



Regulierungsfolgenabschätzung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (Nationale Umsetzung der abgeschlossenen Basel-III-Reformen)

Überarbeitete Fassung nach Vernehmlassung

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht fasst das Vorgehen und die Ergebnisse der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur nationalen Umsetzung von «Basel III final» zusammen. Der RFA-Bericht kommt zum Schluss, dass die nationale Umsetzung von Basel III final gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Die Durchführung einer RFA ist ein wesentlicher Bestandteil eines Regulierungsprojekts und sorgt für ein kosteneffizientes Resultat. Der Bericht beschreibt somit insbesondere auch die Massnahmen, die für das aktuelle Regulierungsprojekt einen positiven Regulierungsnutzen sicherstellen.

Der vorliegende RFA-Bericht behandelt gemäss Handbuch des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF folgende RFA-Prüfpunkte:

- Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- Handlungsoptionen und Zweckmässigkeit im Vollzug
- Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Notwendigkeit staatlichen Handelns

Der Bericht zeigt auf, dass eine Anpassung der Eigenmittelregulierung im Einklang mit dem globalen Standard für den Bankenstandort Schweiz vorteilhaft ist. Im Nachgang zur globalen Finanzkrise 2008–2009 wurden identifizierte Schwachstellen im internationalen Regulierungssystem bereits teilweise behoben. Basel III final vervollständigt letzte verbleibende, aber durchaus wichtige Themenbereiche des Reformpakets. Die Standardanpassungen im Bereich Marktrisiken adressieren Problembereiche, die während der globalen Finanzkrise auch Schweizer Banken betrafen. Die Standardanpassungen im Bereich Kreditrisiken erscheinen mit Blick auf die bestehenden Risiken am schweizerischen Immobilienmarkt ebenfalls zweckmässig. Zudem ist für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als kleine Volkswirtschaft mit einem international ausgerichteten Bankensektor eine standardkonforme Bankenregulierung wichtig.

Handlungsoptionen und Zweckmässigkeit im Vollzug

Die Grundzüge der nationalen Umsetzung wurden von den Behörden vorgängig in Zusammenarbeit mit der Bankenbranche mittels Eckwerten festgelegt. Diese Eckwerte geben unter anderem das Ziel einer mit dem internationalen Standard konformen Umsetzung vor. Zudem besagen sie, dass die nationale Umsetzung über alle Nicht-Grossbanken aggregiert keine wesentliche Veränderung der Kapitalanforderungen bewirken soll.

Zur Gewährleistung eines zweckmässigen Vollzugs geben die Eckwerte vor, dass verbleibende Handlungsoptionen für eine proportionale und kosteneffiziente Umsetzung genutzt werden. In diesem Sinne, und um den Vollzug zweckmässig zu gestalten, wurden zahlreiche Handlungsoptionen geprüft und diverse Vereinfachungen umgesetzt.

Neue und bestehende Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen bewirken, dass die Regulierungskosten der Standardumsetzung soweit als möglich proportional zur Bedeutung und zu den Risiken der Banken anfallen. Diese Massnahmen entlasten insbesondere kleinere Banken. Systemrelevante Banken erwarten im Verhältnis zum Geschäftsaufwand rund dreimal höhere Initialkosten als mittelgrosse und kleine Banken. Tendenziell international orientierte Banken erwarten rund doppelt so hohe Initialkosten wie inlandorientierte Banken.

Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Die Auswirkungen von Basel III final treffen in erster Linie die Bankenbranche. Durchgeführte Kosten- und Nutzen-Schätzungen stützen sich entsprechend weitgehend auf Umfrageantworten von Banken. Möglicherweise hat dabei eine gewisse Unsicherheit zur Umsetzung der Regulierung zu tendenziell

defensiven (überhöhten) Kostenschätzungen der Banken geführt. Als grobe Grössenangabe für die zu erwartenden Kosten sind die Umfrageresultate jedoch glaubwürdig.

Die Banken erwarten aufgrund der Vorlage gesamthafte Netto-Initialkosten (inkl. Steuereffekt) von rund 720 Mio. CHF. Zudem erwarten sie eine Zunahme der jährlich wiederkehrenden Kosten im Umfang von 80–90 Mio. CHF. Die meisten Banken betrachten die Anpassungen im Bereich der Markt- und Kreditrisiken als die wesentlichsten Treiber von Implementierungs- und Betriebskosten.

Auf der Nutzenseite profitieren Banken bei ihren internationalen Geschäften, insbesondere bei der Vermögensverwaltung sowie am Kapitalmarkt davon, an einem standardkonformen Finanzstandort angesiedelt zu sein. Dieser direkte Nutzen der Banken wird auf jährlich über 100 Mio. CHF geschätzt. Damit übersteigt für die Bankenbranche insgesamt der jährliche Nutzen der Vorlage die jährlichen Kosten.

Die Grossbanken erwarten aufgrund der Vorlage steigende Kapitalanforderungen; aufgrund der bestehenden Eigenmittel sind jedoch kaum zusätzliche Finanzierungskosten zu erwarten. Für die übrigen Banken sind *im Aggregat* keine zusätzlichen Finanzierungskosten zu erwarten, sich die Kapitalanforderungen dieser Gruppe insgesamt kaum verändern dürften. Hingegen können sich die Finanzierungskosten je nach Geschäftsausrichtung zwischen den Banken oder innerhalb der einzelnen Geschäftsfelder neu verteilen oder über die Zeit verändern. Dies ist auf die höhere Risikosensitivität der angepassten Regulierung zurückzuführen. Im Bereich der Marktrisiken erwarten viele Banken bei unveränderten Portfolios eine deutliche Zunahme der risikogewichteten Aktiven und damit grundsätzlich der Finanzierungskosten. Im Bereich der Kreditrisiken sind insgesamt keine wesentlichen Veränderungen zu erwarten. Während die risikogewichteten Aktiven für Grundpfandgesicherte Kredite insgesamt sinken, sind bei Krediten für hochbelehnte Liegenschaften sowie im Wohnrenditebereich höhere Risikogewichte zu erwarten. Ebenso nehmen die Risikogewichte für Unternehmenskredite mit schlechtem Rating zu.

Die Gesellschaft, notabene die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sowie Einlegerinnen und Einleger, wird durch die Vorlage entlastet: Eine risikosensitivere Eigenmittelunterlegung verbessert die Internalisierung der durch Banken im Falle ihres Zusammenbruchs generierten (externen) Kosten und trägt so zur Vermeidung solcher Kosten bei.

Potenziell ebenfalls von der Reform betroffen sind Grundeigentümerinnen und -eigentümer, Miethaushalte oder Unternehmen. Veränderte Risikogewichte lassen einerseits eine Kostenweitergabe an stark belehnte Kreditnehmende und solche mit schlechtem Rating sowie andererseits verbesserte Konditionen für Kreditnehmende mit geringem Risiko erwarten. Ebenso ist eine angepasste Kreditvergabepraxis möglich. Auf Kreditebene veränderte Eigenmittelanforderungen werden aber erfahrungsgemäss nur in abgeschwächtem Umfang an Kreditnehmende weitergegeben. Insgesamt sind deshalb zwischen Einkommens- und Vermögensklassen, Generationen oder zwischen mietenden und selbstnutzenden Haushalten keine wesentlichen Verteilungswirkungen zu erwarten.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Aufgrund vorübergehend reduzierter Unternehmensgewinne von Banken können sich die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden einmalig um bis zu 130 Mio. CHF mindern. Diesen Kosten stehen jedoch wiederkehrende Kosteneinsparungen der öffentlichen Hand sowie von Gläubigerinnen und Gläubigern gegenüber. Diese Kosteneinsparungen resultieren aus der verringerten Wahrscheinlichkeit von Bankenzusammenbrüchen. Dazu dient insbesondere eine risikosensitivere Eigenmittelunterlegung, durch welche Banken besser vor Risiken im Immobiliensektor geschützt werden. Eine Break-Even-Analyse zeigt auf, dass bereits eine geringfügige Steigerung der Stabilität des Finanzsystems ausreicht, damit die Vorlage gesamtwirtschaftlich eine profitable Investition darstellt. Eine dafür ausreichende Steigerung der Stabilität des Finanzsystems erscheint gestützt auf die Kosten historischer Bankenzusammenbrüche und aufgrund der risikosensitiveren Eigenmittelunterlegung plausibel.

Gesamtwirtschaftlich werden aufgrund der Vorlage einmalige Nettokosten von knapp 900 Mio. CHF erwartet. Wiederkehrend wird hingegen ein jährlicher Nettonutzen von 60 Mio. CHF geschätzt. Unter den diesem Bericht zugrundeliegenden, vorsichtigen Annahmen kann die volkswirtschaftliche Investition einer nationalen Umsetzung von Basel III final somit innert fünfzehn Jahren amortisiert werden.

Resumé

Le présent rapport décrit la procédure suivie dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) concernant l'application du dispositif finalisé de Bâle III à l'échelle suisse ainsi que les résultats obtenus. Il arrive à la conclusion que les dispositions d'application suisses sont judicieuses d'un point de vue économique national. En tant qu'élément constitutif de tout projet de réglementation, l'AIR vise à obtenir des résultats efficaces en termes de coûts. C'est pourquoi un rapport d'AIR décrit notamment les mesures garantissant que le projet en question aura des conséquences réglementaires positives.

Conformément au manuel concernant l'analyse d'impact de la réglementation publié par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, le présent rapport comprend les points à examiner suivants:

- Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État
- Options et aspects pratiques de l'exécution
- Impact du projet sur les différents groupes de la société
- Implications pour l'économie dans son ensemble

Nécessité d'une intervention de l'État

Le rapport montre que la place bancaire suisse tire parti d'une adaptation de la réglementation des fonds propres selon les normes reconnues à l'échelle internationale. Après la crise financière mondiale de 2008–2009, certains points faibles identifiés dans le système international de réglementation avaient été corrigés. Le dispositif finalisé de Bâle III traite les thèmes encore en suspens, qui revêtent une grande importance pour le train de réformes. Les modifications des normes dans le domaine des risques de marché répondent à des problématiques qui ont également touché les banques suisses pendant la crise financière mondiale. Dans le domaine des risques de crédit, la mise à jour des normes est appropriée au vu des risques existants sur le marché immobilier suisse. De plus, une réglementation bancaire conforme aux normes est importante pour que la Suisse puisse maintenir sa compétitivité en tant que petite économie dotée d'un secteur bancaire à vocation internationale.

Options et efficacité de l'exécution

Les autorités, en concertation avec le secteur bancaire, ont tracé au préalable les grandes lignes de l'application en Suisse au moyen de valeurs de référence. Celles-ci fixent notamment l'objectif d'une mise en œuvre conforme à la norme internationale. De plus, ces grandes lignes prévoient que la mise en œuvre nationale ne modifiera pas substantiellement les exigences en matière de fonds propres pour l'agrégat des banques autres que les grandes banques.

Afin de garantir une application judicieuse, les valeurs de référence prévoient que les options disponibles serviront à assurer une mise en œuvre nationale différenciée et efficace en termes de coûts. Dans cette optique et afin de rendre l'exécution plus efficace, de nombreuses options ont été examinées et diverses simplifications ont été introduites.

Les simplifications existantes et nouvelles, ainsi que les réglementations *de minimis* ont pour effet que les coûts réglementaires de la mise en œuvre des normes sont, dans la mesure du possible, proportionnels à l'importance des banques et aux risques que celles-ci supportent. Ces mesures soulagent en particulier les petites banques. Par rapport aux charges d'exploitation, les banques d'importance systémique s'attendent à des coûts initiaux environ trois fois plus élevés que les banques de taille moyenne et petite. Les banques à vocation essentiellement internationale prévoient des coûts initiaux environ deux fois plus élevés que les banques à vocation nationale.

Conséquences sur les différents groupes sociaux

Les conséquences du dispositif finalisé de Bâle III concernent en premier lieu le secteur bancaire. Les estimations des coûts et des bénéfices se basent donc en grande partie sur les réponses des banques à des enquêtes. Il est possible qu'une certaine incertitude quant à la mise en œuvre de la réglementation ait conduit à des estimations de coûts tendanciellement défensives (surévaluées) de la part des banques. Les résultats des enquêtes sont toutefois crédibles en tant qu'indication approximative des coûts attendus.

En raison du projet, les banques s'attendent à des coûts initiaux nets totalisant environ 720 millions de francs (compte tenu des effets fiscaux). Elles prévoient en outre une augmentation des coûts récurrents annuels de l'ordre de 80 à 90 millions de francs. La plupart des banques considèrent les modifications dans le domaine des risques de marché et de crédit comme les principaux moteurs des coûts de mise en œuvre et d'exploitation. Dans le cadre de leurs activités internationales, en particulier pour la gestion de fortune, ainsi que sur le marché des capitaux, il est intéressant pour les banques d'être établies sur une place financière conforme aux normes. Ce bénéfice direct pour les banques est estimé à plus de 100 millions de francs par an. Pour le secteur bancaire dans son ensemble, les avantages annuels du projet dépassent donc les coûts annuels.

Les grandes banques estiment que les exigences en matière de capital augmenteront en raison du projet; toutefois, compte tenu des fonds propres existants, les coûts de financement ne devraient guère s'accroître. Les autres banques ne devraient pas, *au niveau agrégé*, enregistrer des coûts de financement supplémentaires, car les exigences en matière de fonds propres de ce groupe devraient peu changer. En revanche, les coûts de financement peuvent être redistribués entre les banques ou au sein des différents secteurs d'activité, en fonction de leur orientation commerciale, ou évoluer dans le temps. Cela s'explique par la plus grande sensibilité aux risques de la réglementation modifiée. Dans le domaine des risques de marché, de nombreuses banques s'attendent, pour des portefeuilles inchangés, à une nette augmentation des actifs pondérés en fonction des risques et donc, en principe, des coûts de financement. Dans le domaine des risques de crédit, il n'y a pas de changements importants à prévoir. Alors que les actifs pondérés en fonction des risques pour les crédits garantis par des gages immobiliers diminuent dans l'ensemble, il faut s'attendre à des pondérations de risques plus élevées pour les immeubles fortement hypothéqués ainsi que dans le domaine des objets d'habitation de rendement. De même, les pondérations-risque pour les crédits aux entreprises dotées de mauvaises notations vont augmenter.

La charge supportée par la société en général se trouve allégée grâce au présent projet, en particulier celle des contribuables et des déposants: une couverture en fonds propres plus sensible au risque entraîne une meilleure internalisation des coûts (externes) générés par la faillite d'une banque et contribue ainsi à les réduire.

Les propriétaires fonciers, les ménages locataires et les entreprises sont également potentiellement concernés par la réforme. La modification des pondérations-risque permet d'une part de répercuter les coûts sur les emprunteurs fortement endettés et mal notés, et d'autre part d'améliorer les conditions pour les emprunteurs à faible risque. Il est également possible d'adapter la pratique d'octroi des crédits. L'expérience montre toutefois que les modifications des exigences de fonds propres au niveau des crédits ne sont répercutées que dans une moindre mesure sur les emprunteurs. Dans l'ensemble, il ne faut donc pas s'attendre à des effets de répartition importants entre les classes de revenus et de fortune, entre les générations ou entre les ménages locataires et les ménages occupant leur propre logement.

Conséquences sur l'économie dans son ensemble

En raison de la réduction temporaire des bénéfices des banques, les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes peuvent subir une baisse unique de 130 millions de francs au

maximum. Ces coûts sont toutefois compensés par des économies récurrentes pour les pouvoirs publics et les créanciers, économies qui résultent de la réduction de la probabilité de faillites bancaires. Le principal instrument utilisé à ces fins est la couverture en fonds propres plus sensible au risque, qui permet de mieux protéger les banques contre les risques inhérents au secteur immobilier. Une analyse du seuil de rentabilité montre qu'une légère amélioration de la stabilité du système financier suffit déjà pour que le projet représente un investissement rentable pour l'ensemble de l'économie. Une telle augmentation de la stabilité du système financier semble plausible eu égard à l'historique des coûts de faillites bancaires et grâce à la meilleure sensibilité aux risques de la couverture par les fonds propres.

Sur le plan économique, le projet devrait entraîner des coûts nets uniques de près de 900 millions de francs. En revanche, le bénéfice annuel net récurrent est estimé à 60 millions de francs. Selon les hypothèses prudentes sur lesquelles se fonde ce rapport, l'investissement économique d'une application nationale du dispositif finalisé de Bâle III peut donc être amorti en l'espace de quinze ans.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	12
Abkürzungsverzeichnis.....	13
1 Ausgangslage	14
2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	14
2.1 Die Finalisierung der Reformen des Basler Ausschusses	15
2.2 Vorteil der nationalen Umsetzung.....	15
2.2.1 Risikosensitivere Regulierung	15
2.2.2 Konformität mit dem internationalen Mindeststandard.....	16
2.2.3 Wieviel Regulierung ist optimal?	17
3 Hauptelemente von Basel III final	18
3.1 Steigerung der Risikosensitivität bezüglich Kreditrisiken	18
3.2 Massnahmen zu Marktrisiken.....	19
3.3 Unterlegung CVA-Risiken	19
3.4 Vereinheitlichung des Ansatzes zu operationellen Risiken	19
3.5 Einführung eines Output-Floors bei Anwendung von Kredit- oder Marktrisikomodellen zur Eigenmittelbestimmung	19
3.6 Verbesserung der Offenlegung.....	20
3.7 Finalisierung der Höchstverschuldungsquote	20
3.8 Weitere Massnahmen.....	20
4 Handlungsoptionen und Zweckmässigkeit im Vollzug.....	21
4.1 Eckwerte der nationalen Umsetzung.....	21
4.1.1 Zeitliche und inhaltliche Umsetzung.....	21
4.1.2 Proportionalität	22
4.1.3 Nutzung des nationalen Handlungsspielraums.....	23
4.1.4 Kapitalneutralität beim Standardansatz gegenüber dem Status Quo	23
4.1.5 Tiefe Kosten.....	24
4.2 Brancheneinbezug in nationale Umsetzung von Basel III final	24
4.3 Geprüfte und gewählte Alternativen	24
4.3.1 Als selbstgenutzt behandelte vermietete Wohnliegenschaften.....	24
4.3.2 Abgrenzung zwischen selbstgenutzten Liegenschaften und Renditeliegenschaften	25
4.3.3 Tragbarkeitsregulierung.....	25
4.3.4 Vorsichtige Bewertung von Immobilien	26
4.3.5 <i>Loan-Splitting</i> -Ansatz	27
4.3.6 Verpfändung von Vorsorgevermögen als risikomindernde Massnahme.....	27
4.3.7 Kriterien für präferentielle Risikogewichtung von Baukrediten für Wohnrenditeliegenschaften	27
4.3.8 Berücksichtigung historischer Verluste bei Eigenmittelunterlegung für operationelle Risiken	28
4.3.9 Behandlung von Zentralbankreserven zur Berechnung des Gesamtengagements für Höchstverschuldungsquote	28
4.3.10 Behandlung von Krediten mit staatlicher Exportrisikoversicherung bei Berechnung des Gesamtengagements für Höchstverschuldungsquote	29
4.4 Proportionalität durch Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen	29
4.4.1 Vorgesehene Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen	29
4.4.2 Nutzen von Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen	30
4.4.3 Verworfenen Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen	31
5 Wirkungsmodell zur Übersicht.....	32
6 Datengrundlagen der Regulierungsfolgenabschätzung	34
6.1 Quantitative Impact Study	34
6.2 RFA-Umfragen.....	34

7	Auswirkungen auf Banken	34
7.1	Direkter Nutzen der Compliance mit internationalem Standard	35
7.2	Initialkosten	36
7.2.1	Höhe der Initialkosten	36
7.2.2	Initialkosten nach Regelungen/Risikobereichen	38
7.2.3	IT-Initialkosten	40
7.3	Zusätzliche Betriebskosten	41
7.3.1	Höhe der zusätzlichen Betriebskosten	41
7.3.2	Zusätzliche Betriebskosten nach Regelungen/Risikobereichen	42
7.3.3	IT-Betriebskosten	44
7.4	Veränderungen der risikogewichteten Aktiven	45
7.4.1	Kreditrisiken	47
7.4.2	CVA-Risiken	50
7.4.3	Marktrisiken	51
7.4.4	Operationelle Risiken	52
7.5	Laufende Finanzierungskosten	53
7.6	Anreize auf Geschäftsausrichtung und Risikoverhalten	54
7.6.1	Grundpfandgesichertes Kreditgeschäft	54
7.6.2	Nicht-grundpfandgesichertes Kreditgeschäft	57
7.6.3	Wertschriftenhandel	57
7.6.4	Tätigkeiten mit operationellen Risiken	59
7.7	Liquiditätskosten	60
8	Auswirkungen auf andere betroffene Stakeholder	61
8.1	Haushalte mit kreditfinanziertem Eigenheim	61
8.2	Wohnbaugenossenschaften	63
8.3	Haushalte und Unternehmen mit kreditfinanzierten Renditeliegenschaften	63
8.4	Unternehmen mit Krediten für selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften	65
8.5	Unternehmen mit Unternehmenskrediten	66
8.6	Zur Miete wohnende Haushalte	67
8.7	Pfandbriefinstitute	67
8.8	Hypotheken anbietende Versicherer	67
8.9	Gläubigerinnen und Gläubiger von Banken	68
8.10	FINMA	68
8.11	Prüfgesellschaften, Unternehmensberatungen und IT-Provider	68
8.12	Ratingagenturen und deren externe Ratings	68
8.13	Bund, Kantone und Gemeinden	69
8.14	Urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	69
9	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	70
9.1	Wettbewerb	70
9.1.1	Internationaler Wettbewerb unter Banken	70
9.1.2	Inländischer Wettbewerb unter Banken	71
9.1.3	Wettbewerb zwischen Banken und Nicht-Banken	71
9.2	Wachstum und Standort	72
9.3	Immobilienmärkte	72
9.4	Stabilität des Finanzsystems	73
9.5	Andere Auswirkungen	75
10	Synthese und Bilanz der Auswirkungen	75
10.1	Kosten-Nutzen-Übersicht	75
10.2	Verteilungswirkungen	77
10.3	Risiken, Unsicherheiten und Wissenslücken	78
11	Fazit	79
11.1	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	79
11.2	Handlungsoptionen und Zweckmässigkeit im Vollzug	79
11.3	Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	79

11.4	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	80
12	Anhang: Gutachten Oliver Wyman AG.....	81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Schematische Darstellung der optimalen Regulierung	17
Abbildung 2 Grafisches Wirkungsmodell.....	33
Abbildung 3 Bedeutung der Internationalen Standardkonformität	35
Abbildung 4 Initialkosten als Anteil des jährlichen Geschäftsaufwands	37
Abbildung 5 Zusammenhang zwischen Hypothekengeschäft und Initialkosten	37
Abbildung 6 Treiber der Initialkosten nach Rang.....	38
Abbildung 7 Treiber der Initialkosten nach Kostenanteilen	39
Abbildung 8 Detaillierte Treiber der Initialkosten innerhalb des Risikobereichs Kreditrisiken.....	40
Abbildung 9 Zusätzliche Betriebskosten als Anteil des Geschäftsaufwands	41
Abbildung 10 Zusammenhang zwischen Hypothekengeschäft und zusätzlichen Betriebskosten	42
Abbildung 11 Treiber der zusätzlichen Betriebskosten nach Rangfolge	43
Abbildung 12 Detaillierte Treiber der zusätzlichen Betriebskosten innerhalb des Risikobereichs Kreditrisiken	44
Abbildung 13 RWA-Veränderungen über alle Risikobereiche	47
Abbildung 14 RWA-Veränderungen im Bereich Kreditrisiken	50
Abbildung 15 RWA-Veränderungen im Bereich CVA-Risiken	51
Abbildung 16 RWA-Veränderungen im Bereich Marktrisiken	52
Abbildung 17 RWA-Veränderungen im Bereich operationelle Risiken.....	53
Abbildung 18 Anteil Banken, die wesentliche Auswirkungen aufgrund durch Marktrisikomasnahmen erwarten	58
Abbildung 19 Erwartete Anreize für zentrales Derivateclearing	59
Abbildung 20 Erwartete Anreizwirkungen für präventive Massnahmen betreffend operationelle Risiken.....	60
Abbildung 21 Risikogewichte für selbstgenutzte Wohnliegenschaften	62
Abbildung 22 Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften	64
Abbildung 23 Risikogewichte für Gewerberenditeliegenschaften	65
Abbildung 24 Risikogewichte für selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften	66

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Vorgesehene Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen	30
Tabelle 2 Anzahl voraussichtlich genutzte Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen nach Stichproben-Untergruppe	31
Tabelle 3 Übersicht über RWA-Veränderungen und Beiträge zu RWA-Gesamtveränderung	46
Tabelle 4 RWA-Veränderungen und Beiträge zur Veränderung der Kreditrisiko-RWA im Hypothekengeschäft unter dem Standardansatz.....	48
Tabelle 5 RWA-Veränderungen und Beiträge zu RWA-Gesamtveränderung unter dem IRB-Ansatz .	49
Tabelle 6 Zins- und Volumenerwartungen der Banken im Neugeschäft mit Hypothekarkrediten	56
Tabelle 7 Zins- und Volumenerwartungen der Banken im Neugeschäft mit nicht-grundpfandgesicherten Krediten	57
Tabelle 8 Anteil über 80% belehnter Liegenschaften bei Neuhypothen, nach Nutzungsart und Makrolage.....	70
Tabelle 9 Bankenrettungen und -konkurse in der Schweiz seit 1991.....	74
Tabelle 10 Kosten-Nutzen-Übersicht	76
Tabelle 11 Anteil hoch belehnter selbstgenutzter Wohnliegenschaften nach Einkommen	78

Abkürzungsverzeichnis

A-IRB	.....	<i>Advanced Internal Ratings Based Approach</i> , auf internen Ratings basierender fortgeschrittener Ansatz
BCBS	.....	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i> , Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BCGE	.....	Banque Cantonale de Genève
BCV	.....	Banque Cantonale Vaudoise
BEKB	.....	Berner Kantonalbank
BI	.....	<i>Business Indicator</i> , Indikator für Umfang der mit operationellen Risiken behafteten Geschäftstätigkeit
BIC	.....	<i>Business Indicator Component</i> , BI multipliziert mit einem regulatorischen Koeffizienten
BIS	.....	<i>Bank for International Settlements</i> , Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BK	.....	Betriebskosten
CCR	.....	<i>Counterparty Credit Risk</i> , Gegenpartei-Kreditrisiko
CVA	.....	<i>Credit Valuation Adjustment</i> , Kreditbewertungsanpassung
ERV	.....	Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser
F-IRB	.....	<i>Foundation Internal Ratings Based Approach</i> , auf internen Ratings basierender Basis-Ansatz
FX	.....	<i>Foreign Exchange</i> , den Devisenmarkt betreffend
HBEV	.....	Verordnung der FINMA über das Handels- und Bankenbuch und die anrechenbaren Eigenmittel
ICT	.....	<i>Information and Communication Technology</i> , Informations- und Kommunikationstechnologie
IK	.....	Initialkosten
ILM	.....	<i>Internal Loss Multiplier</i> , interner Verlustmultiplikator
IRB	.....	<i>Internal Ratings Based</i> , auf internen Ratings basiert
KreV	.....	Verordnung der FINMA über die Kreditrisiken
LGD	.....	<i>Loss Given Default</i> , Ausfallverlustquote
MarV	.....	Verordnung der FINMA über die Marktrisiken
NAG	.....	Nationale Arbeitsgruppe Basel III final
NSFR	.....	<i>Net Stable Funding Ratio</i> , Finanzierungsquote
OffV	.....	Verordnung der FINMA über die Offenlegung von Risiken und Eigenmitteln und der Grundsätze der Corporate Governance
OTC	.....	<i>Over the Counter</i> , ausserbörslich gehandelt
QIS	.....	<i>Quantitative Impact Study</i> , quantitative Wirkungsanalyse
RCAP	.....	<i>Regulatory Consistency Assessment Programme</i> , Programm des Basler Ausschuss zur Bewertung der Konformität mit den Basler Mindeststandards
RFA	.....	Regulierungsfolgenabschätzung
RSF	.....	<i>Required Stable Funding</i> , erforderliche stabile Refinanzierung
RWA	.....	<i>Risk-weighted Assets</i> , risikogewichtete Aktiven
SA	.....	Standardansatz
SBVg	.....	Schweizerische Bankiervereinigung
SERV	.....	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SIB	.....	<i>Systemically Important Bank</i> , systemrelevante Bank
SKB	.....	Solothurner Kantonalbank
SLT	.....	Spar- und Leihkasse Thun
SST	.....	Schweizerischer Solvenztest

1 Ausgangslage

Der vorliegende Bericht fasst das Vorgehen und die Ergebnisse der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur nationalen Umsetzung der abgeschlossenen Basel III Reformen (Basel III final) zusammen. Er ergänzt damit den erläuternden Bericht zur Vorlage.

Der Bericht behandelt die standardmässigen Prüfpunkte gemäss RFA-Handbuch:¹

- Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
- (Alternative) Handlungsoptionen
- Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
- Zweckmässigkeit im Vollzug

Im Gegensatz zu rein nationalen Regulierungsvorhaben ist ein Grossteil der inhaltlichen Handlungsoptionen durch den internationalen Standard vorweggenommen. Diese Reform stellt ein Gesamtpaket dar, an dessen Anfang und Ende die Grundsatzfrage steht, ob der Nutzen die Kosten übersteigt. Darum ist für die nationale Umsetzung die Zweckmässigkeit dieses Gesamtpakets relevanter als die Frage, ob einzelne Massnahmen aus diesem Gesamtpaket zu ergreifen sind oder nicht. Optimierungen beim Vollzug und inhaltliche Handlungsoptionen sind teilweise schwer abgrenzbar. Entsprechend werden Handlungsoptionen und die Zweckmässigkeit im Vollzug in Kapitel 4 gemeinsam behandelt. Die Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen werden unterteilt in solche auf Banken in Kapitel 7 und solche auf andere Stakeholder in Kapitel 8.

Die Kapitel 6–10 zu den Auswirkungen enthalten gleichzeitig die Resultate der Kosten-Nutzen-Analyse. Dieselben Kapitel zeigen die wesentlichen Kostentreiber und qualitativen Verteilungswirkungen auf. Kapitel 10 bietet eine Synthese der ermittelten Auswirkungen. Alle quantifizierten Kosten und Nutzen sind zudem in Kapitel 10.1 in Tabellenform zusammengestellt. Kapitel 11 fasst die Antworten auf die RFA-Prüfpunkte zusammen.

Im vorliegenden Bericht werden Kosten- und Nutzenangaben wann immer möglich quantifiziert, da sie nur so effektiv verglichen werden können. Datenlage und Schätzmethoden unterliegen oft erheblicher Unsicherheit. Auf die Angabe von Schätzbandbreiten wird jedoch verzichtet, da sie meist nicht hinreichend klar bestimmt werden können. Die quantitativen Angaben müssen als grobe Grössenordnungen interpretieren werden. Nach der Vernehmlassung erfolgte Verordnungsanpassungen sind jeweils qualitativ oder mittels Behördenschätzungen berücksichtigt; nach der Vernehmlassung wurden keine neue Datenerhebungen durchgeführt. Insgesamt sind aufgrund der nach der Vernehmlassung erfolgten Anpassungen keine materiellen Veränderungen von Kosten oder Nutzen zu erwarten.

2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Hauptpunkte:

- Basel III final ergänzt die ursprünglichen Basel III Reformen, welche nach der globalen Finanzkrise 2008–2009 erfolgten.
- Die Reform adressiert Risiken, die insbesondere auch für die Schweiz relevant sind.
- Konformität mit dem internationalen Mindeststandard ist für den schweizerischen Bankensektor und Vermögensverwaltungsstandort vorteilhaft.

1 Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (2022): Regulierungsfolgenabschätzung – Handbuch. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierungsfolgenabschaetzung.html> > Handbuch.

2.1 Die Finalisierung der Reformen des Basler Ausschusses

Da Bankenzusammenbrüche erhebliche negative externe Effekte (z. B. Kosten für Gläubiger, Ansteckungseffekte, reduziertes Wirtschaftswachstum) generieren können, ist die grundsätzliche Notwendigkeit von Bankenregulierung zur Verhinderung solcher Effekte unbestritten. Um im internationalen Standortwettbewerb ein regulatorisches Unterbieten (*Race to the Bottom*) zu verhindern, wurden bereits ab den 1980-er Jahren internationale Mindeststandards eingeführt und regelmässig weiterentwickelt. Die globale Finanzkrise 2008–2009 legte trotzdem schwerwiegende Mängel im Risikomanagement international tätiger Banken und in der Regulierung offen. Die Verlustabsorption war ungenügend und es resultierten erhebliche Kosten für die Gesellschaft.

Die als Basel III betitelte Reform des Basler Standards bildet die Antwort des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) auf die globale Finanzkrise. Diese Reform wurde von der Politik (z. B. Gruppe der G20) mit Nachdruck gefordert. Sie behebt verschiedene Unzulänglichkeiten und dient der Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der Bankenregulierung. Umfangreiche Anpassungen des Standards wurden seit der Finanzkrise bereits vorgenommen und national umgesetzt. Basel III final beinhaltet die letzten vorgesehenen Verbesserungen. Diese Elemente wurden aufgrund erhöhter Komplexität und reduzierter Dringlichkeit später finalisiert. Sie sind jedoch nicht minder wichtig als Reaktion auf die globale Finanzkrise.

Ein Hauptziel von Basel III final ist, die übermässige, inhaltlich nicht gerechtfertigte Variabilität der risikogewichteten Aktiven (*Risk-weighted Assets*, RWA) zwischen den einzelnen Banken zu reduzieren. Diese Variabilität wirkte sich auf die von Banken publizierten risikogewichteten Eigenkapitalquoten aus. Entsprechend wurde im Zuge der globalen Finanzkrise das Vertrauen in die risikogewichteten Eigenkapitalquoten beschädigt. Basel III final schafft diesbezüglich Transparenz und Vergleichbarkeit, um dem Markt eine effektive Beurteilung der Risiken zu ermöglichen. Ein weiteres, auch aus Sicht der Schweiz relevantes Hauptziel der Reform ist, die Eigenmittelunterlegung – etwa im Bereich der Immobilienfinanzierung – risikosensitiver zu gestalten. Auch bezweckt Basel III final ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Einfachheit, Vergleichbarkeit und Risikosensitivität, um übermässige Modelloptimierungen zu verhindern.

2.2 Vorteil der nationalen Umsetzung

2.2.1 Risikosensitivere Regulierung

Die auf internationaler Ebene gewonnenen Erfahrungen bezüglich Stabilität von Immobilienmärkten und damit verbundene Risiken für den Bankensektor sind für die Schweiz von grösster Relevanz: Aufgrund des anhaltenden Tiefzinsumfelds und der verbreiteten Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten werden am schweizerischen Immobilienmarkt seit Jahren Überhitzungstendenzen beobachtet. Starke Preiskorrekturen am Immobilienmarkt können die Stabilität des Bankensystems gefährden, wenn Hypothekendarfinanzierungen nicht angemessen mit Eigenmitteln unterlegt werden. Eine risikosensitivere Eigenmittelunterlegung, wie sie Basel III final beinhaltet, erscheint daher notwendig (vgl. Kapitel 3.1). Die Finanzierung von riskanteren Marktsegmenten wird dadurch weniger attraktiv und eine weitere Überhitzung in diesen Segmenten gemildert. Sollte es in diesem Segment trotzdem zu starken Preiskorrekturen kommen, sind exponierte Banken widerstandsfähiger.

Auch ausserhalb des Hypothekargeschäfts ist eine grössere Risikosensitivität der Eigenmittelunterlegung für das schweizerische Bankensystem wichtig. Während der globalen Finanzkrise erlitten auch Schweizer Banken Verluste aufgrund von Marktrisiken; später wurden operationelle Risiken im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft zum dominierenden Thema. Basel III final bringt auch wesentliche Verbesserungen im Bereich Marktrisiken (vgl. Kapitel 3.2) und operationelle Risiken (vgl. Kapitel 3.4).

Die im Basler Standard vorgesehenen Risikogewichte sind anhand einer internationalen Bankenstichprobe kalibriert. Es ist zwar denkbar, dass eine rein nationale Regulierung mit anhand von Schweizer

Daten kalibrierten Risikogewichten einige Risiken genauer abbilden könnte. Der internationale Regulierungsstandard soll aber insbesondere auch verhindern, dass nationale Regulierungsbehörden weniger streng als konkurrenzierende Finanzplätze regulieren. International möglichst ähnliche Wettbewerbsbedingungen im Bankensektor sind aus Sicht eines global orientierten Finanzplatzes zu begrüssen.

2.2.2 Konformität mit dem internationalen Mindeststandard

Der BCBS unterhält ein Überprüfungsprogramm zur Standardkonformität nationaler Regulierungen (*Regulatory Consistency Assessment Programme*, RCAP). Im Rahmen des RCAP stuft der BCBS Standardkonformität der nationalen Umsetzungen jeweils als *compliant*, *largely compliant*, *materially non-compliant*, *non-compliant* ein. Die mit der Branche vereinbarten Eckwerte zur nationalen Umsetzung von Basel III final halten fest, dass die nationale Umsetzung bei einem späteren RCAP als standardkonform qualifizieren soll (d. h. als *compliant* oder mindestens *largely compliant*). Standardkonformität lässt bei der nationalen Umsetzung einen gewissen Spielraum zu, der in der Schweiz für eine möglichst kosteneffiziente Umsetzung bei gleichzeitiger Wahrung der Finanzstabilität und des Gläubigerschutzes genutzt werden soll.

Nicht nur die Regulierung selbst bringt aus Risikosicht Vorteile für den Finanzplatz, sondern unabhängig davon auch die Beurteilung der Standardkonformität im Rahmen des RCAP. Die Literatur nennt drei grundsätzliche Wirkungskanäle, durch welche sich die Standardkonformität oder das Fehlen derselben auf einen Finanzplatz auswirken kann:²

- **Zugang zu Kapitalmarkt:** Internationale Anleger und Ratingagenturen berücksichtigen neben Fundamentaldaten und strategischer Positionierung von Banken auch die Standardkonformität der Regulierung. Banken, die nicht aus standardkonformen Heimmärkten stammen, sind dadurch an internationalen Kapitalmärkten tendenziell benachteiligt. Banken aus standardkonformen Heimmärkten werden dank besserer Vergleichbarkeit der offengelegten Zahlen an den Kapitalmärkten tendenziell bevorzugt.
- **Reputation:** Banken, die aus nach internationalen Best Practices regulierten Ländern stammen, können gegenüber ihren Kunden Reputationsvorteile und dadurch Wettbewerbsvorteile haben.
- **Zugang zu ausländischen Märkten:** Die Einhaltung der Standards ist für die internationale Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden von Bedeutung. Das Verhindern der Verlagerung von Stabilitätsrisiken durch Regulierungsarbitrage ist eines der Hauptmotive für die Schaffung internationaler Mindeststandards im Bankenbereich. Aufgrund aufsichtsrechtlicher Vorgaben kann mangelnde Standardkonformität entsprechend zu Hindernissen für das internationale Geschäft führen.

Die Literatur diskutiert diese Wirkungskanäle mit Fokus auf Entwicklungsländer. Für die Schweiz könnte ihr entwickelter Kapitalmarkt mit entsprechend hoher Transparenz die Relevanz dieser Wirkungskanäle mindern. Andererseits verstärken die ausgeprägte internationale Ausrichtung des auf Vermögensverwaltung spezialisierten schweizerischen Finanzplatz und der kleine Heimmarkt die Bedeutung dieser Wirkungskanäle. Die beiden wichtigsten Konkurrenzstandorte der Schweiz in der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung – Singapur und Hongkong – wurden bisher über alle Themenbereiche des RCAP vollständig standardkonform beurteilt.³ Dies spricht für eine hohe Relevanz der Wirkungskanäle auch für entwickelte, international ausgerichtete Finanzplätze. Ein Indiz für die Relevanz der Standardkonformität für entwickelte Finanzmärkte bietet auch der Vergleich von USA

2 Für eine Literaturübersicht zu den beschriebenen Wirkungskanälen vgl. Dafe, Florence / Engebretsen, Rebecca E. (2021): Tussle for space: The politics of mock-compliance with global financial standards in developing countries. *Regulation & Governance*, 13. Juli, S. 5. <https://doi.org/10.1111/rego.12427>

3 BCBS (2021): RCAP on consistency: jurisdictional assessments - Summary of member assessments. https://www.bis.org/bcbs/implementation/rcap_jurisdictional.htm

und EU. Die USA wurden in Bezug auf das risikobasierte Kapital als *largely compliant* beurteilt; die EU hingegen als *materially noncompliant*. Seit der Finanzkrise hat sich der positiv beurteilte amerikanische Bankensektor deutlich dynamischer entwickelt als jener der EU.

Wenn sich der internationale Mindeststandard weiterentwickelt, kann sich die Standardkonformität bei unveränderter nationaler Regulierung verschlechtern. Die Beibehaltung der aktuellen Regulierung, die nicht mit dem finalen Standard konform ist, würde im internationalen Vergleich für die Schweiz dadurch einen Rückschritt darstellen.

2.2.3 Wieviel Regulierung ist optimal?

Die Qualität der Bankenregulierung lässt sich nicht quantifizieren. Ein volkswirtschaftlich optimaler Grad an Regulierung ist nicht rechnerisch bestimmbar. Qualitative Erwägungen liefern aber Anhaltspunkte dafür, dass eine standardkonforme Umsetzung von Basel III final für die Schweiz optimal ist.

Grundsätzlich ist von einem abnehmenden Grenznutzen zusätzlicher Regulierung auszugehen. In der internationalen Betrachtung fällt zudem der in Kapitel 2.2.2 beschriebenen Nutzen aus der Standardkonformität an. Sobald eine Regulierung den internationalen Mindeststandard erfüllt, resultiert daraus ein volkswirtschaftlicher Zusatznutzen. Bei Übererfüllen des Mindeststandards nimmt der Nutzen aufgrund internationaler Wettbewerbsnachteile wieder ab. Die internationale Komponente des Nutzens beschreibt daher eine plötzlich ansteigende und danach langsam absinkende Kurve.

