



Finanzdirektion, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)
Bundesgasse 3
3003 Bern

heinz.taennler@zg.ch
Zug, 4. Oktober 2022
FD FDS 6 / 252 / 130549

**Betreff Änderung der Eigenmittelverordnung (Basel III final)
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Mit Schreiben vom 4. Juli 2022 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Vernehmlassungsverfahren eröffnet und die Kantonsregierungen zur Einreichung einer Stellungnahme bis am 25. Oktober 2022 eingeladen.

Wir nehmen zu einzelnen Punkten wie folgt Stellung:

1. Rahmenbedingungen

1.1. 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. Zudem geht die EU weniger weit in ihrer Umsetzung der Basler Vorgaben und sieht eine spätere Einführung vor. Dementsprechend unterstützen wir die Haltung der Kantonalbanken, wonach der Einführungszeitpunkt des neuen Regulativs zumindest mit der EU zu harmonisieren und auf den 1. Januar 2025 zu verschieben ist.

1.2. Nationaler Handlungsspielraum

Die vom Basler Ausschuss definierten Vorgaben für die Anpassungen der Eigenmittelunterlegung im Rahmen von Basel III final, richten sich explizit an international tätige grosse Banken. Sie sind vor dem Hintergrund der Subprime-Krise in den USA entstanden und fokussieren in ihrer Ausgestaltung auf Institute mit entsprechender Ausrichtung ihrer Geschäftstätigkeit. Diese korreliert mit der Ausrichtung primär national tätiger Institute in der Schweiz, wie dies bei den meisten Kantonalbanken der Fall ist, nur sehr schwach bis gar nicht. Demzufolge ist der nationale Handlungsspielraum maximal zu nutzen, um die Einführung kontraindizierter Massnahmen zu vermeiden. Konkret betrifft dies die weiter unten angesprochenen offenen Punkte im Kreditgeschäft, speziell bei den Hypothekarfinanzierungen.

1.3. Internationale Vergleichbarkeit

Bezüglich der internationalen Vergleichbarkeit der neuen Regulierung und den damit verbundenen Wettbewerbswirkungen sei ein wichtiger Vorbehalt angebracht: Die behördliche Einschätzung, dass die Auswirkungen auf die Zukunftsfähigkeit und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes «soweit einschlägig» beziehungsweise dass die Umsetzung der Basler Standards in anderen wichtigen Finanzstandorten «soweit möglich und relevant» berücksichtigt worden seien (Erläuterungsbericht FINMA, Seite 85), halten wir für unzutreffend. Bekanntlich liegen für die USA und für das Vereinigte Königreich (UK), welche neben der EU explizit als relevante Vergleichs-Jurisdiktionen identifiziert wurden, noch keine verbindlichen Umsetzungsentwürfe vor. Im Zusammenhang mit dem Primat der materiellen und zeitlichen Koordination mit relevanten Vergleichsfinanzplätzen («Geleitzugverfahren») führt diese Ausgangslage dazu, dass der bisher vorliegende internationale Rechtsvergleich unvollständig ist, sodass auf entsprechende Aspekte zu einem späteren Zeitpunkt, nötigenfalls auch nach Ablauf der Vernehmlassungs- beziehungsweise Anhörungsfrist, zurückgekommen werden muss. Hierzu ist unsere Erwartung, dass der Bankensektor in einem transparenten Prozess in die entsprechenden Arbeiten miteinbezogen wird. Dem Hinweis im Erläuterungsbericht der FINMA, wonach die Ergebnisse der Anhörung «bei Bedarf in der zuständigen nationalen Arbeitsgruppe diskutiert» werden sollen, ist zwingend nachzukommen. Zudem wird – verglichen mit anderen, als Referenz weniger relevanten Jurisdiktionen – die Umsetzung in der EU im Rechtsvergleich der Behörden nach unserem Empfinden zu wenig gewichtet.

