

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Dezember 2021

1534. Änderung der Liquiditätsverordnung (Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken – «Too-big-to-fail»); Vernehmlassung

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat am 30. September 2021 die Vernehmlassung zur Änderung der Liquiditätsverordnung (LiqV, SR 952.06) im Bereich der besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken eröffnet. Zielsetzung der Revision der Liquiditätsverordnung ist es, die Finanzmarktstabilität zu erhöhen, indem die systemrelevanten Banken jederzeit ausreichend liquide Mittel für einen möglichen Abwicklungsfall vorhalten müssen. Die Weiterführung systemrelevanter Funktionen soll auch in aussergewöhnlichen Belastungssituationen sichergestellt, das Finanzsystem gestärkt und eine neue Finanzkrise mit hohen Folgekosten für die Gesamtwirtschaft oder die Steuerzahlenden infolge einer staatlichen Intervention vermieden werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht können schärfere Regeln durchaus wünschenswert sein, weil dadurch die «Too-big-to-fail-Problematik» entschärft und somit das Risiko bzw. die potenziellen Kosten im Falle einer Krise vermindert werden. Deshalb ist die Stossrichtung der Vorlage im Grundsatz zu unterstützen. Die vorgeschlagene Ausdehnung des für den Liquiditätsstress relevanten Zeithorizonts ist geeignet zur Erreichung des Revisionsziels, weil diese Massnahme sich konzeptionell in die Notfallplanung der systemrelevanten Banken einfügt und einem internationalen Konsens zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit dieser Institute entspricht. Der Umfang der quantitativen Liquiditätsanforderungen und die rasche zeitliche Umsetzung sind jedoch kritisch zu prüfen. Notwendig ist eine Regulierung mit Augenmass, welche die internationalen Standards erfüllt und verhältnismässig ist, sodass die Schweizer Institute bzw. der Finanzplatz im internationalen Wettbewerb nicht benachteiligt werden. Wichtige Einwände der betroffenen Finanzinstitute sollten in die Ausarbeitung der Schweizer Lösung einbezogen werden.

Da die Zürcher Kantonalbank die Stossrichtung der für die Finanzmarktstabilität wichtigen Regulierungsvorlage im Grundsatz mitträgt und konkrete Anliegen zur technischen Umsetzung vorschlägt, stützt sich die nachfolgende Stellungnahme auf die Beurteilung der Zürcher Kantonalbank.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Mit Schreiben vom 30. September 2021 haben Sie uns eingeladen, zur Änderung der Liquiditätsverordnung (Besondere Bestimmungen für systemrelevante Banken – «Too-big-to-fail») Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Der Kanton Zürich ist Standort von drei systemrelevanten Finanzinstituten und Eigentümer der Zürcher Kantonalbank (ZKB) und damit in besonderem Masse von der Vorlage betroffen. Aus unserer Sicht muss die Liquiditätsregulierung für systemrelevante Banken die Finanzmarktstabilität stärken und die internationalen Standards unter dem Gebot der Verhältnismässigkeit umsetzen. Dabei ist die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Institute im Vergleich zu Instituten, die anderen Rechtsordnungen unterstehen, zu erhalten. Zudem legt der Kanton Zürich besonderen Wert darauf, dass alle Finanzinstitute gleich lange Spiesse haben. Unter Beachtung dieser Grundsätze schliessen wir uns der nachfolgenden Stellungnahme der ZKB an.

Stellungnahme der Zürcher Kantonalbank

Die ZKB beurteilt im Schreiben vom 8. November 2021 und Ergänzungen vom 11. November 2021 an die Finanzdirektion des Kantons Zürich die Revision der LiqV wie folgt:

«Die Zürcher Kantonalbank unterstützt die Stossrichtung des Regulierungsprojekts, wonach systemrelevante Banken über eine hinreichende Liquiditätsausstattung verfügen sollen, um auch das Szenario einer Abwicklung (Sanierung oder Liquidation) möglichst aus eigener Kraft bewältigen zu können. Dieses Vorhaben fügt sich konzeptionell in die Notfallplanung der systemrelevanten Banken ein und entspricht auch einem internationalen Konsens zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit solcher Institute. Auch unterstützen wir die Konzeption der neuen Regelung, mit Grundanforderungen für alle systemrelevanten Banken und institutsspezifischen Zusatzanforderungen.