Abbildung 1 stellt diese Überlegungen grafisch dar. Um das Maximum der blau gepunktet dargestellten nationalen Kosten-Nutzen-Kurve resultiert ein breiter Bereich, in welchem das Erfüllen des internationalen Mindeststandards den Nettonutzen maximiert. In diesem Bereich ist es aus nationaler Sicht optimal, die Regulierung am Mindeststandard zu orientieren, selbst wenn dieser von der optimalen Regulierung abweicht. Dieser Bereich ist je breiter, je grösser der Nutzen aus der internationalen Standardkonformität ist und je steiler er bei Übertreffen des internationalen Standards abfällt.

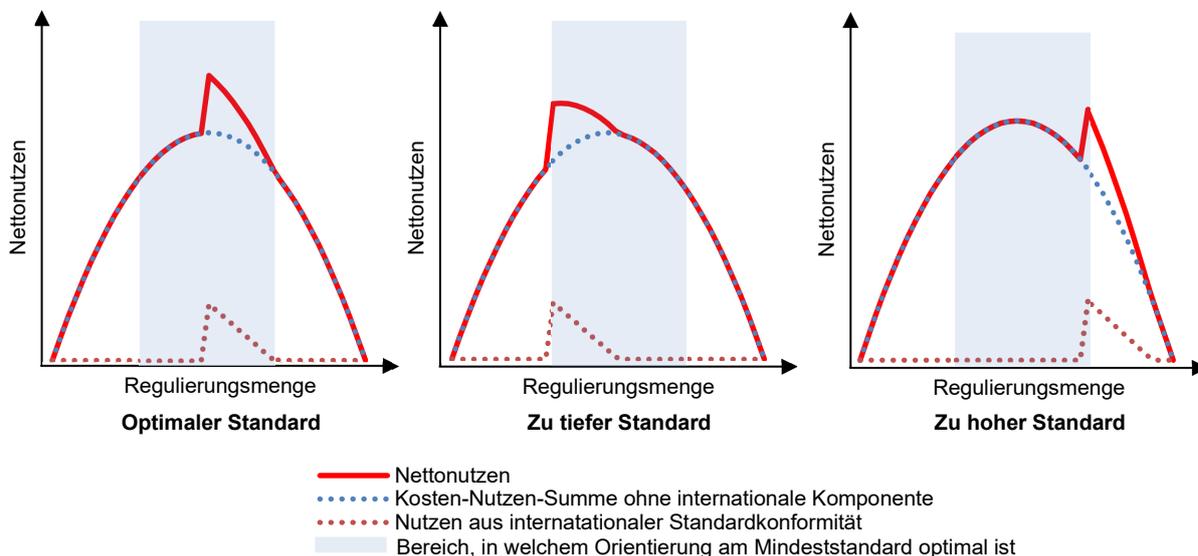


Abbildung 1 Schematische Darstellung der optimalen Regulierung

Wenn der Nutzen aus der internationalen Standardkonformität und die Wettbewerbsnachteile bei Übertreffen des internationalen Standards ausreichend gross sind, resultiert ein breiter Bereich, in welchem das knappe Erfüllen des Mindeststandards die optimale Regulierungsmenge darstellt.

In der Realität ist die Qualität von Bankenregulierung nicht eindimensional. Das Modell bietet aber eine Begründung, weshalb eine möglichst kostenminimierende aber dennoch standardkonform zu beurteilende Regulierung gesamtwirtschaftlich optimal ist.

3 Hauptelemente von Basel III final

Die Hauptelemente von Basel III final lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Anpassung von Risikogewichtungen und stärker ausdifferenzierte Positionsklassen im Kreditrisikostandardansatz
- Neue Ansätze zur Bestimmung der Mindesteigenmittel für Marktrisiken
- Strengerer Bewilligungsprozess für Risikomodelle zur Bestimmung der Mindesteigenmittel
- Neue Abgrenzungsregeln zwischen Banken- und Handelsbuch
- Anpassung Eigenmittelunterlegungsansätze für das Risiko von Kreditbewertungsanpassungen bei Derivaten und Wertpapierfinanzierungsgeschäften
- Einführung eines Output-Floors zwecks Einschränkung von Modelloptimierungsmöglichkeiten
- Vereinheitlichung des Ansatzes zur Unterlegung operationeller Risiken, Wegfall der modellbasierten Bestimmung der Mindesteigenmittel für operationelle Risiken
- Verbesserung der Offenlegung zwecks stärkerer Disziplinierung durch Markt
- Finalisierung der risikoungewichteten Höchstverschuldungsquote

Basel III final beinhaltet ein Paket von Massnahmen zu verschiedenen Risikobereichen. Eine detailliertere Beschreibung der Regulierung ist dem erläuternden Bericht zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) zu entnehmen. Im Folgenden sind die wesentlichen Massnahmen zusammengefasst.

3.1 Steigerung der Risikosensitivität bezüglich Kreditrisiken

Nicht nachhaltig eingegangene Kreditrisiken, insbesondere in den USA, stellen den Ursprung der globalen Finanzkrise dar. Die Massnahmen in diesem Bereich zielen auf eine Verbesserung der Robustheit und der Risikosensitivität des Standardansatzes für Kreditrisiken ab. Im Hypothekbereich werden teilweise neue Positionsklassen geschaffen und die Risikogewichte risikosensitiver ausgestaltet. Zum Beispiel wird die bisherige Aufteilung in Wohn- und Gewerbeliegenschaften weiter aufgeteilt in selbstgenutzte Liegenschaften und solche mit Renditezweck. Zudem gelten für Baukredite und Kredite für Bauland, ausser für selbstgenutztes Wohneigentum, höhere Risikogewichte. Zur Vermeidung prozyklischer Effekte von Neubewertungen verlangt der Basler Standard eine vorsichtige Bewertung von Liegenschaften. Die schweizerische Umsetzung sieht zu diesem Zweck vor, dass der Belehnungswert mindestens sieben Jahre lang nicht durch eine höhere Neubewertung angepasst werden darf.

Die Eigenmittelunterlegung für Ausserbilanzgeschäfte wird risikosensitiver ausgestaltet. Dadurch müssen für Kreditzusagen mit längerer Laufzeit weniger Eigenmittel und für solche mit kürzerer Laufzeit mehr Eigenmittel gehalten werden. Zudem müssen für ein breiteres Spektrum ausserbilanzieller Zusagen überhaupt Eigenmittel gehalten werden. Dies wirkt sich insbesondere in Bezug auf Positionen gegenüber Unternehmen aus. Es erfolgen Anpassungen bei der Berechnung von Kreditäquivalenten für Zusagen, bei welchen der Kunde einen Rechtsanspruch auf Leistung durch die Bank erhält. Ferner werden neue Positionsklassen mit reduzierten Risikogewichten für KMU ohne Rating und bestimmte qualifizierende Retail-Positionen (u. a. revolvingende Kredite) geschaffen. Schliesslich werden Banken zu Sorgfaltsprüfungen bei der Verwendung externer Ratings für wesentliche Positionen verpflichtet.

Zudem werden verschiedene weitere Positionsklassen geschaffen, oder ihre Risikogewichtungen werden angepasst. Dies umfasst die Erhöhung der Risikogewichte für Kredite mit Fremdwährungsrisiken gegenüber natürlichen Personen und die Schaffung einer neuen Positionsklasse für ausländische gedeckte Schuldverschreibungen. Zudem dürfen für die Risikogewichtung verwendete Ratings für Positionen gegenüber Banken nicht mehr allfällige Staatsgarantien berücksichtigen. Unterpositionsklassen für unterschiedlich kreditfähige Banken ohne Rating werden geschaffen sowie eine Positionsklasse für Spezialfinanzierungen (Projektfinanzierung, Rohstoffhandel). Ferner wird eine reskalierte Version der ehemaligen Marktwertmethode eingeführt. Diese wird neu als Marktwertansatz bezeichnet und dient als proportionale Umsetzungsvariante für kleine Banken zur Berechnung der Kreditäquivalente für Derivate.

3.2 Massnahmen zu Marktrisiken

Marktrisiken, daraus resultierende hohe Verluste und schliesslich ein Austrocknen der Marktliquidität mit weiteren Wertberichtigungen waren prägend für die frühe Phase der globalen Finanzkrise.

Die Massnahmen betreffend Marktrisiken beinhalten die Schaffung eines neuen Standardansatzes und eines neuen Modellansatzes zur Bestimmung der Mindesteigenmittel für Marktrisiken. Bei diesem wird neu der *Expected Shortfall* statt dem *Value-at-Risk* als Risikomessgrösse verwendet. Ferner wird neu das Marktliquiditätsrisiko berücksichtigt. Für den Modellansatz gilt zudem ein strengerer Modellbewilligungsprozess. Der bisherige Standardansatz steht in rekaliбрierter Form als «einfacher Standardansatz» weiterhin für die meisten Institute zur Verfügung.

Unabhängig vom Ansatz gelten zwischen Banken- und Handelsbuch neue Abgrenzungsregeln, welche bestimmte Positionen zwingend dem Handels- bzw. dem Bankenbuch zuteilen.

3.3 Unterlegung CVA-Risiken

Verluste aus Kreditbewertungsanpassungen bei Derivaten und Wertpapierfinanzierungsgeschäften (*Credit Valuation Adjustments*, CVA-Risiko) waren während der globalen Finanzkrise für viele Institute sehr hoch. Dieses Verlustrisiko erwies sich zudem als schwer modellierbar. Der interne Modellansatz für CVA-Risiken wird aufgehoben und es werden stattdessen ein bewilligungspflichtiger fortgeschrittener Ansatz, ein Basisansatz und ein einfacher Ansatz eingeführt.

3.4 Vereinheitlichung des Ansatzes zu operationellen Risiken

Operationelle Risiken haben sich nicht erst in der globalen Finanzkrise als kaum modellierbar erwiesen. Auch war die Modellierungspraxis bei den Banken sehr unterschiedlich, was zu einer grossen Variabilität der Eigenmittelanforderungen und Eigenmittelquoten führte. Zu operationellen Risiken werden darum der Modellansatz (*Advanced Measurement Approach*) sowie die beiden bestehenden Standardansätze durch einen einzigen Standardansatz ersetzt. Dieser berücksichtigt die Grösse der Geschäftstätigkeit und – freiwillig für kleine, zwingend für grosse Banken – auch historische Verluste. Einzelne Banken müssen zur freiwilligen Berücksichtigung historischer Verluste eine den Anforderungen entsprechende Verlustdatenbank aufbauen, sofern eine solche noch nicht vorhanden ist. Davon betroffen sind einzelne bisher die Standardansätze verwendende Banken insbesondere aus den Kategorien 2 und 3.⁴

3.5 Einführung eines Output-Floors bei Anwendung von Kredit- oder Marktrisikomodellen zur Eigenmittelbestimmung

Die Einführung eines 72,5% Output-Floors – einer auf den für die jeweiligen Risikoarten geltenden Basel-III-Standardansätzen basierten Untergrenze – dient der Beschränkung der regulatorischen Eigenmittelvorteile von Modellansatzbanken. Damit werden die Auswirkungen einer übermässigen Variabilität der mittels interner Modelle bestimmten risikogewichteten Positionen eingedämmt und die Glaubwürdigkeit der Modellansätze gestärkt. Die Regelung ersetzt die bisherige 80% Basel-I-Untergrenze.⁵

Zudem sieht die Vorlage für das Hypothekengeschäft einen sektoriellen Floor von 72,5% der unter dem Standardansatz resultierenden RWA für mit Schweizer Immobilien besicherte Kredite vor. Der sektorielle Floor geht über den Mindeststandard hinaus und ist durch nationale Wettbewerbs- und Sta-

4 Die Kategorien beziehen sich auf die Kategorisierung gemäss Anhang 3 BankV.

5 Aufgrund unterschiedlicher Referenzgrössen ist der 72,5% Output-Floor nicht zwingend strenger als 80% Basel-I-Untergrenze.

bilitätsüberlegungen motiviert. Der sektorielle Floor soll im Hypothekengeschäft die teilweise übermäßigen Unterschiede der Risikogewichte zwischen SA- und IRB-Banken begrenzen. Im Gegenzug werden die durch die FINMA verordneten Multiplikatoren auf den modellierten RWA aufgehoben.

3.6 Verbesserung der Offenlegung

Als Teil von Basel III final erfolgt eine Anpassung der Offenlegungsvorschriften im Lichte des geänderten Standards. Diese Anpassung bezweckt auch eine Verbesserung der disziplinierenden Wirkung des Marktes auf das Risikoverhalten der Banken. Beispielsweise müssen Institute mit Modellansätzen neu RWA-Vergleiche zwischen Modell- und Standardansatz offenlegen. Ferner gibt es in verschiedenen, regulatorisch vorgegebenen Offenlegungstabellen punktuelle Anpassungen. Wie bisher werden die infolge von Basel III final geänderten Offenlegungsstandards proportional und nach Bankkategorien differenziert umgesetzt.

Die auf Stufe FINMA-Verordnung definierten Anpassungen der Offenlegungsvorschriften sind nicht Gegenstand der bundesrätlichen Verordnungsanpassung. In den durchgeführten RFA-Umfragen wurden dieser Teil von Basel III final jedoch auch berücksichtigt (z.B. bei Fragen zu gesamthaften Initial- oder Betriebskosten). Dies fand aus Gründen einer effizienten Erhebung statt und zur Schaffung eines möglichst vollständigen Überblicks über Kosten und Nutzen der Reform.

3.7 Finalisierung der Höchstverschuldungsquote

Die Höchstverschuldungsquote bzw. Leverage Ratio dient als nicht-risikogewichtete Ergänzung zu den risikogewichteten Eigenmittelanforderungen. Eine Leverage Ratio von mindestens 3% wurde bereits 2018 eingeführt. Die aktuelle Vorlage beinhaltet punktuelle Anpassungen der Definition des Gesamtengagements als Bemessungsgrundlage der Leverage Ratio (z.B. angepasste Berücksichtigung von Derivaten und ausserbilanzlichen Engagements) zwecks verbesserter Konsistenz mit dem Standardansatz für das Kreditrisiko und das Gegenpartei-Kreditrisiko.

3.8 Weitere Massnahmen

Basel III final führt die neue Positionsklasse der gedeckten Schuldverschreibungen ein. In der Schweiz kann bislang nur der Schweizer Pfandbrief als inländische gedeckte Schuldverschreibung gemäss Basler Standard eingestuft werden. Damit das im Vergleich zur bisherigen Regulierung tiefere Risikogewicht von 10% standardkonform angewendet werden kann, sind regulatorische Anpassungen notwendig: Für die Pfandbriefinstitute werden in der Pfandbriefverordnung zur Sicherstellung der Standardkonformität erweiterte Offenlegungspflichten sowie eine 115%-Deckung stipuliert, um Vereinfachungen der schweizerischen Standardumsetzung betreffend Tragbarkeitsrisiken und vorsichtige Bewertung zu kompensieren (vgl. Kapitel 4.3.3 und 4.3.4).

Anpassungsbedarf für die Liquiditätsverordnung ergibt sich aufgrund der vorgesehenen Vereinfachung betreffend Tragbarkeitsrisiken und vorsichtige Bewertung im Kreditrisikobereich. Da die Liquiditätsregulierung an die Regulierung zu Kreditrisiken anknüpft, wäre die Liquiditätsregulierung ohne Anpassung sonst nicht mehr standardkonform.

Verschiedene weitere Verordnungsanpassungen, auch innerhalb der obengenannten Themenbereiche, betreffen nur Anpassungen der Regulierungsstufe und keine materiellen Neuregelungen. Da solche Anpassungen keine neuen Verhaltenspflichten mit sich bringen, sind sie aus Perspektive der RFA irrelevant.

4 Handlungsoptionen und Zweckmässigkeit im Vollzug

Hauptpunkte:

- Die Standardumsetzung für die betroffenen Banken soll möglichst geringe Kosten verursachen. Als Grundlage dient eine RFA mit Kosten-Nutzen-Analyse.
- Verschiedene nationale Handlungsspielräume wurden in Zusammenarbeit mit Branchenvertretern geprüft, um die schweizerische Standardumsetzung möglichst proportional und kosteneffizient auszugestalten.
- Zahlreiche Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen verbessern die Proportionalität der Regulierung zusätzlich.

Der Basler Standard lässt verschiedene Spielräume für die nationale Umsetzung zu. Zu gewissen Themen wird den Ländern explizit die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Umsetzungsoptionen eingeräumt. In anderen Fällen implizieren nicht im Standard ausgeführte technische Details nationalen Umsetzungsspielraum. Zudem können Länder ihre Umsetzung vereinfachen, sofern daraus für die betroffenen Banken mindestens so strikten Vorgaben resultieren, wie vom internationalen Standard verlangt. Praktisch bedeutet das in der Regel, dass für den Preis höherer Eigenmittelanforderungen auf regulatorische Komplexität verzichtet werden kann.

4.1 Eckwerte der nationalen Umsetzung

Für die nationale Umsetzung von Basel III final wurden vom EFD, in Zusammenarbeit mit der FINMA und der SNB, diverse Eckwerte erarbeitet und anschliessend mit der SBVg finalisiert und gemeinsam am 15. März 2019 beschlossen. Sie werden im Folgenden einschliesslich der wesentlichen Folgen für die Umsetzung zusammenfassend dargestellt.

4.1.1 Zeitliche und inhaltliche Umsetzung

In zeitlicher Hinsicht orientiert sich die schweizerische Umsetzung einerseits an den Vorgaben des BCBS, der eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2023 vorsieht, und andererseits an der Umsetzung in andern wichtigen Jurisdiktionen (USA, EU, GB etc.). Voraussichtliches Datum für die Inkraftsetzung in der Schweiz ist der 1. Juli 2024. Dies soll die Möglichkeit zur Durchführung von Rechtsvergleichen angesichts verzögerter Umsetzungen verbessern und dient der Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen gegenüber wichtigen Konkurrenzfinanzplätzen.

Betreffend inhaltliche Umsetzung sehen die Eckwerte eine mit dem Basler Mindeststandard konforme Umsetzung vor. Der Basler Standard – sowohl der bisherige Standard als auch Basel III final – richtet sich zudem an international aktive Banken. Inlandorientierte Schweizer Banken haben darum argumentiert, dass Standardkonformität auch erreicht werden könnte, wenn der Standard nur für international aktive Banken umgesetzt wird.

Die Abgrenzung zwischen international aktiven und inlandorientierten Banken ist unklar. Eine enge Definition für international aktive Banken würde beispielsweise nur solche umfassen, die ausländischen Töchter oder Zweigstellen haben oder selber solche sind. Werden jedoch Banken mit im Ausland domizilierten Einlegern als international aktiv betrachtet, resultiert ein deutlich weiterer Kreis. Eine wiederum andere Definition ergibt sich, wenn Banken mit ausländischen Investoren als international betrachtet werden. Wenn gar die geografische Ausrichtung der Anlagetätigkeit oder des Zahlungsverkehrs zum Masstab genommen wird, müssen fast alle Banken als international aktiv betrachtet werden. Eine klare Abgrenzung zwischen international aktiven und inlandorientierten Banken ist für die Schweiz entsprechend schwierig. Der BCBS geht in seinen bisherigen Überprüfungen der schweizerischen Standardkonformität von 98 international aktiven Banken in der Schweiz aus. Dazu gehören

alle Banken mit Tochtergesellschaften oder Zweigstellen im Ausland.⁶ Dies ist jedoch nicht als eigentliche Definition sondern nur als vereinfachende Operationalisierung der internationalen Ausrichtung für den Zweck der RCAP-Überprüfung zu verstehen. Es ist möglich, dass in späteren Assessments eine andere Operationalisierung verwendet wird, erst recht zumal diese Abgrenzung bereits von 2013 stammt.

Die meisten Mitglieds-Jurisdiktionen des BCBS wenden den bisherigen Kapitalstandard auf alle Banken an, sowohl auf international aktive als auch auf inländische. Von neunzehn Jurisdiktionen wenden nur drei den bisherigen Kapitalstandard auf einen eingeschränkten Kreis von Banken an: USA, Japan und Indonesien. Trotz limitiertem Anwendungsbereich des Standards werden die Regulierungen der drei genannten Länder als standardkonform beurteilt. In Indonesien sind Scharia-Banken und *Rural Banks* vom Basler Standard ausgenommen. Diese machen aber nur 3,5% der aggregierten Bilanzsumme aus und weisen eine regulatorisch stark eingeschränkte Angebotspalette auf (z.B. keinen Zahlungsverkehr).⁷ Die Schweiz weist keine vergleichbar starke funktionale Trennung im Bankenbereich auf. Beim Beispiel Japans umfasst der Anwendungsbereich des Basler Standards nur Banken mit mindestens einer Auslandsniederlassung. Zwar beurteilt der Assessment-Report die japanische Regulierung als standardkonform, jedoch wird die verwendete Definition von «international aktiv» explizit als zu eng kritisiert. Im Falle Japans sei die daraus resultierende Abweichung vom Standard jedoch nicht materiell, weil Banken ohne ausländische Niederlassungen kaum im Ausland engagiert sind.⁸ In der Schweiz als kleine Volkswirtschaft mit starker grenzüberschreitender Verflechtung des Finanzsystems wären aus derselben Definition resultierende Abweichungen eher als materiell einzustufen. Auch im Fall der USA wird ein nicht umfassender Anwendungsbereich des Basler Standards als konform beurteilt. Die USA wenden den Basler Standard auf Banken und *Bank Holding Companies* mit mindestens 250 Mrd. USD Bilanzsumme oder 10 Mrd. USD Auslandsanlagen an sowie auf Tochterinstitute von Banken bzw. *Bank Holding Companies*, welche die vorgenannten Kriterien erfüllen. Nicht dem Mindeststandard unterstellte Banken machen aber nur 0,4% der ausländischen *Assets under Management*, 0,8% der ausländischen Verbindlichkeiten, 2,8% der ausländischen Aktiven und 3,5% der ausländischen Einlagen aller US-Banken aus. Dies wird im Assessment-Bericht als Grund für die konforme Beurteilung angeführt.⁹ Die Möglichkeit für eine standardkonforme Beschränkung des Anwendungsbereichs von Basel III final sind für die Schweiz also beschränkt und unsicher. Die Einführung einer nach internationaler Ausrichtung differenzierten Regulierung wäre in Bezug auf die Standardkonformität somit mit erheblichen Risiken verbunden.

Nicht zuletzt würde eine derartige regulatorische Zweiteilung dazu führen, dass auf dem inländischen Markt Banken mit unterschiedlichen regulatorischen Vorgaben im Wettbewerb zueinander stünden. Angesichts des Ziels einer risikosensitiveren Regulierung und der gegenwärtig im inländischen Hypothekarmarkt identifizierten Risiken erscheint es zudem zweckmässig, inländisch orientierte Banken regulatorisch gleich zu behandeln.

4.1.2 Proportionalität

Die Eckwerte sehen Vereinfachungen zur Komplexität von Eigenmittelvorschriften und Offenlegung für Kategorie 4 und 5 sowie teilweise auch für Kategorie 3 Banken vor. Für Banken der Kategorien 1 und 2 wird hingegen eine vollumfängliche Umsetzung von Basel III final vorgesehen. Vereinfachungen zu Eigenmittelanforderungen gewährleisten, dass diese gleich oder höher sind als die Anforderungen nach Basel III final. Zudem gibt es auch Vereinfachungen, welche Offenlegungspflichten betreffen. Kapitel 4.4 diskutiert die spezifischen Vereinfachungen.

6 Basel Committee on Banking Supervision (2013): Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) Assessment of Basel III regulations – Switzerland, S. 7. https://www.bis.org/bcbs/implementation/l2_ch.pdf

7 Basel Committee on Banking Supervision (2016): Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) Assessment of Basel III risk-based capital regulations – Indonesia, S. 10. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d394.pdf>

8 Basel Committee on Banking Supervision (2012): Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) Japan, S. 15. https://www.bis.org/bcbs/implementation/l2_jp.pdf

9 Basel Committee on Banking Supervision (2014): Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) Assessment of Basel III regulations – United States of America, S. 14, 76. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d301.pdf>

Die Proportionalität der Umsetzung ist im Zusammenhang mit der 2021 in Kraft getretenen ERV-Anpassung betreffend Erleichterungen für besonders liquide und gut kapitalisierte Kleinbanken zu betrachten (ERV Art. 47a ff.). Dieses «Kleinbankenregime» befreit gewisse Banken der Kategorien 4 und 5 von aufwendigen Berechnungen zur Ermittlung der Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen. Die rund sechzig unter diesem Regime operierenden Banken sind von der vorliegenden Umsetzung von Basel III final nicht betroffen.

4.1.3 Nutzung des nationalen Handlungsspielraums

Die Eckwerte sehen vor, dass grundsätzlich die im Standard vorgesehenen Risikogewichte übernommen werden. Darüberhinausgehende Verschärfungen sind grundsätzlich zu vermeiden. Explizit im Standard vorgesehene nationale Handlungsspielräume sollen unter ausgewogener Berücksichtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Stabilität des Finanzsystems ausgestaltet werden. Die Eckwerte sehen ferner vor, dass die Nutzung des nationalen Handlungsspielraums sowie nationale Definitionen risikosensitiv und prudenziell sinnvoll festgelegt sowie umfassend begründet werden.

Diesem Eckwert entsprechend sieht die schweizerische Umsetzung höhere als vom Standard vorgegebene Risikogewichte nur vor, wenn dadurch zu bestimmten Themen regulatorische Vereinfachungen kompensiert werden (z.B. Verzicht auf weitergehende Vorgaben hinsichtlich vorsichtiger Bewertung sowie auf tragbarkeitsabhängige Risikogewichte zugunsten pauschal erhöhter Risikogewichte, vgl. Kapitel 4.3.3).

4.1.4 Kapitalneutralität beim Standardansatz gegenüber dem Status Quo

Gemäss Eckwert zur Kapitalneutralität soll die Umsetzung von Basel III final für den Bankensektor ohne Grossbanken im Aggregat keine Veränderung der Eigenmittelanforderungen bewirken. Hierfür ist primär im Bereich des Standardansatzes für Kreditrisiken eine kapitalneutrale Umsetzung gegenüber dem Status quo vorzusehen. Auch soll unter dem Standardansatz über sämtliche Risikokategorien hinweg im Aggregat Kapitalneutralität erreicht werden. Falls sich durch die Umsetzung die Gesamt-RWA wesentlich verändern, ist ein Zu- oder Abschlag auf den bisherigen Eigenmittelpuffer vorzusehen (und keine Anhebung oder Senkung der Risikogewichte). So soll die Differenz der Gesamt-RWA in transparenter Weise kompensiert werden. Der Zu- oder Abschlag bewirkt dabei nur im Aggregat unveränderte Eigenmittelanforderungen; für individuelle Banken können sie sich durchaus verändern. Dadurch bleibt die vom Standard vorgesehene erhöhte Risikosensitivität der Eigenmittelunterlegung gewahrt. Denkbar wäre auch, dass unterschiedliche Korrekturfaktoren für bestimmte Teilgruppen von Banken oder bestimmte Risikokategorien angewendet werden.

Quantitative Analysen weisen jedoch darauf hin, dass auf einen solchen Korrekturfaktor verzichtet werden kann. Die geschätzte RWA-Zunahme bewegt sich statisch betrachtet (d. h. unter Annahme unveränderter Bilanzen) im mittleren einstelligen Prozentbereich. Für Kreditrisiken wird im Aggregat ein neutraler Effekt erwartet. Eine solch geringe Zunahme kann näherungsweise als kapitalneutral betrachtet werden. Beispielsweise erwartet die EU-Kommission für ihre Umsetzung von Basel III final eine aggregierte RWA-Zunahme von 6,4–8,4% und bezeichnet diese als nicht signifikant.¹⁰ In der Schweiz ist die erwartete RWA-Zunahme für Nicht-Grossbanken geringer. Zudem werden die Banken aufgrund höherer Risikosensitivität der Eigenmittelunterlegung in einer dynamischen Betrachtung mittelfristig aus RWA-Sicht risikoärmere Anlagen tätigen. Gestützt auf Erfahrung aus früheren Regulierungseinführungen wird sich die effektive RWA-Zunahme dadurch deutlich reduzieren oder sich gar leicht ins Negative kehren. Darum und weil die Festlegung eines Korrekturfaktors teilweise unerwünschte Verteilungswirkungen innerhalb der Bankenbranche zur Folge hätte, wird auf eine vollständige statische Kapitalneutralität verzichtet.

¹⁰ Europäische Kommission (2021): Impact assessment report, Commission staff working document, S. 51. https://ec.europa.eu/finance/docs/law/211027-impact-assessment_en.pdf

4.1.5 Tiefe Kosten

In Kombination mit dem Eckwert der Kapitalneutralität stehen bei der schweizerischen Umsetzung weniger allfällige Kapitalkosten, sondern Initialkosten und allfällige erhöhte Betriebskosten im Vordergrund. Entsprechend fordert das Eckwertepapier, unter Berücksichtigung der übrigen Eckwerte, eine Ausgestaltung der Regulierung, welche für die betroffenen Institute möglichst tiefe Kosten bedeutet. Dies wird insbesondere durch eine differenzierte Regulierung mit Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen sowie eine Umsetzungsfrist von mindestens einem Jahr nach Verabschiedung der ERV erzielt. Die Eckwerte verlangen im Zusammenhang mit dem Ziel einer effizienten Umsetzung auch die Durchführung einer RFA mit Kosten-Nutzen-Analyse.

4.2 Brancheneinbezug in nationale Umsetzung von Basel III final

Um im Rahmen des beschriebenen Spielraums bestehende Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren und zu nutzen, wurde bei der Umsetzung von Basel III final erheblicher Aufwand betrieben. Eine Nationale Arbeitsgruppe Basel III final (NAG) wurde aus Vertreterinnen und Vertretern von Branche und Behörden gebildet.¹¹ Die NAG tagte zwischen Juli 2019 und Januar 2022 insgesamt zwölfmal. Zusätzlich wurden in Untergruppen Austausche betreffend auf interne Ratings basierender Ansatz (IRB-Ansatz) und Marktrisiken durchgeführt. Zudem fanden mehrere Sitzungen zu Immobilienthemen zwischen Bankvertretern geleitet durch die Schweizerischen Bankiervereinigung und Behördenvertretern statt. Dabei wurden Umsetzungsvarianten diskutiert und gegeneinander abgewogen.

Eine exakte Zahl der besprochenen Umsetzungsvarianten lässt sich aufgrund des je nach Thematik sehr unterschiedlichen Handlungsspielraums, zahlreicher Wechselwirkungen und begrenzter Abgrenzbarkeit einzelner Variantenentscheide nicht ermitteln. Der ausgeprägt partizipative Prozess zeigt aber, dass Optimierungspotential gemeinsam mit der Branche gewissenhaft geprüft wurde.

4.3 Geprüfte und gewählte Alternativen

Die grundsätzlichste Alternative zur entworfenen Vorlage stellt der Verzicht auf die Standardumsetzung und die Beibehaltung der aktuellen Regulierung dar. Diese Alternative wird in Kapitel 2.2 diskutiert und verworfen. Im Rahmen der Ausarbeitung der in Kapitel 4.1 beschriebenen Eckwerte sprach sich auch die Bankenbranche für eine Anpassung der schweizerischen Regulierung an den finalisierten Basel III Standard aus.

Ausgehend von einer grundsätzlichen Umsetzung des Standards wurden im Rahmen der Regulierungsarbeiten diverse Handlungsoptionen geprüft und verworfen. Diese Handlungsoptionen werden im Folgenden dargelegt und es wird erläutert, weshalb gewisse Optionen gewählt und andere nicht weiterverfolgt wurden. In der bisherigen Regulierung bereits ausgeübte nationale Optionen werden zwecks Kostenminimierung in der Vorlage grundsätzlich beibehalten.

4.3.1 Als selbstgenutzt behandelte vermietete Wohnliegenschaften

Für selbstgenutzte Wohneinheiten sieht der Basler Mindeststandard eine präferentielle Risikogewichtung vor. In der Schweizer Umsetzung fallen unter die selbstgenutzten Wohneinheiten auch unentgeltlich zur Verfügung gestellte oder in der Familie vermietete Wohnliegenschaften. Der Standard erlaubt dabei, dass Jurisdiktion den Banken gestatten, eine national zu definierende geringe Anzahl vermieteter Wohneinheiten bezüglich Risikogewichtung als selbstgenutzte Wohnliegenschaften zu behandeln.

¹¹ In der NAG waren auf Seite der Branche vertreten: Schweizerische Bankiervereinigung, Verband Schweizerischer Kantonalbanken, Verband Schweizerischer Privatbankiers, Verband der Auslandsbanken in der Schweiz, Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken, Verband Schweizerischer Regionalbanken, Expert Suisse, jeweilige Vertretungen der fünf systemrelevanten Banken und eine Vertretung der Banken der Kategorien 4 und 5. Auf Behördenseite waren SIF, FINMA und SNB in der NAG.

In der Schweizer Umsetzung ist dies eine vermietete Wohneinheit aus Sicht der Bank, die den Hauptwohnsitz der Kreditnehmerin oder des Kreditnehmers finanziert.

Über alle Banken gehen die RWA für Immobilienfinanzierungen weniger als 1% zurück, wenn im Rahmen der RWA-Berechnung zwei vermietete Wohneinheiten statt eine als selbstgenutzt behandelt werden. Für eine bankübergreifende Analyse auf Ebene der kreditnehmenden Personen fehlt jedoch die Datengrundlage. Dadurch wurden mehr Wohnliegenschaften als selbstgenutzt behandelt als bei einer bankübergreifenden Betrachtungsweise. Die ermittelte RWA-Reduktion von 1% überschätzt somit die effektiv zu erwartende RWA-Reduktion.

Aufgrund der geringen Auswirkungen sieht die Vorlage vor, dass zusätzlich zu selbstgenutzten Wohneinheiten nur eine vermietete Wohneinheit als selbstgenutzt behandelt werden darf.

4.3.2 Abgrenzung zwischen selbstgenutzten Liegenschaften und Renditeliegenschaften

Der Basler Mindeststandard definiert Renditeliegenschaften aufgrund der Wesentlichkeit der durch die Immobilie generierten Cashflows. Eine Immobilie gilt demnach als Renditeliegenschaft, wenn beispielsweise durch sie generierte Cashflows mehr als 50% des zur Beurteilung der Kreditfähigkeit herangezogenen Einkommens ausmachen.

Aus Praktikabilitätsgründen verzichtet die Vorlage auf die im Basler Mindeststandard vorgesehene Abgrenzung über die Cashflows. Stattdessen wird das Kriterium der überwiegenden Selbstnutzung beigezogen, beispielweise anhand der Fläche. Sowohl bei Wohn- als auch bei Gewerbeliegenschaften werden Liegenschaften, die nicht dem Kriterium der mehrheitlichen Selbstnutzung entsprechen, als Renditeliegenschaften behandelt.

4.3.3 Tragbarkeitsregulierung

Der Basler Mindeststandard sieht präferenzielle Risikogewichte für Immobilienfinanzierungen vor, wenn unter anderem die Kriterien der Tragbarkeit und der vorsichtigen Bewertung erfüllt sind. Der Standard verlangt, dass bankinterne Kreditvergaberichtlinien eine oder mehrere Tragbarkeitskennzahlen und Schwellenwerte definieren. Anhand dieser ist zu beurteilen, ob Kreditnehmende ihre Schulden tilgen können. Eine mögliche Tragbarkeitskennzahl ist das Verhältnis von Schuldendienst zum Einkommen. Der Standard sieht die Möglichkeit vor, dass die Aufsichtsbehörde Vorgaben zur bankinternen Definition dieser Kennzahlen und zugehörigen Tragbarkeitsgrenzwerten aufstellt.

Im Rahmen der NAG wurden folgende Optionen zur Tragbarkeitsregulierung diskutiert:

- Option 1:** Keine Berücksichtigung von Tragbarkeitsanforderungen und vorsichtiger Bewertung zur Anwendung der präferenziellen Eigenmittelunterlegung.
- Option 2:** Erfüllung einer von den Behörden vorgegebenen Tragbarkeitsregel und Anwendung eines 10%-Abschlags vom aktuellen Marktpreis als Bedingung für die präferenzielle Eigenmittelunterlegung.
- Option 3:** Keine vollumfängliche und explizite Berücksichtigung von Tragbarkeitsanforderungen und vorsichtiger Bewertung zur Anwendung der präferenziellen Eigenmittelunterlegung im Gegenzug für höhere Risikogewichte für Hypotheken mit Belehnungsgrad über 60%.

Option 1 wurde verworfen, weil dabei aufgrund der unterschiedlichen, bankindividuellen Definitionen von Tragbarkeit eine de facto bankinterne und entsprechend uneinheitliche Regelung der Eigenmittelunterlegung resultieren würde. Hinzu kommt, dass statistische Untersuchungen der SNB zunehmende Tragbarkeitsrisiken aufzeigen. Die aktuelle Tragbarkeitsregulierung in der Schweiz würde somit keine geeignete Grundlage für die Umsetzung einer tragbarkeitsabhängigen Eigenmittelunterlegung gemäss den Basler Mindeststandards bieten. Zudem deckt die bisherige Selbstregulierung nicht alle vom Basler Standard geforderten Elemente zur vorsichtigen Bewertung ab.

Im Vergleich zwischen Optionen 2 und 3 werden von Option 2 höhere Kosten erwartet. Weil die Banken bereits uneinheitliche Prozesse zur Bewertung der Tragbarkeit implementiert haben, könnten einheitliche quantitative Vorgaben bei einem Teil der Institute zusätzliche Initialkosten verursachen. Ferner besteht branchenseitig die Befürchtung, dass unflexible quantitative Vorgaben auch zu erhöhten Betriebskosten führen. Die befragten Banken erwarten für Option 2 zusätzliche Initialkosten von rund 50 Mio. CHF, hochgerechnet auf den ganzen Bankensektor. Die jährlichen gegenüber Option 3 erhöhten Betriebskosten von Option 2 werden auf rund 40 Mio. CHF geschätzt. Zu dieser Quantifizierung kann der Vorbehalt angebracht werden, dass sie vermutlich teilweise auch unbegründete Sorgen der Banken zur Tragbarkeitsregulierung widerspiegelt. Die erhobenen Kostenfolgen dürften daher die tatsächlichen Kosten überschätzen. Es muss jedoch zur Kenntnis genommen werden, dass die Branche unter Option 2 im Vergleich zu Option 3 erhebliche Zusatzkosten erwartet.

Leider konnten keine aussagekräftigen Daten bezüglich Auswirkungen unterschiedlicher Optionen zur Tragbarkeitsregulierung über alle Banken erhoben werden. Gestützt auf die Rückmeldungen aus der NAG und auf die Ergebnisse der RFA-Umfrage schlagen die Behörden Option 3 zur Umsetzung vor. Die gewählte Behandlung von Tragbarkeitsrisiken stellt dabei eine erhebliche, weil weniger risikodifferenzierende Vereinfachung gegenüber dem Standard dar. Auf eine Verknüpfung der bankinternen Tragbarkeitsvorgaben mit der Eigenmittelunterlegung sowie auf einzelne der Elemente des Basler Mindeststandards im Bereich der vorsichtigen Bewertung wird verzichtet. Als Kompensation dafür kommen leicht erhöhte präferenzielle Risikogewichte zur Anwendung. Diese ergeben sich aus einer gewichteten Mittelung der differenzierten Risikogewichte. Diese Mittelung reflektiert grösstenteils (85%) das präferentielle Risikogewicht (gemäss dem Basler Mindeststandard) und zum verbleibenden Teil (15%) das nicht-präferentielle Risikogewicht. Implizit wird damit ein gewisser Anteil an Hypothekarkrediten mit erhöhten Risiken aufgrund der Tragbarkeit und/oder der Bewertung angenommen. Entsprechend führt dies in der schweizerischen Umsetzung zu präferenziellen Risikogewichten, die etwas über den präferentiellen Risikogewichten gemäss dem Basler Mindeststandard liegen. Diese Abweichung ist jedoch auf Belehnungsgrade über 60% beschränkt.¹²

4.3.4 Vorsichtige Bewertung von Immobilien

Zur Berücksichtigung der vorsichtigen Bewertung von Immobilien bei der Eigenmittelunterlegung von Hypothekarkrediten wurden verschiedene Optionen geprüft. Die Ermittlung des nachhaltigen Wertes als Durchschnitt der «marktnahen» Bewertung über die letzten 10–12 Jahre wäre inhaltlich sinnvoll. Sie wurde aber aufgrund des hohen Informationsbedarfs als unpraktisch verworfen. Von der Bankenbranche wurde ursprünglich eine vereinfachte Umsetzung durch einen pauschalen Abschlag von 10% auf den aktuell geschätzten Marktwert vorgeschlagen. In späteren Umsetzungsberatungen lehnten die Banken diesen Ansatz jedoch ebenfalls ab. Ferner wurden Analysen zur unveränderten Beibehaltung des Belehnungswerts nach dem Kreditvergabezeitpunkt (*Value at Origination*) und zur Anwendung des Niederstwertprinzips durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Auswirkungen auf die Eigenmittelunterlegung gering sind. Gemäss einer statischen Simulation mit historischen Daten würde eine Fixierung der Bewertung auf zehn Jahre ab Kreditvergabe nur zu einem RWA-Anstieg um 0,8% führen. Dabei bewirkt eine zehnjährige Fixierung der Bewertung für einen erheblichen Teil der Hypotheken keine Veränderung: Für knapp 40% der Hypotheken ist die Bewertung gleich alt wie die Zugehörigkeit zum Portfolio; bei 20% der Hypotheken die Bewertung mindestens zehn Jahre alt. Bei weiteren etwa 10% der Hypotheken ist die Bewertung gar älter als die Zugehörigkeit zum Portfolio. Zudem führt eine Neubewertung nicht in jedem Fall zu einem veränderten Risikogewicht.

Zur Berücksichtigung der im Standard verlangten vorsichtigen Bewertung wurde nach Auswertung der Vernehmlassung die Frist für die Beibehaltung des ursprünglichen Belehnungswerts auf fünf Jahre festgelegt.

¹² Für selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften kommt es zu keinem Aufschlag, da für diese das Risikogewicht über 60% der Belehnung, unabhängig ob präferentiell oder nicht, dem Risikogewicht der Gegenpartei entspricht.

4.3.5 *Loan-Splitting-Ansatz*

Für die Risikogewichtung von Krediten für selbstgenutzte Liegenschaften sieht der Basler Mindeststandard zwei Ansätze vor, wobei sich die jeweilige Jurisdiktion bei der nationalen Umsetzung für einen entschieden muss. Unter dem *Whole-Loan-Ansatz* wird der gesamte Kredit mit dem Risikogewicht entsprechend des Belehnungsgrads gewichtet. Unter dem *Loan-Splitting-Ansatz* wird der Kredit zum Zweck der Berechnung der Eigenmittelunterlegung in zwei Tranchen aufgeteilt – eine bis 55% des Belehnungswertes und eine für den Restkredit. Dabei gilt bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften für die erste Tranche ein Risikogewicht von 20% und für den Restkredit das Risikogewicht der Gegenpartei. Bei selbstgenutzten Gewerbeliegenschaften ist für erste Tranche das Minimum aus 60% oder dem Risikogewicht der Gegenpartei anzuwenden, für den Restkredit das Risikogewicht der Gegenpartei.

Da die Option des *Loan-Splitting-Ansatzes* für Renditeliegenschaften nicht besteht, wird in der Vorlage zur Vereinfachung von Umsetzung und Betrieb für alle Liegenschaftsarten der *Whole-Loan-Ansatz* vorgesehen.

4.3.6 *Verpfändung von Vorsorgevermögen als risikomindernde Massnahme*

Die Beibehaltung der heutigen Praxis der Verpfändung von Vorsorgevermögen als Risikominderung wurde geprüft. Die heute dazu gebräuchlichen verpfändeten Vorsorgevermögen sind gemäss Basler Mindeststandards in gewissen Fällen nicht als risikomindernde Massnahme und damit nicht zur Senkung der RWA anerkannt. Im Rahmen der Vernehmlassung zur nationalen Umsetzung wurde die Verpfändung von Vorsorgeguthaben zur Senkung der RWA nur als zulässig betrachtet, sofern die Guthaben in bar bei der bankeigenen Stiftung gehalten werden. Ebenfalls zulässig waren Vorsorgevermögen bei anderen Vorsorgeeinrichtungen, die solche in bar bei der kreditgebenden Bank als Einlagen halten. Bei den zwanzig dazu untersuchten Banken wären die heute anerkannten Sicherheiten damit im Aggregat um 28% zurück gegangen. Die RWA bei grundpfandgesicherten Positionen wären dadurch im Aggregat um 0,3% gestiegen. Aufgrund diverser Vernehmlassungseingaben wird für die Eigenmittelunterlegung von mit selbstgenutzten Wohnliegenschaften direkt und indirekt grundpfandgesicherte Positionen am bisherigen Spektrum der anerkannten Sicherheiten festgehalten. Sofern deren Wert schwanken kann, wird der anrechenbare Wert einer Sicherheit im Einklang mit den Basler Mindeststandards unter Anwendung von Sicherheitsabschlägen ermittelt. Die exakten Auswirkungen der nach der Vernehmlassung geänderten Detailregeln auf die RWA bei grundpfandgesicherten Positionen sind nicht bekannt. Hierzu hätte mit den Banken erneut eine aufwändige Wirkungsstudie durchgeführt werden müssen. Angesichts der oben erwähnten kleinen Auswirkungen der Regeln entsprechend der Vernehmlassungsvorlage (RWA-Steigerung von 0,3% im Aggregat) implizieren die nach der Vernehmlassung vorgenommenen beschränkten Anpassungen (etwas mehr anrechenbare Sicherheiten, kombiniert mit Sicherheitsabschlägen) ebenfalls nur eine unwesentliche Veränderung im Aggregat.

4.3.7 *Kriterien für präferentielle Risikogewichtung von Baukrediten für Wohnrenditeliegenschaften*

Auf Baukredite für Wohnrenditeliegenschaften kann gemäss Basler Mindeststandard ein tieferes Risikogewicht angewandt werden. Bedingung dafür ist, dass die Kreditnehmenden entweder genügend Mindesteigenmittel einbringen oder eine gewisse Vorverkaufs- oder Vermietungsquote erfüllt ist. Die beiden Kriterien können gemäss Standard auch kumulativ angewandt werden. Da die Branche die parallele Handhabung der beiden Kriterien als zu komplex erachtet, wurde aber bei der nationalen Umsetzung auf das Kriterium Vorverkaufs- oder Vermietungsquote verzichtet. Als Teil der Vorlage verbleibt somit das Kriterium eines maximalen Belehnungsgrads von 70%.

4.3.8 Berücksichtigung historischer Verluste bei Eigenmittelunterlegung für operationelle Risiken

Die Eigenmittelanforderungen für operationelle Risiken errechnen sich als Produkt aus dem Umfang des mit operationellen Risiken behafteten Geschäftstätigkeit einer Bank (*Business Indicator Component*, BIC) und dem jeweiligen internen Verlustmultiplikator (*Internal Loss Multiplier*, ILM). Der BIC berücksichtigt die Bilanz- und Einkommensstruktur einer Bank (*Business Indicator*, BI) sowie regulatorische Koeffizienten. Der ILM berücksichtigt grundsätzlich die historischen operationellen Verluste einer Bank während der letzten 10 Jahre.

Der Basler Mindeststandard erlaubt für die nationale Umsetzung, den ILM für alle Banken pauschal auf 1 zu setzen. Historische Verluste würden somit nicht berücksichtigt. Von der Ausübung dieser nationalen Option wird jedoch abgesehen. Auch mit pauschalem ILM müssten grössere Banken ihre historischen Verluste aus operationellen Risiken offenlegen, um die internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Der Erhebungsaufwand zu Verlustdaten kann also nicht vermieden werden. Ein pauschaler ILM von 1 für Banken mit hohem BI würde aber in historischer Betrachtung zu tiefe Mindesteigenmittel für operationelle Risiken bewirken. Auch wäre die Eigenmittelunterlegung für grössere Institute nicht ausreichend risikosensitiv. Der Vergleich mit führenden Konkurrenzfinanzplätzen zeigt zudem, dass diese Umsetzungsoption nur in der EU und in Australien ausgeübt wird, wobei die Umsetzungspläne in USA und im Vereinigten Königreich noch nicht kommuniziert sind.

Der Standard sieht ferner die nationale Option vor, dass Institute mit tiefem BI (<1,25 Mrd. CHF) grundsätzlich einen ILM von 1 haben, diesen jedoch wahlweise auch anhand von Verlustdaten berechneten können. Banken, die ohnehin eine entsprechende Verlustdatenbank führen, können diese Option ohne wesentlichen Zusatzaufwand wählen. Eine Befragung unter Banken zeigt aber auch bei anderen Banken eine verbreitete Präferenz für die Option. Die Vorlage sieht diese Wahlmöglichkeit entsprechend vor.

Eine Komponente des BI stellt der Dividendenertrag dar. Der Einbezug gruppeninterner Dividenden in die Berechnung des BI kann potentiell zu einer Überschätzung der Erträge führen. Dieser Effekt ist jedoch nur bei den Grossbanken materiell. Ein Ausschluss gruppeninterner Dividenden würde bei den Grossbanken die Mindesteigenmittel auf Stufe Einzelinstitut reduzieren. Dies erscheint angesichts historischer operationeller Verlustereignisse und im Kontext der *Too-Big-to-Fail*-Anforderungen nicht angemessen.

4.3.9 Behandlung von Zentralbankreserven zur Berechnung des Gesamtengagements für Höchstverschuldungsquote

Nach Basler Mindeststandard kann Banken unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehend gestattet werden, ihre Guthaben bei der jeweiligen Zentralbank vorübergehend vom Gesamtengagement der Höchstverschuldungsquote auszunehmen. Diese Möglichkeit beschränkt sich auf Zeiten aussergewöhnlicher makroökonomischer Umstände und den Zweck einer erleichterten Umsetzung der Geldpolitik. Banken müssten den Effekt der Massnahme offenlegen und die einzuhaltende Höchstverschuldungsquote ist als Kompensation zu verschärfen.

Im Rahmen der Regulierungsarbeiten wurde diese Handlungsoption diskutiert und verworfen. Für Banken wäre aus der Massnahme durch die Kompensation keinen Nutzen zu erwarten. Ein bankindividuelles Wahlrecht (analog zur Umsetzung in der EU) könnte zu regulatorischer Arbitrage führen. Ob die Massnahme die Umsetzung der Geldpolitik erleichtern würde, ist zudem ungewiss.

4.3.10 Behandlung von Krediten mit staatlicher Exportrisikoversicherung bei Berechnung des Gesamtengagements für Höchstverschuldungsquote

In Analogie zur Regulierung in der EU wurde für Kredite, welche über eine staatliche Exportrisikoversicherung verfügen, eine Ausnahme von der Berechnung der Leverage Ratio geprüft. Die entsprechende Ausnahme ist im Standard jedoch nicht vorgesehen und widerspricht der Konzeption der Leverage Ratio als ungewichtete Eigenmittelanforderung. Der Gesamtbestand der von der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) versicherten Geschäfte belief sich per Ende 2020 auf 8,97 Mrd. CHF. Die SERV gibt an, dass 66% ihrer Kunden KMU seien. Volumengewichtet dürfte dieser Anteil deutlich tiefer liegen.

Auf eine Ausnahme von Krediten mit staatlicher Exportrisikoversicherung aus der Berechnung der Höchstverschuldungsquote wurde verzichtet. Dies hätte andernfalls einen unerwünschten Bruch mit dem Grundkonzept der Leverage Ratio bedeutet. Die Leverage Ratio umfasst explizit sämtliche Geschäfte einer Bank unabhängig vom Risiko.

Bei der Preisgestaltung von durch die SERV gedeckten Exportrisikokrediten kann die Leverage Ratio einen Einfluss haben sein. Solche Exportrisikokredite wurden jedoch in der Schweiz bereits bisher dem Gesamtengagement angerechnet, während schon die aktuelle EU-Regulierung die entsprechende Ausnahme vorsieht. Mit der Beibehaltung einer standardkonformen Höchstverschuldungsquote ist somit keine negative Verschiebung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportwirtschaft zu erwarten.

4.4 Proportionalität durch Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen

Vereinfachungen beschreiben Regelungen, durch welche mit gegenüber dem Standard reduziertem administrativem Aufwand mindestens gleichwertige und oft weniger granulare Anforderungen gestellt werden. Diese Anforderungen werden in der Regel durch erhöhte RWA-Anforderungen kompensiert, um die Standardkonformität zu gewährleisten. De-Minimis-Regelungen sind vergleichbare Ausnahmeregelungen für Geschäftstätigkeiten, die von der jeweiligen Bank nur in unwesentlichem Umfang ausgeübt werden. Die Ausgestaltung von Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen strebt nach einer Balance zwischen Proportionalität, internationaler Standardkonformität und fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen Banken unterschiedlicher Grösse. Die vorgesehenen Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen sind das Ergebnis vertiefter Diskussionen der NAG mit dem Ziel einer möglichst effizienten und proportionalen Umsetzung.

4.4.1 Vorgesehene Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen

Tabelle 1 führt die vorgesehenen Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen auf und kategorisiert diese.

Die bisherige Regulierung sieht Vereinfachungen für Institute der Kategorien 4 und 5 vor. Diese Typ-1-Vereinfachungen erlauben den berechtigten Instituten in bestimmten Themenbereichen nicht-materielle Unterschreitungen des Basler Standards. Banken der Kategorie 3 können von denselben Vereinfachungen profitieren, falls sie im Bereich der Vereinfachung Geschäftstätigkeiten in unwesentlichem Umfang ausüben (Typ-1-De-Minimis-Regelungen).

Mit der Umsetzung von Basel III final werden zusätzliche Regelungen für eine proportionale Umsetzung vorgesehen: Typ-2-Vereinfachungen sehen meist für etwas höhere Risikogewichte qualitative Vereinfachungen zu quantitativen Anforderungen vor und stehen Banken aller Kategorien offen. Sie erlauben aber keine quantitative Unterschreitung des Basler Standards. Dazu gehören vereinfachte Ansätze zur Berechnung der Eigenmittelanforderungen, die gewährleisten, dass diese grundsätzlich gleich oder höher sind als die RWA-Anforderungen, die nach Basler Standard anfallen. Die ebenfalls neu vorgesehenen Typ-2-De-Minimis-Regelungen stehen grundsätzlich Banken aller Kategorien offen und stellen Vereinfachungen zu qualitativen Vorgaben dar. Banken müssen dazu jedoch das jeweilige

Zugangskriterium erfüllen und erhöhte Risikogewichte in Kauf nehmen. Ferner sind für viele Aspekte der Regulierung auch andere Vereinfachungen ausserhalb der beiden beschriebenen Typen denkbar. Bei solchen Vereinfachungen besteht jedoch oft das Risiko eingeschränkter Standardkonformität.

Für De-Minimis-Regelungen gilt der Grundsatz, dass je substantieller eine Abweichung von der generell geltenden Regulierung ausfällt, desto strenger das De-Minimis-Zugangskriterium bzw. die zusätzliche Risikogewichtung festgelegt werden muss. Dabei sind De-Minimis-Zugangskriterien so auszugestalten, dass deren Auswirkungen im Rahmen RCAP-Überprüfung als standardkonform qualifiziert.

Tabelle 1 Vorgesehene Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen

EERV	FINMA-Verordnungen	Thema	Vereinfachungen			De-Minimis	
			Typ 1	Typ 2	Andere	Typ 1	Typ 2
Art. 5 Abs. 4 und 5	Art. 2–6 HBEV-FINMA	Zuordnung von Positionen zum Handels-/Bankenbuch			x		
Art. 5a	Art. 2–6 HBEV-FINMA	Umbuchungen von Positionen ins andere Buch			x		
Art. 16 Abs. 3	Art. 4–7, 13 OffV-FINMA	Offenlegung			x		
Art. 21 Abs. 1 Bst. e	—	Anrechnung 70% Zwischengewinn			x		
Art. 58 Abs. 1	Art. 28, 36–40 KreV-FINMA	Reskalierter Marktwertansatz	x			x	
—	Art. 29–35 KreV-FINMA	Vereinfachter SA-CCR					
Art. 59a Abs. 2	Art. 52–54 KreV-FINMA	Vereinfachter Ansatz für Anteile an verwalteten kollektiven Vermögen	x			x	
Art. 63a	Art. 1054 KreV-FINMA	Sorgfaltsprüfung					alle Kat.
Art. 66a Abs. 2	—	FX-Mismatch Multiplier	x				
Art. 69 Abs. 4	Art. 107 KreV-FINMA	Vereinfachte Risikogewichte für Interbankforderungen ohne Rating	x			x	
Art. 70 Abs. 4	—	Risikogewichtung/Definition KMU unabhängig vom Jahresumsatz				x	
Art. 70a Abs. 3	—	Vereinfachte Risikogewichte für Spezialfinanzierungen			x		
Art. 71a	—	Pauschale Risikogewichtung für CH-Pfandbriefe		x			
Art. 72c; Anhang 3	—	Einheitliche Risikogewichte für grundpfandgesicherte Positionen ohne Verknüpfung mit bankinternen Tragbarkeitsvorgaben		x			
Art. 77i	—	Vereinfachter CVA-Ansatz					alle Kat.
Art. 83 Abs. 3–5	Art. 50–52 MarV-FINMA	De-Minimis-Marktrisikoansatz				x	

MarV-FINMA = Verordnung der FINMA über die Marktrisiken KreV-FINMA = Verordnung der FINMA über die Kreditrisiken, OffV-FINMA = Verordnung der FINMA über die Offenlegung von Risiken und Eigenmitteln und der Grundsätze der Corporate Governance, HBEV-FINMA = Verordnung der FINMA über das Handels- und Bankenbuch und die anrechenbaren Eigenmittel.

4.4.2 Nutzen von Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen

Den Nutzen von Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen zu beziffern, ist im Rahmen dieses Berichts nicht möglich. Die Anzahl umgesetzter Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen ist hoch; zusätzliche wurden in der NAG diskutiert. Banken nach dem finanziellen Nutzen aller in Erwägung gezogenen Vereinfachung und De-Minimis-Regelung zu befragen wäre zu komplex und darum kaum aussagekräftig gewesen. Die RFA-Umfrage beschränkte sich darum auf die relative Beurteilung der Bedeutung verschiedener Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen zueinander.

Die Resultate in Tabelle 2 zeigen erwartungsgemäss, dass kleinere und inlandorientierte Banken tendenziell stärker von Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen profitieren können als grosse und international orientierte Banken. Die unterschiedliche Inanspruchnahme weist auf eine effektive Proportionalität der Standardumsetzung hin.

Tabelle 2 Anzahl voraussichtlich genutzte Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen nach Stichproben-Untergruppe

Stichproben-Untergruppe	Ø erwartete Anzahl (von insgesamt 16)
Insgesamt	6,0
International orientierte Banken	5,3
Inlandorientierte Banken	6,3
Systemrelevante Banken (<i>Systemically Important Banks</i> , SIB)	3,2
Kategorie 3	6,2
Kategorie 4	6,9

Frage: «Welche der untenstehenden Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen wird Ihr Institut voraussichtlich in Anspruch nehmen?»

4.4.3 Verworfenne Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen

Verschiedene weitere, von der Branche zur Diskussion gestellte Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen wurden während der Ausarbeitung der Vorlage geprüft, jedoch letztlich verworfen. Die wesentlichsten verworfenen Varianten und die Gründe für deren Nichtumsetzung sind im Folgenden dargestellt:

- **Unveränderte Beibehaltung des Basisindikatoransatzes für operationelle Risiken für Banken der Kategorien 4 und 5**

Nach bisherigen Regeln werden die Mindesteigenmittel für operationelle Risiken nach diesem Ansatz als 15% der Summe bestimmter Ertragsgrößen ermittelt, die aus der Rechnungslegung verfügbar sind. Basel III final hat einen ähnlichen Ansatz, es ändern primär die Ertragsgrösse aus der Rechnungslegung als Bemessungsgrundlage.

Würde diese Option vorgesehen, müsste zur Ermittlung der Mindesteigenmittel ein höherer Prozentsatz als die bisherigen 15% vorgesehen werden. Nur so wäre die Option gleichwertig zum neuen Standardansatz. In Kombination mit dem geringen erwarteten einmaligen Umstellungsaufwand auf den neuen Standardansatz für operationelle Risiken wird diese Option nicht als sinnvoll erachtet.

- **Berechnung der Leverage Ratio analog zu bestehenden Vereinfachungen besonders liquider und gut kapitalisierter Banken der Kategorien 4 und 5**

Das Kleinbankenregime erlaubt eine vereinfachte Berechnung der Leverage Ratio. Gemäss FINMA-Berechnungen stimmt diese Berechnung näherungsweise mit der Basel III Leverage Ratio überein. Bei einzelnen Banken treten jedoch markante Abweichungen auf. Daher wäre eine Übernahme dieser Vereinfachung für sämtliche Banken nicht standardkonform. Zudem steht den Banken gemäss ERV Art. 17 bereits die Möglichkeit offen, eine vereinfachte Berechnung vorzunehmen. Voraussetzung dafür ist, dass die resultierenden Anforderungen im Einzelfall nachweislich konservativ sind. Eine allgemeine Vereinfachung analog zum Kleinbankenregime wäre hingegen nicht zielführend.

- **Anwendung des früheren Basel-II-Regimes zur Eigenmittelberechnung bei den kollektiven Kapitalanlagen bzw. verwalteten kollektiven Vermögen**

Eine solche Rückentwicklung wird von den Behörden nicht als standardkonform erachtet. Entsprechend wurde dieser Vorschlag verworfen.

- **Nichtanwendung von Basel III final für Banken der Kategorien 4 und 5**

Diese Nichtanwendung sollte kleine und tendenziell inlandorientierte Institute von überproportionalen Kosten entlasten. Wie in Kapitel 4.1.1 ausgeführt, ist eine regulatorische Abgrenzung zwischen international und nur national tätigen Banken schwierig. Institute der Kategorien 4

und 5 von der Umsetzung von Basel III final auszunehmen würde mit Blick auf kleine Vermögensverwaltungsbanken auch klar international tätige Banken betreffen. Auch ist eine Beschränkung der Anwendbarkeit von Basel III final auf international orientierte oder grosse Banken aus Risiko- und Wettbewerbssicht nicht erstrebenswert. Für besonders liquide und gut kapitalisierte Banken der Kategorien 4 und 5 ermöglichen geltende Vereinfachungen (ERV Art. 47a ff) bereits die Vermeidung von mit Basel III final verbundenen Kosten.

5 Wirkungsmodell zur Übersicht

Grafische Wirkungsmodelle können dabei helfen, die Mechanismen darzustellen, welche von den einzelnen Massnahmen einer Vorlage zu den Auswirkungen führen. Abbildung 2 liefert eine schematische Übersicht zu den erwarteten Wirkungskanälen der Umsetzung von Basel III final. Die Abbildung zeigt wie bei Wirkungsmodellen üblich die *potenziellen* Wirkungskanäle auf. Die Zusammenhänge sind entsprechend als Hypothesen zu verstehen. Ob die einzelnen Wirkungskanäle tatsächlich relevant sind, wird in den darauffolgenden Kapiteln 6–10 diskutiert.

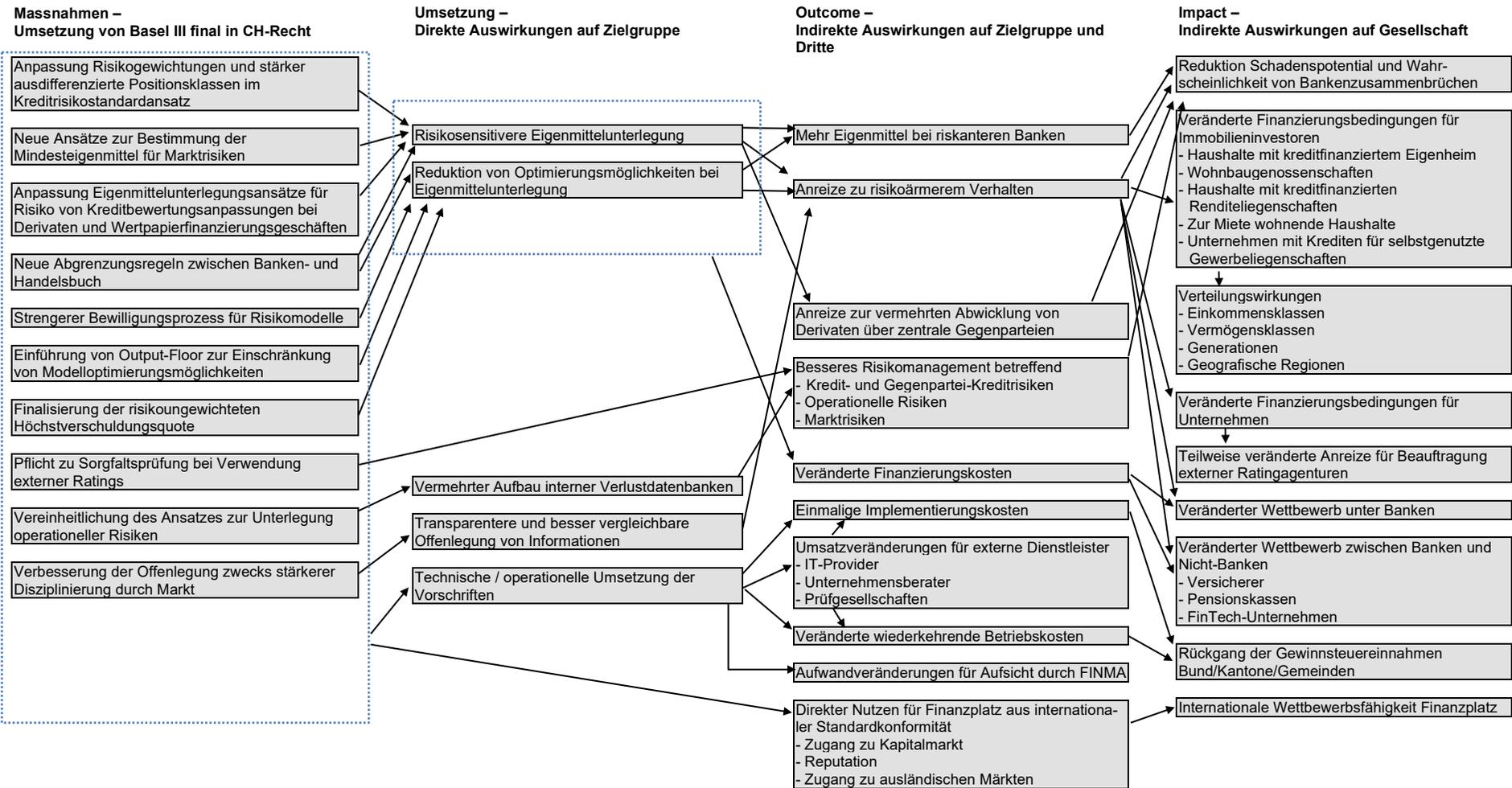


Abbildung 2 Grafisches Wirkungsmodell
 Das Modell zeigt die potenziellen Wirkungskanäle auf, die im Rahmen des vorliegenden Berichts überprüft werden.

6 Datengrundlagen der Regulierungsfolgenabschätzung

Hauptpunkte:

- Für quantitative Analysen bilden die quantitative Studie zu den Auswirkungen auf die Eigenmittelanforderungen sowie spezifisch für die RFA durchgeführte Umfragen die Grundlage.
- Die an den Erhebungen beteiligten Banken machen bis zu 90% der RWA der schweizerischen Bankenpopulation aus. Zu verschiedenen Themenbereichen und Fragestellungen war der Rücklauf jedoch deutlich geringer.

6.1 Quantitative Impact Study

Von März bis Mai 2021 führte die FINMA bei betroffenen Banken eine quantitative Studie zu den Auswirkungen auf die Eigenmittelanforderungen (*Quantitative Impact Study*, QIS) durch, gefolgt von Nacherfassungen betreffend Tragbarkeitsthematik. An der QIS haben 38 Banken teilgenommen, darunter alle Banken der Kategorien 1 und 2, fast alle Banken der Kategorie 3 und rund 10% der Banken der Kategorien 4 und 5 ausserhalb des Kleinbankenregimes (20% gewichtet nach RWA). Vier weitere haben nur am Modul *Commodities Finance* teilgenommen. Die Gesamtstichprobe umfasst Banken aus sämtlichen fünf Kategorien und deckt 90% der RWA der gesamten Bankenpopulation ab. Während die Stichprobe für die Kategorien 1 bis 3 repräsentativ ist, sind die gemeldeten Daten insbesondere im Bereich Immobilien nur eingeschränkt repräsentativ. Zu diesem Themenbereich haben nur achtzehn Banken Ihre Daten vollständig geliefert. Für die Kategorien 4 und 5 ist die Stichprobe nur mit Einschränkungen repräsentativ.

6.2 RFA-Umfragen

Das SIF führte von März bis Mai 2021 eine Umfrage zu den erwartenden zusätzlichen Auswirkungen der Vorlage (insb. Nutzen- und Kostenaspekte) durch. 36 Banken beteiligten sich daran. Deren aggregierte Bilanzsumme Ende 2020 beträgt 3235 Mrd. CHF bzw. 86% der aggregierten Bilanzsummen aller Banken in der Schweiz. Banken der Kategorie 5 beteiligten sich nicht an der Umfrage.

Von Mai bis Mitte Juni 2021 wurde eine zweite Umfrage zu den Tragbarkeitsoptionen durchgeführt. Die dabei teilnehmenden 23 Banken machen 931 Mrd. CHF oder 25% der aggregierten Bilanzsumme des Bankensystems aus.

7 Auswirkungen auf Banken

Hauptpunkte:

- Die geschätzten Initialkosten für Banken betragen 800–850 Mio. CHF.
- Der geschätzte direkte Nutzen der Banken beträgt jährlich über 100 Mio. CHF.
- Die geschätzte Zunahme der jährlich wiederkehrenden Betriebs- und Finanzierungskosten für Banken beträgt 80–90 Mio. CHF.
- Systemrelevante Banken sowie international orientierte Banken erwarten tendenziell im Verhältnis zum Geschäftsaufwand höhere Initialkosten und höhere zusätzliche jährlich wiederkehrende Kosten als mittelgrosse und kleine Banken bzw. inlandorientierte Banken.
- Die Neuregelungen in den Bereichen Markt- und Kreditrisiken werden als die wesentlichsten Kostentreiber erachtet.
- Anpassungen der Risikogewichtungen können für gewisse Banken die Finanzierungskosten verändern. Im Aggregat ist für Nicht-Grossbanken jedoch keine Veränderung der Finanzierungskosten zu erwarten.

Banken stellen den direkten Adressatenkreis der Vorlage dar. Auswirkungen auf andere Stakeholder und die Gesamtwirtschaft erfolgen über die Banken. Darum werden im Folgenden zuerst die Auswirkungen auf die Banken untersucht, um gestützt auf diese Erkenntnisse die Auswirkungen auf weitere Kreise zu beurteilen.

Die direkten Auswirkungen auf Banken können als Nutzen (vgl. Kapitel 7.1) oder Kosten anfallen. Innerhalb der Kosten werden im Rahmen dieser RFA hauptsächlich Initialkosten (vgl. Kapitel 7.2) und zusätzliche Betriebskosten (vgl. Kapitel 7.3) diskutiert. Initialkosten fallen einmalig und Betriebskosten wiederkehrend an. Weitere Auswirkungen stellen Veränderungen der risikogewichteten Aktiven dar (vgl. Kapitel 7.4), welche sich als veränderte Finanzierungskosten auswirken können (vgl. Kapitel 7.5). Schliesslich stellen auch Liquiditätskosten potentielle direkte Kostenfolgen der Vorlage dar (vgl. Kapitel 7.7). Finanzierungs- und Liquiditätskosten fallen typischerweise wiederkehrend an.

7.1 Direkter Nutzen der Compliance mit internationalem Standard

Basel III final und dessen schweizerische Umsetzung sollen die durch Banken generierte externe Kosten für die Gesellschaft reduzieren und internalisieren. Jedoch ist auch direkter Nutzen für die Banken zu erwarten (vgl. 2.2.3): Konformität des Heimmarktes mit dem Basler Standard kann den Marktzugang zu ausländischen Märkten erleichtern. Zudem kann die mit der Standardkonformität einhergehende Signalwirkung und die bessere internationale Vergleichbarkeit den Zugang der Banken zu internationalen Finanzierungsquellen erleichtern. Ebenfalls ist ein starkes Vertrauen in den Finanzplatz Schweiz wichtig für das internationale Vermögensverwaltungsgeschäft.

47% der Banken beurteilen die Bedeutung der Standardkonformität als eher wichtig oder sehr wichtig für das eigene Institut (vgl. Abbildung 3). Gewichtet nach Bilanzsumme steigt dieser Anteil auf 72%. Die unterschiedlichen Einschätzungen lassen sich teilweise erklären, wenn die antwortenden Banken anhand der SNB-Bankengruppen grob unterteilt werden in inlandorientierte (Kantonalbanken, Raiffeisenbanken, Regionalbanken und Sparkassen sowie andere Banken) und international orientierte Banken (Grossbanken, Börsenbanken, Auslandbanken, Privatbankiers).¹³ Inlandorientierte Banken bewerten die Bedeutung der Compliance als weniger wichtig als eher international orientierte Banken. Hingegen ist zwischen Institutgrösse und Befürwortung der Compliance kein klarer Zusammenhang erkennbar.

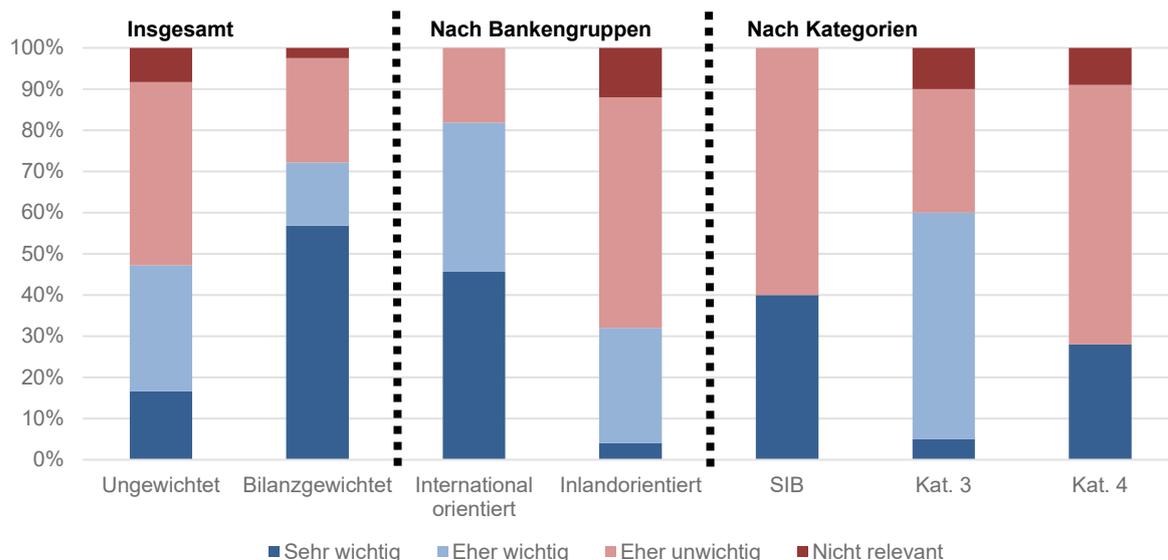


Abbildung 3 Bedeutung der Internationalen Standardkonformität
 International orientiert = Grossbanken, Börsenbanken, Auslandbanken, Privatbankiers; Inlandorientiert = Kantonalbanken, Regionalbanken und Sparkassen, Raiffeisen, andere Banken. Stichprobe: 36 Banken, 86% der Totalbilanz des Bankensystems.

13 Die auf SNB-Bankengruppen gestützte grobe Abgrenzung der inlandorientierten Banken von den international orientierten Banken ist damit nicht deckungsgleich mit dem Mitgliederkreis der zwecks Interessenvertretung geschaffenen Plattform «Koordination Inlandbanken».

Die im Rahmen der durchgeführten Umfrage gewonnene Datengrundlage für die Quantifizierung des von den Banken erwarteten direkten Nutzens aus der Standardkonformität ist unsicher. Sie erlaubt aber eine grobe Schätzung der möglichen Grössenordnung des direkten Nutzens. Die Banken wurden gefragt, welcher Prozentanteil des konsolidierten Geschäftserfolgs sie längerfristig in Gefahr sehen, falls die schweizerische Umsetzung von Basel III final als *materially non-compliant* oder *non-compliant* beurteilt würde. Zehn von 36 Banken können dazu keine Angaben machen, was darauf hinweist, dass eine solche Schätzung schwierig ist. Sechs Banken rapportieren Einbussen von 0,5–10% des konsolidierten Geschäftserfolgs. Die Mehrheit von zwanzig Banken gibt an, dass fehlende Compliance keine negativen Auswirkungen entfalten würde. Darunter sind jedoch auch Banken, welche die qualitative Frage nach der Bedeutung der Standardkonformität für Ihr Institut mit *eher wichtig* oder *sehr wichtig* beantworten. Es besteht also teilweise eine Inkonsistenz zwischen den qualitativen und quantitativen Antworten.

Für die Abschätzung der Grössenordnung des direkten Nutzens wird diese Inkonsistenz bereinigt und auf die qualitative Beurteilung mit der deutlich grösseren Stichprobe abgestützt. Für alle Banken, welche die Standardkonformität als *eher wichtig* oder *sehr wichtig* beurteilen, wird ein direkter Nutzen von 1% des Geschäftserfolgs angenommen und für die übrigen von Null. Die Annahme von 1% erscheint sinnvoll, weil die rapportierten Werte innerhalb der Bandbreite von 0,5% bis 10% linkssteil verteilt sind. Die so für die Gesamtstichprobe ermittelte Nutzenquantifizierung wird anschliessend im Verhältnis zum Geschäftserfolg auf die Gesamtpopulation hochgerechnet. Daraus resultiert ein direkter Nutzen von jährlich 123 Mio. CHF. Dieser grob geschätzte direkte Nutzen muss gemeinsam mit den Kosten der Banken sowie den Auswirkungen auf andere Gesellschaftsgruppen betrachtet werden.

7.2 Initialkosten

7.2.1 Höhe der Initialkosten

Die Banken erwarten unabhängig von den beiden Optionen zur Regelung der Tragbarkeitsthematik Initialkosten von rund 1,5% des aggregierten Geschäftsaufwands eines Jahres (vgl. Abbildung 4). Mit Tragbarkeitsoption 3 (vgl. Kapitel 4.3.3) werden gegenüber Option 2 Einsparungen von 50 Mio. CHF erwartet. Hochgerechnet auf die Gesamtpopulation entspricht dies Initialkosten von 850 Mio. CHF für eine Umsetzung mit Tragbarkeitsoption 3. Dieser Aufwand schmälert die steuerbaren Gewinne der Banken. Wird ein Unternehmenssteuersatz von 15% unterstellt, reduziert sich der aggregierte Steuer Aufwand der Banken einmalig um 130 Mio. CHF. Die aggregierten Netto-Initialkosten der Banken betragen somit rund 720 Mio. CHF.

SIB und international orientierte Banken erwarten tendenziell höhere Initialkosten. Diese unterschiedliche Betroffenheit ist im Einklang mit dem Ziel einer proportionalen Regulierung, jedoch nicht die höheren Initialkosten der Kategorie 4 im Vergleich zur Kategorie 3. Gewisse Umsetzungsarbeiten fallen erwartungsgemäss unabhängig von der Institutsgrösse an. Entsprechend können die kleinsten Banken überproportional von Initialkosten betroffen sein. Das Kleinbankenregime sollte diese allgemeine Disproportionalität teilweise kompensieren. Die dargestellten Resultate reflektieren diese Vereinfachungen wahrscheinlich nicht. Zudem ist die Datengrundlage zu den Tragbarkeitsoptionen unsicherer als jene zu den übrigen Initialkosten. Schliesslich ist es auch möglich, dass Kleinbanken aufgrund beschränkter Kapazitäten zur Mitverfolgung laufender Regulierungsvorhaben eher zu pessimistischeren Einschätzungen gelangen.

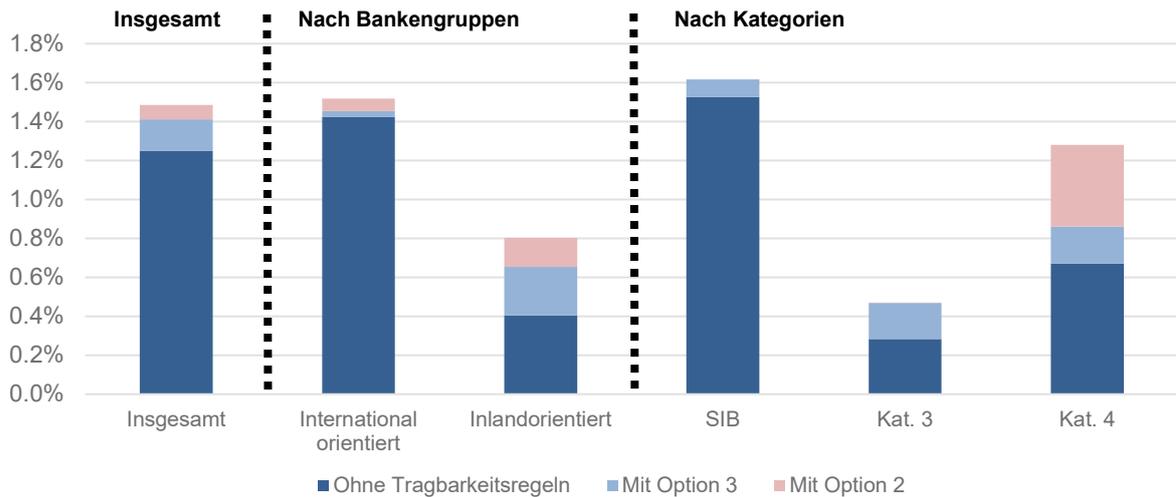


Abbildung 4 Initialkosten als Anteil des jährlichen Geschäftsaufwands

Säulenabschnitte zu Option 2 stellen nur Mehrkosten gegenüber Option 3 dar. Die verfügbaren Daten der SIB zu Optionen 2 weisen identische Kosten aus. Stichprobe ohne Tragbarkeitsregeln: 34 Banken, 84% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 2: 21 Banken, 14% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 3: 22 Banken, 11% der Totalbilanz des Bankensystems. Aufgrund gestaffelt durchgeführter Umfragen weichen die Stichproben der Kostenschätzungen zu Tragbarkeitsoptionen und der Kostenschätzungen unter Ausklammerung der Tragbarkeitsregeln voneinander ab.

Die 34 Banken, welche die Frage nach den erwarteten Initialkosten ohne Berücksichtigung der Tragbarkeitsregeln beantwortet haben, decken 84% der Totalbilanz des schweizerischen Bankensystems ab. Für die Abschätzung der Kostenfolgen aus den Tragbarkeitsoptionen ist der Rücklauf hingegen deutlich geringer. Es sind lediglich 14% bzw. 11% der Totalbilanz abgedeckt. Für die einzelnen in der Abbildung dargestellten Untergruppen weicht diese Abdeckung teilweise deutlich ab, weshalb die Ergebnisse mit grösserem Vorbehalt zu interpretieren sind. In der Gesamtbetrachtung machen die Initialkosten der Tragbarkeitsoptionen aber einen relativ kleinen Teil aus. Für den grössten Teil der ausgewiesenen Initialkosten (IK) ist die Stichprobengrösse also gut. Die geschätzten Gesamtkosten erscheinen entsprechend durchaus belastbar.

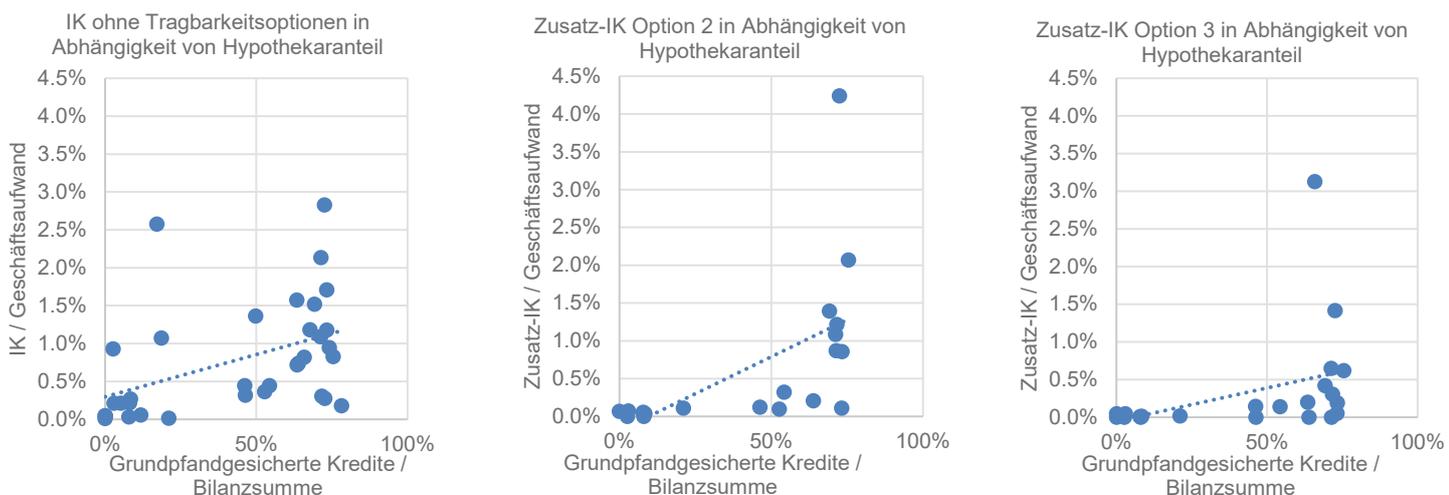


Abbildung 5 Zusammenhang zwischen Hypothekengeschäft und Initialkosten

IK=Initialkosten. Gestrichelte Linie stellt Trendlinie einer linearen Regression dar. Stichprobe ohne Tragbarkeitsregeln: 34 Banken, 84% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 2: 21 Banken, 14% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 3: 22 Banken, 11% der Totalbilanz des Bankensystems.

7.2.2 Initialkosten nach Regelungen/Risikobereichen

Neben den gesamthaften Initialkosten wurden in der RFA-Umfrage auch Angaben dazu erhoben, welche Elemente der Regulierung wie kostenintensiv sind. Die Kosten konnten jedoch nicht für jede einzelne Regelung gesondert erhoben werden. Darum war ein Zusammenfassen der Regelungen nach Themenbereichen bzw. Risikobereichen notwendig.

Es war zu erwarten, dass es für Banken schwierig ist, die Initialkosten für unterschiedliche Themenbereiche zu quantifizieren. Darum wurden die Banken zusätzlich gebeten, die verschiedenen Themenbereiche nach ihrer erwarteten Kostenrelevanz zu ordnen. Fast alle Banken konnten in der RFA-Umfrage die verschiedenen Risikobereiche in eine Rangfolge entsprechend ihrer erwarteten Bedeutung für die Initialkosten bringen (vgl. Abbildung 6). Jedoch konnte nur gut die Hälfte der Banken die Initialkostenanteile der einzelnen Kategorien quantifizieren (vgl. Abbildung 7). Die Resultate bezüglich Rangfolge (ordinale Skala) sind also repräsentativer als jene betreffend Kostenanteilen (kardinale Skala). Die anteilmässigen Ergebnisse beinhalten jedoch einen höheren Informationsgehalt. Die aussagekräftigsten Ergebnisse liegen vor, wenn ordinale und kardinale Resultate konsistent sind.

Sowohl auf der ordinalen als auch auf der kardinalen Skala erweisen sich die Bereiche Markt- und Kreditrisiken als die wesentlichsten Treiber. Für international orientierte und grosse Banken verursachen die Massnahmen im Bereich Marktrisiken die höchsten Initialkosten, für inlanderorientierte und kleine bis mittelgrosse Banken hingegen jene im Bereich Kreditrisiken.

Bei den übrigen Bereichen ergibt sich keine klare Rangfolge. Aufgrund der geschätzten Kostenanteile kann trotz knapper Datengrundlage davon ausgegangen werden, dass diese eine untergeordnete Rolle spielen.

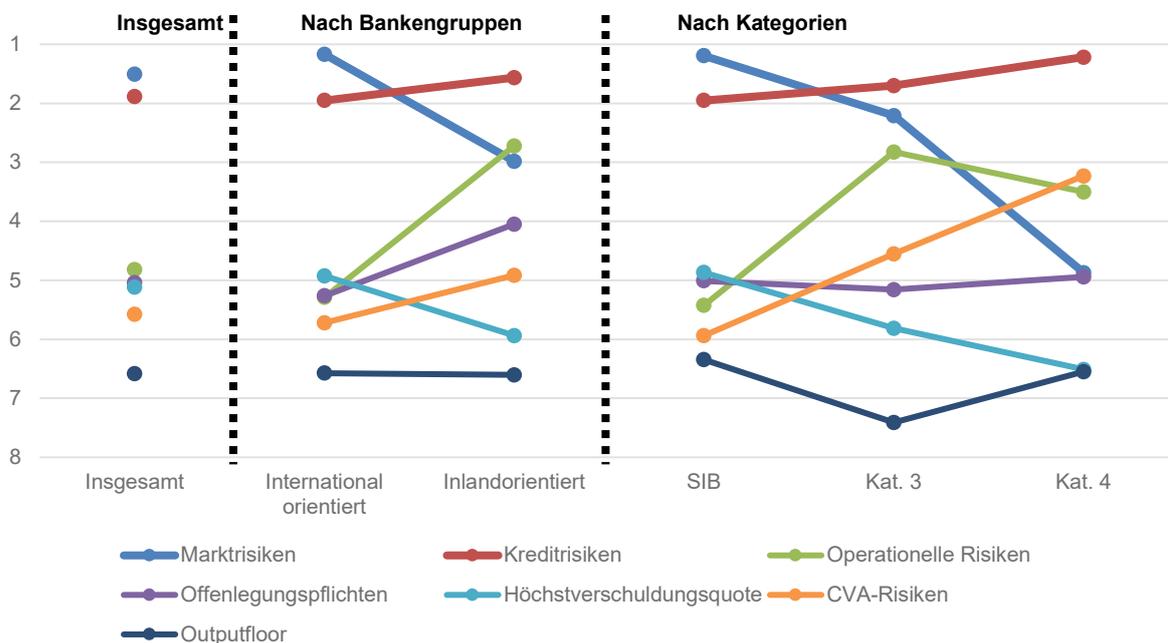


Abbildung 6 Treiber der Initialkosten nach Rang
 Rangfolgen sind innerhalb der dargestellten Gruppen nach Geschäftsaufwand gewichtet aggregiert. Tragbarkeitsoptionen nicht berücksichtigt. Stichprobe: 35 Banken, 86% der Totalbilanz des Bankensystems.

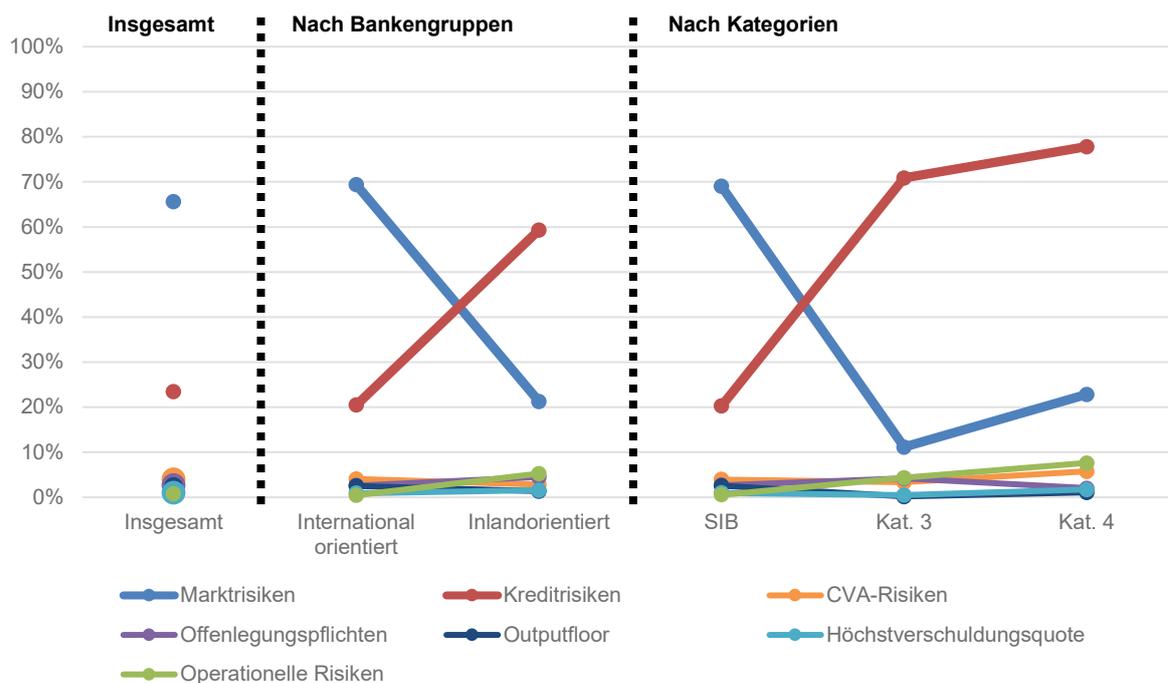


Abbildung 7 Treiber der Initialkosten nach Kostenanteilen

Kleinere Stichprobe führt bei Kat.-4-Banken für Marktrisiken zu inkonsistentem Rang im Vergleich zu ordinalen Umfrageergebnissen. Stichprobe: 19 Banken, 47% der Totalbilanz des Bankensystems. Tragbarkeitsoptionen nicht berücksichtigt.

Die Kreditrisiken nehmen einen vergleichsweise grossen Textumfang der Vorlage ein und wurden im Rahmen der NAG wiederholt kontrovers diskutiert. Daher wurden für diesen Risikobereich die Kostentreiber detaillierter erhoben, aufgeteilt nach einzelnen Regelungen. Der beschränkte Rücklauf lässt jedoch lediglich eine ordinale Bewertung zu (vgl. Abbildung 8).

Anpassungen von Positionsklassen und Risikogewichtungen für Liegenschaftsfinanzierungen und *übri-ge Anpassungen bei Positionsklassen* sind zwei der drei kostenrelevantesten Regelungen. Dies trifft für Banken insgesamt und für alle Untergruppen ausser der Kategorie 4 zu. Da sich diese Anpassungen nur beschränkt automatisieren lassen, überrascht dieses Resultat nicht. Ebenfalls *Sorgfaltsprüfungen und eingeschränkte Verwendung externer Ratings* zeigten sich als eine der drei aufwendigsten Regelungen. Neue bankinterne Sorgfaltsprüfungen dürften Initialkosten in Form von Ausbildungs-massnahmen und der Gestaltung neuer Prozesse generieren.

Bei den übrigen Regelungen ist die Rangfolge weniger eindeutig. Diese Regelungen sind jedoch vermutlich deutlich weniger relevant als die zuoberst rangierten.

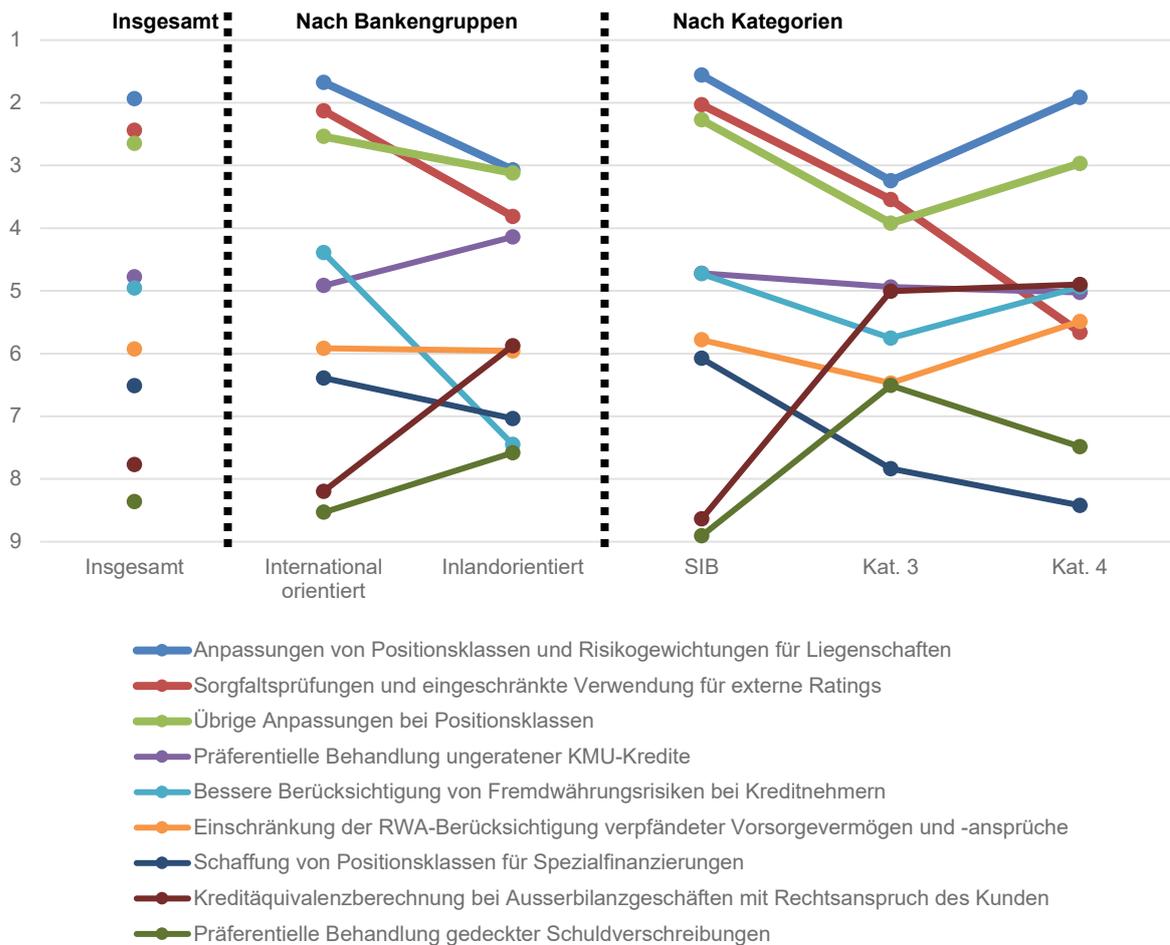


Abbildung 8 Detaillierte Treiber der Initialkosten innerhalb des Risikobereichs Kreditrisiken
 Frage: «In welcher Rangfolge stehen die potentiell aus den untenstehenden Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen für Ihr Institut entstehenden Einsparungen an Initialkosten zueinander?» Stichprobe: 34 Banken, 85% der Totalbilanz des Bankensystems; Kostenanteile ergeben aufgrund kleinerer Stichprobe keine konsistente Rangfolge und sind darum nicht dargestellt. Tragbarkeitsoptionen nicht berücksichtigt.

7.2.3 IT-Initialkosten

Auf Sachaufwand für IT- und Kommunikationstechnologie sowie auf IT-bezogenen Personalaufwand entfallen rund 60% der Initialkosten, also rund 500 Mio. CHF.¹⁴ Im IT-Bereich werden oft unterschiedliche Neuerungen in gemeinsamen Projekten eingeführt. Dies erschwert möglicherweise die Abgrenzung des ursächlich auf die Umsetzung von Basel III final zurückzuführenden Teils der IT-Initialkosten. IT-Investitionen können aufgeschoben werden, um bei einer späteren Umsetzung der Regulierung Synergien zu nutzen. Dieser Teil der Investitionen würde also früher oder später sowieso anfallen. Solche Sowieso-Kosten sind keine effektiven Regulierungskosten und müssen bei der Kostenberechnung abgezogen werden.

Einzelne Banken bezeichnen bis zu einem Drittel der IT-Initialkosten als Sowieso-Kosten; die meisten Banken führen die geschätzten Initialkosten aber ausschliesslich auf Basel III final zurück. Insgesamt fallen damit nur 2,2–2,5 Prozentpunkte der IT-Initialkosten als Sowieso-Kosten an. Dieser Wert ist überraschend tief und dürfte eine Unterschätzung darstellen. Wird trotzdem diese Angabe verwendet, resultiert hochgerechnet auf die systemweiten Initialkosten nur eine Reduktion um rund 8 Mio. CHF durch Sowieso-Kosten.

¹⁴ Die aggregierten IT-Initialkostenanteile betragen 59% bzw. 63% der Initialkosten, je nachdem ob Tragbarkeitsoption 3 oder 2 gewählt wird. Der von den Tragbarkeitsoptionen unabhängige und deutlich grössere Anteil IT-Initialkosten wurde von 30 Banken quantifiziert, die 54% der Totalbilanz des Bankensystems ausmachen. Den IT-Initialkostenanteil von Option 2 haben 13 Banken quantifiziert, die 10% der Totalbilanz ausmachen, jenen von Option 3 haben 11 Banken quantifiziert, die 11% der Totalbilanz ausmachen.

7.3 Zusätzliche Betriebskosten

7.3.1 Höhe der zusätzlichen Betriebskosten

Im Folgenden liegt der Fokus auf jenen wiederkehrenden Kosten, welche nicht Finanzierungskosten aufgrund höherer Eigenmittelanforderungen darstellen. Dazu gehören beispielsweise erhöhte Personalkosten (Administrationskosten, Compliance-Kosten) oder IT-Kosten. Solche Kosten werden für den Zweck dieses Berichts Betriebskosten genannt. Der Grund für den Fokus auf Betriebskosten statt Finanzierungskosten liegt in den für Nicht-Grossbanken im Aggregat unveränderten Finanzierungskosten aufgrund der kapitalneutralen Umsetzung (vgl. Kapitel 4.1.4).

Die Banken erwarten mit Tragbarkeitsoption 3 eine Erhöhung der jährlichen Betriebskosten (BK) im Umfang von 0,14% des aggregierten jährlichen Geschäftsaufwands (vgl. Abbildung 9). Mit Tragbarkeitsoption resultiert ein Plus von insgesamt 0,21%. Hochgerechnet von der Stichprobe auf die Gesamtpopulation entsprechen diese Prozentanteile zusätzlichen jährlichen Kosten von 83 bzw. 125 Mio. CHF. Somit können mit der Wahl von Option 3 statt Option 2 beträchtliche Zusatzkosten eingespart werden (vgl. Kapitel 4.3.3 zu Tragbarkeitsoptionen).

Es fällt auf, dass inlandorientierte Banken tendenziell höhere Kosten erwarten als international orientierte Banken. Das kann einerseits als nicht proportionale Umsetzung interpretiert werden, da eigentlich international orientierte Banken im Fokus des Standards stehen. Andererseits sind inlandorientierte Banken tendenziell stärker im Hypothekarmarkt engagiert, welcher ebenfalls ein Fokus der Standardanpassungen darstellt.

Wie bei den Initialkosten sind auch nicht proportionale Mehrbelastungen der Banken der Kategorien 4 ersichtlich. Wie bereits betreffend Initialkosten beschrieben, kann dies neben Überschätzungen auf kaum vermeidbare Fixkosten von Regulierungen zurückzuführen sein. Das Kleinbankenregime kann solche nicht-proportionale Regulierungskosten teilweise kompensieren.

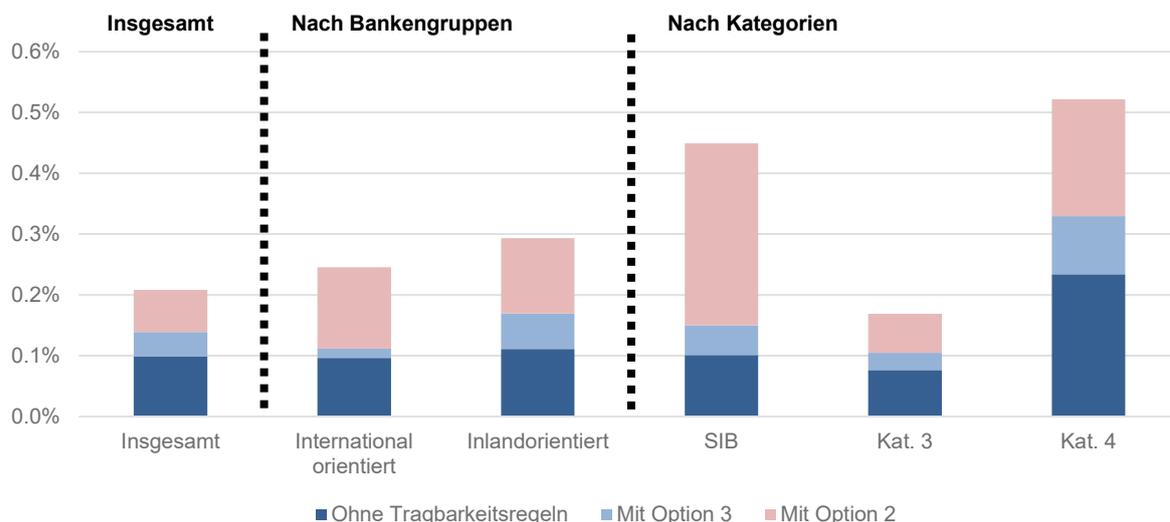


Abbildung 9 Zusätzliche Betriebskosten als Anteil des Geschäftsaufwands

Stichprobe ohne Tragbarkeitsregeln: 33 Banken, 83% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 2: 19 Banken, 19% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 3: 20 Banken, 21% der Totalbilanz des Bankensystems. Aufgrund gestaffelt durchgeführter Umfragen weichen die Stichproben der Kostenschätzungen zu Tragbarkeitsoptionen und der Kostenschätzungen unter Ausklammerung der Tragbarkeitsregeln voneinander ab.

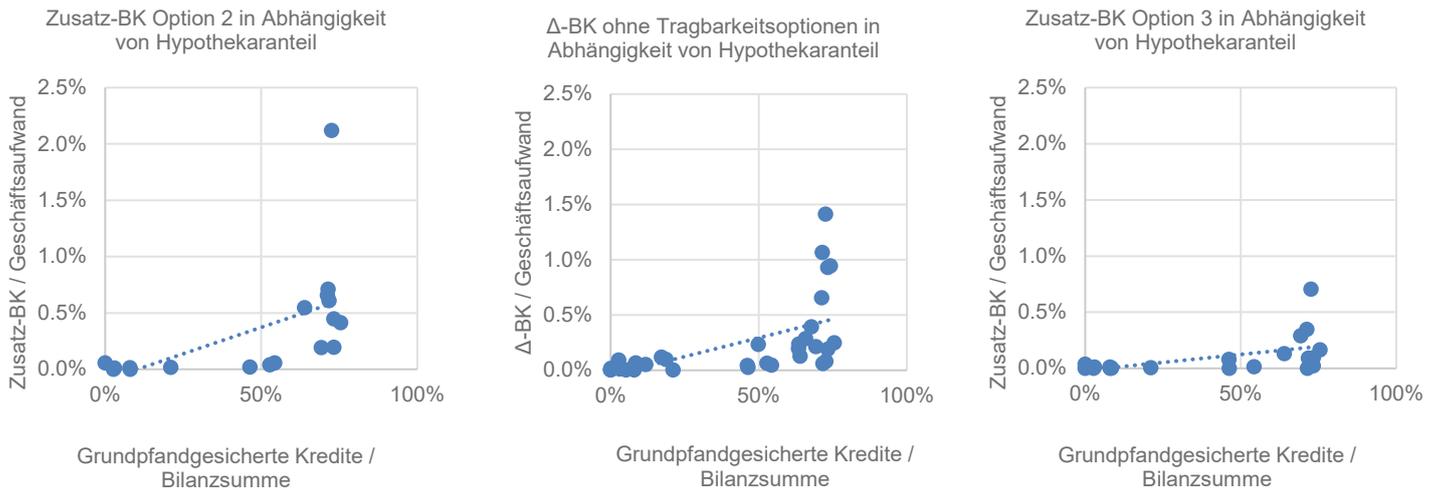


Abbildung 10 Zusammenhang zwischen Hypothekengeschäft und zusätzlichen Betriebskosten

Δ -BK=zusätzliche Betriebskosten. Stichprobe ohne Tragbarkeitsregeln: 33 Banken, 83% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 2: 18 Banken, 14% der Totalbilanz des Bankensystems; Stichprobe Option 3: 20 Banken, 21% der Totalbilanz des Bankensystems. Aufgrund gestaffelt durchgeführter Umfragen weichen die Stichproben der Kostenschätzungen zu Tragbarkeitsoptionen und der Kostenschätzungen unter Ausklammerung der Tragbarkeitsregeln voneinander ab.

7.3.2 Zusätzliche Betriebskosten nach Regelungen/Risikobereichen

Die Banken wurden befragt, in welchen Risikobereichen sie aufgrund der vorgesehenen Regelungen die höchsten zusätzlichen Betriebskosten erwarten. Wie bei den Initialkosten sind die Neuregelungen betreffend Markt- und Kreditrisiken die wesentlichsten Kostentreiber (vgl. Abbildung 11). Bei Banken der Kategorien 3 und 4 übersteigt erwartungsgemäss die Relevanz der Massnahmen betreffend Kreditrisiken jene betreffend Marktrisiken. Die übrigen Bereiche ergeben keine klare Rangfolge.

Neben Kredit- und Marktrisiken erachten Banken der Kategorie 4 die geänderten Vorgaben betreffend operationelle Risiken und CVA-Risiken als kostentreibend. Bei den operationellen Risiken kann beispielsweise der für die meisten Banken freiwillige Unterhalt einer Verlustdatenbank zu wesentlichen Fixkosten führen. Die hohe Rangierung der CVA-Risiken ist hingegen schwieriger zu interpretieren. Die Kategorie-4-Banken erwarten mehrheitlich, den vereinfachten Ansatz für CVA-Risiken zu verwenden. Zudem sind für die Kategorien 4 und 5 in diesem Bereich zusätzliche Vereinfachungen vorgesehen. Diese schwer erklärbare Beobachtung kann aber auch nicht auf einen ungenügenden Rücklauf zurückgeführt werden: Nur eine Bank der Gesamtstichprobe hat die Frage nach der Rangfolge der Themengebiete nicht beantwortet.

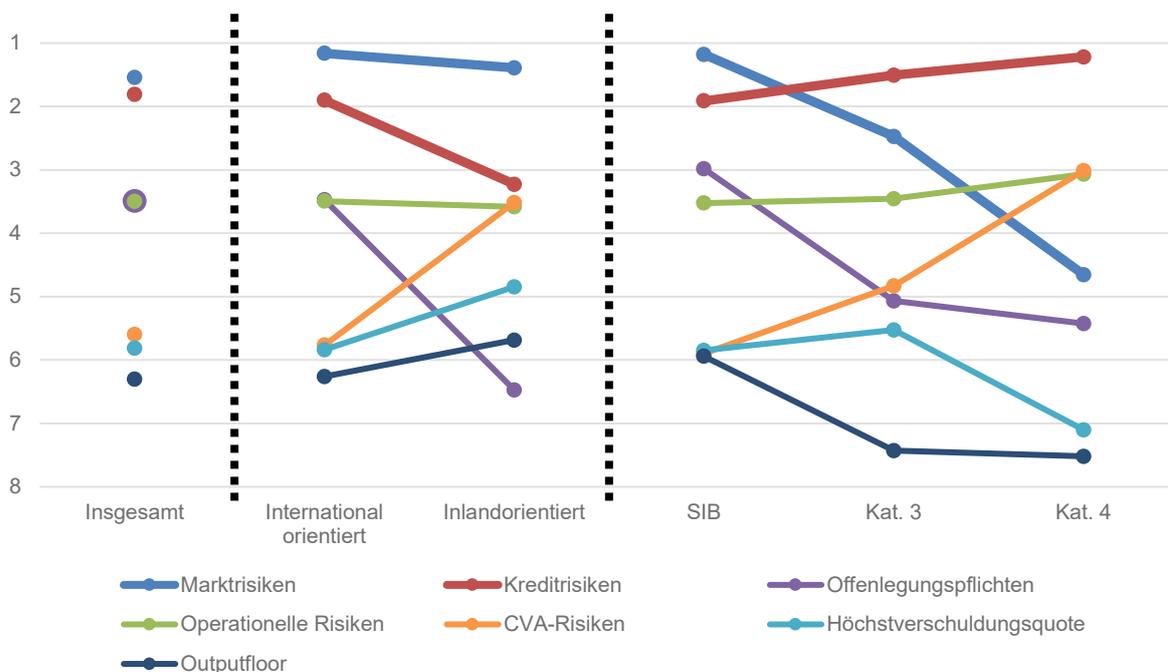


Abbildung 11 Treiber der zusätzlichen Betriebskosten nach Rangfolge
 Rangfolgen sind innerhalb der dargestellten Gruppen nach Geschäftsaufwand gewichtet aggregiert.
 Tragbarkeitsoptionen sind nicht berücksichtigt; wesentliche Auswirkungen auf Rangfolge erscheinen aber unwahrscheinlich:
 Option 2 ändert Rangfolge für 0 von 10 Banken mit vergleichbaren kardinalen Daten, Option 3 für 0 von 11. Stichprobe: 35 Banken, 86% der Totalbilanz des Bankensystems.

Die kardinalen Resultate betreffend zusätzliche Betriebskosten ergeben kein mit den ordinalen Ergebnissen konsistentes Bild. Die ist auf den deutlich geringeren Rücklauf der kardinalen Befragung zurückzuführen (15 Banken, 22% der Totalbilanz des Bankensystems). Darum wird die ordinale Messung als aussagekräftiger erachtet und auf eine grafische Darstellung der kardinalen Resultate verzichtet.

Analog zu den Initial- wurde auch zu den Betriebskosten für den Bereich der Kreditrisiken nach dem Einfluss einzelner Regelungen (bzw. kleiner Gruppen von Regelungen) gefragt. Die Auswertung beschränkt sich auf die ordinale Messung (vgl. Abbildung 12).

Anpassungen von Positionsklassen und Risikogewichtungen für Liegenschaftsfinanzierungen und übrige Anpassungen bei Positionsklassen gehören zu den drei kostenrelevantesten Regelungen. Dies trifft insgesamt sowie für fast alle analysierten Untergruppen zu, ähnlich wie bei der Analyse betreffend Initialkosten. Diese hohe Relevanz ist vermutlich auf die erwarteten Kosten für die Zuordnung neuer Kredite zurückzuführen. Möglicherweise erwarten die Banken auch, dass die differenziertere Zuordnung zu Positionsklassen regelmässig überprüft werden muss und dadurch wiederkehrende Kosten generiert.

Ebenfalls nimmt *Sorgfaltsprüfungen und eingeschränkte Verwendung externer Ratings* eine Top-Rangierung ein. Die Erklärung dafür ist intuitiv: Wo Sorgfaltsprüfungen notwendig werden, generiert dies wiederkehrende Betriebskosten.

Interessanterweise finden sich sowohl bei den Initialkosten als auch bei den zusätzlichen Betriebskosten dieselben Regelungen auf den obersten Rängen. Bei den initialkosten ist diese Rangierung aber betreffend Sorgfaltspflichten wenig intuitiv; bei den Betriebskosten ist die hohe Rangierung von Positionsklassenanpassung schwierig zu begründen. Möglicherweise gab es eine gewisse Vermischung der Erwartungen bezüglich Initial- und Betriebskosten.

Auf die Interpretation der Rangordnung der übrigen Regelungen wird analog zur Analyse der Initialkosten verzichtet.

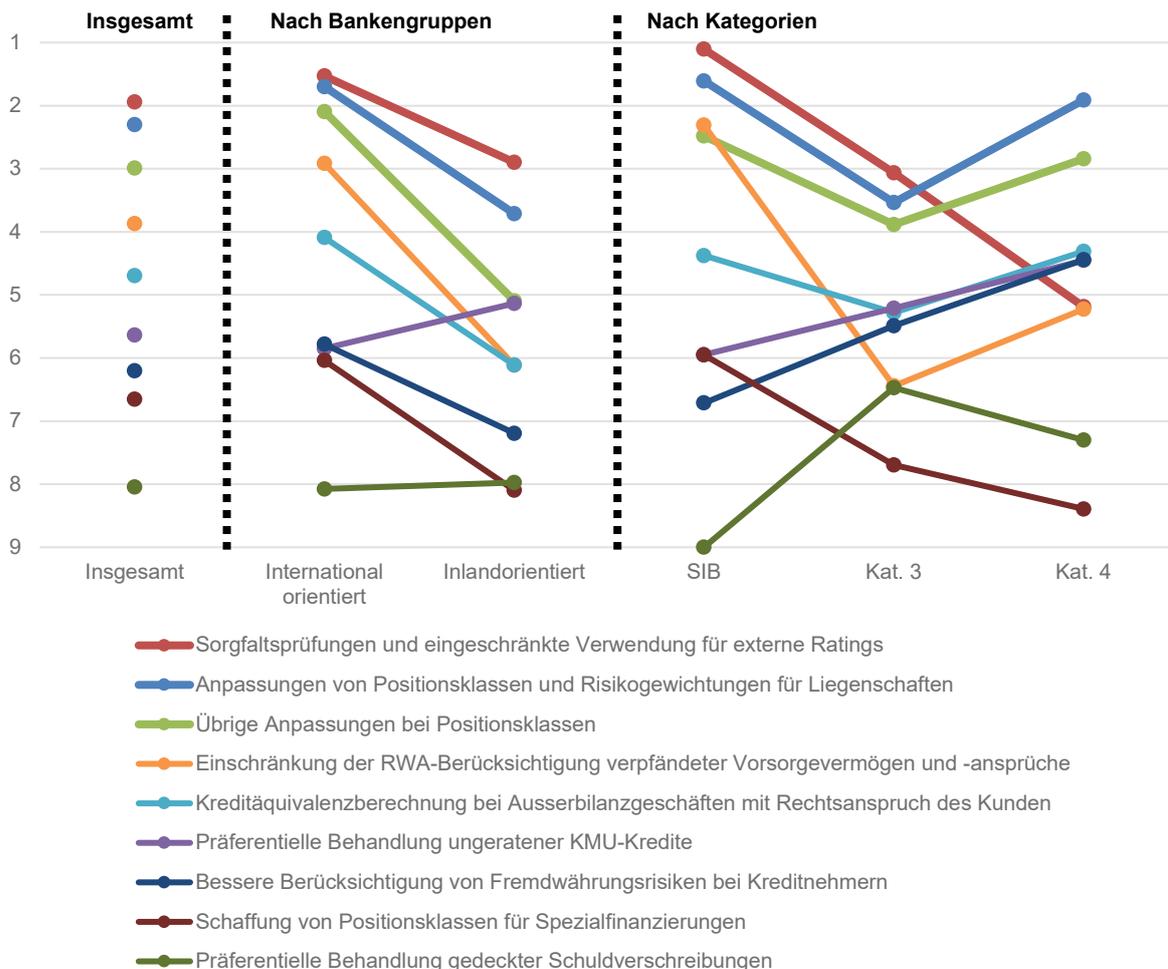


Abbildung 12 Detaillierte Treiber der zusätzlichen Betriebskosten innerhalb des Risikobereichs Kreditrisiken
 Frage: «In welcher Rangfolge stehen die bei den jeweiligen Unterthemen entstehenden zusätzlichen Betriebskosten für Ihr Institut zueinander?» Stichprobe: 29 Banken, 57% der Totalbilanz des Bankensystems; Kostenanteile ergeben aufgrund kleinerer Stichprobe keine konsistente Rangfolge und sind darum nicht dargestellt. Tragbarkeitsoptionen nicht berücksichtigt.

7.3.3 IT-Betriebskosten

Bei neuen Regulierungen sind IT-Initialkosten für anfängliche Investition die Regel. Ein Teil davon dient dazu, durch Automatisierung wiederkehrende Betriebskosten zu vermeiden. Banken tätigen also IT-Initialkosten um beispielsweise zusätzliche wiederkehrende Personalkosten zu vermeiden. Jedoch sollten aufgrund der Regulierung keine zusätzlichen wiederkehrenden IT-Betriebskosten entstehen.

Der wiederkehrende IT-bezogenem Personalaufwand sowie wiederkehrender Sachaufwand für Informations- und Kommunikationstechnik stellt gemäss Einschätzung der Banken rund 40% der durch die Vorlage verursachten Betriebskosten dar.¹⁵

Dieser Anteil erscheint überraschend hoch. Zwar verursachen grössere Anlagen allgemein höhere Betriebs- und Unterhaltskosten. Dieser grundsätzliche Zusammenhang kann auch auf Informatik- und Kommunikationstechnologie übertragen werden. Jedoch drücken die diskutierten IT-Initialkosten nicht

¹⁵ Die aggregierten IT-Betriebskostenanteile betragen 39% bzw. 42% der zusätzlichen Betriebskosten, je nachdem ob Tragbarkeitsoption 2 oder 3 gewählt wird. Der von den Tragbarkeitsoptionen unabhängige und deutlich grössere Anteil zusätzlichen IT-Betriebskosten wurde von 29 Banken quantifiziert, die 53% der Totalbilanz des Bankensystems ausmachen. Den IT-Betriebskostenanteil von Option 2 haben 11 Banken quantifiziert, die 9% der Totalbilanz ausmachen, jenen von Option 3 haben 10 Banken quantifiziert, die 11% der Totalbilanz ausmachen.

grössere IT-Anlagen aus, sondern Anpassungen an den bestehenden Anlagen. Erwartungsgemäss sollten IT-Betriebs- im Vergleich zu IT-Initialkosten nicht überproportional, sondern unterproportional zunehmen. Diese Beobachtung kann ein Indiz für die Überschätzung der durch die Vorlage verursachten zusätzlichen Betriebskosten sein.

7.4 Veränderungen der risikogewichteten Aktiven

Anpassungen der risikogewichteten Positionen als Grundlage der Eigenmittelanforderungen stellen das wesentlichste Instrument von Basel III final dar. RWA-Veränderungen sind nicht nur in der Gesamtbetrachtung aufschlussreich. Sie erlauben auch Vergleiche über verschiedene Untergruppen von Banken sowie über unterschiedliche Risikogebiete oder Geschäftsfelder hinweg. RWA-Veränderungen geben Anhaltspunkte zu Auswirkungen auf die Widerstandsfähigkeit der Banken sowie indirekt auch zu Finanzierungskosten und zu Anreizeffekten für Banken. Aus RWA-Veränderungen resultierende Veränderungen der Finanzierungskosten und Anreizeffekte werden in Kapiteln 7.5 und 7.6 diskutiert.

Tabelle 3 zeigt die erwarteten RWA-Veränderungen in der Gesamtbetrachtung sowie für Risikokategorien bzw. einzelne Positionsklassen. Für das Aggregat aller Banken steigen die RWA um 16%. Diese Zunahme wird durch den RWA-Anstieg bei den beiden Grossbanken dominiert. Die Zunahme bei den Grossbanken ist hauptsächlich auf Marktrisiken, operationelle Risiken und den (allgemeinen) Output-Floor zurückzuführen. Werden die Grossbanken ausgeschlossen, steigen die gesamten RWA nur um knapp 2%. Die geringe RWA-Gesamtzunahme bei Nicht-Grossbanken ist hauptsächlich auf einen Anstieg der RWA für Marktrisiken zurückzuführen. Dieser wird jedoch teilweise durch einen Rückgang der RWA für Kreditrisiken kompensiert. Auch die RWA für operationelle Risiken steigen für Nicht-Grossbanken im Aggregat nur leicht an.

Nach erfolgter Umsetzung liegen die tatsächlichen RWA erfahrungsgemäss einige Prozentpunkte unter den Schätzungen aus der QIS, da letztere Verhaltensanpassungen der Banken nicht berücksichtigt. Insgesamt erwarten die Behörden daher, dass die Änderungen im Standardansatz im Aggregat kapitalneutral sein werden. Somit ist die im Rahmen der Eckwerte beabsichtigte Kapitalneutralität (vgl. Kapitel 4.1.4) ohne Korrektur durch einen Zu- oder Abschlag erfüllt. Dennoch können die Änderungen der RWA für einzelne Banken in Abhängigkeit ihres Portfolios beträchtlich sein.

Tabelle 3 Übersicht über RWA-Veränderungen und Beiträge zu RWA-Gesamtveränderung

Positionsklasse	Alle Banken			Kat. 2–5			SA-Banken			F-IRB-Banken*		
	Anteil der heutigen Total RWA	Relative Veränderung	Beitrag zur Gesamtveränderung	Anteil der heutigen Total RWA	Relative Veränderung	Beitrag zur Gesamtveränderung	Anteil der heutigen Total RWA	Relative Veränderung	Beitrag zur Gesamtveränderung	Anteil der heutigen Total RWA	Relative Veränderung	Beitrag zur Gesamtveränderung
Zentralregierungen, öffentliche Körperschaften, multilaterale Entwicklungsbanken		-1%	0%		1%	0%		0%	0%		3%	0%
Banken und gedeckte Schuldverschreibungen		-11%	-1%		-8%	-1%		-9%	-1%		-3%	0%
Unternehmen (inkl. KMU)		3%	1%		-8%	-1%		-3%	0%		-16%	-3%
Spezialfinanzierungen (z.B. Projekte, Commodity Trade Finance, Renditeliegenschaften für IRB-Banken)		-4%	0%		-14%	-1%		10%	0%		-17%	-4%
Instrumente mit Beteiligungscharakter und nachrangige Positionen		15%	0%		55%	0%		89%	1%		-13%	0%
Retail-Positionen (z.B. Kreditkarten, Konsumkredite)		14%	1%		20%	1%		25%	2%		-7%	0%
Nicht-grundpfandgesicherte Kreditrisiken insgesamt	50%	2%	1%	44%	-4%	-2%	40%	4%	1%	52%	-13%	-7%
Hypothekengeschäft insgesamt (SA) / Retail residential mortgages (IRB)	24%	-9%	-2%	38%	(-10%; -9%)	(-4%; -3%)	43%	(-9%; -7%)	(-4%; -2%)	30%	-12%	-4%
Sektoriemer Floor**			(2%; 3%)			4%						10%
Kreditrisiko	74%	(1%; 3%)	(1%; 2%)	83%	(-2%; -1%)	(-2%; -1%)	83%	(-3%; -1%)	(-2%; 0%)	82%	-1%	-1%
CVA-Risiken	2%	106%	2%	2%	19%	0%	1%	55%	1%	2%	-25%	0%
Marktrisiken	5%	95%	5%	3%	84%	3%	3%	124%	4%	4%	22%	1%
Operationelle Risiken	17%	22%	4%	10%	11%	1%	11%	16%	2%	7%	0%	0%
Total (inkl. anderer Pillar 1 Anforderungen, nach Output Floor)		16%			(1%; 2%)			(4%; 6%)			-3%	

* F-IRB Banken bezeichnet Banken, die den Foundation-IRB-Ansatz für Kreditrisiko anwenden. Diese Gruppe ist eine Teilmenge der Schweizer IRB-Banken ohne die beiden Grossbanken.

Diese Zahlen sind nicht als exakte Angaben, sondern als grobe Schätzungen zu verstehen. Die Kalibrierung für Wohnrenditeliegenschaften ist an die gegenüber der Vernehmlassungsvorlage aktualisierten Risikogewichte angepasst (RW=55% für LTV=(60%; 70%] und RW=60% für LTV=(70%; 80%]). Die Zahlen berücksichtigen jedoch nicht die nach der Vernehmlassung angepasste Regelung zu verpfändeten Vorsorgevermögen (Beibehalten des heutigen Spektrums solcher Vermögen, unter Berücksichtigung von Sicherheitsabschlägen). Gesamtbild und die Richtung der RWA-Veränderungen erscheinen jedoch aussagekräftig.

** Betrifft nur das Hypothekengeschäft, die durch Schweizer Immobilien gesichert sind, vgl. Kapitel 3.5. Um Anliegen aus der Vernehmlassung zu berücksichtigen (Level-Playing Field und Vermeidung einer allfälligen Doppelunterlegung), wird der sektorielle Floor nicht auf Gruppenstufe der Schweizer Kategorie 1 Banken angewendet, sondern nur auf Ebene der Schweizer Einheiten. Die Auswirkungen dieser Änderung können nur indikativ mittels entsprechender Intervallangaben angegeben werden.

Stichprobe: 37 Banken, circa 90% der heutigen systemweiten RWA.

Abbildung 13 zeigt die RWA-Veränderungen zusätzlich gegliedert nach den zuvor in diesem Bericht analysierten Untergruppen von Banken. Hier sind die Grossbanken jeweils in den Untergruppen «international orientiert» und «SIB» enthalten. Die RWA steigen für international orientierte Banken (+27%) und für SIB (+20%) überdurchschnittlich. Für inlanderorientierte Banken sinken sie tendenziell (-8%). Die Steigerungen in den Bereichen Marktrisiken, CVA-Risiken sowie operationelle Risiken sind vor allem für die Risikoprofile der Grossbanken relevant. Die Grossbanken verwenden zudem in grossem Umfang Modellansätze. Wenn diese gegenüber den Standardansätzen zu wesentlich tieferen Gesamt-RWA führen, so wirkt sich der 72,5 % Output-Floor entsprechend aus. Bei den inlanderorientierten Banken dominiert hingegen das Kreditgeschäft, vor allem das Hypothekarkreditgeschäft. Hier werden mit Basel III final zumeist reduzierte Risikogewichte eingeführt. So erscheint im Endeffekt eine RWA-Reduktion für diese Bankengruppe plausibel, auch wenn Basel III final in Unterbereichen deutlich höhere Risikogewichte vorsieht (z. B. Renditeliegenschaften).

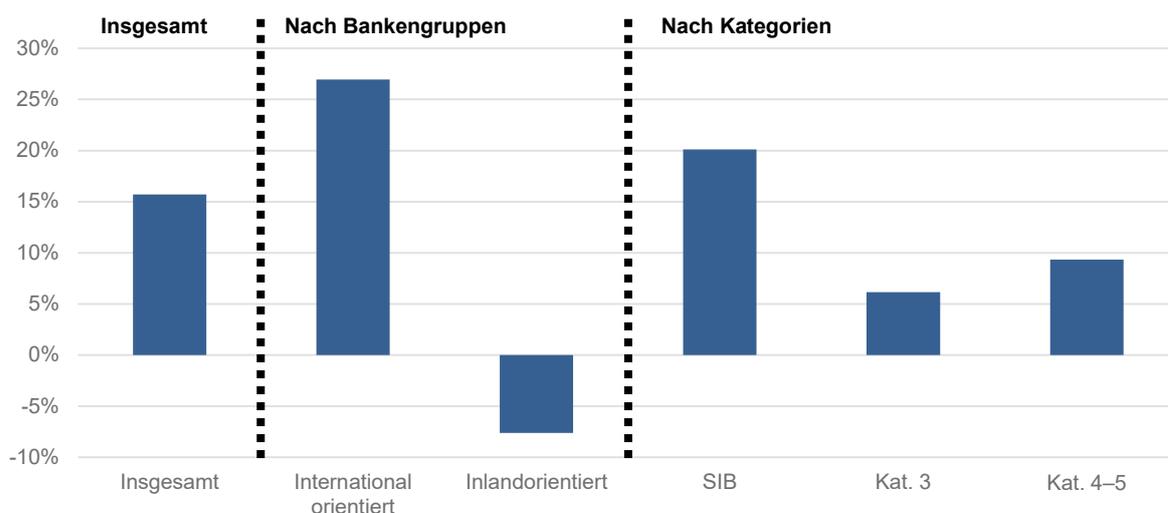


Abbildung 13 RWA-Veränderungen über alle Risikobereiche
 Stichprobe: 38 Banken, ca. 90% der heutigen systemweiten RWA. Aufgrund der nach der Vernehmlassung erfolgten Anpassungen der Risikogewichte für Wohnbauliegenschaften können die Werte für inlanderorientierte Banken sowie Banken der Kategorien 3 bis 5 rund 1 Prozentpunkt geringer ausfallen.

7.4.1 Kreditrisiken

Betrachtet man alle an der QIS teilnehmenden Banken, steigen die RWA für Kreditrisiken um 3% (vgl. Tabelle 3). Bei Ausschluss der beiden Grossbanken gehen diese RWA jedoch leicht zurück. Unter dem Standardansatz sinken diese RWA um ca. 2%. Ermittelt wurde eine Bandbreite von 0,4% bis 2,4%. Der Eckwert der Kapitalneutralität wird somit auch in Bezug auf den Standardansatz für Kreditrisiken ohne korrigierenden Zu- oder Abschlag erfüllt.

Die Hauptursache für den Rückgang der RWA unter dem Standardansatz ist die risikodifferenziertere Ausgestaltung der RWA für Risiken bei Immobilienfinanzierungen. Tabelle 4 zeigt die Auswirkungen im Hypothekargeschäft unter dem Standardansatz im Detail. Neu wird unter dem Standardansatz zwischen selbstgenutzten Liegenschaften und Renditeliegenschaften unterschieden und es kommen entsprechend differenzierte Risikogewichte zur Anwendung. Die RWA-Berechnung wird dadurch risikosensitiver. Die Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften und Baukredite von Renditeliegenschaften steigen gegenüber heute erheblich. Hingegen sinken die Risikogewichte für selbstgenutzte Wohnliegenschaften, die den grössten Anteil am aggregierte Hypothekarportfolio ausmachen. Die Risikogewichte für Gewerbeliegenschaften sinken auch deutlich. Insgesamt sinken dadurch die RWA für Immobilien unter dem Standardansatz um 8%.

Die insgesamt ermittelte Reduktion der RWA im Hypothekengeschäft mag angesichts der bestehenden Risiken am Immobilienmarkt auf den ersten Blick wenig erstrebenswert erscheinen. Aufgrund der vorgesehenen stärker risikosensitiv ausgestalteten Eigenmittelunterlegung ist diese Gesamtveränderung dennoch gerechtfertigt. Die zunehmenden RWA im Bereich Wohnrenditeliegenschaften erscheint nicht nur im derzeitigen Risikoumfeld zweckmässig, sondern sind im Lichte von Verlusterfahrungen klar risikoorientiert. Hingegen erscheinen die zurückgehenden RWA bei Gewerberenditeliegenschaften national betrachtet in der aktuellen Risikolage nicht optimal. Vor dem Hintergrund der gesamthaft risikosensitiveren und standardkonformen Regulierung erscheint diese Entwicklung aber vertretbar. Dass selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften relativ betrachtet noch attraktiver werden, erscheint unproblematisch, da solche Liegenschaften jeweils mit einer anderen wirtschaftlichen Tätigkeit verbunden sind.

Tabelle 4 RWA-Veränderungen und Beiträge zur Veränderung der Kreditrisiko-RWA im Hypothekengeschäft unter dem Standardansatz

	Alle Banken		SA-Banken	
	Relative Veränderung	Beitrag zur Veränderung der Kreditrisiko-RWA	Relative Veränderung	Beitrag zur Veränderung der Kreditrisiko-RWA
Selbstgenutzte Wohnliegenschaften	-18%	-8%	-18%	-9%
Wohnrenditeliegenschaften	29%	6%	29%	6%
Selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften	-30%	-5%	-31%	-5%
Gewerberenditeliegenschaften	-16%	-2%	-17%	-3%
Baukredite und Kredite für Bauland für Renditeliegenschaften*	114%	1%	108%	1%
Hypothekengeschäft insgesamt (SA)	-9%		-9%	

* Baukredite für selbstgenutzte Liegenschaften sind aufgrund gleicher Risikogewichte mit den jeweiligen selbstgenutzten Kategorien zusammengefasst.

Diese Zahlen sind nicht als exakte Angaben, sondern als grobe Schätzungen zu verstehen. Die Kalibrierung für Wohnrenditeliegenschaften ist an die gegenüber der Vernehmlassungsvorlage aktualisierten Risikogewichte angepasst (RW=55% für LTV=(60%; 70%] und RW=60% für LTV=(70%; 80%]). Die Zahlen berücksichtigen jedoch nicht die nach der Vernehmlassung angepasste Regelung zu verpfändeten Vorsorgevermögen (Beibehalten des heutigen Spektrums solcher Vermögen, unter Berücksichtigung von Sicherheitsabschlägen). Gesamtbild und die Richtung der RWA-Veränderungen erscheinen jedoch aussagekräftig. Stichprobe: 37 Banken

Ausserhalb des Hypothekarbereichs steigen unter dem Standardansatz die RWA vor allem für Instrumente mit Beteiligungscharakter (z.B. Aktien) und für Retail-Positionen. Für Retail-Positionen steigen die RWA hauptsächlich, weil bestimmte ausserbilanzielle Verpflichtungen nicht mehr die Kriterien für eine Umrechnung zu 0% in ihr bilanzielles Kreditäquivalent erfüllen. Diese unterliegen darum neu einem positiven Kreditumrechnungsfaktor von 10%. Die daraus resultierenden RWA-Erhöherungen werden teilweise durch tiefere Risikogewichte für Engagements gegenüber Banken und gedeckte Schuldverschreibungen kompensiert.

Tabelle 5 zeigt, dass die RWA für das Kreditrisiko unter dem IRB-Ansatz über alle IRB-Banken betrachtet um 5% steigen. Werden jedoch Banken mit Advanced-IRB-Ansatz (d.h. die Grossbanken) ausgeschlossen, sinken die RWA für Kreditrisiken um 1,2%.

Tabelle 5 RWA-Veränderungen und Beiträge zu RWA-Gesamtveränderung unter dem IRB-Ansatz

	Alle IRB-Banken		F-IRB-Banken	
	Relative Veränderung	Beitrag zur Veränderung der Kreditrisiko-RWA	Relative Veränderung	Beitrag zur Veränderung der Kreditrisiko-RWA
Zentralregierungen, öffentliche Körperschaften, multilaterale Entwicklungsbanken	-9%	0%	-8%	0%
Banken und gedeckte Schuldverschreibungen	-14%	-1%	0%	0%
Unternehmen (inkl. KMU)	5%	2%	25%	-4%
Spezialfinanzierungen (z.B. Projekte, Commodity Trade Finance, Renditeliegenschaften)	-6%	-1%	17%	-6%
Instrumente mit Beteiligungscharakter und nachrangige Positionen (neu nicht mehr unter IRB)	-100%	-2%	-100%	-1%
Retail-Positionen (z.B. Kreditkarten, Konsumkredite)	7%	0%	-13%	0%
Total Nicht-Retail Kreditrisiken für Wohnliegenschaften	-2%	-2%	-20%	-11%
Durch Wohnliegenschaften gesicherte Positionen gegenüber natürlichen Personen (IRB)	-10%	-2%	-13%	-5%
Sektorielle Floor*		(5%; 9%)		15%
Kreditrisiko		(1%; 5%)		-2%

* Betrifft nur das Schweizer Hypothekengeschäft, vgl. Kapitel 3.5. Um Anliegen aus der Vernehmlassung zu berücksichtigen (Level-Playing Field und Vermeidung einer allfälligen Doppelunterlegung), wird der sektorielle Floor nicht auf Gruppenstufe der Schweizer Kategorie 1 Banken angewendet, sondern nur auf Ebene der Schweizer Einheiten. Die Auswirkungen dieser Änderung können nur indikativ mittels entsprechender Intervallangaben angegeben werden.

Diese Zahlen sind nicht als exakte Angaben, sondern als grobe Schätzungen zu verstehen. Sie berücksichtigen nicht die nach Vernehmlassung angepasste Regelung zu verpfändeten Vorsorgevermögen (Beibehalten des heutigen Spektrums solcher Vermögen, unter Berücksichtigung von Sicherheitsabschlägen). Gesamtbild und die Richtung der RWA-Veränderungen erscheinen jedoch aussagekräftig. Vollerhebung über alle IRB-Banken.

Die RWA-Veränderungen unter dem IRB-Ansatz werden hauptsächlich durch das Unternehmensportfolio und das Portfolio an durch Wohnliegenschaften gesicherte Positionen gegenüber natürlichen Personen verursacht. Der Advanced-IRB-Ansatz ist neu nicht mehr zulässig für Positionen gegenüber grossen Unternehmen (d.h. konsolidierter Umsatz > 500 Mio. EUR bzw. 750 Mio. CHF) oder gegenüber Finanzinstituten, die wie Unternehmen behandelt werden (z.B. Hedgefonds). Für diese Gegenparteien müssen die Grossbanken als aktuell einzige Advanced-IRB-Anwender neu den Foundation-IRB anwenden. Im Gegensatz dazu sinken bei Foundation-IRB-Banken die RWA für Unternehmenskredite im Allgemeinen. Dies ist hauptsächlich auf die überarbeitete Ausfallverlustquote (*Loss Given Default*, LGD) und überarbeitete Kreditrechnungsfaktoren unter dem Foundation-IRB-Ansatz zurückzuführen. Eine weitere Änderung, die zu einem RWA-Rückgang sowohl unter dem Advanced-IRB als auch unter dem Foundation-IRB führt, ist die Abschaffung des Skalierungsfaktors von 1,06. Dieser diente ab 2007 mit der Einführung von Basel II dazu, das Gesamtniveau der Eigenmittelanforderung von Basel I beizubehalten.

Für das Portfolio der durch Wohnliegenschaften gesicherte Positionen gegenüber natürlichen Personen verursacht sinken die RWA für alle IRB-Banken vor Anwendung des sektoriellen Floors deutlich (-10% für alle IRB-Banken, -13% ohne Grossbanken). Hauptgründe dafür sind die erwähnte Abschaffung des Skalierungsfaktors und der neu tiefere LGD-Input-Floor (5% statt 10%). Angesichts dieses erheblichen Rückgangs der RWA haben die Behörden beschlossen, einen sektoriellen Floor von 72,5% der unter dem Standardansatz resultierenden RWA für grundpfandgesicherte Kredite in der Schweiz einzuführen (vgl. Kapitel 3.5). Diese Untergrenze kompensiert teilweise den erheblichen Rückgang der RWA für selbstgenutztes Wohneigentum und andere grundpfandgesicherte Positionen, die unter den Firmenkrediten verbucht werden.

Abbildung 14 zeigt die Veränderungen bei den RWA für das Kreditrisiko für die im Rahmen dieses Berichts wiederholt analysierten Untergruppen von Banken. Im Bereich Kreditrisiken zeigt sich über sämtliche Banken betrachtet eine RWA-Reduktion von um die 1,6%. Bei den inlanderorientierten Banken wird im Aggregat eine RWA-Reduktion von um die 7,2% erwartet. Die RWA-Zunahme der Kategorie 4 und 5 Banken ist wohlbemerkt nicht durch den Immobilienbereich getrieben, in welchem auch

diese Banken insgesamt eine RWA-Reduktion erfahren. Die ermittelte RWA-Zunahme für Kreditrisiken von Kleinbanken ist hauptsächlich durch drei Massnahmen bedingt: den neuen und risikosensitiveren Ansatz für Positionen gegenüber Banken ohne Rating, die unterschiedlichen Kreditumrechnungsfaktoren für Retail- und Unternehmenskredite und, für einige Banken, Neuzuteilungen von Positionen zwischen Handelsbuch (Marktrisiken aus tendenziell kürzer gehaltenen Positionen) und Bankenbuch (Kreditrisiken aus tendenziell länger gehaltenen Positionen).

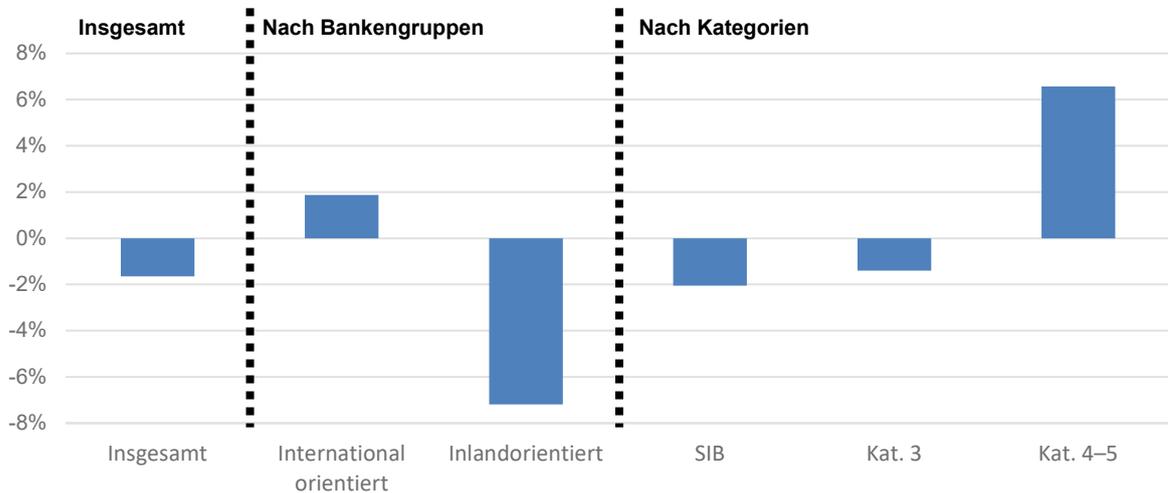


Abbildung 14 RWA-Veränderungen im Bereich Kreditrisiken
 RWA berechnet nach aktuellem Ansatz (SA oder IRB). Stichprobe: 37 Banken. Aufgrund der nach der Vernehmlassung erfolgten Anpassungen der Risikogewichte für Wohnbauliegenschaften können die Werte für inlandorientierte Banken sowie Banken der Kategorien 3 bis 5 rund 1 Prozentpunkt geringer ausfallen.

7.4.2 CVA-Risiken

Im Bereich CVA-Risiken nehmen die RWA insgesamt um 105% zu (vgl. Abbildung 15). Dass international orientierte Banken und SIB höhere RWA-Zunahmen als inlandorientierte und mittelgrosse Banken erfahren, erscheint plausibel und proportional. Die starke Zunahme bei Banken der Kategorien 4 und 5 überrascht hingegen. Hier wurden zwei Ausreisser aufgrund offensichtlicher Probleme in der Datenqualität bereits ausgeschlossen. Möglicherweise bestehen in dieser Untergruppe weitere, weniger offensichtliche Datenprobleme, welche das Resultat nach oben verzerren. Über alle Banken hinweg beträgt der Median des Anstiegs der RWA für CVA-Risiken 35% (ohne Gewichtung nach Bankgrösse).

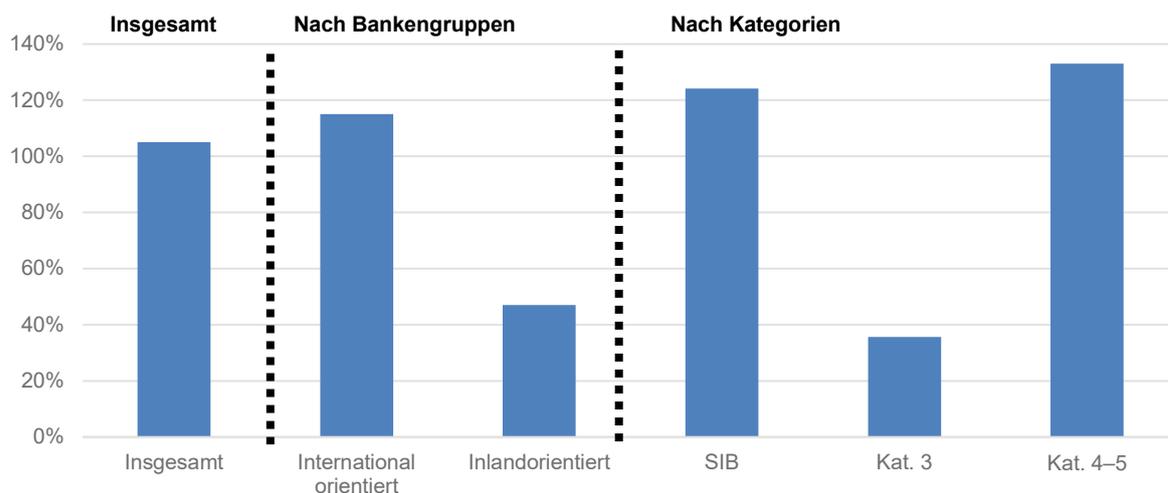


Abbildung 15 RWA-Veränderungen im Bereich CVA-Risiken

Auf CVA-Risiken entfällt nur ein unwesentlicher Teil der Veränderung der gesamten RWA (vgl. Tabelle 3). Stichprobe 36 Banken (2 Ausreisser in Kat. 4–5 wurden aufgrund problematischer Datenqualität ausgeschlossen).

7.4.3 Marktrisiken

Im Bereich Marktrisiken zeigt sich für sämtliche Banken ein Anstieg der RWA um 95% (vgl. Abbildung 16). Die Zunahme ist stärker bei international orientierten Banken (+101%) als bei den inlandorientierten (+45%). Die für beide Bankengruppen wesentlichen Anstiege resultieren aus einer notwendigen fundamentalen Überarbeitung der RWA-Berechnungsregeln für Marktrisiken. Diese 1979 eingeführten Regeln wurden im Anschluss an die Finanzkrise zwar punktuell überarbeitet. Erst jetzt erfuhren sie aber eine fundamentale Anpassung inkl. angepasster Kalibrierung zur aus heutiger Sicht risikogerechten Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken.

Der bereits deutliche RWA-Anstieg für Marktrisiken bei den inlandorientierten Banken reflektiert die per se notwendige erhöhte Kalibrierung der Eigenmittelunterlegung von Marktrisiken. Für die Gruppe der international orientierten Banken und namentlich die Grossbanken ist eine wesentlich höhere Unterlegung der Marktrisiken ebenfalls risikogerecht. Angesichts der Bedeutung von Wertberichtigungen auf illiquide Handelspositionen zu Beginn der globalen Finanzkrise erscheint eine bessere Unterlegung von Marktrisiken risikogerecht. Zur Beurteilung der Proportionalität der Umsetzung muss zudem berücksichtigt werden, dass kleinere Banken durchschnittlich deutlich weniger Marktrisiko-Exposure aufweisen als grössere Banken: Vor der Umsetzung der Vorlage machen RWA für Marktrisiken bei Banken der Kategorien 4 und 5 nur 3% der RWA aus, über alle Bankenkategorien hinweg beträgt dieser Wert 5%.

Die relativ hohe RWA-Zunahme bei Kategorie-3-Banken ist auf den grossen Anteil an international orientierten Vermögensverwaltungsbanken und ausländischen Tochtergesellschaften in dieser Untergruppe zurückzuführen. Die SNB-Bankengruppen mit dem deutlichsten Anstieg der RWA für das Marktrisiko sind Vermögensverwaltungsbanken (+212%) und ausländische Tochtergesellschaften (+103%). Es folgen SIB (+86%), Regionalbanken und andere Banken (68%) und Kantonalbanken (+45%).¹⁶

RWA-Veränderungen im Marktrisikobereich sind hauptsächlich durch die neuen Methoden oder die Rekalibrierung des derzeitigen Standardansatzes bedingt. Gestützt auf die QIS-Ergebnisse sind die RWA-Auswirkungen der überarbeiteten Definition des Handelsbuchs für die meisten Banken vernachlässigbar.

¹⁶ Bei anderen Banken und Kantonalbanken sind bereits bei SIB enthaltene Banken ausgeschlossen.

Von den 38 Banken der QIS-Stichprobe verwenden derzeit alle bis auf fünf den derzeitigen Standardansatz. Zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Basel III final Standards in der Schweiz werden nur noch die zwei Grossbanken den Modellansatz und sechs weitere Banken den neuen Standardansatz verwenden. Alle anderen Banken werden weiterhin den derzeitigen Standardansatz verwenden, aber in rekali­brierter Form. Der Modellansatz wurde nach der Finanzkrise nur geringfügig angepasst und erst mit der aktuellen Vorlage grundlegend überarbeitet. Dadurch wird ein realistischeres Abbild der Risiken erreicht und die Möglichkeiten für bankseitige Modelloptimierungen werden eingeschränkt. Entsprechend nehmen auch unter dem Modellansatz die RWA für Marktrisiken deutlich zu.

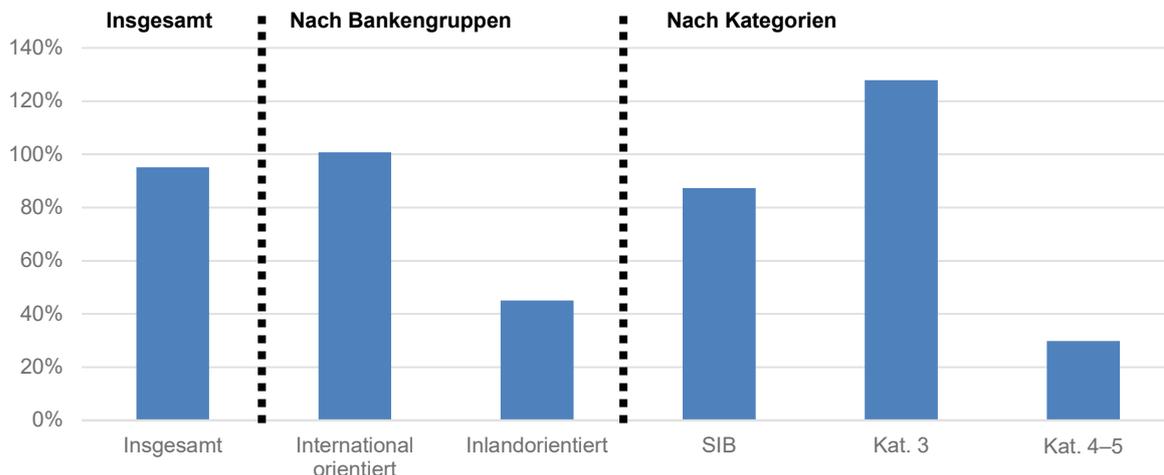


Abbildung 16 RWA-Veränderungen im Bereich Marktrisiken
 Auf CVA-Risiken entfällt nur ein unwesentlicher Teil der Veränderung der gesamten RWA (vgl. Tabelle 3). Stichprobe: 38 Banken.

7.4.4 Operationelle Risiken

Im Bereich der operationellen Risiken nehmen die RWA über sämtliche Banken der Stichprobe um 22% zu (vgl. Abbildung 17). Auffällig ist, dass für international orientierte Banken die RWA für operationelle Risiken um 26% zunehmen, während sie für inlandorientierte Banken um 9% abnehmen. Auch die Kleinbanken sind in diesem Risikobereich von keiner materiellen Zunahme der RWA betroffen (+1%). International orientierte Institute sind aufgrund ihres Risikoprofils stärker von den Änderungen betreffend die RWA für operationelle Risiken betroffen als inlandorientierte Institute. Dies ist auch im Einklang mit bisherigen Verlusten, etwa aufgrund von Bussen im Ausland. Operationelle Risiken umfassen Rechtsrisiken, Conduct-Risiken, Modellrisiken sowie ICT- und Cyber-Risiken. Angesichts des zunehmenden Schadenspotentials von Cyber-Risiken erscheint eine verbesserte Verlustabsorptionsfähigkeit in diesem Bereich angezeigt. Vergangene Fälle von sich manifestierenden Rechts- und Conduct-Risiken weisen zudem darauf hin, dass operationelle Risiken für Schweizer Banken insbesondere im internationalen Geschäft relevant sind.

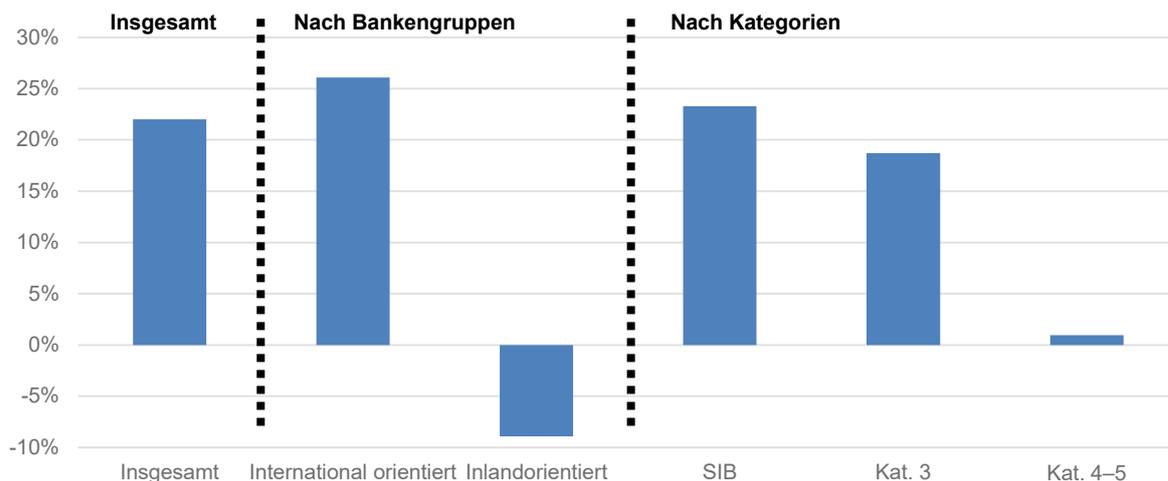


Abbildung 17 RWA-Veränderungen im Bereich operationelle Risiken
Stichprobe: 38 Banken.

7.5 Laufende Finanzierungskosten

Ausgehend von der gemäss Eckwerten für Nicht-Grossbanken kapitalneutralen Umsetzung (vgl. Kapitel 4.1.4) beschränkt sich eine allfällige Erhöhung der wiederkehrenden Finanzierungskosten auf die Erhöhung der Finanzierungskosten der Grossbanken.

Als erster Schritt gilt es abzuschätzen, ob aufgrund der Vorlage überhaupt die Beschaffung zusätzlicher Eigenmittel notwendig wird. Die beiden Grossbanken haben per Ende 2020 gemäss ihren Geschäftsberichten RWA von insgesamt 535 Mrd. CHF. Aus Gründen des Vertraulichkeitsschutzes stützt die Berechnung nicht auf die im Rahmen der QIS für die beiden Grossbanken ermittelten RWA-Zunahmen ab. Zur Anonymisierung der erwarteten RWA-Zunahmen wird die über alle fünf SIB ermittelten RWA-Zunahme von 20% verwendet. Darauf gestützt resultiert eine RWA-Zunahme von 107 Mrd. CHF. Als Going-Concern-Eigenmittelanforderung wird der nach RWA gewichtete Durchschnitt der in den Geschäftsberichten der Grossbanken publizierten Werte verwendet. Dieser Durchschnitt entspricht 14,1% der RWA. Demnach erhöhen sich die risikogewichteten Going-Concern-Eigenmittelanforderung der Grossbanken aufgrund von Basel III final um insgesamt 15 Mrd. CHF. Die beiden Grossbankengruppen weisen allerdings per Ende 2020 bereits Going-Concern-Kapitalquoten von 19,0% bzw. 19,4% auf. Die Grossbanken halten also insgesamt bereits 27 Mrd. CHF mehr an Eigenmitteln als zurzeit regulatorisch erforderlich. Die erhöhten Anforderungen aufgrund der Umsetzung von Basel III final können sie also unter den hier getroffenen Annahmen ohne die Aufnahme zusätzlicher Eigenmittel einhalten. Eine Anpassung der Kapitalstruktur sollte nach dieser Schätzung nicht notwendig und es fallen keine zusätzlichen Finanzierungskosten an.

Im Sinne einer konservativeren Schätzung kann alternativ angenommen werden, dass die Grossbanken eine doppelt so hohe RWA-Zunahme als die durchschnittliche SIB erfahren. Dies würde zusätzliche Eigenmittelanforderungen von insgesamt 30 Mrd. CHF bedeuten. Diese würden den bisher über die Eigenmittelanforderungen hinausgehenden Betrag von 27 Mrd. CHF übersteigen. Zusätzliche 3 Mrd. CHF an Eigenmitteln wären notwendig.

Um von diesen zusätzlich erforderlichen Eigenmitteln zu einer *groben* Schätzung der Veränderung der Gesamtkapitalkosten zu gelangen, sind verschiedene Annahmen notwendig: Gestützt auf empirische Literatur werden Eigenkapitalkosten von 10% angenommen.¹⁷ Für die Fremdkapitalkosten wird ange-

¹⁷ Altavilla, Carlo u.a. (2021): Measuring the cost of equity of euro area banks. ECB Occasional Paper Series No 254. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op254~664ed99e11.en.pdf>; Belkhir, Mohamed u.a. (2019): Bank Capital

sichts des aktuellen Niveaus der Einlagenverzinsung ein Satz von 0% unterstellt. Zusätzliche Eigenmittel in der Höhe von 3 Mrd. CHF kostet demnach jährlich 58 Mio. CHF. Allerdings ist entsprechend dem Modigliani-Miller-Theorem zu erwarten, dass höhere Eigenmittel zu einer tieferen Risikoprämie in den Finanzierungskosten führen. Gestützt auf die empirische Literatur erscheint ein Modigliani-Miller-Ausgleichseffekt von 50% realistisch.¹⁸ Die gesamtwirtschaftlichen zusätzlichen Finanzierungskosten können demnach auf jährlich 29 Mio. CHF beziffert werden.

Diese der Veranschaulichung dienende Berechnung stellt eine Obergrenze der Schätzung dar. Nicht-öffentliche bankspezifische Daten weisen darauf hin, dass die zu erwartenden zusätzlichen Finanzierungskosten deutlich geringer sind.

7.6 Anreize auf Geschäftsausrichtung und Risikoverhalten

Die Umsetzung von Basel III final bezweckt nicht nur eine gestärkte Widerstandsfähigkeit der Banken, sondern auch Anreize zu einer aus Risikosicht nachhaltigen Geschäftsausrichtung. Eine entsprechende Quantifizierung ist im Rahmen dieser RFA nicht möglich. RWA-Veränderungen und Umfrageantworten der Banken zu erwarteten Veränderungen an Volumen und Konditionen bieten aber Anhaltspunkte zur Richtung der Auswirkungen auf die Geschäftsausrichtung. Die in Kapitel 7.4 diskutierten RWA-Veränderungen lassen erwarten, dass Anreize zur Verschiebung der Geschäftsausrichtung zwischen unterschiedlichen Geschäftsfeldern kaum wesentlich sind. Ausnahme dazu bilden möglicherweise Geschäftsfelder, die in grossem Ausmass Markt- oder CVA-Risiken generieren. Die Anwendung des internen Verlustmultiplikators setzt zudem Anreize zur Reduktion operationeller Verluste (z. B. Bussen) durch ein verbessertes Management. Die Anwendung ist für grosse Banken zwingend und für die übrigen Banken optional. Ferner sind Anreizeffekte zur Geschäftsausrichtung aufgrund risikosensitiverer Abstufung der Risikogewichte innerhalb bestimmter Geschäftsfelder zu erwarten (z. B. riskantere Hypothekarkredite vs. weniger riskante Hypothekarkredite).

7.6.1 Grundpfandgesichertes Kreditgeschäft

Aufgrund der in Kapitel 7.4.1 beschriebenen RWA-Veränderungen sind für gewisse grundpfandgesicherte Kredite tendenziell Volumenreduktionen und Preissteigerungen zu erwarten. Dazu gehören Kredite für Wohnrenditeliegenschaften, für Baukredite und Kredite für Bauland für nicht selbstgenutztes Wohneigentum. Das Umgekehrte kann erwartet werden für Kredite für selbstgenutzte Wohnliegenschaften und für Gewerbeliegenschaften.

Die RFA-Umfrage hat erwartete Veränderungen bei Volumen und durchschnittlich angebotenen Zinsen von grundpfandgesicherten Krediten erhoben (vgl. Tabelle 6).

Bezüglich der Kreditkonditionen für neue und erneuerte Hypotheken für selbstgenutzte Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften erwartet jeweils die Mehrheit der antwortenden Banken keine Veränderung. Auch bei selbstgenutzten Gewerbeliegenschaften und Gewerberenditeliegenschaften erwarten die meisten oder wenigstens rund die Hälfte der antwortenden Banken unter sonst gleichen Umständen keine Veränderung der Hypothekarzinsen. Diese Beobachtung wird für die meisten Konstellationen unabhängig von der Tragbarkeit der Kredite und von der unterstellten Tragbarkeitsoption gemacht. Bezüglich Veränderungen erwarten insgesamt mehr Banken höhere als tiefere Zinsen. Höhere Zinsen werden aber insbesondere für nicht tragbare Kredite oder für Wohnrenditeliegenschaften erwartet, zu welchen die QIS steigende RWA ermittelt. Diese und andere Inkonsistenzen

and the Cost of Equity. IMF Working Paper WP/19/265. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/04/Bank-Capital-and-the-Cost-of-Equity-48751>; King, Michael R. (2009): The cost of equity for global banks: a CAPM perspective from 1990 to 2009. BIS Quarterly Review, September. https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0909g.pdf.

18 Der Modigliani-Miller-Ausgleichseffekt wird geschätzt auf 45% von Cline, William R. (2015): Testing the Modigliani-Miller Theorem of Capital Structure Irrelevance for Banks. Peterson Institute Working Paper 15-8. <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/wp/wp15-8.pdf>; dieselbe Schätzung beträgt 45–90% bei Miles, David / Yang, Jing / Marcheggiano, Gilberto (2013): Optimal Bank Capital. In: The Economic Journal, 123(567), S. 1–37. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2012.02521.x>.

relativieren die Aussagekraft der erhaltenen Rückmeldungen deutlich. Die erwarteten Zinszunahmen betragen meistens um die 10 Basispunkte. Vereinzelt wurde 1 Prozentpunkt und mehr gemeldet. Solche Erhöhungen erscheinen jedoch nicht realistisch.

Bezüglich der Volumenwicklung für Neuhypotheken erwartet eine deutliche Mehrheit der Banken keine Veränderung. Es ist jedoch nicht intuitiv, weshalb Kostenzunahmen eher zu Zins- als zu Volumen Anpassungen führen sollten. Zinserhöhungen sind beschränkt durch die Wettbewerbssituation gegenüber anderen Banken und teilweise Nicht-Banken, Volumenrückgänge jedoch nicht. Auch weisen mehrere nur qualitativ antwortende Banken in Freitextfeldern der RFA-Umfrage auf die Konkurrenzsituation zu Nicht-Banken und den dadurch beschränkten Preissetzungsspielraum hin. Zehn qualitativ antwortende Banken befürchten deshalb Volumenreduktionen bei Banken. Allerdings ist dabei zu beachten, dass sich für die Eigenmittelanforderungen für gute Risiken im Hypothekarbereich tendenziell verringern. Auch weisen die QIS-Resultate auf insgesamt sinkende RWA im Hypothekarbereich hin. Der von Banken beschriebene Konkurrenzdruck durch Versicherer, Pensionskassen und Peer-to-Peer-Lending-Plattformen dürfte daher höchstens zu einem geringen Teil dieser Vorlage geschuldet sein. Wesentlicher erscheinen in diesem Zusammenhang das Niedrigzinsumfeld sowie der technische Fortschritt.

Tabelle 6 Zins- und Volumenerwartungen der Banken im Neugeschäft mit Hypothekarkrediten

	Zinserwartungen			Volumenerwartungen		
	+Werte	Qualitative Angaben	-Werte	-Werte	Qualitative Angaben	+Werte
Selbstgenutzte Wohnliegenschaften						
Option 2						
tragbare	10bp		13bp	0,4–5%		2,5%
nicht tragbare	10–100bp			5%		
Option 3						
tragbare	10–50bp		10bp	0,4–5%		2,5%
nicht tragbare	10bp		10bp	5%		
Wohnrenditeliegenschaften						
Option 2						
tragbare	10bp		50bp			15%
nicht tragbare	10–60bp			10%		
Option 3						
tragbare	10–13bp		25bp			15%
nicht tragbare			10bp	5%		
Selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften						
Option 2						
tragbare	10–50bp		25bp			
nicht tragbare	10–200bp		20bp	50%		
Option 3						
tragbare	10–25bp					
nicht tragbare	10–150bp			25%		
Gewerberenditeliegenschaften						
Option 2						
tragbare	10bp		20bp			10%
nicht tragbare	10–150bp			15%		
Option 3						
tragbare	1–10bp					10%
nicht tragbare	1–50bp					13%

■ Zinserhöhung

■ Unveränderte Zinsen

■ Zinssenkung

■ Volumenrückgang

■ Gleichbleibende Volumen

■ Volumensteigerung

Die Zahlen in den Balkendiagrammen zeigen die Anzahl eingegangener Antworten pro qualitativer Kategorie; die «Werte»-Spalten zeigen die Bandbreiten der von Null abweichenden Antworten. Die Antworten sind ungewichtet. Stichprobe: 6–10 Banken, rund 5–6% der Totalbilanz des Bankensystems.

Allgemein sind gemessen an den von den Banken geäußerten Erwartungen höchstens sehr beschränkte Lenkungswirkungen zur Neuausrichtung der Geschäftstätigkeit innerhalb des Hypothekengeschäfts zu erwarten. Eine gewisse Erwartung einer relativen Verschlechterung der Kreditkonditionen für Gewerbeliegenschaften im Vergleich zu Wohnliegenschaften ist beobachtbar. Eine Lenkungswirkung zwischen tragbaren und nicht tragbaren Krediten scheint mindestens unter Tragbarkeitsoption 3 nicht erwartet zu werden. Allenfalls ist eine Tendenz zu erkennen, dass die befragten Banken von Tragbarkeitsoption 2 diesbezüglich eine leicht stärkere Lenkungswirkung erwarten. Möglich bleiben weiterhin Anreizeffekte nach Belehnungsgrad. Solche sind aufgrund der stärkeren Abstufung der Risikogewichte nach Belehnungsgrad zu erwarten. Die je nach Belehnungsgrad und Liegenschaftsart abgestuften Risikogewichte werden in Kapitel 8 diskutiert.

7.6.2 Nicht-grundpfandgesichertes Kreditgeschäft

Kapitel 7.4.1 zeigt, dass die RWA für nachrangige Positionen und für Retail-Positionen sowie in deutlich geringerem Ausmass für Unternehmenskredite zunehmen. Tendenziell kann sich dadurch für diese Geschäfte das Volumen reduzieren und es können sich die Preise erhöhen.

Im Rahmen der RFA-Umfrage wurden die Banken gefragt, ob sie Veränderungen der Volumen oder der durchschnittlich angebotenen Zinsen für nicht-grundpfandgesicherte Krediten erwarten. Gefragt wurde nach den gesamthaften Auswirkungen sowie separat nach den Auswirkungen auf Kredite für Unternehmen (inkl. KMU) mit externem Rating, Kredite für Grossunternehmen ohne externes Rating, Kredite für KMU ohne externes Rating, Kredite für Projektfinanzierungen, Kredite mit Exportrisikogarantie und Kredite für natürliche Personen. Zwischen dreizehn und sechzehn Banken mit einem Anteil zwischen 21% und 26% an der Totalbilanz des Bankensystems haben auf diese Fragen geantwortet (vgl. Tabelle 7). Mit Ausnahme von zwei Banken erwarten alle antwortenden Banken keine Veränderung der Zinskonditionen. Nur eine Bank erwartet eine Zinserhöhung von 5 Basispunkten für KMU ohne externes Rating. Ebenfalls nur eine Bank erwartet eine Zunahme von 25 Basispunkten für nicht-grundpfandgesicherte Kredite für natürliche Personen. In Bezug auf das Volumen an Neukrediten erwartet keine von vierzehn antwortenden Banken eine Veränderung bei den nicht-grundpfandgesicherten Krediten. Gestützt auf die vorliegenden Umfrageantworten können also im Geschäft mit nicht-grundpfandgesicherten Krediten keine oder nur vernachlässigbare Zins- und Volumenauswirkungen erwartet werden.

Die Banken erwarten zwar keine Anreizeffekte für die Ausrichtung der Geschäftstätigkeit auf bestimmte Kreditarten. Aber mit der Vorlage erfolgt innerhalb der angegebenen Kreditarten eine deutlich ausgeprägtere Abstufung der Risikogewichte bzw. RWA. Darum können innerhalb der jeweiligen Kreditartarten trotzdem gewisse Anreizeffekte zur Ausrichtung auf weniger riskante Kredite erwartet werden.

Tabelle 7 Zins- und Volumenerwartungen der Banken im Neugeschäft mit nicht-grundpfandgesicherten Krediten

	Zinserwartungen				Volumenerwartungen		
	Anzahl Antworten			+Werte	Anzahl Antworten		
	-	=	+		+	=	-
Unternehmen (inkl. KMU) mit ext. Rating	0	14	0		0	14	0
Grossunternehmen ohne ext. Rating	0	15	0		0	13	0
KMU ohne ext. Rating	0	15	1	5 bp	0	14	0
Projektfinanzierungen	0	14	0		0	14	0
Kredite mit Exportrisikogarantie	0	14	0		0	13	0
Natürliche Personen	0	16	1	25 bp	0	14	0

Die «Werte»-Spalte zeigt die Werte der von Null abweichenden Antworten. Antwortende Banken erwarten keine negativen Zinsveränderungen und keine Volumenveränderungen aufgrund der Vorlage. Entsprechend fehlen diesbezügliche «Werte»-Spalten. Die Antworten sind ungewichtet. Stichprobe: 13–16 Banken, 21–26% gemessen an der Totalbilanz des Bankensystems.

7.6.3 Wertschriftenhandel

Wie in Kapitel 7.4.2 diskutiert führt Basel III final insgesamt annähernd zu einer Verdoppelung der RWA für Marktrisiken. Diese Verdoppelung betrifft in erster Linie international orientierte sowie grosse bis mittelgrosse Banken. Passend dazu zeigt Abbildung 18, dass hauptsächlich international orientierte Banken und SIB wesentliche Auswirkungen betreffend Marktrisiken erwarten. Die geschätzten RWA-Veränderungen und die im Rahmen der qualitativen Befragung erwarteten wesentlichen Auswirkungen lassen Anreizeffekte vermuten, welche den Wertschriftenhandel für Banken tendenziell weniger attraktiv machen.

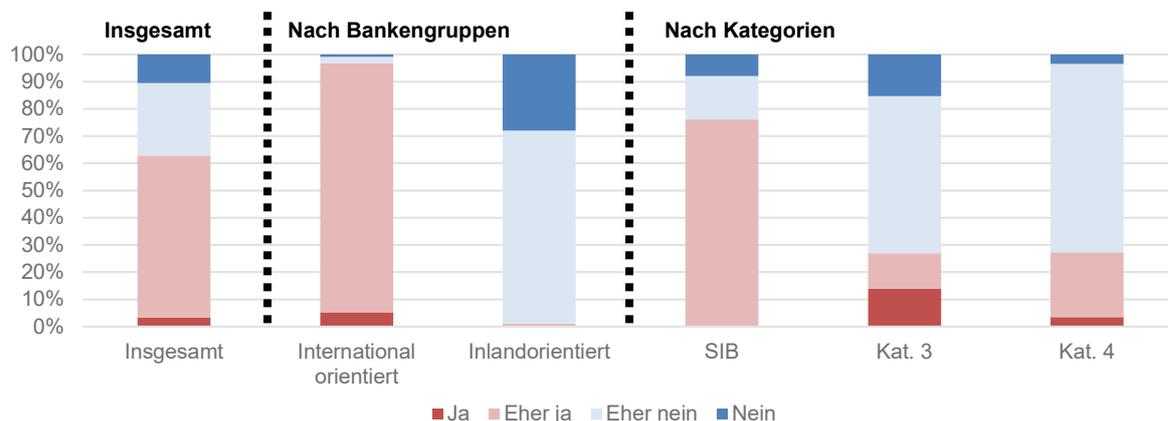


Abbildung 18 Anteil Banken, die wesentliche Auswirkungen aufgrund durch Marktrisikomassnahmen erwarten
 Frage: «Erwarten Sie für Ihr Institut aufgrund der finalen Basel-III-Bestimmungen betreffend Marktrisiken wesentliche Auswirkungen auf Ihr Institut (z. B. Ertragsquellen, Reduktion von Positionen, Kapitalmassnahmen)?» Bilanzgewichtete Antworten (da andere Abbildungen via RWA ebenfalls eine Gewichtung nach Bankgrösse beinhalten). Stichprobe: 36 Banken, 86% der Totalbilanz des Bankensystems.

Ebenfalls auf das Geschäftsfeld des Wertpapierhandels – genauer: *Over-the-Counter*-Derivatehandel (OTC) – zielen die Massnahmen betreffend CVA-Risiken. Höhere RWA für CVA-Risiken bezwecken eine bessere Verlustabsorption bei Realisierung solcher Risiken, wie es namentlich globalen Finanzkrise beobachtet werden konnte. Zudem sollen die CVA-Eigenmittelanforderungen Anreize setzen zur vermehrten Abwicklung von Derivaten über zentrale Gegenparteien und damit zu einer besseren Diversifikation der Gegenparteirisiken. Wie in Kapitel 7.4.2 beschrieben, betreffen diese RWA-Zunahmen in erster Linie international orientierte Banken und SIB.

Im Rahmen der RFA-Umfrage wurden die Banken gefragt, ob sie eine Lenkungswirkung zu vermehrtem zentralen Clearing erwarten (vgl. Abbildung 19). Gestützt auf die Umfrageergebnisse erscheint eine wesentliche Lenkungswirkung jedoch ausgeschlossen: Nur 2 von 35 Banken erwarten *eher* wesentliche Verschiebungen. In einer nach bisherigem Handelsvolumen an nicht zentral abgewickelten Derivaten gewichteten Betrachtung wird der Anteil der Banken, die wesentliche Verschiebungsanreize erwarten mit 0,5% verschwindend klein. Die höhere Eigenmittelunterlegung des OTC-Derivatehandels scheint damit höchstens der Verbesserung der Verlustabsorptionsfähigkeit zu dienen, jedoch keine wesentliche Lenkungswirkung zu entfalten.

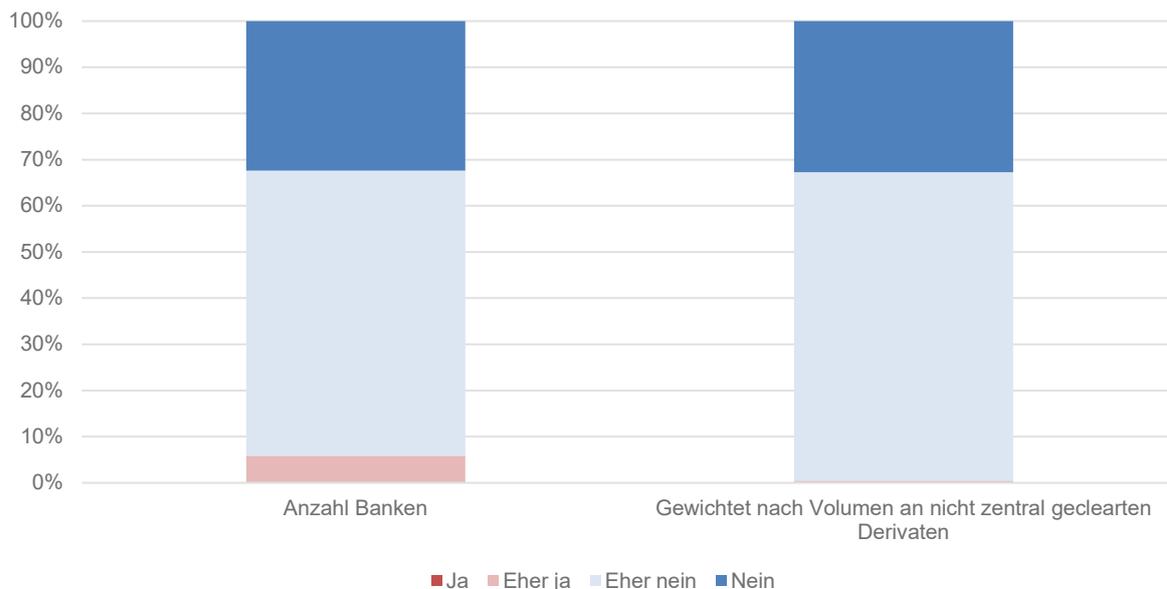


Abbildung 19 Erwartete Anreize für zentrales Derivateclearing

Frage: «Erwarten Sie aufgrund der finalen Basel-III-Bestimmungen betreffend CVA-Risiken für Ihr Institut eine wesentliche Verschiebung vom Geschäft mit nicht zentral geclearten Derivaten und Wertpapierfinanzierungsgeschäften zu zentral geclearten?»
 Stichprobe: 35 Banken, 86% der Totalbilanz des Bankensystems.

7.6.4 Tätigkeiten mit operationellen Risiken

Operationelle Risiken von Banken manifestieren sich oft in Form von Rechtsstreitigkeiten und Compliance-Fällen. Kostspielige Fälle der letzten Jahre lassen vermuten, dass solche Risiken insbesondere in international orientierten Geschäftsfeldern auftreten, namentlich in der Vermögensverwaltung (z. B. Steuerstreit mit den USA) oder im Wertpapier- und Devisenhandel (Vergleichszahlungen zu *Mortgage-backed Securities* in den USA, LIBOR-Skandal, Devisenmanipulationen).¹⁹ Insofern erscheint es risikogerecht, dass die Zunahme der RWA im Wesentlichen international orientierte Banken sowie grosse bis mittelgrosse Institute betrifft (vgl. Kapitel 7.4.4). Eine weitere wichtige Kategorie sind Cyber-Risiken. Diese bestehen über alle Geschäftsfelder hinweg und nehmen inskünftig tendenziell zu.

Verluste aufgrund operationeller Risiken sind heterogene und für eine einzelne Bank meist seltene Ereignisse. Entsprechend ist das Schadenspotential für operationelle Risiken im Vorherein schwierig zu quantifizieren. Da auch ein einzelner Fall für eine Bank wesentliches Schadenspotential entfalten kann, sind dem Schutz durch bessere Eigenmittelunterlegung Grenzen gesetzt. Entsprechend sollen strengere Vorgaben bezüglich operationelle Risiken und die Anwendung eines ILM Anreize für eine bessere Risikoprävention durch die Banken entfalten. Siebzehn Banken erwarten oder erwarten eher, dass sie mittelfristig einen ILM berechnen. Diese Banken machen einen ungewichteten Anteil 51% bzw. einen bilanzgewichteten Anteil von 86% der antwortenden Banken aus. Abbildung 20 zeigt, dass von diesen Banken nur ein bilanzgewichteter Anteil von 8% Anreizeffekte für eine bessere Risikoprävention erwartet.

¹⁹ Keller, Ruedi (2018): Wo das Banken-Bussenbarometer steht. In: Finanz & Wirtschaft, 16.4.2018. <https://www.fuw.ch/article/wo-das-bussenbarometer-steht/>; Schöchli, Hansueli (2016): Inflation der Strafzahlungen im Finanzsektor. In: NZZ, 24.12.2016. https://nzz.genios.de/document/NZZ_e9d21c5c40e1c9dd29f2e106c9bfb6d7e216789.

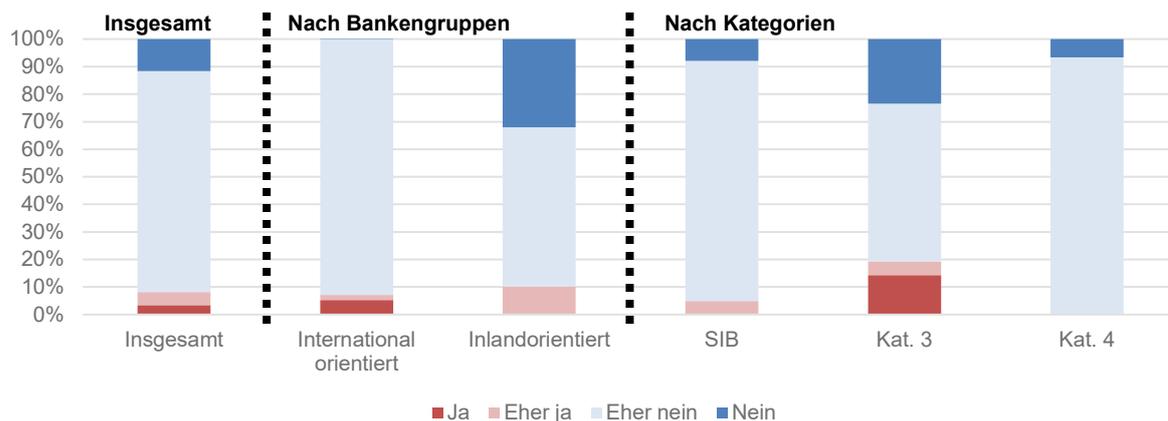


Abbildung 20 Erwartete Anreizwirkungen für präventive Massnahmen betreffend operationelle Risiken

Frage: «Erwarten Sie aufgrund der finalen Basel-III-Bestimmungen betreffend operationelle Risiken, dass Ihr Institut zusätzliche Massnahmen/Investitionen zur Prävention operationeller Risiken tätigen wird?» Bilanzgewichtete Antworten. Stichprobe: 17 Banken, die mittelfristig die Anwendung eines ILM erwarten, 74% der Totalbilanz des Bankensystems.

7.7 Liquiditätskosten

Die bestehenden Basler Liquiditätsvorgaben differenzieren bei Hypothekarforderungen für Wohnliegenschaften nach Risiko. Riskante Kredite erfordern dabei einen grösseren Anteil an stabiler Finanzierung als weniger riskante. Sie weisen darum einen Gewichtungsfaktor der erforderlichen stabilen Finanzierung (*Required Stable Funding*, RSF) von 85% statt 65% auf. Damit wird berücksichtigt, dass riskantere Kredite weniger sichere Liquiditätsflüsse generieren können.

Die vereinfachende Behandlung von Tragbarkeits- und Bewertungsrisiken in der schweizerische Umsetzung (vgl. Kapitel 4.3.3.) wirkt sich auch auf die Anforderungen bezüglich stabiler Finanzierung aus. Gemäss Mindeststandard erhalten lastenfreie Hypothekarforderungen für Wohnliegenschaften mit einer Restlaufzeit von einem Jahr oder mehr und einem Risikogewicht von maximal 35% einen RSF-Gewichtungsfaktor von 65%. Gemäss schweizerischer Umsetzung erhalten von den Hypothekarforderungen, welche diese Bedingungen erfüllen und zudem einen Belehnungsgrad von über 60% aufweisen, nur 85% einen RSF-Gewichtungsfaktor von 65%. Die verbleibenden 15% solcher Hypothekarforderungen erhalten den höheren RSF-Gewichtungsfaktor von 85%. Dies reflektiert die Annahme eines Anteils von Krediten mit Einschränkungen betreffend Tragbarkeit oder vorsichtige Bewertung des Grundpfands von 15%.

Schweizer Banken hielten Ende 2020 inländische Hypothekarkredite im Umfang von 1074 Mrd. CHF. Der Anteil Wohnhypotheken am gesamten Hypothekarvolumen der Banken beträgt gemäss RFA-Umfrage 82%. Davon sind rund zwei Drittel selbstgenutzt, also etwa 55% der Ausgangsgrösse. Davon wiederum sind 61% zu mehr als 60% belehnt und weisen ein Risikogewicht von maximal 35% auf. An 15% dieser Hypothekarforderungen wird ein um 20 Prozentpunkte erhöhter RSF-Gewichtungsfaktor zugewiesen. Dies ergibt zusätzlich erforderliche stabile Finanzierung von 453 Mio. CHF. Wird dieser Bedarf mit langfristigeren Finanzierungen gedeckt, welche schätzungsweise 70–88 Basispunkte²⁰ weniger rentabel sind, resultieren aggregierte zusätzliche Liquiditätskosten pro Jahr von maximal 94 Mio. CHF.

Dieser Maximalbetrag ist aber nur realistisch, falls die Finanzierungsquote (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR) für alle betroffenen Banken derzeit bindend wirkt. Die NSFR stellt jedoch derzeit für diese Banken keine Einschränkung dar. Es ist auch nicht absehbar, dass die NSFR mit der Umsetzung von Basel III final bindend wirkt. Es sind daher unmittelbar keine zusätzlichen Liquiditätskosten zu erwarten.

²⁰ EFD (2020): Änderung der Liquiditätsverordnung – Umsetzung der Finanzierungsquote (*net stable funding ratio*, NSFR) – Erläuterungen, S. 20. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/62845.pdf>.

8 Auswirkungen auf andere betroffene Stakeholder

Hauptpunkte:

- Im Aggregat sind aufgrund der kapitalneutralen Umsetzung keine Zusatzkosten für Besitzerinnen und Besitzer kreditfinanzierter Immobilien zu erwarten.
- Bei Krediten für hochbelehnte Liegenschaften sowie im Wohnrenditebereich auch für durchschnittliche Liegenschaften sind höhere Risikogewichte zu erwarten. Ebenso nehmen die Risikogewichte für Unternehmenskredite an Unternehmen mit schlechtem Rating zu. Daraus resultierende Zusatzkosten für immobilienbesitzende und insbesondere mietende Haushalte und Unternehmen sind vernachlässigbar.
- Es sind keine wesentlichen Verteilungswirkungen zwischen Einkommens- und Vermögensklassen, Generationen oder zwischen mietenden und selbstnutzenden Haushalten zu erwarten.
- Versicherer sind entsprechend Umfang und Struktur ihres Hypothekengeschäfts analog zu Banken betroffen.
- Gestützt auf die erwarteten Initialkosten der Banken resultieren für Bund, Kantone und Gemeinden einmalig um insgesamt bis zu 130 Mio. CHF verminderte Steuereinnahmen. Diesen Kosten stehen jedoch wiederkehrende Kosteneinsparungen aus der verringerten Wahrscheinlichkeit von Bankenzusammenbrüchen gegenüber.

8.1 Haushalte mit kreditfinanziertem Eigenheim

Die in Kapitel 7.4.1 beschriebene durchschnittliche Senkung der RWA im Bereich selbstgenutzter Wohnliegenschaften (–18%) kann für Haushalte mit kreditfinanziertem Eigenheim vorteilhaft sein. Voraussetzung ist, dass der Marktdruck die Banken dazu veranlasst, die eingesparten Kosten für die Eigenkapitalverzinsung an die Kundinnen und Kunden weiterzugeben. Wieviel das für einen Haushalt ausmachen kann, zeigt folgendes theoretisches Beispiel: Angenommen, eine Bank mit 17% Gesamteigenmittelquote, 10% Eigenkapitalverzinsung und 0% Fremdkapitalverzinsung vergibt eine Hypothek von 1 Mio. CHF mit einem Risikogewicht von 35%. Aufgrund der erwarteten RWA-Senkung können die jährlichen Zinskosten für die Kreditnehmenden um bis zu CHF 1071.– sinken.²¹ Diese Schätzung ist allerdings eher als theoretische Obergrenze zu verstehen. Im Aggregat bedeutet dies für Haushalte mit durch SA-Banken kreditfinanziertem Eigenheim eine maximale Entlastung um jährlich 240 Mio. CHF.²²

Banken werden veränderte Finanzierungskosten nicht vollständig an die jeweiligen Kundinnen und Kunden weitergeben. Banken weisen in der Regel eine Gesamteigenmittelquote aus, welche die erforderliche Kapitalquote übersteigt. Geringe RWA-Zunahmen zwingen Banken daher nicht unmittelbar zur Aufnahme von mehr Eigenmitteln; umgekehrt veranlassen RWA-Abnahmen nicht unmittelbar zu einer Reduktion des Eigenkapitals. Bei sinkenden RWA im Bereich der selbstgenutzten Wohnliegenschaften ist eine gewisse Querfinanzierung zu Geschäftsfeldern mit steigenden RWA zu erwarten. Der hohe Anteil von Festhypotheken verlangsamt die Weitergabe der Kosteneinsparungen zusätzlich. Empirische Evidenz betreffend Weitergabe von Kapitalkosten bei Krediten an Unternehmen kann als Referenz dienen. Demnach kann aufgrund der beschriebenen RWA-Reduktion um 18% eine Senkung der Zinskosten um rund 4 Basispunkte erwartet werden.²³ Dies würde bei der obigen Beispielhypothek

21 $1000000 \times 0,35 \times 0,17 \times 0,1 \times 0,18 = 1071$.

22 $1074000 \times 0,55 \times 0,38 \times 0,35 \times 0,17 \times 0,1 \times 0,18 = 240,4$. Zusätzliche Annahmen: Ausstehende Hypothekarforderungen von 1074 Mrd. CHF, davon ein Anteil von 55% des Hypothekarvolumens für selbstgenutztes Wohneigentum und davon ein Anteil von 38% der durch SA-Banken finanzierten Kredite (gemäss RFA-Umfrageantworten).

23 Bichsel, Robert / Lambertini, Luisa / Mukherjee, Abhik / Wunderli, Dan (2021): The pass-through of bank capital requirements to corporate lending spreads. *Journal of Financial Stability*, 100910, S. 10, Tabelle 9. <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2021.100910>. Die Studie untersucht Hypothekarkredite an Unternehmen und Unternehmenskredite gemeinsam. Der in der Studie untersuchte, die Kapitalanforderungen senkende Wechsel von Basel I zu Basel II wird für die Schätzung beigezogen. Eine Senkung der Kapitalanforderungen bzw. Erhöhung des Eigenmittelüberschusses gegenüber der erforderlichen Kapitalquote bewirkt eine Reduktion der Hypothekarzinsen um 3,95–5,02 = –1,07 Basispunkte. Ausgehend von einer erforderlichen Kapitalquote von 12% und einem gemäss Studie durchschnittlichen Eigenmittelüberschuss von 5% wird angenommen, dass sich die durch die Basel III QIS ermittelte RWA-Senkung um 18% wie eine Senkung der

von 1 Mio. CHF jährlich CHF 399.– ausmachen. Im Aggregat für die durch SA-Banken kreditfinanzierten Eigenheime resultiert daraus eine Entlastung von 90 Mio. CHF.²⁴ Es ist also im Durchschnitt nur eine geringe Entlastung der Haushalte mit kreditfinanziertem Eigenheim zu erwarten.

Sinkende RWA treffen insbesondere für unter dem Standardansatz erteilte Kredite für selbstgenutzte Wohnliegenschaften mit einem Belehnungsgrad von unter 60% zu (vgl. Abbildung 21). In diesem Belehnungsbereich betrug das Risikogewicht bisher 35%. Für tiefe Belehnungen kann es neu bis auf 20% sinken. Für Kredite mit einem Belehnungsgrad zwischen 60 und 90% bleiben die Risikogewichte insgesamt ähnlich. Der Basler Standard (ERV Anhang 3) sieht jedoch bei Belehnungsgraden von 60 bis 100% eine stufenweise Zunahme der Risikogewichte vor. Im Vergleich zum bisherigen Standardansatz mit graduellem Anstieg kann dies bei gewissen Belehnungsgraden eine beschränkte Besser- oder Schlechterstellung zur Folge haben. Insgesamt resultiert für über 70% der Kredite für selbstgenutzte Wohnliegenschaften eine Reduktion der Risikogewichte. Für weitere gut 20% der Kredite bleibt das Risikogewicht unverändert.

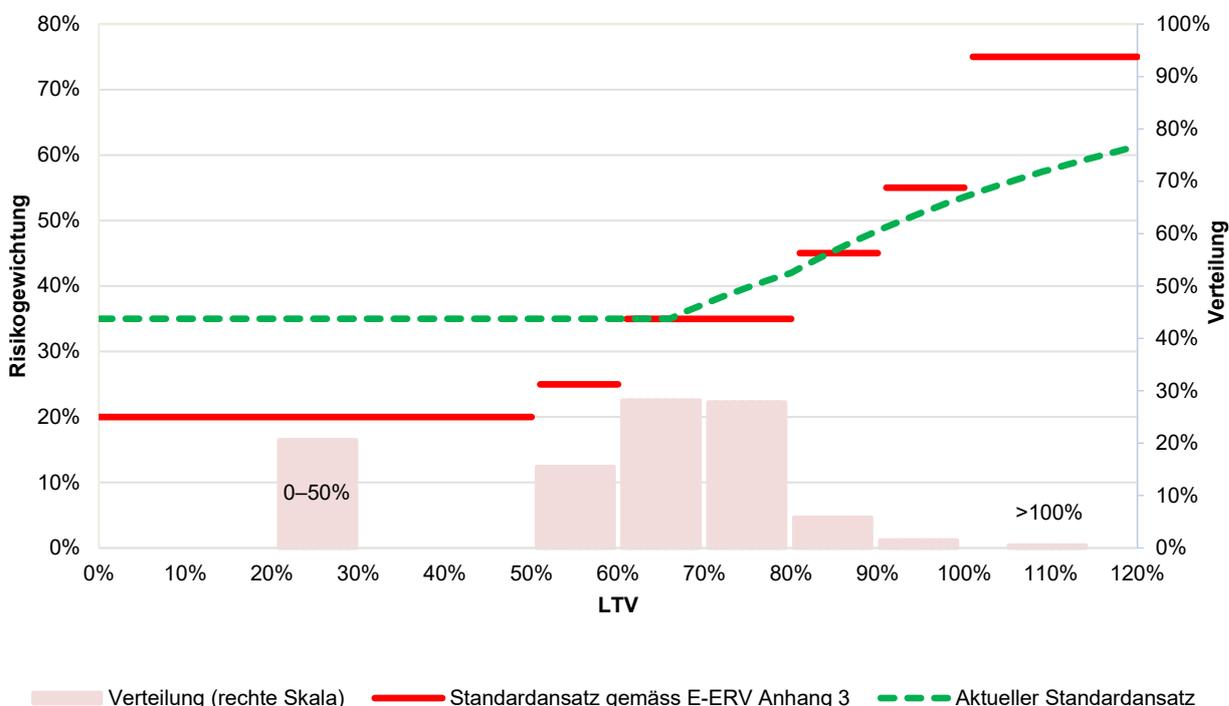


Abbildung 21 Risikogewichte für selbstgenutzte Wohnliegenschaften

Sowohl unter der bisherigen als auch unter der neuen Regulierung kommt bei Nichteinhaltung verschiedener Voraussetzungen nach ERV Art. 72c Abs. 5 ein erhöhtes Risikogewicht zum Tragen. Dies betrifft unter anderem die Einhaltung der SBVg-Selbstregulierung betreffend Hypothekendarfinanzierung. Kredite mit einem Belehnungsgrad über 90% erhalten ein erhöhtes Risikogewicht. Grund dafür ist der in der SBVg-Selbstregulierung stipulierte Mindestanteil von 10% Eigenmittel, die nicht aus Vorbezug oder Verpfändung von Pensionskassenguthaben stammen dürfen. Für natürliche Personen (was selbstnutzende Wohneigentümerinnen und -eigentümer sind) beträgt dieses erhöhte Risikogewicht neu 75%. Nach bisheriger Regulierung betrug es 100% (erhöhte Risikogewichte sind nicht in Abbildung 21 dargestellt).

Kapitalanforderungen von 20,73% auf 17% auswirkt. Der Eigenmittelüberschuss nimmt entsprechend um 3,73 Prozentpunkte zu, die Hypothekarzinsen reduzieren sich um $3,73 \times 1,07 = 3,99$ Basispunkte. In Kombination mit den vorangegangenen Annahmen resultiert $1\,000\,000 \times 0,000\,399 = 399$.
 24 $1\,074\,000 \times 0,55 \times 0,38 \times 0,000\,399 = 89,6$.

Mit Blick auf die Veränderung der RWA ist also für die meisten Haushalte mit kreditfinanziertem Eigenheim keine Verschlechterung der Kreditkonditionen zu erwarten. Passend dazu erwartet die Mehrheit der antwortenden Banken keine RWA-induzierte Veränderung der Zinsen oder Volumen für Kredite für selbstgenutzte Wohnliegenschaften (vgl. Kapitel 7.6.1). Gemäss Diskussionen in der NAG und eingegangenen Freitextkommentaren im Rahmen der RFA-Umfrage erwarten Bankenvertreter aber aufgrund der Vorlage einen zunehmenden Wettbewerbsdruck auf das Kreditgeschäft. Entsprechend erscheint es unwahrscheinlich, dass Banken aus Basel III final resultierende Initial- und Betriebskosten in wesentlichem Umfang auf Hypothekarkunden abwälzen. Dies ist allerdings insofern inkonsistent, als derselbe Wettbewerbsdruck Banken dazu veranlasst, Kostenvorteile aufgrund reduzierter RWA an ihre Kunden weiterzugeben. Möglicherweise können für Kredite für unter 60% belehnte, selbstgenutzte Wohnliegenschaften gar tiefere Zinsen erwartet werden.

8.2 Wohnbaugenossenschaften

Kredite für Wohnliegenschaften im Eigentum von gemeinnützigen Wohnbauträgern (z.B. gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften) und Wohnliegenschaften mit einem staatlich kontrollierten Kostennietmodell werden wie selbstgenutzte Wohnliegenschaften risikogewichtet. Unter Tragbarkeitsoption 2 hätte sich das Problem ergeben, dass die Tragbarkeit nicht gleich wie bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften berechnet werden kann und somit eine spezifische Berechnung vorgesehen gewesen wäre. Da jedoch Tragbarkeitsoption 3 umgesetzt werden soll, stellt sich diese Problematik nicht bzw. bleibt die Berechnung der Tragbarkeit wie bis anhin dem Ermessen der jeweiligen Bank überlassen. Von Veränderungen gegenüber der bisherigen Regulierung sind Wohnbaugenossenschaften in gleicher Weise betroffen wie Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum. Es liegen keine Daten dazu vor, welcher Anteil an Hypothekarkrediten auf Wohnbaugenossenschaften entfallen. Die Quantifizierung der Auswirkungen ist entsprechend in jener für Haushalte mit kreditfinanziertem Eigenheim enthalten.

8.3 Haushalte und Unternehmen mit kreditfinanzierten Renditeliegenschaften

Durchschnittlich steigen die RWA für Wohnrenditeliegenschaften um 29%. Dieser Durchschnitt beinhaltet sowohl Haushalte mit kreditfinanzierten Renditeliegenschaften als auch Unternehmen mit solchen Investitionen. Mangels detaillierterer Daten wird im Folgenden angenommen, dass auch für Wohnrenditeliegenschaften nur von Haushalten die RWA um durchschnittlich 29% zunehmen. Für eine beispielhafte Renditeliegenschaft mit Hypothek von 1 Mio. CHF können dadurch die Zinskosten um jährlich maximal CHF 1726.– zunehmen. Unter Berücksichtigung der empirisch beobachteten beschränkten Kostenweitergabe reduziert sich diese Zunahme der Zinskosten jedoch auf CHF 532.–.²⁵ Im Aggregat beträgt die Mehrbelastung für Haushalte und Unternehmen mit kreditfinanzierten Renditeliegenschaften jährlich maximal 190 Mio. CHF. Unter Berücksichtigung einer beschränkten Kostenweitergabe durch die Banken senkt sich dieser Betrag auf 58 Mio. CHF.²⁶

Für die gemessen am Kreditvolumen rund 20% der Wohnrenditeliegenschaften mit einem Belehnungsgrad bis 50% sinken die Risikogewichte leicht von 35% auf 30% (vgl. Abbildung 22). Von 50% bis 60% Belehnung beträgt das Risikogewicht mit Basel III final unverändert 35%. Bei einer Belehnung über 60% erfolgen abgestufte Erhöhungen der Risikogewichte. Unter dem bisherigen Standardansatz kommt bei Nichteinhaltung der SBVg-Selbstregulierung betreffend Hypothekarfinanzierung ein erhöhtes Risikogewicht von 100% zum Tragen. Neu ist das erhöhte Risikogewicht bei Nichteinhaltung der Voraussetzungen nach ERV Art. 72c 150%.

25 $1\,000\,000 \times 0,35 \times 0,17 \times 0,1 \times 0,29 = 1725,5$ bzw. mit beschränkter Kostenweitergabe ist pro Prozentpunkt Veränderung des Eigenmittelüberschusses eine Veränderung von $(17 \times 1,29 - 12 - 5) \times (5,02 - 3,95) = 5,3$ Basispunkten zu erwarten, wodurch veränderte Zinskosten resultieren von $1\,000\,000 \times 0,35 \times 0,17 \times 0,00053 = 31,5$.

26 $1\,074\,000 \times 0,27 \times 0,38 \times 0,35 \times 0,17 \times 0,1 \times 0,29 = 190,1$ bzw. $1\,074\,000 \times 0,27 \times 0,38 \times 0,00053 = 58,4$. Dabei entsprechen 27% dem Anteil des Kreditvolumens für Wohnrenditeliegenschaften am gesamten Kreditvolumen und 38% dem Anteil der SA-Banken am Volumen für Wohnrenditeliegenschaften gemäss RFA-Umfrage.

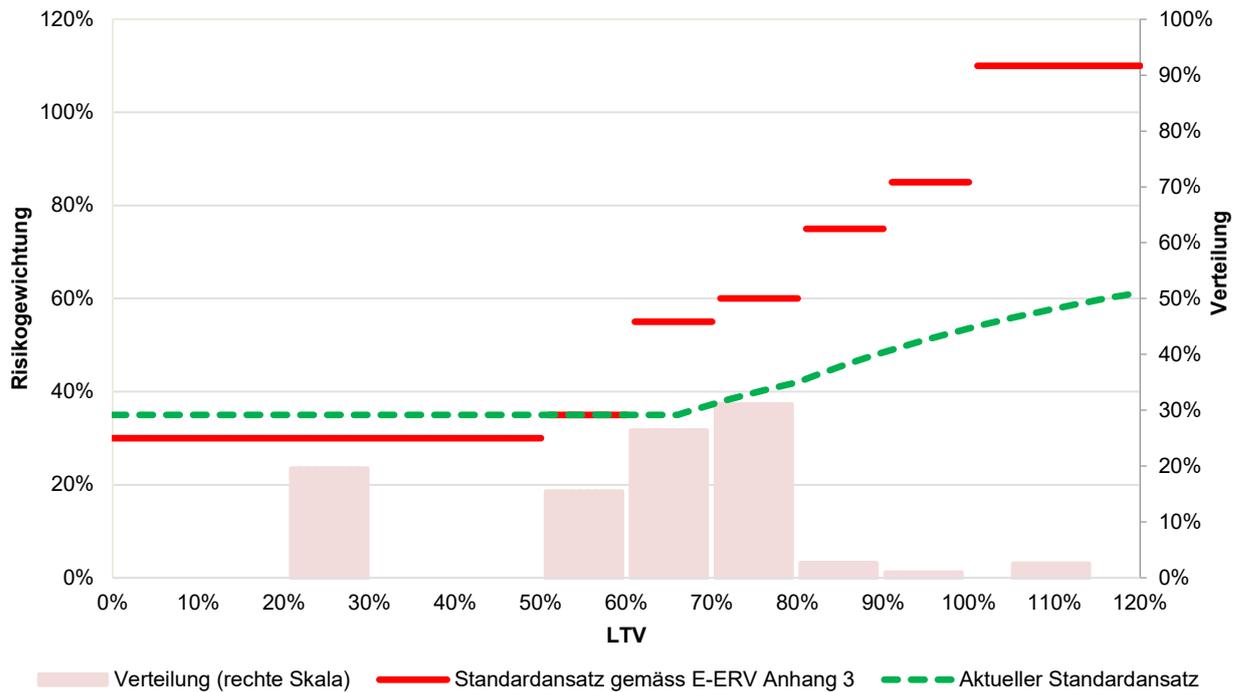


Abbildung 22 Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften

Die in Kapitel 8.1 beschriebene erwartete Zunahme des Wettbewerbsdrucks im Kreditgeschäft dürfte aber auch im Segment der Wohnrenditeliegenschaften die Möglichkeiten der Banken zur Kostenweitergabe beschränken.

In geringerem Ausmass können Haushalte auch als Investoren in Gewerberenditeliegenschaften von der Vorlage betroffen sein. Bei Gewerbeliegenschaften bringt die Vorlage neu eine Abstufung der Risikogewichtung nach Belehnungsgrad. Bis zu einem Belehnungsgrad von 60% reduzieren sich die Risikogewichte von 100% auf 70%, von 60% bis 80% Belehnung beträgt das Risikogewicht mit Basel III final 100%. Bei Belehnungen ab 80% erhöht sich das Risikogewicht auf 115%. Die Umsetzung von Basel III final führt für rund 57% des Kreditvolumens für Gewerberenditeliegenschaften zu einer Reduktion der Risikogewichte. Für ca. 37% bleiben die Risikogewichte unverändert und für nur knapp 6% nehmen die Risikogewichte zu. Es liegen allerdings keine Daten vor, ob Haushalte dieselbe Verteilung von Belehnungsgraden wie andere kreditfinanzierte Eigentümer von Gewerbeliegenschaften aufweisen.

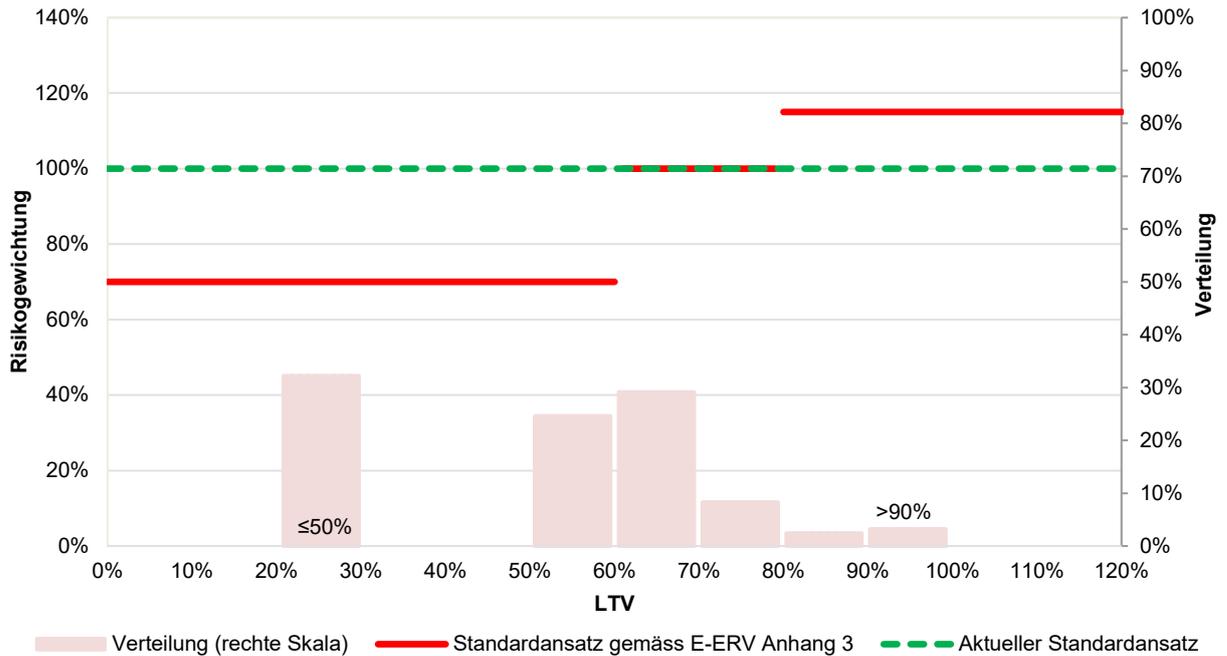


Abbildung 23 Risikogewichte für Gewerberenditeliegenschaften

8.4 Unternehmen mit Krediten für selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften

In der Rolle als Eigentümer selbstgenutzter Gewerbeliegenschaften kommt die Mehrheit der Unternehmen in den Genuss tieferer Risikogewichte. Für Belehnungsgrade bis 60% sinkt unter dem Standardansatz das Risikogewicht im Regelfall selbst für Unternehmen der schlechtesten Ratingklasse (vgl. Abbildung 3). Unternehmen mit schlechtem Rating und hoher Belehnung erfahren hingegen eine Erhöhung der Risikogewichte. Unternehmen ohne externes Rating profitieren ebenfalls von einer Reduktion für Belehnungsgrade bis 60%. Darüber entspricht das neu standardmässige Risikogewicht dem bisherigen. Gestützt auf den Anteil des Kreditvolumens mit Belehnungsgraden bis 60% kann bereits geschlossen werden, dass gut die Hälfte der Kredite für selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften tiefere Risikogewichte erhalten. Werden die über 60% belehnten Liegenschaften von Unternehmen mit guter bis mittlerer Ratingklasse dazugezählt, weisen über die Hälfte der Kredite inskünftig tiefere Risikogewichte auf.

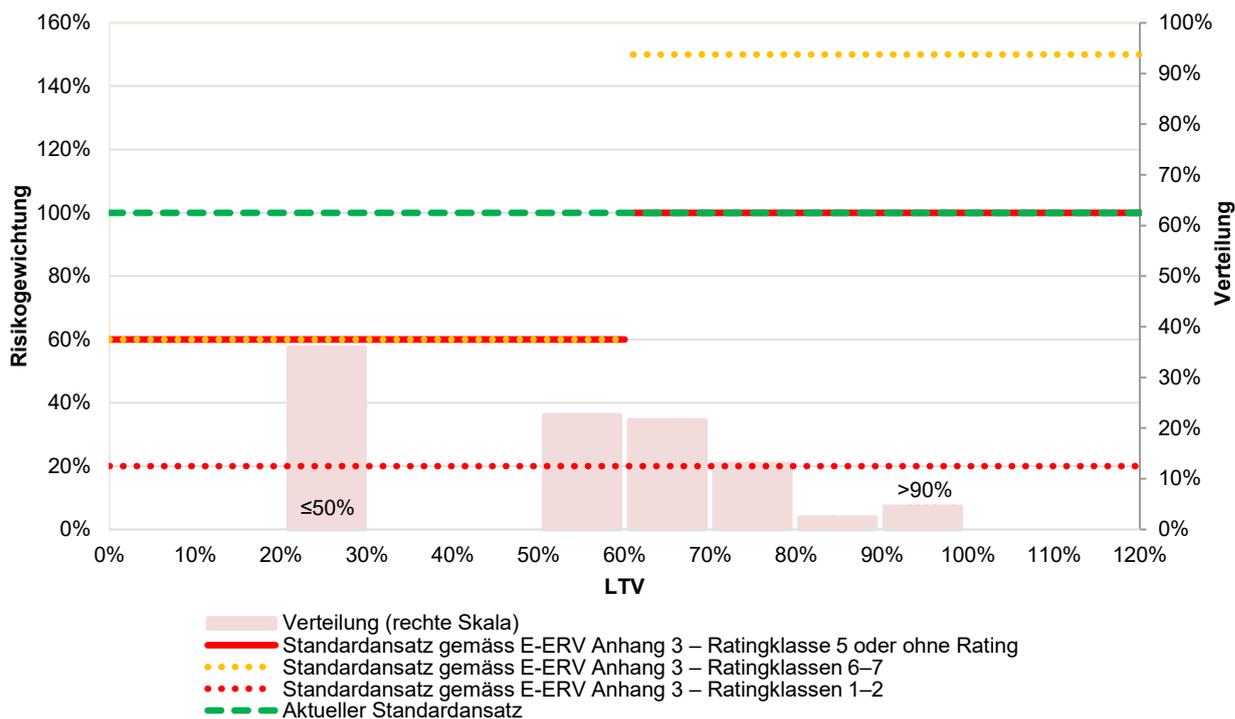


Abbildung 24 Risikogewichte für selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften

Für selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften gilt nach Standardansatz inskünftig bei Nichteinhaltung der Voraussetzungen nach ERV Art. 72c ein erhöhtes Risikogewicht. Dieses ist abhängig von der Art der Schuldnerin oder des Schuldners: Es beträgt für natürliche Personen 75%, für KMU 85%²⁷ und entspricht für andere Gegenparteien dem Risikogewicht der Gegenpartei (aufgrund der zusätzlichen Dimensionen nicht in der Abbildung dargestellt).

8.5 Unternehmen mit Unternehmenskrediten

Die RWA für Unternehmenskredite nehmen insgesamt um 3% zu (vgl. Kapitel 7.4, Tabelle 3). Diese Zunahme tritt auf, obwohl im Standardansatz die Risikogewichte für gute Rating-Klassen flacher als bisher ansteigen und bei schlechten oder fehlenden Ratings unverändert bleiben. Tatsächlich nehmen die RWA für Unternehmenskredite bei den SA-Banken um 3% ab. Für Banken mit dem Foundation-IRB-Ansatz für Kreditrisiken beträgt der RWA-Rückgang sogar 16%. Dass insgesamt für Unternehmenskredite trotzdem eine RWA-Zunahme resultiert, ist auf die Banken zurückzuführen, die den Advanced-IRB-Ansatz verwenden. Letzterer darf nach Basel III final nicht mehr auf Positionen gegenüber realwirtschaftlichen Grosskonzernen (>500 Mio. EUR Jahreserlös) und Finanzdienstleistern angewandt werden. Stattdessen sind diese Positionen immer nach dem Foundation-IRB-Ansatz zu behandeln, was zu einer Zunahme der RWA führt. Die insgesamt erwartete RWA-Zunahme für Unternehmenskredite ist also auf Positionen gegenüber solchen Firmen zurückzuführen. Ein wesentlicher Anteil dieser Unternehmenskunden dürfte ausserhalb der Schweiz angesiedelt sein.

Unternehmen können auch von den strengeren Vorgaben zu ausserbilanzlichen Verpflichtungen betroffen sein. Banken müssen neu für ein breiteres Spektrum an zugesagten, aber noch nicht in Anspruch genommenen Kreditbeträgen Mindesteigenmittel halten. Den Banken erwachsen dadurch unter Umständen zusätzliche Finanzierungskosten, welche möglicherweise an die Kunden weitergegeben werden.

²⁷ Oder 90% bei nach Art. 70 Abs. 4 ERV möglicher approximativer KMU-Definition nach Mitarbeitendenzahl bei Unternehmen ohne Rating. Bei Unternehmen mit Rating beträgt das Risikogewicht zwischen 20% und 150%.

Bei Krediten mit Exportrisikogarantie stellt sich die Frage nachteiliger Kreditkonditionen im Vergleich zu Konkurrenzunternehmen aus der EU. Solche Kredite sind im Einklang mit dem Basler Standard nach bestehender schweizerischer Regulierung Teil der Leverage-Ratio-Berechnung und werden dies auch inskünftig sein. Die bereits bestehende EU-Regulierung erlaubt jedoch, Kredite mit Exportrisikogarantie von der Berechnung der Leverage Ratio auszunehmen. Dies kann ein Wettbewerbsnachteil für schweizerische Unternehmen gegenüber Konkurrenten aus der EU darstellen. Dieser Effekt stellt aber keine Neuerung im Zuge der Umsetzung von Basel III final dar. Zudem dürfte er gering ausfallen: Nur für eine Minderheit der Schweizer Banken wirkt die Leverage Ratio bindend. Insofern besteht für die meisten Banken keine Notwendigkeit, einen erhöhten Beitrag des Exportfinanzierungsgeschäfts an die Berechnung der Leverage Ratio in der Preisgestaltung zu berücksichtigen. Der allenfalls verbleibende negative Effekt auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer KMU dürfte zudem im Vergleich zu anderen Faktoren (andere Kostenaspekte, Qualität, rechtliche Rahmenbedingungen, administrative Hürden) vernachlässigbar sein. Eine nicht standardkonforme Regulierung würde somit für die Schweiz eine ineffiziente Form der KMU-Förderung darstellen.

8.6 Zur Miete wohnende Haushalte

Da die RWA für Finanzierungen von Wohnrenditeliegenschaften um geschätzt 33% steigen, liegt die Sorge nahe, dass sich dadurch die Kosten für Miethaushalte erhöhen könnten. Wie in Kapitel 8.3 erwähnt, ist nur eine sehr beschränkte Weitergabe zusätzlicher Finanzierungskosten von Banken an Vermieterinnen und Vermieter zu erwarten. Zudem kann die Grundeigentümerschaft allfällige Mehrkosten kaum vollständig an die Mieterschaft weitergeben. Wo der lokale Mietmarkt eine entsprechende Mietzinserhöhung zulässt, erfolgt sie mutmasslich bereits ohne den hier beschriebenen Kostendruck und ist damit bereits erfolgt. In anderen Regionen wird eine Mietzinserhöhung verhindert durch die beschränkte Nachfrage und die Konkurrenz von Wohnungen nicht kreditfinanzierter institutioneller Anleger. Der indirekte und beschränkte Effekt via Zinskosten der Eigentümerschaft dürfte neben anderen Einflüssen auf den Mietmarkt, insbesondere regionale Unter- und Überangebote, unwesentlich sein.

Ausserdem richten sich Anpassungen des Mietzinses nach dem Referenzzinssatz, nicht nach den individuellen Zinskosten der Vermieterschaft. Der Referenzzinssatz entspricht dem volumengewichteten Durchschnitt der auf Schweizer Franken lautenden inländischen Hypothekarforderungen der Banken in der Schweiz. Es fliessen also hier auch die Zinsen von Hypotheken zur Finanzierung von selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Gewerbeliegenschaften ein. Da Banken für Hypothekarkredite insgesamt nicht mehr Eigenmittel halten müssen, sind von der Vorlage keine materiellen Auswirkungen auf den Referenzzinssatz zu erwarten.

8.7 Pfandbriefinstitute

Die vorgesehenen erweiterten Offenlegungspflichten bedingen Investitionen in die IT-Systeme der beiden Pfandbriefinstitute. Die Initialkosten werden gestützt auf eine Umfrage auf insgesamt rund 3 Mio. CHF für die beiden Pfandbriefinstitute geschätzt. Zusätzliche laufende Kosten werden nicht erwartet. Zudem werden aufgrund der Offenlegungspflichten der Mitgliedsbanken der Pfandbriefinstitute einmalige Koordinationskosten in der Gesamthöhe von rund 5 Mio. CHF erwartet.

8.8 Hypotheken anbietende Versicherer

Die massgebliche technische Beschreibung für das SST-Standardmodell Kreditrisiko beinhaltet unter anderem zu den Risikogewichten für Hypothekarkredite explizite Verweise auf die Bankenregulierung. Dadurch ergibt sich für Versicherer mit SST-Standardmodell ein automatischer Nachvollzug der Umsetzung von Basel III final im Bankenbereich. Die technische Beschreibung für das SST-Standardmodell verweist unter anderem auf die als Mindeststandard anerkannte Selbstregulierung der

Banken im Hypothekarbereich. Die mit Nichteinhaltung dieser Selbstregulierung einhergehenden erhöhten Risikogewichte werden von der FINMA an die entsprechenden erhöhten Risikogewichte im Bankenbereich angepasst werden. Damit unterliegt das Hypothekargeschäft der Versicherer inskünftig ebenfalls Basel III final.

Insgesamt sind in der Schweiz sechzehn Versicherungsgruppen am Hypothekarmarkt aktiv. Es liegt nahe, dass den Versicherern durch die Umsetzung von Basel III final im Hypothekarbereich ebenfalls Initialkosten entstehen. Versicherer wurden jedoch nicht in die RFA-Umfrage einbezogen.

Die Hypothekarportfolios der Versicherer entsprechen von der Grösse her am ehesten jenen von Kategorie 4 Banken. Zur Schätzung der Initialkosten der Versicherer wird darum der in der RFA-Umfrage ermittelte Durchschnittswert der Kategorie 4 Banken von 0,8 Mio. CHF verwendet. Vereinfachend wird angenommen, dass die Hälfte dieser Initialkosten auf das Hypothekargeschäft entfällt. Daraus resultieren geschätzte aggregierte Initialkosten der sechzehn Versicherer von 6,4 Mio. CHF. Nach analoger Rechnung sind für Versicherer aggregiert 2,3 Mio. CHF an zusätzlichen jährlichen Betriebskosten zu erwarten.

8.9 Gläubigerinnen und Gläubiger von Banken

Mit risikosensitiveren Kapitalanforderungen der Banken reduziert sich das Risiko von Bankenzusammenbrüchen. Die mit dem Risiko von Bankenzusammenbrüchen für Gläubigerinnen und Gläubiger von Banken einhergehenden Kosten reduzieren sich entsprechend tendenziell. Dazu gehört beispielsweise das Verlustrisiko für nicht versicherter Einlagen.

8.10 FINMA

Die Aufsicht der FINMA erfolgt risikobasiert. Die teilweise erhöhte Komplexität der Regulierung führt daher nicht automatisch zu erhöhtem Aufwand für die laufende Aufsicht. Die FINMA plant keine Erhöhung ihres Budgets aufgrund der aktuellen Vorlage.

8.11 Prüfgesellschaften, Unternehmensberatungen und IT-Provider

Die geschätzten Initialkosten und zusätzlichen Betriebskosten werden je nach Präferenz teilweise in Form von Umsätzen für Beratungen und Projektarbeiten durch Prüfgesellschaften, Unternehmensberatungen und IT-Providern anfallen. Der Anteil der als Umsatz für externe Dienstleister anfallenden Kosten ist abhängig von der Präferenz der Banken für die Auslagerung solcher Arbeiten. Er variiert daher von Bank zu Bank stark. Nicht oder nicht wesentlich zunehmen sollten die Kosten für die aufsichtsrechtliche Prüfung durch Prüfgesellschaften. Diese erfolgt gestützt auf eine jährliche institutsspezifische Risikoanalyse der Prüfgesellschaften. Die Risikosituation der Banken dürfte sich mit der Umsetzung von Basel III final nicht kurzfristig verändern, entsprechend sind auch keine veränderten Prüfkosten zu erwarten.

Der an externe Dienstleister ausgelagerte Anteil an Zusatzkosten dürfte von Bank zu Bank stark variieren. Zur Schätzung einer groben Grössenordnung dieser zusätzlichen Umsätze wird vereinfachend angenommen, dass diese die Hälfte der IT-Initial- und zusätzlichen IT-Betriebskosten ausmachen. Dies ergibt zusätzliche Umsätze von rund 255 Mio. CHF in der Umsetzungsphase und jährliche Zusatzumsätze von rund 17 Mio. CHF.

8.12 Ratingagenturen und deren externe Ratings

Die meisten neuen Verordnungsbestimmungen zu externen Ratings und deren Rolle in für die Risikogewichtung von Positionen werden aus dem FINMA-Rundschreiben 17/7 «Kreditrisiken – Banken» übernommen. Diese Regelungen sind entsprechend materiell nicht neu und der Umfang des Bedarfs

an Ratings verändert sich nicht. Schweizerische Ratingagenturen sind von den Anpassungen zudem nicht betroffen.

Für Unternehmen ohne Rating, welche ein gutes Rating erwarten können, erhöhen die risikosensitiveren Eigenmittelanforderungen der Banken die Anreize für die Erstellung von Ratings. Retail-Unternehmenskredite ohne Rating werden unverändert mit 75% gewichtet, KMU-Kredite ohne Rating mit 85% statt 100%. Die Anreize zur Erstellung von Ratings ergeben sich aus der Möglichkeit, bei gutem Rating von tieferen Risikogewichten zu profitieren. Für Unternehmen sollten dabei keine Netto-Mehrkosten entstehen: Nur jene Unternehmen werden Mehrkosten für Aufträge an Ratingagenturen in Kauf nehmen, welche gute Ratings erwarten und dadurch bessere Kreditkonditionen, welche die Kosten des Ratings aufwiegen.

8.13 Bund, Kantone und Gemeinden

Die Vorlage beinhaltet keine direkten Mehrausgaben oder Mindereinnahmen. Indirekte Mindereinnahmen der öffentlichen Hand können entstehen, weil die geschätzten Initialkosten von 850 Mio. CHF die versteuerten Gewinne der Banken bzw. die Gewinnausschüttungen der Kantonalbanken schmälern. Wird ein Unternehmenssteuersatz von 15% unterstellt, entspricht dies Mindereinnahmen von initial 130 Mio. CHF.²⁸ Diese Mindereinnahmen entfallen ungefähr hälftig auf den Bund einerseits und die Kantone und Gemeinden andererseits. Die Zunahme der wiederkehrenden Betriebskosten hat grundsätzlich ebenfalls eine negative Wirkung auf Gewinnsteuererträge und Gewinnausschüttungen. Dieser Effekt wird jedoch kompensiert durch den direkten Nutzen der Banken aus der Standardkonformität.

Ein weiteres Argument für indirekte Mindereinnahmen ist, dass eine höhere Risikosensitivität zu einer geringeren Risikoneigung der Banken führt. Dies kann im Erwartungswert zu tieferen Gewinnen und entsprechend zu tieferen Gewinnsteuereinnahmen oder Gewinnausschüttungen der Kantonalbanken führen. Dieser Effekt ist nicht quantifizierbar. Er dürfte aber höchstens gering sein.

Den beschriebenen Mindereinnahmen steht gegenüber, dass sich mit risikosensitiveren Kapitalanforderungen das Risiko reduziert, dass explizite oder implizite Staatsgarantien zum Tragen kommen (vgl. Kapitel 9.4).

8.14 Urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Banken haben ihren Steuersitz meist in urbanen Zentren. Steuerliche Mindereinnahmen aufgrund der von Banken getragenen Kosten der Vorlage fallen daher stärker in urbanen Zentren an. Der direkte Nutzen, welche Banken teilweise aufgrund einer standardkonformen Regulierung erwarten, fällt jedoch auch tendenziell in urbanen Zentren an. Zudem erscheint plausibel, dass Bankenzusammenbrüche ebenfalls die jeweiligen Sitzgemeinden überdurchschnittlich treffen. Sofern die Vorlage die Gefahr von Bankenzusammenbrüchen reduziert (vgl. Kapitel 9.4), fällt der so generierte Nutzen überproportional in urbanen Zentren an. Wesentliche regionale Unterschiede im Grad der Betroffenheit durch die Vorlage sind daher nicht zu erwarten.

Abgesehen von steuerlichen Effekten sind regional unterschiedliche Kosten und Nutzen für Haushalte denkbar, wenn bestimmte Regionen einen deutlich höheren Anteil an stark belehnten Liegenschaften aufweisen. Diese Regionen müssten allenfalls schlechtere durchschnittliche Zinskonditionen erwarten. Tabelle 1 zeigt jedoch, dass der Anteil stark belehnter Liegenschaften über unterschiedliche Regionen hinweg nicht deutlich variiert. Daher sind auch über diesen Kanal keine besonderen regionalen Auswirkungen zu erwarten.

²⁸ Aufgrund ihres beschränkten Umfangs werden steuerlichen Auswirkungen auf andere betroffene Stakeholder vernachlässigt.

Tabelle 8 Anteil über 80% belehnter Liegenschaften bei Neuhypotheken, nach Nutzungsart und Makrolage

	Wohnliegenschaften		Gewerbeliegenschaften	
	Selbstgenutzt	Rendite	Selbstgenutzt	Rendite
Städte	20%	10%	10%	9%
Agglomerationsgemeinden	19%	8%	16%	8%
Berggemeinden	18%	10%	17%	11%
Übrige	20%	9%	18%	9%

9 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Hauptpunkte:

- Durch die Umsetzung von Basel III final in der Schweiz wird keine Verschiebung der internationalen Wettbewerbsposition für Schweizer Institute oder den schweizerischen Finanzplatz insgesamt erwartet. Eine Nichtumsetzung würde die Wettbewerbsposition hingegen verschlechtern.
- Ebenfalls beim inländischen Wettbewerb unter Banken sowie zwischen Banken und Nicht-Banken sind keine wesentlichen Verschiebungen aufgrund der Vorlage zu erwarten.
- Eine geringfügige Steigerung der Stabilität des Finanzsystems reicht aus, damit die Vorlage gesamtwirtschaftlich eine profitable Investition darstellt. Aufgrund der risikosensitiveren Eigenmittelunterlegung erscheint es plausibel, dass eine ausreichende Steigerung der Stabilität des Finanzsystems erreicht wird.

9.1 Wettbewerb

9.1.1 Internationaler Wettbewerb unter Banken

Basel III final ist ein internationaler Mindeststandard. Seine nationalen Umsetzungen werden im Rahmen des RCAP durch den BCBS hinsichtlich ihrer Standardkonformität in Bezug auf international tätige Banken überprüft. Eine mit internationalen Standards konforme Heimregulierung ist für international tätige Banken wichtig: Wie in Kapitel 7.1 beschrieben, halten insbesondere international orientierte Banken eine schweizerische Umsetzung des Standardansatzes für notwendig.

Die schweizerische Umsetzung sieht grundsätzlich keine über den Mindeststandard hinausgehenden Anforderungen vor. Ausnahmen bilden Regulierungsbereiche, bei welchen auf Branchenwunsch hin höhere Anforderungen im Austausch gegen verringerte administrative Komplexität gewählt wurden. Eine Ausnahme stellt auch der sektorielle Floor im Hypothekengeschäft dar (vgl. Kapitel 3.5).

Selbst falls die EU weiterhin eine Beurteilung als *materially non-compliant* mit dem internationalen Standard in Kauf nimmt, drohen den Schweizer Banken kaum Wettbewerbsnachteile. Im Kreditgeschäft stehen Schweizer und EU-Banken nur sehr beschränkt im Wettbewerb zueinander. So bestehen keine Anhaltspunkte, dass EU-Banken in wesentlichem Umfang Kredite in die Schweiz vergeben. Mit einer laschen Standardumsetzung durch die EU werden EU-Banken kaum einen wesentlichen Vorteil als grenzüberschreitende Konkurrenz erhalten: Fremdwährungskredite sind für Schuldner sehr riskant und entsprechend unattraktiv; Frankenkredite sind für EU-Banken aufgrund des hier niedrigeren Zinsniveaus unattraktiv. Gleichzeitig sind Banken aus nicht mit dem internationalen Standard konformen Jurisdiktion bei der Refinanzierung am Kapitalmarkt tendenziell benachteiligt. Tiefere Anforderungen unter dem Standardansatz für Kreditrisiken in der EU wirken sich aber auf die Bedeutung des Output-Floors aus. Dadurch können sie zu Kostenvorteilen in anderen Geschäftsbereichen führen. Im Marktrisikobereich sieht der EU-Umsetzungsentwurf teilweise ebenfalls tiefere Anforderungen vor. In den für Marktrisiken relevanten Geschäftsbereichen für Schweizer Banken sind jedoch die britische und amerikanische Konkurrenz relevanter als jene aus der EU. Dies relativiert die Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition von Schweizer Banken.

Gleichzeitig stellt es für das in der Schweiz bedeutsame und international ausgerichtete Vermögensverwaltungsgeschäft einen Wettbewerbsvorteil dar, eine mit dem internationalen Standard konforme Regulierung aufzuweisen. Erste Anhaltspunkte weisen darauf hin, dass die wesentlichen Konkurrenzstandorte im Vermögensverwaltungsgeschäft ihre Regulierung ebenfalls in standardkonformer Weise anpassen.

Durch die Umsetzung von Basel III final in der Schweiz wird keine Verschiebung der internationalen Wettbewerbsposition für Schweizer Institute oder den schweizerischen Finanzplatz insgesamt erwartet. Eher wären nachteilige Verschiebungen dieser Art zu erwarten, wenn sich die Schweiz vom internationalen Standard entfernen würde.

9.1.2 Inländischer Wettbewerb unter Banken

Die Kosten von Basel III final verteilen sich ungleich über verschiedene Arten von Banken mit unterschiedlichen Geschäftsmodellen. Was Kapitalkosten anbelangt, sind die resultierenden Kapitalanforderungen risikosensitiver als bisher. Eine bessere Internalisierung der externen Kosten der Risikoprämie durch Banken kann daher nicht als Wettbewerbsverzerrung gewertet werden, sondern als Korrektur bisher bestehender Wettbewerbsverzerrungen.

Was Initial- und Betriebskosten anbelangt, kann sich Regulierung grundsätzlich als grössere Belastung für kleinere Institute oder gar als Markteintrittshürde auswirken. Institute, welche den per 1. Januar 2020 eingeführten vereinfachten Anforderungen für kleine, besonders liquide und gut kapitalisierte Banken und Wertpapierhäuser unterliegen, sind aber von der aktuellen Vorlage weitestgehend nicht betroffen. Basel III final kann sich daher kaum als Markteintrittshürde auswirken. Ferner sind zahlreiche, in Zusammenarbeit mit Branchenvertretern ausgearbeitete Vereinfachungen und De-Minimis-Regeln vorgesehen, welche unterproportionale Kosten für kleinere Institute sicherstellen (vgl. Kapitel 4.4).

Branchenvertreter erwarten ferner, dass in der Vorlage enthaltene Einschränkungen zur Berücksichtigung von Preissteigerungen von Immobilien bestehende Gläubigerbanken gegenüber anderen Banken benachteiligen. Schuldner könnten dadurch Anreize haben, öfters die Bank zu wechseln. Dies würde Kosten generieren und die dämpfende Wirkung der Vorgaben zur vorsichtigen Bewertung auf Prozyklizität von Bewertungen hintertreiben. Die Bank zu wechseln ist allerdings für Schuldner aufwendig. Eine gewisse dämpfende Wirkung auf die Prozyklizität dürfte daher bestehen bleiben.

9.1.3 Wettbewerb zwischen Banken und Nicht-Banken

Banken stehen am Hypothekarmarkt in Konkurrenz zu Versicherern und Pensionskassen. Bankenvertreter zeigten sich in Diskussionen zur schweizerischen Umsetzung von Basel III final besorgt wegen am Hypothekarmarkt erwarteten Verschiebungen zu Ungunsten der Banken. Im Falle der Versicherer erscheint diese Sorge unbegründet: Wie in Kapitel 8.8 beschrieben, verweist die technische Beschreibung für das SST-Standardmodell betreffend Hypothekarbereich auf die Bankenregulierung. Dadurch resultiert für Versicherer mit SST-Standardmodell ein automatischer Nachvollzug der Umsetzung von Basel III final. Die Vorlage bewirkt entsprechend keine Verschiebung der relativen Wettbewerbspositionen zwischen Banken und Versicherern.

Pensionskassen (wie auch Versicherer) sind hauptsächlich bei längerfristigen Ersthypotheken eine wesentliche Konkurrenz für Banken. Bei Hypotheken mit hoher Belehnung oder schlechter Tragbarkeit ist diese Konkurrenz der Banken typischerweise zurückhaltend. Die Vorlage führt bei Banken jedoch insgesamt zu tieferen RWA für Hypothekarkredite. Höhere RWA werden bei Wohnrenditeliegenschaften, bei Baukrediten und allgemein bei hohen Belehnungsgraden erwartet. Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften sind für Pensionskassen wenig attraktiv, da sie damit ihre Direktanlagen konkurrieren. Baukredite sind aufgrund des kurzen Anlagehorizonts kaum interessant. Zudem bietet nur

eine Minderheit der Pensionskassen Hypotheken für Nicht-Versicherte an. Bei den guten Risiken hingegen werden die Banken aufgrund der von der Vorlage vorgesehenen tieferen Risikogewichte tendenziell konkurrenzfähiger gegenüber Pensionskassen.

Allgemein ist zu beachten, dass Banken 95% des bekannten Hypothekarmarktes beherrschen, während Versicherer und Pensionskassen nur 3% bzw. 2% ausmachen. Diese Anteile blieben über die letzten zehn Jahre trotz des Niedrigzinsumfeldes stabil. Für die Konkurrenzsituation zu Versicherern ist zudem zu beachten, dass für das gebundene Vermögen²⁹ Maximalquoten für bestimmte Anlagekategorien bestehen. Die gemeinsame Maximalquote für direkte Immobilienanlagen und indirekte Hypothekarkredite ist dabei bei vielen Versicherern beinahe ausgeschöpft. In Verbindung mit den obengenannten Argumenten erscheinen auf die Vorlage zurückzuführende wesentliche Verschiebungen zugunsten der Versicherer und Pensionskassen unplausibel.

Weiter besteht seitens der Bankenbranche die Sorge, dass aufgrund der Vorlage Peer-to-Peer-Plattformen einen grossen Anteil des Hypothekarmarktes übernehmen könnten. Crowdlending-Finanzierungen für Immobilien machen 2019 schätzungsweise 191 Mio. CHF aus.³⁰ Dies entspricht einem Marktanteil von rund 0,1%. Aufgrund der Neuheit dieses Geschäftsmodell sowie wegen des herrschenden Niedrigzinsumfeldes nimmt der Marktanteil von Peer-to-Peer-Lending zu. Da inskünftig die Risikogewichte für gute Risiken sinken, trägt die Vorlage in diesem Marktsegment nicht zur Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Banken gegenüber Peer-to-Peer-Plattformen bei. Bei den schlechten Risiken ist eine gewisse Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Banken denkbar. Dies kann aus volkswirtschaftlicher Sicht begrüsst werden: Investoren auf Peer-to-Peer-Plattformen zeigen eine hohe Risikobereitschaft. Schlechte Kreditrisiken sind bei solchen Plattformen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht besser alloziert als bei Banken und deren Einlegerinnen und Einlegern. Ob der Peer-to-Peer-Kapitalmarkt aber je genügend Tiefe erreichen wird, um einen wesentlichen Anteil des Hypothekarmarktes von den Banken zu übernehmen, ist zweifelhaft.

9.2 Wachstum und Standort

Die Vorlage führt gemäss QIS insgesamt zu leicht tieferen RWA für Kreditrisiken. Entsprechend ist keine Kreditverknappung mit nachteiligen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum zu befürchten. Für das internationale Geschäft und insbesondere das Vermögensverwaltungsgeschäft ist eine standardkonforme Regulierung vorteilhaft. International orientierte Banken befürworten denn auch eine konforme Umsetzung.

9.3 Immobilienmärkte

Anpassungen der Regulierung betreffend Hypothekarkredite können sich grundsätzlich auf den Immobilienmarkt auswirken. Verschiedene Anhaltspunkte liegen vor, wie sich die Vorlage qualitativ auf Immobilienpreise im Allgemeinen sowie auf Immobilienpreise nach Gebäudenutzung auswirken kann.

Von durchschnittlich tieferen RWA für selbstgenutzte Wohnliegenschaften, selbstgenutzte Gewerbeliegenschaften und Gewerberenditeliegenschaften ist kaum zusätzlicher Preisdruck auf den Immobilienmarkt zu erwarten. Für das Zustandekommen einer Finanzierung ist der verwendete kalkulatorische Zins in der Regel relevanter als die effektiven Zinskonditionen. Dieser kalkulatorische Zins ist von der Vorlage aber nicht betroffen. Ebenfalls sind Belehnungsgrenzen oft entscheidend. Strengere Vorgaben zur vorsichtigen Bewertung von Liegenschaften schränken hier den Spielraum von Investoren zum Überzahlen von Liegenschaften ein. Wenn Ausnahmen für höhere Belehnungsgrade gewährt werden,

29 Das gebundene Vermögen beschreibt die zur Deckung von Ansprüchen aus Versicherungsverträgen dienenden Kapitalanlagen von Direktversicherungsunternehmen und unterliegt speziellen Anlagevorschriften. Bei Lebensversicherern, welche für den Hypothekarmarkt tendenziell relevanter sind als Schadensversicherer, macht das gebundene Vermögen rund 80% der Bilanzsumme aus.

30 Dietrich, Andreas / Amrein, Simon (2020): Crowdfunding Monitor Schweiz 2020. Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ, S. 16. <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/medien/medienmitteilungen/2020/06/03/crowdfunding-monitor-2020/>.

nehmen die Risikogewichte mit Basel III final zu. Dies reduziert die Anreize der Banken zur Finanzierung überzahlter Liegenschaften.

Allgemein spielen regulatorischen Anpassungen im Umfang der aktuellen Vorlage im Vergleich zur allgemeinen wirtschaftlichen Lage und insbesondere zum herrschenden Niedrigzinsumfeld eine untergeordnete Rolle. Passend dazu weisen die in Kapitel 7.6.1 diskutierten Umfrageergebnisse darauf hin, dass Banken beschränkte Auswirkungen von den regulatorischen Anpassungen auf den Hypothekemarkt erwarten. Dies impliziert ebenfalls beschränkte Auswirkungen der Vorlage auf den Immobilienmarkt. Insgesamt ist darum von der Vorlage kein preistreibender Effekt auf den Immobilienmarkt zu erwarten. Allenfalls ist gar eine bremsende Wirkung auf das weitere Preiswachstum möglich.

Durch höhere Risikogewichte auf stark belehnten Liegenschaften sollten hohe Belehnungen längerfristig abnehmen. Dadurch werden Schuldner im Falle von rückläufiger Immobilienpreise widerstandsfähiger und gehen weniger schnell Konkurs. Im Falle des Ausfalls eines Hypothekarschuldners ist die Liegenschaft vorsichtiger bewertet und die Bank verfügt über ein besseres Kapitalpolster. Verschiedene prozyklische Effekte im Falle des Platzens einer Immobilienblase werden damit tendenziell gedämpft.

9.4 Stabilität des Finanzsystems

Das folgende Kapitel zeigt auf, dass eine risikosensitivere Eigenmittelunterlegung für Banken die Stabilität des Finanzsystems entscheidend stärken kann. Dies ist nicht nur in der aktuell angespannten Situation am schweizerischen Immobilienmarkt von grosser Bedeutung. Wenn durch risikosensitivere Eigenmittelunterlegung die Häufigkeit von Bankenzusammenbrüchen reduziert werden kann, kann dies grosse Kosteneinsparungen für die Gesellschaft zur Folge haben: Zusammenbrüche von Banken mit expliziter oder impliziter Staatsgarantie können die Haushalte von Bund und Kantonen stark belasten und zu schwerwiegenden Rezessionen führen. Auch bei in Einzelbetrachtung nicht systemrelevanten Banken kann im Krisenfall ein staatlicher Eingriff notwendig sein, wenn mehrere Banken gleichzeitig in eine Krisenlage geraten. Zudem kann auch der Zusammenbruch einzelner nicht-systemrelevanter Banken ohne Staatsgarantie externe Kosten für die Gesellschaft bewirken.

Ob die Kosten der Umsetzung von Basel III final durch reduzierte Kosten für Bankenrettungen und Konkurse gerechtfertigt werden können, soll im Folgenden plausibilisiert werden. Tabelle 9 zeigt die bei Öffentlichkeit sowie Einlegerinnen und Einlegern angefallenen Kosten aufgrund von Bankenrettungen und -konkursen in der Schweiz in den letzten dreissig Jahren. Die Sanierungs- bzw. Abwicklungsverfahren von Waadtländer Kantonalbank (BCV), UBS und Kaupthing Schweiz erwiesen sich zwar schliesslich als kostendeckend. Es bestanden jedoch erhebliche Risiken, dass die bei der Öffentlichkeit oder den Einlegerinnen und Einlegern verbleibenden Kosten höher ausfallen. Diese Risiken können nicht quantifiziert werden. Ihre Nichtberücksichtigung führt zu einer Unterschätzung der Kosten von Bankenrettungen und -konkursen. Auch nicht quantifizierbar sind Unterschiede der Steuerbeiträge von Banken, die durch den Staat gerettet wurden und solchen, die knapp ohne staatliche Unterstützung überlebten. Zudem führen Bankenzusammenbrüche zu negativen Auswirkungen auf den weiteren Bankensektor und die Realwirtschaft, die in den aufgeführten Beträgen ebenfalls nicht enthalten sind. Insbesondere Immobilienkrisen können zu starken Rezessionen führen. Die hier zusammengetragenen historischen Kosten stellen somit klar eine zurückhaltende Schätzung dar. Selbst nach dieser Schätzung fielen über die letzten dreissig Jahre jährliche Kosten von 155 Mio. CHF an. Werden zudem die eingesetzten Kantonsgelder von 1,25 Mrd. CHF für die Rettung der Waadtländer Kantonalbank und die eingesetzten Bundesgelder von 6 Mrd. CHF mit einem angenommenen Verlustrisiko von 10% berücksichtigt, erhöhen sich die jährlichen Kosten auf 180 Mio. CHF.

Tabelle 9 Bankenrettungen und -konkurse in der Schweiz seit 1991

Fall	Jahr	Inflationsbereinigte Kosten für Staat und Kontoinhabende (Mio. CHF)
Spar- und Leihkasse Thun (SLT) ³¹	1991	270
Berner Kantonalbank (BEKB) ³²	1993	1676
Solothurner Kantonalbank (SKB) ³³	1994	460
Genfer Kantonalbank (BCGE) ³⁴	2000	2245
Waadtländer Kantonalbank (BCV) ³⁵	2002	0
UBS ³⁶	2008	0
Kaupthing Schweiz ³⁷	2008	0

Die angegebenen Kosten beschränken sich auf die direkten Ausgaben der öffentlichen Hand, abzüglich späterer Sanierungserlöse, sowie auf Verluste von Einlegerinnen und Einlegern. Das finanzielle Risiko von Banksanierungen durch die öffentliche Hand, reduzierte Steuerbeiträge betroffener Banken sowie konjunkturelle Auswirkungen sind somit nicht berücksichtigt.

Basel III final beseitigt die Gefahr von Bankenrettungen oder -konkursen jedoch nicht gänzlich. Indem Institute mit riskanterer Geschäftsausrichtung mehr Eigenmittel halten müssen, reduzieren sich jedoch die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen solcher Ereignisse. Die in riskanten Geschäftsbereichen erfolgenden RWA-Erhöhungen können dabei durchaus einen relevanten Umfang annehmen: Als Beispiel für eine Bank mit riskantem Geschäftsmodell dient im Folgenden ein Institut, welches die Hälfte ihrer Bilanz in Wohnrenditehypotheken investiert und vor der Neuregulierung ein durchschnittliches Risikogewicht von 40% aufweist. Die kleine Kategorie-3-Bank hat eine Bilanzsumme von gut 15 Mrd. CHF und unterliegt 12% Eigenmittelanforderungen. Wenn die RWA für die Wohnrenditehypotheken dieser Bank entsprechend der QIS-Stichprobe um 29% zunehmen, resultiert unter sonst gleichen Umständen ein zusätzliches Kapitalpolster von 104 Mio. CHF. Bei einer grossen Kategorie-3-Bank mit einer Bilanzsumme von knapp 100 Mrd. CHF und sonst gleichen Annahmen beträgt das zusätzliche Kapitalpolster 696 Mio. CHF.³⁸ Diese Beträge erscheinen im Verhältnis zu den in Tabelle 9 aufgeführten Kosten durchaus relevant (insb. im Vergleich zu BEKB, BCGE und BCV, welche zum Zeitpunkt der jeweiligen Rettungsaktion vermutlich in Kategorie 3 gefallen wären, hätte es die Kategorisierung bereits gegeben). Es erscheint somit plausibel, dass die Umsetzung von Basel III final geeignet ist, die Wahrscheinlichkeit von Bankenrettungen und -konkursen sowie deren Auswirkungen signifikant zu reduzieren.

Wie stark die Vorlage die Wahrscheinlichkeit von Bankenrettungen und -konkursen reduziert, lässt sich quantitativ nicht ermitteln. Es kann aber berechnet werden, wie stark die Vorlage die Wahrscheinlichkeit von Bankenrettungen mindestens reduzieren muss, damit die Vorlage gesamtwirtschaftlich profitabel ist (Break-Even-Analyse). Dazu muss der jährliche Nutzen die jährlichen Kosten übersteigen. Zudem muss diese Differenz hinreichend gross sein, damit die einmaligen Kosten der Umsetzung der Vorlage über einen sinnvollen Zeithorizont abgeschrieben werden können.

Der jährliche Nutzen besteht neben der reduzierten Wahrscheinlichkeit von Bankenrettungen und -konkursen im direkten Nutzen der Banken aufgrund der Standardkonformität. Letzterer wird in diesem Bericht auf 123 Mio. CHF jährlich geschätzt. Die jährlichen Kosten bestehen in den zusätzlichen Betriebs- und Finanzierungskosten der Banken (und Versicherer). Diese Kosten belaufen sich auf 85 Mio. CHF (vgl. detaillierte Kosten-Nutzen-Übersicht in Kapitel 10.1). Die einmaligen Kosten der Umsetzung der Vorlage belaufen sich auf geschätzte 864 Mio. CHF.

31 Der Bund (2016): Bankencrash in Thun erschütterte 1991 die Schweiz. <https://www.derbund.ch/wirtschaft/bankencrash-in-thun-erschuetterte-1991-die-schweiz/story/19639955>

32 Tagesanzeiger (2008): Was eine Banksanierung den Steuerzahler kostet. <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/was-eine-banksanierung-den-steuerzahler-kostet/story/15575712>

33 Solothurner Zeitung (2019): 25 Jahre nach dem Crash: Das «Lehrstück» Kantonalbank hallt bis heute nach. <https://www.solothurnerzeitung.ch/solothurn/kanton-solothurn/25-jahre-nach-dem-crash-das-lehrstueck-kantonalbank-hallt-bis-heute-nach-ld.1403606>

34 Vgl. Fussnote 32.

35 Vgl. Fussnote 32.

36 Finanz und Wirtschaft (2013): Weshalb die Rettung der UBS kein «gutes Geschäft» war. <https://www.fuw.ch/article/weshalb-die-rettung-der-ubs-kein-gutes-geschaeft-war/>

37 FINMA (2009): Kaupthing-Kunden in der Schweiz werden vollständig ausbezahlt – Medienmitteilung. <https://finma.ch/de/news/2009/07/mm-kaupthing-20090714/>

38 $15000 \times 0,5 \times 0,4 \times 0,29 \times 0,12 = 104,4$ bzw. $100000 \times 0,5 \times 0,4 \times 0,29 \times 0,12 = 696$.

Welcher Zeithorizont ist sinnvoll zum Abschreiben der Initialkosten der Vorlage? Ein Anhaltspunkt dazu bietet die Frequenz vergleichbarer Regulierungsprojekte: Der ursprüngliche Basler Standard («Basel I») wurde 1988 verabschiedet, Basel II 2004, Basel III 2010 und Basel III final 2017 bzw. zu Marktrisiken und CVA-Risiken 2019. Das entspricht einem durchschnittlichen Abstand von rund zehn Jahren zwischen den Reformen. Es bestehen aber auch Argumente, die für ein längeres Zeitintervall zwischen relevanten Regulierungsprojekten sprechen: Basel II wird teilweise als Deregulierungsrunde betrachtet und Basel III und Basel III final sind eng miteinander verknüpft. Werden darum statt vier nur drei oder zwei Reformen auf den Zeitraum von 1988 bis 2017 verteilt, resultieren Abschreibungshorizonte von rund fünfzehn bzw. dreissig Jahren.

Um die Initialkosten über fünfzehn Jahre abzuschreiben, muss die Vorlage die Wahrscheinlichkeit von Bankenrettungen und -konkursen um rund 11 % reduzieren.³⁹ Eine solche Reduktion erscheint plausibel. Der aufgrund dieses reduzierten Risikos resultierende jährliche Nutzen der Umsetzung von Basel III final würde demnach 20 Mio. CHF betragen.⁴⁰ Da dieser Break-Even-Analyse eine enge und konservative Schätzung der Kosten von Bankenzusammenbrüchen zugrunde liegt, kann davon ausgegangen werden, dass das effektive gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Verhältnis deutlich positiver ausfällt.

9.5 Andere Auswirkungen

Aufgrund der Vorlage werden keine besonderen Auswirkungen auf die Gesellschaft oder die Umwelt sowie auf weitere Stakeholder, Märkte, Produktionsfaktoren oder Infrastrukturen erwartet.

10 Synthese und Bilanz der Auswirkungen

10.1 Kosten-Nutzen-Übersicht

Tabelle 10 fasst die in diesem Bericht erstellten Schätzungen und Annahmen zu Kosten und Nutzen zusammen. Nicht alle ermittelten Arten von Nutzen stellen auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht Nutzen dar. Intuitiv leuchtet ein, dass Einnahmen von Beratungsfirmen, welche Banken bei der Regulierungsumsetzung unterstützen, nicht zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen gezählt werden. Diese Einnahmen zählen als Beratungskosten der Banken zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten. Der Nutzen, der sich für Banken aus der standardkonformen Regulierung und dadurch besserem Zugang zu den Kapitalmärkten ergibt, zählt jedoch zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen. Ökonomisch begründet wird diese Differenzierung durch die Annahme einer Wirtschaft mit Vollbeschäftigung. In einer Wirtschaft mit Vollbeschäftigung werden die Ressourcen von Beratungs- oder IT-Firmen bereits wertschöpfend eingesetzt. Zusätzliche Aufträge im Zuge der Regulierungsumsetzung generieren darum Opportunitätskosten. In der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung sind nur Nutzen zu berücksichtigen, welchen unter Vollbeschäftigung keine entsprechenden Opportunitätskosten gegenüberstehen. Analog würde die Berücksichtigung reduzierter Steuereinnahmen als volkswirtschaftliche Kosten eine Doppelzählung darstellen. Die gesamtwirtschaftlich relevanten Kosten und Nutzen sind in Tabelle 10 mit einem Stern (*) markiert.

39 $(864/15+85-123)/180=11\%$

40 $180 \times 0,11=20$

Tabelle 10 Kosten-Nutzen-Übersicht

Stakeholder	Beschreibung	Kap.	Schätzung (in Mio. CHF)
Einmalige Kosten			
Banken	Netto-Initialkosten	7.2	720*
	Koordinationskosten mit Pfandbriefinstituten	8.7	5*
Pfandbriefinstitute	Investitionen in IT-Systeme	8.7	3*
Versicherer	Initialkosten hypothekeanbieterender Versicherer	8.8	6*
Bund, Kantone und Gemeinden	Reduzierte Gewinnsteuereinnahmen aufgrund von Initialkosten der Banken	8.13	130*
Wiederkehrende Kosten			
Banken	Zusätzliche Betriebskosten	7.3	83*
	Zusätzliche Liquiditätskosten	7.7	0*
Grossbanken	Zusätzliche Finanzierungskosten	7.5	0(-29)*
	Zusätzliche Betriebskosten hypothekeanbieterender Versicherer	8.8	2*
Haushalte und Unternehmen mit kreditfinanziertem Renditeeigenschaften	Geschätzte Weitergabe zusätzlicher Finanzierungskosten	8.3	66
	Zur Miete wohnende Haushalte	Geschätzte Weitergabe zusätzlicher Finanzierungskosten	8.6	0
Realwirtschaftliche Grosskonzerne (>500 Mio. EUR Erlös) und Finanzdienstleister mit Unternehmenskrediten	Beschränkte mögliche Weitergabe zusätzlicher Finanzierungskosten durch Grossbanken	8.5	
Unternehmen mit zugesagten, aber noch nicht in Anspruch genommenen Kreditbeträgen	Beschränkte mögliche Weitergabe zusätzlicher Finanzierungskosten	8.5	
FINMA	Keine Zusatzaufwand für Aufsicht erwartet	8.10	0
Rating-Agenturen	Keine materielle Neuregulierung	8.12	0
Einmaliger Nutzen			
Prüfgesellschaften, Unternehmensberatungen, IT-Provider	Zusatzumsatz aufgrund ausgelagertem Anteil der Initialkosten	8.11	255
Wiederkehrender Nutzen			
Gesamtwirtschaft, Bund und Kantone	Reduziertes Risiko von Bankenzusammenbrüchen	9.4	20*
Banken	Direkter Nutzen aus internationaler Standardkonformität	7.1	123*
Prüfgesellschaften, Unternehmensberatungen, IT-Provider	Zusatzumsatz aufgrund ausgelagertem Anteil der zusätzlichen Betriebskosten	8.11	17
Haushalte mit kreditfinanziertem Eigenheim, Wohnbaugenossenschaften	Geschätzte Weitergabe eingesparter Finanzierungskosten	8.1	90
Kleine bis mittelgrosse (≤500 Mio. EUR Erlös) realwirtschaftliche Unternehmen mit Unternehmenskrediten	Beschränkte mögliche Weitergabe eingesparter Finanzierungskosten	8.5	
Gläubigerinnen und Gläubiger von Banken	Reduziertes Risiko von Bankenzusammenbrüchen	8.9	

* Gesamtwirtschaftlich relevante Effekte. In einer Wirtschaft mit Vollbeschäftigung werden die Ressourcen von Beratungs- oder IT-Firmen bereits wertschöpfend eingesetzt. Zusätzliche Aufträge generieren darum Opportunitätskosten. In der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung sind nur Nutzen zu berücksichtigen, welchen unter Vollbeschäftigung keine entsprechenden Opportunitätskosten gegenüberstehen. Gesamtwirtschaftlich irrelevante Kosten und Nutzen können jedoch aus Verteilungssicht relevant sein.

Alle Betragsangaben sind Schätzungen oder Annahmen und mit grosser Unsicherheit behaftet. Die Beträge sind als plausible Grössenordnung der zu erwartenden Effekte zu verstehen. Die Spalte «Kap.» verweist auf die Kapitel, in welchen die jeweiligen Schätzungen hergeleitet werden.

Gestützt auf die ermittelten Beträge übersteigt der jährlich wiederkehrende gesamtwirtschaftliche Nutzen die jährlich wiederkehrenden gesamtwirtschaftlichen Kosten um 56 Mio. CHF (bereinigt um Doppelzählungen, d.h. nur Beträge mit *). Die gesamtwirtschaftlichen Initialkosten von 864 Mio. CHF (nur Beträge mit *) werden dadurch wie in Kapitel 9.4 vorgegeben innerhalb von fünfzehn Jahren kompensiert. Die Reform weist demnach ab dann einen positiven gesamtwirtschaftlichen Nettonutzen auf. Wird von der konservativen Obergrenze von 27 Mio. CHF für zusätzliche Finanzierungskosten der Grossbanken ausgegangen (bei unveränderter Risikoreduktion für Bankenzusammenbrüchen), wird die Reform nach 32 Jahren profitabel.

Die Dauer bis zur Erreichung eines positiven gesamtwirtschaftlichen Nettonutzens wird mit den in diesem Bericht diskutierten quantitativen Angaben jedoch tendenziell überschätzt. Die an den RFA-

Umfragen teilnehmenden Banken erstellten Ihre Schätzungen zu einem Zeitpunkt, als die Verunsicherung in der Branche zur finalen Ausgestaltung der neuen Regulierung deutlich war. Es erscheint dadurch wahrscheinlich, dass die Banken die erwarteten Initialkosten und zusätzlichen Betriebskosten überschätzt haben. Insbesondere die Höhe der zusätzlichen Betriebskosten erscheint angesichts IT-gestützter Prozesse überraschend hoch. Die Anpassung der IT-Systeme an die neuen Vorgaben sollte nur in unterproportionalem Umfang zu höheren wiederkehrenden IT-Betriebskosten führen. Zudem sind regelmässige Anpassungen der IT-Systeme auch ohne regulatorische Änderungen üblich und notwendig. Auf der anderen Seite sind die verwendeten Annahmen zum Nutzen verhinderter Bankentretungen und -konkurse zurückhaltend gewählt. Der effektive Nutzen dürfte darum tendenziell höher liegen.

10.2 Verteilungswirkungen

Es interessieren insbesondere Verteilungswirkungen zwischen Haushalten in unterschiedlichen Einkommens- oder Vermögensklassen sowie zwischen Generationen. Aufgrund der Natur der Vorlage stehen in dieser Analyse die Verteilungswirkungen via Wohnkosten im Fokus, welche für die meisten Haushalte einer der wichtigsten Ausgabenpositionen ausmachen. Die Vorlage kann die Wohnkosten der Haushalte potentiell durch Auswirkungen auf Mietzinsen oder auf die Zinsen für selbstgenutztes Wohneigentum beeinflussen. Neben Verteilungswirkungen zwischen Einkommens-, Vermögens- und Altersklassen sind darum auch solche zwischen mietenden und selbstnutzenden Haushalten relevant.

Die durchschnittlich sinkenden RWA für die Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum und die durchschnittlich steigenden RWA für jene von Wohnrenditeimmobilien lassen tendenziell Umverteilung von Miethaushalten zu Wohneigentümerinnen und -eigentümer erwarten. In Kapitel 8.1 wurde diskutiert, dass veränderte Kapitalkosten der Banken voraussichtlich nur begrenzt an die Kreditnehmenden weitergegeben werden. In Kapitel 8.6 wurde zudem dargelegt, dass von der Vorlage keine wesentlichen Effekte auf Mietzinsen zu erwarten sind. Insgesamt erscheint es darum nicht plausibel, dass aufgrund der Vorlage wesentliche Verteilungswirkungen zwischen mietenden und selbstnutzenden Haushalten auftreten.

Risikogewichte verändern sich stärker aufgrund unterschiedlicher Belehnungsgrade als aufgrund unterschiedlicher Nutzungsarten zwischen selbstgenutzten oder renditegenerierenden Wohn- oder Gewerbeliegenschaften. Die Verteilungswirkungen betreffen daher eher Kreditnehmende mit unterschiedlichen Belehnungsgraden als solche mit unterschiedlichen Liegenschaftsarten. Ob sich dies in einer Verteilungswirkung zwischen Einkommens-, Vermögens oder Altersklassen niederschlägt, ist jedoch zweifelhaft.

Innerhalb der Gruppe der selbstnutzenden Haushalte bestehen vermeintliche Anzeichen für beschränkte Verteilungswirkungen von einkommensstarken zu einkommensschwachen Haushalten. SNB-Daten weisen darauf hin, dass bei Haushalten aus höheren Einkommensquartilen ein grösserer Anteil der selbstgenutzten Wohnliegenschaften stark belehnt ist (vgl. Tabelle 11). Das tiefe Medianeinkommen des ersten Einkommensquartils könnte aber auch daher rühren, dass dieses Quartil hauptsächlich aus Rentnerhaushalten besteht; Daten zum Alter der Kreditnehmenden liegen jedoch nicht vor. Beobachtete Unterschiede der Anteile hoch belehnter Liegenschaften sind also möglicherweise nur altersbedingt. Dies führt zur Frage, ob unter den erwerbstätigen Haushalten allenfalls gar umgekehrte Verteilungswirkungen von einkommensschwachen zu einkommensstarken Personen möglich sind. Mit Blick auf die oberen Einkommensquartile kann diese Befürchtung aber als unplausibel beurteilt werden. In den oberen Einkommensquartilen dürften Rentnerhaushalte weniger ins Gewicht fallen. Und auch in diesen Quartilen nimmt der Anteil hochbelehnter Liegenschaften mit dem Einkommen zu.

Tabelle 11 Anteil hoch belehnter selbstgenutzter Wohnliegenschaften nach Einkommen

Einkommensquartil innerhalb Stichprobe	Median Jahreseinkommen (tCHF)	Anteil hoch belehnter Liegenschaften	
		>60%	>80%
1	49,9	49,2%	8,5%
2	90,0	70,1%	12,1%
3	127,0	80,6%	18,8%
4	195,5	83,6%	28,3%

Die Einkommensquartile sind auf Jahresbasis gebildet, zum Ausgleich der Lohnentwicklung über die Erhebungsdauer.

Zum Anteil stark belehnter selbstgenutzter Wohnliegenschaften nach Vermögens- oder Altersklassen liegen keine Daten vor. Qualitative Argumente für das Vorliegen von Verteilungswirkungen bestehen jedoch: Ältere Personen verfügen in der Schweiz durchschnittlich über ein grösseres Vermögen als jüngere Personen. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass ältere Personen ihre Hypothek stärker amortisiert haben als jüngere. Sofern Banken ihre Kapitalkosten weitergeben, sind Umverteilungseffekte von relativ wenig vermögenden jungen Personen mit hochbelehntem Wohneigentum zu vermögenden älteren Personen mit tiefbelehntem Wohneigentum zu erwarten. Hinzu kommt, dass die Bankenpraxis niedrigere Belehnungsgrenzen für Luxusobjekte vorsieht. Haushalte mit Luxusobjekten befinden sich dadurch meist in einem Belehnungsbereich, für welchen die Vorlage die RWA reduziert. Es bestehen jedoch auch qualitative Argumente, die gegen die beschriebenen Verteilungswirkungen sprechen: Der private Besitz von Wohnrenditeliegenschaften dürfte sich auf die vermögendsten Haushalte konzentrieren. Für Wohnrenditeliegenschaften steigen jedoch die durchschnittlichen RWA. Hinzu kommt, dass die Vorlage das zukünftige Preiswachstum am Immobilienmarkt eher verlangsamt als zusätzlich beschleunigt (vgl. Kapitel 9.3). Es ist also keine klare Aussage möglich, ob die Vorlage insgesamt Verteilungswirkungen zwischen unterschiedlichen Vermögens- und Altersklassen aufweist und in welche Richtung die Wirkung tendenziell geht. Das Vorliegen wesentlicher Umverteilungseffekte zwischen Vermögens- oder Altersklassen erscheint aber insgesamt wenig plausibel.

10.3 Risiken, Unsicherheiten und Wissenslücken

Die meisten quantitativen Schätzungen im vorliegenden Bericht sind mit grosser Unsicherheit behaftet und sollten lediglich als plausible Grössenordnung der zu erwartenden Effekte verstanden werden. Bei den meisten Beträgen wird auf die Angabe von Schätzbandbreiten verzichtet. Dies soll keine Genauigkeit ausdrücken, sondern ist dem Umstand geschuldet, dass auch für ein Bestimmen der Schätzbandbreiten die Datengrundlage knapp und unsicher ist.

Einige Schätzungen stützen sich auf Analogieschlüsse zur Literatur oder auf Annahmen. Die als Grundlage für Schätzungen verwendeten Beträge sind jeweils konservativ gewählt. Sie bleiben jedoch mit grosser Unsicherheit behaftet. Die Verwendung solcher quantitativen Angaben erscheint trotzdem angezeigt, weil sonst wichtige Elemente nicht in quantitativer Weise in die Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen werden könnten. Würden solche Aspekte nur in qualitativer Weise behandelt, würden sie weitgehend ausgeblendet.

Ein Teil der quantitativen Schätzungen ist auf die RFA-Umfragen abgestützt. In den RFA-Umfragen wurden die Banken gebeten einen hypothetischen Zustand zu beurteilen. Die Antworten der Banken stützen sich darum gezwungenermassen oft auf grobe Analogieschlüsse oder intuitive Schätzungen bankinterner Fachpersonen. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass teilnehmende Banken teilweise Anreizen zu strategischem Antworten unterliegen. Ein denkbarer Beleg für strategische Antworten fehlt aber: Banken, welche die internationale Standardkonformität als unwichtig erachten, erwarten aufgrund der Reform nicht signifikant höhere Kosten als Banken, welche eine standardkonforme Regulierung begrüssen. Die ungewisse Situation während der Regulierungsarbeiten kann aber Befürworter und Gegner einer standardkonformen Umsetzung gleichermaßen verunsichern und zu

einer Überschätzung der Kosten veranlassen. Hinzu kommt, dass je nach Themengebiet nicht alle teilnehmenden Banken Schätzungen abgeben konnten. Daher ist die Repräsentativität der Antworten teilweise eingeschränkt.

Andere Schätzungen stützten sich auf die QIS. Diese Angaben sind im Vergleich zu blossen Annahmen oder RFA-Umfrageantworten tendenziell zuverlässiger. Es ist aber zu beachten, dass die ermittelten RWA-Veränderungen jeweils unterstellen, dass die befragten Banken ihre Geschäftsausrichtung beibehalten und nicht an die neuen Risikogewichte anpassen. Diese Annahme ist höchstens kurzfristig zutreffend. Längerfristig ist davon auszugehen, dass Banken anhand der neuen Risikogewichtungen ihre Bilanzen optimieren. Die tatsächlichen RWA dürften darum deutlich tiefer ausfallen. Dies zeigt auch die Erfahrung aus QIS zu früheren Reformen der Eigenmittelunterlegung.

Auch mit den angebrachten Vorbehalten verbleibt der erstellten Kosten-Nutzen-Analyse eine gewisse Aussagekraft: Damit sich der gesamtwirtschaftliche Nettonutzen ins Negative kehrt, müssten die wiederkehrenden Kosten den wiederkehrenden Nutzen übersteigen. Dafür müsste der berücksichtigte Nutzen um mindestens einen Fünftel überschätzt oder die berücksichtigten Kosten müssten um mindestens ein Viertel unterschätzt worden sein.

11 Fazit

Gestützt auf die Ausführungen im vorliegenden Bericht ergeben sich folgende Schussfolgerungen betreffend die üblichen RFA-Prüfpunkte:

11.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die globale Finanzkrise hat Fehlanreize und die Notwendigkeit zum Handeln sowohl auf staatlicher Ebene als auch auf Ebene des internationalen Standards offengelegt. Der angepasste Standard behebt die relevanten Fehlanreize. Insbesondere Unzulänglichkeiten im Bereich Marktrisiken wirkten sich während der globalen Finanzkrise auch auf Schweizer Banken aus. Die Standardanpassungen im Bereich Kreditrisiken erscheinen mit Blick auf die Risiken am schweizerischen Immobilienmarkt ebenfalls insgesamt zweckmässig. Selbst falls einzelne Elemente der Revision aus rein schweizerischer Sicht anders ausgestaltet würden, ist die Standardrevision für die Schweiz insgesamt zu begrüssen. Als kleine Volkswirtschaft mit einem bedeutenden und international ausgerichteten Bankensektor profitiert die Schweiz von einer standardkonformen Finanzmarktregulierung.

11.2 Handlungsoptionen und Zweckmässigkeit im Vollzug

Der Basler Standard ist komplex und seine Umsetzung bietet eine Vielzahl von tatsächlichen und vermeintlichen nationalen Handlungsoptionen, welche oft nicht klar zueinander abgrenzbar sind. Zur Gewährleistung einer seriösen Prüfung der wesentlichen Handlungsoptionen wurde die Vorlage unter engem Einbezug der Bankenbranche ausgearbeitet. Die Grundzüge der nationalen Umsetzung wurden vorgängig in Zusammenarbeit mit der Bankenbranche festgelegt. Die Ausarbeitung der Vorlage erfolgte entlang dieser Eckwerte. Die resultierende Vorlage sieht zur Gewährleistung der Proportionalität eine Vielzahl von Vereinfachungen und De-Minimis-Regelungen vor. Dadurch erscheint ein zweckmässiger Vollzug des internationalen Standards im Rahmen der schweizerischen Regulierung gegeben.

11.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Der Bericht beinhaltet eine weitgehende Quantifizierung der zu erwartenden Kosten und Nutzen. Die Resultate sind jedoch aufgrund der unsicheren Datenlage nur als grobe Grössenangaben zu verstehen.

Die weitgehend auf Banken entfallenden, gesamtwirtschaftlichen Initialkosten werden auf 800–900 Mio. CHF geschätzt. Für Banken wird zudem eine Zunahme der jährlich wiederkehrenden Kosten im Umfang von 80–90 Mio. CHF erwartet. Banken profitieren andererseits bei ihren internationalen Geschäften und am Kapitalmarkt davon, an einem mit dem internationalen Standard konformen Finanzstandort angesiedelt zu sein. Dieser direkte Nutzen der Banken wird auf jährlich über 100 Mio. CHF geschätzt.

SIB erwarten höhere Initialkosten als mittelgrosse und kleine Banken, international orientierte höhere Initialkosten als inlandorientierte Banken. Banken erwarten im Allgemeinen die höchsten Implementierungs- und zusätzlichen Betriebskosten aufgrund der Massnahmen zu Markt- und Kreditrisiken. In diesen Themenbereichen erscheinen regulatorische Verbesserungen klar angezeigt. Die Umfrageergebnisse weisen allgemein darauf hin, dass die Regulierungskosten der schweizerischen Standardumsetzung im Rahmen der Möglichkeiten proportional zu den Risiken anfallen.

Veränderte Eigenmittelanforderungen werden in abgeschwächtem Umfang an Kreditnehmende weitergegeben. Kreditnehmende mit einem schlechten Rating oder mit stark belehnten Immobilien müssen dadurch gewisse Zusatzkosten und eine angepasste Kreditvergabepraxis erwarten. Wesentliche Verteilungswirkungen zwischen Einkommens- und Vermögensklassen, Generationen oder zwischen mietenden und selbstnutzenden Haushalten sind deshalb jedoch nicht zu erwarten. Die RWA für Unternehmenskredite nehmen bei SA-Banken leicht ab. Unter Berücksichtigung der IRB-Banken ist insgesamt hingegen eine leichte Zunahme möglich.

Die Initialkosten schmälern vorübergehend die Unternehmensgewinne der Banken. Dies kann die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden einmalig um insgesamt bis zu 130 Mio. CHF mindern.

11.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Der gesellschaftliche Nutzen der Vorlage besteht aus einer erhöhten Finanzstabilität sowie in der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als internationaler Finanzplatz mit vergleichsweise kleinem Heimmarkt. Risikosensitivere Eigenmittelunterlegung und eine verbesserte internationale Vergleichbarkeit offengelegter Zahlen tragen zu beiden Nutzenaspekten bei.

Im Sinne einer Break-Even-Analyse wird die Vorlage bei einer Reduktion der Wahrscheinlichkeit von Bankenzusammenbrüchen um 10% über einen Zeithorizont von fünfzehn Jahren gesamtwirtschaftlich profitabel. Dies ist der Fall, sofern die Einführungs- und jährlichen Umsetzungskosten tatsächlich in der von den Banken angegebenen Höhe anfallen. Wird davon ausgegangen, dass die umfragegestützten Kostenschätzungen tendenziell und in Anbetracht der Unkenntnis der konkreten Umsetzung verständlicherweise zu hoch ausgefallen sind, ist die Umsetzung auch bei einer geringer angesetzten Reduktion des Risikos eines Bankausfalls noch rentabel. Zudem ist auch ein längerer Abschreibungshorizont für die Initialkosten vertretbar. Insgesamt kann ein positiver gesamtwirtschaftlicher Nettonutzen der Vorlage plausibilisiert werden.

12 Anhang: Gutachten Oliver Wyman AG



Dr. Oliver Wünsch
Partner
Oliver Wyman
Tessinerplatz 5
8001 Zürich
oliver.wuensch@oliverwyman.com

Staatssekretariat für intl. Finanzfragen SIF
Dr. Lukas Wyss

Bern
Schweiz

15. Juni 2022

Regulierungsfolgenabschätzung "Basel 3 Final"

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) hat Oliver Wyman (OW) im Dezember 2020 beauftragt, die vom SIF erstellte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zum Regulierungsprojekt „Basel III Final“ (B3F) gutachterlich zu begleiten. Dieses Schreiben fasst das Ergebnis der gutachterlichen Tätigkeit zusammen und beschreibt Vorgehen und Ergebnisse.

1. Ausgangslage

Die Schweiz arbeitet seit geraumer Zeit an der Legeferierung der letzten Elemente der Schweizer Umsetzung des vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) verabschiedeten Kapital- und Liquiditätsstandards für Banken „Basel 3“. Das in der Schweiz „Basel 3 Final“ genannte Paket umfasst *inter alia* Massnahmen zur risikosensitiveren Kapitalunterlegung von Wohnbaukrediten, Einführung eines Output-Floors, Finalisierung der Leverage-Ratio sowie weitere Massnahmen, u.a. im Bereich der Markt- und operationellen Risiken.

Das SIF ist als federführende Verwaltungseinheit für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Regulierungsvorschlags verantwortlich und hat hierzu eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) erstellt. Angesichts der Tragweite der B3F-Initiative hat das SIF entschieden die Erarbeitung der RFA durch externe Gutachter begleiten zu lassen und hierzu OW beauftragt.

2. Experten & Vorgehen

Für diese gutachterliche Begleitung hat OW eine internationale Expertenkommission zusammengestellt mit den folgenden Mitgliedern:

- Dr. Andreas Dombret, Senior Advisor; vormals Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank sowie des Supervisory Board des Single Supervisory Mechanism der Europäischen Zentralbank
- Dr. Paul Fisher, Senior Advisor; vormals Exekutivdirektor für Märkte der Bank of England sowie stv. Direktor der Prudential Regulatory Authority
- Dr. Oliver Wünsch, Partner; vormals Advisor des Monetary and Capital Markets Department des Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie Abteilungsleiter für Strategische Grundlagen der Eidg. Finanzmarktaufsicht FINMA.

Oliver Wyman AG

Seite 2

Alle Genannten waren im Rahmen ihrer Funktionen an der Ausarbeitung und Implementierung der Basler Standards beteiligt und vertraten ihre Institutionen in Gremien des Finanzstabilitätsrats sowie des Basler Ausschusses.

Die Expertenkommission hat im Zeitraum von Dezember 2020 bis Mai 2022 verschiedene Arbeitsprodukte des RFA-Prozesses evaluiert und kommentiert. Insbesondere:

- Fragebogen zur Erhebung des Umsetzungsaufwands bei den Banken, verschiedene Versionen von Januar und Februar 2021,
- Studiendesign, verschiedene Versionen von Februar und März 2021,
- RFA-Bericht, vollständige Version vom 28. Januar 2022,
- RFA-Bericht, überarbeitete Version vom 6. Mai 2022.

Die Kommentierung erfolgte jeweils formlos (per E-Mail) bzw. – für das Studiendesign sowie die erste vollständige Version – in Form von Vermerken und Präsentationen, welche im Rahmen von Videokonferenzen mit dem SIF der weiteren behördeninternen RFA-Begleitgruppe bestehend aus Vertretern von FINMA, SNB und SECO erörtert und diskutiert wurden.

3. Umfang der gutachterlichen Beurteilung

Zuerst ist festzuhalten, dass sich das Mandat der Expertenkommission auf die Begleitung und Beurteilung der RFA erstreckte. Dies beinhaltet gemäss Auftragspezifikation des SIF vor allem:

- das Studiendesign, d.h. Aufbau der der RFA zugrundeliegenden Analysen sowie des Wirkungsmodells,
- Vollständigkeit und Systematik der im Kontext der RFA bei den Banken per Fragebogen erhobenen Implementierungskosten,
- Expertenmeinung zur möglichen Beurteilung des B3F-Pakets im Rahmen des Regulatory Consistency Assessment Program (RCAP) des Basler Ausschusses, einschliesslich Beurteilung des Handlungsspielraums bei Zielsetzung einer Beurteilung mindestens als «largely compliant»,
- Plausibilität und Konsistenz der Darstellung der Analysen und Folgerungen zu den genannten und weiteren Punkten im RFA-Bericht.

Die Expertenkommission wurde hingegen nicht beauftragt, Stellung zu nehmen zur Adäquanz des Regulierungsvorhabens an sich. Zudem erstreckte sich das Mandat nicht auf folgende Aspekte:

- Beurteilung der Methodik und Ergebnisse der Quantitative Impact Study (QIS) – diese wurde von der FINMA erstellt und ihre Ergebnisse dem SIF zur Verfügung gestellt,
- Beurteilung der „Eckwerte“ des Regulierungsprojekts, d.h. der Zielsetzungen des Projekts im Rahmen des Regulierungsprozesses,
- Korrektheit der Umsetzung des Basel-Standards in den Verordnungsentwürfen,
- Einhaltung der verwaltungsinternen Prozesse und Standards für Regulierungsfolgenabschätzungen, einschliesslich der einschlägigen Leitlinien des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).

4. Ergebnis

Zusammenfassend kommt die Expertenkommission zum Schluss, dass die RFA in der Fassung vom 6. Mai 2022 eine plausible Darstellung der Regulierungsfolgen darstellt, dies jedoch mit gewissen Einschränkungen. Diese Einschränkungen, welche nachfolgend weiter erläutert werden, ergeben sich aus der Konzeption der Studie im Hinblick auf die Zielsetzung des Regulierungsprojekts und der Nebenbedingungen (insbesondere der Kapitalneutralität), den verfügbaren bzw. erhebbaren Daten sowie einer Abwägung, welche Modellierungsarbeiten im Rahmen der RFA mit vertretbarem Aufwand und adäquater Robustheit erbracht werden können.

© Oliver Wyman

Vorab ist festzuhalten, dass kein breit anerkannter, internationaler Standard zum Aufbau von Kosten-Nutzen-Analysen in der Finanzmarktregulierung besteht, jedoch verschiedene Referenzstudien gute Leitlinien für die Beurteilung von Kapitalregeln für Banken darstellen. Oftmals fokussieren solche Studien auf die direkten Kosten (wie z.B. Personalkosten), wobei die Quantifizierung des Nutzens in der Regel auf die durch die Regulierung zu vermeidenden, negativen Ereignisse fokussiert. Im Zuge der Arbeiten zu Basel 3 wurden im Kontext des Basler Ausschusses Studien angefertigt, welche Kosten und Nutzen auch auf Ebene Volkswirtschaft betrachten (so z.B. Einfluss auf die Kreditvergabeaktivität der Banken und die daraus entstehenden Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum).¹ Die erwähnten Studien, für deren Erstellung auch angesichts der Materialität des Basel III-Paketes ein erheblicher Aufwand betrieben wurde, können als Referenz für Kosten/Nutzen-Abschätzungen von Regulierungsinitiativen im Bereich Bankkapital gelten. Zudem existieren Studien bzw. Leitlinien für die Abschätzung von Kosten/Nutzen von Regulierungsprojekten ohne makroökonomische Wirkung, so z.B. im Bereich Compliance.² Die vorliegende RFA konnte sich jedoch nicht vollständig auf bestehende Konzepte abstützen, da z.B. durch die angestrebte Kapitalneutralität keine aggregiert höheren Kapitalkosten auf die Banken zukommen, die deren Kreditkapazität aggregiert zu Lasten der Volkswirtschaft reduzieren könnten. Gleichzeitig tragen die kostenverursachenden Implementierungsmassnahmen zur Stärkung der Resilienz des Bankensystems bei. Die vorliegende RFA orientiert sich daher an den genannten Referenzstudien, verfolgt aber eine an das Regulierungspaket angepasste Konzeption.

Trotz umfangreicher quantitativer Betrachtungen kann die vorliegende RFA den Netto-Nutzen der vorgeschlagenen Regeln für das Primärziel «Stabilität des Bankensystems» letztlich nur grob bzw. qualitativ beurteilen. Der primäre Nutzen der vorgeschlagenen Regeln ist die Reduktion von Wahrscheinlichkeit und Ausmass von Banken Krisen. Die vorliegende Studie anerkennt dies insofern, indem Implementierungskosten gegenübergestellt zu den Kosten verschiedener Banken Krisen. Der gewählte Ansatz kommt jedoch mit zwei Defiziten. Erstens werden die absoluten Krisenkosten unterschätzt, weil weder die (in der Regel materiellen) Zweitrundeneffekte (so z.B. die oftmals mit systemischen Banken Krisen einhergehenden Rezessionen) nicht berücksichtigt werden, noch plausibilisiert wird, inwieweit die historischen Kostenannahmen auf die heutige Situation in der Schweiz übertragbar sind. Dies ist relevant, weil wichtige, von der Regulierung adressierte Krisenszenarien nicht idiosynkratisch eine Bank, sondern mehrere Banken betreffen werden. Daher wäre vielmehr anzunehmen, dass bereits nominal im Fall einer systemischen Krise höhere Kosten auf die Schweizer Volkswirtschaft zukämen. Zweitens, indem die direkten Kosten einer Krise gegen die operativen Implementierungskosten verrechnet werden, nimmt die RFA an, dass die vorgeschlagene Regelung den Eintritt einer Banken Krise wirksam verhindert. Die RFA unterstellt, dass dieser hauptsächlich durch den Effekt der höheren Risikosensitivität zustande kommt. Denn ist die vorgeschlagene Regelung wie angestrebt kapitalneutral, so hat diese zum Zeitpunkt der Einführung gerade keine Auswirkung auf die Resilienz des Bankensystems, da zum Einführungszeitpunkt weder die aggregierte Kapitalausstattung der Banken, noch deren Risikoprofil ändert. Jedoch ist die Annahme plausibel, dass durch die angestrebte steigende Risikosensitivität Banken in der Zukunft dazu angehalten werden, risikoreichere Engagements eher abzulehnen als unter den bestehenden Regeln. Durch dieses «Rebalancing» wäre in der Zukunft in der Tat eine höhere Resilienz zu erwarten als in einem Szenario ohne Regulierungsanpassung. Der Benefit entspräche dem Delta zwischen Wahrscheinlichkeit und Ausmass einer Banken Krise mit bzw. ohne die vorgeschlagenen Regeln. Eine quantitative Abschätzung ist schwierig, da es angesichts der angestrebten Kapitalneutralität eine vertiefte Analyse der Risikosensitivität benötigen würde. Die Studie unterlässt eine solche Beurteilung. Vielmehr berechnet sie, welche Krisen-Wahrscheinlichkeitsreduktion die Kosten amortisiert. Die so ermittelte Wahrscheinlichkeitsreduktion von 10% wird durch die Autoren als plausibel erachtet, ohne diese Aussage weiter zu begründen zu können. Angesichts der Schwächen der Betrachtung, sowohl hinsichtlich Krisenkosten sowie Wahrscheinlichkeitsreduktion, halten wir die quantitative Break-Even-Analyse für wenig aussagekräftig. Wir erachten die Break-Even-Analyse daher als vereinfachende Illustration zu den qualitativen Schlussfolgerungen.

¹ Siehe unter anderem Basel Committee on Banking Supervision (2010): An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements

² So z.B. Financial Conduct Authority (2018): How we analyse the costs and benefits of our policies

Seite 4

Wir teilen die Einschätzung, dass die der RFA zugrundeliegende Regulierungsvorschlag mit signifikanter Wahrscheinlichkeit in einem allfälligen RCAP-Prozess die Beurteilung als «largely compliant» bzw. «(fully) compliant» erhalten wird. Innerhalb des RCAP-Prozesses werden die verschiedenen Regulierungselemente hinsichtlich ihres Outcomes beurteilt. Den Jurisdiktionen wird dabei – wie im gesamten Basel-Framework – die Möglichkeit zugestanden, auf Besonderheiten der nationalen Wirtschaftsstrukturen bzw. des Bankensystems Rücksicht zu nehmen, sofern die resultierenden Kapital-Levels gewisse Schwellenwerte nicht unterschreiten. Als überschlägiger Anhaltspunkt gilt ein Toleranzkorridor im einstelligen Prozentbereich in vereinzelt Umsetzungs-elementen, sofern die Kapitalkennzahlen nicht massgeblich tangiert werden. Zudem findet die Betrachtung auf Ebene System und einzelner Institut statt. Dieser Anhaltspunkt ist jedoch konservativ auszulegen. Wie in anderen Bereichen der «Global Governance» hat der Basler Ausschuss in den letzten Jahren den Evaluationsprozess formalisiert, um die Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Evaluationsergebnisse zu stärken. Nichtsdestotrotz besteht ein gewisser Spielraum um zu verhindern, dass Abweichungen, die im Gesamtbild nicht materiell sind, das Evaluationsergebnis ungebührlich beeinflussen. Die Kalibrierung der nationalen Umsetzung der Basel-Standards sollte sich dabei nicht aktiv an diesen Spielräumen orientieren, sondern am Primärziel der Stabilität des Bankensektors. Festhalten müssen wir jedoch, dass die o.g. Einschätzung auf Basis unseres Verständnisses der vorgeschlagenen Regeln zustande kommt. Die QIS-Ergebnisse wurden uns nur im Rahmen des RFA-Berichts zur Verfügung gestellt, insbesondere hatten wir keinen Zugang zu den Daten einzelner Institute.

Ebenso teilen wir die Einschätzung zum Nutzen der internationalen Standardkonformität sowie deren qualitative Begründung. Wir weisen jedoch darauf hin, dass eine quantitative Beurteilung schwierig ist. Insofern sind wir skeptisch zu der Robustheit der von den Banken in der Erhebung gemachten Angaben zum zahlenmässigen Nutzen der Standardkonformität, zumal die zugrundeliegenden Überlegungen von den Banken nicht offengelegt und daher weder von den RFA-Autoren noch uns plausibilisiert werden konnten. Wir schlagen daher vor, die quantitativen Ergebnisse deutlich zu qualifizieren und die genannten Einschränkungen explizit aufzuführen.

Im Übrigen kommen wir zum Schluss, dass das der RFA zugrunde liegende Wirkungsmodell vollständig sowie die übrigen ermittelten Kosten und Nutzen plausibel sind. Dies betrifft insbesondere die Implementierungskosten und die Auswirkungen auf die Haushalte. Hingegen sehen wir in den bei Dienstleistern der Banken (Prüfungsgesellschaften, Berater, IT) anfallenden Umsätze nicht als volkswirtschaftlichen Nutzen im Zusammenhang des Regulierungspakets, da dies nicht mit den Zielvorgaben desselben konsistent ist.

Unter Berücksichtigung der Überlegungen des SIFs sowie den Rahmenbedingungen, unter denen die RFA erstellt wurde, halten wir unter Berücksichtigung der erwähnten Qualifikationen die RFA in der uns vorliegenden, finalen Fassung für aussagekräftig für aussagekräftig im Hinblick auf die Schaffung von Transparenz bezüglich der RFA-Prüfpunkte und der Erstellung einer umfassenden Kostenschätzung.

Wir danken für das uns entgegenbrachte Vertrauen und stehen für weitere Diskussionen und Fragen Ihrerseits gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

sig. Dr. Oliver Wunsch
Partner

sig. Dr. Andreas Dombret
Global Senior Advisor

sig. Dr. Paul Fisher
Senior Advisor

© Oliver Wyman