverordnung (Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken – «Too big to fail») eingeladen. Für diese Gelegenheit danken wir Ihnen. Gerne unterbreiten wir Ihnen im Folgenden unsere Einschätzungen und Anliegen.

- **Wir unterstützen das Ziel des Regulierungsprojekts, wonach systemrelevante Banken über eine hinreichende Liquiditätsausstattung verfügen sollen, sowohl in ausserordentlichen Belastungssituationen als auch im Fall einer Abwicklung.**
- **Die revidierten besonderen Liquiditätsanforderungen sollten nicht zu einer wesentlichen Erhöhung der von den systemrelevanten Banken aktuell gehaltenen Liquiditätsbestände – sowohl auf Einzelinstituts- als auch auf Gruppenebene – führen, was gemäss Ausführungen im Erläuternden Bericht auch die Ausgangsprämisse der Behörden ist. Gemäss den ersten Schätzungen betroffener Banken entspricht die strenge Kalibrierung im Entwurf allerdings nicht dieser Prämisse und muss überarbeitet werden.**
- **Die Konzeption der neuen Regelung, mit streng kalibrierten und offenlegungspflichtigen Grundanforderungen (Pillar 1) einerseits und institutsspezifischen Zusatzanforderungen (Pillar 2) andererseits muss aus unserer Sicht in mehreren Punkten angepasst werden. Insbesondere beantragen wir eine Ausgestaltung aller Anforderungen unter Pillar 2.**
- **Die vorgesehenen Änderungen gehen in manchen Dimensionen deutlich zu weit. In diesem Zusammenhang reicht der vorgenommene Rechtsvergleich nicht aus, um die**

Wettbewerbsneutralität der neu vorgesehenen schweizerischen Regelung zu begründen.

- **Wir beantragen substantielle Anpassungen, insbesondere**
 - **den Einbezug relevanter Unterschiede in der Ausgangslage verschiedener Jurisdiktionen in den internationalen Rechtsvergleich**
 - **eine Re-Kalibrierung der relevanten Parameter für das 90-Tages-Stressszenario (inkl. Klippenrisiken) und für die Innertages-Liquiditätsrisiken**
 - **eine transparente Regelung bezüglich der Möglichkeit, in einer Krise die Liquiditätspuffer verwenden zu können**
 - **eine höhere Anrechenbarkeit liquiditäts-generierender Massnahmen («Management Actions») und die Anrechnung der ausserordentlichen Liquiditätshilfe der Schweizerischen Nationalbank**
 - **die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Leverage Ratio bei der Kalibrierung der Liquiditätsanforderungen**
 - **sowie die Berücksichtigung der operativen Komplexität sowie auch der Marktkapazitäten für den allfälligen Aufbau zusätzlicher Liquiditätsbestände bei der Festlegung von Inkraftsetzung bzw. Umsetzungsfristen.**

In der Folge führen wir unsere Bedenken und Anliegen gerne aus. Der Anhang enthält zusätzliche Vorschläge für einzelne Klarstellungen.

Vorgeschichte und Vorgehen

Der aktuellen Vernehmlassung ging eine «Vor-Konsultation» der betroffenen systemrelevanten Institute voraus. In diesem Rahmen konnten sich die betroffenen Banken im Herbst 2020 insbesondere zu einer Konzeptoption für die Ausgestaltung der besonderen Liquiditätsbestimmungen äussern und haben dazu auch entsprechende Daten geliefert.

Während wir es begrüssen, dass diese «alternative Konzeptoption» (vgl. Erläuternder Bericht, Kapitel 1.2), insbesondere aus Komplexitätsgründen (Modellierung einer dynamischen Bilanz), verworfen worden ist, halten wir das gewählte weitere Prozedere dennoch für wenig befriedigend.

Mit Bedauern stellen wir fest, dass den betroffenen Finanzinstituten im Rahmen der anschliessenden Konkretisierung keine Mitgestaltungsmöglichkeiten zugestanden wurden. Stattdessen fand die Ausarbeitung des nun vorliegenden Vorschlags durch die Finanzmarktbehörden unter Ausschluss von ExpertInnen der systemrelevanten Banken bzw. von VertreterInnen der Branche statt. Insbesondere sind die quantitativen Auswirkungen im Vorfeld nicht mit entsprechenden Datenerhebungen («QIS») getestet worden.