Bezüglich Umfang der quantitativen Liquiditätsanforderungen schiessen die vorgesehenen Änderungen aber über das Ziel hinaus und laufen Gefahr, die angestrebte Verbesserung der Systemstabilität wie auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der systemrelevanten Schweizer Banken zu unterwandern. Zudem setzt die Vorlage bei der Umsetzung einen weder durch internationale Verpflichtungen noch durch die Risikosituation der betroffenen Institute zu rechtfertigenden zeitlichen Druck auf.

Als direkt betroffenes Institut fordern wir deshalb substantielle Anpassungen an der Vorlage, insbesondere

- eine Rekalibrierung der Stressparameter des 90-tägigen Stresshorizonts und der Innertages-Liquiditätsrisiken,
- eine höhere Anrechenbarkeit der liquiditätsgenerierenden Massnahmen (Management Actions),
- die Berücksichtigung der operativen Komplexität bei den Umsetzungsfristen,
- eine Präzisierung der Erläuterungen bezüglich der relevanten Unterschiede im internationalen Rechtsvergleich und eine korrekte Einordnung der Auswirkungen in der Regulationsfolgenabschätzung.

Vorgeschichte und Vorgehen der Finanzmarktbehörden

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

Während wir es begrüessen, dass diese «alternative Konzeptoption» insbesondere aus Komplexitätsgründen (Modellierung einer dynamischen Bilanz) verworfen worden ist, halten wir das im Anschluss gewählte Vorgehen für unbefriedigend. Im Rahmen der Konkretisierung der nun vorliegenden Revisionsvorlage wurden den betroffenen Finanzinstituten – entgegen den üblichen Gepflogenheiten – keine Mitgestaltungsmöglichkeiten zugestanden. Stattdessen fand die Ausgestaltung des konkreten Vorschlags durch die Finanzmarktbehörden unter Ausschluss der Expertinnen und Experten der Branche statt.

Im Resultat müssen wir feststellen, dass die Vorlage in Bezug auf die quantitativen Vorgaben deutlich über das Ziel hinausschiesst. Zudem wird für die Umsetzung ein objektiv nicht nachvollziehbarer zeitlicher Druck ausgeübt. Mit einem vertieften Dialog hätten die betroffenen Institute ihre Überlegungen, gerade auch zum Implementierungsaufwand und Zeitbedarf, besser einbringen können.

Internationaler Rechtsvergleich

Auf internationaler Ebene besteht in Bezug auf die quantitativen Liquiditätsanforderungen für den Abwicklungsfall weder ein gemeinsamer Standard noch eine einheitliche Praxis. 2016 publizierte das Financial Stability Board (FSB) Leitprinzipien zum Liquiditätsbedarf von international tätigen systemrelevanten Banken in der Abwicklungsphase. Diesen Prinzipien folgend, hat sich in den letzten Jahren die Erweiterung

des Zeithorizonts für den Liquiditätsstress als gemeinsamer internationaler Nenner etabliert, um die von der Liquidity Coverage Ratio (LCR) nicht erfassten Risiken abzudecken. Gemäss Erläuterndem Bericht ist 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.

Diese Feststellung ist nicht bestritten, könnte aber zum irreführenden Schluss verleiten, dass die vorgeschlagene Schweizer Regulierung damit auch materiell mit den Vorgaben in anderen Jurisdiktionen vergleichbar ist. Dies ist nicht der Fall. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass in UK und der EU der Fokus auf den Modellfähigkeiten der Banken zur Schätzung des Liquiditätsbedarfs für den Abwicklungsfall liegt und nicht darauf, einen solchen zusätzlichen Liquiditätspuffer ex ante aufzubauen. Für den Fall, dass der Bedarf in einer Abwicklung die vorhandene Liquidität der Banken übersteigt, stehen in UK und der EU sogenannte «Public Backstops» für die Liquiditätshilfe in der Krise zur Verfügung, worauf auch im Erläuternden Bericht hingewiesen wird.

Schweizer Banken hingegen müssen die gesamten Risiken einer Abwicklungsphase nicht nur kalkulieren, sondern mittels vorgehaltener Liquidität jederzeit über mindestens 90 Tage auch abdecken können. Liquiditätsgenerierende Massnahmen – ein Eckpfeiler der Notfallplanung der systemrelevanten Banken – dürfen dabei aufgrund von nicht nachvollziehbar konservativen Annahmen nur in einem geringen Umfang berücksichtigt werden. Unverständlich ist ebenfalls, dass die ausserordentliche Liquiditätshilfe gegen Sicherheiten der SNB¹ – ebenfalls eine Form von Public Backstop – nicht an diese kalkulatorischen Liquiditätsbedürfnisse im Krisenfall angerechnet werden kann.