1.4. Kapitalanforderungen (Kapitalneutralität)

In ihrer Einschätzung der zu erwartenden quantitativen Effekte des Reformpakets kommen die Behörden, gestützt auf zwei «Quantitative Impact Studies» (QIS), zum Schluss, dass die Zielsetzung bzw. der Eckwert der «Kapitalneutralität» (ohne Grossbanken) im Aggregat erreicht werde und deshalb auf einen separaten Zu- bzw. Abschlagsmechanismus verzichtet werden könne. Wir teilen diese Auffassung. Hingegen wird das Konzept der «Kapitalneutralität» mit der behördlichen Auslegung unseres Erachtens strapaziert. Deshalb ist der von Basel beziehungsweise von der Zielsetzung einer insgesamt «largely compliant»-Umsetzung gegebene Spielraum konsequent zu nutzen. Zusätzlich weisen wir darauf hin, dass im Fall der Feststellung markanter (unerwarteter) Zunahmen der Eigenkapital-Anforderungen auf die Kalibrierung zurückzukommen sein wird.

2. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Bestandteil des Vernehmlassungspakets bildet auch die «Regulierungsfolgenabschätzung zur Umsetzung von Basel III final» (RFA). Die Analyse kommt zum Schluss, dass die vorgeschlagene nationale Umsetzung von Basel III final gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist und begründet dies mit einem positiven Regulierungsnutzen, welcher die mit der Implementierung verbundenen Kosten übersteigt. Die Studie versucht sich dann auch in der Quantifizierung der relevanten Grössen, was in der Feststellung resultiert, dass die Umsetzung von «Basel III Final» in der Schweiz in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung mit einmaligen Nettokosten von knapp 900 Millionen Franken sowie mit einem wiederkehrenden jährlichen (volkswirtschaftlichen) Nettonutzen

von 60 Millionen Franken verbunden sei, was zu einer Amortisationsdauer der «volkswirtschaftlichen Investition» innert fünfzehn Jahren führe. Bei näherer Betrachtung erweisen sich sowohl die finale Aussage eines positiven Regulierungsnutzens, als auch die quantitative Bemessung dieses Nutzens, als wenig belastbar.

So qualifiziert einerseits die zur Verfügung stehende beziehungsweise verwendete Datenbasis aufgrund begrenzten Umfangs und mangelnder Robustheit nicht für eine verlässliche Auswertung und andererseits weisen die gewählten Analyseverfahren methodische Mängel bzw. Ungenauigkeiten auf. Hinweise auf diese Mängel und die damit verbundenen Einschränkungen in der Interpretation der Resultate, finden sich denn auch an verschiedenen Stellen im Bericht selbst sowie im entsprechenden Gutachten von Oliver Wyman.

Die RFA definiert den primären Nutzen, welchen die vorgeschlagenen Regeln generieren, als Reduktion von Wahrscheinlichkeit und Ausmass von künftigen Bankenrisiken. 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 Bankenrisiken als gegeben angenommen werden kann, wird in der RFA damit begründet, dass die Regulierung die Risikosensitivität verbessert und die Resilienz der Banken erhöht. Dass diese Annahmen einer verbesserten Risikosensitivität und einer erhöhten Resilienz tatsächlich berechtigt sind, wird weder qualitativ noch quantitativ erhärtet. Während der Nachweis der verbesserten Risikosensitivität quantitativ etwas komplexere Analysen bedingen würde, kann zumindest anhand von konkreten Beispielen festgemacht werden, dass einige Massnahmen in erster Linie die Risikoaversion erhöhen. Eine erhöhte Risikoaversion ist jedoch nicht gleichbedeutend mit erhöhter Risikosensitivität. 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 erfahren die erforderlichen Eigenmittel keine relevante Erhöhung. 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.