Heute müssen wir konstatieren, dass die Vorlage in Bezug auf die quantitativen Vorgaben deutlich über das Ziel hinausschiesst. Zudem wird für die Umsetzung ein zeitlicher Druck ausgeübt, der weder durch internationale Verpflichtungen noch durch die Risikoprofile der betroffenen Institute als gerechtfertigt erscheint und auch die Marktkapazitäten für die Aufnahme allfälliger neuer Liquiditätsbestände nicht berücksichtigt.

Mit einem vertieften Dialog hätten die betroffenen Institute ihre Überlegungen, gerade auch zum mit der Umsetzung verbundenen Aufwand und Zeitbedarf, besser einbringen können. Für zukünftige vergleichbare Projekte wünschen wir uns deshalb den verstärkten und systematischen Einbezug des betroffenen Sektors bereits im Vorfeld der offiziellen Vernehmlassung.

Kalibrierung und internationale Situierung

Nach dem Erläuternden Bericht (Kapitel 5.1.3) sollen mit der Einführung der angepassten Anforderungen nur «geringe Auswirkungen» verbunden sein. Insbesondere würden Schätzungen des Liquiditätsbedarfs zeigen, dass die Vorlage im Licht der bestehenden Liquiditätsausstattung «nach erfolgten Optimierungen die von den SIBs (Systemically Important Banks) gehaltene Liquidität insgesamt weder massgeblich erhöht noch reduziert» (S. 24).

Wir halten die Kalibrierung der neuen Mindestanforderungen auf die tatsächlichen Liquiditätsausstattungen für unangemessen, da diese u.a. auch Liquiditätspuffer enthalten, um die von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) bereits eingeführten temporären SIB-Anforderungen auch in einem volatilen Umfeld einhalten zu können. Vor diesem Hintergrund sind wir der Ansicht, dass sich die Kalibrierung der neuen Regelung auf allen Institutsebenen an der Gesamthöhe dieser temporären Anforderungen – und nicht an der tatsächlichen Liquiditätsausstattung, die auch «Management Puffer» enthält – orientieren sollte.

Die Höhe der institutsspezifischen Zusatzanforderungen kann derzeit nicht zuverlässig geschätzt werden, da die Erwartungen der FINMA bezüglich der einzelnen Komponenten unbekannt sind. Es ist jedoch bereits auf Basis der Grundanforderungen davon auszugehen, dass die Gesamtanforderung über den aktuellen temporären SIB-Anforderungen liegen wird. **Damit sind die Auswirkungen der neuen Regelungen aus unserer Sicht klar unterschätzt worden. Auch aus diesem Grund ist beim Design von Zusatzanforderungen grosse Zurückhaltung nötig.**

Laut dem Erläuternden Bericht stehen den SIBs liquiditäts-generierende Massnahmen zur Verfügung. Gleichzeitig wird aber festgehalten, dass diese nur restriktiv gutgeheissen werden. Dadurch wird die Unsicherheit über das tatsächliche Ausmass der Auswirkungen zusätzlich erhöht. Es ist deshalb unklar, ob und in welchem Ausmass Geschäftsmodelle (insbesondere im Kredit- und Einlagengeschäft) angepasst werden können bzw. müssen, welche finanziellen und wirtschaftlichen Konsequenzen damit verbunden sind und inwieweit die Wettbewerbsfähigkeit der SIBs beeinträchtigt wird. Gleichzeitig wird aber bei der Diskussion der Auswirkungen davon ausgegangen, dass nicht weiter spezifizierte «Optimierungen» vorgenommen werden können, was nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist. Es ist somit nicht möglich, die Adäquanz der prognostizierten Effekte einzuschätzen.

Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht führt die vorgesehene Änderung nach unserer Einschätzung zu einer substantziellen Erhöhung der durch die systemrelevanten Banken vorzuhaltenden Liquiditätsreserven. Aufgrund von individuellen Vorgaben im Rahmen der Notfallplanung mussten diese Institute bereits im Vorfeld des aktuellen Regulierungsprojekts ihre Liquiditätshaltung deutlich ausweiten. Mit der vorgeschlagenen Revision werden die Anforderungen für systemrelevante Banken nun zusätzlich verschärft. Die Aussage, wonach die betroffenen Banken mit der Einführung der angepassten Anforderungen ihre Liquiditätsausstattung nicht massgeblich erhöhen müssten, steht im Widerspruch zu Berechnungen und Erfahrungswerten der einzelnen systemrelevanten Banken.