Konkrete Auswirkungen auf die Zürcher Kantonbank

Nur schon die *Grundanforderungen* der geplanten Liquiditätsvorgaben (Art. 21 ff. E-LiqV) führen dazu, dass die Zürcher Kantonbank im Schnitt einen zusätzlichen Liquiditätspuffer von rund 14–16 Mrd. Franken vorhalten müsste, verglichen mit den Bestimmungen, welche für nicht-systemrelevante Banken gelten. Für die *institutsspezifischen Zusatzan-*

¹ Das Bundesgesetz über die Schweizerische Nationalbank (NBG) überträgt der SNB in Art. 5 Abs. 2 Bst. e die Aufgabe, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann die SNB gestützt auf Art. 9 Abs. 1 Bst. e NBG auch als Kreditgeber in letzter Instanz (Lender of Last Resort) auftreten. So kann die SNB im Rahmen einer ausserordentlichen Liquiditätshilfe gemäss Abschnitt 6 der Richtlinien der Schweizerischen Nationalbank über das geldpolitische Instrumentarium inländischen Banken Liquidität gegen Sicherheiten zur Verfügung stellen.

forderungen (Art. 25a E-LiqV) rechnen wir auf Basis der Erfahrungswerte im Rahmen unserer Notfallplanung mit weiteren 3–4 Mrd. Franken.² Insgesamt müssten wir damit auf unserer Bilanz jederzeit eine Liquiditätsreserve im Umfang von deutlich über 50 Mrd. Franken für einen allfälligen Krisenfall horten. Dies entspricht rund 27% unserer Bilanzsumme. Übersetzt in die LCR-Welt entsprechen diese neuen Anforderungen einer Quote von knapp 160%, also 60% mehr als eine nichtsystemrelevante, aber ansonsten vergleichbare Bank. Diese zusätzliche Liquiditätshaltung verursacht jährlich wiederkehrende Mehrkosten von 30–40 Mio. Franken verglichen mit den Anforderungen für nichtsystemrelevante Banken. Dies entspricht ca. 5% eines durchschnittlichen jährlichen Reingewinns unseres Instituts.

Die Festlegung der oben für unser Institut mit 3–4 Mrd. Franken geschätzten institutsspezifischen Zusatzanforderungen liegt im alleinigen Ermessen der FINMA. Gemäss Erläuterndem Bericht gehen die Behörden zwar davon aus, dass diese Zusatzanforderungen insbesondere für die beiden Grossbanken von Relevanz sein werden. Gemäss Anforderungskatalog des LiqV-Entwurfs rechnen wir aber damit, dass diese auch für die drei inlandorientierten systemrelevanten Banken zu materiellen Zusatzanforderungen führen werden. So müssen die Banken beispielsweise dafür sorgen, dass sie auch nach dem 90-tägigen Stresshorizont nicht unter einen Mindeststand an Liquidität fallen. Oder bezüglich Fremdwährungsrisiken müssen die Banken davon ausgehen, dass die relevanten Märkte nicht optimal funktionieren und dadurch Fremdwährungen nicht im vollen Umfang fungibel sind. Letzteres sind systemische Risiken, deren Bewältigung in den Aufgabenbereich der Zentralbanken fällt. Diese Verantwortung kann die Nationalbank nicht auf die Geschäftsbanken abschieben.

Regulationsfolgeabschätzung

Gemäss Regulierungsfolgeabschätzung gehen die Behörden aufgrund der aktuell bestehenden hohen Liquiditätspolster der betroffenen Banken davon aus, dass die neuen Anforderungen *«die Liquidität insgesamt weder massgeblich erhöhen noch reduzieren»*. Der Erläuternde Bericht spricht deshalb von *«geringen Auswirkungen dieser Regulierungsvorlage»*. Leider haben es die Autoren des Erläuternden Berichts gänzlich verpasst, diese Aussagen in den richtigen Kontext zu stellen. So liegen die Liquiditätsreserven unserer Bank aktuell auf einem vorher nie erreichten Niveau, insbesondere weil die FINMA in Absprache mit der SNB im Jahr 2020