Die RFA steigt somit in ihrer Analyse des Regulierungsnutzens direkt mit der Quantifizierung eines hypothetischen Nutzens ein. Dies führt in der Konsequenz zwangsläufig dazu, dass die Operationalisierung des Nutzens aus der Implementierung von «Basel III final» relativ zum status quo nur oberflächlich beziehungsweise mit groben Schätzungen begründet werden kann. Insbesondere bleibt unklar, mit welchen Wirkungsmechanismen die angestrebte Erhöhung der Risikosensitivität und Resilienz beziehungsweise allfällige Anpassungen der Bilanzstruktur («Rebalancing») tatsächlich realisiert werden und zu einem (volkswirtschaftlichen) Nutzen

führen sollen. Auch das Gutachten von Oliver Wyman weist zu Recht auf entsprechende methodische Schwachstellen hin.

Insgesamt ist die Robustheit der Aussagen zum behaupteten Netto-Nutzen aus «Basel III final» damit sehr beschränkt. Der Bericht selbst anerkennt, dass bereits eine Überschätzung des wiederkehrenden Nutzens «um mindestens einen Fünftel» beziehungsweise eine Unterschätzung der berücksichtigten wiederkehrenden Kosten um «mindestens einen Viertel» genügen würden, um den Netto-Nutzen negativ werden zu lassen. Im Lichte der geringen Belastbarkeit des zugrundeliegenden Datensatzes sowie der fragwürdigen Konzepte zur Operationalisierung von Nutzen und Kosten muss die Aussagekraft der Schlussfolgerungen zur gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit von «Basel III final» deshalb als sehr limitiert bezeichnet werden. Ein eindeutiger Nachweis der erhofften beziehungsweise behaupteten Reduktion von Wahrscheinlichkeit und/oder Ausmass von Banken Krisen fehlt.

3. Eigenmittelverordnung (ERV): Hypothekengeschäft

3.1. Niederstwertprinzip und ursprünglicher Belehnungswert

Das Niederstwertprinzip bedeutet, dass Banken nur auf Basis des tieferen Werts von Kaufpreis oder Marktwert finanzieren dürfen. Damit müssen Kundinnen und Kunden die allfällige Differenz zwischen Kaufpreis und Marktwert – zusätzlich zum Mindestanteil an einzubringenden Eigenmitteln – selbst begleichen. Heute gilt das Niederstwertprinzip für zwei Jahre ab Handänderung. Mit der Umsetzung von Basel III final wollen Bundesrat und FINMA das Niederstwertprinzip auf sieben Jahre verlängern, was weit über die durchschnittliche Laufzeit einer Hypothek in der Schweiz hinausgeht. Das ist umso stossender, als «Basel III final» keine konkreten quantitativen Vorgaben macht. Zusätzlich soll dieses Prinzip inskünftig nicht nur bei Handänderungen zur Anwendung kommen, sondern grundsätzlich bei jeder Kreditsprechung. Mit diesem neuen Konzept des «ursprünglichen Belehnungswerts» werden die Eigenmittelanforderungen an die Banken restriktiver, da Bewertungsgewinne – auch nach Ablauf des Niederstwertprinzips – wiederkehrend während jeweils sieben Jahren nicht berücksichtigt werden dürfen.

Ganz abgesehen davon, dass dieses Umsetzungselement von Basel III final eine sehr eigenwillige Auslegung des Basler Texts wiedergibt, sind damit strukturelle Eingriffe verbunden, deren Konformität mit den Regulierungszielen nur schwerlich darzustellen ist.

Einerseits würde es mit der vorgeschlagenen Regelung Kundinnen und Kunden erheblich erschwert, von gestiegenen Immobilienpreisen zu profitieren. Während jeweils sieben Jahren könnte der Kreditbetrag nur aufgestockt werden, wenn wertvermehrnde Änderungen an der Liegenschaft vorgenommen würden. Dies ist ein unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsrechte.

Andererseits können Kundinnen und Kunden während der sieben Jahre anfallende Bewertungsgewinne nicht mehr mittels Anpassung ihrer Darlehen für werterhaltende Arbeiten am Gebäude verwenden oder in ihre Firma investieren. Gerade für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) stellt dies eine relevante Finanzierungsquelle dar.

Mit dem Vorschlag von Bundesrat und FINMA würde diese Quelle weitgehend versiegen. Das Baugewerbe wäre dabei doppelt bestraft, da während sieben Jahren werterhaltende Renovationen einer Liegenschaft nicht mit einer Erhöhung der Hypothek finanziert werden könnten.

Diese restriktive Regelung würde betroffene Kundinnen und Kunden der Banken zweifellos dazu anhalten, alternative Finanzierungsquellen zu berücksichtigen. Der schweizerische Regulierungsrahmen bietet ihnen – zulasten der Banken – einen Ausweg: Nicht-FINMA-regulierte Hypothekaranbietende wären auch inskünftig nicht dem Niederstwertprinzip unterstellt. Solche Akteurinnen und Akteure würden damit den Kundinnen und Kunden jederzeit auf Basis des aktuellen Marktwerts ein neues Angebot unterbreiten können, was Banken einem beträchtlichen Ablösungsrisiko aussetzt. Nach Ablauf des Niederstwertprinzips würden zudem Ablösungen zwischen den Banken angeheizt, da der «ursprüngliche Belehnungswert», der wiederkehrend für jeweils sieben Jahre gilt, nur die gerade finanzierende Bank bindet.

Mit der Ausdehnung des Niederstwertprinzips greift der Regulator somit in einer Art und Weise direkt in die Eigentumsrechte und die Marktstrukturen ein, welche die Wettbewerbssituation der Banken zugunsten des nicht-regulierten Sektors verschlechtert, ohne dass ersichtlich wäre, wie diese Massnahme den Finanzplatz im Sinne der Regulierungsziele stabiler machen soll. Wir unterstützen daher den Antrag der Banken, wonach die Gültigkeitsfrist des Niederstwertprinzips bei zwei Jahren belassen werden soll.

3.2. Risikogewichte

Um allfällige Tragbarkeitsrisiken in ihrem Umsetzungspaket zu berücksichtigen, haben die Behörden Zuschläge auf die im Basler Papier definierten Risikogewichte vorgesehen. Für selbstgenutzte Wohnliegenschaften (jeweils 5 %) sowie für vermietete Gewerbeliegenschaften (5 % bis 10 %) erachten wir die gewählten Zuschläge als akzeptabel. Nicht nachvollziehen können wir jedoch die prohibitiv hohen Zuschläge für vermietete Wohnliegenschaften von bis zu 15 %. Damit drohen die Banken im Neugeschäft aus dem Markt gedrängt zu werden.

Die von den Behörden vorgeschlagene Kalibrierung ist völlig verzerrt und führt damit die von «Basel III final» beabsichtigte Risikosensitivität ad absurdum. Der 15 %-Zuschlag für Kredite mit einer gängigen Belehnung zwischen 60 % und 80 % entspricht einer Erhöhung des Basler Risikogewichts um ein Drittel. Dies würde dazu führen, dass ein notabene unbesicherter Blankokredit an ein KMU (75 %, mit Retail- Rabatt) mit einem vielfach höheren Risiko – relativ betrachtet – nur 25 % mehr kostet als eine besicherte Hypothek auf einer vermieteten Wohnliegenschaft (60 %). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Risikogewichtszuschläge in den nächsthöheren Belehnungsbändern jeweils abnehmen (nominal und relativ). Auch dies steht im Widerspruch zum Grundsatz der Risikosensitivität.

Die Höhe der Risikogewichtszuschläge sollte den Anteil regulatorisch nicht-tragbarer Kredite (gemessen am Gesamtbestand) abbilden. Dieser wird im Erläuterungsbericht mit 15 % (über alle Liegenschaftstypen hinweg) ausgewiesen. Aufgrund der uns bekannten Faktenlage erachten wir die 15% nicht-tragbarer Kredite schlicht als falsch. Entgegen der gängigen Bankenpraxis haben die Behörden die Tragbarkeit auf Einzelobjekt- und nicht auf Portfoliostufe

gerechnet. Damit wurden Mietzinsüberschüsse aus anderen Liegenschaften ausser Acht gelassen. Ebenfalls wurde der Anteil nichttragbarer Kredite im Wesentlichen nur mit Daten zum Neugeschäft ermittelt. Eine solche Betrachtung negiert den Gesamtbestand und die Tatsache, dass Kundinnen und Kunden fortlaufend Amortisationen leisten, womit sich Tragbarkeitsrisiken über die Zeit laufend verkleinern.

Somit erachten wir die Risikogewichtszuschläge für Renditewohnliegenschaften als strukturell inkonsistent und nicht repräsentativ für die effektiven Volumenanteile mit regulatorischen Tragbarkeitsrisiken. Wir unterstützen die Bankenforderung, wonach die Zuschläge für vermietete Wohnliegenschaften auf ein risikogerechtes Niveau zu senken sind. Insbesondere für Belehnungen zwischen 60 % und 80 % soll der Risikogewichtszuschlag 5 % anstatt 15 % betragen.

3.3. Anrechenbarkeit von Sicherheiten

«Basel III final» schränkt das Spektrum anrechenbarer Sicherheiten gegenüber dem status quo ein. Davon betroffen sind unter anderem verpfändete Vorsorgevermögen, welche im Hypothekengeschäft der Schweizer Banken eine bedeutende Rolle einnehmen. Gemäss dem ERV-Entwurf werden insbesondere Vorsorgeguthaben bei bankfremden Stiftungen und Lebensversicherungs- und Lebensversicherungsversicherungen nicht mehr anrechenbar sein.

Grundsätzlich stellen die genannten verpfändeten Vorsorgevermögen werthaltige und etablierte Instrumente dar, was auch die nach wie vor zulässige Anrechnung derselben an die durch die Kreditnehmenden im Rahmen einer Hypothekarfinanzierung einzubringenden Mindesteigenmittel bestätigt.

Die Nicht-Berücksichtigung dieser Sicherheiten ist ein Beispiel dafür, dass der Basler Text sich an internationalen Gegebenheiten orientiert, welche etablierte und bestens funktionierende nationale Marktmechanismen und -strukturen nicht berücksichtigen. Dies führt im vorliegenden Fall zu kontra-intuitiven Massnahmen, welche den nationalen Gegebenheiten widersprechen und das Regulierungsziel einer verbesserten Risikosensitivität unterlaufen. Wir unterstützen daher den Antrag der Banken, wonach am bisherigen Spektrum der anrechenbaren Sicherheiten festzuhalten ist.

3.4. Klarstellung zu vorrangigen Forderungen

In Übereinstimmung mit den BCBS-Vorgaben muss bei nachrangigen Forderungen das jeweils anzuwendende Risikogewicht mit dem Faktor 1.25 multipliziert werden. Allerdings fehlt in der Vernehmlassungsvorlage eine eindeutige Definition der Begriffe «vor-» und «nachrangig». Klar ist, dass der Basler Standard den Multiplikator von 1.25 nur im Zusammenhang mit von Banken gehaltenen «junior» und «senior liens» verwendet. Nach unserem Verständnis sollen damit Bankfinanzierungen im zweiten Rang (hinter einer anderen Bank im ersten Rang) weniger «lukrativ» werden, was wir grundsätzlich nachvollziehen können. Aus unserer Auslegung folgt aber auch, dass allfällige gesetzliche Sicherungspfandrechte (zum Beispiel Baurechtszinspfandrecht und Bauhandwerkerpfandrecht), die gerade eben nicht auf eine Bank lauten, nicht als vorrangige Forderung im Sinne des Basler Standards qualifizieren, womit auch auf entsprechende Hypothekarkredite der «Nachrangigkeitsmultiplikator» keine Anwendung findet. Dies ist

entweder in der ERV oder im Erläuterungsbericht zur finalen ERV klar festzuhalten. Eine derartige Regelung ist auch unter Materialitätsgesichtspunkten angemessen, lauten doch gesetzliche Sicherungspfandrechte in der Regel auf wenige tausend Schweizerfranken. Es darf nicht sein, dass derartige Kleinstbeträge eine Bankfinanzierung RWA-mässig um den Faktor 1,25 verteuern.

Wir bitten die Behörden um Klarstellung, dass gesetzliche Sicherungspfandrechte keinen Vorrang im Sinne des Basler Texts begründen, womit bei entsprechenden Hypothekarkrediten auf die Anwendung des Multiplikators von 1,25 (auf das Risikogewicht) verzichtet werden kann.

4. Eigenmittelverordnung (ERV): Spezialfinanzierungen (Art. 70a und 70b)

Angesichts der besonderen Merkmale von Rohstoffhandelsgeschäften wie a) sehr kurze Laufzeiten von meist weniger als 30 Tagen, b) unbestätigte Kreditfazilitäten und c) durch physische Sicherheiten abgesicherte Transaktionen, wird die geforderte (stabile) Finanzierung (Required Stable Funding, RSF), die universell 50 % beträgt, als deutlich zu hoch angesehen. Die Finanzierungsquote entspricht in der Tat derjenigen, die für einen festen Liquiditätsvorschuss mit einer Laufzeit von sechs Monaten ohne zugehörige Sicherheiten gilt. Im Übrigen hat die Europäische Union bei der Umsetzung von Basel III eine Sonderbestimmung für Commodity-Trade-Finance-Geschäfte mit einer Laufzeit von weniger als sechs Monaten (d. h. die Mehrheit der Geschäfte) vorgesehen, die die Gewichtung und damit die Liquiditätsanforderungen für diese Geschäfte auf 10 % (statt 50 %) festlegt. Dies hat zur Folge, dass Schweizer Banken, die auf die Finanzierung von Rohstoffgeschäften spezialisiert sind, seit dem 1. Juli 2021 gegenüber europäischen Banken signifikant benachteiligt werden. Dies führt zu einer Verzerrung des Wettbewerbs und geht zu Lasten der Schweizer Banken, die bis dato Marktführer in diesem Bereich sind. Die Wettbewerbsverzerrung wurde durch den jüngsten Anstieg der Zinssätze noch bedeutsamer.

Der Bundesrat hat mehrmals bekräftigt, dass die Position der Schweiz im globalen Rohstoffhandel ihren Ursprung in den wirtschaftlich vorteilhaften Rahmenbedingungen hat. Um diesen Standortvorteil zu wahren und unter Berücksichtigung der sicheren und kurzfristigen Merkmale dieser Transaktionen unterstützen wir die Forderung der auf Finanzierung des Rohstoffhandels (CTF – Commodity Trade Finance) spezialisierten Schweizer Banken. Diese fordern den Bund auf, CTF-Transaktionen mit einer Laufzeit von weniger als sechs Monaten mit einer Finanzierungsquote von 10 % für die erforderliche stabile Finanzierung (RSF) zu belohnen (durch Schaffung einer neuen Unterkategorie 2.2 – Unbelastete Handelsfinanzierungsprodukte in der Bilanz mit einer Restlaufzeit von weniger als sechs Monaten in Anhang 5 [Art. 17m] Liquiditätsverordnung).

Seite 8/8

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Finanzdirektion

sign.

Heinz Tännler
Regierungsrat

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Finanzdepartement im Word- und PDF-Format (Basel3@sif.admin.ch)
- Zuger Kantonalbank, Bahnhofstrasse 1, 6301 Zug, Andreas Henseler, Leiter Recht und Compliance (andreas.henseler@zugerkb.ch)
- Martin Fasser, Chairman Zug Commodity Association (martin.fasser@zugcommodity.ch)
- Finanzdirektion (info.fd@zg.ch)
- Staatskanzlei zur Geschäftskontrolle (info.staatskanzle@zg.ch)