Zusätzlich – und ebenfalls im Zusammenhang mit der Kalibrierung – sind wir der Ansicht, dass der Vorschlag zur Änderung der Liquiditätsverordnung nur beschränkt mit den entsprechenden Regelungen anderer Regulatoren vergleichbar ist. Der präsentierte internationale Rechtsvergleich (Kapitel 2) erscheint uns als unvollständig bzw. wenig aussagekräftig.

Basierend auf den Leitprinzipien des Financial Stability Board (FSB) zum Liquiditätsbedarf von international tätigen systemrelevanten Banken in der Abwicklungsphase hat sich auf internationaler Ebene in den letzten Jahren etabliert, dass die Liquidity Coverage Ratio (LCR) durch darin nicht erfasste Aspekte wie Innertages-Liquiditätsrisiken und liquiditäts-gerierende Massnahmen ergänzt werden sollte und dass SIBs aufzeigen, dass genügend Liquidität für den Resolution-Fall vorhanden ist. Gemäss Erläuterndem Bericht sei das geplante Schweizer Stressszenario für systemrelevante Banken bezüglich Strenge – d.h. Höhe der verwendeten Stressparameter und Dauer des Liquiditätsstresses – mit den Vorgaben anderer Jurisdiktionen vergleichbar. Wir weisen diese Feststellung zurück, da die vorgeschlagene Schweizer Regulierung in materiellen Aspekten nicht mit den Vorgaben anderer Jurisdiktionen vergleichbar ist.

Die eingeschränkte internationale Vergleichbarkeit ergibt sich dabei vor allem aus der unterschiedlichen Abdeckung von über die LCR hinausgehenden Liquiditätsrisiken sowie aus der unterschiedlichen Nutzbarkeit von Liquiditätspuffern im Stressszenario und für den Fall einer Abwicklung. Gerne gehen wir an dieser Stelle näher auf diese Elemente ein.

Abdeckung von über die LCR hinausgehenden Liquiditätsrisiken

Im Falle der EU hat die Europäische Zentralbank (EZB) bislang einen einmaligen Liquidity Risk Stress Test (LiRST) im Jahr 2019 durchgeführt, dessen Ergebnisse im Supervisory Review and Evaluation Process (SREP) verwendet wurden. Bislang hat die EZB keine Fortführung des LiRST kommuniziert. Nach unserem Verständnis waren die Vorgaben für Banken im LiRST von 2019 konkret (Abschnitt 2.1.3); die daraus abgeleiteten Handlungen für Banken stellen jedoch keine Mindestanforderungen dar, sondern sind bankspezifische Pillar-2-Zuschläge, was vermutlich u.a. auf die Rolle des europäischen «Public Backstop» zurückzuführen ist.

Wir sind der Ansicht, dass das Zusammenspiel der Modellierung der über die LCR hinausgehenden Liquiditätsrisiken mit der Rolle eines Public Backstop massgeblich ist, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen systemrelevanten Banken sicherzustellen und damit auch die Schweizer Finanzstabilität zu gewährleisten. Ungeachtet dessen unterstützen wir grundsätzlich, dass die systemrelevanten Banken eine angemessene, über die LCR-Anforderungen hinausgehende Liquiditätsausstattung im Abwicklungsfall aufweisen sollen; nur müssen die politischen und regulatorischen Vorgaben dafür im Einklang mit dem internationalen Umfeld sein.

Formal betrachtet mögen die Stressszenarien, welche den Besonderen Bestimmungen zugrunde liegen, vergleichbar mit denjenigen ausländischer Liquiditätsregimes sein. **Ein zentraler Unterschied liegt jedoch darin, dass andere Jurisdiktionen nicht das Vorhalten der Liquidität für den Abwicklungsfall zum Ziel haben, sondern dass die entsprechenden Vorgaben auf die Abschätzung des Liquiditätsbedarfs im Abwicklungsfall ausgerichtet sind.** Auch im Erläuternden Bericht (S. 9) wird darauf hingewiesen, dass in UK und der EU für den Fall, dass der Bedarf in einer Abwicklung die vorhandene Liquidität der Banken überschreitet, «Public Backstops» zur Verfügung stehen. In der Schweiz existieren solche Liquiditätshilfen Post-PONV («Point of Non-Viability») nicht. Umso wichtiger ist es aus Gründen der Wettbewerbsneutralität,

dass den Schweizer Banken bei den liquiditäts-generierenden Massnahmen grössere Flexibilität als aktuell vorgesehen zugestanden wird.

Liquiditäts-generierende Massnahmen – ein Eckpfeiler der Notfallplanung der systemrelevanten Banken – dürfen aufgrund von äusserst konservativen Annahmen gemäss Vorlage nur in einem geringen Ausmass berücksichtigt werden. Beispielsweise ist die Bedingung für die erweiterte Anrechnung, dass entsprechende Wertschriften frei verfügbar sind und somit nicht an Hedges gebunden sein dürfen, zu eng gefasst (vgl. Erläuternder Bericht, S. 17). Im Allgemeinen werden die Kredit- und Marktrisiken von Wertschriften abgesichert. Trotzdem sollten diese für liquiditäts-generierende Massnahmen berücksichtigt werden können, sofern sie durch Derivate ersetzt oder als Besicherung einer Finanzierung am Markt benutzt werden können.

Die äusserst konservativ bemessene Anrechenbarkeit auf maximal 20% der Nettomittelabflüsse aus dem 90-Tages-Horizont, in Kombination mit den konservativen Wertabschlägen auf Wertschriften, reflektiert eine übertrieben vorsichtige Haltung, welche nicht mit den in den jeweiligen Notfallplänen operationalisierten liquiditäts-generierenden Massnahmen korrespondiert und auch nicht mit Erfahrungswerten aus Liquiditätskrisen in Einklang steht. Ausserdem ist die Auswahl möglicher Massnahmen durch die Begrenzung auf Wertschriften zu eng ausgerichtet. Wir schlagen vor, dass zumindest auch unbelastete Edelmetallbestände und der forcierte Abbau anderer liquiditäts-bindender Geschäfte zu den liquiditäts-generierenden Massnahmen gezählt werden können.

Auch soll gemäss Vorschlag die ausserordentliche Liquiditätshilfe der Schweizerischen Nationalbank (SNB) gegen Sicherheiten nicht an diese kalkulatorischen Liquiditätsbedürfnisse im Krisenfall angerechnet werden dürfen («Lender of Last Resort», vgl. Nationalbankgesetz und Richtlinien für das geldpolitische Instrumentarium). **Aus unserer Perspektive muss die Anrechenbarkeit liquiditäts-generierender «Management Actions» sowie der Liquiditätshilfe der SNB deutlich erhöht werden.**

Insbesondere in Anbetracht des unterliegenden Szenarios (Feststellung des PONV durch die FINMA am 30. Tag des Stressszenarios) ist, wie auch im Erläuternden Bericht festgehalten, davon auszugehen, dass in einem solchen Szenario gewisse Geschäftstätigkeiten reduziert würden, was wiederum zu zusätzlicher Liquidität führen kann. Daher sollten beispielsweise die Klippenrisiken in den Grundanforderungen durch Management Actions kompensiert werden können. Dieser Ansatz wäre auch konsistent zum Vorgehen beim Schweizer Notfallplan.

Insbesondere sollte auch ein allfälliger Zugriff auf Fazilitäten der SNB (sowie Zentralbanken in anderen wesentlichen Staaten) als weitere liquiditäts-generierende Massnahme berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sollte gemeinsam mit der SNB neu beurteilt werden, inwieweit durch Schweizer Hypotheken besicherte Covered Bonds als Sicherheiten anerkannt werden.

Selbstverständlich sollten Management Actions angemessen dokumentiert und glaubwürdig sein. Ferner sind ausreichende operationelle Vorkehrungen zu treffen und angemessene Governance-Mechanismen zu etablieren.

Nutzbarkeit von Liquiditätspuffern im Stressszenario und für den Fall einer Abwicklung

Die Vorlage verlangt, dass eine Unterschreitung der Gesamtanforderung die gleich strengen Konsequenzen wie eine Unterschreitung der Mindestanforderungen an die LCR nach sich zieht. Damit steht der zusätzlich geschaffene HQLA-Puffer (High Quality Liquid Assets) in einer Krise nicht uneingeschränkt zur Verfügung.

Sowohl die Prudential Regulation Authority (PRA)¹ als auch die EZB^{2,3} haben im Kontext der Corona-Krise explizit festgehalten, dass die LCR von 100% wesentlich unterschritten werden darf, um einen Liquiditätsstress zu überwinden. Folglich standen den englischen und europäischen systemrelevanten Banken in der Corona-Krise sowohl ihre Pillar 2 als auch Pillar 1 Liquiditätspuffer (HQLA) zur Verfügung. Ferner hatten sowohl die PRA als auch die EZB explizit keinen Zeitrahmen vorgeschrieben, innerhalb dessen die Liquiditätspuffer wieder aufzubauen sind.^{4,5} Wir unterstützen diese Haltung ausdrücklich, weil sie dem Konzept entspricht, dass Liquiditätspuffer in einem Krisenfall genutzt werden können und sollen.

Eine derartige Handhabung ermöglicht zunächst, einen PONV abzuwenden, wenn die Bank nachhaltig nachweisen kann, wie die LCR von 100% nach dem Liquiditätsstress wiederhergestellt werden kann und keine Insolvenz droht. Wir beantragen, dass unter Art. 26 E-LiqV i.V.m. Art. 17b LiqV klar geregelt wird, dass eine derartige Unterschreitung mit der Nutzung der Liquiditätspuffer aus den besonderen Liquiditätsanforderungen und aus der LCR zulässig ist.

Sollte es dennoch zu einem PONV kommen, würde durch die konservative Kalibrierung der besonderen Liquiditätsanforderungen gemäss Entwurf Liquiditätsverordnung weitere Liquidität zur Verfügung stehen. Somit sollten die betroffenen Bestimmungen klarstellen, dass in einem Krisenfall – sowohl vor als auch nach einem PONV – die vorhandenen Liquiditätspuffer in ausreichendem Umfang genutzt werden können, um dem Konzept der LCR und der besonderen Liquiditätsanforderungen gerecht zu werden.

Zusammenfassend scheint uns der vom Erläuternden Bericht ins Feld geführte Rechtsvergleich mit anderen Jurisdiktionen als unvollständig und potenziell irreführend. Wir bitten darum, den aufgeführten Überlegungen bei der definitiven Kalibrierung der neuen Anforderungen Rechnung zu tragen. Die Nutzbarkeit der Liquiditätspuffer im Stressszenario und für den Fall einer Abwicklung sollte klar geregelt werden.

Behandlung von Klippenrisiken / Stress-Parameter

Die ökonomische Begründung im Erläuternden Bericht (S. 16f.) zum Liquiditätsbedarf aufgrund von Klippenrisiken und zum Stressszenario mit einem 90-Tages-Horizont ist nur teilweise nachvollziehbar.

Als Bestandteil der Grundanforderungen müssen systemrelevante Banken genügend Liquidität halten, um Mittelabflüsse aus Einlagen abzudecken, welche vertraglich bis zum Kalendertag 30 fällig werden, aber nicht in den ersten 30 Tagen abgezogen werden (Art. 24 Abs. 1 Bst. a E-LiqV). Zudem müssen sie Liquidität für Mittelabflüsse von Positionen vorhalten, welche in den Kalendertagen 31 bis 90 fällig werden (Art. 24 Abs. 1

¹ [Q&A on the usability of liquidity and capital buffers | Bank of England](#): "During this time of Covid-19 related disruption to the economy, the PRA expects banks to focus on continuing to service and support their customers and clients. Banks are expected to use their liquidity buffers (HQLA) in doing so, even if it means LCR ratios go significantly below 100%."

² [ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus \(europa.eu\)](#): "The ECB will allow banks to operate temporarily below the level of capital defined by the Pillar 2 Guidance (P2G), the capital conservation buffer (CCB) and the liquidity coverage ratio (LCR)."

³ [FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus \(europa.eu\)](#): "The ECB clarified in the press release of 12 March 2020 that these buffers can be used to a substantial extent. This is indeed one of the foundations of the LCR, fully recognised by the international standards setter and reflected in EU regulation. It is key that banks make use of their liquidity buffers under stress, even if that means that their LCR falls substantially below the general 100% minimum level. This is important to ensure liquidity in the system and to avoid contagion effects that might trigger liquidity problems in other institutions, and, ultimately, the real economy."

