



5. April 2019

**Erläuternder Bericht zur
Änderung der Eigenmittelverordnung**
*(Besonders liquide und gut kapitalisierte Insti-
tute, Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaf-
ten, TBTF – Parent-Banken)*

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	6
2.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6
2.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	10
2.3.1	Kleine Banken und Wertpapierhäuser	10
2.3.2	Wettbewerb, Standort, Wachstum	13
2.3.3	Kundinnen und Kunden, Systemstabilität und Finanzmarktaufsicht	13
2.3.4	Bund, Kantone und Gemeinden	14
2.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	14
2.5	Rechtliche Aspekte	15
2.5.1	Verfassungsmässigkeit	15
2.5.2	Vereinbarkeit mit internationale Verpflichtungen der Schweiz	15
2.5.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	15
2.6	Inkrafttreten	15
3	Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften	16
3.1	Grundzüge der Vorlage	16
3.1.1	Ausgangslage	16
3.1.2	Beantragte Neuregelung	17
3.1.3	Rechtsvergleich	19
3.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	20
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	23
3.3.1	Banken	23
3.3.2	Versicherer	25
3.3.3	Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer	25
3.3.4	Immobilienmarkt und Finanzstabilität	26
3.3.5	Bund, Kantone und Gemeinden	27
3.3.6	Wettbewerb	27
3.4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	28
3.5	Rechtliche Aspekte	29
3.5.1	Verfassungsmässigkeit	29
3.5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	29
3.5.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	29
3.6	Inkrafttreten	29
4	TBTF – Parent-Banken	30
4.1	Grundzüge der Vorlage	30
4.1.1	Ausgangslage	30
4.1.2	Neuregelung	30
4.1.3	Nicht weiter verfolgter Alternativansatz	32
4.1.4	Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich	32
4.2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	35
4.2.1	Erfassung von Parent-Banken	35
4.2.2	Schuldinstrumente	36
4.2.3	Höhe der Gone-Concern-Anforderungen	36
4.2.4	Zeitliche Staffelung von Bail-in-Bonds	38
4.2.5	Weitere Anpassungen	38

4.2.6	Übergangsbestimmungen	39
4.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	39
4.3.1	Grossbanken	39
4.3.2	Systemrelevante Banken im Allgemeinen	41
4.3.3	Finanzstabilität.....	41
4.3.4	Kundinnen und Kunden der Grossbanken	41
4.3.5	Anlegerinnen und Anleger.....	42
4.3.6	Wachstum, Wettbewerb, Standort.....	42
4.3.7	Bund, Kantone und Gemeinden	42
4.4	Rechtliche Aspekte.....	42
4.4.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit.....	42
4.4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	43
4.4.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.....	43
4.5	Inkrafttreten	43
	Anhang: Situationsanalyse Wohnrenditeliegenschaften.....	44

1 Gesamtvorlage

Die Vorlage zur Anpassung der Eigenmittelverordnung umfasst drei unterschiedliche und für sich eigenständige Themenbereiche. Jeder Teilbereich beinhaltet wichtige Anpassungen, für die möglichst rasch der Regulierungsprozess lanciert werden soll, damit sie per 1.1.2020 in Kraft treten können. 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. Schlussendlich 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 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 Art. 4 Abs. 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. Ausserdem darf-

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.

ten 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 und Corporate Governance geprüft.

Ziel des Pilotbetriebs ist 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 Anforderungen an die vereinfachte Leverage Ratio wurden für Institute der Kategorie 5 auf 8 Prozent und für Institute der Kategorie 4 auf 9 Prozent festgelegt. Damit wird dem generellen Grundsatz der proportionalen Ausgestaltung der Regulierung besser Rechnung getragen.
- 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. Neu kann die FINMA Institute nur auf der Basis von konkreten Anhaltspunkten für hohe Verhaltens- bzw. Zinsrisiken ausschliessen.

Die Anzahl Institute, die die Vereinfachungen grundsätzlich in Anspruch nehmen können, liegt mit dem vorliegenden Vorschlag gegenwärtig weiterhin bei 111 Instituten. Von der Erhöhung der Leverage-Ratio-Anforderung für Kategorie 4-Banken von 8 Prozent auf 9 Prozent sind lediglich 3 Pilotinstitute betroffen. Diese verfügen jedoch bereits heute über eine vereinfachte Leverage Ratio zwischen 8,2 Prozent und 8,9 Prozent. Für diese Institute soll mit einer angemessenen Übergangsfrist in Art. 148k die Möglichkeit geschaffen werden, mittels Reduktion von Gewinnausschüttungen, einer Bilanzverkürzung oder Kapitalaufnahme eine vereinfachte Leverage Ratio von 9 Prozent zu erreichen. Damit können sie die Vereinfachungen auch nach dem Pilotbetrieb weiterhin beanspruchen.

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.

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 Institute 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 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 Art. 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 Art. 47b erfüllen. Sind alle Voraussetzungen gemäss Art. 47b erfüllt und liegt kein Ablehnungsgrund gemäss Art. 47c vor, so genehmigt die FINMA den Antrag.

Die Anforderungen nach Art. 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 Art. 47b neue Anforderungen gestellt.

- Die Anforderungen an die erforderlichen Eigenmittel nach Art. 41ff sind implizit erfüllt, da die Institute gemäss Art. 47b insbesondere über eine hohe vereinfachte Leverage Ratio gemessen an ihrem Kernkapital verfügen müssen. Die FINMA prüft 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 Art. 4 Abs. 3 BankG die Voraussetzungen nach

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.

Art. 47b verschärfen. Dies umfasst auch die Möglichkeit, einen sogenannten Säule-2-Zuschlag zu verfügen, wie dies in Art. 45 vorgesehen ist. Die entsprechenden Zuschläge erfolgen für die von Art. 41 bis 46 befreiten Banken neu über die vereinfachte Leverage Ratio gemäss Art. 47b Abs. 3.

- Damit entfallen für diese Institute die Anforderungen an die Qualität und Quantität der erforderlichen Eigenmittel nach Art. 41.
- Mit der Befreiung von den Bestimmungen des Art. 43 entfallen für diese Institute die proportional ausgestalteten Eigenmittelpuffer nach Art. 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 proportionalen Anforderung an die vereinfachte Leverage Ratio Rechnung getragen. Diese beträgt 8 Prozent für Banken und Wertpapierhäuser der Kategorie 5 und 9 Prozent für Banken und Wertpapierhäuser der Kategorie 4.
- Ebenfalls entfallen die Anforderungen an den derzeit für direkt und indirekt grundpfandgesicherte Positionen aktivierten, sektoriellen antizyklischen Puffer (AZP) nach Art. 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 Art. 46 ERV nicht länger einhalten, da die technischen Ausführungsbestimmungen zur Berechnung des Gesamtengagements komplex sind. Stattdessen berechnen sie eine vereinfachte Leverage Ratio nach Art. 47b Abs. 3, welche die Leverage Ratio nach Art. 46 gut approximiert. Mit dem vorgesehenen Puffer von 5 respektive 6 Prozentpunkten ist daher gewährleistet, dass die in Art. 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 Art. 72 Abs. 5.

Obwohl Zweigniederlassungen ausländischer Banken oder Wertpapierhäuser in der Regel keine erforderlichen Eigenmittel nach Art. 41 bis 46 berechnen müssen, können diese einen Antrag stellen, um die Vereinfachungen auf Stufe FINMA-Rundschreiben (vgl. Abschnitt 2.1.2) zu beanspruchen.

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. 5). Die entsprechende Befreiung wird zu gegebener Zeit in der LiqV verankert werden.

Artikel 47b Voraussetzungen

Die Voraussetzungen, um von den in Art. 47a definierten Vereinfachungen zu profitieren, sind für Banken und Wertpapierhäuser in Art. 47b definiert. Da Zweigniederlassungen ausländischer Banken oder Wertpapierhäuser in der Regel keine erforderlichen Eigenmittel nach Art.

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.

41-46 berechnen müssen, gibt es auch keine Voraussetzungen, um von denselben dispensiert zu werden.

Absatz 1

Qualifizierende Banken müssen die in den Bst. 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 müssen über eine vereinfachte Leverage Ratio nach Abs. 3 von mindestens 9 Prozent verfügen, Banken der Kategorie 5 über eine solche von mindestens 8 Prozent. Damit ist die nicht-risikogewichtete Leverage Ratio (Höchstverschuldungsquote) gemäss Art. 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. Die unterschiedliche Höhe der Anforderung an die vereinfachte Leverage Ratio trägt insbesondere der Befreiung vom Eigenmittelpuffer gemäss Art. 43 Rechnung (vgl. Art. 47a), der aufgrund der unterschiedlichen Grösse und Risiken der Kategorien 4 und 5 proportional ausgestaltet ist.

Absatz 1 Buchstabe b

Die durchschnittliche Liquiditätsquote nach Abs. 4 muss mindestens 120 Prozent betragen. Mit 120 Prozent liegt die durchschnittliche Liquiditätsquote über der jederzeit einzuhaltenden Mindestanforderung nach Art. 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 Abs. 5 muss mindestens 100 Prozent betragen. Dies stellt sicher, dass die qualifizierenden Institute stabil finanziert sind. Damit ersetzt er konzeptionell die NSFR.

Absatz 2

Die Vereinfachungen gemäss Art. 47a stehen auch reinen Wertpapierhäusern (ohne Bankbewilligung) zur Verfügung. Wertpapierhäuser müssen allerdings keine durchschnittliche Liquiditätsquote und keinen Refinanzierungsgrad nachweisen, da sie auch ohne Vereinfachungen in der Regel keine Liquiditätsanforderungen erfüllen müssen.

Absatz 3

Die vereinfachte Leverage Ratio ist eine vereinfachte Berechnung der Höchstverschuldungsquote nach Art. 46. Sie wird berechnet, indem das Kernkapital (Zähler) gemäss Art. 18 Abs. 2 i.V.m. Art. 21 ff. und Art. 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 Art. 46 überein.

Absatz 4

Die Berechnung der durchschnittlichen Liquiditätsquote erfolgt, indem der Durchschnitt (Zähler) der letzten zwölf Monatsendbestände an HQLA gemäss Art. 15 ff. LiqV durch den durchschnittlichen Wert (Nenner) des Nettomittelabflusses zum Monatsende gemäss Art. 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 Art. 47a auch eine Bewilligung zum Geschäftsbetrieb nach Art. 3 BankG beantragt, muss die Anforderung an die durchschnittliche Liquiditätsquote erst mit Aufnahme des Geschäftsbetriebs erfüllen.

Absatz 5

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 anrechenbaren Eigenkapital durch die Summe (Nenner) der Forderungen gegenüber Kunden und der Hypothekarforderungen dividiert.

Absatz 6

Zu den Berechnungen in den Absätzen 3 bis 5 erlässt die FINMA technische Ausführungsbestimmungen. Dabei ist es wichtig, dass die Ausserbilanzpositionen in der vereinfachten Berechnung mit denjenigen der Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio) nach Art. 46 vollumfänglich übereinstimmen.

Artikel 47c Ablehnung des Antrags

Die FINMA kann den Antrag nach Art. 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 Art. 47b nicht, kann die FINMA den Antrag ablehnen.

Buchstabe b

Die FINMA kann den Zugang zu den Vereinfachungen gemäss Art. 47a ebenfalls verwehren, wenn gegen das Institut ein aufsichtsrechtliches Verfahren hinsichtlich Verhaltensregeln nach dem Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG), Marktverhaltensregeln nach dem Finanzmarktinfrakturgesetz (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 Art. 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 Art. 47a nicht gewährt 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 Institute haben die Einhaltung der für sie geltenden Anforderungen nach Art. 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 Art. 29 Abs. 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 Art. 47c Bst. c verfügen.

Wenn die FINMA gegen ein Institut in den nach Art. 47c Bst. 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 Art. 47a qualifiziert.

Absatz 3

In den Fällen der Abs. 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 Art. 47b führen, kann die FINMA diese Frist verkürzen oder verlängern. Sind die Voraussetzungen nach Ablauf dieser Frist nicht erfüllt, können die Vereinfachungen nach Art. 47c nicht mehr beansprucht werden, es sei denn es wird später gemäss Art. 47a ein neuer Antrag gestellt.

Artikel 47e Verzicht auf die Vereinfachungen

Banken und Wertpapierhäuser, welche die Vereinfachungen nach Art. 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 Vereinfachte Leverage Ratio

Institute der Kategorie 4 erfüllen die Voraussetzung für die Vereinfachungen nach Art. 47a im Jahr 2020 mit einer vereinfachten Leverage Ratio von 8 Prozent. Ab dem 1. Januar 2021 liegt diese Anforderung für sie bei 9 Prozent.

Artikel 148l Berechnungsmethoden für Derivate

Absatz 1

Instituten der Kategorien 4 und 5 ist es bis zum 31. Dezember 2021 erlaubt, die Umrechnung von Derivaten in ihr Kreditäquivalent im Bereich der erforderlichen Eigenmittel und der Risikoverteilung weiterhin nach der Marktwertmethode gemäss den Art. 56–58 in der Fassung vom 1. Juli 2016 zu berechnen. Bis dahin wird die Marktwertmethode überarbeitet und bestehende Defizite dieser Methode zur Berechnung der Kreditäquivalente von Derivaten behoben. Die Marktwertmethode wird also auch nach dem 31. Dezember 2021 allerdings in adjustierter Form weitergeführt.

Absatz 2

Dies gilt im Sinne einer De-Minimis-Regelung ebenfalls für Institute der Kategorie 3, die unwesentliche Derivatpositionen haben.

2.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

2.3.1 Kleine Banken und Wertpapierhäuser

Die Vereinfachungen gemäss Art. 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 Art. 148l 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

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

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 Politprojekt der FINMA bzw. für das Anstreben einer Qualifikation nach Art. 47b.

Die Vereinfachungen gemäss Art. 47a stehen grundsätzlich Banken und Wertpapierhäusern der Aufsichtskategorien 4 und 5 offen. Diese Gruppe umfasst rund 260 Institute. 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 Art. 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. Hinzu kommt, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 47b bezüglich vereinfachter Leverage Ratio für Institute der Kategorie 4 geringfügig strenger sind als während dem Pilotprojekt. Diese Institute haben allerdings ein Jahr Zeit, sich an diese Voraussetzungen anzupassen, indem sie Gewinne thesaurieren, ihre Bilanz verkürzen oder Kapital aufnehmen. Insgesamt erscheint mittelfristig eine Anzahl von 90 qualifizierenden Instituten realistisch.