² Unter Berücksichtigung eines Abschlags von 1 Mrd. Franken für die kantonale Staatsgarantie. Der Betrag entspricht dem Umfang des nicht gezogenen Dotationskapitalrahmens.

die Anforderungen an die Liquidität im Rahmen der Notfallplanung individuell bereits massiv erhöht hatte. Mit derselben Logik liesse sich auch behaupten, es hätte nur ein bisschen geschneit, wenn eine Strasse nach starkem Schneefall dank der vorgängigen Räumung durch den Schneeflug weitgehend vom Neuschnee befreit ist.

Umsetzungsfristen

Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht verursachen auch die jetzt vorgeschlagenen Massnahmen umfangreiche Anpassungen in der Liquiditätsrisikomessung und -bewirtschaftung sowie in der Offenlegung, insbesondere im Bereich der sich neu im Fokus befindenden Inntages-Liquiditätsrisiken. Diese Anpassungen sind keinesfalls geringfügiger Natur, wie im Erläuternden Bericht behauptet, und erfordern Änderungen an der IT-Infrastruktur.

Der Komplexität der neuen Liquiditätsvorgaben wird mit der beabsichtigten Inkraftsetzung auf 1. Juli 2022 mit sechsmonatiger Übergangsfrist für die Grundanforderungen nicht Rechnung getragen. Aktuell sehen wir uns nicht in der Lage, die neuen Anforderungen innerhalb des beabsichtigten Zeitraums stabil und revisionsgerecht umzusetzen und sehen mangels diesbezüglicher internationaler Verpflichtungen und angesichts der hohen finanziellen Stabilität der Schweizer Banken auch keinerlei Notwendigkeit für diesen zeitlichen Druck.

Systemstabilität und Wettbewerbsfähigkeit

Erklärtes Ziel der neuen Liquiditätsregulierung für systemrelevante Banken ist die Erhöhung der Stabilität des Schweizer Finanzsektors. Wir unterstützen diese Zielsetzung wie auch die Eigenverantwortung der betroffenen Institute bei Krisenprävention und -vorbereitung. In der vorliegenden Revisionsvorlage der Finanzmarktbehörden und der Nationalbank vermögen wir den vom Gesetzgeber aufgestellten Grundsatz der Verhältnismässigkeit aber nicht zu erkennen.

Wie oben am Beispiel unseres Instituts exemplarisch dargestellt, führt die Vorlage aufgrund der hohen Vorratshaltung an Liquidität zu einer Erosion der Ertragskraft der fünf grössten Schweizer Banken und damit einer Beschränkung ihrer Kapitalbildungsmöglichkeiten. Hohe Kapitalpolster sind aber unverändert die beste Form der Krisenprävention. Die im Verhältnis zu anderen Jurisdiktionen rigiden Vorgaben zur jederzeit vorzuhaltenden Stressliquidität werden damit zwangsläufig auch zu einer Reduktion der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Institute führen.

Weiter möchten wir auf einen zusätzlichen, aus unserer Sicht hochrelevanten Punkt hinweisen: Aufgrund der neuen Vorgaben zur Unterlegung von Innertages-Liquiditätsrisiken muss davon ausgegangen werden, dass sich die Abwicklung von Fremdwährungs- und Wertschriften-transaktionen auf nichtsystemrelevante Banken oder ausländische Institute verlagern wird. Dies schafft neue Risiken, da diese Institute u. U. nicht denselben Vorbereitungsgrad im Hinblick auf eine existenzbedrohende Krise aufweisen wie die systemrelevanten Schweizer Banken. Diese zeigen in ihren Notfallplanungen minutiös auf, wie sie den Betrieb der systemrelevanten Funktionen und kritischen Operationen für den Realsektor im Rahmen einer drohenden Insolvenz sicherstellen.