⁴ [Q&A on the usability of liquidity and capital buffers | Bank of England](#): "There is no requirement to rebuild liquidity buffers within a specific time period. Once this current period of stress is over, where banks have made use of their liquidity buffers, the PRA will give banks a sufficient period of time for these to be restored."

⁵ [FAQs on ECB supervisory measures in reaction to the coronavirus \(europa.eu\)](#): "The ECB will continue to take a flexible approach when approving LCR restoration plans which banks are legally required to submit when breaching the LCR requirement."

Bst. b E-LiqV). Letzteres dient zur Abmilderung der sogenannten «Klippenrisiken», d.h. der Kumulierung von Abflüssen nach dem LCR-Zeithorizont von 30 Tagen.

Aus einer ökonomischen Risikoperspektive würde man erwarten, dass diese Klippenrisiken im Zeithorizont 31 bis 90 Tage dominieren würden, da die Risiken der bis zum Kalendertag 30 fällig werdenden Einlagen in der LCR-Berechnung bereits berücksichtigt sind und Fälligkeiten auch mit Blick auf Kundenbedürfnisse nicht beliebig ausgedehnt werden können. Die vorgeschlagenen erheblichen Zuschläge auf diesen Einlagen führen jedoch dazu, dass die simulierten Abflüsse auf den Einlagen bis zum Kalendertag 30 deutlich stärker ins Gewicht fallen als jene für die eigentlichen Klippenrisiken. **Die Abflussparameter für die Positionen nach Art. 24 Abs. 1 Bst. a sind deshalb zu überprüfen und ökonomisch plausibel festzulegen.**

Ferner sollte es für vertragliche Forderungen gegenüber PrivatkundInnen und Kleinunternehmen wie auch für vertragliche Forderungen gegenüber Nicht-Finanzinstituten und allen anderen juristischen Personen erlaubt werden, Mittelzuflüsse im Zeitraum von Kalendertag 31 bis 90 unter Anhang 8 zu erfassen, um eine zumindest symmetrische Behandlung mit Mittelabflüssen aus Einlagen von diesen Kundengruppen im Zeitraum von Kalendertag 31 bis 90 zu ermöglichen.

Behandlung von Innertages-Liquiditätsrisiken

Bei der Bestimmung des Innertages-Liquiditätsbedarfs ist nach Art. 22 Abs. 2 Bst. a E-LiqV der grösste negative Zahlungssaldo der letzten 30 Kalendertage zu berücksichtigen. Demgegenüber stellt beispielsweise die englische PRA bei der Abschätzung der Intraday-Liquiditätsrisiken auf den **Durchschnitt der grössten negativen Zahlungssalden über die Beobachtungsperiode** (kombiniert mit einem «Stress-Up-Lift») ab. Wir sind der Ansicht, dass dieser Unterschied vertieft quantitativ analysiert werden sollte, um ein geeignetes, den im Abwicklungsfall tatsächlichen Risiken gerecht werdendes Mass für die Behandlung von Innertages-Liquiditätsrisiken zu bestimmen.

Währungsspezifische Anforderungen

Die Besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken gemäss E-LiqV beinhalten keine währungsspezifischen Vorgaben. Wir gehen davon aus, dass sie im Total über alle Währungen und umgerechnet in Schweizer Franken einzuhalten sind. Es gibt demzufolge keine Vorgaben je einzelne Währung. Im Sinne der Klarheit sollte dies an geeigneter Stelle festgehalten werden.

Materialitätsgrenzen

Die Bestimmungen sehen keine expliziten Materialitätsgrenzen a) bezüglich der Grösse der zu konsolidierenden Einheiten und b) bezüglich der für die Bemessung der Innertages-Liquiditätsrisiken zu berücksichtigenden Währungen vor. Im Sinne einer Konzentration auf das Wesentliche und der Reduktion von Komplexität sollte z.B. im Anhörungsbericht festgehalten werden, dass nicht-materielle Einheiten und nicht-signifikante Währungen von den Berechnungen ausgeschlossen werden können.