Die Kosten für die Einhaltung der Voraussetzungen gemäss Art. 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 Art. 47b nicht bereits erfüllen, aber die Vereinfachungen beanspruchen möchten, entstehen erhöhte Kapital- und Liquiditätskosten. Insgesamt resultiert aus der Ordnungsänderung aber ein positiver Nettonutzen, da Institute nur in diesem Fall die Vereinfachungen nach Art. 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

⁹ Diese und die folgenden Zahlenangaben basieren auf Schätzungen von sechs Instituten der Kategorien 4 und 5, die im Rahmen einer 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 aus verschiedenen Instituten 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 Art. 47a an Voraussetzungen geknüpft sind, betrifft die Möglichkeit der Anwendung der Marktwertmethode für die Bestimmung der Kreditäquivalenten von Derivaten (Art. 148f) sämtliche Banken und Wertpapierhäuser der Aufsichtskategorien 4 und 5 (sowie solche der Kategorie 3 mit unwesentlichen Derivatepositionen). Statt des Standardansatzes für die Bestimmung der Kreditäquivalente von Derivaten (*standardised approach for counterparty credit risk, SA-CCR*) können diese weiterhin die Marktwertmethode verwenden. Für die Aufsichtskategorien 1 bis 3 ist die Ablösung der Marktwertmethode durch den moderneren Standardansatz entsprechend der Revision der Eigenmittelverordnung vom 22. November 2017 weiterhin per Ende 2019 vorgesehen (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 Art. 47b im Bereich der Risikoverteilungsvorschriften keine besonderen Anforderungen stipuliert, rechtfertigt sich die Gleichbehandlung kleiner Institute unabhängig von der Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 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.

Die Summe der Einsparungen aufgrund der auf Verordnungsstufe vorgesehenen Vereinfachungen für kleine Banken und Wertpapierhäuser mag 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, die die Voraussetzungen nach Art. 47b erfüllen, auch bei zukünftigen Regulierungen risikoorientiert von Vereinfachungen profitieren können. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die FINMA auf Stufe ihrer Rundschreiben für nach Art. 47b qualifizierende Institute weitere Vereinfachungen für kleine Banken und Wertpapierhäuser vorsehen wird. 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 Art. 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 unter bei Fokussierung auf die grosszügigsten Schätzungen belaufen sich die

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

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 Art. 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 Art. 47b betriebswirtschaftlich lohnenswert.

2.3.2 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 Art. 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 Art. 47a direkt Gebrauch machen und müssen die Voraussetzung nach Art. 47b Abs. 5 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.

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

Für die Banken, die 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.

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

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 (8 respektive 9 Prozent anstelle von 3 Prozent) 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, die 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.

2.3.4 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.

2.4 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

¹² BBI 2016 1105

¹³ BBI 2016 5183

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

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

2.5 Rechtliche Aspekte

2.5.1 Verfassungsmässigkeit

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

2.5.2 Vereinbarkeit mit internationale Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen.

2.5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist nicht vorgesehen.

2.6 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. Übergangsbestimmungen sind in den neuen Art. 148k und 148l vorgesehen.

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

3 Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften

3.1 Grundzüge der Vorlage

3.1.1 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 (plus 65 Prozent) und die Bautätigkeit hat sich erhöht. Zunehmend sind jedoch Zeichen eines Überangebots auszumachen. So lag die schweizweite Leerstandsquote am 1. Juni 2018 mit 1,6 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

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.

die Preiskorrektur genügend gross und kann der Kreditnehmer keine Nachschusszahlung leisten, wäre die Kreditsumme nicht mehr von der Sicherheit gedeckt und die Bank müsste angemessene 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 zusätzlich. Ende 2018 wurde von der FINMA ein erweiterter Hypothekarkredittest 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. Mit der vorliegenden Anpassung der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012 (ERV, SR 952.03) soll daher die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber möglichen Verlusten im Segment Wohnrenditeliegenschaften erhöht werden. Zudem 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.

3.1.2 Beantragte Neuregelung

Um die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber Verlusten im Segment Wohnrenditeliegenschaften zu erhöhen und einer weiteren Erhöhung der beschriebenen Risiken entgegenzuwirken, sollen mit der vorliegenden Überarbeitung der ERV die Risikogewichte für grundpfandgesicherte Kredite für Wohnrenditeliegenschaften im Inland mit Belehnungsgrad von über zwei Drittel des Verkehrswertes und damit deren Eigenmittelunterlegung erhöht werden. Neu soll daher zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften differenziert werden. Konkret werden für grundpfandgesicherte Kredite für Wohnrenditeliegenschaften im Inland die Risikogewichte im Standardansatz (ERV Anhang 3) für die Tranchen mit Belehnungsgrad über zwei Drittel des Verkehrswertes um den Faktor 2,15 erhöht. Dieser Faktor gewährleistet, dass die quantitativen Eigenmittelanforderungen¹⁸ für das Wohnrendite-Hypothekarkreditportfolio insgesamt den Anforderungen gemäss revidiertem Basel III-Standardansatz entsprechen. In diesem Sinne kommt es zu einer vorgezogenen Umsetzung der Risikogewichtung für Wohnrenditeliegenschaften des Basel III-Standards, der gemäss Fahrplan des BCBS bis Anfang 2022 implementiert werden sollte. Am heutigen Tranchenansatz¹⁹ und den bestehenden Verkehrswert-Tranchen wird im Sinne der tieferen Umsetzungskosten festgehalten.²⁰

Bei den Banken mit Standardansatz wird dadurch zusätzliches Kapital gebunden, das in einer Korrekturphase zur Absorption von Verlusten zur Verfügung steht. Auf Banken, die interne Modelle zur Berechnung der risikogewichteten Aktiven (auf internen Ratings basierender Ansatz, IRB-Ansatz) verwenden, wirkt die vorgeschlagene Anpassung der Risikogewichtung, via den sogenannten «Floor», sofern dieser bindend ist.²¹ Im IRB-Ansatz werden zudem im Gegensatz zum Standardansatz auf Wohnrenditeliegenschaften bereits heute höhere Risikogewichte als bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften angewandt. Damit ist bei den IRB-Banken bereits eine prudenziell sinnvolle risikodifferenzierte Eigenmittelunterlegung sichergestellt.

¹⁸ Resultierender Anstieg der risikogewichteten Aktiven (*risk-weighted assets, RWA*) für inländische Wohnrenditeliegenschaften.

¹⁹ Dieser teilt Hypotheken in verschiedene Verkehrswerts-Tranchen, wobei jeder Tranche ein unterschiedliches Risikogewicht zugewiesen wird.

²⁰ Ob die regulatorische Massnahme auch formell den Basler Standard erfüllen würde, ist im Rahmen der Umsetzung von «Basel III final» zu prüfen.

²¹ Das bedeutet, dass bei IRB-Banken die RWA auf Gesamtbankstufe nicht unter einen gewissen Prozentsatz (z. B. 80 Prozent) der Gesamtbank-RWA nach dem Standardansatz sinken dürfen. Eine RWA-Erhöhung im Standardansatz für Finanzierungen von Wohnrenditeliegenschaften wirkt sich somit indirekt auch auf die RWA von IRB-Banken aus, sofern der Floor für die Bank eine bindende Grösse darstellt.

Da der Standardansatz nach Basel III auch für Versicherer mit einigen Anpassungen als Standardmodell für das Kreditrisiko im Swiss Solvency Test (SST) gilt,²² wird die beantragte Neuregelung für Versicherer automatisch nachvollzogen. Im Gegensatz dazu gilt die beantragte Regelung jedoch nicht für Pensionskassen, da auf diese das Konzept von Fremd- und Eigenkapital nicht anwendbar ist.

3.1.2.1 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Verstärkung der Selbstregulierung

Aufgrund der dargelegten Risikosituation hat das EFD gemeinsam mit der FINMA und der SNB 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 übereinstimmt, war sie bislang 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.²³ Flächendeckende Massnahmen seien für die derzeitige 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 jedoch Bereitschaft, die Selbstregulierung dennoch zu verstärken. Das EFD begrüsst es, dass die SBVg nun die Risikoeinschätzung der Behörden teilt und die Dringlichkeit von Massnahmen anerkennt. Einer von der FINMA im Sinne eines Minimalstandards genehmigten Selbstregulierung würde vom EFD grundsätzlich der Vorzug geben, sofern diese die Risikosituation überzeugend und mindestens so wirksam angeht. Liegt bis im August 2019 eine solche Selbstregulierung vor, wird das EFD dem Bundesrat empfehlen bei dieser Anpassung der ERV auf die Erhöhung der Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften zu Gunsten der verstärkten Selbstregulierung zu verzichten. Letztere erfordert eine Anpassung von Art. 72 Abs. 5 ERV. Die Gespräche zwischen den Behörden und der SBVg werden deshalb in den kommenden Wochen mit dem Ziel, die von der SBVg in Aussicht gestellte Selbstregulierung auf ihre Wirksamkeit zu prüfen, wieder aufgenommen.

Verworfenne Ausgestaltungsvarianten der beantragten Neuregelung

Zur Ausgestaltung der beantragten Neuregelung wurden verschiedene Varianten diskutiert. So stand ein 20-prozentiger Zuschlag auf allen bestehenden Kredittranchen zur Diskussion. Ein solcher wäre leicht umsetzbar und hätte die Widerstandskraft der Banken insgesamt am meisten gestärkt. Allerdings wäre die Lenkungswirkung bezüglich der problematischen Finanzierungen mit hohem Belehnungsgrad schwächer ausgeprägt als bei der beantragten Regelung. Das heisst, dass alle Hypotheken unabhängig von ihrem Belehnungsgrad und Risiko mit höheren Risikogewichten belastet würden. Gleichzeitig hätte diese Umsetzungsvariante zur

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

²³ 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.

Folge, dass bei der Umsetzung von «Basel III final»²⁴ das für Wohnrenditefinanzierungen gebundene Kapital sinken würde. Auf den entsprechenden 20-prozentigen Einheitszuschlag wurde deshalb verzichtet.

Alternativ hätten die Risikogewichte sowie der Gesamtkreditansatz gemäss revidiertem Basel III-Standardansatz implementiert werden können. Dieser sieht vor, dass die Risikogewichte für den Gesamtkredit und nicht für einzelne Kredittranchen definiert werden. Damit hätte die regulatorische Massnahme sowohl bezüglich der quantitativen Anforderungen als auch in der Gewichtungsllogik «Basel III final» entsprochen. Auf diese Umsetzungsvariante wurde jedoch aufgrund der höheren Implementierungskosten²⁵ verzichtet.

Schliesslich stand auch zur Diskussion, ob die beantragte Neuregelung auf den gesamten Hypothekenbestand oder lediglich auf die neuen Hypotheken (inkl. Krediterneuerungen) angewendet werden sollte. Da jährlich nur etwa 10 Prozent des ausstehenden Hypothekarvolumens für Wohnrenditeliegenschaften neu vergeben wird, wäre der unmittelbare Effekt der regulatorischen Massnahme auf die Widerstandskraft der Banken deutlich kleiner gewesen. Bei einer Beschränkung auf die neuen Hypotheken hätte die Massnahme ihre volle Wirkung erst nach mehreren Jahren erzielt, während die Anwendung auf den gesamten Hypothekenbestand unter Berücksichtigung der Übergangsfrist für die Bestandeshypotheken bereits ab 1. Januar 2021 voll wirkt. Da die gewünschte Wirkung der Massnahme möglichst rasch erzielt werden soll, sind die höheren Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften im Inland auf den gesamten Hypothekenbestand anzuwenden.

3.1.3 Rechtsvergleich

Auch in anderen Jurisdiktionen entwickelten sich im Anschluss an die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/9 aufgrund der ausserordentlich tiefen Zinssätze Ungleichgewichte auf den Hypothekar- und Immobilienmärkten. Diese haben unterschiedliche Massnahmen ergriffen. So verfügt beispielsweise Irland seit 2015 im Segment der Hypothekarkredite für Wohnrenditeliegenschaften über eine Belehnungsgrenze von 70 Prozent. Das bedeutet, dass solche Liegenschaften nicht zu mehr als 70 Prozent ihres Marktwertes belehnt werden dürfen.²⁶ Auch in Neuseeland ist die Belehnung von Wohnrenditeliegenschaften seit 2015 auf 70 Prozent des Verkehrswerts beschränkt.²⁷ Die in beiden Ländern geltende Anforderung, dass Kunden Eigenmittel von 30 Prozent einbringen müssen, kann die Nachfrage nach entsprechenden Krediten reduzieren und indirekt eine gewisse dämpfende Wirkung auf das Segment der Wohnrenditeliegenschaften entfalten.

Ähnlich wie die Mindestanforderungen der Selbstregulierung der SBVg in der Schweiz machen Norwegen und Schweden hoheitliche Vorgaben zur Mindestamortisation. So gilt in Norwegen seit 2015 für Kredite mit einem Belehnungsgrad von mehr als 60 Prozent eine jährliche Amortisation von mindestens 2,5 Prozent des gewährten Kredites.²⁸ In Schweden müssen Kredite mit einem Belehnungsgrad von mehr als 70 Prozent seit 2016 jährlich mit zwei Prozent amortisiert werden.²⁹ Liegt der Belehnungsgrad unter 70 Prozent, so ist weiterhin eine jährliche Amortisation von einem Prozent gefordert, bis ein Belehnungsgrad von 50 Prozent erreicht ist.

²⁴ BIS (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, S. 22, abrufbar unter: <https://bis.org> > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Publications > Standards > Basel III: Finalising post-crisis reforms.

²⁵ Für Wohnrenditeliegenschaften im Inland hätte sowohl die Berechnungsstruktur als auch die LTV-Bänder angepasst werden müssen.

²⁶ Central Bank (Supervision and Enforcement) Act 2013 (Section 48) (Housing Loan Requirements) Regulations 2015, Art. 6 (3) und 6(4).

²⁷ BS 19 of the Banking Supervision Handbook; Reserve Bank of New Zealand, Loan-to-valuation ratio restrictions, abrufbar unter: <https://www.rbnz.govt.nz> > financial stability > loan-to-valuation-restrictions.

²⁸ Vorschrift über die Anforderung für neue Kredite mit Wohnbaurdarlehen (Hypothekarkreditverordnung), Artikel 7. Nur in Norwegisch, abrufbar unter: <https://lovdata.no> > Rettskilder > sentrale forskrifter > Finansdepartementet > 2018 (Stand 18.1.2019).

²⁹ Finansinspektionen (2016): Amortisation requirement for new mortgages, abrufbar unter: <https://www.fi.se/en/> > Published > Press releases > 2016 > Amortisation requirement for new mortgages.