Die neuen Vorgaben können sich in einer bankspezifischen oder systemischen Krise schnell als Bumerang erweisen. Wir verweisen hier beispielhaft auf die Erfahrungen im Rahmen des Covid-Lockdowns im Frühjahr 2020, als die systemrelevanten Schweizer Banken aus dem einzigen Grund der jederzeitigen Erfüllung der regulatorischen Stress-Liquiditätsvorgaben deutlich erhöhte Preise für liquiditätsgenerierende Geschäfte am internationalen Geldmarkt bezahlen mussten. Dies führte selbst bei unserem, von den Rating-Agenturen mit Höchstnoten bewerteten Institut zu besorgten Rückfragen von institutionellen Investoren. Ungeachtet der besonderen Umstände hielt die Finanzmarktaufsicht aber unbeirrt an den quantitativen Stress-Liquiditätsvorgaben fest. Und auch in zukünftigen Krisen ist von der FINMA keine Flexibilität in diesem Punkt zu erwarten.

Anstelle der angestrebten Erhöhung der Finanzmarktstabilität droht aufgrund der rigiden neuen Vorgaben somit effektiv das Gegenteil. Die Folge ist nicht eine Stärkung, sondern eine Schwächung der Stabilität und ein Terrainverlust des Schweizer Finanzplatzes zugunsten anderer Jurisdiktionen.

Zusammenfassend halten wir folgende konkrete Forderungen für die Umsetzung der besonderen Bestimmungen für systemrelevante Banken in der LiqV fest:

- **Konsolidierungskreis:** Zwecks Reduktion der Komplexität muss vermieden werden, dass nicht materielle Einheiten eines Konzerns in die Berechnungen miteinbezogen werden müssen.
- **Innertagesrisiken:** Die Berichterstattung zu Innertagesrisiken hat sich auf wesentliche Währungen zu beschränken. Für die Bestimmung des Innertages-Liquiditätsbedarfs soll analog den Vorgaben der Englischen PRA auf den Durchschnittswert der maximalen negativen Salden beispielsweise über einen Monat abgestellt werden und nicht auf das Monatsmaximum. Ausserdem ist klarzustellen, dass bei der Aggregation der Zahlungen für die Berechnung des Zahlungsverlaufs nicht ausschliesslich auf den Ausführungszeitpunkt im währungsspezifischen Clearingsystem abzustellen ist, sondern dass auch andere geschäftlich definierte Zeitstempel verwendet werden können.

- **Stressszenario mit einem 90-Tage-Horizont:** Die Kalibrierung der zusätzlichen Abflüsse für den Zeitraum von 31 bis 90 Tagen auf Einlagen, welche in den ersten 30 Kalendertagen nicht abgezogen werden, ist ökonomisch nicht nachvollziehbar und fällt auch im Verhältnis zu den Abflüssen aus den eigentlichen Klippenrisiken deutlich zu restriktiv aus. Wir fordern, dass die Abflussparameter gemäss Art. 24 Abs. 3 E-LiqV materiell neu und substanziell tiefer kalibriert werden.
- **Liquiditätsgenerierende Massnahmen:** Die Obergrenze von 20% zur Anrechnung qualifizierender Wertpapiere ist in Kombination mit den anzuwendenden Wertabschlägen zu restriktiv und auch in einer Krise realitätsfern. Wir fordern, dass diese Obergrenze deutlich angehoben wird und zusätzlich auch frei verfügbares physisches Edelmetall anrechenbar ist. Zudem soll die ausserordentliche Liquiditätshilfe der SNB gegen Sicherheiten zumindest teilweise als liquiditätsgenerierende Massnahme berücksichtigt werden können.
- **Institutsspezifische Zusatzanforderungen:** Erfahrungen im Rahmen der Notfallplanung legen die begründete Vermutung nahe, dass die FINMA auch für die inlandorientierten Banken erhebliche Zusatzanforderungen formulieren wird. Wir erwarten, dass dem Ermessensspielraum der FINMA bei der Festlegung von institutsspezifischen Zusatzanforderungen durch Vorgaben des Bundesrates Grenzen gesetzt werden.
- **Währungsspezifische Anforderungen:** Es ist zu präzisieren, dass analog zum gegenwärtig geltenden Übergangsregime im Rahmen der Notfallplanung die Grundanforderungen und die institutsspezifischen Zusatzanforderungen nur im Total über alle Währungen und nicht separat für einzelne Währungen zu erfüllen sind.
- **Inkrafttreten:** Die Frist für die Inkraftsetzung muss der Komplexität der Vorlage Rechnung tragen. Hierfür ist zwingend eine längere Umsetzungsfrist vorzusehen.»

II. Mitteilung an die Zürcher Kantonalbank, Generaldirektion, Bahnhofstrasse 9, Postfach, 8010 Zürich, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli