



27. November 2019

Änderung der Eigenmittelverordnung *(Besonders liquide und gut kapitalisierte Institute, Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften, TBTF – Parent-Banken)*

Erläuterungen

Inhaltsverzeichnis

1	Gesamtvorlage	4
2	Besonders liquide und gut kapitalisierte Institute	4
2.1	Grundzüge der Vorlage	4
2.1.1	Ausgangslage	4
2.1.2	Handlungsbedarf und Ziele	4
2.1.3	Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung.....	4
2.1.4	Rechtsvergleich	5
2.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	6
2.3	Vernehmlassungsverfahren.....	10
2.3.1	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	10
2.3.2	Bewertung und Gewichtung der Vernehmlassungsergebnisse.....	10
2.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	10
2.4.1	Kleine Banken und Wertpapierhäuser.....	10
2.4.2	Wettbewerb, Standort, Wachstum.....	13
2.4.3	Kundinnen und Kunden, Systemstabilität und Finanzmarktaufsicht	13
2.4.4	Bund, Kantone und Gemeinden	14
2.5	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates.....	15
2.6	Rechtliche Aspekte.....	15
2.6.1	Verfassungsmässigkeit	15
2.6.2	Vereinbarkeit mit internationale Verpflichtungen der Schweiz	15
2.6.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.....	15
2.7	Inkrafttreten	15
3	Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften	16
3.1	Ausgangslage.....	16
3.2	Vernehmlassung regulatorische Massnahme	17
3.2.1	Wirksamkeit der überarbeiteten Selbstregulierung	18
3.2.2	Wettbewerbsneutralität bzgl. überarbeiteter Selbstregulierung.....	19
3.3	Vernehmlassungsverfahren.....	19
3.3.1	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	19
3.3.2	Entscheidung des Bundesrates.....	19
4	TBTF – Parent-Banken	21
4.1	Grundzüge der Vorlage	21
4.1.1	Ausgangslage	21
4.1.2	Neuregelung	21
4.1.3	Nicht weiter verfolgter Alternativansatz	23
4.1.4	Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich	23
4.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	27
4.2.1	Erfassung von Parent-Banken	27
4.2.2	Schuldinstrumente	28
4.2.3	Höhe der Gone-Concern-Anforderungen	29
4.2.4	Zeitliche Staffelung von Bail-in-Bonds.....	30
4.2.5	Anforderungen bezüglich dem Halten von Bail-in-Instrumenten	31
4.2.6	Weitere Anpassungen.....	32
4.2.7	Übergangsbestimmungen	32
4.3	Vernehmlassungsverfahren.....	33
4.3.1	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	33
4.3.2	Bewertung und Gewichtung der Vernehmlassungsergebnisse.....	33
4.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	34
4.4.1	Grossbanken	34
4.4.2	Systemrelevante Banken im Allgemeinen	35

4.4.3	Finanzstabilität.....	35
4.4.4	Kundinnen und Kunden der Grossbanken	36
4.4.5	Anlegerinnen und Anleger.....	36
4.4.6	Wachstum, Wettbewerb, Standort.....	36
4.4.7	Bund, Kantone und Gemeinden	37
4.5	Rechtliche Aspekte.....	37
4.5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit.....	37
4.5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	37
4.5.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.....	37
4.6	Inkrafttreten	37

Anhang: Situationsanalyse Wohnrenditeliegenschaften (Stand: 5. April 2019) 38

1 Gesamtvorlage

Die Vorlage zur Anpassung der Eigenmittelverordnung umfasst drei unterschiedliche und für sich eigenständige Themenbereiche. Ein Inkrafttreten per 1.1.2020 bedingt, dass der Regulierungsprozess möglichst rasch lanciert wird. Aus prozessökonomischen Gründen werden die drei Themenbereiche in der vorliegenden Gesamtvorlage zusammengefasst. Zur besseren Übersichtlichkeit wird die Gesamtvorlage nachfolgend in den drei einzelnen Teilen erläutert. Abschnitt 2 beinhaltet die Einführung von Vereinfachungen bei den Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen für kleine, besonders liquide und gut kapitalisierte Banken und Wertpapierhäuser (Kategorien 4 und 5 gemäss Anhang 3 BankV). Abschnitt 3 legt die Anpassung der Risikogewichte für grundpfandgesicherte Kredite für inländische Wohnrenditeliegenschaften im Standardansatz dar. Schliesslich behandelt Abschnitt 4 die Erfüllung der besonderen Anforderungen für systemrelevanten Banken (Art. 9 BankG) in Bezug auf die Stammhäuser (sogenannte «Parent-Banken»).

2 Besonders liquide und gut kapitalisierte Institute

2.1 Grundzüge der Vorlage

2.1.1 Ausgangslage

Proportionalität bzw. Verhältnismässigkeit ist ein Kernelement der Finanzmarktregulierung sowie der risikoorientierten Aufsicht in der Schweiz. Dies bedeutet, dass die Vorschriften und die Aufsicht angemessen sind und den unterschiedlichen Grössen, Geschäftsmodellen und Risiken der einzelnen Institute Rechnung tragen. International gehört die Schweiz im Bereich der proportionalen Bankenregulierung zu den führenden Jurisdiktionen.¹

2.1.2 Handlungsbedarf und Ziele

Die Finanzkrise 2007/2008 hat offenbart, dass bei den Banken eine Rekalibrierung des Sicherheitsniveaus namentlich in den Bereichen Eigenmittel und Liquidität notwendig war. Als Folge wurden zahlreiche internationale Standards geschaffen. Mit der entsprechenden Umsetzung nahm auch in der Schweiz die Komplexität der nationalen Regulierung massgeblich zu. Tatsache ist, dass insbesondere für Kleininstitute diese Komplexität eine übermässige Belastung darstellen kann. Durch die Einführung von Vereinfachungen bei den Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen für kleine, besonders liquide und gut kapitalisierte Banken und kontenführende Wertpapierhäuser² (Kategorien 4 und 5 gemäss Anhang 3 BankV) soll einerseits auf Stufe Eigenmittelverordnung (ERV) diese Belastung reduziert werden. Andererseits soll damit der Rahmen für weiterreichende Vereinfachungen geschaffen werden, die von der FINMA auf Stufe Rundschreiben implementiert werden.

2.1.3 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 3 BankG startete die FINMA am 16. Juli 2018 ein Pilotprojekt zur Einführung eines sogenannten Kleinbankenregimes. Dafür wurden von der FINMA im Austausch mit Branchenvertretern Teilnahmekriterien und Vereinfachungen definiert. Konkret wurde für die Teilnahme eine vereinfachte Leverage Ratio von mindestens 8 Prozent (anstatt 3 Prozent nach Art. 46) sowie eine durchschnittliche Liquidity Coverage Ratio (LCR) von 120 Prozent (zusätzlich zur Anforderung nach Art. 14 Abs. 1 LiqV) vorausgesetzt.

¹ Vgl. BIS / Financial Stability Institute (2017): Proportionality in Banking Regulation: A Cross-Country Comparison.

² Mit dem auf den 1. Januar 2020 vorgesehenen Inkrafttreten des FINIG wird die bis anhin gebräuchliche Bezeichnung «Effektenhändler» durch die Bezeichnung «Wertpapierhäuser» ersetzt. Die ERV wird demnach für Banken nach dem BankG und kontenführende Wertpapierhäuser gelten.

Ausserdem durften die teilnehmenden Institute keine besonderen Risiken aufweisen, insbesondere in den Bereichen Geschäftsverhaltensregeln³ und Zinsrisiken. Im Gegenzug wurden den am Pilotregime teilnehmenden Instituten verschiedene Vereinfachungen gewährt. So werden während der Dauer des Pilots bei Pilotinstituten im Bereich Prüfwesen zum Thema Eigenmittel keine Prüfungen vorgenommen und das quartalsmässige Reporting der langfristigen Finanzierungsquote (*Net Stable Funding Ratio, NSFR*) muss nicht eingereicht werden. Ebenfalls wird die erforderliche Offenlegung auf ein Minimum reduziert. Betreffend Geschäftsverhaltensregeln sieht das Pilotregime jedoch keine Vereinfachungen vor. Zwischenzeitlich wurden von der FINMA weitere Vereinfachungen wie beispielsweise die qualitativen Anforderungen in den Bereichen operationelle Risiken, Outsourcing, Offenlegung und Corporate Governance geprüft.

Ziel des Pilotbetriebs war es, dass die Behörden und die teilnehmenden Institute die Teilnahmekriterien sowie die Vereinfachungen in der konkreten Anwendung prüfen. Die gewonnenen Erkenntnisse zeigen auf, dass die Voraussetzungen für den Zugang zu den Vereinfachungen für die finale Regulierung in der ERV gegenüber dem Pilotprojekt in gewissen Bereichen wie folgt anzupassen sind:

Die Kriterien, die zu den Vereinfachungen berechtigen, sind auf Verordnungsstufe möglichst klar zu definieren. Dies soll für Institute, die die Kriterien entweder bereits erfüllen oder die Erfüllung anstreben, die erforderliche Planungs- und Rechtssicherheit gewährleisten. Entsprechend wurde die Kompetenz der FINMA, besonders liquide und gut kapitalisierte Institute der Kategorien 4 und 5 mit «besonders hohen Risiken»⁴ von den Vereinfachungen auszuschliessen, eingeschränkt. Die FINMA kann Institute auf der Basis von konkreten Anhaltspunkten für hohe Verhaltens- bzw. Zinsrisiken oder wenn sie aufsichtsrechtliche Massnahmen ergriffen hat, ausschliessen.

2.1.4 Rechtsvergleich

Der Vergleich mit bestehenden und geplanten Regulierungen im Ausland zeigt, dass die in der Schweiz vorgesehenen Vereinfachungen für kleine, besonders liquide und gut kapitalisierte Institute nur beschränkt mit Konzepten anderer Länder vergleichbar sind.

In der EU sieht der am 23. November 2016 veröffentlichte Entwurf der CRR II (*Capital Requirements Regulation*) Vereinfachungen für kleine Institute vor.⁵ Um in den Genuss dieser Vereinfachungen zu kommen, müssen diese Institut jedoch nicht besonders liquide und/oder gut kapitalisiert sein. Daher sind diese Vereinfachungen eher vergleichbar mit den in der Schweizer Regulierung bereits bestehenden Vereinfachungen für Institute der Kategorien 4 und 5.

In den USA besteht seit Mai 2018 mit der *Capital Simplification for Qualifying Community Banks* unter dem *Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act* (EGRRCPA) ein Ansatz, welcher Vereinfachungen für kleine, besonders gut kapitalisierte Institute vorsieht. Da die Umsetzung noch ausstehend ist, sind die im Folgenden genannten Voraussetzungen und Vereinfachungen als nicht endgültig zu betrachten.⁶ Unter dem EGRRCPA qualifizieren Institute als *Community Bank*, wenn ihre gesamten konsolidierten

³ Bekämpfung von Geldwäscherei und Finanzkriminalität, Angemessenheit der Produkte und Dienstleistungen für den Kunden (Suitability), Marktintegrität sowie grenzüberschreitendes Finanzdienstleistungsgeschäft (Crossborder).

⁴ Vgl. FINMA (2018): Termsheet Kleinbankenregime, S. 2, abrufbar unter: <https://www.finma.ch/de/> > Kleinbankenregime > Termsheet Kleinbankenregime.

⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 in Bezug auf die Verschuldungsquote, die strukturelle Liquiditätsquote, Anforderungen an Eigenmittel und berücksichtigungsfähige Verbindlichkeiten, das Gegenparteiausfallrisiko, das Marktrisiko, Risikopositionen gegenüber zentralen Gegenparteien, Risikopositionen gegenüber Organismen für gemeinsame Anlagen, Grosskredite, Melde- und Offenlegungspflichten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, COM(2016) 850 final.

⁶ Der Gesetzesvorschlag wurde am 21 November 2018 in die Vernehmlassung geschickt und ist abrufbar unter: <https://www.occ.treas.gov/> > News and Issuances > News Releases > 2018 > NR 2018-125 Agencies Propose Community Bank Leverage Ratio for Qualifying Community Banking Organizations.

Vermögenswerte weniger als USD 10 Mrd. betragen. Zudem muss das Institut eine *Community Bank Leverage Ratio (CBLR)* von mindestens 9 Prozent aufweisen, um als *Community Bank* zu qualifizieren. Erfüllt die Bank diese Anforderung, so ist sie von sämtlichen weiteren Kapitalanforderungen entbunden. Im Gegensatz zur Schweiz bestehen keine Anforderungen an die LCR oder den Refinanzierungsgrad. Die zuständigen US-Bundesbehörden haben jedoch die Kompetenz, einzelne Banken aufgrund ihres Risikoprofiles von den Vereinfachungen auszuschliessen. Gründe hierfür können beispielsweise ihr Aussenbilanzgeschäft, ihr Handelsbuch oder ihr Derivate-Exposure sein.

2.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 47a Vereinfachungen

Banken und Wertpapierhäuser der Kategorien 4 und 5 können bei der FINMA beantragen, die erforderlichen Eigenmittel nicht mehr nach Artikel 41 bis 46 berechnen zu müssen. Institute, welche von diesen Vereinfachungen Gebrauch machen wollen, übermitteln der FINMA einen entsprechenden Antrag mit den Nachweisen, dass sie die Voraussetzungen gemäss Artikel 47b erfüllen. Sind alle Voraussetzungen gemäss Artikel 47b erfüllt und liegt kein Ablehnungsgrund gemäss Artikel 47c vor, so genehmigt die FINMA den Antrag.

Die Anforderungen nach Artikel 41 bis 46 sollen sicherstellen, dass die Institute im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken über genügend Eigenmittel verfügen. Durch die Vereinfachungen fallen diese Anforderungen weg, jedoch werden durch die Voraussetzungen nach Artikel 47b neue Anforderungen gestellt.

- Die Anforderungen an die erforderlichen Eigenmittel nach Artikel 41ff. sind implizit erfüllt, da die Institute gemäss Artikel 47b insbesondere über eine hohe vereinfachte Leverage Ratio gemessen an ihrem Kernkapital verfügen müssen. Die FINMA prüft unter anderem mittels einer vereinfachten Berechnung der Bilanzqualität, dass die Institute keine zu hohen Risiken auf ihren Bilanzen aufbauen. Stellt die FINMA bspw. einen Aufbau entsprechender Risiken fest, kann sie in sinngemässer Anwendung von Artikel 4 Absatz 3 BankG die Voraussetzungen nach Artikel 47b verschärfen. Dies umfasst auch die Möglichkeit, einen sogenannten Säule-2-Zuschlag zu verfügen, wie dies in Artikel 45 vorgesehen ist. Die entsprechenden Zuschläge erfolgen für die von Artikel 41 bis 46 befreiten Banken neu über die vereinfachte Leverage Ratio gemäss Artikel 47b Absatz 3.
- Damit entfallen für diese Institute die Anforderungen an die Qualität und Quantität der erforderlichen Eigenmittel nach Artikel 41.
- Mit der Befreiung von den Bestimmungen des Artikel 43 entfallen für diese Institute die proportional ausgestalteten Eigenmittelpuffer nach Artikel 43. Diese betragen für Institute der Kategorie 4 3,2 Prozent und für Institute der Kategorie 5 2,5 Prozent der risikogewichteten Positionen. Ausschlaggebend für die proportionale Ausgestaltung des Eigenmittelpuffers ist die unterschiedliche Grösse⁷ und das unterschiedliche Reputationsrisiko für den Finanzplatz Schweiz der beiden Kategorien. Dem Verzicht auf den proportional ausgestalteten Eigenmittelpuffer wird mit der nicht proportionalen Anforderung an die vereinfachte Leverage Ratio nicht weiter Rechnung getragen. Diese beträgt 8 Prozent für Banken und Wertpapierhäuser der Kategorie 4 und 5.
- Ebenfalls entfallen die Anforderungen an den derzeit für direkt und indirekt grundpfandgesicherte Positionen aktivierten, sektoriellen antizyklischen Puffer (AZP) nach Artikel 44. Auch allfällige künftige Anforderungen an einen generellen AZP würden für diese Institute keine Wirkung entfalten.
- Qualifizierende Institute müssen auch die Bestimmungen über die Leverage Ratio nach Artikel 46 ERV nicht länger einhalten, da die technischen Ausführungsbestimmungen zur

⁷ Die Bilanzsumme eines Instituts der Kategorie 4 kann im Vergleich zu der eines Instituts der Kategorie 5 bis zu CHF 15 Mrd. statt max. CHF 1 Mrd. betragen, die privilegierten Einlagen bis zu CHF 500 Mio. statt max. CHF 100 Mio.

Berechnung des Gesamtengagements komplex sind. Stattdessen berechnen sie eine vereinfachte Leverage Ratio nach Artikel 47b Absatz 3, welche die Leverage Ratio nach Artikel 46 gut approximiert. Mit dem vorgesehenen Puffer von 5 Prozentpunkten ist daher gewährleistet, dass die in Artikel 46 enthaltene Anforderung an die Höhe der Leverage Ratio weiterhin gewährleistet ist.

- Ebenfalls entfallen alle Sanktionsmechanismen, die an die risikogewichteten Eigenmittelanforderungen geknüpft sind, wie insbesondere jene zur Selbstregulierung im Bereich der Hypothekarkreditvergabe auf Grundlage von Artikel 72 Absatz 5.

Weitere Vereinfachungen sind im Bereich der Liquiditätsanforderungen vorgesehen. Entsprechend dem Zeitplan des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (*Basel Committee on Banking Supervision, BCBS*) hätte die NSFR per 1. Januar 2018 in Schweizer Recht überführt werden sollen. Aufgrund von Verzögerungen auf internationaler Ebene hat der Bundesrat am 30. November 2018 die Einführung nochmals verschoben. Sobald die NSFR jedoch in Kraft tritt, sollen qualifizierende Institute auch auf die Berechnung und Einhaltung der NSFR verzichten können. Als Annäherung für die NSFR dient für qualifizierende Banken und Wertpapierhäuser die vereinfachte Refinanzierungsquote (Art. 47b Abs. 4). Die entsprechende Befreiung wird zu gegebener Zeit in der LiqV verankert werden. Auch Zweigniederlassungen ausländischer Banken oder Wertpapierhäuser sollen einen Antrag für eine entsprechende Befreiung stellen können.

Artikel 47b Voraussetzungen

Die Voraussetzungen, um von den in Artikel 47a definierten Vereinfachungen zu profitieren, sind für Banken und Wertpapierhäuser in Artikel 47b definiert. Da Zweigniederlassungen ausländischer Banken oder Wertpapierhäuser in der Regel keine erforderlichen Eigenmittel nach Artikel 41-46 berechnen müssen, gibt es auch keine Voraussetzungen, um von denselben dispensiert zu werden.

Absatz 1

Qualifizierende Banken müssen die in den Buchstaben a bis c genannten Anforderungen jederzeit einhalten. Die Voraussetzungen sind sowohl auf Stufe Einzelinstitut als auch auf Stufe Finanzgruppe zu erfüllen.

Absatz 1 Buchstabe a

Banken der Kategorie 4 und 5 müssen über eine vereinfachte Leverage Ratio nach Absatz 3 von mindestens 8 Prozent verfügen. Damit ist die nicht-risikogewichtete Leverage Ratio (Höchstverschuldungsquote) gemäss Artikel 46 von 3 Prozent deutlich übererfüllt. Die entsprechende Zusatzsicherheit trägt dem Umstand Rechnung, dass die Leverage Ratio per Definition nicht-risikogewichtet ist und die Funktion der risikogewichteten Kapitalquote nur begrenzt substituieren kann. Der höhere Freiraum betreffend Risikonahme wird daher durch diese höheren Anforderungen an die vereinfachte Leverage Ratio als ungewichtete Kapitalquote kompensiert.

Absatz 1 Buchstabe b

Die durchschnittliche Liquiditätsquote nach Absatz 3 muss mindestens 110 Prozent betragen. Mit 110 Prozent liegt die durchschnittliche Liquiditätsquote über der jederzeit einzuhaltenden Mindestanforderung nach Artikel 14 LiqV von 100 Prozent. Die erhöhte Liquiditätsanforderung trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Institut in einer Stresssituation mit übermässigen Liquiditätsabflüssen konfrontiert sein kann.

Absatz 1 Buchstabe c

Der Refinanzierungsgrad nach Absatz 4 muss mindestens 100 Prozent betragen. Dies stellt sicher, dass die qualifizierenden Institute stabil finanziert sind. Damit ersetzt er konzeptionell die NSFR.

Absatz 2

Die vereinfachte Leverage Ratio ist eine vereinfachte Berechnung der Höchstverschuldungsquote nach Artikel 46. Sie wird berechnet, indem das Kernkapital (Zähler) gemäss Artikel 18 Absatz 2 i.V.m. Artikel 21 ff. und Artikel 27 ff. durch die Summe (Nenner) aller Bilanzaktiven (abzüglich immaterielle Werte resp. Goodwill und Beteiligungen) und aller Ausserbilanzpositionen dividiert wird. Die Anforderungen an die Kapitalqualität stimmen damit weiterhin mit den Anforderungen nach Artikel 46 überein.

Absatz 3

Die Berechnung der durchschnittlichen Liquiditätsquote erfolgt, indem der Durchschnitt (Zähler) der letzten zwölf Monatsendbestände an HQLA gemäss Artikel 15 ff. LiqV durch den durchschnittlichen Wert (Nenner) des Nettomittelabflusses zum Monatsende gemäss Artikel 16 LiqV der letzten zwölf Monate, der gemäss Stressszenario der LCR im 30-Tage-Horizont zu erwarten ist, dividiert wird. Ein Institut, das gleichzeitig mit dem Antrag gemäss Artikel 47a auch eine Bewilligung zum Geschäftsbetrieb nach Artikel 3 BankG beantragt, muss die Anforderung an die durchschnittliche Liquiditätsquote erst mit Aufnahme des Geschäftsbetriebs erfüllen.

Absatz 4

Für die Berechnung des Refinanzierungsgrads wird die Summe (Zähler) der Verpflichtungen aus Kundeneinlagen, Kassenobligationen, Anleihen mit Restlaufzeit von über einem Jahr und Pfandbriefdarlehen mit Restlaufzeit von über einem Jahr sowie dem Eigenkapital durch die Summe (Nenner) der Forderungen gegenüber Kunden und der Hypothekarforderungen dividiert.

Absatz 5

Zu den Berechnungen in den Absätzen 2 bis 4 kann die FINMA technische Ausführungsbestimmungen erlassen.

Artikel 47c Ablehnung des Antrags

Die FINMA kann den Antrag nach Artikel 47a ablehnen, wenn einer oder mehrere der nachfolgenden Ablehnungsgründe gegeben ist. Die abschliessende Aufzählung und Definition der Ablehnungsgründe bringt den Instituten die notwendige Planungs- und Rechtssicherheit.

Buchstabe a

Qualifiziert ein Institut aufgrund seiner Eigenschaften gemäss BankV nicht mehr für die Kategorien 4 oder 5 oder erfüllt es die Voraussetzungen nach Artikel 47b nicht, kann die FINMA den Antrag ablehnen.

Buchstabe b

Die FINMA kann den Zugang zu den Vereinfachungen gemäss Artikel 47a ebenfalls verwehren, wenn gegen das Institut von der FINMA aufsichtsrechtliche Massnahmen ergriffen wurden oder ein aufsichtsrechtliches Verfahren hinsichtlich Verhaltensregeln nach dem Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG), Marktverhaltensregeln nach dem Finanzmarktinfrastrukturgesetz (FINFRAG), Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung nach dem Geldwäschereigesetz (GWG) oder grenzüberschreitendes Geschäft anhängig ist. Hat die FINMA ferner bei einem Institut in denselben Bereichen Massnahmen angeordnet, die vom Institut noch nicht umgesetzt wurden, kann die FINMA diesem den Zugang zu den Vereinfachungen gemäss Artikel 47a ebenfalls verwehren.

Buchstabe c

Auch bei unzureichendem Zinsrisikomanagement oder unangemessen hohem Zinsrisiko im Verhältnis zum Kernkapital, zum Erfolg aus dem Zinsengeschäft oder der Risikotragfähigkeit unter Berücksichtigung aller Risiken können die Vereinfachungen nach Artikel 47a nicht ge-

währt werden. Kriterien zur Identifikation von unzureichendem Zinsrisikomanagement und unangemessen hohen Zinsrisiken sind im FINMA-Rundschreiben 2019/2 «Zinsrisiken – Banken» im Zusammenhang mit sogenannten Ausreisserinstituten (Anhang 1, Rz 13) definiert.

Artikel 47d Entfallen der Voraussetzungen

Absatz 1

Qualifizierende Banken und Wertpapierhäuser haben die Einhaltung der für sie geltenden Anforderungen nach Artikel 47b selbst zu überwachen (vgl. Art. 12 Abs. 2 BankV). Sofern sie die Anforderungen nicht mehr erfüllen, haben sie dies der FINMA umgehend zu melden. Im Übrigen gilt die Meldepflicht gemäss Artikel 29 Absatz 2 FINMAG.

Absatz 2

Die FINMA benachrichtigt ihrerseits Institute, die aufgrund seiner Eigenschaften gemäss BankV nicht mehr für die Kategorien 4 oder 5 qualifizieren oder über ein unzureichendes Zinsrisikomanagement oder ein unangemessen hohes Zinsrisiko nach Artikel 47c Buchstabe c verfügen. Wenn die FINMA gegen ein Institut in den nach Artikel 47c Buchstabe b definierten Bereichen ein aufsichtsrechtliches Verfahren eröffnet oder Massnahmen anordnet, teilt die FINMA dem betreffenden Institut mit, dass es nicht mehr für die Vereinfachungen nach Artikel 47a qualifiziert.

Absatz 3

In den Fällen der Absätze 1 und 2 räumt die FINMA dem betroffenen Institut eine Frist ein, um die entsprechenden Voraussetzungen wieder zu erfüllen. Diese Frist beträgt in der Regel ein Jahr. In begründeten Einzelfällen wie etwa kurzfristiger Zuflüsse von Kundengeldern, die zu einer temporären Unterschreitung der Anforderungen nach Artikel 47b führen, kann die FINMA diese Frist verkürzen oder verlängern. Sind die Voraussetzungen nach Ablauf dieser Frist nicht erfüllt, können die Vereinfachungen nach Artikel 47a nicht mehr beansprucht werden, es sei denn es wird später gemäss Artikel 47a ein neuer Antrag gestellt.

Artikel 47e Verzicht auf die Vereinfachungen

Banken und Wertpapierhäuser, welche die Vereinfachungen nach Artikel 47a nicht mehr beanspruchen wollen, melden dies der FINMA und der Prüfgesellschaft. Möchten sie später erneut von den Vereinfachungen Gebrauch machen, ist ein neuer (genehmigungsfähiger) Antrag zu stellen.

Übergangsbestimmungen

Artikel 148k Berechnungsmethoden für Derivate

Absatz 1

Banken der Kategorien 4 und 5 ist es bis zum 31. Dezember 2021 erlaubt, die Umrechnung von Derivaten in ihre Kreditäquivalente im Bereich der erforderlichen Eigenmittel und der Risikoverteilung weiterhin nach der Marktwertmethode gemäss den Artikel 57 in der Fassung vom 1. Juli 2016 vorzunehmen. Bis dahin soll die Marktwertmethode überarbeitet und bestehende Defizite dieser Methode zur Berechnung der Kreditäquivalente von Derivaten behoben werden. Die Marktwertmethode soll also auch nach dem 31. Dezember 2021 allerdings in adjustierter Form weitergeführt werden.

Absatz 2

Dies gilt im Sinne einer De-Minimis-Regelung ebenfalls für Banken der Kategorie 3, die unwesentliche Derivatpositionen haben. Die FINMA erlässt technische Ausführungsbestimmungen.

2.3 Vernehmlassungsverfahren

2.3.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zu den beabsichtigten Änderungen wurde vom 5. April 2019 bis zum 12. Juli 2019 eine Vernehmlassung durchgeführt. Sämtliche Teilnehmende, dies ich zu diesem Teil der Vorlage geäußert haben, begrüssen die Änderungen. Zum Teil wurden einzelne Anpassungen vorgeschlagen. Die wichtigsten Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind im Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 27. November 2019 über die Vernehmlassung dargestellt.

2.3.2 Bewertung und Gewichtung der Vernehmlassungsergebnisse

Die in den Stellungnahmen vorgeschlagenen Anpassungen wurden eingehend analysiert. Gestützt darauf wurden folgende wesentlichen materiellen Änderungen vorgenommen:

- Die Voraussetzungen, um die Vereinfachungen in Anspruch zu nehmen, wurden sowohl in Bezug auf die vereinfachte Leverage Ratio (Art. 47b Abs. 1 Bst. a E-ERV) als auch die durchschnittliche Liquiditätsquote (Art. 47b Abs. 1 Bst. b E-ERV) als zu hoch kritisiert. In Bezug auf die vereinfachte Leverage Ratio hatte auch die FINMA bereits vor der Vernehmlassung in ihrem Erläuterungsbericht einen Wert von 8 Prozent für beide Kategorien als ausreichend bezeichnet, während das EFD wie bis anhin proportionale Anforderungen vorschlug. Die erforderlichen Eigenmittel entsprechen neu für Institute der Kategorien 4 und 5 einer vereinfachten Leverage Ratio von mindestens 8 Prozent und die durchschnittliche Liquiditätsquote beträgt mindestens 110 Prozent.
- In Bezug auf die Definition der vereinfachten Leverage Ratio verlangten Branchenverbände einen Verzicht der Anrechnung von Einlagen bei der SNB, jedoch eine Berücksichtigung der stillen Reserven. Damit würde der Zähler der vereinfachten Leverage Ratio gegenüber der herkömmlichen Leverage Ratio erhöht, respektive der Nenner reduziert, was die Anforderung an die erforderlichen Eigenmittel implizit senken würde. Da es sich bei diesem Kriterium um eine vereinfachte jedoch nicht eine neu definierte Leverage Ratio handeln soll, werden diese Forderungen nicht berücksichtigt.
- Auf Begehren der FINMA wurden die Kompetenzen der FINMA zur Ablehnung des Antrags auf Vereinfachungen (Art. 47c Bst. b E-ERV) erweitert. Nicht nur wenn ein Verfahren hinsichtlich Verhaltensregeln nach dem Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG), Marktverhaltensregeln nach dem Finanzmarktinfrastukturgesetz (FinfraG), Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung nach dem Geldwäschereigesetz (GwG) oder grenzüberschreitendes Geschäft anhängig ist oder bei unzureichendem Zinsrisikomanagement oder unangemessen hohem Zinsrisiko, sondern bereits wenn die FINMA aufsichtsrechtliche Massnahmen ergriffen hat, kann der Antrag abgelehnt werden.
- Zusätzlich zu den Anpassungen in der ERV wird eine Anpassung der Liquiditätsverordnung (LiqV) vorgenommen. Banken der Kategorien 4 und 5 müssen neu keine unterschiedlichen Zeithorizonte für die Liquiditätsstresstests abdecken und können stattdessen das Stressszenario der Quote für kurzfristige Liquidität (LCR nach Art. 12 Abs. 1) berücksichtigen. In Artikel 9 wird ein entsprechender zusätzlicher Absatz 1bis eingefügt.

2.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

2.4.1 Kleine Banken und Wertpapierhäuser

Die Vereinfachungen gemäss Artikel 47a sollen kleine Banken und Wertpapierhäuser administrativ entlasten, sofern gewisse Zusatzanforderungen dauerhaft erfüllt sind. Die Zulassung der Marktwertmethode zur Bestimmung der Kreditäquivalente von Derivaten gemäss Artikel 148k betrifft hingegen sämtliche Banken und Wertpapierhäuser der Aufsichtskategorien 4 und

5.⁸ Die aufgrund der auf Verordnungsstufe vorgesehenen Vereinfachungen erwarteten jährlichen Einsparungen für kleine Banken und Wertpapierhäuser belaufen sich aggregiert auf rund CHF 980 000.⁹ Werden die grosszügigsten Einzelschätzungen als Berechnungsgrundlage verwendet, sind aggregierte Einsparungen von höchstens CHF 3 Mio. zu erwarten. Auch unter Berücksichtigung dieser mutmasslichen Obergrenze sind die aus der Vorlage erwarteten *direkten* Kostenersparnisse gering. Unter den vom EFD befragten Instituten machen diese Einsparungen höchstens 1 Prozent des Geschäftsaufwandes aus. Der grösste Teil dieser Einsparungen ist auf die Abschaffung der Berechnung der risikogewichteten Aktiven (*risk-weighted assets, RWA*) zurückzuführen. Aufgrund der vorgeschlagenen Vereinfachungen werden allerdings aggregiert auch einmalige Umstellungskosten von bis zu CHF 810 000 erwartet. Da die Inanspruchnahme der Vereinfachungen freiwillig ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Umstellung nur von Instituten vollzogen wird, die daraus eine Nettoersparnis erwarten. Die befragten Institute betonen die Bedeutung von zu vermeidenden zukünftigen Umsetzungskosten als Motiv für die Teilnahme am Pilotprojekt der FINMA bzw. für das Anstreben einer Qualifikation nach Artikel 47b.

Die Vereinfachungen gemäss Artikel 47a stehen grundsätzlich Banken und Wertpapierhäusern der Aufsichtskategorien 4 und 5 offen. Von diesen 260 Instituten haben 87 Banken und Wertpapierhäuser während dem Pilotprojekt der FINMA ihr Interesse am Kleinbankenregime bekundet, 68 davon haben sich für eine Teilnahme an diesem Pilotprojekt qualifiziert. Es ist anzunehmen, dass auch nach dem Pilotprojekt nicht alle Banken und Wertpapierhäuser der Aufsichtskategorien 4 und 5 an den Vereinfachungen interessiert sind: So müssen schweizerische Tochterinstitute ausländischer Banken aufgrund der internen Berichterstattung ans Mutterhaus die Berechnungen weiterhin anstellen, die gemäss Artikel 47a entfallen würden. Ferner könnten einige Institute ihre öffentliche Berichterstattung gemäss Basler Standard freiwillig bzw. zur besseren Positionierung am Kapitalmarkt beibehalten, auch ohne durch den Standard bzw. dessen schweizerische Umsetzung dazu gezwungen zu sein. Insgesamt erscheint mittelfristig eine Anzahl von 90 qualifizierenden Instituten realistisch.

Die Kosten für die Einhaltung der Voraussetzungen gemäss Artikel 47b lassen sich nicht genau beziffern. Für Institute, welche die Voraussetzungen bereits erfüllen, können solche Kosten insofern anfallen, als eine reduzierte Flexibilität bezüglich Kapital- und Liquiditätsausstattung die Geschäftsstrategie einschränken kann. Für Institute, welche diese Voraussetzungen gemäss Artikel 47b nicht bereits erfüllen, aber die Vereinfachungen beanspruchen möchten, entstehen erhöhte Kapital- und Liquiditätskosten. Insgesamt resultiert aus der Verordnungsänderung aber ein positiver Nettonutzen für die betroffenen Institute, da sie nur in diesem Fall die Vereinfachungen nach Artikel 47a beanspruchen werden.

Befragte Institute erwarten, dass sie als Folge des Verzichts auf die Berechnung der RWA jährlich wiederkehrende Kosten von durchschnittlich CHF 7000 einsparen. Die höchsten Schätzungen gehen von bis zu CHF 20 000 aus. Diese Einsparungen betreffen Revisions- und Lizenzkosten sowie interne Kosten. Da die RWA-Berechnungen bereits in den Informatiksystemen implementiert sind, dürften Einsparungen an Lizenzkosten jedoch erst im Zuge späterer Software-Releases zum Tragen kommen. Hochgerechnet auf die erwartete Anzahl von 90 an

⁸ Ebenfalls kann ein Teil der Institute der Aufsichtskategorie 3, die über unwesentliche Derivatepositionen verfügen, die Marktwertmethode fortführen.

⁹ Diese und die folgenden Zahlenangaben basieren auf Schätzungen von sechs Instituten der Kategorien 4 und 5, die im Rahmen einer Anfang 2019 vom EFD durchgeführten Umfrage Auskunft gegeben haben. Die Befragung musste sich Institute beschränken, die ausreichende Kenntnisse von den Inhalten dieser Vorlage hatten. Entsprechend wurden nur ins Projekt involvierte Branchenvertreter befragt und entsprechend ist die resultierende Stichprobe klein. Die Schätzungen entsprechen den Erwartungen der befragten Verantwortungsträger und nicht konkreten Erfahrungswerten aus dem Pilotprojekt. Während des Pilotprojekts haben sich noch kaum Einsparungen realisieren lassen und es konnten entsprechend nur wenige konkrete Erfahrungen bezüglich finanzielle Auswirkungen gemacht werden. Die sechs Institute variieren bezüglich Grösse und Geschäftsmodell, sind aber dennoch nicht zwingend repräsentativ für die Gesamtpopulation der betroffenen Institute. Zur Angabe einer oberen Bandbreite sind darum im Folgenden neben den Durchschnittswerten jeweils auch die höchsten eingegangenen Schätzungen angegeben.

den Vereinfachungen interessierten Instituten belaufen sich die erwarteten aggregierten jährlichen Einsparungen auf rund CHF 630 000 bzw. bis zu CHF 1,8 Mio. Aufgrund der als Ersatz für die RWA-Berechnung vorgesehenen Erweiterung des Aufsichtsreportings zur vereinfachten Berechnung der Bilanzqualität erwarten die befragten Institute keine jährlichen Mehrkosten.

Die Abschaffung der RWA-Berechnung und die geringfügigen Anpassungen beim SNB-Reporting würden für die betroffenen Institute gewisse einmalige Umstellungskosten mit sich bringen. Die befragten Institute schätzen diese Umsetzungskosten auf durchschnittlich rund CHF 4000 bzw. bis zu CHF 7000 (d. h. aggregiert für 90 Institute rund CHF 360 000 bzw. CHF 630 000).

Von der einfacheren Berechnung der Leverage Ratio erwarten befragte Institute jährlich wiederkehrende Kosteneinsparungen von jeweils CHF 1000 bis CHF 2000 (d. h. aggregiert zwischen CHF 90 000 und CHF 180 000). Die einmaligen Umstellungskosten werden ebenfalls auf CHF 1000 bis CHF 2000 pro Institut beziffert.

Während die Vereinfachungen nach Artikel 47a an Voraussetzungen geknüpft sind, betrifft die Möglichkeit der Anwendung der Marktwertmethode für die Bestimmung der Kreditäquivalenten von Derivaten (Art. 148k) sämtliche Banken und Wertpapierhäuser der Aufsichtskategorien 4 und 5 (sowie solche der Kategorie 3 mit unwesentlichen Derivatepositionen). Statt des Standardansatzes für die Berechnung der Kreditäquivalente von Derivaten (*standardised approach for counterparty credit risk, SA-CCR*) können diese weiterhin die Marktwertmethode verwenden. Für die Aufsichtskategorien 1 bis 3 erfolgt die Ablösung der Marktwertmethode durch den moderneren Standardansatz entsprechend der Revision der Eigenmittelverordnung vom 22. November 2017 per Ende 2019 (vgl. Art. 148g Abs. 3). Die Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Ansätzen steht allen rund 260 Banken und Wertpapierhäusern der Aufsichtskategorien 4 und 5 offen (sowie eine geringe Anzahl Institute der Kategorie 3). Da Artikel 47b im Bereich der Risikoverteilungsvorschriften keine besonderen Anforderungen stipuliert, rechtfertigt sich die Gleichbehandlung kleiner Institute unabhängig von der Erfüllung der Voraussetzungen nach Artikel 47b. Die befragten Institute schätzen die dadurch jährlich einzusparenden Kosten auf durchschnittlich rund CHF 1000 pro Jahr. Die höchsten Schätzungen gehen von CHF 4000 aus. Hochgerechnet auf die Gesamtpopulation kleiner Banken und Wertpapierhäuser belaufen sich die dank dem Fortbestand der Marktwertmethode jährlich einzusparenden Kosten somit auf insgesamt CHF 260 000. bzw. bis zu CHF 1,04 Mio. Wesentliche Einsparungen an einmaligen Umstellungskosten erwartet keines der befragten Institute. Weitere sich für alle Banken und Wertpapierhäuser der Kategorien 4 und 5 ergebende Einsparungen resultieren jedoch aus der Verringerung der Anzahl von im Rahmen von Liquiditätsstresstests zu berechnenden Szenarien. Diese Vereinfachung wurde als Reaktion auf die Vernehmlassung in die Vorlage integriert und stand zum Zeitpunkt der durchgeführten Umfrage noch nicht zu Diskussion. Entsprechend liegt für den Nutzen dieser Massnahme keine Schätzung vor.

Die Summe der Einsparungen aufgrund der auf Verordnungsstufe vorgesehenen Vereinfachungen für kleine Banken und Wertpapierhäuser mag stand heute gering erscheinen. Auch für kleine Institute dürften sie nur in den wenigsten Fällen materiell sein. Die Einsparungen können sich jedoch erhöhen, wenn kleine Banken und Wertpapierhäuser, welche die Voraussetzungen nach Artikel 47b erfüllen, auch bei zukünftigen Regulierungen risikoorientiert von Vereinfachungen profitieren können. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die FINMA auf Stufe ihrer Rundschreiben für nach Artikel 47b qualifizierende Institute weitere Vereinfachungen für kleine Banken und Wertpapierhäuser vorsieht. Aus Sicht der betroffenen Institute können die Vereinfachungen auf Verordnungs- und Rundschreibenstufe als Paket verstanden werden. Die befragten Institute schätzen die jährlich wiederkehrenden Einsparungen aufgrund der bisher auf Rundschreibenstufe vorgesehenen Massnahmen für nach Artikel 47b qualifizierende

Institute auf durchschnittlich CHF 24 000 (d. h. aggregiert CHF 2,2 Mio.). Die höchsten Schätzungen reichen hier bis zu CHF 90 000 (d. h. aggregiert CHF 8,1 Mio.).¹⁰

Insgesamt ergeben sich aufgrund der Verordnungs- und Rundschreibenanpassungen jährlich wiederkehrende Einsparungen für kleine Banken und Wertpapierhäuser von aggregiert CHF 3,1 Mio. Auch bei Fokussierung auf die grosszügigsten Schätzungen belaufen sich die wiederkehrenden Einsparungen aggregiert auf höchstens rund CHF 11 Mio. Der grössere Teil der erwarteten Einsparungen ist dabei auf Anpassungen der FINMA-Rundschreiben zurückzuführen. Hinzu kommen für die Institute mit Vereinfachungen gemäss Artikel 47a allfällige vermiedene Umstellungskosten im Rahmen zukünftiger Regulierungen. Die befragten Institute erwarten bei der Einführung von RWA-berechnungen nach «Basel III final» und bei zukünftigen RWA-basierten Regulierungen substantielle Einsparungen an Umsetzungskosten. Erst dadurch werde aus Sicht der befragten Institute eine Qualifizierung nach Artikel 47b betriebswirtschaftlich lohnenswert.

2.4.2 Wettbewerb, Standort, Wachstum

Mit den vorgeschlagenen Vereinfachungen für besonders liquide und gut kapitalisierte Banken und Wertpapierhäuser der Aufsichtskategorien 4 und 5 wird der überdurchschnittlichen Belastung der kleinen Institute durch regulatorische Fixkosten entgegenwirkt. Die vorgeschlagenen Massnahmen sind entsprechend weniger als Wettbewerbsvorteil für kleine Institute zu beurteilen, sondern als Korrektur von für sie nachteilhaften Wettbewerbsverzerrungen aufgrund regulatorischer Fixkosten. Dies stellt der erklärte Zweck des vorgesehenen Massnahmenpakets dar. Die neue Unterscheidung zwischen nach Artikel 47b qualifizierenden und nichtqualifizierenden kleinen Instituten ist aus Wettbewerbssicht unbedenklich, da diese Vereinfachungen allen solchen Instituten offenstehen.

Zusätzlich zur Linderung von Nachteilen für kleine Institute kann das Massnahmenpaket regulatorische Markteintrittshürden senken. So können auch neue Marktteilnehmer von den Vereinfachungen gemäss Artikel 47a direkt Gebrauch machen und müssen die Voraussetzung nach Artikel 47b Absatz 3 erst mit Aufnahme des Geschäftsbetriebs erfüllen.

Gesamtwirtschaftlich fallen die aggregierten Kosteneinsparungen für kleine Banken und Wertpapierhäuser nicht ins Gewicht. Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum aufgrund von Kosteneinsparungen sind daher nicht zu erwarten.

2.4.3 Kundinnen und Kunden, Systemstabilität und Finanzmarktaufsicht

Die vorgesehenen Vereinfachungen führen zu keinen direkten Kosten oder Nutzen für Einlegerinnen oder Kreditkunden. Für Kundinnen und Kunden könnte sich das Massnahmenpaket insofern vorteilhaft auswirken, als es der Aufrechterhaltung der Anbietervielfalt dient.

Institute, welche die Voraussetzungen gemäss Artikel 47b erfüllen, erhalten allerdings mehr Freiheiten, um in gewissen Bereichen erhöhte Risiken einzugehen. Ohne RWA-Berechnung unterliegen diese Institute zudem nicht mehr dem sektoriellen AZP (vgl. Art. 47a). Ferner könnten diese Banken, die gemäss der nicht-risikogewichteten Leverage Ratio gut kapitalisiert sind, vermehrt riskantere und damit rentablere Kredite finanzieren. Beispielsweise wird für solche Banken die Vergabe unbesicherter Firmenkredite attraktiver. Auch verliert beispielsweise der an die Risikogewichte der Aktiven gebundene Sanktionsmechanismus der Selbstregulierung im Hypothekarbereich (Art. 72 Abs. 5) seine Wirkung. Auf jene Institute, welche die Voraussetzungen gemäss Artikel 47b bereits erfüllen, haben solche an die Risikogewichte gebundene Anreizeffekte ohnehin einen beschränkten Effekt, da die risikogewichteten Kapitalanforderungen nicht bindend wirken. Zudem erlaubt die vereinfachte Berechnung der Bilanzqualität der FINMA weiterhin eine gewisse Überwachung von allfälligem Risikoaufbau. Das Risiko für die

¹⁰ Die auf Rundschreibenstufe vorgesehenen Vereinfachungen werden im Anhörungsbericht der FINMA zur Anpassung der betreffenden FINMA-Rundschreiben diskutiert.

Finanzstabilität wird ferner durch den geringen kumulativen Anteil der Kategorie 4 und 5 Institute am Bankensystem beschränkt. Grundsätzlich ist aber eine Verlagerung zu riskanteren Aktivitäten oder eine Verlagerung von Marktanteilen zu Kleinbanken denkbar.

Für die Institute, welche die Vereinfachungen in Anspruch nehmen können, wird ebenfalls das Meldewesen an SNB und FINMA vereinfacht.¹¹ Damit es SNB und FINMA weiterhin möglich ist, die durch diese Banken eingegangenen Risiken zu beurteilen, wird als grober Ersatz für die RWA-Berechnung eine punktuelle Anpassung des Aufsichtsreportings vorgenommen. Dies wurde den Pilotinstituten bereits schriftlich mitgeteilt. Insbesondere ist die Unterteilung von Hypotheken in Wohnliegenschaften und in übrige Liegenschaften vorgesehen. Ebenso sind Informationen über Rendite- und Nicht-Renditeliegenschaften notwendig.

Zur Kompensation des höheren Freiraums der einzelnen Institute betreffend Risikonahme müssen die Institute, die von den vorgesehenen Vereinfachungen profitieren wollen, erhöhte Kapitalanforderungen in Bezug auf eine vereinfachte Leverage Ratio erfüllen. Die entsprechende Zusatzsicherheit trägt dem Umstand Rechnung, dass die Leverage Ratio per Definition nicht-risikogewichtet ist und die Funktion der risikogewichteten Kapitalquote nur begrenzt substituieren kann. Als Anhaltspunkte für die Höhe der nötigen Zusatzsicherheit wurden historische Daten aus der Schweizer Immobilienkrise der 1990er-Jahre sowie eine Studie der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), die 1200 Bank-Abwicklungen in den USA zwischen 1986 und 2007 analysiert, herangezogen. Die Verluste der Kategorie 3-Banken BEKB, BCV und BCGE lagen während der Immobilienkrise der 1990er-Jahre zwischen 8 und 18 Prozent der Bilanzsumme. Die Studie der FDIC kommt allerdings zum Schluss, dass die Verluste einer Bank im Verhältnis zur Bilanzsumme grundsätzlich grösser sind, je kleiner eine Bank ist. Das bedeutet, dass die entsprechenden Werte für Banken der Kategorien 4 und 5 tendenziell höher wären als die Werte der drei Kategorie 3-Banken. Für US-Banken mit einer vergleichbaren Bilanzgrösse wie diejenige der Kategorie 4 und 5 Banken (<CHF 15 Mrd. Bilanzgrösse) resultiert aus der FDIC-Studie ein durchschnittlicher Verlust von 18 Prozent der Bilanzsumme.

Durch die vorgesehenen Vereinfachungen reduzieren sich die der FINMA zur Verfügung stehenden Informationen über den Zustand der betroffenen Institute. Dadurch kann sich die Reaktionszeit der FINMA für das Ergreifen von Massnahmen im Bedarfsfall verlängern. Diese erhöhten Risiken, sollen durch höhere, proportional ausgestaltete Anforderungen an Kapital und Liquidität kompensiert werden, welche die Verlustabsorptionsfähigkeit dieser Institute verbessert. Daher sollten sich die Risiken für Kundinnen und Kunden sowie für das Finanzsystem insgesamt kaum erhöhen.

Im Konkursfall eines kleinen Bank- oder Wertpapierinstituts sind die Auswirkungen auf die Sicherheit der Einlagen und das Finanzsystem bedeutend geringer als bei einem mittelgrossen oder grossen Institut. Der Umfang der gesicherten Einlagen liegt bei sämtlichen Banken und Wertpapierhäusern der Kategorien 4 und 5 unterhalb der Systemgrenze der Einlagensicherung von CHF 6 Mrd. Die entsprechend der Grösse der Institute proportional ausgestalteten Anforderungen an die vereinfachte Leverage Ratio berücksichtigt die unterschiedlichen Risiken. In Bereichen, deren Risiken nicht direkt von der Institutsgrösse abhängen, gelten jedoch für sämtliche Banken und Wertpapierhäuser weiterhin dieselben Anforderungen. Dies trifft insbesondere auf die Bestimmungen zum Geschäftsverhalten zu.

2.4.4 Bund, Kantone und Gemeinden

Die vorgesehenen Vereinfachungen sind budgetneutral und haben entsprechend keine direkten finanziellen Folgen für Bund, Kantone oder Gemeinden. Allfällige steuerliche Mehreinnahmen, die auf Kosteneinsparungen bei kleinen Instituten zurückzuführen sind, dürften vernachlässigbar sein.

¹¹ Nicht betroffen davon sind Erhebungen, welche die SNB eigenständig zur Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben gemäss Art. 5 NBG durchführt.

2.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vernehmlassungsvorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019¹² noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019¹³ angekündigt. Den Pilotbetrieb zum Kleinbankenregime als Ausgangspunkt für die vorliegende Verordnungsänderung hat die FINMA erst im Anschluss an die Legislaturplanung begonnen. Die vorliegende Änderung der ERV steht mit den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats in Einklang.¹⁴

2.6 Rechtliche Aspekte

2.6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Bestimmungen stützen sich auf die entsprechenden Bestimmungen im BankG, namentlich auf dessen Artikel 4 und 56 (vgl. Kap. 1).

2.6.2 Vereinbarkeit mit internationale Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen.

2.6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist nicht vorgesehen.

2.7 Inkrafttreten

Die vorliegenden Änderungen der ERV sollen auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten, gemeinsam mit jenen Änderungen, die sich aus den Ausführungsbestimmungen zum FINIG ergeben. Eine Übergangsbestimmung ist im neuen Artikel 148k vorgesehen.

¹² BBI 2016 1105

¹³ BBI 2016 5183

¹⁴ Vgl. Bericht des Bundesrats vom 20. Oktober 2016 über die Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz.

3 Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften

3.1 Ausgangslage

Seit Ende 2008 befindet sich die Schweiz in einer Phase ausserordentlich tiefer Zinssätze. Solche Phasen begünstigen die Entwicklung von Ungleichgewichten auf dem Hypothekar- und Immobilienmarkt. Eine Korrektur solcher Ungleichgewichte erfolgt oft rasch, was zu gravierenden Auswirkungen führen kann. Indizien einer Entwicklung in diese Richtung wurden in der Schweiz bereits 2010 erkannt und daraufhin verschiedene Massnahmen (Regulierung und Selbstregulierung)¹⁵ eingeleitet, die hauptsächlich im Bereich der selbstgenutzten Wohnliegenschaften eine dämpfende Wirkung entfaltet haben. Die Risiken im Bereich der Wohnrenditeliegenschaften (Wohnliegenschaften, die nicht mehrheitlich durch den Kreditnehmer selbst genutzt werden) haben sich hingegen akzentuiert. Eine ausführliche Analyse findet sich im Anhang 1.

Mangels Anlagealternativen haben sich diverse Investoren im Tiefzinsumfeld dem Immobilienmarkt zugewandt. Dadurch sind die Preise in diesem Segment in den letzten zehn Jahren stark gestiegen und die Bautätigkeit hat sich erhöht. Zunehmend sind jedoch Zeichen eines Überangebots auszumachen. So lag die schweizweite Leerstandsquote am 1. Juni 2019 mit 1,66 Prozent bei Werten, die zuletzt Ende der 1990er-Jahre beobachtet wurden (vgl. Anhang 1, Abbildung 5). Gleichzeitig werden sinkende Mieten und tiefere Renditen verzeichnet. Daher ist in den letzten Jahren das Preiskorrekturrisiko im Segment der Wohnrenditeliegenschaften stark gestiegen. Da 30 Prozent der Hypotheken in der Schweiz (Bestand und Neugeschäft) der Finanzierung solcher Liegenschaften dient, sind die Schweizer Banken gegenüber den Folgen von Preiskorrekturen exponiert.

Schweizer Banken sind aber nicht nur gegenüber Preiskorrekturen, sondern auch gegenüber Zinserhöhungen stark exponiert. Daten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zeigen,¹⁶ dass auch die Tragbarkeitsrisiken bei der Hypothekarfinanzierung von Wohnrenditeliegenschaften deutlich zugenommen haben. Bei mehr als der Hälfte aller 2017 neu vergebenen Hypotheken zur Finanzierung von Wohnrenditeliegenschaften würden bei einem kalkulatorischen Zins von 5 Prozent sowie Unterhalts- und Amortisationskosten von je 1 Prozent die kalkulatorischen Kosten die Nettomieteinnahmen dieser Objekte übersteigen.¹⁷ Bei fast allen Banken liegt dieser Anteil über 40 Prozent, bei einzelnen Instituten zum Teil gar deutlich höher (vgl. Anhang 1, Abbildung 9). Gleichzeitig ist die Zinsbindung bei einem grossen Teil der Kredite kurz bis sehr kurz, so dass bei höheren Zinsen die Kosten der Hypothekarschuldner rasch steigen würden, während die Nettomieteinnahmen nicht im gleichen Tempo erhöht werden könnten. Auch der Anteil der neuen Hypothekarkredite mit hohem bis sehr hohem Belehnungsgrad (*Loan-to-Value*, LTV) liegt auf konstant hohem Niveau. Ein Preisrückgang am Immobilienmarkt würde dazu führen, dass diese Belehnungsgrade aufgrund der sinkenden Immobilienwerte steigen. Die Banken könnten versuchen, von den Kreditnehmern zusätzliche Sicherheiten zu verlangen oder im Kreditzins eine höhere Risikoprämie einzuschliessen. Ist die Preiskorrektur genügend gross und kann der Kreditnehmer keine Nachschusszahlung leisten, wäre die Kreditsumme nicht mehr von der Sicherheit gedeckt und die Bank müsste ange-

¹⁵ Zum einen wurde 2012 und 2014 die Selbstregulierung der Banken revidiert. So müssen Hypothekarneher seither mindestens 10 Prozent des Belehnungswertes in Form von Eigenmitteln bereitstellen, die nicht aus Pensionskassenguthaben bezogen werden. Da die Anrechnung von Pensionskassengeldern als Eigenmittel beim Erwerb einer Wohnrenditeliegenschaft nie zulässig war und weniger Finanzierungen mit einem Belehnungsgrad von über 90 Prozent existierten, konnte diese Mindestanforderung jedoch nur beim selbstgenutzten Wohneigentum eine dämpfende Wirkung entfalten. Zudem müssen Hypothekarkredite für Wohnliegenschaften seither innert 15 Jahren auf zwei Drittel der Belehnung amortisiert werden. Zum anderen wurde per 1. Januar 2013 für Kredite für Wohnliegenschaften das Risikogewicht für Kredittranchen mit Belehnungswerten über 80 Prozent von 75 Prozent auf 100 Prozent erhöht. Letztlich wurde 2013 auch der sektorielle AZP mit 1 Prozent aktiviert und 2014 auf 2 Prozent erhöht.

¹⁶ Im Rahmen der HYPO_B-Erhebung der SNB werden seit September 2017 quartalsweise die 26 grössten Banken mit einem kumulativen Marktanteil von rund 90 Prozent am Schweizer Hypothekarmarkt befragt.

¹⁷ Bei rund 20 Prozent der Kredite wäre dies bereits bei einem kalkulatorischen Zins von 3 Prozent der Fall.

messene Wertberichtigungen vornehmen. Insgesamt weisen die Daten zudem auf eine Häufung von Belehnungs- und Tragbarkeitsrisiken im Wohnrenditesegment hin. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Banken im Falle eines Zinsanstiegs direkte Verluste aus diesen Hypotheken erleiden. Ende 2018 wurde von der FINMA ein erweiterter Hypothekarstresstest durchgeführt, der die steigenden Risiken am Hypothekarmarkt, namentlich im Segment der Wohnrenditeliegenschaften und hinsichtlich Tragbarkeiten, ebenfalls bestätigt hat.

Die beschriebenen Entwicklungen zeigen, dass die bisher getroffenen Massnahmen nicht ausreichen, um einem weiteren Aufbau von Risiken bei den Wohnrenditeliegenschaften mit erheblichen Auswirkungen auf die Finanzstabilität entgegenzuwirken. Die zwischen dem 5. April 2019 und dem 12. Juli 2019 vernehmlassete Anpassung der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012 (ERV, SR 952.03) sollte daher die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber möglichen Verlusten im Segment Wohnrenditeliegenschaften erhöhen. Zudem sollte die Massnahme auch indirekt eine gewisse dämpfende Wirkung auf das Hypothekarkreditangebot für Wohnrenditeliegenschaften entfalten und helfen, einem weiteren Anstieg der Tragbarkeitsrisiken bei Krediten im Segment Wohnrenditeliegenschaften entgegenzuwirken.

3.2 Vernehmlassete regulatorische Massnahme

Um die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber Verlusten im Segment Wohnrenditeliegenschaften zu erhöhen und einer weiteren Erhöhung der beschriebenen Risiken entgegenzuwirken, schlug der Bundesrat vor, die Risikogewichte für grundpfandgesicherte Kredite für Wohnrenditeliegenschaften im Inland im Standardansatz (ERV Anhang 3) für die Tranchen mit Belehnungsgrad über zwei Drittel des Verkehrswertes um den Faktor 2,15 und damit deren Eigenmittelunterlegung zu erhöhen. Neu sollte daher zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften differenziert werden. Bei den Banken im Standardansatz wäre dadurch zusätzliches Kapital gebunden worden, das in einer Korrekturphase zur Absorption von Verlusten zur Verfügung gestanden hätte.

Verstärkung der Selbstregulierung

Aufgrund der dargelegten Risikosituation hatte das EFD gemeinsam mit der FINMA und der SNB bereits im Juli 2018 mit den Banken Gespräche aufgenommen. Im Sinne der Subsidiarität regulatorischer Massnahmen war das Ziel dieser Gespräche eine Einigung mit der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg) über eine Verstärkung der Selbstregulierung im Bereich der Wohnrenditeliegenschaften. Diese Verstärkung sollte einer weiteren Erhöhung der mit diesem Segment verbundenen Risiken auf den Bankbilanzen entgegenwirken. Obwohl die Lagebeurteilung der SBVg weitgehend mit derjenigen der Behörden übereinstimmte, war sie bis zur Eröffnung der Vernehmlassung der Ansicht, dass die Mehrheit der Banken ihre Hypothekarrisiken angemessen bewirtschaftete. Bei den vom Preiskorrekturrisiko und von zu hohen Tragbarkeitsrisiken betroffenen Instituten seien daher institutsspezifische, aufsichtsrechtliche Massnahmen zu ergreifen.¹⁸ Flächendeckende Massnahmen seien für die Situation hingegen nicht angemessen. Aus diesem Grund lehnte die SBVg sowohl eine Verstärkung der Selbstregulierung als auch staatliche Massnahmen explizit ab.

Im März 2019 signalisierte die SBVg schliesslich Bereitschaft, die Selbstregulierung dennoch zu verstärken. Im Laufe der Vernehmlassung überarbeitete sie ihre Selbstregulierung und hat am 17. Juni 2019 die Anerkennung der revidierten Selbstregulierung bei der FINMA beantragt. Konkret sollen Kreditnehmer bei Hypothekarfinanzierungen von Renditeliegenschaften¹⁹ neu statt zehn mindestens 25 Prozent des Belehnungswerts als Eigenmittel einbringen. Zudem

¹⁸ Wie in den vergangenen Jahren wird die FINMA diesen Weg im Rahmen ihrer prudenziellen Aufsicht komplementär zur vorliegenden ERV-Anpassung weiterverfolgen. Entsprechende Massnahmen adressieren bereits bestehende, institutsspezifische Risiken (ex post). Den Aufbau zusätzlicher Risiken gilt es mit der vorliegenden ERV-Anpassung (ex ante) zu verhindern. Dies vermögen aufsichtsrechtliche Massnahmen nicht zu leisten.

¹⁹ Renditeliegenschaften umfassen sowohl Wohn- als auch Gewerberenditeliegenschaften.

sollen Hypothekarkredite für Renditeliegenschaften neu innerhalb von maximal zehn statt bisher fünfzehn Jahren auf zwei Drittel des Belehnungswerts amortisiert werden. Der Verwaltungsrat der FINMA hat am 28. August 2019 die revidierte Selbstregulierung im Bereich der Hypothekarfinanzierung von Wohnrenditeliegenschaften gestützt auf Artikel 7 Absatz 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007²⁰ per 1. Januar 2020 als Mindeststandard anerkannt.

3.2.1 Wirksamkeit der überarbeiteten Selbstregulierung

Das Ziel der vom EFD vorgeschlagenen Erhöhung der Risikogewichtung für Wohnrenditeliegenschaften war es, die Verlustabsorptionsfähigkeit der Banken zu stärken. Die revidierte Selbstregulierung hingegen setzt bei den Kreditvergabekriterien an. Damit handelt es sich um eine nachfrageseitige Massnahme und ist somit nicht direkt mit der ERV-Vorlage vergleichbar. Während die Erhöhung der Risikogewichtung nur indirekt eine dämpfende Wirkung auf das Hypothekarkreditangebot für Wohnrenditeliegenschaften entfalten könnte, ist die in der revidierten Selbstregulierung vorgesehene Erhöhung der vom Kreditnehmer einzubringenden Eigenmittel dazu geeignet, eine unmittelbar dämpfende Wirkung auf das Hypothekarkreditangebot zu erzielen und damit einem weiteren Anstieg der Risiken bei Krediten im Segment Wohnrenditeliegenschaften entgegenzuwirken. Die erwartete Wirkung der verkürzten Amortisationsdauer ist hingegen beschränkt. Zwar soll die Amortisationsdauer von Hypotheken für Renditeliegenschaften von 15 auf 10 Jahre verkürzt werden, die Verkürzung wird jedoch durch den tieferen Belehnungsgrad bei der Kreditvergabe von 75 Prozent kompensiert. Der durchschnittliche jährlich zu amortisierende Prozentsatz, der aus der Amortisation einer Hypothek mit Belehnungsgrad von 80 Prozent innert 15 Jahren auf zwei Drittel des Belehnungswertes (1.11 Prozent) resultiert, ist nahezu gleich wie der durchschnittliche jährlich zu amortisierende Prozentsatz aus der Amortisation einer Hypothek mit Belehnungswert von 75 Prozent innert 10 Jahren auf zwei Drittel des Belehnungswertes.

Die vom EFD vorgeschlagene Verordnungsanpassung gilt für Banken, die zur Berechnung der Risikogewichte interne Modelle verwenden, lediglich indirekt. Ganz vom Anwendungsbereich ausgenommen sind Banken, die Vereinfachungen gemäss Artikel 47a E-ERV beanspruchen. Demgegenüber bietet die Selbstregulierung den Vorteil, dass sie als Mindeststandard für alle Banken gilt. Hingegen erfasst die Selbstregulierung lediglich das Neugeschäft und Krediterhöhungen, während die Erhöhung der Risikogewichte gemäss ERV-Vorlage die gesamten bestehenden Hypotheken umfasst. Das Instrument der Selbstregulierung ist im Vergleich jedoch insofern zielgerichteter, als dass die Tragbarkeitskriterien vor allem bei den neu vergebenen Krediten erhöht sind.

Die in der überarbeiteten Selbstregulierung festgehaltene Definition von Renditeliegenschaften ist mit dem Ausschluss von Stockwerkeinheiten und Einfamilienhäusern von Privatpersonen, die nicht selbst bewohnt, sondern vermietet werden (sogenannte «Buy-to-let»-Objekte) enger gefasst als die in der ERV-Vorlage vorgeschlagenen Definition von Wohnrenditeliegenschaften. Sie entspricht der in den Richtlinien der SBVg für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite²¹ verankerten Definition von Renditeliegenschaften, die «Buy-to-let»-Objekte nicht als Renditeliegenschaften einstuft. Die entsprechende Definition ist daher gegenwärtig insofern vertretbar, als für die Banken keine Anpassungskosten entstehen und damit eine zielgerichtete Lösung gefunden werden konnte, die per 1. Januar 2020 in Kraft treten kann. Das Segment der «Buy-to-let»-Objekte macht jedoch rund einen Viertel aller Hypothekarkredite für Wohnrenditeliegenschaften von Banken aus und ist aus Sicht des Bundesrats nicht unbedeutend. Auch aus Risikoüberlegungen sollte dieses Segment grundsätzlich als Wohnrenditeliegenschaft eingestuft werden. Die Abgrenzung zwischen selbstgenutzten Liegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften wird daher im Rahmen der

²⁰ SR 956.1

²¹ SBVg (2019): Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite.

Umsetzung von Basel III final erneut diskutiert werden. Aus Risikosicht präferiert der Bundesrat eine breiter gefasste Definition von Wohnrenditeliegenschaften, die einen Grossteil der «Buy-to-let»-Objekte erfasst.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die revidierte Selbstregulierung – im Vergleich zur Erhöhung der Risikogewichte – eine direktere Wirkung auf die Vergabe von Hypothekarkrediten und damit auf die Reduktion der Tragbarkeitsrisiken im Bereich Wohnrenditeliegenschaften hat.

3.2.2 Wettbewerbsneutralität bzgl. überarbeiteter Selbstregulierung

Mit der überarbeiteten Selbstregulierung ist das Level Playing Field gegenüber Versicherern und Pensionskassen grundsätzlich gewährleistet. So wird die überarbeitete Selbstregulierung mit der Anpassung der technischen Beschreibung für das «SST-Standardmodell Kreditrisiko» durch die FINMA für Versicherungen nachvollzogen.²² Folglich ergibt sich durch die überarbeitete Selbstregulierung keine Verschiebung der relativen Wettbewerbspositionen zwischen Banken und Versicherern. Im Gegensatz zu den Versicherungen ist für die Pensionskassen jedoch keine direkte Übertragung der überarbeiteten Selbstregulierung vorgesehen. Allerdings müssen bei den Pensionskassen die Kreditnehmer bereits heute 20 Prozent Eigenmittel für die Finanzierung einbringen. Amortisationsvorgaben bestehen hingegen nicht. Sollte in Zukunft ein markanter Anstieg bei der Kreditvergabe von Pensionskassen, der als Indiz für ein Ausweichverhalten der Hypothekarnnehmer herangezogen werden kann, festgestellt werden und damit der heute geringe Marktanteil der Pensionskassen am Hypothekarmarkt steigen, müssen regulatorische Massnahmen geprüft werden. Zu prüfen wären beispielsweise eine Erhöhung des Anteils, den Kreditnehmer an Eigenmitteln für Hypothekarfinanzierungen einbringen müssen, sowie die Einführung von Amortisationsvorgaben.

3.3 Vernehmlassungsverfahren

3.3.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung des Vorschlags einer Erhöhung der Risikogewichte für grundpfandgesicherte Kredite für Wohnrenditeliegenschaften im Inland dauerte vom 5. April 2019 bis zum 12. Juli 2019. Während gewisse Vernehmlassungsteilnehmer die Vorlage vorbehaltlos unterstützen, lehnen andere die Vorlage gänzlich ab. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer anerkennt hingegen den Handlungsbedarf, zieht jedoch die verschärfte Selbstregulierung der SBVg der Erhöhung der Risikogewichtung für Wohnrenditeliegenschaften vor. Die wichtigsten Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind im Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 27. November 2019 über die Vernehmlassung dargestellt.

3.3.2 Entscheidung des Bundesrates

Wie bereits bei der Eröffnung der Vernehmlassung angekündigt, hat der Bundesrat am 27. November 2019 im Sinne der Subsidiarität regulatorischer Massnahmen, zu Gunsten der Selbstregulierung auf die vom EFD ursprünglich vorgeschlagene Erhöhung der Risikogewichtung für Wohnrenditeliegenschaften verzichtet. Der Bundesrat stützt seinen Entscheid auf die zu erwartete Wirkung der überarbeiteten Selbstregulierung sowie auf die Resultate der Vernehmlassung. Da die Überarbeitung der Selbstregulierung auf Elementen aufbaut,²³ die bereits in geeigneter Form in Artikel 72 Absatz 5 ERV verankert sind, ist keine Anpassung dieses Artikels

²² FINMA (2019): Technische Beschreibung Standardmodell Kreditrisiko, abrufbar unter: <https://www.finma.ch> > Überwachung > Versicherungen > Schweizer Solvenztest SST > Technische Beschreibungen > Technische Beschreibung Standardmodell Kreditrisiko.

²³ «Durch die Kreditnehmerin oder den Kreditnehmer [...] zu erbringende[r] angemessene[r] Mindestanteil an Eigenmitteln» und «zeitlich und betragsmässig angemessene Amortisation des Kredits», Art. 72 Abs. 5 ERV.

Änderung der Eigenmittelverordnung (Besonders liquide und gut kapitalisierte Institute, Hypotheken für Wohnrenditegesellschaften, TBTF – Parent-Banken)

erforderlich. In Anbetracht des anhaltenden Tiefzinsumfeldes wird der Bundesrat die Entwicklung auf den Immobilienmärkten weiterhin eng verfolgen und weitere Massnahmen in Betracht ziehen, sollte sich die Situation verschärfen.

4 TBTF – Parent-Banken

4.1 Grundzüge der Vorlage

4.1.1 Ausgangslage

Gone-Concern-Anforderungen sollen sicherstellen, dass eine in Schwierigkeiten geratene Bank ohne finanzielle Mithilfe des Staates geordnet saniert oder abgewickelt werden kann. Damit stellen diese eine wichtige Ergänzung zu den Going-Concern-Kapitalanforderungen dar, welche die Fortsetzung der ordentlichen Geschäftstätigkeit bei grösseren Verlusten sicherstellen. Der Bundesrat hat Gone-Concern-Anforderungen für UBS und Credit Suisse auf Gruppenstufe bereits 2016 eingeführt und damit den internationalen Standard für verlustabsorbierendes Kapital (nachfolgend «TLAC» [Total Loss Absorbing Capacity]) für global systemrelevante Banken (G-SIBs) weitgehend umgesetzt. Seit dem 1. Januar 2019 gelten Gone-Concern-Anforderungen, in reduziertem Masse, auch für die inlandorientierten systemrelevanten Banken (PostFinance AG, Raiffeisen und Zürcher Kantonalbank). Vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Umsetzung der internationalen Vorgaben bezüglich intern weitergegebenen verlustabsorbierenden Mitteln (Internal TLAC [iTLAC]) hat der Bundesrat am 21. November 2018 angekündigt, dass er im ersten Halbjahr 2019 darüber entscheiden wird, welche Institute innerhalb einer Finanzgruppe die besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken erfüllen müssen und wie insbesondere die Gone-Concern-Kapitalanforderungen an die Schweizer Einheiten der Grossbanken ausgestaltet werden sollen. Im Vordergrund steht bei dieser Einzelinstitutsbetrachtung die Sicherstellung von ausreichend Kapital in der Schweiz. Ziel ist es, dass insbesondere in den Stammhäusern (sogenannte «Parent-Banken») und in den mit den systemrelevanten Funktionen betrauten Schweizer-Einheiten ausreichend Kapital für den Krisenfall vorhanden ist.

Ein entsprechender Vorschlag war bereits Bestandteil der am 23. Februar 2018 vernehmlasseten ERV-Vorlage betreffend Gone-Concern-Anforderungen für inlandorientierte systemrelevante Banken. Der Bundesrat hat nach Auswertung dieser Vernehmlassung entschieden, die Bestimmungen zu den Parent-Banken und die damit zusammenhängenden Gone-Concern-Anforderungen an die Schweizer Einheiten der Grossbanken zu einem späteren Zeitpunkt umzusetzen.

Im Weiteren beabsichtigt der Bundesrat das Rabattsystem, wonach die FINMA für eine verbesserte Abwicklungsfähigkeit Erleichterungen auf die Gone-Concern-Anforderungen der beiden Grossbanken erteilen kann, voraussichtlich ab 2022 abzuschaffen. Die FINMA und die beiden Grossbanken haben vereinbart, welche Massnahmen von den beiden Grossbanken bis Ende 2021 noch umzusetzen sind, um den unter Einhaltung internationaler Standards maximal möglichen Rabatt zu erhalten. Ab diesem Zeitpunkt wird das Rabattsystem keinen Anreiz zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit mehr bieten und soll deshalb mit Blick auf eine Vereinfachung des Too-big-to-fail-Regimes (TBTF-Regimes) abgeschafft werden.

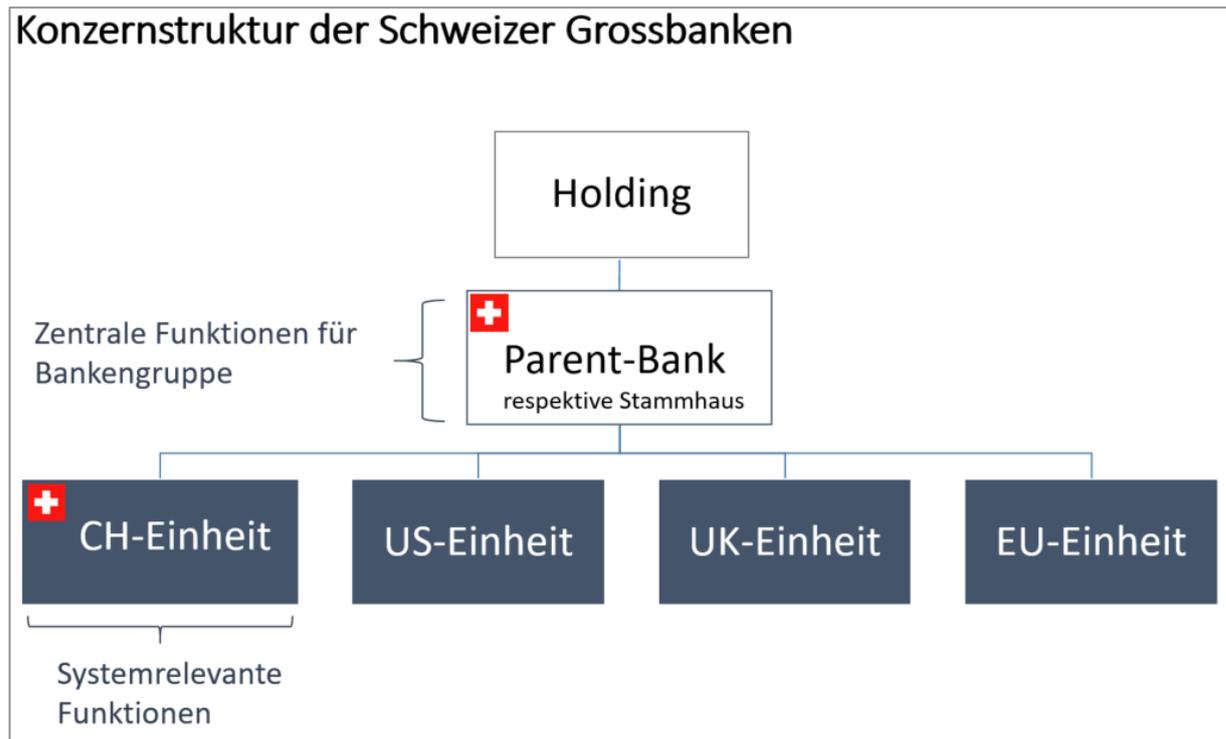
4.1.2 Neuregelung

Systemrelevante Banken müssen besondere Anforderungen erfüllen (Art. 9 BankG), insbesondere auch bezüglich Eigenmittel. Letztere sind grundsätzlich sowohl auf Stufe Finanzgruppe als auch auf Stufe der Einzelinstitute zu erfüllen, wenn die Einzelinstitute systemrelevante Funktionen der Finanzgruppe ausüben (Art. 124 ERV).²⁴ Die beiden Grossbanken haben diese systemrelevanten Funktionen grösstenteils in die neu gegründeten Schweizer Tochterbanken (Credit Suisse Schweiz AG und UBS Switzerland AG) überführt. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Artikel 124 ERV wird klargestellt, dass die Parent-Banken Credit Suisse AG und UBS AG weiterhin den besonderen Anforderungen unterstellt sind. Dies

²⁴ Einheiten innerhalb eines Konzerns, die nicht Teil der konsolidierten Aufsicht der FINMA sind, fallen nicht in den Geltungsbereich dieser Bestimmung.

entspricht «Begriff und Zweckbestimmung» von Artikel 7 BankG, da bei einem Ausfall der Parent-Banken der Schweizer Volkswirtschaft auf Grund deren Grösse und Stellung innerhalb der Grossbanken-Finanzgruppen und deren Vernetzung mit dem Finanzsystem ein erheblicher Schaden droht. Die Parent-Banken sind nach wie vor die grössten operativen Einheiten in den jeweiligen Finanzgruppen. Deren Unterstellung unter die besonderen Anforderungen ist somit notwendig. Abbildung 3 veranschaulicht eine vereinfachte Gruppenstruktur der beiden Schweizer Grossbanken.

Abbildung 3: Vereinfachte Konzernstruktur der Grossbanken



Quelle: SIF

Im Weiteren wird in Artikel 132 ERV die Höhe der Gone-Concern-Anforderungen für die verschiedenen Einheiten innerhalb einer Bankengruppe präzisiert. Insbesondere wird neu die Berechnungsmethode für die Gone-Concern-Anforderungen der Parent-Banken auf Stufe Einzelinstitut festgelegt sowie die Höhe der Gone-Concern-Anforderungen für die Schweizer Tochtergesellschaften mit den systemrelevanten Funktionen angepasst.

In Artikel 127a werden Anpassungen betreffend die zeitliche Staffelung von Bail-in-Instrumenten vorgenommen. Im Gegensatz zum internationalen TLAC-Standard sieht die Schweiz heute bei einer Restlaufzeit der Kapitalinstrumente von unter zwei Jahren eine Reduktion der Anrechenbarkeit um 50 Prozent vor. Diese Anforderung soll entfallen. Um deren notwendige zeitliche Staffelung dennoch zu gewährleisten soll neu festgelegt werden, dass die Gone-Concern-Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel zu höchstens 25 Prozent mit Mitteln mit einer Restlaufzeit von zwischen ein und zwei Jahren erfüllt werden können.

Mit dem neuen Artikel 126b werden die Anforderungen an gruppeninterne Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen (sog. interne Gone-Concern Loss Absorbing Capacity [iGLAC]) festgelegt. Mit diesen gruppeninternen Schuldinstrumenten, welche nicht an externe Investoren ausgegeben, sondern von Gruppengesellschaften oberhalb der verpflichteten Einheit finanziert werden, können die Gone-Concern-Anforderungen an Einheiten unterhalb der Holdinggesellschaft erfüllt werden. Die Anforderungen richten sich dabei eng nach den Voraussetzungen zur Anrechenbarkeit von Bail-in-Bonds.

Schliesslich werden bestimmte Erleichterungen für alle Banken aus dem internationalen Standard zum Umgang mit TLAC-Instrumenten [«TLAC Holding Standard»] übernommen. Banken

können unter der Einhaltung von gewissen Schwellenwerten in Bail-in-Instrumente von anderen Banken investieren, ohne diese vom eigenen Kapitalbestandteilen abziehen zu müssen. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in den Artikel 33 bis 38 und 127a.

4.1.3 Nicht weiter verfolgter Alternativansatz

Im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage ist von einem Marktakteur ein konkreter Alternativansatz zur Diskussion gestellt und von den Behörden geprüft worden. Dieser Vorschlag beinhaltet verschiedene Elemente. Die Anforderung für die Gone-Concern Leverage Ratio sollte (i) 5 Prozent auf Gruppenstufe, (ii) 4 Prozent für die Parent-Bank bei gleichzeitigem Verzicht auf den in dieser Vorlage vorgesehenen Puffers, und (iii) 3 Prozent für die Schweizer Einheiten betragen. Zudem dürfen Banken bis zu 0,5 Prozentpunkte der Leverage Ratio-Anforderungen unterschreiten ohne dass die FINMA Massnahmen ergreifen könnte. Weiter sollte auf Verordnungsstufe das Prinzip festgehalten werden, wonach die Anforderung an Einzelinstitute nicht zu höheren Gruppenanforderungen führen soll (kein «Überschiessen»). Sodann sollte das Rabattsystem, wonach die FINMA-Erleichterungen für eine verbesserte Abwicklungsfähigkeit der globalen Finanzgruppen vergeben kann, aufgehoben werden. Schliesslich sollte auch der Grundsatz, wonach die Anforderungen an das Kapital mit dem Grad der Systemrelevanz steigen («Progression»), wegfallen.

Der Vorschlag wurde von den Behörden abgelehnt, würde dieser doch zu einer substanziellen Schwächung des TBTF-Regimes führen. Dies liegt insbesondere an der vorgesehenen Abschaffung der Progression sowie der Schwächung des Eigenmittelpuffers der Parent-Banken und der Kapitalisierung der Schweizer Einheiten. Der Vorschlag würde damit wichtige Mechanismen des Schweizer TBTF-Regimes ausschalten. Die Folgen wären eine reduzierte Widerstandskraft aller systemrelevanten Banken und erhöhte Risiken für den Steuerzahler. Dies wäre umso problematischer, wenn sich Grösse, Struktur und Verhalten der Banken über die Zeit verändern.

4.1.4 Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich

Anforderungen Parent-Banken und CH-Einheiten der G-SIBs

Das Financial Stability Board (FSB) hat im November 2015 den TLAC-Standard für verlustabsorbierendes Kapital von G-SIBs eingeführt. Diese TLAC-Mindestanforderung beträgt ab dem 1. Januar 2019 mind. 16 Prozent der RWA und 6 Prozent der Leverage Ratio. Ab dem 1. Januar 2022 müssen die G-SIBs eine TLAC-Anforderung von mind. 18 Prozent RWA und 6,75 Prozent Leverage Ratio erfüllen. Diese Anforderungen gelten für jede Abwicklungseinheit einer G-SIB und sollen zu rund einem Drittel mit Gone-Concern-Kapital erfüllt werden.²⁵

Das Vereinigte Königreich ist innerhalb der EU bei der Umsetzung des internationalen Standards am weitesten fortgeschritten indem es die von der EU vorgegebenen *minimum requirement for own funds and eligible liabilities* (MREL) bereits weitgehend umgesetzt hat. Es wendet einen MREL auf konsolidierter Basis der Finanzgruppe sowie zusätzliche, individuelle MREL-Anforderungen für Beteiligungen innerhalb der Gruppe an. Die *Bank of England* (BoE) sieht nach einer Übergangsfrist von 2019 bis 2022 eine konsolidierte MREL-Anforderung ab dem 1. Januar 2022 in der Höhe von 18 Prozent der RWA und 6,75 Prozent Leverage Ratio vor. Für die einzelnen Abwicklungseinheiten einer Gruppe hängt die Höhe der MREL-Anforderung von der jeweiligen Abwicklungsstrategie ab. Hat die einzelne Einheit eine Bilanzgrösse von über GBP 25 Mrd., so gilt ein Bail-in als wahrscheinlichste Abwicklungsstrategie und die Einheit muss MREL in der Höhe von rund der doppelten Going-Concern-Anforderung

²⁵ FSB (2015): Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC): Principles and Term Sheet ('FSB TLAC Term Sheet'), Punkt 3 und Punkt 6, abrufbar unter: www.fsb.org/ > Publications > Policy Documents > Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Principles and Term Sheet.

erfüllen.²⁶ Die von der BoE in Aussicht gestellte risikogewichtete MREL-Anforderung inklusive Puffer wird für die systemrelevanten UK-Banken per 2022 zwischen 26 Prozent und 30 Prozent betragen.²⁷ Darin nicht enthalten sind der «Systemic Risk Buffer» sowie der bankspezifische, vertrauliche Puffer der Prudential Regulation Authority (PRA).

Nebst der Erfüllung von MREL-Anforderungen sind Banken im Vereinigten Königreich zu einem sogenannten ‘ring-fencing’ verpflichtet.²⁸ Alle Banken mit mehr als GBP 25 Mrd. Einlagen fallen unter die Pflicht, gewisse Aktivitäten von anderen, risikoreichen Aktivitäten zu trennen, ohne dass die Struktur der Bank im Detail vorgeschrieben wird. Die Banken müssen sicherstellen, dass ihr *ring-fenced body* (RFB) finanziell unabhängig ist und über hinreichend Kapital verfügt. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann der RFB auch im Besitz einer Muttergesellschaft sein und als ‘Schwester’ oder ‘Mutter’ eine Einheit haben, die die risikoreichere Aktivität ausführt.

In den USA verlangt die ‘Volcker-Rule’, dass Banken den Eigenhandel unterlassen.²⁹ Im Gegensatz zum UK haben die USA jedoch zusätzlich Anforderungen an die Struktur der Banken festgelegt. So wird verlangt, dass ausländische Banken mit US-amerikanischen Aktiva von mehr als USD 50 Mrd. eine *intermediate holding company* (IHC) einführen.³⁰ Sowohl inländische *Bank holding companies* (BHC) als auch die IHCs müssen ein ‘*clean holding requirement*’ erfüllen. Diese Anforderung untersagt den unterstellten Holdings beispielsweise, Schuldinstrumente mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr an eine Drittpartei zu emittieren.³¹

Ab 2022 müssen BHCs eine externe TLAC-Anforderung von 18 Prozent der RWA und 7,5 Prozent Leverage Ratio erfüllen. Für IHCs hängt die TLAC-Anforderung davon ab, ob im Krisenfall eine *multiple-point-of-entry* oder *single-point-of-entry* Abwicklungsstrategie für die Gruppe gewählt wird. Letztere Abwicklungsstrategie, welche auch von Schweizer G-SIBs verfolgt wird, führt zu tieferen TLAC-Anforderungen für die IHC. Grundsätzlich gelten für IHCs Anforderungen zwischen 16-18 Prozent der RWA, 6-6,75 Prozent Leverage Ratio und 8-9 Prozent der konsolidierten Aktiven.³² Bei den USA ist zu berücksichtigen, dass die effektiven Anforderungen wegen der bankspezifischen Kapitalzuschläge aus den Stresstests («Comprehensive Capital Analysis and Review» [CCAR]) höher als diese Prozentsätze ausfallen.

Zeitliche Staffelung der Bail-in-Bonds

Das FSB legt in seinem TLAC Term Sheet betreffend die Maturität der für TLAC verwendbaren Instrumente fest, dass:³³

- Instrumente mindestens noch ein Jahr Laufzeit haben müssen, um als TLAC angerechnet werden zu können.
- Die entsprechende Behörde das Profil der TLAC-Instrumente einer G-SIB auf dessen zeitliche Staffelung überwacht um sicherzustellen, dass die TLAC-Anforderung auch erfüllt werden kann, wenn die Bank kurzfristig keinen Zugang zum Kapitalmarkt hat.

²⁶ Konkret bemisst sich die Höhe der MREL-Anforderung auf zweimal die Summe der Säulen 1 und 2a-Anforderung, i.e. 2*(Säule 1 plus Säule 2a). Vgl. The Bank of England (2018), Statement of Policy: The Bank of England’s approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), Kapitel 4 und 6.

²⁷ Bank of England (2018): Indicative interim and final MRELS, abrufbar unter: [https://www.bankofengland.co.uk/>Browse>Financial Stability>Resolution>Indicative minimum requirements for own funds and eligible liabilities \(MREL\)>indicative interim and final MRELS](https://www.bankofengland.co.uk/>Browse>Financial%20Stability>Resolution>Indicative%20minimum%20requirements%20for%20own%20funds%20and%20eligible%20liabilities%20(MREL)>indicative%20interim%20and%20final%20MRELS).

²⁸ The Bank of England Quarterly Bulletin, Ring-fencing: what is it and how will it affect banks and their customers?, Q4 2016, S. 165.

²⁹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Abschnitt 619.

³⁰ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Abschnitt 165.

³¹ Federal Reserve System (2017): Final Rule, Total Loss-Absorbing Capacity, Long-Term Debt, and Clean Holding Company Requirements for Systemically Important U.S. Bank Holding Companies and Intermediate Holding Companies of Systemically Important Foreign Banking Organizations (‘Final Rule’), Federal Register 24 Januar 2017, Kapitel IV A.

³² Final Rule, Kapitel III.

³³ FSB TLAC Term Sheet, Punkt 9.

Das Vereinigte Königreich hat in diesem Bereich den TLAC-Standard exakt umgesetzt. So kann eine Verpflichtung nicht angerechnet werden, wenn sie eine kürzere Laufzeit als ein Jahr aufweist, wobei vom frühestens möglichen Rückzahlungstermin ausgegangen wird.³⁴ Die BoE erwartet von den Instituten ausserdem - dem internationalen Standard entsprechend - dass sie bei Emittierung einer Verpflichtung das Maturitätsprofil aller ihrer emittierten MREL-Instrumente beachten um sicherzustellen, dass kurzfristige Schwierigkeiten am Kapitalmarkt nicht zu einer Verletzung der MREL-Anforderung führen.³⁵

Die USA gehen über den internationalen Standard hinaus und kennen ein mit der bisherigen Schweizer Regelung vergleichbares Maturitätsregime. In den USA gilt, dass Bail-in-Instrumente mit einer Restlaufzeit zwischen einem bis zwei Jahren nur zu 50 Prozent angerechnet werden können. Entsprechend dem internationalen Standard können Verpflichtungen nicht angerechnet werden, wenn deren Laufzeit unter einem Jahr liegt.³⁶

Internal TLAC

Das Ziel des internen TLAC ist eine angemessene Verteilung der verlustabsorbierenden Mittel innerhalb einer Finanzgruppe. Dies soll eine effiziente grenzüberschreitende Abwicklung ermöglichen. Nach FSB Standard gilt für eine materielle Subgruppe³⁷ eine interne TLAC-Anforderung von 75-90 Prozent der externen TLAC-Anforderung, die sie als eigenständige Abwicklungseinheit zu erfüllen hätte.³⁸ Das FSB sieht zur Bestimmung der Anforderungen an gruppeninterne verlustabsorbierende Mittel eine Abzugsmethode oder einen äquivalent robusten Ansatz vor.³⁹

Die internen MREL-Anforderungen im Vereinigten Königreich entsprechen dem internationalen Standard. Somit müssen materielle Subgruppen eine interne TLAC-Anforderung von 75-90 Prozent erfüllen. Die effektive Höhe der Anforderung hängt von der Abwicklungsstrategie der Gruppe, der Verfügbarkeit zusätzlicher freier Ressourcen in der Gruppe und der Skalierung verlustabsorbierender Ressourcen durch ausländische Behörden ab. Für RFB's wird eine Skalierung von 90 Prozent angenommen, ausser die BoE ist der Ansicht, dass die Gruppe als Ganzes über genügend direkt verwendbare Ressourcen verfügt.⁴⁰ Die BoE wendet für die Bestimmung der Anforderungen an gruppeninterne verlustabsorbierende Mittel – wie vom FSB vorgesehen – die Abzugsmethode an. Die Kriterien zur Anrechnung von Bail-in-Bonds an die externe MREL-Anforderung gelten auch bezüglich internem MREL.⁴¹

Die USA orientiert sich an der oberen Grenze des internationalen Standards und stellt derzeit eine interne TLAC-Anforderung von 90 Prozent.⁴² Pufferanforderungen werden bei der Kalibrierung nicht einberechnet.

³⁴ Financial Services and Markets, The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014, Art. 123(4).

³⁵ The Bank of England (2018): Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), Kapitel 5.

³⁶ Final Rule, Kapitel II E.

³⁷ Als materielle Subgruppe gilt eine Bank, wenn sie i) mehr als 5 Prozent aller konsolidierten RWA der G-SIB hält, ii) mehr als 5 Prozent des operativen Einkommens der G-SIB generiert, iii) eine grössere Leverage Ratio exposure als 5 Prozent der konsolidierten Leverage Ratio der G-SIB oder iv) als materiell von der verantwortlichen Behörde identifiziert wurde. Siehe hierzu FSB TLAC Term Sheet Punkt 17.

³⁸ FSB TLAC Term Sheet Punkt 18.

³⁹ FSB (2017): Guiding Principles on the Internal Total Loss-absorbing Capacity of G-SIBs, Principle 10, abrufbar unter: www.fsb.org/ > Publications > Policy Documents > Guiding Principles on the Internal Total Loss-Absorbing Capacity of G-SIBs.

⁴⁰ The Bank of England (2018): Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), Kapitel 7.

⁴¹ The Bank of England (2018): Statement of Policy: The Bank of England's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL), Kapitel 8.

⁴² Vgl. Federal Reserve (2018): Trust Everyone – But Brand Your Cattle: Finding the Right Balance in Cross-Border Resolution, abrufbar unter: <https://www.federalreserve.gov/> > News & Events > Speeches > 05/16/2018 > Trust Everyone – But Brand Your Cattle: Finding the Right Balance in Cross-Border Resolution.

Änderung der Eigenmittelverordnung (Besonders liquide und gut kapitalisierte Institute, Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften, TBTF – Parent-Banken)

Die FINMA ist in ihren Gesprächen mit den ausländischen Gast-Aufsichtsbehörden, in denen die materiellen Subgruppen beheimatet sind, bemüht, eine Reduktion der internen TLAC-Anforderungen auf 75 Prozent zu erreichen.

4.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.2.1 Erfassung von Parent-Banken

Artikel 124

Dieser Grundsatzartikel des Fünften Titels der ERV (Bestimmungen für systemrelevante Banken) regelt insbesondere, welche Einheiten einer Finanzgruppe unter diesen Titel fallen und wie sich die quantitativen Anforderungen bezogen auf unterschiedliche Einheiten einer systemrelevanten Finanzgruppe verhalten.

Der Einleitungssatz in Absatz 3 wird sprachlich angepasst, um der Überführung des Börsengesetzes in das Finanzinstitutsgesetz per Januar 2020 Rechnung zu tragen.

In Absatz 3 wird zudem neu präzisiert, welche Einheiten einer systemrelevanten Finanzgruppe die Anforderungen zu erfüllen haben. Die Vorschriften der ERV können direkt nur auf Einheiten mit Sitz in der Schweiz Anwendung finden. Nicht zuletzt als Folge der in den letzten Jahren erfolgten Umstrukturierungen der beiden Grossbanken – zu erwähnen ist namentlich die Ausgliederung des inländischen Geschäftes in eigene Rechtseinheiten – ist es angebracht, Klarheit in Bezug auf die Einheiten zu schaffen, welche die besonderen Anforderungen innerhalb den von der Schweizerischen Nationalbank als systemrelevant bezeichneten Finanzgruppen erfüllen müssen.

Einheiten, welche selbst direkt systemrelevante Funktionen ausüben (Bst. a), sind bereits heute erfasst. Es ist unbestritten, dass sie die besonderen Anforderungen erfüllen müssen.

Unbestritten ist ebenfalls, dass die oberste Einheit einer Finanzgruppe gemäss Buchstabe b erfasst ist, auch wenn sie – was bei einer Struktur mit Holding an der Spitze der Fall ist – selbst keine systemrelevanten Funktionen betreibt. Handelt es sich dabei nicht um ein bewilligtes Einzelinstitut, gelten die Anforderungen nur auf konsolidierter Basis.

Desgleichen gelten die besonderen Anforderungen für untergeordnete Finanzgruppen, sofern eine Einheit, die systemrelevante Funktionen ausübt, in den Konsolidierungskreis der Subgruppe fällt (Bst. c). Damit werden insbesondere die Parent-Banken der beiden Grossbankengruppen erfasst. Diese sind trotz der Ausgliederung eines Grossteils der systemrelevanten Funktionen in die Schweizer Tochtergesellschaften nach wie vor die grössten operativen Einheiten in den jeweiligen Finanzgruppen und müssen folglich den Systemrelevanz-Anforderungen unterstehen.

Weiter sieht Buchstabe d vor, dass Einheiten, welchen auf Grund ihrer Grösse oder der zentralen Funktion für die Finanzgruppe eine zentrale Bedeutung zukommt, den besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken und Finanzgruppen unterstehen. Damit erfasst die Bestimmung Einheiten, die selbst keine systemrelevanten Funktionen ausüben, jedoch eine gewisse Grösse aufweisen oder zentrale Funktionen für die Finanzgruppe (z. B. ein zentral geführtes Treasury oder Risikomanagement) ausführen. Beispiel solcher Einheiten sind ebenfalls die Parent-Banken der beiden Grossbankengruppen. Auch die Zentralbank der Raiffeisengruppe wird voraussichtlich aufgrund ihrer zentralen Funktion in der Gruppe von dieser Regel erfasst.

Der Absatz stellt zudem klar, dass die erfassten Einheiten auf Stufe Einzelinstitut und konsolidiert den besonderen Vorschriften unterstehen. Damit werden allerdings die Holding-Gesellschaften an der Spitze der Finanzgruppen ohne eigene Bankbewilligung nicht neu einer Einzelinstitutsaufsicht unterstellt.

Absatz 4 hält wie bis anhin fest, dass die FINMA im Einzelfall Einheiten, die systemrelevante Funktionen ausüben und unter Absatz 3 Buchstabe a erfasst werden, von den besonderen Anforderungen ausnehmen kann. Dazu darf der direkte Anteil einer solchen Einheit an den inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe insgesamt fünf Prozent nicht übersteigen oder deren Bedeutung muss für die Fortführung der inländischen systemrelevanten Funktionen der Finanzgruppe auf andere Weise gering sein.

4.2.2 Schuldinstrumente

Artikel 126a

Absatz 1 wird ohne materielle Auswirkung sprachlich angepasst.

Buchstabe k sieht neu als Alternative zur Einzelbewilligung von zusätzlich verlustabsorbierenden Instrumenten die Möglichkeit einer Portfoliobetrachtung mit einer jährlichen Genehmigung eines sogenannten Emissionsrahmens durch die FINMA vor. Systemrelevante Banken können der FINMA zusammen mit einer Vorlage des Gesamtbestandes an aktuell ausstehenden Bail-in Bonds jährlich einen 12 Monate umfassenden Emissionsrahmen für die Ausgabe von Schuldinstrumenten zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen unterbreiten. Die FINMA legt bei der Genehmigung des Emissionsrahmens Kategorien von Instrumenten mit den zulässigen Emissionsbedingungen, bzw. Charakteristika, sowie maximale Anteile solcher Instrumente am Gesamtbestand der Bail-in-Bonds der betroffenen Bank fest. Die Bank informiert die FINMA laufend über die einzelnen Emissionen sowie über wesentliche Änderungen den genehmigten Emissionsrahmen betreffend.

Artikel 126b

Mit diesem neuen Artikel werden die Anforderungen an gruppeninterne Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen festgelegt. Mit diesen gruppeninternen Schuldinstrumenten können die Gone-Concern-Anforderungen an Einheiten unterhalb der Holdinggesellschaft erfüllt werden. Gemäss dem internationalen TLAC Standard⁴³ müssen intern weitergegebene verlustabsorbierende Mittel dieselben Eigenschaften erfüllen wie extern begebene verlustabsorbierende Mittel, mit der Ausnahme der ausgebenden Einheit und der zugelassenen Erwerber. Auch die in Artikel 126b ausgeführten Anforderungen basieren auf denjenigen von Artikel 126a, mit einzelnen sachlich bedingten Abweichungen. Insbesondere sollen die gruppeninternen Schuldinstrumente im Einklang mit dem internationalen TLAC-Standard jeweils vertraglich subordiniert ausgestaltet werden. Damit soll sichergestellt werden, dass diese Instrumente auch in einem Konkurs nachrangig behandelt werden. Anders als auf Stufe der Konzernobergesellschaft bestehen bei den operativen Banken auf der Passivseite der Bilanz eine Vielzahl Verpflichtungen. Die Stellung der gruppeninternen Schuldinstrumente bedarf daher genügender Klarheit.

Absatz 2 hält fest, dass die FINMA auch Darlehen, welche die Kriterien gemäss Artikel 126a Absatz 1 erfüllen, gruppeninternen Schuldinstrumenten gleichstellen kann.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass auch für gruppeninterne Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen eine Restlaufzeit von mindestens einem Jahr gelten soll. Dies entspricht den Vorgaben des internationalen TLAC-Standards.

Artikel 129

Gemessen am Grad der Systemrelevanz werden die SIBs entsprechend ihrem Marktanteil und ihrer Grösse verschiedenen «Körben» zugewiesen (*Bucket-Ansatz*), aus denen sich die Zuschläge für die Leverage Ratio und die Risikogewichteten Aktiven (RWA) ergeben. Der Bucket-Ansatz ist «konvex» ausgestaltet, d.h. die Zuschläge steigen mit Zunahme von Marktanteil und/oder Grösse steiler an als zuvor. Dadurch werden die Anreize für Grossbanken gestärkt, den Grad ihrer Systemrelevanz nicht weiter zu erhöhen. Dies entspricht der internationalen Ausgestaltung des Kapitalzuschlags für global systemrelevante Banken (G-SIB-Zuschlag des FSB).

Sowohl der Schweizer Finanzplatz als auch die international tätigen Schweizer SIBs müssen sich im internationalen Wettbewerb behaupten. Aufgrund der dynamische Entwicklungen können sich die Wettbewerbsbedingungen insbesondere für die beiden Schweizer G-SIBs sehr rasch ändern. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Entwicklungen des Umfelds aufmerksam zu überprüfen, um im Bedarfsfall rasch reagieren zu können. Absatz 5 hält neu fest, dass das EFD regelmässig die in Anhang 9 festgelegten Werte und Zuschläge im Zusammenhang

⁴³ Vgl. FSB TLAC Term Sheet Abschnitt 19.

mit der Systemstabilität und der Wettbewerbsfähigkeit der systemrelevanten Banken überprüft, um im Bedarfsfall dem Bundesrat rasch erforderliche Änderungen anzuzeigen.

4.2.3 Höhe der Gone-Concern-Anforderungen

Artikel 132

Absatz 2 regelt neu die Höhe der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel gemäss 4. Kapitel ERV für systemrelevante Banken.

Unter Buchstabe a werden die Anforderungen für die einzelnen Einheiten einer international tätigen Bank festgelegt.

Ziffer 1 bestimmt die Anforderungen für Einheiten, die systemrelevante Funktionen ausüben und die gemäss Artikel 124 Absatz 3 Buchstabe a die besonderen Anforderungen zu erfüllen haben. Diese Anforderungen (konsolidiert und auf Stufe Einzelinstitut) gelten damit namentlich für die beiden Schweizer Tochtergesellschaften der international tätigen systemrelevanten Banken, welche die für die Schweizer Volkswirtschaft systemrelevanten Funktionen ausüben. Die Höhe der Anforderung beträgt 62 Prozent der Gesamtanforderung (bestehend aus der Sockelanforderung und Zuschlägen nach Art. 129). Im Gegensatz zu den Anforderungen für die Finanzgruppe ist bei diesen vergleichsweise tieferen Anforderungen an die Einzelinstitute keine Weitergabe von Rabatten nach Artikel 133 durch die FINMA mehr möglich.

Die Anforderungen auf der obersten Stufe der Finanzgruppe bleiben unverändert bei wie bis anhin 100 Prozent der Gesamtanforderung abzüglich eines allfälligen Rabattes nach Artikel 133 (Ziffer 2). Das Gleiche gilt für die Parent-Banken (konsolidiert) als nachgeordnete Finanzgruppe. Vorbehalten bleibt Ziffer 1: Gelten für eine Einheit gleichzeitig die Anforderungen gemäss Ziffer 1 und Ziffer 2, finden die Anforderungen gemäss Ziffer 2 keine Anwendung. Dies ist insbesondere der Fall für die konsolidierten Anforderungen von Einheiten, die über systemrelevante Funktionen in der Schweiz verfügen, z. B. heute Credit Suisse Schweiz AG und UBS Switzerland AG.

Ziffer 3 regelt die Anforderungen auf Stufe Einzelinstitut für die Einheiten gemäss Artikel 124a Absatz 3 Buchstabe c oder d. Diese Anforderungen gelten damit namentlich für die Parent-Banken der beiden Grossbankengruppen und setzen sich aus der Summe von drei Bestandteilen zusammen:

- dem Wert der von der Parent-Bank an die Tochtergesellschaften weitergegebenen zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel. Dabei handelt es sich um verlustabsorbierende Mittel, welche auf Stufe Holding oder einer zu diesem Zweck errichteten Gruppengesellschaft ausgegeben und via Parent-Bank an die jeweiligen Tochtergesellschaften weitergegeben werden.
- 100 Prozent der Gesamtanforderung, bemessen am Gesamtengagement (nach Artikel 46) und den gewichteten Positionen (nach Artikel 42 Absatz 2), abzüglich eines Rabatts nach Artikel 133. Ausgenommen sind (1) zu konsolidierende Beteiligungen (einschliesslich in gleicher Weise erfasstes regulatorisches Kapital) und (2) Risiken aus gruppeninternen Beziehungen.
- 30 Prozent der Anforderungen an die Parent-Bank konsolidiert. Dieser Bestandteil der zusätzlichen Mittel soll als Puffer bei der Parent-Bank dienen und im Krisenfall die Durchführung eines Bail-in ermöglichen. Der Puffer soll damit u.a. für die Rekapitalisierung von Tochtergesellschaften zur Verfügung stehen. Die Übergangsbestimmungen zum Aufbau des Puffers sind in Artikel 148/ geregelt. Mit der Risikogewichtung der Beteiligungen bei der Parent-Bank sind die Beteiligungen nicht vollständig mit Going-Concern-Kapital gedeckt. Der Puffer wurde daher so kalibriert, dass diese fehlende Deckung mit Gone-Concern-Mit-

teln ungefähr kompensiert wird. Dadurch, dass diese Anforderung nicht auf Stufe Finanzgruppe konsolidiert bemessen wird⁴⁴, besteht für die Banken ein Anreiz, Einheiten als direkte Beteiligungen bei der Holding-Gesellschaft aufzuhängen. Damit wird insbesondere dem möglichen Einwand begegnet, dass die Gone-Concern-Anforderung auf Parent-Bank Stufe eine mögliche Akquisition auf Holding-Stufe bestrafen oder gar verunmöglichen könnte.

Es ist möglich, dass eine Einheit einer international tätigen Bank nach Artikel 124 Absatz 3 sowohl unter Buchstabe a wie auch unter den Buchstaben c oder d erfasst wird. In diesen Fällen muss bedacht werden, mit welchem Zweck die unterschiedlichen Anforderungen für verschiedene Einheiten innerhalb einer Gruppe definiert wurden: Die mit den systemrelevanten Funktionen betrauten Schweizer Tochtergesellschaften (UBS Switzerland AG und Credit Suisse Schweiz AG) sollen eine Gone-concern-Anforderung von 62 Prozent der Gesamtanforderung erfüllen, die Parent-Banken (UBS AG und Credit Suisse AG) sollen dem Parent-Bank-Regime unterstellt werden.

Wenn z.B. eine mit den systemrelevanten Funktionen betrauten Schweizer Tochtergesellschaft auch unter Artikel 124 Absatz 3 Buchstaben d erfasst wird, gilt nach wie vor die 62%-Spiegelung (Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 1) und nicht das Parent-Bank-Regime. Oder wenn beispielsweise eine Parent-Bank in Zukunft systemrelevante Funktionen in grösserem Umfang ausüben sollte, wird nach wie vor das Parent-Bank-Regime nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 und Ziffer 3 zur Anwendung kommen.

Artikel 133

Absatz 2 hält neu fest, dass die Höhe der Anforderung an zusätzliche Mittel unter Berücksichtigung der Rabatte und der Anforderungsreduktion aufgrund präferierter Anrechnung von Wandelkapital weder 3,75 Prozent bei der Leverage Ratio noch 10 Prozent bei der RWA-Quote unterschreiten darf. Gemäss dem FSB TLAC-Standard gilt ab 1. Januar 2022 für die Leverage Ratio eine Anforderung von 6,75 Prozent, bestehend aus Minimumanforderungen ohne Pufferkomponenten. Die Minimumanforderung im Going-Concern beträgt in der Schweiz 3 Prozent (Artikel 130 Absatz 1). Um die gemäss TLAC-Standard geforderten 6,75 Prozent zu erreichen, darf deshalb die Gone-Concern-Anforderung nicht unter 3,75 Prozent fallen. Für die RWA-basierte Anforderung gilt die gleiche Berechnungsmethode.

Neu werden Einheiten nach Artikel 124 Absatz 3 Buchstabe a vom Geltungsbereich dieser Bestimmung ausgenommen. Diese Ausnahme ist notwendig, da die Höhe der Anforderungen für diese Einheiten fest fixiert ist und klar gestellt werden soll, dass diesen Einheiten keine Rabatte gewährt werden dürfen (vgl. Art. 132 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1).

Die Übergangsbestimmung (Art. 148m ERV) sieht vor, dass in den Jahren 2020 und 2021 noch Rabatte unter Beachtung der Untergrenze von 3% LR bzw. 8,6% RWA gewährt werden dürfen.

4.2.4 Zeitliche Staffelung von Bail-in-Bonds

Artikel 127a

Absatz 1 hält fest, dass für Bail-in-Bonds eine Restlaufzeit von über einem Jahr zur Anrechnung genügt. Die heute im gleichen Absatz enthaltene Bestimmung, dass bei einer Restlaufzeit von weniger als zwei Jahren nur noch eine Anrechnung zu 50 Prozent erfolgt, wird ersetzt. Diese Bestimmung sollte einen Anreiz für die Banken setzen, Bail-in-Bonds mit einer längeren Laufzeit zu emittieren und damit auch eine gewisse Staffelung der Laufzeiten zu erreichen. Dies um zu vermeiden, dass Banken im Fall einer länger andauernden Krise einen bedeutenden Anteil an Bail-in-Bonds erneuern müssen. Dieser Anreiz zu einer angemessenen zeitlichen Staffelung wird mit einer neuen Regelung in Absatz 2 erreicht, ohne dass Bail-in-Bonds mit einer Restlaufzeit von weniger als zwei Jahren nur reduziert angerechnet werden können.

⁴⁴ Gegenwärtig sind die Werte der Finanzgruppe und der konsolidierten Parent-Bank praktisch identisch.

Bereits heute soll Absatz 2 gewährleisten, dass ein gleichzeitiges Auslaufen von Bail-in-Instrumenten nicht die Stabilität der Bank gefährdet. Das Fälligkeitsprofil der zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel soll durch angemessene zeitliche Staffelung sicherstellen, dass die Voraussetzungen an die Höhe dieser Mittel auch bei einer vorübergehenden Einschränkung der Mittelaufnahme erfüllt werden können. Neu wird diese Staffelung konkretisiert: es wird vorgeschrieben, dass die Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel nach dem 4. Kapitel zu höchstens 25 Prozent mit Bail-in-Bonds mit einer Restlaufzeit von zwischen einem und zwei Jahren erfüllt werden dürfen. Damit wird gewährleistet, dass hinsichtlich Fälligkeitsprofil der zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel über das gesamte Portfolio gesehen eine angemessene zeitliche Staffelung besteht und dass nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt ein übermässig hohes Volumen an Bail-in-Bonds erneuert werden muss. Dies minimiert das Risiko, dass die Anforderungen an die Höhe dieser Mittel bei einer vorübergehenden Einschränkung der Mittelaufnahme nicht mehr erfüllt werden könnten.

4.2.5 Anforderungen bezüglich dem Halten von Bail-in-Instrumenten

Mit den Anpassungen in den Artikeln 33, 37, 38 und 127a wird der internationale internationale Standard zum Umgang mit TLAC-Instrumenten [«TLAC Holding Standard»] übernommen. Zusammengefasst wird damit den Banken ermöglicht, unter der Einhaltung von gewissen Schwellenwerten, in Bail-in-Instrumente von anderen Banken investieren zu können, ohne diese vom eigenen Kapital abziehen zu müssen.

Artikel 33 Absatz 1bis

Absatz 1bis stellt klar, dass die Bestimmungen für Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen gelten, die von Schweizer und ausländischen G-SIBs und ausgegeben wurden.

Artikel 37 Absatz 2bis

Neu müssen von G-SIBs ausgegebene Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen von der investierenden Bank nicht mehr von den eigenen Eigenkapitalbestandteilen abgezogen werden, sofern deren Umfang 5% des harten Kernkapitals der investierenden Bank nicht überschreitet. Damit soll es allen Banken erleichtert werden, solche Instrumente zu halten und damit die Liquidität im Markt für Bail-in-Instrumente zu stärken. Gleichzeitig sollen die Ansteckungsrisiken mit dem Schwellenwert gering gehalten werden, indem sichergestellt wird, dass eine Bank einen allfälligen Wertverlust dieser Instrumente mit eigenem Kapital auffangen kann. Die Detailregelung nach den einschlägigen Basler Mindeststandards zum Schwellenwert obliegt der FINMA. Für alle systemrelevanten Banken gilt dabei eine im Vergleich zu den übrigen Banken strengere Regelung nach Artikel 127a Absatz 4 Buchstabe b.

Artikel 38 Absatz 1

Artikel 38 Absatz 1 bringt neu explizit zum Ausdruck, dass eine Bank, die an einem Unternehmen des Finanzbereichs über 10 Prozent Beteiligungstitel in der Form harten Kernkapitals hält, auch für Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen das Abzugsverfahren ohne Schwellenwerte anzuwenden hat.

Artikel 127a Absatz 4

Zum einen wird in dem nur für systemrelevante Banken relevanten Artikel 127a Absatz 4 analog zu Artikel 33 Absatz 1bis klargestellt, dass die Bestimmungen für Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen gelten, die von Schweizer und ausländischen G-SIBs und ausgegeben wurden.

Im Weiteren wird –analog zu Artikel 37 Absatz 2bis – auch für systemrelevante Banken die Möglichkeit geschaffen, unter gewissen Bedingungen bei den von G-SIBs ausgegebene Schuldinstrumenten zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen auf das Abzugsverfahren

zu verzichten. Zum einen gilt die für alle Banken geltende Bestimmung, dass der Umfang dieser Instrumente 5% des harten Kernkapitals der investierenden Bank nicht überschreitet. Zusätzlich müssen systemrelevante Banken zwei weitere Kriterien erfüllen, um auf das Abzugsverfahren verzichten zu können. Sie müssen die entsprechenden Instrumente (1) im Handelsbuch halten und (2) innerhalb von 30 Tagen wieder veräussern. Wird eines dieser Kriterien verletzt, muss die Bank die Instrumente von den entsprechenden Eigenkapitalbestandteilen abziehen.

4.2.6 Weitere Anpassungen

Anhang 9

Ziffer 2.1

Bei der Revision der ERV vom 11. Mai 2016 (Inkrafttreten per 1. Juli 2016) wurden die massgebenden Grenzwerte für das Gesamtengagement festgelegt und deren periodische Anpassung im Erläuterungsbericht vom 13. Mai 2016 in Aussicht gestellt (S.15: "*Die Bandbreiten zur Einstufung mit Blick auf das Gesamtengagement basieren auf dem nationalen Bruttoinlandprodukt Ende 2015. Deren periodische Überprüfung kann im Rahmen der nach Artikel 52 BankG alle zwei Jahre zu erstellenden Evaluationsberichte über die schweizerischen TBTF-Bestimmungen erfolgen.*"). Im Rahmen dieser ERV-Revision, welche per 1.1.2020 in Kraft treten soll, soll den 4 Jahren (2016–2019) Entwicklung des BIP Rechnung getragen werden. Im Jahr 2015 betrug das nominale BIP CHF 654'258 Mio., im Jahr 2018 689'545 Mio. (Angaben des Bundesamts für Statistik "Bruttoinlandprodukt, lange Serie", vom 27.8.2019). Das erwartete Wachstum für das Jahr 2019 beträgt 1,8% (gemäss Schätzung SECO vom 13.6.2019). Insgesamt ergibt sich damit ein kumuliertes Wachstum von 7,3Prozent für die Jahre 2016 bis und mit 2019 und die Grenzwerte werden wie folgt angepasst (auf CHF 1 Mrd. gerundet):

G1 < 697 Mrd. CHF

G2 < 912 Mrd. CHF

G3 < 1127 Mrd. CHF

G4 < 1341 Mrd. CH

Aus den beschriebenen Gründen wird auch die Zahl in der Überschrift auf «1341 Milliarden Franken» angepasst.

Ziffer 2.2

Aus den unter Ziffer 2.1 beschriebenen Gründen wird die Zahl in der Überschrift auf «1341 Milliarden Franken», im Text auf «215 Milliarden Franken» angepasst.

4.2.7 Übergangsbestimmungen

Artikel 148I

In Artikel 132 Absatz 2 Buchstaben a werden in Ziffer 1 für die hauptsächlich die inländischen systemrelevanten Funktionen ausübenden Einheiten der beiden G-SIBs (konsolidiert und als Einzelinstitut) und in Ziffer 3 für die Parent Banken (Einzelinstitutssicht) die Gone-Concern Anforderungen neu formuliert. Für die in Ziffer 1 betroffenen Banken stellt die Anforderung von 62 Prozent im Vergleich zu der heutigen Regulierung, welche – ausser Rabatten – keine Erleichterung vorsieht, eine Senkung der Anforderung dar. Es erübrigt sich daher, dafür eine spezielle Übergangsbestimmung (schrittweise Einführung) vorzusehen.

Im Unterschied dazu steigen die Gone-Concern-Anforderungen für die Parent-Banken. Es sollen daher entsprechende Übergangsbestimmungen vorgesehen werden. Der schrittweise Aufbau der Gone-Concern-Pufferanforderungen ist in Artikel 148I geregelt und beschränkt sich auf eines der drei Elemente der Anforderungen, nämlich den an den konsolidiert geltenden Anforderungen gemessenen 30 Prozent-«Puffer».

Der «Puffer»-Bestandteil der zusätzlichen Mittel bei der Parent-Bank (Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 3 Strich 3) wird stufenweise über 5 Jahre ab dem Jahr 2020 eingeführt. Per 1. Januar 2024 gilt die vollständige Anforderung von 30 Prozent.

Artikel 148m

Die Höhe des Maximalrabatts hängt vom internationalen TLAC-Standard ab. Entsprechend der im TLAC-Standard vorgesehenen Übergangsfrist gilt deshalb der in Artikel 133 Absatz 2 vorgesehene Maximalrabatt ab 1. Januar 2022.

4.3 Vernehmlassungsverfahren

4.3.1 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen unterstützen die Vorlage grossmehrheitlich. Eine betroffene Bank stellt sich aber dezidiert gegen die Ausgestaltung der Gone-concern-Anforderungen für die Parent-Banken. Die wichtigsten Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens sind im Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 27. November 2019 über die Vernehmlassung dargestellt.

4.3.2 Bewertung und Gewichtung der Vernehmlassungsergebnisse

Während die eine der beiden betroffenen Grossbanken die Ausgestaltung der Gone-concern-Anforderungen für die Parent-Banken begrüsst, stellt sich die andere Bank grundsätzlich dagegen. Letztere betont, dass die Einzelinstitutsanforderungen auf Gruppenstufe zu einem «Überschiessen» der gesetzlich geforderten Kapitalunterlegung führen. Die Bank argumentiert, dass insbesondere die Pufferanforderung der Parent-Bank für dieses Überschiessen verantwortlich ist und dass diese Pufferanforderung eine Abweichung vom internationalen Standard darstellt. Dem ist entgegenzuhalten, dass das international vorgesehene Abzugsverfahren bei Beteiligungen zu einer deutlich höheren Anforderung für die Parent-Bank führen würde. Zudem ist es aus Sicht der Finanzstabilität von grosser Bedeutung, dass ausreichend Kapital in der Schweiz sichergestellt ist. Dazu muss insbesondere in den Parent-Banken genügend Kapital für den Krisenfall vorhanden sein. Am vernehmlassten Vorschlag wird deshalb festgehalten.

In verschiedenen anderen Punkten wurde den Anliegen der betroffenen Banken entsprochen werden. So wurden die Regeln zur zeitlichen Staffelung von Bail-in-Bonds leicht entschärft, die Konkretisierung des Maximalrabatts zeitlich dem TLAC-Standard angepasst, die im internationalen TLAC-Holding-Standard vorgesehenen Erleichterungen übernommen und die Buckets für die Grössenzuschläge berücksichtigen neu die BIP-Entwicklung bis und mit dem Jahr 2019.

Zudem wird von den Grossbanken und anderen Teilnehmenden die Komplexität des Too-big-to-fail-Regimes kritisiert. Diesbezüglich bekräftigt der Bundesrat seine Absicht, das Rabattsystem voraussichtlich ab 2022 abzuschaffen. Die FINMA und die beiden Grossbanken haben vereinbart, welche Massnahmen von den beiden Grossbanken bis Ende 2021 noch umzusetzen sind, um den maximal möglichen Rabatt auf die Kapitalanforderungen zu erhalten. Ab diesem Zeitpunkt wird das Rabattsystem keinen Anreiz zur Verbesserung der Abwicklungsfähigkeit mehr bieten und soll deshalb abgeschafft werden. Damit soll das Too-big-to-fail-Regime vereinfacht und die Planbarkeit für die Banken erhöht werden.

Die Senkung der Gone-concern-Anforderung für die mit dem Schweizer Geschäft betrauten Tochtergesellschaften der beiden Grossbanken wird in allen Stellungnahmen unterstützt. Verschiedene Stellungnahmen kritisieren, dass die Proportionalität der Anforderungen im Vergleich mit den D-SIBs in der Praxis allerdings nicht gegeben sei, da die FINMA im Rahmen der Notfallplanung für die national systemrelevanten Banken praktisch identische Anforderungen verlangen würde.

4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.4.1 Grossbanken

Die Gone-Concern-Kapitalanforderungen für die Stammhäuser systemrelevanter Banken, die reduzierten Anforderungen für systemrelevante inlandorientierte Banken als Teil international tätiger Finanzgruppen und die Vorschriften zur zeitlichen Staffelung von Bail-in-Bonds betreffen zurzeit hauptsächlich die beiden Grossbanken. Die inlandorientierten systemrelevanten Banken sind davon nicht direkt betroffen.

Aus den vorgesehenen Gone-Concern-Anforderungen einschliesslich 30-Prozentpuffer für die Parent-Banken resultieren für beide Grossbankengruppen höhere effektive Anforderungen, als die auf Stufe Holding isoliert bestehenden Anforderungen. Dies ist der Fall, weil die Summe der Einzelinstitutsanforderungen, welche zur angemessenen Abdeckung der Risiken dieser Einheiten notwendig sind, die Gruppenanforderungen übersteigt. Weil die Grossbankengruppen aufgrund ihrer Sanierungsstrategie (Single-point-of-entry-Ansatz) Bail-in-Bonds einzig auf Stufe Holding ausgeben können, muss dieser Mittelbedarf der Parent-Banken durch Ausgabe zusätzlicher verlustabsorbierender Mittel auf Holdingstufe und Weitergabe an die Parent-Banken erfüllt werden.⁴⁵ Der Mehrbedarf gegenüber den auf oberster Gruppenstufe notwendigen Mitteln beläuft sich für die beiden Grossbanken zusammen auf rund CHF 24 Mrd. In diesem Umfang müssen die Grossbanken zusätzliche Bail-in-Bonds auf Holdingstufe ausgeben. Dadurch erhöhen sich die Refinanzierungskosten für beide Grossbanken jährlich insgesamt um höchstens CHF 170 Mio. Diese Schätzung stellt jedoch eine konservativ geschätzte Obergrenze für die Kosten der erforderlichen zusätzlichen verlustabsorbierenden Mittel im gegenwärtigen Tiefzinsumfeld dar. Mit grösserer Bail-in-Kapazität dürften sich die Risikoaufschläge und damit die Kosten für Bonds auf Stufe der Gruppengesellschaften reduzieren, weil diese besser gegen Verluste geschützt sind. Auch dürften sich die Risikoaufschläge auf Bail-in-Bonds reduzieren, da sich die Verluste bei einem Bail-in auf einen höheren Gesamtbetrag zusätzlich verlustabsorbierender Mittel verteilen. Dieser dämpfende Effekt auf die Risikoaufschläge wird in der theoretischen Literatur durch das Modigliani-Miller-Theorem beschrieben. Dieses Theorem beschreibt üblicherweise den Effekt einer Erhöhung der Eigenkapitalausstattung und besagt, dass die durchschnittlichen Kapitalkosten konstant bleiben, sofern Eigenkapital und Fremdkapital steuerlich gleichbehandelt werden. Diese steuerliche Gleichbehandlung ist zwar zwischen Eigenkapital und Fremdkapital aufgrund fehlender steuerlicher Abzugsfähigkeit von Dividendenzahlungen im Gegensatz zu Fremdkapitalzinsen in der Schweiz regelmässig nicht gegeben. Die aktuelle Vorlage sieht jedoch den Ersatz von einer Art Fremdkapital durch eine andere Art Fremdkapital vor. Die steuerliche Gleichbehandlung der beiden Kapitalarten ist also hier gegeben. Entsprechend sollten die zusätzlichen Refinanzierungskosten theoretisch gegen Null gehen und in der Praxis wenigstens deutlich tiefer ausfallen als die oben angegebenen CHF 170 Mio.

In obiger Schätzung ist bereits die Reduktion an erforderlichen Gone-Concern-Mitteln enthalten, welche aus der Neuregelung der Anforderungen für die systemrelevanten Funktionen enthaltenden Schweizer Einheiten der beiden Grossbanken resultiert. Die Gone-Concern-Anforderungen dieser Banken spiegeln inskünftig die Going-Concern-Anforderungen in einem reduzierten Umfang von pauschal 62 Prozent. Bisher werden diese Anforderungen zu 100 Prozent gespiegelt und die FINMA kann Rabatte für eine verbesserte Abwicklungsfähigkeit gewähren. Diese Gone-Concern-Anforderungen fliessen in die Anforderungen der Parent-

⁴⁵ Der Single-point-of-entry-Ansatz bezeichnet eine von der Heimataufsichts- und Insolvenzbehörde zentral geleitete Sanierung, die auf Stufe der obersten Konzerngesellschaft ansetzt. Die Strategie sieht vor, dass Aktionäre und Gläubiger auf der obersten Stufe der Gruppe für die Verluste aufkommen, während die operativen Geschäftsaktivitäten auf Stufe der Banken fortgeführt werden. Ziel des zentral gesteuerten Bail-in ist es, die Bankengruppe als Ganzes mit einer sanierten Kapitalbasis fortzuführen. Dadurch so Zeit gewonnen werden, um die nötigen Anpassungen am Geschäftsmodell mit Bedacht vorzunehmen. Vgl. FINMA (2013), Positionspapier zur Sanierung und Abwicklung systemrelevanter Banken, abrufbar unter: <https://www.finma.ch/de/> > News > FINMA-Positionspapier zur Sanierung und Abwicklung systemrelevanter Banken.

Banken ein. Weil die Summe der Einzelinstitutsanforderungen pro Grossbankengruppe die Gruppenanforderungen übersteigen, wirken erstere bindend. Darum reduziert die 62-prozentige Spiegelung die effektiven Anforderungen der beiden Gruppen. Diese Reduktion an Gone-Concern-Kapital beträgt für beide Grossbanken insgesamt CHF 3,7 Mrd.⁴⁶ Die reduzierte Spiegelung trägt dem Single-point-of-entry-Ansatz Rechnung, nach welchem ein wesentlicher Teil der verlusttragenden Mittel im Bedarfsfall von der Gruppe den Tochtergesellschaften zugeführt werden soll und setzt voraus, dass die entsprechenden Mittel auf der Gruppenstufe vorhanden sind. Zudem berücksichtigt sie den Umstand, dass die Schweizer Tochtergesellschaften der Grossbanken im Wettbewerb mit den inländisch systemrelevanten Banken stehen, welche ihrerseits einer 40-prozentigen Spiegelung unterliegen. Gleichzeitig wird aber auch dem Umstand Rechnung getragen, dass die Schweizer Töchter der Grossbanken mit den inlandorientierten systemrelevanten Banken nur beschränkt vergleichbar sind, weil sie jeweils Teil einer global systemrelevanten Bankgruppe sind. Daraus ergeben sich Ansteckungs- und Verflechtungsrisiken, welche die inlandorientierten Banken nicht aufweisen.

Eine weitere beschränkte Erleichterung für die systemrelevanten Banken resultiert aus den Bestimmungen zur Staffelung der Bail-in-Bonds. Unter der aktuellen Regulierung können Bonds mit Restlaufzeiten von über einem Jahr und unter zwei Jahren nur zu 50 Prozent als verlusttragendes Kapital angerechnet werden. Alternativ können die Grossbanken ihre Bonds mindestens zwei Jahre vor Ablauf ihrer Laufzeit erneuern, was ebenfalls Kosten zur Folge hat. Neu können Bonds mit einer solchen Restlaufzeit vollständig als verlusttragendes Kapital angerechnet werden. Bedingung dafür ist, dass höchstens 20 Prozent der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel mit Bonds erfüllt werden, die über ein Jahr und unter zwei Jahre Restlaufzeit aufweisen. Über den Grenzwert von 20 Prozent hinausgehende Bonds mit Laufzeit unter zwei Jahren werden nicht angerechnet. Die mit dieser Neuregelung einhergehende Kostenersparnis hängt von den gegenwärtigen und zukünftigen Refinanzierungsstrategien der Grossbanken ab und ist daher nicht genau bezifferbar. Als grobe Schätzung der Obergrenze der eingesparten Kosten kann für beide Grossbanken von jährlich insgesamt CHF 10 Mio. ausgegangen werden.⁴⁷

4.4.2 Systemrelevante Banken im Allgemeinen

Die Erhöhung der Grenzwerte für die Zuschläge für das Gesamtengagement reflektiert die Entwicklung des BIP. Die Erhöhung der Bucket-Grenzwerte bewirkt aufgrund der heutigen Bilanzgrößen für die beiden international tätigen systemrelevanten Banken eine Veränderung der Bucket-Zuteilung. Dies führt bei beiden betroffenen Banken um eine Senkung der Anforderungen um 0,125 Prozent bei der LR, respektive um 0,36 Prozent bei der RWA-basierten Anforderung. Für die anderen drei systemrelevanten Banken besteht der Nutzen aus dieser Massnahme darin, dass sich der Spielraum für Wachstum innerhalb des jeweiligen Buckets vergrössert.

Von der Erleichterung der Bestimmungen zur Staffelung der Bail-in-Bonds würden im Falle einer zukünftigen Ausgabe solcher Bonds auch die inlandorientierten systemrelevanten Banken profitieren. Bisher haben diese Banken aber keine solchen Bonds ausgegeben und wären entsprechend von der Regelung nicht betroffen.

4.4.3 Finanzstabilität

Gone-Concern-Kapitalanforderungen für Parent-Banken erscheinen angezeigt, weil diese trotz Ausgliederung der für die Schweiz systemrelevanten Dienstleistungen aufgrund ihrer Grösse und zentralen Funktion für die Finanzgruppe aus Stabilitätssicht bedeutend bleiben.

⁴⁶ Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass beide Grossbanken in Zukunft auf der Leverage Ratio-Anforderung wegen der Verbesserung ihrer globalen Sanier- und Liquidierbarkeit Rabatte im Umfang von 1,25 Prozentpunkten erlangen.

⁴⁷ Die Schätzung basiert auf der vereinfachenden Annahme, dass unter der aktuellen Regulierung 5 Prozent der Bonds Restlaufzeiten von 1–2 Jahren aufweisen.

Zudem ist eine angemessene Verfügbarkeit von verlusttragendem Kapital auf Stufe der Parent-Bank ein kritisches Element der von der FINMA und den Banken vorgesehenen Sanierungsstrategien entsprechend dem Single-point-of-entry-Ansatz. Im Vordergrund bei dieser Einzelinstitutsbetrachtung ist ausserdem die Sicherstellung von ausreichend Kapital in der Schweiz. Aufgrund nationaler und regionaler Vorgaben sind bereits wesentliche Anteile des auf Gruppenstufe vorgeschriebenen verlusttragenden Kapitals in einzelnen Gruppengesellschaften unterhalb der Parent-Bank gebunden. Dadurch reduziert sich der Anteil des verlusttragenden Kapitals, das im Notfall durch die Parent-Bank den Gruppengesellschaften zugeführt werden kann. Nur wenn auf Stufe der Parent-Bank ausreichend verlusttragendes Kapital verfügbar ist, kann der Single-point-of-entry-Ansatz glaubwürdig sein. Nur bei ausreichender Glaubwürdigkeit des Ansatzes reduzieren sich für ausländische Regulierungsbehörden die Anreize, Kapital in den jeweiligen Gruppengesellschaften zu binden.

Die Ausgabe von Bail-in-Bonds auf Holdingstufe kann als Mittel zur Beschaffung von Gone-Concern-Kapitalanforderungen nur wirksam sein, wenn für solche Instrumente ein liquider Markt geschaffen werden kann. Die Förderung der Liquidität von Bail-in-Bonds kann jedoch in Konkurrenz stehen zum Ziel der Vermeidung von Ansteckungseffekten unter Finanzinstituten. So mussten nach bisherigem Recht Banken, welche in Eigenkapitalinstrumente von Unternehmen des Finanzbereichs investierten, diese Anlage von Ihrem harten Kernkapital abziehen, sofern die investierenden Banken vom betreffenden Unternehmen Beteiligungstitel von über 10 Prozent hielt. Um den liquiditätsmindernden Effekt dieser Regelung zu reduzieren, wird die Abzugspflicht für Anlagen in Eigenkapitalinstrumente von Unternehmen des Finanzbereichs im Einklang mit dem internationalen Standard beschränkt. Banken dürfen inskünftig nicht mehr als 5 Prozent ihres harten Kernkapitals in Eigenkapitalinstrumente von Unternehmen des Finanzbereichs investieren, ohne abzugspflichtig zu werden. Für anlegende systemrelevante Banken gelten zusätzliche Bedingungen. Die aus Anlagen in Eigenkapitalinstrumente resultierende Ansteckungseffekte zwischen Finanzinstituten bleiben dadurch eng begrenzt und für die anlegenden Banken verkraftbar.

4.4.4 Kundinnen und Kunden der Grossbanken

Die Kostenfolgen für die Grossbanken sind im Verhältnis zum Geschäftsaufwand gering. Die oben geschätzten maximal CHF 170 Mio. an zusätzlichen Refinanzierungskosten entsprechen rund 0,7 Prozent des kombinierten jährlichen Geschäftsaufwands beider Grossbanken. Zudem würde ein Überwälzen dieser Kosten auf Kundinnen und Kunden durch den Wettbewerb am Markt für Bankdienstleistungen erschwert. Der Marktanteil der beiden Grossbanken umfasst sowohl bezüglich Einlagen als auch bezüglich inländische Kredite inkl. Hypothekarforderungen rund 40 Prozent. Entsprechend werden keine wesentlichen Kosten für die Einlegerinnen und Einleger sowie für die Kreditnehmenden der Grossbanken erwartet. Demgegenüber profitieren Einlegerinnen und Einleger im Krisenfall von der vergrösserten Bail-in-Kapazität.

4.4.5 Anlegerinnen und Anleger

Mit der Ausgabe von Bail-in-Bonds auf Holdingstufe entsteht für interessierte Parteien eine Anlagemöglichkeit mit höherer Verzinsung als herkömmliche Bonds der beiden Grossbanken. Im aktuellen Tiefzinsumfeld kann von einer ausreichenden Nachfrage nach solchen Papieren ausgegangen werden.

Die Kredit-Ratings herkömmlicher Bonds auf Stufe der Gruppe oder der Einzelinstitute werden durch die Ausgabe von Bail-in-Bonds auf Holdingstufe tendenziell gestützt.

4.4.6 Wachstum, Wettbewerb, Standort

Die vorgesehenen Massnahmen können sich einerseits vertrauensbildend und vorteilhaft für die Positionierung der schweizerischen Grossbanken im internationalen Wettbewerb auswirken, andererseits könnten sich dadurch die Refinanzierungskosten der beiden Institute erhöhen. Die beiden Grossbanken profitieren aber in jedem Fall davon, wenn der in der Schweiz

vorgesehene Single-point-of-entry-Ansatz für Sanierungsverfahren international glaubwürdig ist. Dadurch reduziert sich das Risiko, dass ausländische Regulatoren zum Schutz lokaler Gläubigerinnen und Gläubiger zusätzliche organisatorische und finanzielle Anforderungen an die Schweizer Grossbanken stellen.

Die Anpassung der Grenzwerte für grössenabhängigen Kapitalzuschläge ist sowohl für den internationalen Standortwettbewerb als auch für den Wettbewerb zwischen Banken in der Schweiz relevant. Die Anpassung erlaubt den systemrelevanten Banken längerfristig, mit ihren Kunden und Wettbewerbern zu wachsen ohne dass dieses Wachstum Kapitalzuschläge zur Folge hat. Allerdings wirken diese Kapitalzuschläge ohnehin nicht prohibitiv und lassen für die systemrelevanten Banken auch Wachstum durch Übernahmen zu.

Der inländischen Wettbewerbssituation trägt die Erleichterung der Anforderungen für die Schweizer Tochtergesellschaften international tätigen Finanzgruppen Rechnung. Gleichzeitig werden die besonderen Risiken berücksichtigt, die für das schweizerische Finanzsystem von den Grossbanken ausgehen.

4.4.7 Bund, Kantone und Gemeinden

Die Vorlage ist budgetneutral; auf Bund, Kantone oder Gemeinden sind unter stabilen wirtschaftlichen Umständen keine direkten Auswirkungen zu erwarten. Da die Vorlage unmittelbar nur die beiden global systemrelevanten Banken betrifft, sind der Bund und der Kanton Zürich auch nicht in ihrer Rolle als Eigner systemrelevanter Banken betroffen.

Im Falle einer Krisensituation verbessert die höhere Kapitalausstattung der Parent-Banken die Umsetzbarkeit der Notfallpläne. Dadurch unterstützt die Vorlage die ursprüngliche Too-big-to-fail-Gesetzgebung zum Abbau impliziter Staatsgarantien und des damit einhergehenden Risikos für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler.

4.5 Rechtliche Aspekte

4.5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Änderungen in der ERV stützen sich wie diese selber auf das BankG, namentlich auf die Artikel 4 und 9 BankG.

4.5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen.

4.5.3 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Es ist keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen vorgesehen.

4.6 Inkrafttreten

Die Neuerungen sollen auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Anhang: Situationsanalyse Wohnrenditeliegenschaften (Stand: 5. April 2019)

Seit Ende 2008 befindet sich die Schweiz in einer Phase ausserordentlich tiefer Zinssätze. Erfahrungsgemäss begünstigen solche Phasen die Entwicklung von Ungleichgewichten auf dem Hypothekar- und Immobilienmarkt. Derartige Ungleichgewichte korrigieren sich oft schlagartig, was zu krisenartigen Entwicklungen oder gar zu einer Rezession führen kann. Klare Indizien einer Entwicklung in diese Richtung wurden in der Schweiz bereits 2010 erkannt. Verschiedene Massnahmen haben seither die Widerstandskraft des Bankensektors gestärkt sowie bei der Hypothekarkreditvergabe für selbstgenutztes Wohneigentum eine dämpfende Wirkung entfaltet. Zum einen wurde 2012 und 2014 die Selbstregulierung der Banken revidiert.⁴⁸ So müssen Hypothekarneher seither mindestens 10 Prozent des Belehnungswertes in Form von Eigenmitteln bereitstellen, die nicht aus Pensionskassenguthaben bezogen werden. Da die Anrechnung von Pensionskassengeldern als Eigenmittel beim Erwerb einer Wohnrenditeliegenschaft bei Wohnrenditeliegenschaften nie zulässig war und weniger Finanzierungen mit einem Belehnungsgrad von über 90 Prozent existierten, konnte diese Mindestanforderung jedoch nur beim selbstgenutzten Wohneigentum eine dämpfende Wirkung entfalten. Zudem müssen Hypothekarkredite für Wohnliegenschaften seither innert 15 Jahren auf zwei Drittel der Belehnung amortisiert werden.⁴⁹ Zum anderen wurde per 1. Januar 2013 für Kredite für Wohnliegenschaften das Risikogewicht für Kredittranchen mit Belehnungswerten über 80 Prozent von 75 Prozent auf 100 Prozent erhöht.⁵⁰ Letztlich wurde 2013 auch der sektorielle AZP mit 1 Prozent aktiviert⁵¹ und 2014 auf 2 Prozent erhöht.⁵²

Trotz der seit 2012 implementierten Massnahmen ist in den letzten Jahren das Preiskorrekturrisiko im Segment der Wohnrenditeliegenschaften (Wohnliegenschaften, die nicht durch den Kreditnehmer selbst genutzt werden) stark gestiegen. Gleichzeitig haben die Tragbarkeitsrisiken in diesem Segment besonders stark zugenommen. Für das Kreditgeschäft und somit für die Kreditrisiken der Banken ist das Segment Wohnrenditeliegenschaften von grosser Bedeutung. Knapp 30 Prozent der Hypotheken (Bestand und Neugeschäft) dient der Finanzierung solcher Liegenschaften. Per Ende 2018 entspricht dies einem Volumen von rund CHF 300 Mrd. Gemessen am Wert ist rund die Hälfte der Wohnrenditeliegenschaften teilweise fremdfinanziert. Damit spielen Banken bei der Finanzierung von Wohnrenditeliegenschaften eine wesentliche Rolle. Banken sind daher gegenüber Preiskorrekturen in diesem Segment aber auch gegenüber Zinserhöhungen stark exponiert.

Preiskorrekturrisiko im Segment der Wohnrenditeliegenschaften

Seit 2013 ist bei den Wohnrenditeliegenschaften ein starkes Preiswachstum festzustellen (vgl. Abbildung 4). Die Preise haben sich seit 2017 auf hohem Niveau stabilisiert. Die Preisentwicklung war dabei deutlich stärker als sie durch Fundamentalfaktoren wie Haushaltseinkommen oder Mieten gerechtfertigt gewesen wäre. Dies spiegelt sich auch in den über die letzten Jahre stark gesunkenen Brutto-Anfangsrenditen wider. Obwohl sich diese nun auf einem historisch sehr tiefen Niveau befinden, sind sie im Vergleich zu alternativen Anlagen immer noch hoch. Entsprechend bleiben auch die Anreize, weiter in dieses Segment zu investieren, hoch. Gleichzeitig mehren sich in gewissen Regionen die Anzeichen für Überkapazitäten.

⁴⁸ «Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen» und «Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite».

⁴⁹ Vgl. Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen, Ziff. 2.1 und 2.2.

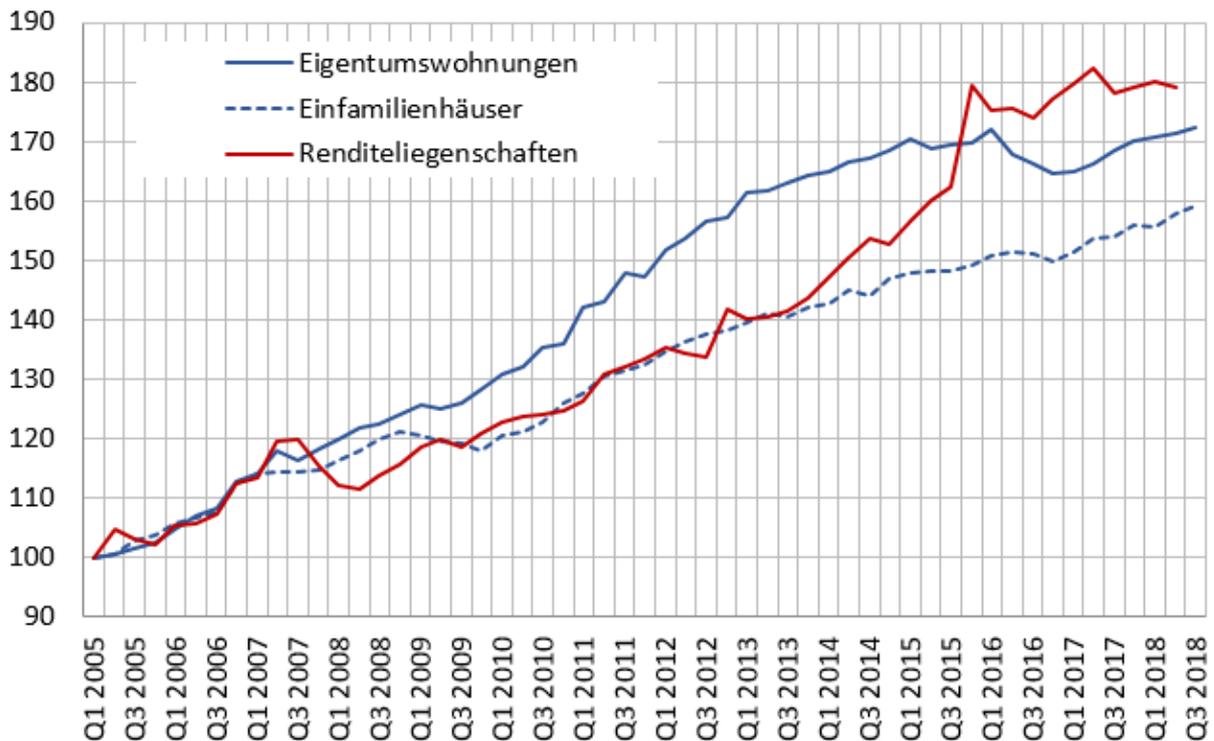
⁵⁰ Vgl. Anhang 3 zur ERV, Ziff. 3.3.

⁵¹ Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 13. Februar 2013 über Massnahmen gegen die Überhitzung auf dem Immobilienmarkt, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start.html> > Dokumentation > Medienmitteilungen des Bundesrates > Februar 2013 > Bundesrat ergreift Massnahmen gegen Überhitzung auf dem Immobilienmarkt.

⁵² Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 23. Januar 2014 über die Verstärkung der Massnahmen gegen Überhitzung auf dem Hypothekarmarkt, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start.html> > Dokumentation > Medienmitteilungen des Bundesrates > Januar 2014 > Bundesrat verstärkt Massnahmen gegen Überhitzung auf dem Hypothekarmarkt.

Abbildung 4: Kaufpreise nach Liegenschaftstyp

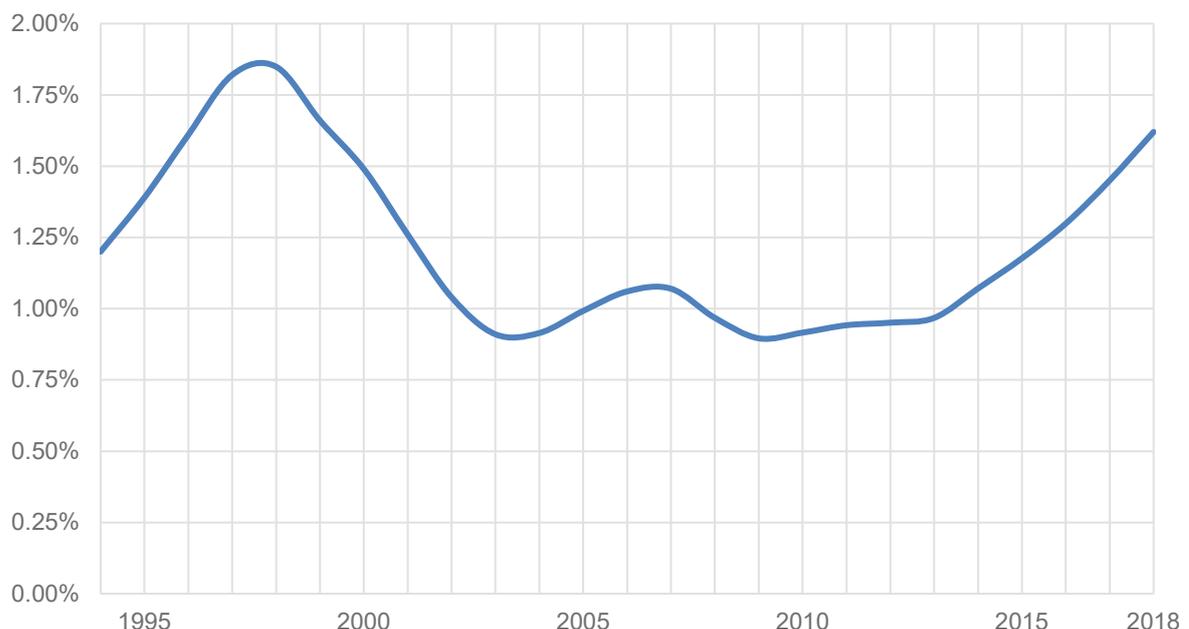
Transaktionspreise Wüest Partner, Index 1. Quartal 2005 = 100



Quelle: Wüest Partner.

Die schweizweite Leerstandsquote lag am 1. Juni 2018 bei 1,6 Prozent. Solche Werte wurden zuletzt Ende der 1990er-Jahre beobachtet (Abbildung 5). Dabei sind die Leerstände der Mietobjekte grösser als bei den Eigentumsobjekten. Gemäss Wüest Partner betrug die Leerstandsquote für Mietwohnungen am 1. Juni 2018 2,6 Prozent (2017: 2,3%; 2016: 2%; 2015: 1,8%). Abbildung 6 zeigt, dass die Banken den Anteil neuer für Wohnrenditeliegenschaften vergebener Hypotheken, in Regionen, in denen die Leerstände bereits 2017 über dem Jahresmittel lagen, 2018 gar weiter erhöhten.

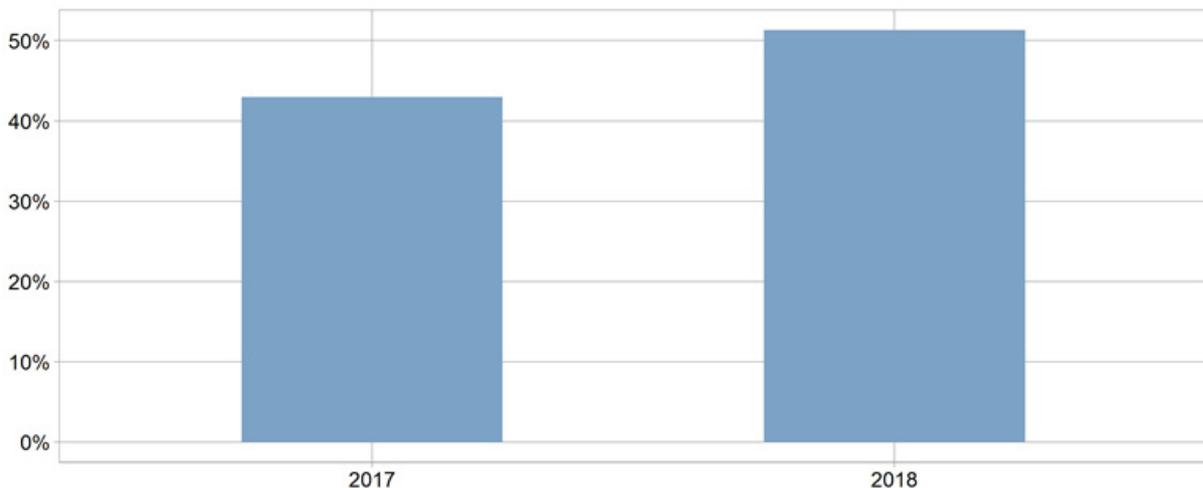
Abbildung 5: Schweizweite Leerstandsquote



Quelle: BFS.

Abbildung 6: Anteile neuer Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften in Leerstandgebieten

Anteil am Volumen in MS-Regionen (MS = mobilité spatiale) mit Leerständen über dem Jahresmittel von 2017 gemäss BFS (~1,45%), 1. Quartal 2017 - 3. Quartal 2018



Quelle: SNB.

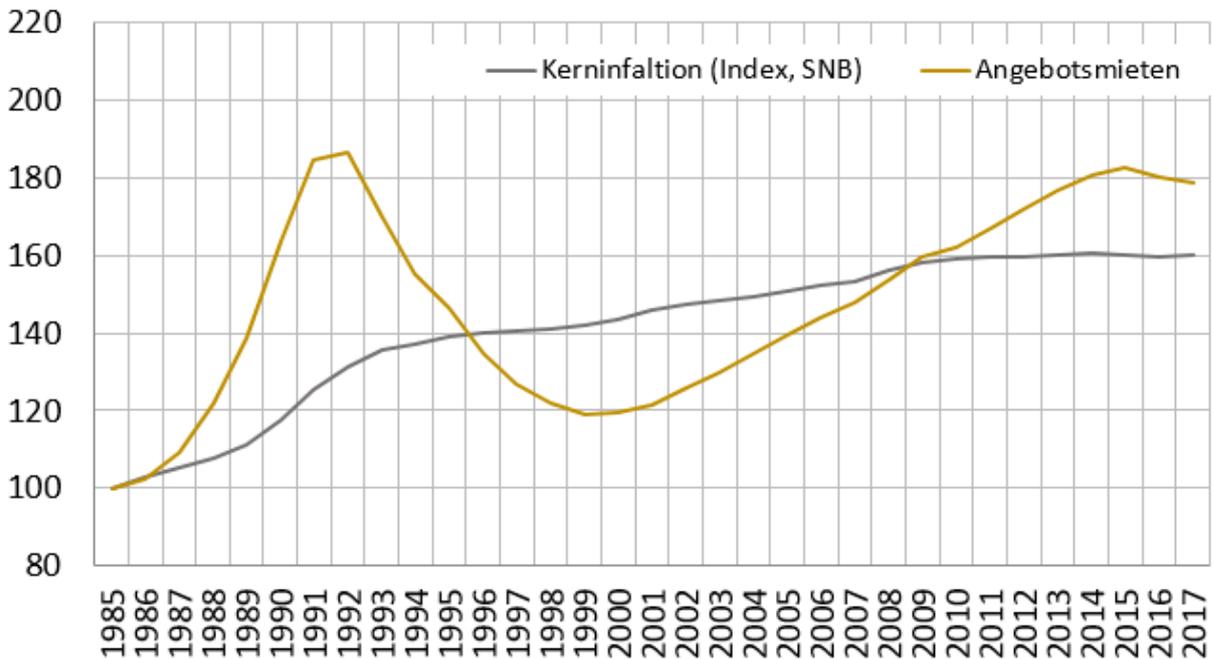
Ein weiteres Anzeichen für Überkapazitäten ist die Inseratedauer für Mietwohnungen, die in den letzten Jahren auf 36 Tage gestiegen ist (2017: 34; 2016: 31). Auch die Angebotsziffer (Anzahl angebotene Objekte im Verhältnis zum Bestand) blieb 2018 auf 7,2 Prozent (2017: 6,8%; 2016: 6,9%) vergleichsweise hoch. Trotz dieser Anzeichen für Überkapazitäten und der stagnierenden Nachfrage bleibt die Neubautätigkeit bislang rege. So lagen die Baugesuche für Wohnungen 2018 weiterhin bei Werten von CHF 11,5 Mrd. (2017: 12,4 Mrd.; 2016: 12,2 Mrd.; 2015 12 Mrd.).⁵³

Aus dem umfangreichen Angebot und den deutlich gestiegenen Leerständen resultieren sinkende Angebotsmieten. Das Wachstum der Angebotsmieten (Wüest Partner) hat sich seit 2013 stetig abgeschwächt, seit 2015 sind die Angebotsmieten sogar rückläufig (vgl. Abbildung 7). Der Rückgang der Angebotsmieten betrug seit Erreichen des Höchstwerts im zweiten Quartal 2015 4,9 Prozent.

⁵³ Wüest Partner (2018): Immobilienmarkt Schweiz Nr. 4. Abrufbar unter: https://www.wuest-partner.com/blobs/document/2758aeaab038b681487dff32af50944fcc00634/2018_4_DE_Immobilienmarkt.pdf

Abbildung 7: Angebotsmieten vs. Kerninflation

Angebotsmieten Wüest Partner, Index 1985 = 100



Quelle: Datastream.

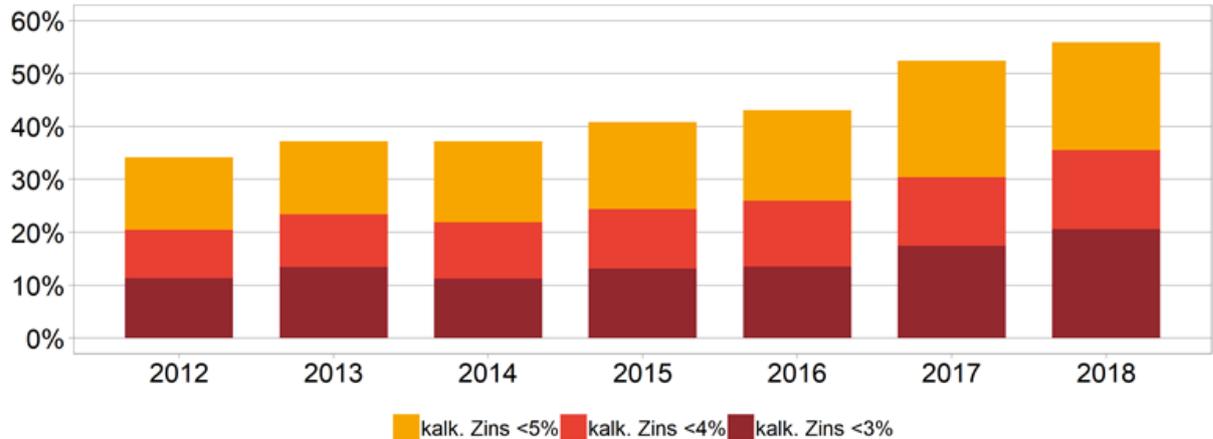
Trotz tieferer Renditen aufgrund von steigenden Preisen ist die Nachfrage nach Renditeliegenschaften weiterhin ungebrochen. Investoren haben sich nach Einführung der Negativzinsen angesichts mangelnder Alternativen noch stärker dem Immobilienmarkt zugewendet, obwohl seit Anfang 2016 die Mieten sinken und ein Überangebot besteht. Der hohe Spread zu alternativen Anlagen bleibt aber nur erhalten, solange die Zinsen tief bleiben. Bei einem allfälligen Zinsanstieg würde sich der Renditespread deutlich verringern, die Attraktivität der Renditeliegenschaften würde sinken, und eine substanzielle Preiskorrektur wäre wahrscheinlich. Da rund ein Drittel der Hypotheken in den Beständen der Banken auf Wohnrenditeliegenschaften entfallen, hat das Preiskorrekturrisiko im Segment der Wohnrenditeliegenschaften die Risiken auf den Bankbilanzen erhöht. Eine solche Preiskorrektur würde dazu führen, dass der Belehnungsgrad der Wohnrenditeliegenschaften aufgrund des sinkenden Immobilienwerts steigen würde und die Banken von den Kreditnehmern gegebenenfalls Nachschusszahlungen verlangen könnten. Ist die Preiskorrektur genügend gross und kann der Kreditnehmer keine Nachschusszahlung leisten, wäre die Kreditsumme nicht mehr von der Sicherheit gedeckt.

Tragbarkeitsrisiken

Bei der Hypothekarkreditvergabe ist die Tragbarkeit ein zentraler Risikofaktor. Sie bestimmt im Wesentlichen die Ausfallwahrscheinlichkeit der Kreditnehmer im wichtigsten Geschäftsbereich der inländorientierten Kreditbanken in der Schweiz. Im Rahmen ihrer Erhebung zu neuen Hypotheken erhebt die SNB seit 2011 auch Daten zur Tragbarkeit von Hypothekarkrediten. Die Daten stammen von den 26 grössten Banken im Schweizer Hypothekarmarkt und decken knapp 90 Prozent des von den Banken beherrschten Marktes ab. Sie zeigen, dass das Eingehen hoher Tragbarkeitsrisiken bei der Finanzierung von Wohnrenditeliegenschaften im Schweizer Bankensektor weit verbreitet ist. Bei mehr als 50 Prozent aller 2017 neu vergebenen Hypotheken zur Finanzierung von Wohnrenditeliegenschaften würden bei einem kalkulatorischen Zins von 5 Prozent sowie Unterhalts- und Amortisationskosten von je 1 Prozent die kalkulatorischen Kosten die Nettomieteinnahmen dieser Objekte übersteigen (vgl. Abbildung 8). Bei fast allen Banken liegt dieser Anteil über 40 Prozent, bei einzelnen Instituten zum Teil deutlich höher (vgl. Abbildung 9). Somit hat die Widerstandskraft der Kreditnehmer gegenüber allfälligen Schocks wie Zinserhöhungen deutlich abgenommen.

Abbildung 8: Anteile neuer Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften mit hohem Loan-to-income (LTI)

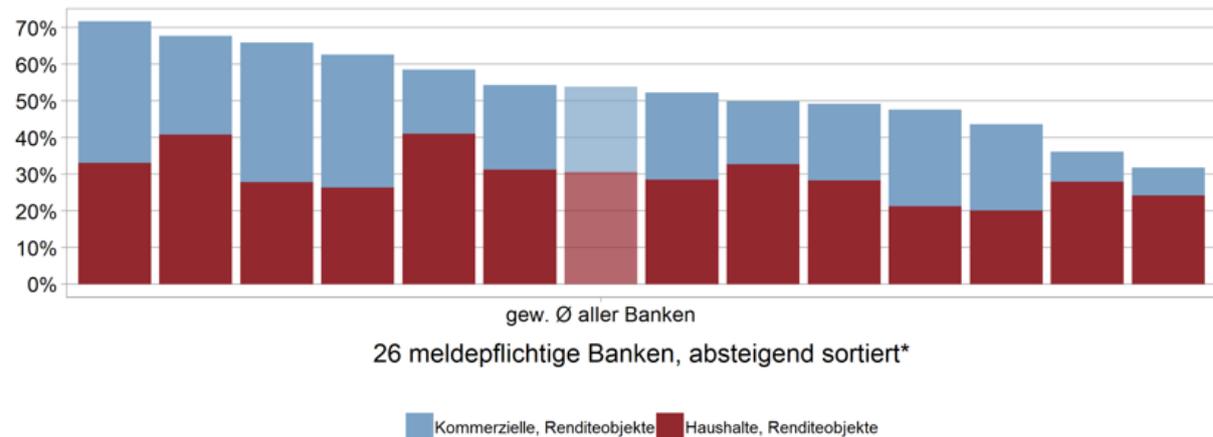
Anteil neuer Hypothekarkredite für Wohnrenditeliegenschaften, 2012 – 3. Quartal 2018



Quelle: SNB (HYPO_B ab 2017, davor Zusatzerhebung).

Abbildung 9: Anteile neuer Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften mit hohem LTI nach Bank

Hohe LTI: Kosten überschreiten Nettomietzinsen bei kalk. Zins von 5%, 1. Quartal 2017 – 3. Quartal 2018



*Zwecks Anonymisierung werden je zwei Banken zu einer Säule aggregiert.

Quelle: SNB.

Aus einer Risikosicht ist es angemessen zu verlangen, dass sich eine Wohnrenditeliegenschaft grundsätzlich selbst tragen muss, denn bei einem Kreditnehmer können nebst weiteren Einkommen und Vermögen auch weitere Verpflichtungen bestehen. Diese Ansicht wird auch von der SBVg geteilt: «Bei Renditeobjekten bildet primär der vom Objekt generierte Objekterfolg die Basis für die Bonitäts- und Tragbarkeitsprüfung.»⁵⁴ Der zunehmende Anteil der neu vergebenen Hypothekarkredite, deren Tragbarkeit mehr als ausgereizt ist, deutet jedoch auf gelockerte Kreditvergabestandards und/oder vermehrte «Exception to Policy»-Finanzierungen und damit auf eine erhöhte Risikobereitschaft bei der Hypothekarkreditvergabe hin.

Der Anstieg der Tragbarkeitsrisiken war bei den Wohnrenditeliegenschaften von kommerziellen Schuldern besonders ausgeprägt. Da bei kommerziellen Schuldern (AGs und GmbHs) niemand mit dem Privatvermögen haftet, ist das Risiko bei Banken mit einem hohen Anteil an kommerziellen Schuldern besonders gross. Private Schuldner werden alles dafür tun, um ihre Hypothekarzinsen weiter zahlen zu können; anderenfalls riskieren sie einen Privatkonkurs.

⁵⁴ SBVg (2014): Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite, S. 5.

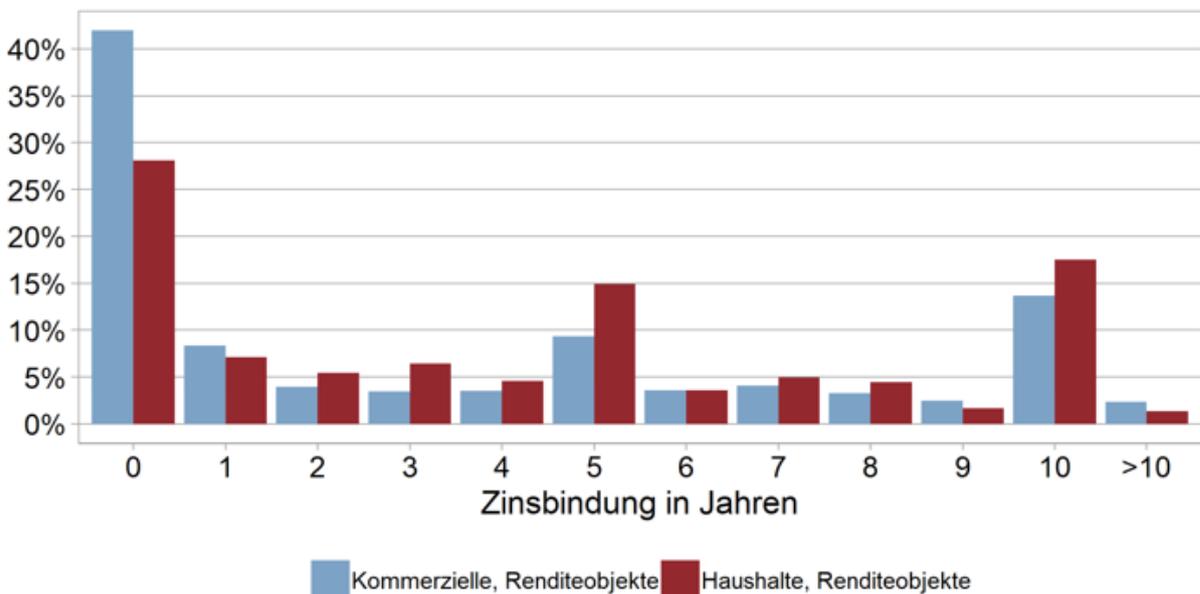
Wenn jedoch kommerzielle Schuldner die Zinslast nicht mehr tragen können, könnten diese Konkurs anmelden. Ihr Verlust beschränkt sich damit auf das eingebrachte Eigenkapital. Soweit keine anderweitige Vereinbarung vorliegt, verbleibt der Bank die Wohnrenditeobjekte als das der Hypothek zugrundeliegendes Grundpfand. Sollte das Grundpfand aufgrund einer Preiskorrektur an Wert verloren haben, sodass die Hypothek nicht mehr gänzlich durch das Grundpfand gedeckt wäre, müsste die Bank angemessene Wertberichtigungen vornehmen.

Dauer der Zinsbindung

Da ein Grossteil der neu vergebenen Hypotheken sehr kurzfristig finanziert wird, würde eine Anpassung des generellen Zinsniveaus relativ schnell zu einer Zinsanpassung bei den Kreditnehmern führen. Die Daten der 26 grössten Banken im Hypothekemarkt zeigen, dass die Zinsbindung von 28 Prozent der neu vergebenen Kredite für Wohnrenditeobjekte unter sechs Monaten liegt. Bei fünf Instituten liegt dieser Anteil gar über 40 Prozent. Das bedeutet, dass die kalkulatorischen Kosten der Hypothekenschuldner rasch steigen würden, während die Nettomieteinnahmen nicht im gleichen Tempo erhöht werden könnten. Der für die Mieten relevante hypothekarische Referenzzinssatz bezieht sich auf das ausstehende Hypothekarvolumen und würde auf einen Anstieg der Marktzinsen erst mit einer gewissen Verzögerung reagieren. Da die Bestandesmieten in den letzten Jahren trotz fallendem Referenzzinssatz nicht gesunken sind, könnten Mietzinserhöhungen schwierig umzusetzen sein. Auch würde das weiterhin steigende Angebot an Mietwohnungen und die sinkende Nachfrage aufgrund der nachlassenden Zuwanderung die Überwälzung von Zinsanstiegen erschweren. Die Anfangsrenditen würden daher sofort unter Aufwärtsdruck geraten, der sich vorerst via sinkende Preise materialisieren und somit das LTV-Verhältnis verschlechtern würde.

Abbildung 10: Dauer der Zinsbindung: Anteile neuer Hypotheken für Wohnrenditeobjekte

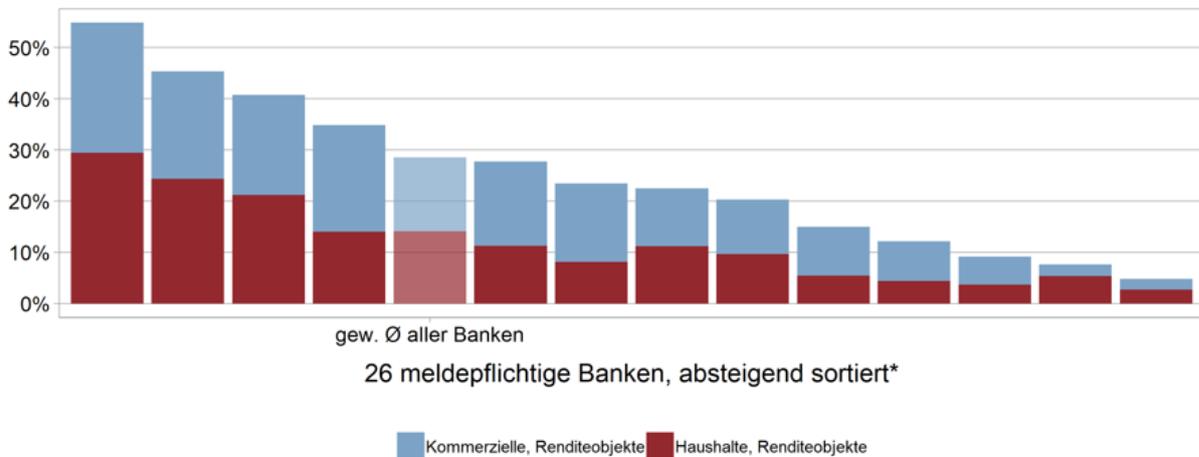
Neue Hypothekarkredite, 1. Quartal 2017 – 3. Quartal 2018



Quelle: SNB.

Abbildung 11: Anteil neuer Hypotheken für Wohnrenditeobjekte mit kurzer Zinsbindung nach Bank

Zinsbindung bis 6 Monate, 1. Quartal 2017 – 3. Quartal 2018



*Zwecks Anonymisierung werden je zwei Banken zu einer Säule aggregiert.

Quelle: SNB.

Die Daten zeigen, dass steigende Zinsen vor allem auf kommerzielle Hypothekarschuldner relativ rasch überwältigt werden könnten. Rund 40 Prozent des Hypothekenvolumens für Wohnrenditeobjekte, das an kommerzielle Hypothekarschuldner vergeben wurde, hat eine Zinsbindung von unter einem Jahr (vgl. Abbildung 10). Zinssätze für Hypotheken im Bereich von 3 bis 5 Prozent sind in der jetzigen Tiefzinsphase zwar selten. Sollten die Zinsen jedoch anziehen, könnten Werte in dieser Grössenordnung rasch wieder erreicht werden. In den zehn Jahren (2000–2010) vor der aktuellen Tiefzinsphase lag der Zinssatz für zehnjährige Fixhypotheken im gesamten Zeitraum über 3 Prozent, in rund zwei Dritteln der Quartale über 4 Prozent und in 20 Prozent der Quartale über 5 Prozent.⁵⁵

Hohe Belehnung

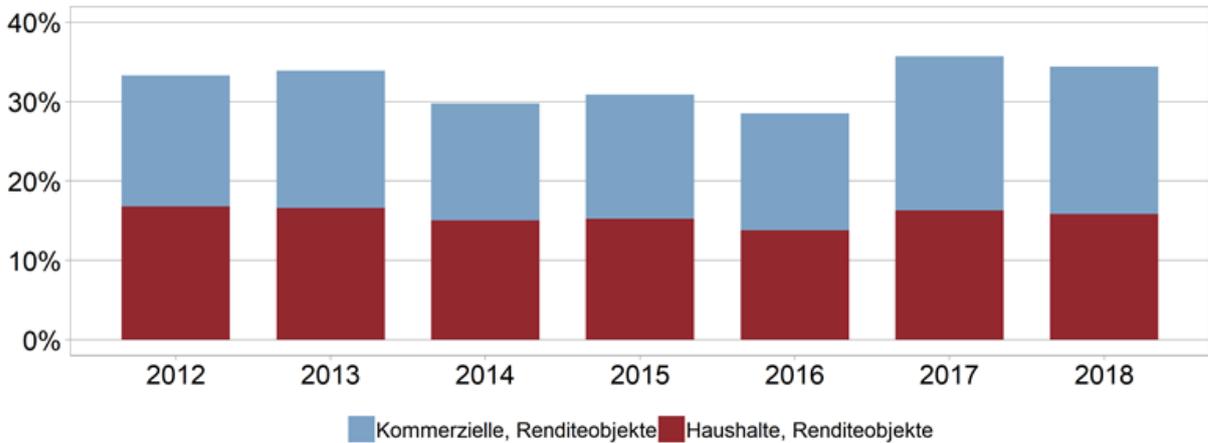
Neben dem Anteil an Hypothekarkrediten mit hohem LTI-Verhältnis liegt auch der Anteil der neuen Hypothekarkredite mit hohem bis sehr hohem Belehnungsgrad auf konstant hohem Niveau. Bei den 26 grössten Banken im Hypothekarmarkt verfügen rund 35 Prozent der neu vergebenen Kredite für Wohnrenditeobjekte über einen LTV von über 75 Prozent (vgl. Abbildung 12). Bei 6 Instituten liegt dieser Anteil gar bei über 50 Prozent (vgl. Abbildung 13). Bei den Renditeobjekten der kommerziellen Hypothekarschuldner ist der Anteil an Hypothekarkrediten mit einem Belehnungsgrad über 75 Prozent mit über 40 Prozent besonders hoch.⁵⁶ Hohe Belehnungsgrade von neuen Hypotheken sind bei einem vorherrschenden Preiskorrekturrisiko insofern problematisch, als bei ihnen ein Preisrückgang am Immobilienmarkt am raschesten dazu führen würde, dass der LTV der Immobilien aufgrund des sinkenden Immobilienwerts steigt und die Banken von den Kreditnehmern gegebenenfalls zusätzliche Sicherheiten verlangen oder im Kreditzins eine höhere Risikoprämie einschliessen könnten. Ist die Preiskorrektur genügend gross und kann der Kreditnehmer keine Nachschusszahlung leisten, wäre die Kreditsumme nicht mehr von der Sicherheit gedeckt.

⁵⁵ Da der Hypothekarzins zwischen 1960 und 2008 (d. h. bis vor Beginn der Tiefzinsphase) durchschnittlich bei knapp 5 Prozent lag, ist dieses Szenario in einem normalisierten Zinsumfeld durchaus realistisch.

⁵⁶ SNB (2018): Finanzstabilitätsbericht, S. 28, abrufbar unter: <https://snb.ch/de/> > Finanzstabilität > Publikationen > Bericht zur Finanzstabilität > Bericht zur Finanzstabilität 2018.

Abbildung 12: Anteile neuer Hypotheken für Wohnrenditeobjekte mit hohen LTV

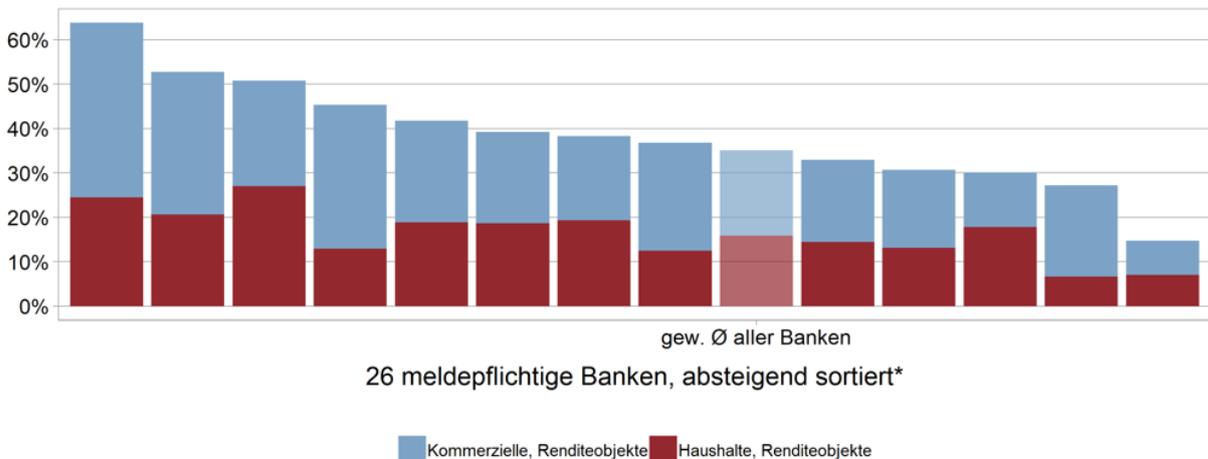
Anteil neuer Hypothekarkredite für Wohnrenditeobjekte mit LTV über 75%, 2012 – 3. Quartal 2018



Quelle: SNB (HYPO_B ab 2017, davor Zusatzerhebung).

Abbildung 13: Anteile neuer Hypotheken für Wohnrenditeobjekte mit hohen LTV nach Bank

LTV > 75%, 1. Quartal 2017 – 3. Quartal 2018



*Zwecks Anonymisierung werden je zwei Banken zu einer Säule aggregiert.

Quelle: SNB.

Kumulierte Risiken

Ein weiterer Indikator für erhöhte Risiken für die Banken im Segment der Wohnrenditeobjekte ist, dass 25 Prozent der Kredite sowohl hohe LTV- als auch hohe LTI-Risiken aufweist. Das bedeutet, dass bei ihnen bei einem kalkulatorischen Zins von 5 Prozent sowie Unterhalts- und Amortisationskosten von je 1 Prozent die kalkulatorischen Kosten die Nettomieteinnahmen dieser Objekte übersteigen würden und andererseits das Risiko besteht, dass der Hypothekarkredit bei einer Preiskorrektur nicht mehr von der Sicherheit gedeckt wäre. Die Kumulation von hohen LTI-Risiken und einem hohen Belehnungsgrad erhöht unter Berücksichtigung der kurzen Zinsbindung dieser Kredite die Wahrscheinlichkeit, dass Banken im Falle eines Zinsschocks direkte Verluste aus diesen Hypotheken erleiden. Abbildung 14 zeigt die Kumulierung von hohen LTV und LTI Risiken.⁵⁷ Diese ist insbesondere beim Segment der kommerziellen Schuldner besonders ausgeprägt, bei dem das Hypothekenvolumen zu mehr als 40 Prozent äusserst kurzfristig finanziert ist (vgl. Abbildung 10). Fast 60 Prozent der

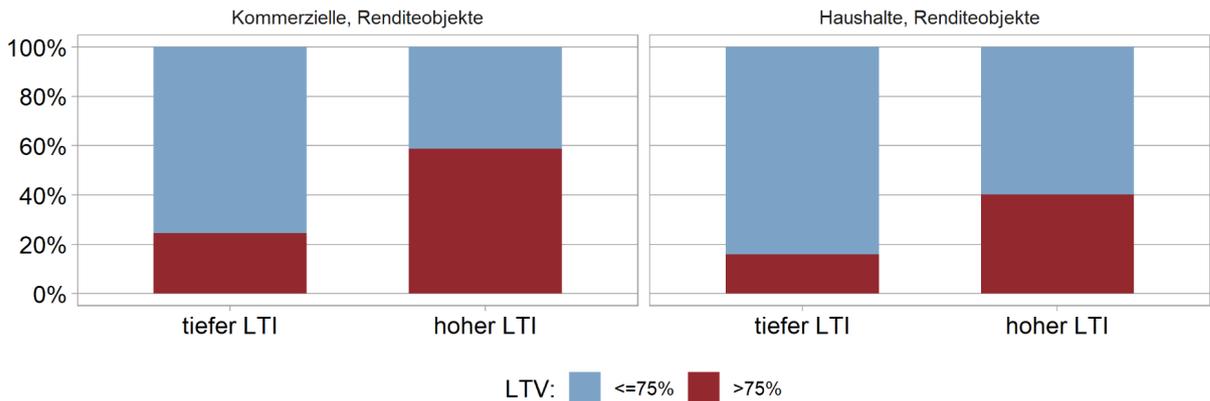
⁵⁷ Ein Belehnungsgrad von >75 Prozent wird als hoch erachtet.

Änderung der Eigenmittelverordnung (Besonders liquide und gut kapitalisierte Institute, Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften, TBTF – Parent-Banken)

Hypotheken von kommerziellen Schuldern mit hohem LTI hatten gleichzeitig auch einen LTV von über 75 Prozent (in Nettosicht). Der entsprechende Anteil im Segment der privaten Schuldner lag bei ebenfalls hohen 40 Prozent. Die Vergabe von neuen Hypotheken mit hohen Tragbarkeitsrisiken und hohen Belehnungsgraden ist gemäss Abbildung 15 ein weitverbreitetes Phänomen.

Abbildung 14: LTV-Verteilung (in Nettosicht) neuer Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften in Abhängigkeit vom LTI

Anteile mit tiefem (links) und mit hohem (rechts) LTI auf 100% skaliert, 1. Quartal 2017 – 3. Quartal 2018

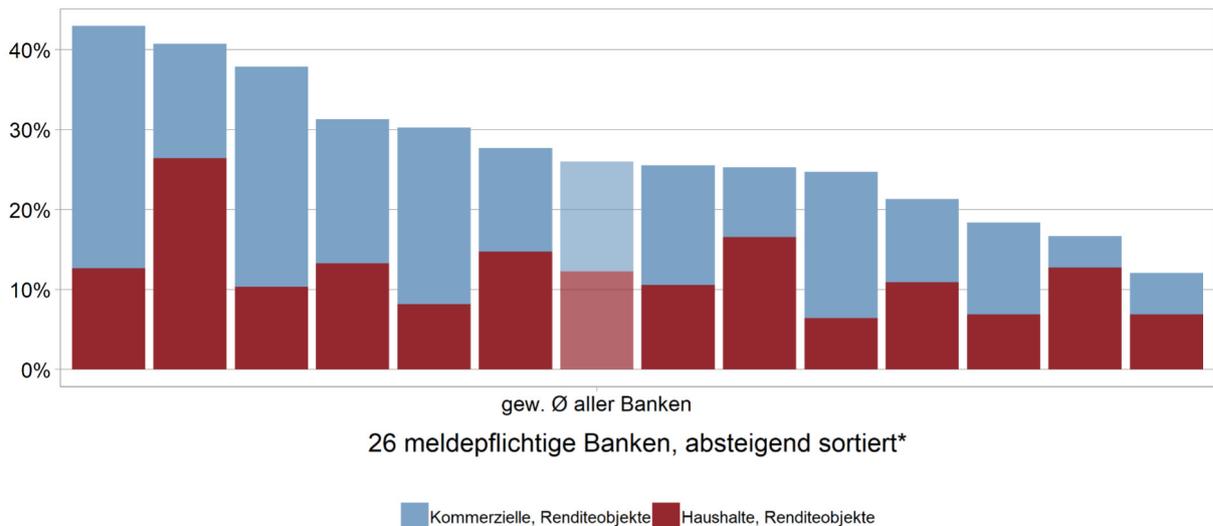


Linker (rechter) Balken zeigt die Anteile Hypotheken, bei denen bei einem Zins von 5% die kalkulatorischen Kosten unter (über) den Nettomietzinsen bei Wohnrenditeobjekten liegen. Bei Nettosicht werden Zusatzsicherheiten bei der Berechnung des Belehnungsgrads berücksichtigt.

Quelle: SNB.

Abbildung 15: Anteile neuer Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften mit hohem LTI und LTV nach Bank

Kosten überschreiten Nettomietzinsen bei kalk. Zins von 5% und LTV>75%, 1. Quartal 2017 – 3. Quartal 2018



*Zwecks Anonymisierung werden je zwei Banken zu einer Säule aggregiert.

Quelle: SNB.

Fazit

Trotz der 2012 und 2014 ergriffenen Massnahmen im Bereich der Selbstregulierung und des sektoriellen AZPs bestehen weiterhin Ungleichgewichte auf dem Immobilien- und Hypothekarmarkt. Diese haben sich in jüngster Zeit insbesondere im Segment der Wohnrenditeliegenschaften noch verstärkt. Sowohl das Preiskorrekturnisiko als auch die Tragbarkeitsrisiken sind in diesem Segment in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Gleichzeitig sind Anzeichen eines Überangebots auszumachen, die sich in steigenden Leerständen und sinkenden Angebotsmieten manifestieren. Die beschriebenen Entwicklungen zeigen, dass die bereits getroffenen Massnahmen nicht ausreichen, um einem weiteren Aufbau der Risiken für die Finanzstabilität bei den Wohnrenditeliegenschaften entgegenzuwirken. Gleichzeitig begünstigt das weiterhin andauernde Tiefzinsumfeld weitere Fehlentwicklungen. Preiskorrekturen im Segment der Wohnrenditeliegenschaften könnten fremdfinanzierte Investoren – sowie die Banken, die sie finanzieren – unter Druck setzen. Gleichzeitig könnten sich die Tragbarkeitsrisiken, die im Wesentlichen die Ausfallwahrscheinlichkeit der Kreditnehmer im wichtigsten Geschäftsbereich der inländorientierten Kreditbanken bestimmen, bei einem Zinsanstieg materialisieren. Mit der vorliegenden Anpassung der Eigenmittelverordnung wird die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber Verlusten im Segment Wohnrenditeliegenschaften erhöht. Gleichzeitig kann die Massnahme auch indirekt eine gewisse dämpfende Wirkung auf das Hypothekarkreditangebot für Wohnrenditeliegenschaften entfalten und helfen, einem weiteren Anstieg der Tragbarkeitsrisiken bei Krediten im Segment Wohnrenditeliegenschaften entgegenzuwirken.