Vergleichend entspricht die heutige in der Schweizer Selbstregulierung verankerte Mindestanforderungen, gemäss welcher die Hypothekarschuld innert 15 Jahren auf zwei Drittel des Belehnungswertes amortisiert werden muss, bei einer typischen Hypothek mit einem Belehnungsgrad von 80 Prozent einer jährlichen Amortisation von 1,11 Prozent.

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 72

Mit Blick auf die angestrebte Neuregelung der Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften, haben die Anpassungen von Art. 72 zum Zweck, die Wohnliegenschaften näher zu definieren. Zudem wird künftig zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften unterschieden. Um eine rasche Umsetzung der Massnahme gewährleisten zu können, wird für die Abgrenzung zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften zwischen zwei Fällen unterschieden (vgl. Abs. 1^{bis} und 1^{ter}).

Absatz 1

Die Bestimmung definiert allgemein Wohnliegenschaften als Liegenschaften, die ganz oder überwiegend zu Wohnzwecken genutzt werden. Die Anpassung präzisiert den Begriff, ohne eine materielle Änderung gegenüber dem Status quo einzuführen. Das bedeutet, dass die Banken weiterhin gemäss den bestehenden bankinternen Regelungen entscheiden können, ob eine Liegenschaft, die sowohl zu Wohn- als auch zu Gewerbezwecken genutzt wird, überwiegend dem Wohnzwecke dient. In der Praxis werden je nach Bank die Kriterien Cash Flow, Fläche oder Anzahl Einheiten zur Bestimmung des überwiegenden Verwendungszwecks von gemischt genutzten Liegenschaften verwendet.

Absatz 1^{bis}–1^{quater}

Nach Abs. 1^{bis} gelten Wohnliegenschaften als selbstgenutzt, wenn der Kreditnehmer sie mehrheitlich selbst nutzt.

Abs. 1^{ter} definiert Wohnrenditeliegenschaften als Wohnliegenschaften, die nicht mehrheitlich durch den Kreditnehmer selbst genutzt, sondern mehrheitlich zu Wohnzwecken vermietet werden.³⁰

Bei der konkreten Anwendung der Begriffe «selbstgenutzt» und «Wohnrenditeliegenschaften» ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

- Banken, die Teil der Erhebung «Neue Hypotheken» (HYPO_B-Erhebung) der SNB nach dem Anhang der Nationalbankverordnung (SR 951.131)³¹ sind, haben die detaillierten Definitionen gemäss HYPO_B-Erhebung zu verwenden. Entsprechend gelten Immobilien als selbstgenutzt, die vom Kreditnehmer selbst bewohnt oder selbst verwendet werden.³² Zu selbstgenutztem Wohneigentum zählen sowohl Haupt- als auch Nebendomizile (inkl. Ferienwohnungen), die ausschliesslich selbst genutzt sind. Gleichzeitig müssen solche Banken alle Wohnliegenschaften, die nicht vom Kreditnehmer selbst genutzt, sondern zu Wohnzwecken vermietet werden oder zum Verkauf stehen, als Wohnrenditeliegenschaften einstufen.
- Alle übrigen Banken können weiterhin ihre bestehende, bankinterne Abgrenzung zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften verwenden. Diese

³⁰ Die Definition von Wohnrenditeliegenschaften kann sich im Rahmen der Umsetzung von «Basel III final» basierend auf den Resultaten der quantitativen Auswirkungsstudie (QIS) ändern.

³¹ Es werden die 26 grössten Banken mit einem kumulativen Marktanteil von fast 90 Prozent am inländischen Hypothekemarkt befragt.

³² «Als selbstgenutzt gelten Immobilien, die vom Kreditnehmer selbst bewohnt oder selbst verwendet werden. Zu selbstgenutztem Wohneigentum zählen sowohl Haupt- als auch Nebendomizile (inkl. Ferienwohnungen). Als vermietet gelten Immobilien, die vom Kreditnehmer vermietet und nicht selbst genutzt werden. Hierzu gehören Wohnrenditeobjekte und andere Renditeobjekte.» SNB (2017): Erläuterungen zur Erhebung Neue Hypotheken, S. 7.

haben sich nach den entsprechenden Definitionen in den Richtlinien der SBVg für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite^{33,34} zu richten. In der Praxis werden bei Wohnliegenschaften, die sowohl selbst genutzt, als auch vermietet werden je nach Bank die Kriterien Cash Flow, Fläche oder Anzahl Einheiten dazu verwendet, um diese Objekte als entweder selbstgenutzte Wohnliegenschaften oder Wohnrenditeliegenschaften zu definieren, auch wenn eine Mischnutzung vorliegt. Diesem Umstand wird mit den Formulierungen *mehrheitlich* (Abs. 1^{bis}) und *nicht mehrheitlich* (Abs. 1^{ter}) Rechnung getragen.

Anhang 3

Mit der Anpassung des Anhangs 3 der ERV werden die für den Standardansatz geltenden Risikogewichte für grundpfandgesicherte Kredite für Wohnrenditeliegenschaften im Inland mit Belehnungsgrad von über zwei Drittel und damit deren Eigenmittelunterlegung erhöht. Die Risikogewichte für selbstgenutzte Wohnliegenschaften im Inland sowie Wohnliegenschaften im Ausland bleiben jedoch unverändert.

Ziffer 3.1-3.3

Da im Fokus der vorliegenden Verordnungsanpassung die Risiken im Zusammenhang mit Wohnrenditeliegenschaften im Inland stehen, sind Wohnrenditeliegenschaften im Ausland sowie selbstgenutzte Wohnliegenschaften explizit von den höheren Risikogewichten ausgeschlossen.

Ziffer 3.4

Auch die Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften im Inland mit einem Belehnungsgrad unter zwei Drittel bleiben gemäss Ziff. 3.4 mit 35 Prozent unverändert. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Verlustrisiken dieser Finanzierungen tiefer sind als solche mit einem Belehnungsgrad über zwei Drittel.

Ziffer 3.5-3.6

Bei der Erhöhung der Risikogewichte wird am derzeitigen Tranchenansatz festgehalten. Dieser unterteilt Hypotheken in verschiedene Verkehrswerts-Tranchen, wobei jeder Tranche ein unterschiedliches Risikogewicht zugewiesen wird. Um den höheren Verlustrisiken bei der Finanzierung von Wohnrenditeliegenschaften im Inland mit einem Belehnungsgrad über zwei Drittel Rechnung zu tragen, werden die Risikogewichte der beiden Tranchen über zwei Drittel mit dem Faktor 2,15 multipliziert. Der Multiplikator von 2,15 ist so kalibriert, dass die quantitativen Anforderungen³⁵ insgesamt den Anforderungen gemäss revidiertem Basel III-Standardansatz entsprechen, d.h. die Gesamtkapitalanforderungen auf dem Wohnrendite-Hypothekarportfolio fallen gegeben die aktuelle LTV-Verteilung gleich hoch aus. Ein tieferer Multiplikator würde diesem Anspruch nicht gerecht werden. Damit liegt das Risikogewicht der Kredittranche zwischen 66 und 80 Prozent neu bei 161 Prozent, dasjenige der Kredittranchen über 80 Prozent neu bei 215 Prozent.

Abbildung 1 vergleicht die durchschnittliche Risikogewichtung gemäss aktuellem Standardansatz mit den neuen regulatorischen Vorgaben. Zudem geht aus der Abbildung die Risikogewichtung gemäss «Basel III final» hervor. So liegt beispielsweise das durchschnittliche Risikogewicht eines Kredits mit LTV 81 Prozent heute bei 42,7 Prozent, während dieses künftig auf

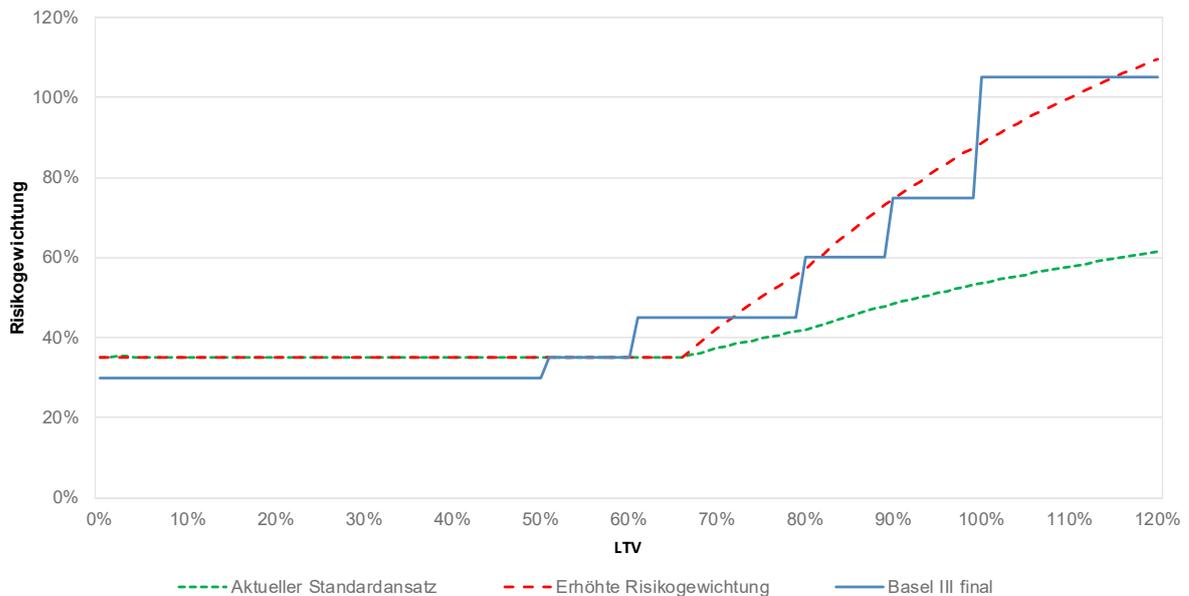
³³ «Selbstgenutztes Wohneigentum kann sowohl Stockwerkeigentum als auch eine Liegenschaft im Allein- oder Miteigentum oder auch ein selbständiges und dauerndes Baurecht sein.» SBVg (2014): Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite, S. 17.

³⁴ «Renditeobjekte sind zu Renditezwecken gehaltene und an Dritte vermietete Immobilien (keine selbstgenutzten Objekte). Dabei handelt es sich in aller Regel um Wohnliegenschaften wie Mehrfamilienhäuser sowie Büro- und Geschäftsliegenschaften oder gemischtwirtschaftlich genutzte Objekte wie Wohnliegenschaften mit Gewerbeanteil.» SBVg (2014): Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite, S. 16-17.

³⁵ Resultierender Anstieg der RWA für inländische Wohnrenditeliegenschaften.

59 Prozent ansteigt. Gemäss «Basel III final» läge die Risikogewichtung für einen solchen Kredit bei 60 Prozent. Damit kommt es zu einer vorgezogenen Angleichung der Risikogewichtung für Wohnrenditeliegenschaften im Sinne von «Basel III final»,³⁶ die in der Schweiz gemäss Fahrplan des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (*Basel Committee on Banking Supervision, BCBS*) bis Anfang 2022 implementiert werden sollte. Ob die regulatorische Massnahme auch formell den Basler Standard erfüllen würde, ist im Rahmen der Umsetzung von «Basel III final» zu prüfen.

Abbildung 1: Durchschnittliche Risikogewichtung gemäss aktuellem Standardansatz, erhöhte durchschnittliche Risikogewichtung und Risikogewichtung gemäss «Basel III final» für Wohnrenditeliegenschaften



Quelle: EFD.

Übergangsbestimmungen

Artikel 148m

Absatz 1

Die Banken erhalten eine Übergangsfrist von einem Jahr, um die direkt und indirekt grundpfandgesicherten Positionen in selbstgenutzte Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften aufzuteilen.

Absatz 2 Buchstabe a

Die höheren Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften im Inland sind bereits ab dem 1. Januar 2020 analog zur Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen der SBVg auf das Neugeschäft sowie Krediterhöhungen anzuwenden.

Absatz 2 Buchstabe b

Die höheren Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften im Inland sind ab dem 1. Januar 2021 auf den gesamten Hypothekenbestand für Wohnrenditeliegenschaften im Inland anzuwenden.

³⁶ BIS (2017): Basel III: Finalising post-crisis reforms, S. 22, abrufbar unter: <https://bis.org> > Committees & associations > Basel Committee on Banking Supervision > Publications > Standards > Basel III: Finalising post-crisis reforms.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Banken

Die vorgesehene Erhöhung der Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften wirkt nicht auf alle Banken in der Schweiz gleichermassen. Von über 250 Banken wirkt die Massnahme unmittelbar auf rund 180 kleinere und mittlere, am Hypothekarmarkt tätige Institute, die ihre Kreditrisiken nach dem Standardansatz bemessen. Insgesamt decken diese Standardansatzbanken einen Anteil von 44 Prozent des Hypothekarmarktes ab.³⁷ Weitere 50 Prozent des Hypothekarmarktes werden von fünf Gruppen bzw. selbständigen Banken abgedeckt, die den IRB-Ansatz verwenden.³⁸ Im Gegensatz zum Standardansatz werden im IRB-Ansatz auf Wohnrenditeliegenschaften jedoch bereits heute höhere Risikogewichte als bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften angewandt. Damit ist bei den IRB-Banken bereits eine prudenziell sinnvolle, risikodifferenzierte Eigenmittelunterlegung und entsprechende Widerstandskraft sichergestellt. Dennoch wirkt die vorgeschlagene Anpassung der Standardansatz-Risikogewichtung indirekt via den Standardansatz-Floor auch auf IRB-Banken, sofern der Floor bindend ist.³⁹ Auf Institute, die künftig von Vereinfachungen für besonders liquide und gut kapitalisierte Banken und Wertpapierhäuser der Kategorien 4 und 5 profitieren, wirkt die Massnahme nicht, da diese Institute unter der aktuell laufenden Pilotphase der FINMA sowie per 1. Januar 2020 gemäss der entsprechend vorgesehenen Anpassung der Eigenmittelverordnung im Gegenzug für eine deutlich höhere ungewichtete Leverage Ratio keinen RWA-basierten Eigenmittelanforderungen mehr unterliegen. Unter das aktuell noch in der Pilotphase laufende Kleinbankenregime fallen derzeit 68 Institute, mit einem Anteil von 6 Prozent am Hypothekarmarkt.⁴⁰ Für die definitiven Vereinfachungen gemäss angepasster Eigenmittelverordnung ist von einer ähnlichen Zahl qualifizierender Institute auszugehen.

Für Standardansatzbanken ist die Erhöhung der Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften in der Schweiz mit Umsetzungskosten verbunden. Diese fallen hauptsächlich durch die Unterscheidung von Finanzierungen selbstgenutzter Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften an. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass die Banken bspw. aufgrund unterschiedlicher Tragbarkeitsberechnungen bereits über die notwendigen Informationen zur Unterscheidung dieser Kategorien verfügen. Bei vielen Banken sind aber Anpassungen an den Systemen und deren Schnittstellen zu erwarten (buchführendes Kernbankensystem sowie allfällige Kreditabwicklungs-, Asset-and-Liability-Management-, und Reportingsysteme). Zusätzlich sind für Banken, welche bisher keine konsequente Unterscheidung vorgenommen haben, Anpassungen an internen Prozessen und Dokumentationen sowie u. U. am Weisungswesen notwendig. Die Banken müssen die Unterscheidung zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften auf den gesamten Hypothekbestand anwenden. Es ist davon auszugehen, dass diese Unterscheidung mit den in den Systemen verfügbaren Informationen zu einem grossen Teil automatisiert möglich ist. Insbesondere bei gemischt genutzten Objekten ist aber teilweise mit manuellem Aufwand zu rechnen. Zu den einmaligen Umsetzungskosten pro betroffenes Institut liegen keine belastbaren Informationen vor. Klar ist jedoch, dass für jene 21 Standardansatzbanken, welche an der HYPO_B-Erhebung der SNB teilnehmen, der Umstellungsaufwand teilweise entfällt. Diese nehmen die Unterscheidung zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften bei Neukrediten bereits seit 2017 vor. Neu müssen sie diese Unterscheidung aber für den

³⁷ Unter Vorwegnahme der angestrebten Umstellung einer bisherigen Standardansatzbank auf den IRB-Ansatz, welcher gemäss Zeitplanung der betroffenen Bank bis Ende 2019 abgeschlossen sein sollte, sowie unter der Annahme gleichbleibender Marktanteile. Vgl. Raiffeisen Gruppe, Geschäftsbericht 2017, April 2018, S. 146.

³⁸ Ebenfalls unter Vorwegnahme oben genannter Umstellung.

³⁹ Das bedeutet, dass bei IRB-Banken die RWA auf Gesamtbankstufe nicht unter einen gewissen Prozentsatz (z. B. 80 Prozent) der Gesamtbank-RWA nach dem Standardansatz sinken dürfen. Eine RWA-Erhöhung im Standardansatz für Finanzierungen von Wohnrenditeliegenschaften wirkt sich somit indirekt auch auf die RWA von IRB-Banken aus, sofern der Floor für die Bank eine bindende Grösse darstellt.

⁴⁰ Die angegebenen Marktanteile beziehen sich nur auf den von Banken abgedeckten Teil des Hypothekarmarktes. Diese Marktanteile reduzieren sich leicht, wenn der gemeinsame Anteil der Versicherer und Pensionskassen von geschätzt 5 Prozent des gesamten Hypothekarmarktes sowie der unbekannte aber kleine Marktanteil direkter Hypothekenvergaben aus dem Ausland berücksichtigt werden.

gesamten Bestand durchführen. Zur Beurteilung der Umsetzungskosten zur Unterscheidung zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften ist zu berücksichtigen, dass diese auch von «Basel III final» verlangt wird. Unter der Annahme, dass dieses Element des Basler Standards zu einem späteren Zeitpunkt ohnehin eingeführt wird, werden die Umsetzungskosten der aktuell vorgesehenen Massnahme relativiert. Die Umsetzungskosten für die spätere Umsetzung von «Basel III final» reduzieren sich durch die aktuelle Vorlage. Auf Grundlage anekdotischer Evidenz aus anderen Regulierungsprojekten mit vergleichbaren Implikationen auf die IT-Systeme der Banken sind pro betroffenes Institut Umsetzungskosten deutlich unter CHF 100 000 zu erwarten. Unter Vernachlässigung der mutmasslich geringen Umstellungskosten der 21 Standardansatzbanken, welche an der HYPO_B-Erhebung der SNB teilnehmen, resultieren kumulierte Umsetzungskosten von höchstens CHF 15,9 Mio. Bezüglich wiederkehrender Administrativkosten der betroffenen Banken sind von der aktuellen Vorlage keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten.

Der vorgesehene Tranchenansatz mit höherem Risikogewicht für Kredittranchen mit einem LTV-Verhältnis von über zwei Drittel verwendet die bereits bestehenden Berechnungsstrukturen. Insbesondere bleiben die LTV-Bänder bei Wohnrenditeliegenschaften gegenüber den heutigen Wohnliegenschaften unverändert. Die Wahl des Tranchenansatzes dient der Minimierung der Umsetzungskosten für die betroffenen Banken.

Auf IRB-Banken wirkt die Massnahme wie erwähnt indirekt. Die von ihnen verwendeten Risikogewichte basieren zwar grundsätzlich auf eigenen Risikomodellen, jedoch unterliegt die Summe der RWA dieser Banken zusätzlich einem sogenannten Floor. Das bedeutet, dass bei IRB-Banken die RWA auf Gesamtbankstufe nicht unter einen gewissen Prozentsatz (z. B. 80 Prozent) der Gesamtbank-RWA nach dem Standardansatz sinken dürfen. Eine RWA-Erhöhung im Standardansatz wirkt sich somit indirekt auch auf die RWA von IRB-Banken aus, sofern der Floor für die Bank bindend wirkt. Für einen wesentlichen Teil der IRB-Banken ist dies der Fall. IRB-Banken unterscheiden bereits zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften; entsprechend werden für IRB-Banken keine materiellen einmaligen Umsetzungskosten erwartet. Auch sind für IRB-Banken keine zusätzlichen wiederkehrenden Administrativkosten aufgrund der vorgesehenen Massnahme absehbar.

Neben Administrativkosten kann die vorgesehene Massnahme für Standardansatz- und IRB-Banken grundsätzlich zu erhöhten Kapitalkosten führen. Die Kapitalanforderungen⁴¹ für Standardansatzbanken steigen insgesamt um ca. CHF 720–860 Mio. Für die durchschnittliche Standardansatzbank entspricht dies einem Anstieg der risikogewichteten Kapitalanforderungen um rund 35 Basispunkte bzw. um rund 2,5 Prozent relativ zu den bisherigen Kapitalanforderungen. Tabelle 1 illustriert die Verteilung der unterschiedlichen Anstiege der Kapitalanforderungen über die Population der betroffenen Banken. Würden Banken in diesem Umfang zusätzliches Kapital beschaffen, würde dies unter grosszügigen Annahmen bzgl. Eigenkapitalverzinsung (10 Prozent) zu zusätzlichen Kapitalkosten von jährlich insgesamt rund CHF 80 Mio. führen. Die zusätzlichen Eigenkapitalkosten könnten zudem durch verringerte Fremdkapitalkosten aufgrund tieferer Risikozuschläge teilweise kompensiert werden (Modigliani-Miller-Theorem). Zu berücksichtigen ist aber, dass die betroffenen Banken zurzeit freiwillig Kapitalreserven halten, welche sowohl die bestehenden Eigenmittelanforderungen als auch die vorgesehenen zusätzlichen Anforderungen übersteigen. Die zusätzlichen Kapitalanforderungen führen also nur zu einem Kapitalaufbau, wenn die betroffenen Banken ihre freiwilligen Kapitalüberschüsse im selben Umfang aufrechterhalten wollen. Die Massnahme führt also nicht zwingend zu erhöhten Kapitalkosten.

⁴¹ Bestimmt auf Basis des RWA-Anstiegs multipliziert mit der für das Institut geltenden Eigenmittelzielgrösse, d. h. 8 Prozent Minimum zzgl. Eigenmittelpuffer nach ERV Art. 42 (z. B. für Kategorie 3 Banken bei 4 Prozent liegend) zzgl. sektoriellen AZP in der Höhe von 2 Prozent.

Tabelle 1: Anstieg der Kapitalanforderungen von Standardansatzbanken aufgrund der Erhöhung der Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften

Verteilung der Banken	Anstieg in Basispunkten (1 Bp = 0,01 %)
10%-Quantil	16
im Mittel	35
90%-Quantil	59

Quelle: SNB und FINMA.

3.3.2 Versicherer

Bezüglich Versicherer bezeichnet die FINMA den Standardansatz nach Basel III mit einigen Anpassungen als Standardmodell für das Kreditrisiko im SST.⁴² Eine Erhöhung der Risikogewichte für Hypotheken auf Renditeliegenschaften in der ERV wird daher im SST-Standardmodell automatisch nachvollzogen.

25 von rund 140 Versicherer sind am Hypothekarmarkt aktiv und daher grundsätzlich von der vorgesehenen Neuregelung betroffen.⁴³ Für Versicherer sind jedoch keine zur Hypo_B-Erhebung vergleichbaren Daten zur Unterscheidung von Hypotheken für selbstgenutztes Wohneigentum und solchen für Wohnrenditeliegenschaften verfügbar. Unter Annahme eines zu Banken identischen Anteils an Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften und gestützt auf den Hypothekarmarktanteil der Versicherer von rund 4 Prozent, ist für Versicherer maximal von zusätzlichen Kapitalkosten im Umfang von rund CHF 7 Mio. auszugehen. Dies entspricht lediglich rund 0,1 Promille des Eigenkapitals der am Hypothekarmarkt tätigen 25 Versicherer. Anekdotische Evidenz legt zudem nahe, dass Versicherer mehrheitlich selbstbewohntes Wohneigentum finanzieren.

3.3.3 Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer

Im Vordergrund der Massnahme steht die Erhöhung bzw. Aufrechterhaltung der Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber Preiskorrekturen im Segment der Wohnrenditeliegenschaften. Zudem soll die Massnahme helfen, dem weiteren Aufbau von Tragbarkeitsrisiken entgegen zu wirken. Durch die Überwälzung der Kosten der höheren Eigenmittelanforderungen für Kredite mit hohem Belehnungsgrad auf die Kreditnehmer kann es zu einem Anstieg der Hypothekarzinsen bei diesen Krediten kommen. Falls dabei eine gewisse dämpfende Wirkung auf das Segment der Kredite für Wohnrenditeliegenschaft auftritt, wäre dies ein erwünschter Nebeneffekt. Kreditnehmende im Segment der Wohnrenditeliegenschaften umfassen ungefähr zu gleichen Teilen kommerzielle Immobilieninvestoren und private Haushalte.⁴⁴

Abbildung 2 zeigt, dass die vorgesehene Massnahme nur bei einem kleinen Teil der Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften zu einer deutlichen Erhöhung der Risikogewichte führt. Die Abbildung zeigt ferner, dass neue Hypotheken öfter als bestehende von moderat erhöhten Risikogewichten betroffen sind. Unter Annahme gleichbleibender Belehnungsgrade unterliegen rund 40 Prozent der neuen Hypotheken (LTV von 70–80 Prozent) einer moderaten und rund 10 Prozent (LTV von über 80 Prozent) einer deutlichen Erhöhung der Risikogewichte. Von den bestehenden Hypotheken sind ca. 20 Prozent der Kredite (LTV von 70–80 Prozent) von einer moderaten und ca. 5 Prozent der Kredite (LTV von über 80 Prozent) von einer deutlichen Erhöhung der Risikogewichte betroffen. Obwohl die Risikogewichte für Kredite mit hohem Belehnungswert spürbar ansteigen, sind nur geringe Auswirkungen auf Kreditnehmende zu erwarten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die teilweise hohen nominellen Risikogewichte einzelner Tranchen über alle Tranchen betrachtet keine vergleichbar grosse Erhöhung der

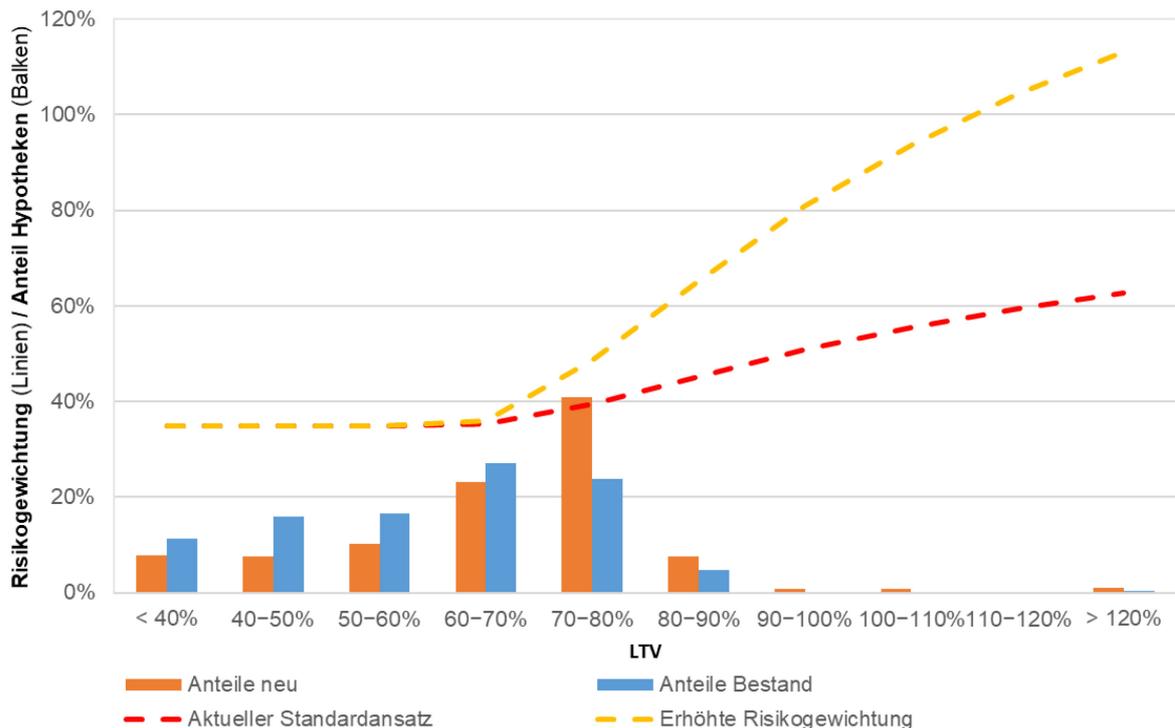
⁴² FINMA (2019): Technische Beschreibung Standardmodell Kreditrisiko, abrufbar unter: <https://www.finma.ch> > Überwachung > Versicherungen > Schweizer Solvenztest SST > Technische Beschreibungen > Technische Beschreibung Standardmodell Kreditrisiko.

⁴³ Dies umfasst 13 Schadenversicherer, 10 Lebensversicherer und je 1 Rück- und Krankenversicherer, vgl. FINMA Versicherer Report 2017. Abrufbar unter: <http://www.versichererreport.finma.ch/reportportal/>.

⁴⁴ Basierend auf Informationen aus der HYPO_B-Erhebung.

Durchschnittsgewichte bedeuten. Zur Illustration dienen zwei Beispiele: Das durchschnittliche Risikogewicht für Kredite mit einem Belehnungswert von 75 Prozent steigt von 39 auf 45 Prozent an, jenes eines Kredits mit Belehnungswert von 85 Prozent von bisher 45 auf inskünftig 60 Prozent. Selbst unter sehr konservativen Annahmen⁴⁵ steigt der Zinssatz für Kredite mit hohen LTV um höchstens 30 Basispunkte an. Dies entspräche zusätzlichen Zinskosten von insgesamt höchstens rund CHF 80 Mio. für Hypothekarschuldnerinnen und -schuldner im Bereich der Wohnrenditeliegenschaften. Aufgrund der aktuellen Marktsituation bezüglich Mietwohnungen ist jedoch nicht mit einer Überwälzung dieser Kosten auf Mieterinnen und Mieter zu rechnen. Zudem wäre dieser Anstieg deutlich geringer als der gegenläufige Effekt der Reduktion des allgemeinen Zinsniveaus seit 2008.

Abbildung 2: Bestehende LTV-Verteilung der Hypotheken für Wohnrenditeliegenschaften vs. Anpassung der Risikogewichtung



Quelle: SNB.

3.3.4 Immobilienmarkt und Finanzstabilität

Es ist nicht zu erwarten, dass die vorgesehene Massnahme eine allfällige schockartige Preiskorrektur am Immobilienmarkt auslöst. Allenfalls könnte eine Signalwirkung der Massnahme einen Beitrag gegen die weitere Überhitzung am Markt leisten. Nicht auszuschliessen ist aber, dass andere Faktoren, wie z. B. ein starker Zinsanstieg, inskünftig eine deutliche Preiskorrektur am Immobilienmarkt auslösen.

Die Massnahme stärkt die Widerstandsfähigkeit der Banken gegenüber Preiskorrekturen und liefert damit einen Beitrag zur Begrenzung der Ausfälle, die im Bankensystem im Falle einer Preiskorrektur am Immobilienmarkt auftreten könnten. Selbst wenn die Banken aufgrund der zusätzlichen Anforderungen nur wenig neues Kapital beschaffen, wird durch die vorgesehene Massnahme die Finanzstabilität gestärkt: Die zusätzlichen Anforderungen binden Kapital, damit dieses unabhängig von allfälligen Strategiewechseln der betroffenen Banken in einer Korrekturphase zur Verlustabsorption zur Verfügung stünde.

⁴⁵ Die Schätzung basiert auf denselben Annahmen wie die Angabe zu den Finanzierungskosten im vorangegangenen Abschnitt: Die Kosten der Banken für ihr Eigenkapital sind 10 Prozent höher als jene für ihr Fremdkapital, und die Fremdkapitalkosten sind nicht risikosensitiv. Zudem wird eine volle Überwälzung der höheren Eigenmittelkosten auf den Kreditnehmer unterstellt. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen durchschnittlichen Eigenkapitalrendite verringert sich der Effekt auf 18 Basispunkte.

3.3.5 Bund, Kantone und Gemeinden

Bei einer Preiskorrektur am Immobilienmarkt und damit einhergehenden Abschreibungen auf Hypothekarkrediten sollten dank der vorgesehenen Massnahme geringere fiskalische und andere externe Kosten resultieren. Zu diesen externen Kosten zählen Ausgaben für Rekapitalisierungen von Banken und die Übernahme notleidender Kredite im Rahmen expliziter oder impliziter Staatsgarantien. Zur Illustration sei auf die (nicht nur auf Wohnrenditeliegenschaften zurückzuführenden) externen Kosten der schweizerischen Immobilienkrise der Neunzigerjahre verwiesen. Diese beliefen sich für die Kantone Bern, Genf, Solothurn und Appenzell Ausserrhoden auf insgesamt über CHF 5 Mrd. Ferner sind unter externen Kosten auch Steuerausfälle und erhöhte Sozialausgaben aufgrund beeinträchtigter Konjunktur zu verstehen.⁴⁶ Für das Beispiel der schweizerischen Immobilienkrise der Neunzigerjahre lassen sich diese Kosten nicht quantifizieren. In den Neunzigerjahren durchlief die Schweiz zwar eine Rezession und wies auch danach ein unterdurchschnittliches Wachstum auf, jedoch wird dieses auch auf andere Einflussfaktoren als die Immobilienkrise zurückgeführt.⁴⁷ Internationale empirische Studien legen nahe, dass im Falle einer Bankenkrise jene Länder tendenziell höhere volkswirtschaftliche Kosten tragen, deren Bankensysteme eine schlechtere Kapitalisierung aufweisen.⁴⁸

Die Erhöhung der Risikogewichte ist für die öffentliche Hand budgetneutral und hat entsprechend keine direkten Kostenfolgen für Bund, Kantone und Gemeinden. Da die Kantonalbanken ihre Kapitalanforderungen übererfüllen, wird auch keine Auswirkung auf deren Ausschüttungspolitik erwartet. Als indirekter Effekt erscheint die Möglichkeit steuerlicher Mindereinnahmen aufgrund der moderaten Kostenfolgen für den Bankensektor und die Kreditnehmenden sehr beschränkt. Die vorgesehene Massnahme gilt gesamtschweizerisch. Darum sind keine diskriminierenden indirekten Auswirkungen auf bestimmte Regionen absehbar.

3.3.6 Wettbewerb

Die vorgesehene Erhöhung der Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften betrifft Standardansatzbanken ausserhalb des Kleinbankenregimes sowie Versicherer direkt. Nicht oder nicht direkt betroffene Anbieter am Hypothekemarkt sind IRB-Banken, Standardansatzbanken im Kleinbankenregime und Pensionskassen. Trotzdem führt die vorgesehene Massnahme kaum zu wesentlichen oder ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen.

Bezüglich der relativen Wettbewerbsposition von IRB-Banken ist zu berücksichtigen, dass im IRB-Ansatz im Gegensatz zum Standardansatz bereits höhere Risikogewichte auf Wohnrenditeliegenschaften als bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften angewandt werden. Dass unter dem IRB-Ansatz geringere Kapitalanforderungen als unter dem Standardansatz möglich sind, ist durch die mit dem IRB-Ansatz einhergehenden umfangreichen Anforderungen an das Risikomanagement zu rechtfertigen.

Die bisher erst im Rahmen einer Pilotphase gewährten Vereinfachungen für Kategorie 4 und 5 Banken rechtfertigen sich aufgrund der für Kleinbanken überdurchschnittlichen Belastung durch regulatorische Fixkosten. Diese stellt für Kleinbanken einen Wettbewerbsnachteil dar. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Teilnahme am Kleinbankenregime eine deutlich höhere

⁴⁶ Amaglobeli, David / End, Nicolas / Jarmuzek, Mariusz / Palomba, Geremia (2017): The fiscal costs of systemic banking crises. In: International Finance 2017/20. S. 7. Abrufbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com> > Search > The fiscal costs of systemic banking crises.

⁴⁷ Beispielsweise der schwache Binnenwettbewerb, die im Vergleich zu EU-Staaten langsamere aussenwirtschaftliche Öffnung oder die Aufwertung des Schweizer Frankens, vgl. Dreher, Axel / Sturm, Jan-Egbert (2005): Wachstumsschwäche Schweiz: Ein Vergleich mit anderen (kleinen) europäischen Staaten, Diskussionsbeiträge Thurgauer Wirtschaftsinstitut Nr. 1. Abrufbar unter: <https://d-nb.info/981370802/34>.

⁴⁸ Amaglobeli u. a. (2017); IMF (2014): From Banking to Sovereign Stress – Implications for Public Debt, abrufbar unter: <https://www.imf.org/>> Publications > Policy Papers > Search by Title > From banking to sovereign stress.

ungewichtete Leverage Ratio voraussetzt. Der grösste Teil der Institute des Kleinbankensregimes dürfte daher die zusätzlichen risikogewichteten Kapitalanforderungen für Wohnrenditeliegenschaften ebenfalls erfüllen.

Da die Erhöhung der Risikogewichte für Hypotheken auf Renditeliegenschaften in der ERV im SST-Standardmodell automatisch nachvollzogen wird, ergibt sich keine Verschiebung der relativen Wettbewerbspositionen zwischen Banken und Versicherern. Die Vorgaben bezüglich Hypotheken sind auch in anderen entscheidenden Punkten bei Banken und Versicherern weitgehend gleich. Namentlich sind die Kriterien der Versicherer für die Vergabe von Hypotheken gleichwertig mit jenen der Selbstregulierung der SBVg.⁴⁹ Für Erstversicherer gelten zudem einschränkende Limiten für Investitionen im gebundenen Vermögen, welche für den grössten Teil der Hypotheken bei Schweizer Versicherern zum Tragen kommen. Andererseits sind Versicherer nicht vom sektoriellen AZP betroffen. Vorhandene Abweichungen sind teilweise für Banken und teilweise für Versicherer vorteilhaft. Auch mit der vorgesehenen Massnahme resultiert insgesamt kein nennenswerter Wettbewerbsvorteil für Versicherer. Der Hypothekarmarktanteil der Versicherer ist zudem gering.

Im Vergleich zu Pensionskassen resultiert aus der vorgesehenen Massnahme höchstens eine geringe und aus Risikosicht zu rechtfertigende Veränderung der Wettbewerbsposition von Standardansatzbanken. Das Kapital von Pensionskassen lässt sich nicht in zu Banken vergleichbarer Weise in Fremd- und Eigenkapital unterteilen. Da Pensionskassen also zur Hypothekarfinanzierung kein eigentliches Fremdkapital verwenden, ergibt sich keine Ungleichbehandlung durch tiefere Eigenmittelanforderungen. Da das Konzept von Fremd- und Eigenkapital nicht auf Pensionskassen anwendbar ist, stehen differenzierte Risikogewichte auch nicht als Anreizinstrument zur Beschränkung von Tragbarkeitsrisiken zur Verfügung. Im Gegensatz zu Banken besteht für Pensionskassen jedoch eine fixe Begrenzung des Belehnungswerts von 80 Prozent. Die vorgesehene Massnahme verschlechtert die aktuelle Wettbewerbsposition von Standardansatzbanken gegenüber Pensionskassen also nur bzgl. Hypothekarkredite mit einem LTV-Verhältnis zwischen zwei Drittel und 80 Prozent. Darunter ergibt sich durch die Massnahme keine Veränderung zur heutigen Situation und darüber besteht kein Konkurrenzverhältnis. Der Anteil der Pensionskassen am Hypothekarmarkt ist mit 1,6 Prozent zudem gering. Sollte sich in den kommenden Jahren bei der Hypothekarfinanzierung ein markantes Ausweichverhalten von Banken zu Pensionskassen manifestieren, wären regulatorische Reaktionen aber zu prüfen. Mit Blick auf den im Vordergrund stehenden Effekt auf die Widerstandsfähigkeit gegenüber Preiskorrekturen bei Wohnrenditeliegenschaften ist zu berücksichtigen, dass Pensionskassen nicht dieselben Risiken wie Banken tragen: Die von Pensionskassen vergebenen Hypotheken belaufen sich auf lediglich 1,9 Prozent ihrer Vermögen und stellen damit auf den Bilanzen der Pensionskassen ein geringes Risiko dar.

3.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vernehmlassungsvorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015-2019⁵⁰ noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015-2019⁵¹ angekündigt. Die beschriebenen Entwicklungen haben sich erst im Anschluss an die Legislaturplanung entsprechend verschärft. Die vorliegende Änderung der ERV steht mit den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik des Bundesrats in Einklang.⁵²

⁴⁹ FINMA-Rundschreiben 2016/5 «Anlagerichtlinien – Versicherer».

⁵⁰ BBl 2016 1105

⁵¹ BBl 2016 5183

⁵² Vgl. Bericht des Bundesrates vom 20. Oktober 2016 über Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz.

3.5 Rechtliche Aspekte

3.5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderungen in der ERV stützen sich wie diese selber auf Art. 4 Abs. 2 BankG.

3.5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Nach «Basel III-final» sind in den nationalen Regulierungen im Bereich Kreditrisiko künftig differenzierte Risikogewichte für selbstbenutzte Wohnobjekte und Wohnrenditeobjekte vorzusehen. Die vorliegende Verordnungsanpassung orientiert sich bzgl. Unterlegung von Wohnrenditeliegenschaften an diesem Standard. Die allgemeine Umsetzung von «Basel III final» erfolgt jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt. Der aktuelle Basler Standard sieht hingegen keine Unterscheidung zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften vor. Die vorgegebenen Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften sind daher gemäss aktuellem Basler Standard grundsätzlich tiefer als die angepassten Risikogewichte. Jedoch sieht der Standard bei besonderen Risiken die Möglichkeit höherer Risikogewichte vor.

3.5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es ist keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen vorgesehen.

3.6 Inkrafttreten

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

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 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 bei dieser Einzelinstitutsbetrachtung ist die Sicherstellung von ausreichend Kapital in der Schweiz. Ziel ist, 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. Gleichzeitig soll die bestehende Rechtsgrundlage für die FINMA präzisiert werden, um allfällige zukünftige Verschlechterungen der Abwicklungsfähigkeit der Finanzgruppen (Resolvability) mit individuellen Zuschlägen bei den Gone-Concern-Anforderungen ausgleichen sowie relevanten internationalen Entwicklungen im Bereich der Resolvability Rechnung tragen zu können.

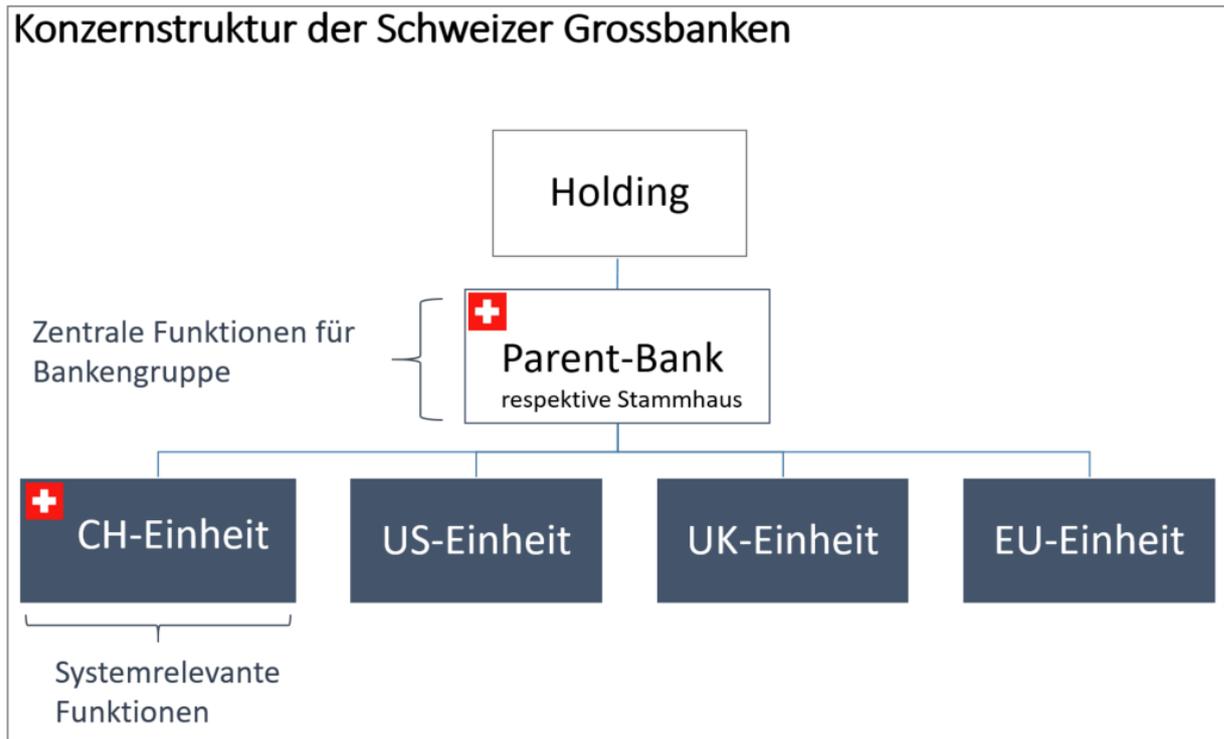
4.1.2 Neuregelung

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).⁵³ Die beiden Grossbanken haben diese systemrelevanten Funktionen grösstenteils in die neu gegründeten Schweizer

⁵³ Einheiten innerhalb eines Konzerns, die nicht Teil der konsolidierten Aufsicht der FINMA sind, fallen nicht in den Geltungsbereich dieser Bestimmung.

Tochterbanken (Credit Suisse Schweiz AG und UBS Switzerland AG) überführt. Mit der vorgeschlagenen Anpassung von Art. 124 ERV soll klargestellt werden, dass die Parent-Banken Credit Suisse AG und UBS AG weiterhin den besonderen Anforderungen unterstellt sind. Dies entspricht "Begriff und Zweckbestimmung" von Art. 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 und 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: Eigene Darstellung.

Im Weiteren wird in Art. 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 für die Parent-Bank 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 von unter zwei Jahren eine Reduktion der Anrechenbarkeit um 50 Prozent vor. Diese Anforderung soll entfallen. Um eine notwendige zeitliche Staffelung dennoch zu erreichen soll neu festgelegt werden, dass die Gone-Concern-Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel zu höchstens 20 Prozent mit Mitteln mit einer Restlaufzeit von zwischen ein und zwei Jahren erfüllt werden können.

Schliesslich sollen mit dem neuen Artikel 126b die Anforderungen an gruppeninterne Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen (sog. interne Gone-Concern Loss Absorbing Capacity [iGLAC]) festgelegt werden. 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.

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 soll (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 kann. Weiter soll auf Verordnungsstufe das Prinzip festgehalten werden, wonach die Anforderung an Einzelinstitute nicht zu höheren Gruppenanforderungen führen soll (kein «Überschiessen»). Im Weiteren soll das Rabattsystem, wonach die FINMA-Erleichterungen für eine verbesserte Abwicklungsfähigkeit vergibt, aufgehoben werden. Schliesslich soll auch der Grundsatz, wonach die Anforderungen mit dem Grad der Systemrelevanz steigen («Progression»), wegfallen.

Der Vorschlag wurde von den Behörden abgelehnt, denn er würde zu einer entscheidenden Schwächung des TBTF-Regimes führen. Dies liegt insbesondere an der vorgesehenen Abschaffung der Progression, der Schwächung des Eigenmittelpuffers und der Schwächung der Kapitalisierung der Schweizer Einheiten. Der Vorschlag würde damit wichtige Mechanismen des Schweizer TBTF-Regimes ausschalten. Die Folge 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), ein internationaler Standardsetter, hat im November 2015 den TLAC-Standard für verlustabsorbierendes Kapital von G-SIBs eingeführt. Diese TLAC-Mindestanforderung beträgt ab dem 1. Januar 2019 16 Prozent der RWA und 6 Prozent der Leverage Ratio. Ab dem 1. Januar 2022 müssen die G-SIBs eine TLAC-Anforderung von 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.⁵⁴

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 konkretisiert hat. Es wendet einen MREL auf gruppenkonsolidierter Basis 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 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 erfüllen.⁵⁵ Die von der BoE

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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.

in Aussicht gestellte risikogewichtete MREL-Anforderung inklusive Puffer wird für die systemrelevanten UK-Banken per 2022 zwischen 26 Prozent und 30 Prozent betragen.⁵⁶ 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.⁵⁷ 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 'Geschwister' oder 'Mutter' eine Einheit haben, die die risikoreichere Aktivität ausführt.

In den USA verlangt die 'Volcker-Rule', dass Banken Eigenhandel unterlassen.⁵⁸ Im Gegensatz zum UK stellen die USA jedoch zusätzlich Anforderungen an die Struktur der Banken. So wird verlangt, dass ausländische Banken mit US-amerikanischen Aktiva von mehr als USD 50 Mrd. eine *intermediate holding company (IHC)* einführen.⁵⁹ 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.⁶⁰

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 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.⁶¹ 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:⁶²

- 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.

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

⁵⁶ Bank of England (2018): Indicative interim and final MRELS, abrufbar unter: [https://www.bankofengland.co.uk/>Browse>FinancialStability>Resolution>Indicativeminimumrequirementsforownfundsandeligible liabilities\(MREL\)>indicativeinterimandfinalMRELS](https://www.bankofengland.co.uk/>Browse>FinancialStability>Resolution>Indicativeminimumrequirementsforownfundsandeligible liabilities(MREL)>indicativeinterimandfinalMRELS).

⁵⁷ The Bank of England Quarterly Bulletin, Ring-fencing: what is it and how will it affect banks and their customers?, Q4 2016, S. 165.

⁵⁸ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Abschnitt 619.

⁵⁹ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, Abschnitt 165.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Final Rule, Kapitel III.

⁶² FSB TLAC Term Sheet, Punkt 9.

aufweist, wobei vom frühestens möglichen Rückzahltermin ausgegangen wird.⁶³ 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 können.⁶⁴

Die USA geht über den internationalen Standard hinaus und kennt eine vergleichbare Regelung zur Maturität wie die Schweiz bis anhin. 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.⁶⁵

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 Subgruppe⁶⁶ eine interne TLAC-Anforderung von 75-90 Prozent der externen TLAC-Anforderung, die sie als eigenständige Abwicklungseinheit zu erfüllen hätte.⁶⁷ Das FSB sieht zur Bestimmung der Anforderungen an gruppeninterne verlustabsorbierende Mittel eine Abzugsmethode oder einen äquivalent robusten Ansatz vor.⁶⁸

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 verlustabsorbierenden 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.⁶⁹ 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.⁷⁰

Die USA orientiert sich an der oberen Grenze des internationalen Standards und stellt derzeit eine interne TLAC-Anforderung von um 90 Prozent.⁷¹ Pufferanforderungen werden bei der Kalibrierung nicht einberechnet. Die FINMA ist in ihren Gesprächen mit ausländischen Aufsichtsbehörden bemüht, eine Reduktion der internen TLAC-Anforderungen auf 75 Prozent zu erreichen.

⁶³ Financial Services and Markets, The Bank Recovery and Resolution (No. 2) Order 2014, Art. 123(4).

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Final Rule, Kapitel II E.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ FSB TLAC Term Sheet Punkt 18.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

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.

In Absatz 3 wird neu präzisiert, welche Einheiten einer systemrelevanten Finanzgruppe die Anforderungen grundsätzlich 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 – erscheint es angebracht, Klarheit in Bezug auf die Einheiten zu schaffen, welche die besonderen Anforderungen innerhalb der von der Schweizerischen Nationalbank als systemrelevant bezeichneten Finanzgruppen erfüllen müssen.

Einheiten, welche selbst direkt systemrelevante Funktionen ausüben (Bst. a), sind bereits heute erfasst und der Geltungsbereich ist unbestritten.

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.

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 schlägt der Entwurf in 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 sollen. Damit erfasst die Bestimmung Einheiten, die selbst keine systemrelevanten Funktionen ausüben, jedoch eine gewisse Grösse aufweisen (konkret ein Gesamtengagement von mindestens 50 Prozent des Gesamtengagements derjenigen Einheit innerhalb der Finanzgruppe, welche die systemrelevanten Funktionen ausübt) 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 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.

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 Standard⁷² müssen intern weitergegebene verlustabsorbierende Mittel dieselben Eigenschaften erfüllen wie extern begebene verlustabsorbierende Mittel, ausser betreffend die ausgebende Einheit und die 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 in einem Konkurs nachrangig behandelt werden. Anders als auf Stufe der Konzernobergesellschaft gibt es bei den operativen Banken eine Vielzahl Verpflichtungen und die Stellung der gruppeninternen Schuldinstrumente bedarf 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.

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 6 Prozent der Gesamtanforderung (bestehend aus der Sockelanforderung und Zuschlägen nach Art. 129). Im Gegensatz zu den Anforderungen für die Finanzgruppe sind bei diesen vergleichsweise tieferen Anforderungen an die Einzelinstitute keine Rabatte nach Artikel 133 durch die FINMA mehr möglich.

⁷² Vgl. FSB TLAC Term Sheet Abschnitt 19.

Die Anforderungen auf der obersten Stufe der Finanzgruppe bleiben unverändert bei wie bis anhin 100 Prozent der Gesamtanforderung abzüglich eines Rabatts nach Artikel 133 (Ziffer 2). Das Gleiche gilt für die Parent-Bank (konsolidiert) als nachgeordnete Finanzgruppe. Vorbehalten bleibt Ziffer 1: Gelten für eine Einheit gleichzeitig die Anforderungen gemäss Ziffer 1, finden die Anforderungen gemäss Ziffer 2 keine Anwendung. Dies ist insbesondere der Fall für die konsolidierten Anforderungen von Einheiten, die systemrelevante Funktionen ausüben (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 Nominalwert 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 148n geregelt. Mit der Risikogewichtung von den Beteiligungen bei der Parent-Bank sind die Beteiligungen nicht vollständig mit Going-Concern-Kapital gedeckt. Der Puffer wurde so kalibriert, dass diese fehlende Deckung mit Gone-Concern-Mitteln ungefähr kompensiert wird. Dadurch, dass diese Anforderung nicht auf Stufe Finanzgruppe konsolidiert bemessen wird⁷³, besteht für die Banken ein Anreiz, Einheiten als direkte Beteiligungen der Holding-Gesellschaft zu strukturieren. 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.

Absatz 2^{bis} regelt die Anforderungen jener Einheiten einer international tätigen Bank, welche nach Artikel 124 Absatz 3 sowohl unter Buchstabe a wie auch unter die Buchstaben c oder d fallen. Dies wäre beispielsweise der dann der Fall, wenn die Parent-Banken in Zukunft systemrelevante Funktionen in grösserem Umfang ausüben würden. In diesem Fall sieht Absatz 2^{bis} vor, dass für die Bestimmung der Anforderung einer solchen Einheit auf Stufe Finanzgruppe nach Artikel 132 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 2 und auf Stufe Einzelinstitut Ziffer 3 Anwendung finden.

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. Heute gelten in der Praxis bereits dieselben Grenzwerte, da gemäss Absatz 3 internationale Standards nicht unterschritten werden dürfen. Gemäss dem FSB TLAC-Standard gilt für die Leverage Ratio eine Anforderung von 6,75 Prozent, bestehend aus Minimumanforderungen ohne Pufferkomponenten. Die Minimumanforderung im Going-Concern

⁷³ Gegenwärtig sind die Werte der Finanzgruppe und der konsolidierten Parent-Bank praktisch identisch.

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 fixiert und die Möglichkeit von Rabatten abgeschafft werden soll (vgl. Art.132 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 1).

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.

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 20 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 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 3 Jahren (2016–2018) Entwicklung des BIP Rechnung getragen werden. Im Jahr 2016 erhöhte sich das nominale BIP um 1,0 Prozent, im Jahr 2017 um 1,2 Prozent (Angaben des Bundesamts für Statistik "Bruttoinlandprodukt, lange Serie"). Im Jahr 2018 betrug das Wachstum 3,3 Prozent (gemäss Schätzung SECO vom 18.12.2018). Im Verlaufe des Jahres 2019 wird der Anstieg bis Ende 2018 bekannt sein und die Werte werden vor der Verabschiedung durch den Bundesrat noch angepasst. Insgesamt ergibt sich damit ein kumuliertes Wachstum von 5,6 Prozent für die Jahre 2016 bis und mit 2018 und die Grenzwerte werden wie folgt angepasst (auf CHF 1 Mrd. gerundet):

- G1 < 686 Mrd. CHF
- G2 < 898 Mrd. CHF
- G3 < 1109 Mrd. CHF
- G4 < 1320 Mrd. CH

Aus den beschriebenen Gründen wird auch die Zahl in der Überschrift auf «1320 Milliarden Franken» angepasst.

Ziffer 2.2

Aus den unter Ziffer 2.1 beschriebenen Gründen wird die Zahl in der Überschrift auf «1320 Milliarden Franken», im Text auf «211 Milliarden Franken» angepasst.

4.2.6 Übergangsbestimmungen

Artikel 148n

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 und es sollen entsprechende Übergangsbestimmungen festgehalten werden. Dieser schrittweise Aufbau der Gone-Concern-Instrumente Übergangsbestimmungen ist in Artikel 148n geregelt und beschränkt sich auf eines der drei Element 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.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.3.1 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.⁷⁴ 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 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-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.⁷⁵ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ 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.

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.⁷⁶

4.3.2 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 keine der fünf systemrelevanten Banken eine unmittelbare Veränderung der Bucket-Zuteilung. Die Erhöhung hat entsprechend bis auf weiteres weder positive noch negative Kostenfolgen für systemrelevante Banken. Entsprechend unterliegen alle betroffenen Institute unveränderten relativen Zuschlägen. Der Nutzen aus dieser Massnahme besteht für die systemrelevanten Banken aber 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.

4.3.3 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. 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.

4.3.4 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

⁷⁶ Die Schätzung basiert auf der vereinfachenden Annahme, dass unter der aktuellen Regulierung 5 Prozent der Bonds Restlaufzeiten von 1–2 Jahren aufweisen.

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.

4.3.5 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.

4.3.6 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 der international tätigen Finanzgruppen Rechnung. Gleichzeitig werden die besonderen Risiken berücksichtigt, die für das schweizerische Finanzsystem von den Grossbanken ausgehen.

4.3.7 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.

4.4 Rechtliche Aspekte

4.4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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

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

4.4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen.

4.4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es ist keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen vorgesehen.

4.5 Inkrafttreten

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

Anhang: Situationsanalyse Wohnrenditeliegenschaften

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.⁷⁷ 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.⁷⁸ 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.⁷⁹ Letztlich wurde 2013 auch der sektorielle AZP mit 1 Prozent aktiviert⁸⁰ und 2014 auf 2 Prozent erhöht.⁸¹

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.

⁷⁷ «Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen» und «Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite».

⁷⁸ Vgl. Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen, Ziff. 2.1 und 2.2.

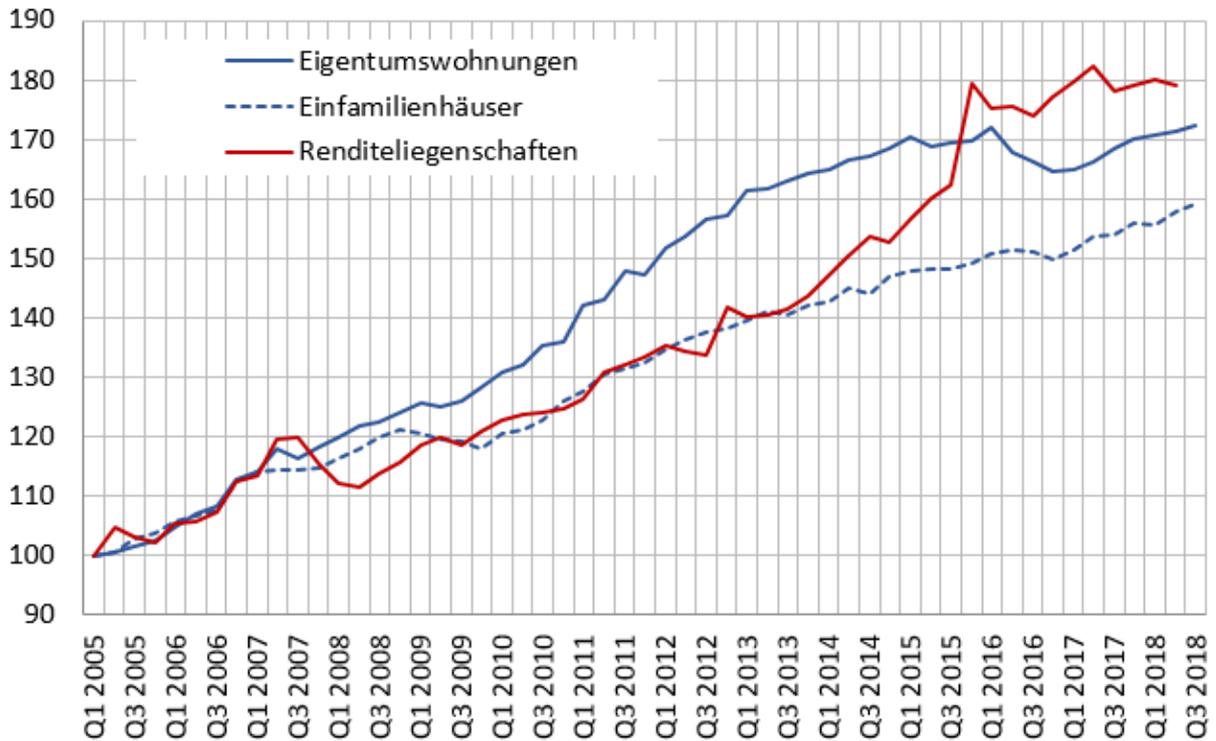
⁷⁹ Vgl. Anhang 3 zur ERV, Ziff. 3.3.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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

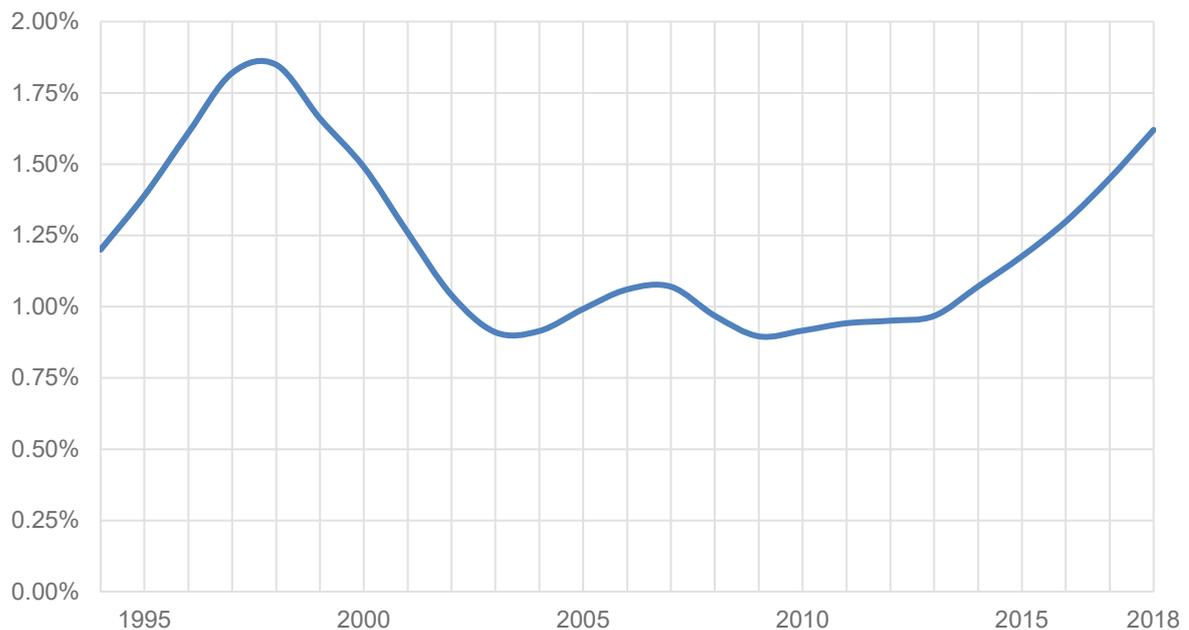
Transaktionspreise Wüest Partner, Index 1. Quartal 2005 = 100



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.

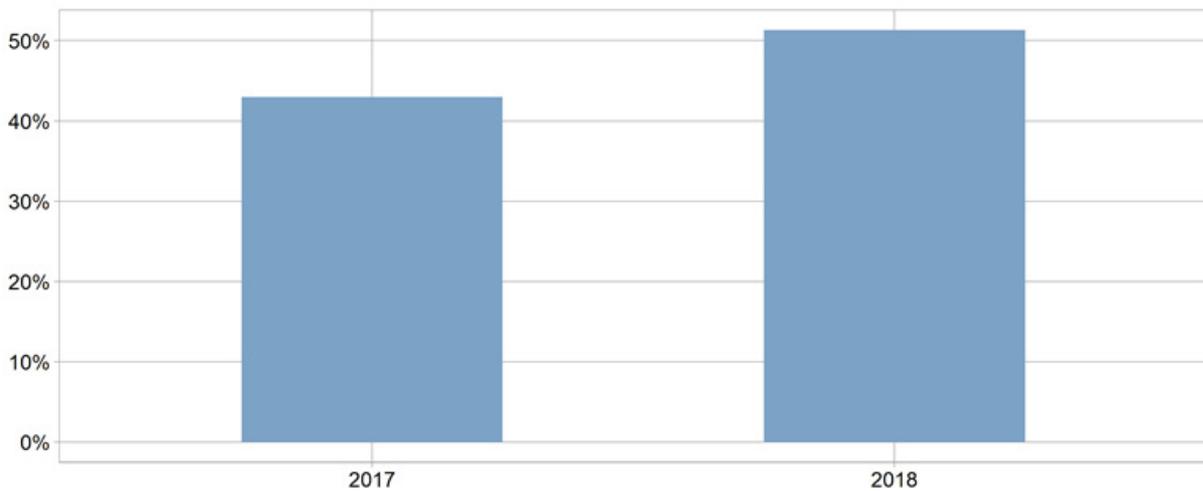
Abbildung 5: Schweizweite Leerstandsquote



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.

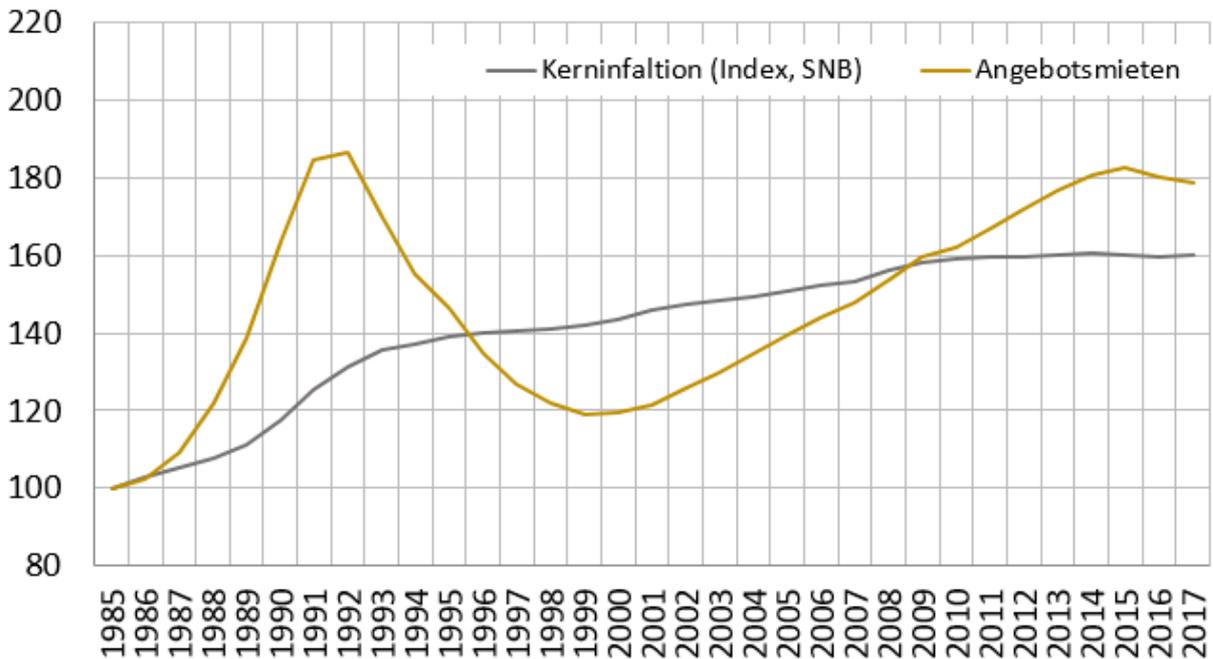
Ein weiteres Anzeichen für Überkapazitäten ist die Inseratedauer für Mietwohnungen, die in den letzten Jahren auf 36 Tage gestiegen ist (2017: 34; 2016: 31). Auch die Angebotsziffer (Anzahl angebotene Objekte im Verhältnis zum Bestand) blieb 2018 auf 7,2 Prozent (2017: 6,8%; 2016: 6,9%) vergleichsweise 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.).⁸²

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.

⁸² 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.

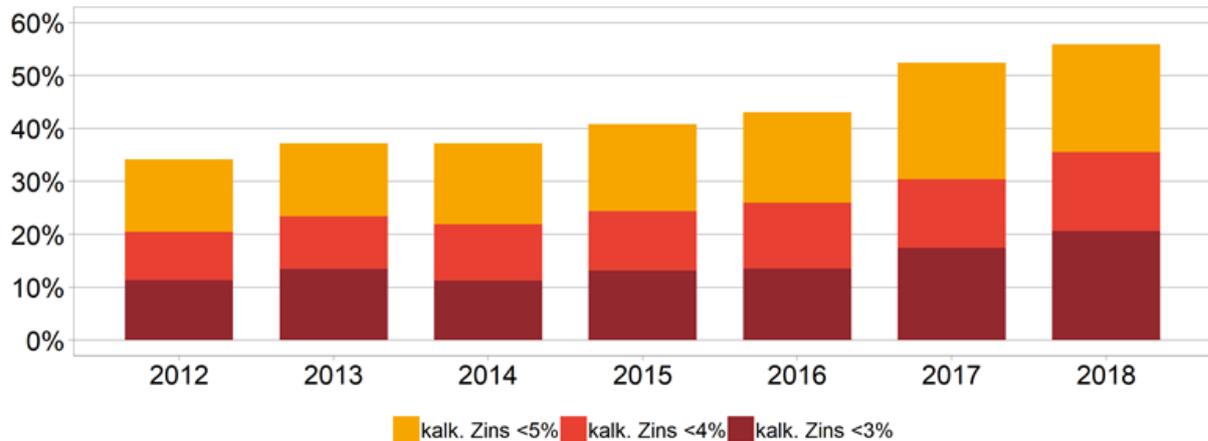
Trotz tieferer Renditen aufgrund von steigenden Preisen ist die Nachfrage nach Renditeliegenschaften weiterhin ungebrochen. Investoren haben sich nach Einführung der Negativzinsen angesichts mangelnder Alternativen noch stärker dem Immobilienmarkt zugewendet, obwohl seit Anfang 2016 die Mieten sinken 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)

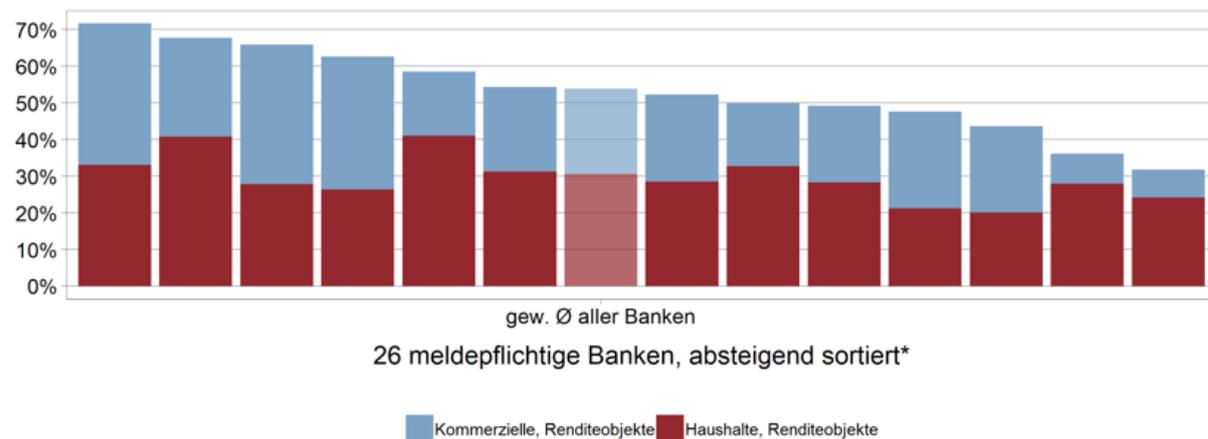
Anteil neuer Hypothekarkredite für Wohnrenditeliegenschaften, 2012 – 3. Quartal 2018



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.»⁸³ 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.

⁸³ SBVg (2014): Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite, S. 5.

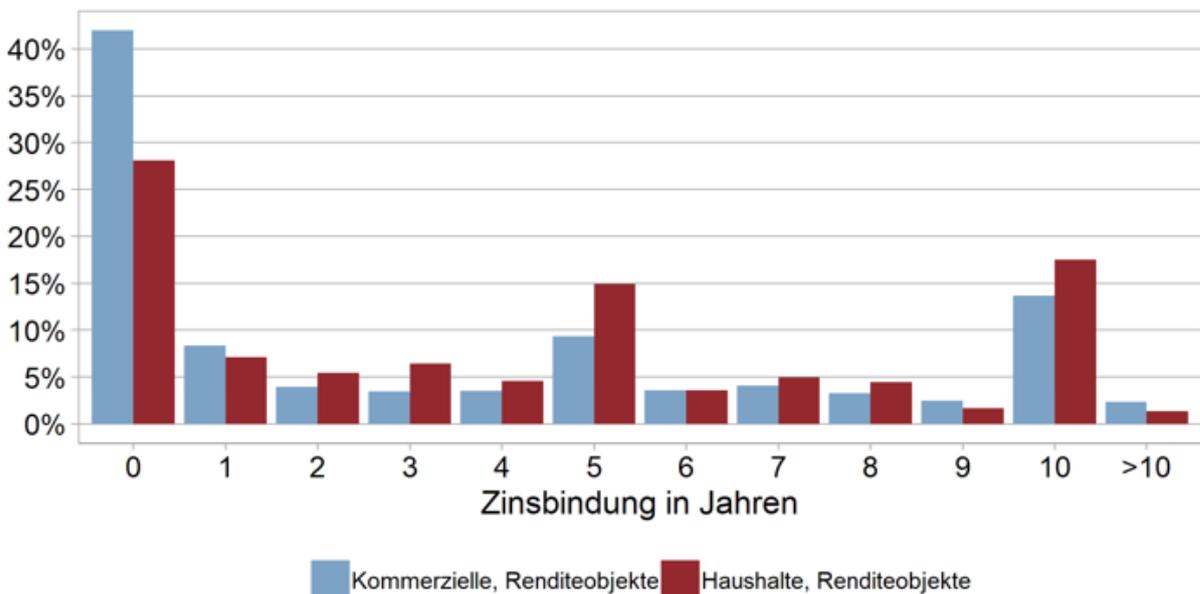
Wenn jedoch kommerzielle Schuldner die Zinslast nicht mehr tragen können, könnten diese Konkurs anmelden. Ihr Verlust beschränkt sich damit auf das eingebrachte Eigenkapital. Soweit keine anderweitige Vereinbarung vorliegt, verbleibt der Bank die Wohnrenditeobjekte als das der Hypothek zugrundeliegendes 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

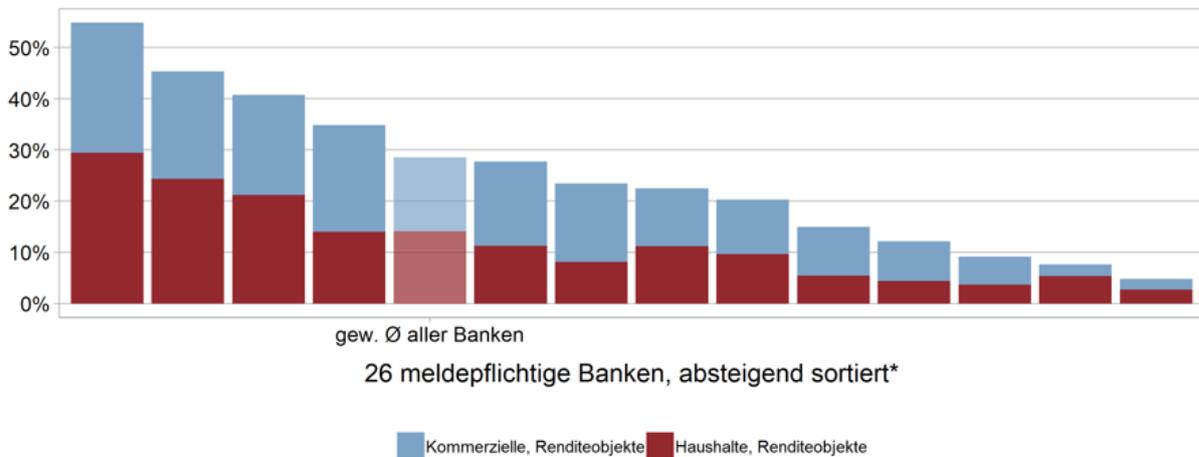
Neue Hypothekarkredite, 1. Quartal 2017 – 3. Quartal 2018



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.⁸⁴

Hohe Belehnung

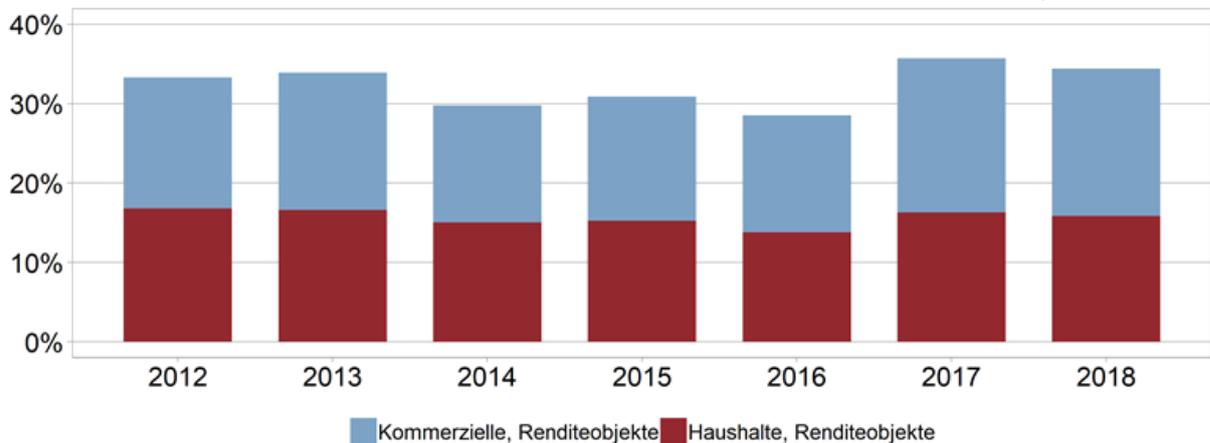
Neben dem Anteil an Hypothekarkrediten mit hohem LTI-Verhältnis liegt auch der Anteil der neuen Hypothekarkredite mit hohem bis sehr hohem Belehnungsgrad auf konstant hohem Niveau. Bei den 26 grössten Banken im Hypothekarmarkt verfügen rund 35 Prozent der neu vergebenen Kredite für Wohnrenditeobjekte 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.⁸⁵ 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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

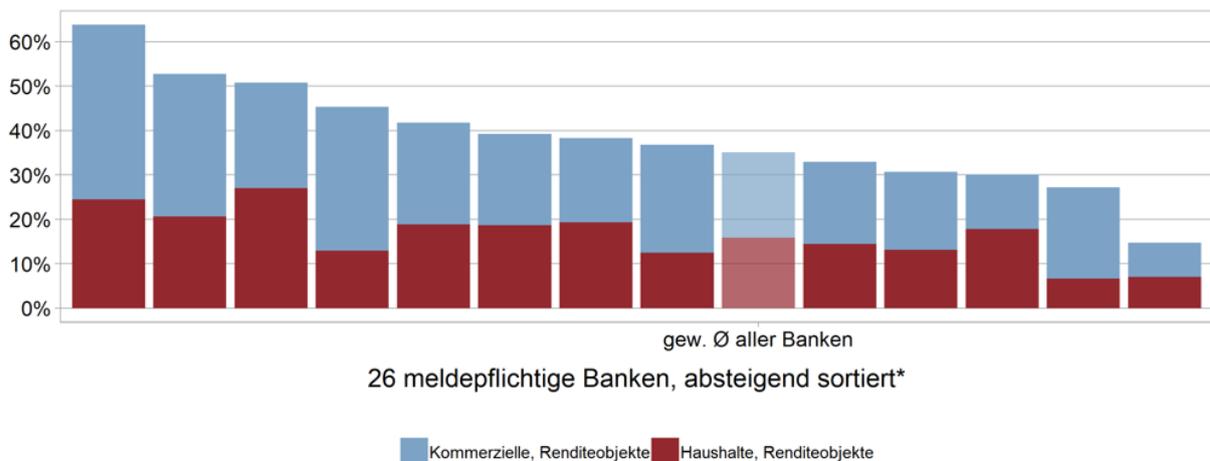
Anteil neuer Hypothekarkredite für Wohnrenditeobjekte mit LTV über 75%, 2012 – 3. Quartal 2018



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.⁸⁶ 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

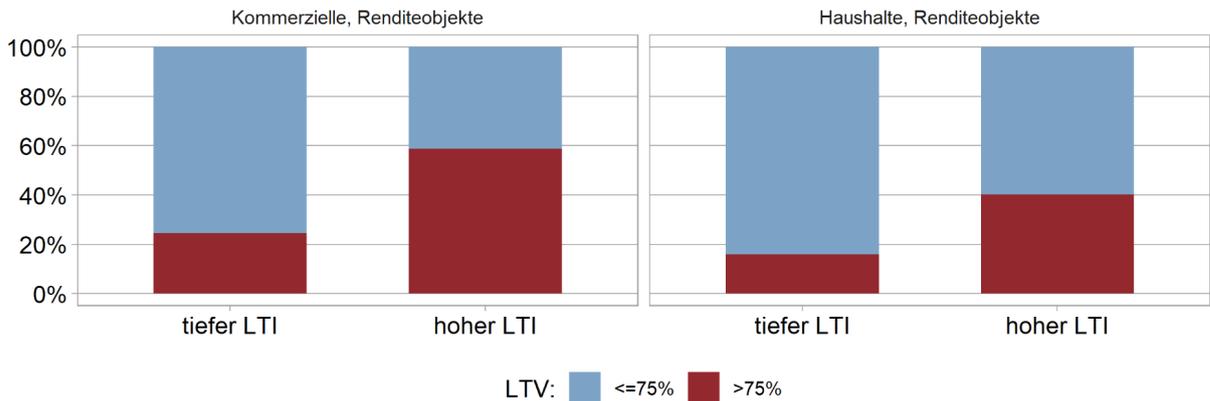
⁸⁶ Ein Belehnungsgrad von >75 Prozent wird als hoch erachtet.

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

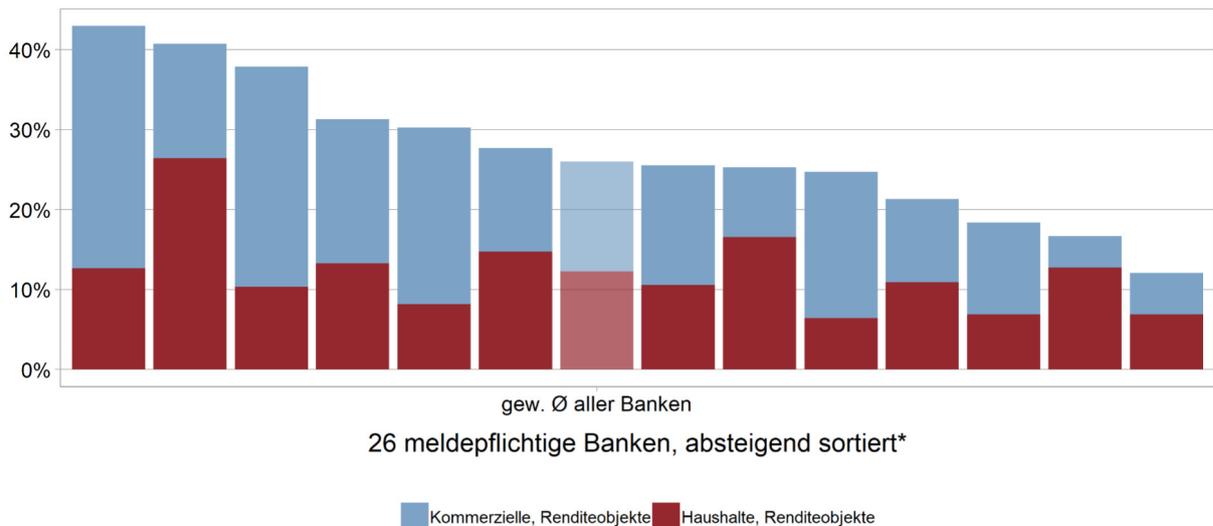


Linker (rechter) Balken zeigt die Anteile Hypotheken, bei denen bei einem Zins von 5% die kalkulatorischen Kosten unter (über) den Nettomietzinsen bei Wohnrenditeobjekten liegen. Bei Nettosicht werden Zusatzsicherheiten bei der Berechnung des Belehnungsgrads berücksichtigt.

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 Preiskorrekturrisiko 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 inlandorientierten 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.