Offenlegung der Grundanforderungen

Die Vorlage verlangt, dass die Öffentlichkeit regelmässig über die Liquiditätssituation in Bezug auf die Grundanforderungen zu informieren ist. Wir gehen davon aus, dass hier eine quantitative Offenlegung gemeint ist. Bislang wurden die temporären Anforderungen nicht offengelegt, und eine solche Offenlegung ist auch nach den Standards von BCBS-Pillar 3 nicht verlangt.

Zudem ist unklar, wie der Markt auf eine solche Offenlegung reagieren würde. Aus diesen Gründen schlagen wir vor, die TBTF-Liquiditätsanforderungen insgesamt als Pillar-2-Konzept auszugestalten und auf eine quantitative Offenlegung zu verzichten.

Finanzstabilität und Wettbewerbsfähigkeit

Bezüglich Finanzstabilität kommt eine weitere Problematik hinzu: Gemäss Erläuterndem Bericht soll die neue Liquiditätsregulierung zur Verbesserung der Stabilität des Finanzsektors beitragen (Abschnitt 5.1.2). Aufgrund der neuen Vorgaben zur Unterlegung von Innertages-Liquiditätsrisiken durch die systemrelevanten Banken wird nun aber ein Anreiz geschaffen, die Abwicklung von Fremdwährungs- und Wertschriften-transaktionen von Schweizer Finanzmarkt-Akteuren zusehends auf nicht-systemrelevante Banken oder ausländische Institute zu verlagern.

Dies schafft neue Risiken, da diese Institute möglicherweise nicht denselben Vorbereitungsgrad im Hinblick auf eine systemische oder institutsspezifische Krise aufweisen wie die systemrelevanten Schweizer Banken. Damit könnten die erwünschten Wirkungen bezüglich Systemstabilität mindestens partiell konterkariert werden.

Die hohen Kosten der zusätzlichen Liquiditätshaltung schwächen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der systemrelevanten Schweizer Banken, reduzieren ihre Kapitalthesaurierungsmöglichkeiten und belasten letztlich die BankkundInnen und die Volkswirtschaft. Zusammen mit einer allfälligen Verlagerung der Zahlungs- und Abwicklungsströme aufgrund der erforderlichen Unterlegung von Innertages-Liquiditätsrisiken birgt die Vorlage in der jetzigen Ausprägung die Gefahr, das Gegenteil der anvisierten Stärkung der Finanzstabilität zu erreichen.

Komplexität und Inkraftsetzung

Bisher ist das Inkrafttreten des neuen Liquiditätsregimes auf den 1. Juli 2022 beabsichtigt. Hinsichtlich der Erfüllung der Grundanforderungen ist eine sechsmonatige Übergangsfrist vorgesehen (Art. 31c E-LiqV). Dies bedeutet, dass die systemrelevanten Banken die angepassten Anforderungen ab Anfang 2023 einzuhalten haben. Dabei ist davon auszugehen, dass die definitive Ausgestaltung der Anforderungen erst deutlich nach Abschluss der Vernehmlassung verfügbar sein wird, womit für die notwendigen Systemumstellungen nur wenige Monate verbleiben würden. Diese zeitliche Vorgabe erachten wir als zu ambitiös. Ausserdem berücksichtigt die Übergangsfrist nicht, dass die Marktkapazitäten für den allfälligen Aufbau von zusätzlichen Liquiditätsbeständen begrenzt sind.

Dem Erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass die für die Erfüllung der Regulierung notwendigen Prozesse bei allen systemrelevanten Schweizer Banken grösstenteils bereits vorhanden seien und die Vorlage aufgrund des gewählten Regulierungskonzepts und der Ablösung des Swiss Regimes einen komplexitäts-minimierenden Charakter aufweise (Abschnitt 5.1.5). Es mag zwar zutreffen, dass die

überarbeitete Vorlage in der Umsetzung einfacher als die ursprüngliche Konzeptoption mit einer dynamischen LCR ist. Die Umsetzung weist trotzdem eine hohe operative Komplexität auf, und der Umsetzungsaufwand, insbesondere hinsichtlich der Granularität und Revisionsfähigkeit der Daten im Bereich der Innertages-Liquidität, ist erheblich.

Beispielsweise verlässt die Berichterstattung zur Innertages-Liquidität die bei sonstigen Berichten übliche und massgebende Ebene des Kontenrahmens und begibt sich stattdessen auf die Ebene der einzelnen Transaktion. Dementsprechend ist die geforderte Granularität deutlich höher, was zusätzliche Anforderungen an die Datenqualität und -aufbereitung mit sich bringt. Mit Blick auf die Buchungskreis-übergreifende, revisionsgerechte Ausgestaltung dieser Anforderung ist deshalb mit einem erheblichen Aufwand zur Bereitstellung der entsprechenden Datengrundlagen und Auswertungen zu rechnen.

Aus diesen Gründen beantragen wir eine substanzielle Verlängerung der für die Umsetzung verfügbaren Zeitspanne.

Implikationen für die Leverage Ratio

Bei der Kalibrierung der besonderen Liquiditätsanforderungen sollten die Auswirkungen auf die Leverage Ratio-basierten Kapitalanforderungen beurteilt werden, damit tatsächlich, wie im Erläuternden Bericht ausgeführt, die neue Regulierung keine wesentlichen Auswirkungen auf die Kapitalkosten hat (S. 25).

Die bestehenden Zielkonflikte bzw. widersprüchlichen Anreize bezüglich Zentralbankguthaben zwischen Liquiditätsregulierung einerseits und Eigenkapitalregulierung (Leverage Ratio) andererseits sind regulierungspolitisch störend. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Eingabe an das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) vom 23.2.2021 sowie insbesondere auf die Implikationen für das Kleinbankenregime.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen in den weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte bzw. einen vertieften Dialog zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Oliver Buschan
Mitglied der Geschäftsleitung



Dr. Markus Staub
Mitglied der Direktion

TECHNISCHER ANHANG

Regulierungstext	Kommentar
<p>Art. 24 Abs. 3 b:</p> <p>Für die Abflusskategorien 2.2 und 2.4 nach Anhang 2 ist ein zusätzlicher Abfluss in Höhe von 17 Prozent des für die LCR berechneten Volumens zu decken.</p>	<p>Die Abflusskategorie 2.2 bezieht sich auf operative Einlagen, während im Erläuterungsbericht von nicht operativen Einlagen von Grosskunden gesprochen wird. Wir bitten um Klarstellung.</p>
<p>Art. 24 Abs. 4:</p> <p>Für die Positionen nach Abs. 1 Buchstabe b sind die Nettomittelabflüsse wie folgt zu decken: Die Bilanzpositionen sind entsprechend ihrer Ab- oder Zuflusskategorie mit den massgeblichen Ab- und Zuflussraten nach den Anhängen 7 und 8 zu gewichten.</p>	<p>Im Anhang 7 und 8 sind Sicherheitenswaps erwähnt. Diese werden nicht bilanziell verbucht. Art. 24 Abs. 4 bezieht sich auf Bilanzpositionen, was Sicherheitenswaps ausschliessen würde. Wir bitten um Klarstellung, ob Sicherheitenswaps zu berücksichtigen sind.</p>
<p>Art. 22 Abs. 2 (b) und (c):</p> <p>c. die höchste Summe der geleisteten Zahlungen eines Tages der letzten 30 Kalendertage, die zu einem im Voraus bestimmten Zeitpunkt des betreffenden Tages fällig wurden;</p> <p>d. die Summe der zum entsprechenden Stichtag gewährten Innertageskreditlinien.</p>	<p>Der Erläuternde Bericht spricht jeweils von Berechnungen in CHF und den anderen Währungen. Damit ist unklar, ob separate Berechnungen gemeint sind. Nach unserem Verständnis ist jeweils eine Berechnung über alle Währungen hinweg gemeint. Wir bitten um Klarstellung.</p>
<p>Anhang 8, Nr. 2</p>	<p>Besicherte Finanzierungsgeschäfte, die durch Nicht-HQLA besichert sind, und Sicherheitenswaps, die den Austausch von Nicht-HQLA Aktiva der Kategorie 1 gegen Nicht-HQLA Aktiva der Kategorie 1 beinhalten</p> <p>(konsistent mit LiqV Anhang 3, Nr. 1.6)</p>
<p>Erläuternder Bericht, S. 17</p>	<p>Streichung der Klammer «z.B. nicht an Hedges gebunden»</p>