



7. April 2017

Erläuternder Bericht zur Änderung der Eigenmittelverordnung

Leverage Ratio und Risikoverteilung

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Neuregelung.....	4
1.3	Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich.....	5
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012	6
2.1	2. und 3. Titel: Anrechenbare und erforderliche Eigenmittel.....	6
2.2	4. Titel: Risikoverteilung	6
2.2.1	1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen.....	7
2.2.2	2. Kapitel: Berechnung der Gesamtposition	10
2.3	5. Titel: Bestimmungen für systemrelevante Banken	12
2.4	6. Titel: Übergangs- und Schlussbestimmungen.....	12
3	Auswirkungen	12
3.1	Überblick aktuelle Literatur	13
3.1.1	Leverage Ratio	13
3.1.2	Limitierung von Klumpenrisiken (Risikoverteilung)	15
3.2	Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft	15
3.2.1	Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen	15
3.2.2	Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb.....	19
3.2.3	Zweckmässigkeit im Vollzug	19
3.3	Zusätzliche Wirkungsstudie	20
4	Rechtliche Aspekte	20
4.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	20
4.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	20
4.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	20
5	Inkrafttreten	21
6	Bibliographie	22

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Artikel 4 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (BankG)¹ verlangt von Banken unter anderem, über angemessene Eigenmittel zu verfügen. Zudem müssen nach Artikel 4^{bis} BankG die Ausleihungen einer Bank sowie die Beteiligungen an Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zu den Eigenmitteln stehen (Risikoverteilung). Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen finden sich in der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012 (ERV)².

Eine der Hauptursachen der Finanzkrise war eine zu hohe Verschuldung zahlreicher Banken. Die Aktiven der Bankbilanzen waren in sehr grossem Umfang fremdfinanziert und die Eigenmittel der Banken waren ungenügend bemessen, um eintretende Verluste auffangen zu können. Mit einer nicht nach Risiko differenzierenden Eigenmittelunterlegung auf Basis einer **Leverage Ratio** soll daher ein Sicherheitsnetz in Form einer Höchstverschuldungsquote geschaffen werden, unter welche die (häufig modellbasierte) Eigenmittelunterlegung nicht fallen kann. Verlangt wird dabei ein minimales Verhältnis der Eigenmittel zum Gesamtengagement. Letzteres umfasst neben bilanziellen auch bestimmte ausserbilanzielle Positionen, jeweils ungewichtet. Bei den Eigenmitteln dient als Kapitalmessgrösse das Kernkapital.

Systemrelevante Banken haben bereits seit 2013 – als Ergänzung der risikogewichteten Eigenmittelanforderungen – solche besonderen, am Gesamtengagement gemessenen ungewichteten Eigenmittelanforderungen zu erfüllen. Diese bestehen seit Mitte 2016 aus einer Grundanforderung für alle fünf systemrelevanten Banken von 4,5% (Sockelanforderung) sowie je nach Grad der Systemrelevanz im Einzelfall aus Zuschlägen, basierend auf den Kriterien Marktanteil und Grösse (vgl. Art. 129 und Anhang 9 ERV). Bei international tätigen systemrelevanten Banken werden diese *Going-concern*-Anforderungen in zusätzlichen *Gone-concern*-Anforderungen gespiegelt (vgl. Art. 132 ERV). Die nicht-systemrelevanten Banken können nach der heutigen Rechtslage von der FINMA verpflichtet werden, im Rahmen des Eigenmittelnachweises sowie der Offenlegung über die Leverage Ratio entsprechend den Vorgaben des einschlägigen Basler Standards (siehe Kap. 1.3) Bericht zu erstatten (vgl. Art. 14, 16 und 46 ERV). Die FINMA hat von diesem Recht Gebrauch gemacht und alle Banken in der Schweiz gemäss FINMA-Rundschreiben 2015/3 «Leverage Ratio» sowie FINMA-Rundschreiben 2016/1 «Offenlegung – Banken» dazu verpflichtet, über ihre Leverage Ratio Bericht zu erstatten. Dies war Bestandteil einer Testphase im Vorfeld der Einführung einer Mindestanforderung von 3% Leverage Ratio und wurde so auch in anderen Ländern praktiziert.

Die heutigen **Risikoverteilungsvorschriften** gehen zurück auf die sehr allgemein gehaltenen Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht betreffend die Messung und die Überwachung von Grosskrediten aus dem Jahr 1991³. Diese wurden in den Artikeln 106–119 («Grosskredite») der europäischen Richtlinie 2006/48/EG (CRD)⁴ konkretisiert sowie im unmittelbaren Nachgang zur Finanzkrise 2009 durch das EU-Parlament punktuell angepasst. Es ist eine der grundlegenden Erkenntnisse aus der Finanzkrise, dass Banken ihre Engagements gegenüber einzelnen Gegenparteien sowie Gruppen verbundener Gegenparteien nicht einheitlich messen, aggregieren und kontrollieren. Dazu tritt die Erkenntnis, dass Sorgen um die Solvenz einer systemrelevanten Bank Zweifel an der Solvenz anderer systemrelevanter Banken aufkommen lassen können, was gravierende Konsequenzen für die Systemstabilität zur

¹ SR 952.0

² SR 952.03

³ «Measuring and controlling large credit exposures» vom Januar 1991.

⁴ Richtlinie 2006/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Kreditinstitute, ABl. L 177 vom 30.6.2006, S. 1.

Folge haben kann (Ansteckungsrisiko).⁵ Generell werden Verluste aufgrund von Kreditrisikokonzentrationen als die häufigste Ursache von Bankinsolvenzen eingestuft.⁶

Ausgehend von dieser Erkenntnis, ergänzen die hier vorgelegten Vorschriften zur Risikoverteilung die Eigenmittelvorschriften, die sich in erster Linie am erwarteten durchschnittlichen Verlust einer Geschäftsart orientieren und auf der – eher unrealistischen – Annahme einer gleichmässigen Risikostreuung auf zahlreiche Gegenparteien beruhen. Der 4. Titel der ERV zur «Risikoverteilung» sieht – gleichsam als «Back-Stop» – eine Beschränkung sowie eine Meldepflicht bei Klumpenrisiken vor. Sodann definiert er, was unter einer Gruppe verbundener Gegenparteien zu verstehen ist, und legt die Grundsätze zur Bestimmung der Gesamtposition als Risikomass für die aggregierten Geschäfte je Gegenpartei fest. Im Kern sehen die Vorschriften vor, dass die Gesamtposition gegenüber einer einzelnen Gegenpartei (oder einer Gruppe z.B. wirtschaftlich verbundener Gegenparteien) die Obergrenze von 25% der Eigenmittel einer Bank nicht übersteigen darf (vgl. Art. 97 ERV). Übersteigt sie die Grenze von 10% der Eigenmittel, entsteht ein meldepflichtiges Klumpenrisiko (vgl. Art. 95 und 100 ERV).

1.2 Neuregelung

Die Neuregelung basiert auf der internationalen Rahmenvereinbarung Basel III⁷ (siehe Kap. 1.3) sowie auf entsprechenden Revisionsvorschlägen, die von der Nationalen Arbeitsgruppe Basel III «Eigenmittel» (NAG) ausgearbeitet und hinsichtlich der Risikoverteilung einer ersten von der FINMA mit einzelnen Banken durchgeführten Wirkungsstudie (*Quantitative Impact Study*, QIS) unterzogen wurden.⁸ Eine weitere, breit angelegte QIS ist parallel zur Vernehmlassung vorgesehen (siehe Kap. 3.3). Institute (Banken und Effekthändler), die sich an der zusätzlichen QIS zur Risikoverteilung beteiligen möchten, können die entsprechenden Unterlagen bei der FINMA beziehen (basel3@finma.ch). Auf Basis dieser QIS sollen namentlich für kleine Institute angemessene Erleichterungen für das Interbankgeschäft in Anlehnung an Artikel 116 der heutigen ERV festgelegt werden.

Neu soll eine **Leverage Ratio** in die dauerhaft einzuhaltenden Mindesteigenmittelvorschriften aufgenommen werden. Sie soll entsprechend den Vorgaben des einschlägigen Basler Standards (siehe Kap. 1.3) mindestens 3% betragen, d.h. das Kernkapital einer Bank muss mindestens 3% des Gesamtengagements ausmachen. Das Gesamtengagement wird wie bis anhin im FINMA-Rundschreiben 2015/3 «Leverage Ratio» näher ausgeführt. Wie die bestehende Berichterstattung (vgl. Kap. 1.1) zeigt, erfüllen fast alle Banken in der Schweiz die 3%-Vorgabe bereits seit mehreren Jahren.

Die neuen Vorgaben zur **Risikoverteilung** bemessen die Limitierung von Klumpenrisiken am Kernkapital («Tier 1 Capital, T1»). Anders als im geltenden Recht soll künftig Ergänzungskapital («Tier 2 Capital; T2») nicht mehr berücksichtigt werden. Indem neu Limitenüberschreitungen nicht mehr durch freie anrechenbare Eigenmittel «geheilt» werden können, wird zudem die Gefahr von Finanzierungen gedämpft, bei denen – im Falle des Ausfalls des grössten Kredits – die Bewilligungsvoraussetzungen aufgrund einer Verletzung der Kernkapitalmindestvorschriften nicht mehr erfüllt werden. Grosskreditpositionen über 25% des Kernkapitals sind grundsätzlich nicht mehr zulässig. Eingeschränkt wird auch der Einsatz von Modellen, denn

⁵ Siehe S. 1 ff. des «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom April 2014.

⁶ Siehe S. 22 ff. der «Principles for the Management of Credit Risk» des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom September 2000.

⁷ «Basel III: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems» vom Dezember 2010 und überarbeitet im Juni 2011.

⁸ In der NAG vertreten waren (alphabetisch): Credit Suisse AG, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Eidgenössisches Finanzdepartement (Staatssekretariat für internationale Finanzfragen), EXPERTsuisse, PostFinance AG, Raiffeisen Schweiz Genossenschaft, Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler, Schweizerische Bankiervereinigung, Schweizerische Nationalbank, UBS AG, Valiant Bank AG, Verband der Auslandsbanken in der Schweiz, Verband Schweizerischer Kantonalbanken, Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken, Vereinigung Schweizerischer Privatbanken.

gerade bei der Berechnung von Klumpenrisikopositionen können sich Modellierungsfehler sehr stark auswirken. Fehleinschätzungen bei Einzelkrediten können sich nicht teilweise ausgleichen wie bei der Bestimmung der Mindesteigenmittel für das Gesamtportfolio (vgl. Kap. 1.1), sondern gegebenenfalls voll auf eine falsche Bemessung der Klumpenrisikoposition pro Gegenpartei durchschlagen. Grössere Wohnliegenschaftsfinanzierungen (insb. von Renditeobjekten), die bis anhin bis zur Hälfte des Verkehrswerts von der Limitierung ausgenommen waren, sollen der Limitierung im Umfang des Kreditbetrags unterliegen, während Schweizer Pfandbriefe neu präferentiell zu 20% gewichtet werden und nicht mehr wie bis anhin zu 0% (bzw. 25% unter dem Ende 2018 auslaufenden Regime). Schliesslich sind spezifische Vorgaben im Kontext systemrelevanter Banken vorgesehen.⁹

1.3 Internationale Entwicklungen und Rechtsvergleich

Die Neuregelung setzt zwei Ergänzungen der internationalen Rahmenvereinbarung Basel III um.

Basierend auf den Erfahrungen der Finanzkrise beschloss der Basler Ausschuss die Einführung einer nicht risikobasierten **Leverage Ratio**, um in Zukunft einerseits eine übermässige Verschuldung des Bankensektors und destabilisierende Schuldenabbauprozesse zu vermeiden und andererseits die risikobasierten Anforderungen (insb. mittels Modellen) durch ein einfaches, nicht risikobasiertes Korrektiv (als «Back-Stop») zu ergänzen. Das finale Rahmenwerk und die damit verbundenen Offenlegungsanforderungen wurden im Januar 2014¹⁰ publiziert. Danach soll in den Mitgliedstaaten eine Höchstverschuldungsquote von 3% (vgl. Kap. 1.2) ab **1. Januar 2018** eingeführt werden.¹¹

Die Ergänzungen zur **Risikoverteilung** wurden vom Basler Ausschuss im April 2014¹² veröffentlicht (samt FAQs im September 2016¹³). Sie lösen die veralteten Standards aus dem Jahr 1991 ab (vgl. Kap. 1.1) und stehen auch im Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Stärkung der Überwachung und Regulierung von Schattenbanken. Mit ihrer Umsetzung werden mehrere relevante Schwachstellen der heutigen Risikoverteilungsvorschriften beseitigt (vgl. Kap. 1.2). Die Neuerungen sollen von den Mitgliedstaaten des Basler Ausschusses mit Inkrafttreten ab **1. Januar 2019** in das nationale Recht überführt werden, wobei kein Bestandeschutz für bestehende Risikopositionen gewährt werden soll.¹⁴

⁹ Siehe auch Kapitel 6 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

¹⁰ «Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements» vom Januar 2014.

¹¹ Brasilien, China, Indien, Kanada, Saudi-Arabien, Süd-Korea und die Türkei haben den 3%-Mindeststandard bereits in Kraft gesetzt, ebenso Südafrika, wo bereits seit 1. Juli 2016 eine Leverage Ratio von 4% als Mindestanforderung gilt. In Argentinien und in den USA sind die finalen Regeln bereits publiziert, während Konsultationen zur Inkraftsetzung ab 1. Januar 2018 bis anhin in Indonesien (Oktober 2014) und in der Europäischen Union (November 2016) erfolgt sind.

¹² «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

¹³ «Frequently asked questions on the supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom September 2016.

¹⁴ Saudi-Arabien hat die neuen Standards zur Risikoverteilung bereits am 1. Juli 2015 in Kraft gesetzt, während Argentinien eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2018 plant. Konsultationen zur Implementierung ab 1. Januar 2019 lanciert haben bis anhin Hong Kong (März 2016), die USA (März 2016), Indien (August 2016) und die Europäische Union (November 2016). Die geplante EU-Umsetzung lehnt sich eng an die Basler Standards an und übernimmt deren Kernelemente wie insbesondere Bemessungsgrundlage Kernkapital statt Gesamtkapital, Regeln für verbundene Gegenparteien, Messung und Meldung der Engagements vor und nach Anwendung einer Risikominderung, neue Behandlung von mit Sicherheiten gedeckten Krediten, keine Anwendung von Modellansätzen bei der Messung sowie striktere Limiten für international systemrelevante Banken. Siehe auch Kapitel 3 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen der Eigenmittelverordnung vom 1. Juni 2012

2.1 2. und 3. Titel: Anrechenbare und erforderliche Eigenmittel

Art. 20 Abs. 4 Bst. a

Seit dem 1. Juli 2016 sind die ursprünglich in Artikel 45 Absätze 1–3 geregelten «zusätzlichen» Eigenmittel im Eigenmittelpuffer gemäss Artikel 43 Absatz 1 und Anhang 8 enthalten (und Artikel 45 besteht nur noch aus dem ehemaligen Absatz 4, der die besonderen Umstände für «weitere» Eigenmittel nennt, die die FINMA im Einzelfall unter bestimmten Voraussetzungen verlangen kann). Der Verweis auf Artikel 45 Absatz 2 ist daher durch einen Verweis auf Artikel 43 Absatz 1 und Anhang 8 zu ersetzen.

Art. 46 **Höchstverschuldungsquote (Leverage Ratio)**

In Absatz 1 wird eine Höchstverschuldungsquote in die dauerhaft einzuhaltenden Mindesteigenmittelvorschriften aufgenommen. Die Leverage Ratio soll entsprechend den Vorgaben des einschlägigen Basler Standards (siehe Kap. 1.3) mindestens 3% betragen, d.h. das Kernkapital einer Bank nach den getätigten Abzügen gemäss den Artikeln 31–40 muss mindestens 3% des Gesamtengagements ausmachen. Wie die bestehende Berichterstattung (vgl. Kap. 1.1) zeigt, erfüllen fast alle Banken in der Schweiz die 3%-Vorgabe bereits seit mehreren Jahren.

Absatz 2 übernimmt Artikel 125a der heutigen ERV. Das Gesamtengagement wird demnach wie bis anhin im FINMA-Rundschreiben 2015/3 «Leverage Ratio» näher ausgeführt. In das Gesamtengagement gehen alle Positionen ungeachtet ihres Risikogehalts in ungewichteter Form ein. Somit wird bei der Aggregation nicht nach dem Risiko der Positionen differenziert, wie es bei der risikobasierten Eigenmittelunterlegung der Fall ist.

Art. 48 Abs. 2

Bereits die geltende ERV verwendet in den Artikeln 42 Absatz 2 Buchstabe f und 55 Absatz 1 im Zusammenhang mit Derivaten den spezifischen Begriff «Gegenpartei-Kreditrisiko». Dass mit diesem Begriff jeweils spezifisch das Kreditrisiko gegenüber der Gegenpartei gemeint ist und nicht das Kreditrisiko der den Geschäften zugrundeliegenden Finanzinstrumente, wird in Artikel 48 Absatz 2 festgehalten. Künftig wird sich der Begriff auch in den Artikeln 96 Absatz 1 und 115 finden (siehe Kap. 2.2).

Art. 55 Abs. 1 und 3

Die Änderung betrifft nur den französischen Text.

2.2 4. Titel: Risikoverteilung

Risikokonzentrationen können in vielfältiger Hinsicht auftreten und dazu führen, dass die implizit auf Diversifikation ausgerichteten Eigenmittelregeln das wahre Risiko nicht angemessen erfassen. Beispiele hierfür sind über viele Einzelkredite unterschiedlicher Grösse aufgeteilte, aber insgesamt dennoch grosse Kreditengagements gegenüber bestimmten Wirtschaftsbereichen, Regionen oder Kredittypen (z.B. grundpfandgesicherte Kredite). Die folgenden Bestimmungen beschränken sich – wie die Basler Standards April 2014¹⁵ – bewusst auf Konzentrationen gegenüber einzelnen Gegenparteien oder Gruppen von verbundenen Gegenparteien.

¹⁵ §§ 8/9 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

2.2.1 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 95 Klumpenrisiken und andere grosse Kreditrisiken

Die Neufassung der Bestimmung unterscheidet zwischen grossen Kreditrisiken und Klumpenrisiken, da Banken grosse Kredite (auch untertägige Positionen) generell identifizieren und überwachen und diesbezüglich auch Meldepflichten (vgl. Art. 100–102) erfüllen müssen. Die Identifikation, Überwachung sowie teilweise auch die Meldepflicht gelten unabhängig davon, ob es sich auch um ein Klumpenrisiko handelt. Neu wird vereinzelt auch zwischen Kreditrisiken und Gegenpartei-Kreditrisiken differenziert. Bei Letzteren handelt es sich grundsätzlich um Risiken gegenüber Gegenparteien bei Derivat-, Repo- und repoähnlichen Geschäften (vgl. die Erläuterungen zu Art. 48 Abs. 2).

Während bisher Positionen, die 10% der gesamten anrechenbaren Eigenmittel erreichten oder überstiegen, als Klumpenrisiken galten, wird neu das netto verfügbare Kernkapital (Tier 1) als Bemessungsgrundlage verwendet.¹⁶ Dadurch wird eine Schwachstelle des bisherigen Regimes bereinigt (vgl. Kap. 1.2).

Art. 96 Zu erfassende Positionen und Gesamtposition

Der Regelungsgegenstand von Artikel 96 der heutigen ERV – die Festlegung angemessener interner Limiten für alle wesentlichen Marktrisiken, inklusive der Berücksichtigung von Bankgebäuden und anderen Liegenschaften – ist faktisch bereits durch Artikel 12 Absatz 2 der Bankenverordnung vom 30. April 2014 (BankV)¹⁷ abgedeckt, so dass diese Redundanz bereinigt werden kann. Neu dient Artikel 96 zur grundsätzlichen Definition der Gesamtposition, welche die nach bestimmten Verfahren ermittelten und aggregierten Werte aller zu erfassenden Positionen pro Gegenpartei oder pro Gruppe verbundener Gegenparteien darstellt.¹⁸ Indem gemäss Absatz 3 Buchstabe b untertägige Positionen gegenüber Banken nicht bei der Berechnung der Gesamtposition berücksichtigt werden müssen, sind sie sowohl von der fixen Obergrenze nach Artikel 97 als auch von den Meldepflichten nach den Artikeln 100–102 ausgenommen (nicht jedoch von Art. 95 Abs. 2).¹⁹

Art. 97 Obergrenze für einzelne Klumpenrisiken

Wie bis anhin gilt grundsätzlich eine Obergrenze von 25% für jedes Klumpenrisiko, wobei – wie zu Artikel 95 ausgeführt – neu das netto verfügbare Kernkapital als Bemessungsgrundlage dient anstelle aller anrechenbaren Eigenmittel.²⁰ Im Sinne des Proportionalitätsprinzips soll namentlich für kleine Institute bei Interbankpositionen gegenüber nicht-systemrelevanten Banken wiederum eine angemessene Erleichterung in Anlehnung an den heutigen Artikel 116 eingeführt werden. Die Erhebung der hierzu notwendigen Datengrundlagen erfolgt im Rahmen einer breiteren Wirkungsstudie (vgl. Kap. 1.2 und 3.3).

In Artikel 97 finden sich neu auch die Ausnahmen von der Obergrenze geregelt. Darunter fallen insbesondere Positionen gegenüber Staaten mit sehr gutem externen *Rating* oder qualifizierten zentralen Gegenparteien (QCCP).²¹ Während diese Positionen bis anhin bei der Bestimmung der Gesamtposition mit 0% gewichtet wurden, werden sie neu zwar explizit gemessen, unterliegen aber nicht der Obergrenze, so dass sich «unter dem Strich» keine praktisch bedeutsame Änderung ergibt. Solche Positionen erscheinen aber neu unter den zu meldenden Positionen, was die Transparenz erhöht.

¹⁶ §§ 14/17 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

¹⁷ SR 952.02

¹⁸ §§ 30 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

¹⁹ § 65 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

²⁰ §§ 16/17 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

²¹ §§ 13/61 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

Art. 98 Überschreitung der Obergrenze

Kommt es unerwartet zu einer Fusion bislang nicht verbundener Gegenparteien und entsteht hieraus ein Klumpenrisiko, das die 25%-Obergrenze überschreitet, wird wie bis anhin ein Zeitraum von maximal zwei Jahren zur Verfügung stehen, um diese Überschreitung zu bereinigen. Dabei darf die Überschreitung nicht aktiv weiter erhöht werden (eine passive Erhöhung läge etwa bei entsprechenden Wechselkursveränderungen vor). Bei sich anbahnenden Fusionen sollte die FINMA in Kenntnis gesetzt werden, um die Sachlage näher zu besprechen. Im Übrigen kennen die neuen Regeln keine Möglichkeit mehr, Überschreitungen der Obergrenze durch freie anrechenbare Eigenmittel zu heilen (vgl. Kap. 1.2).

Art. 99

Der Regelungsgegenstand des heutigen Artikels 99 (Gruppeninterne Positionen) wird nach Artikel 111a verschoben.

Art. 100 Meldung von grossen Kreditrisiken und Klumpenrisiken

Keine Änderungen erfährt nach den Absätzen 1 und 2 die Frequenz für die Meldung, welche neben den Klumpenrisiken neu auch grosse Kreditrisiken umfasst (vgl. die Erläuterungen zu Art. 95). Neu ist nach Absatz 2 zudem, dass die Meldung nicht nur an die Prüfgesellschaft, sondern auch an die FINMA zu erfolgen hat. Dabei wird die Frist auf Einzelinstitutsebene von vier auf sechs Wochen verlängert. Im Einklang mit der aktuellen Praxis werden in Absatz 3 zudem die für die Berechnung relevanten Stichtage festgelegt.

Geändert wurden in den Absätzen 4 und 5 die zu meldenden Informationen. Ein Merkmal des neuen Meldeumfangs ist, dass neben der bisherigen Meldung der Gesamtpositionen unter Berücksichtigung der risikomindernden Massnahmen zusätzlich auch die «Bruttowerte» zu melden sind, d.h. die Positionswerte, die bei Nicht-Berücksichtigung der risikomindernden Massnahmen nach Artikel 119 Absatz 1 resultieren. Zu melden sind namentlich alle Engagements, die die Obergrenze erreichen oder überschreiten, sowie die 20 grössten Engagements unabhängig davon, ob sie die Obergrenze erreichen oder nicht (ausgenommen Gesamtpositionen gegenüber Zentralbanken und Zentralregierungen).²²

Die Absätze 6–9 entsprechen inhaltlich der heutigen ERV.

Art. 101 Meldung unzulässiger Überschreitungen

Die Bestimmung wird dahingehend ergänzt, dass eine Überschreitung innert einer mit der FINMA abgestimmten angemessenen kurzen Frist zu bereinigen ist.²³

Art. 102 Meldung gruppeninterner Positionen

Die Bestimmung wird dahingehend ergänzt, dass – wie bei Artikel 100 – eine Meldung auch an die FINMA zu erfolgen hat.

Art. 103–108

Die Bestimmungen werden aufgehoben. Dies gilt insbesondere für die Spezialregelung von Artikel 103 der heutigen ERV zu Emissionsgeschäften, die eine Schweizer Sonderlösung darstellt und nicht mit den Basler Standards vereinbar ist. Diese sehen für solche Geschäfte die

²² § 15 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014. Ein Entwurf des neuen Meldeformulars ist Bestandteil der FINMA-Anhörungsunterlagen zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

²³ § 18 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

Verwendung eines einheitlichen Kreditkonversionsfaktors von 50% nach Anhang 1 Ziffer 5.2 ERV vor. Betreffend Derivate (Art. 107 der heutigen ERV) siehe neu Artikel 115.

Art. 109 Gruppe verbundener Gegenparteien

Die Konzeption der Gruppe verbundener Gegenparteien wird grundsätzlich unverändert weitergeführt, wobei die einzelnen Kriterien, anhand derer Gegenparteien auf eine Verbindung zu prüfen sind, etwas weiter gefasst als in der heutigen ERV und neu im FINMA-Rundschreiben «Risikoverteilung – Banken» konkretisiert sind.²⁴ Nach wie vor führen insbesondere sowohl Beherrschungstatbestände als auch rein wirtschaftliche Verflechtungen zur Zusammenfassung von Kunden zu einer Gruppe. Zur Untersuchung der Beherrschungstatbestände sollen neben Stimmrechtsmehrheiten, die zu einer automatischen Zusammenfassung führen, immer auch mögliche Stimmrechtsvereinbarungen sowie wesentliche Einflussmöglichkeiten auf das Aufsichts- oder Verwaltungsorgan und die Geschäftsführung (auch einer anderen Gesellschaft) in Betracht gezogen werden. Zudem sollen auch entsprechende Kriterien international anerkannter Rechnungslegungsstandards als qualitative Leitlinien einbezogen werden.²⁵

Neu regelt Absatz 3, dass erst 5% des anrechenbaren Kernkapitals übersteigende Gesamtpositionen auf Verbundenheit hin untersucht werden müssen.²⁶ Gesamtpositionen, die bspw. Derivate beinhalten oder Wechselkursänderungen ausgesetzt sind, können über die Zeit ansteigen. Daher beziehen sich die 5% nicht auf den Zeitpunkt des Eingehens der Position selbst, sondern auf aktuelle Verhältnisse.

Der Anwendungsbereich von Absatz 5 wurde auf öffentlich-rechtliche Schweizer Körperschaften eingeeengt und in Buchstabe b präzisiert, dass von Banken eines Kantons gesprochen wird.²⁷

Art. 110–111

Die bisherigen Regeln werden unverändert weitergeführt.

Art. 111a Gruppeninterne Positionen

Wie für Klumpenrisiken gegenüber externen Gegenparteien ist auch für Klumpenrisiken gruppeninterner Positionen das Kernkapital die neue Bemessungsgrundlage (vgl. Abs. 3). Ansonsten entspricht der neue Artikel 111a dem Artikel 99 der heutigen ERV.

Art. 112 Abs. 2 Bst. d–f, h–j

In den Buchstaben d–f und h werden lediglich Verweise angepasst (Art. 111a statt Art. 99; Art. 98 Abs. 2 statt Art. 98 Abs. 3). Die neuen Buchstaben i und j enthalten Regelungen, wonach die FINMA auf begründetes Gesuch hin gestatten kann, Parteien nicht als Gruppe verbundener Gegenparteien zu betrachten, wie dies auch in den Basler Standards vorgesehen ist.²⁸ Hiermit lassen sich dann auch Fälle regeln, die allenfalls durch die Einengung von Artikel 109 Absatz 5 entstehen.

²⁴ Siehe Kapitel 7 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

²⁵ §§ 19 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014. Siehe auch Kapitel 7 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

²⁶ § 28 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

²⁷ § 62 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

²⁸ §§ 25/27 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

2.2.2 2. Kapitel: Berechnung der Gesamtposition

Art. 113 Gewichtung

In Buchstabe a wird die heute bestehende 20%-Gewichtung für Kantone mit sehr guten *Ratings* fortgeführt (vgl. Art. 115 Abs. 2 der heutigen ERV). Für Gemeinden und öffentlich-rechtliche Körperschaften im Ausland gilt eine Gewichtung von 100%, unabhängig vom *Rating*.

Buchstabe b definiert für Schweizer Pfandbriefe eine präferentielle 20%-Gewichtung im Sinne der nach den Basler Standards minimal zulässigen Gewichtung solcher Positionen. Damit unterliegen diese Pfandbriefe neu einer effektiven Limitierung, während sie unter dem derzeitigen, an die EU-Regeln angelehnten Ansatz der Risikoverteilung keine Limitierung bzw. äquivalent eine Gewichtung von 0% erfahren. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Schweizer Pfandbriefe unter dem Ende 2018 auslaufenden Schweizer Ansatz der Risikoverteilung seit jeher mit 25% gewichtet werden und dadurch einer Limitierung unterliegen.²⁹

Art. 114 Zusammenrechnung

Neu wird die Gesamtposition gegenüber einer Gegenpartei ohne Verrechnung zwischen Handelsbuch- und Bankenbuchpositionen gebildet, d.h. durch Addition der Gesamtposition bzgl. des Handelsbuchs mit der Gesamtposition bzgl. des Bankenbuchs.³⁰ Die Positionsmessung einzelner Positionsarten wird in den Artikeln 115–118 (vor Risikominderung) und 119 (bei Anwendung der Risikominderungstechniken) sowie im FINMA-Rundschreiben «Risikoverteilung – Banken» näher ausgeführt.³¹

Art. 115 Derivate, Darlehens-, Repo- und repoähnliche Geschäfte mit Effekten und sonstige Instrumente mit Gegenpartei-Kreditrisiko

Mit Gegenpartei-Kreditrisiken behaftete Positionen wie z.B. Derivate, die sowohl im Banken- wie auch im Handelsbuch sein können, sind in die Position der Gegenpartei einzurechnen. Da jedoch auch der Vermögenswert (Basiswert, *Underlying*), der dem Derivat zugrunde liegt (z.B. eine Aktie), einem Kreditrisiko ausgesetzt ist, ist das Kreditrisiko des Vermögenswerts ebenfalls zu erfassen (im Beispiel in der Gesamtposition des Aktienemittenten). Dieser Positionswert entspricht dem Verlust, der beim Ausfall des Emittenten und einem vollständigen Wertverlust auf dem zugrundeliegenden Vermögenswert (*jump-to-zero*) eintreten würde. Für die Messung des Gegenpartei-Kreditrisikos von Derivaten kommt der Standardansatz nach Artikel 57 zum Einsatz, nach dem seit dem 1. Januar 2017 im Kontext der Mindesteigenmittel auch die Kreditäquivalente für Derivate bestimmt werden (Abs. 1).³²

Für Darlehens-, Repo- und repoähnliche Geschäfte kommen der einfache bzw. der umfassende Ansatz für die Bestimmung der risikogewichteten Positionen bzw. der darauf basierenden Mindesteigenmittel zur Anwendung, allerdings ohne bankeigene Schätzungen der Sicherheitsabschläge im umfassenden Ansatz. Ebenfalls nicht mehr anwendbar sind Modellansätze (Abs. 2; vgl. Kap. 1.2).³³

²⁹ Siehe Kapitel 7 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

³⁰ §§ 44/58 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

³¹ Siehe Kapitel 7 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

³² § 33 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

³³ § 34 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

Art. 116 Weitere Bilanzpositionen

Art. 117 Ausserbilanzpositionen

Die beiden Bestimmungen regeln die Messung von weiteren Positionen des Bankenbuchs.³⁴ Für Bilanzpositionen kommt dabei grundsätzlich der Buchwert nach Rechnungslegung zur Anwendung. Sollte es für die Bank zu aufwändig sein, allfällig bestehende Einzelwertberichtigungen oder Wertanpassungen positionsspezifisch in Abzug zu bringen, kann auch der Bruttowert verwendet werden. Die Verwendung des Bruttowerts führt zu einer einfacheren aber gleichzeitig konservativeren Messung der Position.

Ausserbilanzgeschäfte werden grundsätzlich mit den Kreditumrechnungsfaktoren nach Anhang 1 der ERV in ihr Kreditäquivalent umgerechnet, wie es auch bei der Bestimmung der Mindesteigenmittel getan wird. Für die in Anhang 1 Ziffer 1.3 genannten widerruflichen Kreditzusagen kommt allerdings im Rahmen der Risikoverteilung ein Kreditumrechnungsfaktor in Höhe von 0,1% statt von 0% zur Anwendung.

Art. 118 Ausführungsbestimmungen der FINMA zur Berechnung der unterschiedlichen Positionen

Die Regeln zur Bestimmung der Gesamtposition für Handelsbuchpositionen³⁵ sowie für weitere spezifische Positionstypen wie Positionen gegenüber zentralen Gegenparteien (inkl. Positionen aus *Clearing*-Dienstleistungen)³⁶, Positionen bei gedeckten Schuldverschreibungen (inkl. Pfandbriefe; vgl. aber Art. 113)³⁷ oder auch Positionen bei kollektiven Kapitalanlagen, Verbriefungen und anderen Investmentstrukturen³⁸ finden sich aufgrund ihrer technischen Natur im FINMA-Rundschreiben «Risikoverteilung – Banken». Darin werden die Regeln zur Positionsmessung nach den Basler Standards ausgeführt.³⁹

Art. 119 Risikominderung

Risikomindernde Massnahmen nach Artikel 119 entsprechen grundsätzlich jenen, wie sie bisher auch zur Verfügung standen. Geändert haben aber die technischen Modalitäten, wie die entsprechenden Instrumente bei der Bestimmung der Gesamtposition berücksichtigt werden. Insbesondere ist keine Modellierung der Sicherheiten mehr zulässig (vgl. Kap. 1.2).⁴⁰

Analog zu den Mindesteigenmittelvorschriften (vgl. Art. 61) beschränken sich die Ausführungen in der ERV zur Risikoverteilung auf die Nennung der zulässigen Risikominderungstechniken und verweisen für die Details auf die Ausführungsbestimmungen der FINMA. Einerseits finden sich diese im FINMA-Rundschreiben «Risikoverteilung – Banken» und andererseits insbesondere im FINMA-Rundschreiben 2017/7 «Kreditrisiken – Banken».⁴¹

Art. 120–123

Die Bestimmungen werden aufgehoben. Betreffend Eventualverpflichtungen und unwiderrufliche Zusagen (Art. 120 der heutigen ERV) siehe neu Artikel 117 und Anhang 1 der ERV.

³⁴ §§ 32/35 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

³⁵ §§ 46 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

³⁶ §§ 84 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

³⁷ §§ 68 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

³⁸ §§ 72 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

³⁹ Siehe Kapitel 7 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

⁴⁰ §§ 36 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

⁴¹ Siehe Kapitel 7 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

2.3 5. Titel: Bestimmungen für systemrelevante Banken

Art. 125a Gesamtengagement

Die Bestimmung findet sich neu in Artikel 46 Absatz 2 und kann daher an dieser Stelle aufgehoben werden.

Art. 136 Klumpenrisiko

Analog zu den allgemeinen Risikoverteilungsvorschriften wird für systemrelevante Banken ebenfalls neu das Kernkapital als Bemessungsgrundlage für die Limitierung von Klumpenrisiken verwendet.⁴² Im Vergleich zur bisherigen Regelung mit dem harten Kernkapital als Bemessungsgrundlage für die 25%-Obergrenze stellt dies eine Erleichterung dar.

Handelt es sich bei der Gegenpartei um eine systemrelevante Schweizer Bank oder um eine international systemrelevante ausländische Bank, so gilt neu eine Obergrenze von 15%, im Einklang mit den Basler Standards. Diese sehen 15% explizit als Limite für die Gesamtposition gegenüber international systemrelevanten Banken vor. Für die Gesamtposition gegenüber inländisch systemrelevanten Banken kann in Ausübung einer nationalen Option der Basler Standards auch eine tiefere Obergrenze als 25% festgelegt werden. Die Ausübung dieser Option wird vom Basler Ausschuss grundsätzlich empfohlen.⁴³ Die tiefere Limite von 15% statt 25% in Kombination mit der höheren Bemessungsgrundlage (gesamtes Kernkapital statt des harten Kernkapitals) stellt insgesamt eine elfprozentige Herabsetzung der effektiven Limite bezogen auf Positionen gegenüber systemrelevanten Schweizer Banken und international systemrelevanten Banken dar.⁴⁴

In Analogie zu den für alle Banken geltenden Regeln darf diese Obergrenze nur nach den Regeln gemäss Artikel 98 zeitweilig überschritten werden. Die Möglichkeit einer Heilung durch freie anrechenbare Eigenmittel besteht nicht mehr (vgl. Kap. 1.2).

2.4 6. Titel: Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 137, 138, 148 und 148g

Die Bestimmungen können per Ende 2018 zufolge Zeitablaufs aufgehoben werden.

Art. 148h

Im Einklang mit den Basler Standards sind für Positionen, die vor Inkrafttreten der neuen Regeln bestehen und die unter den neuen Regeln ab 1. Januar 2019 die 25%-Obergrenze unzulässigweise überschreiten, keine *Grandfathering*-Regeln vorgesehen.⁴⁵

Institute, die mit Blick auf das Inkrafttreten der neuen Regeln ab 1. Januar 2019 vermutungsweise oder bereits gesichert solche unzulässigen Überschreitungen aufweisen würden, haben sich spätestens bis Ende März 2018 bei der FINMA zu melden, damit eine entsprechende Einzelfallregelung für den zeitnahen Abbau solcher Überschreitungen festgelegt werden kann.

⁴² § 16 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

⁴³ §§ 90 ss. «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

⁴⁴ Siehe Kapitel 7 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

⁴⁵ § 93 «Supervisory framework for measuring and controlling large exposures» vom April 2014.

3 Auswirkungen

Mit der vorliegenden Revision werden zwei Ergänzungen der internationalen Rahmenvereinbarung Basel III umgesetzt (vgl. Kap. 1.3), indem eine Leverage Ratio von 3% sowie neue Vorgaben zur Verhinderung von Klumpenrisiken eingeführt werden. Kapitel 3.1 gibt einen Überblick über aktuelle Literatur in diesen beiden Bereichen und Kapitel 3.2 geht genauer auf die erwarteten Auswirkungen auf den Schweizer Finanzplatz und die Volkswirtschaft insgesamt ein.

3.1 Überblick aktuelle Literatur

3.1.1 Leverage Ratio

Mit Basel III wurden vom Basler Ausschuss als Reaktion auf die Finanzkrise von 2008 neue regulatorische Vorgaben eingeführt. Zu diesen neuen Vorgaben gehört eine allgemeine Leverage Ratio, die im Gegensatz zu den bereits existierenden Vorgaben des Basler Ausschusses nicht risikogewichtete Anforderungen an die Eigenmittel der Banken stellt. Ausgangspunkt war die Beobachtung des Basler Ausschusses, dass in der Zeit bis zum Ausbruch und während der Finanzkrise in vielen Fällen Banken einen hohen Verschuldungsgrad erreicht hatten, während sie scheinbar noch starke risikogewichtete Eigenmittelquoten vorgewiesen hatten. Ziel der Leverage Ratio ist es deshalb, die Wahrscheinlichkeit einer übermässigen Verschuldung im Bankensystem zu reduzieren, indem Banken zu jedem Zeitpunkt die eingegangenen Risiken gemessen an ihren Bilanz- und Ausserbilanzpositionen (Gesamtengagement) zu mindestens 3% mit Eigenmitteln in Form von Kernkapital (Tier-1-Kapital) unterlegen müssen.

Die Leverage Ratio und die risikogewichteten Eigenmittelanforderungen sind als sich ergänzende Instrumente zu verstehen. Zu jedem Zeitpunkt müssen beide Vorgaben erfüllt sein. Dazu müssen regelmässig die beiden Kapitalanforderungen berechnet werden. Die höhere der beiden gibt schliesslich die für den betreffenden Zeitraum geltende Mindestanforderung vor. Die tiefere der beiden ist in dem Sinn für den betreffenden Zeitraum nicht bindend. Liegen die risikogewichteten Kapitalanforderungen bspw. über der Leverage Ratio von 3%, ist letztere für die Bank nicht bindend.⁴⁶ Welche der beiden Kapitalanforderungen, die risikogewichteten oder die risikoungewichteten, sich zu einem bestimmten Zeitpunkt als die bindende herausstellt, kann sich über die Zeit und über den Konjunkturzyklus ändern. Insbesondere könnte die Leverage Ratio eher kontrazyklisch wirken und in einem Wirtschaftsaufschwung früher signalisieren, dass korrektive Massnahmen eingeleitet werden sollen.⁴⁷ Die Leverage Ratio erhöht deshalb die Sicherheit, insbesondere bei Banken, die ihre Eigenmittelanforderungen mittels Modellansätzen bestimmen. In Rezessionen, in denen tendenziell eine pessimistischere Risikoeinschätzung vorgenommen wird, dürften hingegen die risikogewichteten Kapitalanforderungen die bindende Restriktion sein. Dies ist damit zu erklären, dass in Aufschwüngen die eingegangenen Risiken oftmals unterschätzt werden, und umgekehrt. Eine Risikogewichtung, die im Verhältnis zu den eingegangenen Risiken zu tief ist, führt dazu, dass die risikogewichteten Kapitalanforderungen weniger stark zunehmen als die Risiken. In diesem Moment wird die risikoungewichtete Anforderung gemäss Leverage Ratio zur bindenden Eigenkapital-Untergrenze und verhindert, dass das Eigenkapital in Aufschwüngen aufgrund zu optimistischer Einschätzungen zu gering ausfällt. Eine ergänzende Implementierung der beiden unterschiedlichen Kapitalanforderungen ist daher sinnvoll, um die Verlusttragfähigkeit der Banken zu stärken.

⁴⁶ Vorbehalten bleiben die strengeren Anforderungen für systemrelevante Banken.

⁴⁷ Vgl. Gambacorta und Karmaka (2016).

Eine bessere Widerstandsfähigkeit von Banken reduziert die Gefahr von Bankenkrisen, die typischerweise mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbundenen sind.⁴⁸ Je höher die Eigenmittelausstattung einer Bank, desto grösser ist deren Verlusttragfähigkeit.⁴⁹ Während der Nutzen in Form einer tieferen Wahrscheinlichkeit von Finanzkrisen für die Gesellschaft insgesamt anfällt, kann eine allfällige Erhöhung der Eigenmittel für eine Bank auch mit Kosten verbunden sein.

Einer Bank stehen grundsätzlich zwei Strategien zu einer allfälligen Erhöhung ihrer Leverage Ratio zur Verfügung, wobei auch Kombinationen dieser Strategien möglich sind: 1) Erhöhung des Eigenkapitals durch den Verzicht auf Gewinnausschüttungen oder eine Aktienkapitalerhöhung sowie 2) eine Reduktion des Gesamtengagements. Die genaue Strategie hängt von der Geschäftsstrategie der Bank insgesamt ab:

- **Erhöhte Risikobereitschaft:** Da die Anforderungen aus der Leverage Ratio auf die Begrenzung der gesamthaft eingegangenen Risiken abgestimmt sind und deshalb keine Gewichtungen bezüglich einzelnen Risiken vorsehen, kann für Banken, deren risikogewichtete Kapitalanforderungen unter derjenigen der Leverage Ratio liegen, der Anreiz bestehen, risikoarme in risikobehaftetere Bilanzpositionen umzuschichten.⁵⁰ Diese Reaktion würde zwar die Risiken in der Bilanz sowie die risikogewichteten Kapitalanforderungen der Bank erhöhen, hätte jedoch für die Bank keinen Einfluss auf die Höhe der Eigenmittel auf Basis der Leverage Ratio. Die Bank könnte hingegen ihre Rendite erhöhen, was aber bei zu exzessiver Risikonahme letztlich die Stabilität des Finanzsystems gefährden könnte, wenn dies bei einer systemrelevanten oder vielen übrigen Banken der Fall ist. Mehrere Studien haben sich mit dieser Kritik befasst, kommen jedoch zum Schluss, dass die erhöhte Verlustabsorptionsfähigkeit den Effekt der erhöhten Risikobereitschaft insgesamt stark überwiegt.⁵¹ Die Studie der Europäischen Zentralbank EZB zeigt, dass Banken, für die die Leverage Ratio bindend ist, ihre risikogewichteten Anlagen im Verhältnis zu den Gesamtaktiven um 1,5 bis 2 Prozentpunkte mehr erhöhen als sie dies ohne Vorgaben bezüglich Leverage Ratio tun würden. Dieser Erhöhung der Risikobereitschaft steht jedoch eine Erhöhung der Leverage Ratio um 0,5 bis 1 Prozentpunkte gegenüber, die vielfach bereits zum Zeitpunkt der Ankündigung der neuen Vorgaben erfolgt ist und die ohne die Einführung einer Leverage Ratio nicht erfolgt wäre. Diese Erhöhung des Eigenkapitals ist bedeutend grösser als die Erhöhung, die unter risikogewichteten Kapitalanforderungen nötig gewesen wäre, um den Anstieg der risikogewichteten Aktiven zu decken. Zudem ist zu beachten, dass eine höhere Risikobereitschaft wiederum die risikogewichteten Aktiven erhöht, so dass bald einmal wieder die risikogewichteten Kapitalanforderungen bindend werden.^{52,53}

⁴⁸ Vgl. Regulierungsfolgenabschätzung zu den Änderungen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung) vom 11. Mai 2016, abrufbar unter <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/43952.pdf>

⁴⁹ Admati und Hellwig (2013) kritisieren die Basler Mindestvorgaben als zu tief und sprechen sich für eine um ein Mehrfaches höhere Leverage Ratio aus.

⁵⁰ Da KMU-Krediten höhere Risikogewichte zugewiesen werden, würde dadurch der Anreiz steigen, Kredite an KMUs zu vergeben.

⁵¹ Die Studie der Bank of England (BoE) schätzt, dass eine permanente Reduktion der Krisenwahrscheinlichkeit um einen Prozentpunkt zu einer Erhöhung des Nettobarwerts des BIP im Rahmen von 4,5 Mrd. Britischen Pfund pro Jahr führt.

⁵² Eine zusätzliche Erkenntnis der European Banking Authority (EBA) ist, dass die Anwendung von unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards keinen materiellen Einfluss auf die Berechnung der Leverage Ratio und die Vergleichbarkeit zwischen Ländern hat. Ein Level Playing Field sollte also trotz unterschiedlicher Rechnungslegungsstandards gewährleistet sein.

⁵³ Da geliehenes Bargeld zwar die Leverage Ratio, nicht aber die risikogewichteten Kapitalanforderungen erhöht, hat die Leverage Ratio gemäss der BoE das Potenzial, das Volumen und die Liquidität des Geldmarktes zu reduzieren. Die BoE identifiziert diese auch als potenziellen Einflussfaktor des angestiegenen *Spread* zwischen dem Diskontsatz und den kurzfristigen Geldmarktzinsen. Zudem könne die geringere Liquidität am Geldmarkt die Liquidität der Anleihenmärkte reduzieren und somit die Aufnahme von Fremdkapital verteuern.

- Bilanzverkürzungen und Erhöhung der Zinsmargen: Bezüglich Bilanzverkürzungen⁵⁴ als Reaktion auf die Leverage Ratio kommt eine Studie der European Banking Authority (EBA) zum Schluss, dass solche nur in einem relativ moderaten Umfang zu erwarten sind. Dies kommt insbesondere daher, dass die Institutionen, die die Leverage Ratio von 3% bereits erreichen, Kapazität für Bilanzverlängerungen haben.⁵⁵ Die Studie der EBA findet zudem, dass hauptsächlich Positionen gegenüber dem öffentlichen Sektor, Finanzinstituten, Verbriefungen und Handelsbuchpositionen von den Bilanzverkürzungen betroffen sein könnten. Gemäss mehreren Studien dürften die Kosten des allenfalls notwendigen höheren Eigenkapitals über eine Erhöhung der Zinsmargen auf die Kunden überwältigt werden. Der Basler Ausschuss schätzt den aufgrund der höheren Zinsen entgangenen *Output* auf 0,08 Prozent pro Jahr. Diesen Kosten gegenüber steht die dauerhafte Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems. Den marginalen Nutzen quantifiziert die BIS-Studie bei angenommenen Krisenkosten von zwischen 63 und 100 Prozent des Vorkrisen-*Output* auf 0,26 bis 0,41 Prozent pro Jahr. Somit resultiert ein marginaler Nettotonnen der Leverage Ratio von 0,18 bis 0,33 Prozent abhängig von den angenommenen Krisenkosten. Die Bank of England (BoE) kommt ebenfalls zum Schluss, dass der Einfluss der Leverage Ratio auf die Zinsmargen und somit auf die Kreditvergabe gering ist, weil für die Mehrheit der Banken die Leverage Ratio nicht die bindende Kapitalanforderung ist. Zudem kann die höhere Belastbarkeit der Finanzinstitute dazu führen, dass die Refinanzierungskosten sinken, so dass eine geringere Kompensation der Eigenkapitalrendite über die Zinsmargen notwendig ist.

3.1.2 Limitierung von Klumpenrisiken (Risikoverteilung)

Die Limitierung von Klumpenrisiken stellt eine ausreichende Diversifikation bezüglich der Kunden sicher, so dass eine Bank nicht von wenigen Kundenbeziehungen oder Investments abhängig werden kann. Die Vorgaben zur Limitierung von Klumpenrisiken gemäss Basel III sehen vor, dass die von einer Bank eingegangenen Risiken gegenüber einer Gegenpartei oder gegenüber einer Gruppe von Gegenparteien nicht grösser als 25% des Kernkapitals (Tier-1-Kapital) der Bank sein dürfen. Zu den eingegangenen Risiken gegenüber einer Gegenpartei gelten Positionen auf dem Bankenbuch ebenso wie solche auf dem Handelsbuch einer Bank. Systemrelevante Institute untereinander dürfen Ausleihungen nur bis zu einer Schwelle von 15% (statt 25%) tätigen. Die strengeren Regeln für systemrelevante Finanzinstitute resultieren aus Erfahrungen der Finanzkrise, in der hohe Verluste im US-Hypothekengeschäft zu einem Vertrauensverlust der (Gross-)Banken untereinander und gegenüber dem Bankensystem insgesamt geführt haben. Überschreitungen dieser Obergrenze müssen so rasch wie möglich abgebaut werden. Dies kann grundsätzlich durch eine Kombination der folgenden Strategien geschehen: 1) Die Bank reduziert Forderungen bzw. erhöht Sicherheiten, Garantien und/oder Kreditderivate gegenüber der betreffenden Gegenpartei oder 2) sie erhöht ihr Tier-1-Kapital.

Zusätzlich zur Obergrenze von 25% bzw. 15% des Kernkapitals sind neu auch Meldepflichten an die Aufsichtsbehörde für Grossrisiken ab 10% des Kernkapitals vorgesehen. Zudem sind der Aufsichtsbehörde regelmässig die 20 grössten eingegangenen Risiken zu melden, unabhängig davon, ob diese die Schwelle von 10% des Kernkapitals überschreiten und damit ein Klumpenrisiko darstellen oder nicht.

⁵⁴ Hartmann-Wendels erwartet, dass hauptsächlich Banken, deren Möglichkeiten zur Eigenmittelaufnahme begrenzt sind, ihre Bilanzen verkürzen.

⁵⁵ Die Simulationsanalyse basiert auf der Annahme, dass hauptsächlich Bilanzpositionen mit niedrigen Risikogewichten reduziert werden.

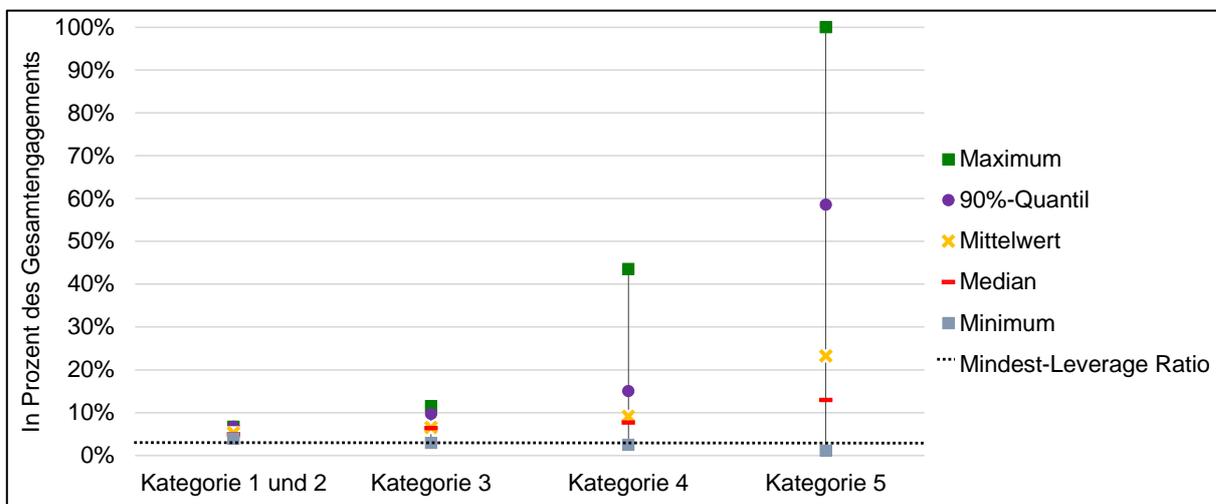
3.2 Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft

3.2.1 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen

3.2.1.1 Einzelne Gruppen von Banken

Die Festlegung der Leverage Ratio bei 3% ist unmittelbar kaum mit Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der Schweizer Banken verbunden. Die Einführung der Leverage Ratio erfolgte in der Schweiz im Rahmen der Beobachtungsperiode faktisch bereits 2013⁵⁶. Per Ende Juni 2016 erfüllen bis auf vier alle der über 250 Banken in der Schweiz die Mindestanforderung von 3% Leverage Ratio (vgl. Abbildung 1). Selbst wenn die Mindestanforderung auf 4% und damit relativ betrachtet um 30% höher wäre, würden die meisten Schweizer Banken diese noch erfüllen. Kleinere Banken weisen vielfach eine vergleichsweise deutlich höhere Eigenmittelausstattung auf als grosse und mittlere Banken, so dass die Leverage Ratio bei diesen weniger bis kaum bindend wirken dürfte.⁵⁷

Abbildung 1: Leverage Ratio gemäss Basel III nach Bankkategorien (per Juni 2016)



Quelle: FINMA.

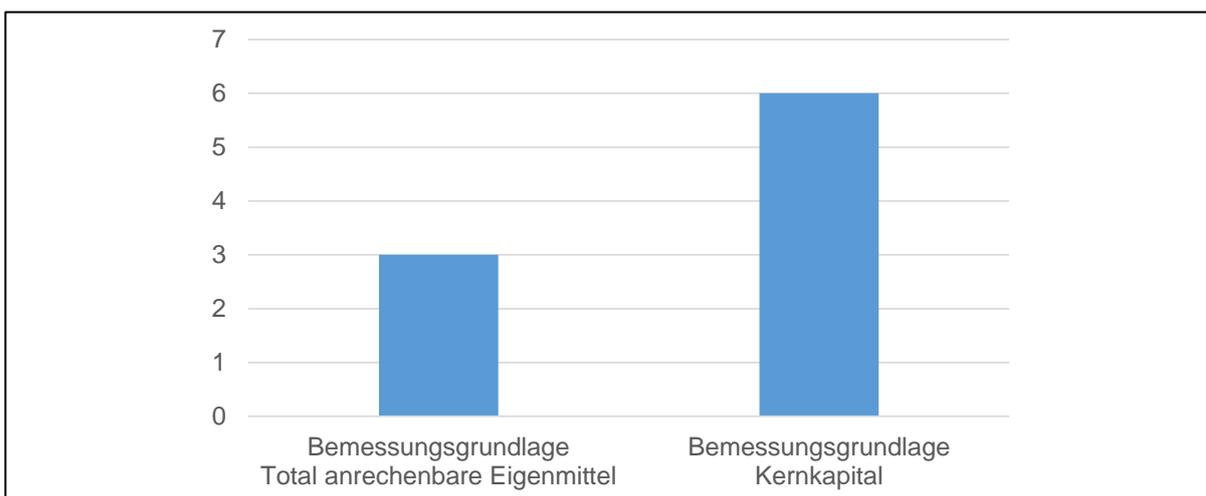
Die gegenwärtig gültigen Vorschriften bezüglich Klumpenrisiken sollen gemäss Basler Standards angepasst werden (Kap. 3.1.2). Gemäss den inskünftig für alle Banken geltenden Vorgaben werden im Grundsatz die Nominalwerte der eingegangenen Risiken gegenüber einer Gegenpartei addiert und durch das Tier-1-Kapital der Bank dividiert. In wenigen Ausnahmefällen können die Nominalwerte mit einem Gewichtungsfaktor multipliziert werden, d.h. zu weniger als 100% angerechnet werden (vgl. weiter unten unter «Pfandbriefe» sowie Kap. 3.2.1.3). Zudem führt die Revision der Vorschriften zu einer Änderung der Bemessungsgrundlage. Insbesondere werden die Klumpenrisikopositionen neu ins Verhältnis zum Tier-1-Kapital der Bank gesetzt statt wie bis anhin zu den total anrechenbaren Eigenmitteln. Da das Tier-1-Kapital der Bank definitionsgemäss nie grösser sein kann als die anrechenbaren Eigenmittel, bedeutet die vorgeschlagene Regulierung eine gewisse Verschärfung, so dass insbesondere Banken mit einer dünneren Kernkapitalausstattung inskünftig entsprechend kleinere Klumpenrisiken eingehen können bis die Obergrenze von 25% erreicht ist. Gemäss einer Erhebung der

⁵⁶ Gemäss der seit 2013 geltenden ERV können Banken von der FINMA verpflichtet werden, im Rahmen des Eigenmittelnachweises sowie im Rahmen der Offenlegung über die Leverage Ratio Bericht zu erstatten. Die FINMA hat von diesem Recht Gebrauch gemacht und alle Banken in der Schweiz gemäss FINMA-Rundschreiben 2015/3 «Leverage Ratio» sowie FINMA-Rundschreiben 2016/1 «Offenlegung – Banken» dazu verpflichtet, über ihre Leverage Ratio Bericht zu erstatten (vgl. Kap. 1.1). Dies haben auch die Aufsichtsbehörden anderer Länder getan im Rahmen der internationalen Beobachtungsphase zur Einführung der 3% Leverage Ratio als Mindeststandard ab 2018.

⁵⁷ Mit einer implizierten Dichte zwischen 25% und 28,6% für nicht-systemrelevante Banken gegenüber 35% für systemrelevante Banken ist für nicht-systemrelevante Banken die Wahrscheinlichkeit kleiner, dass statt der risikogewichteten Anforderungen die Leverage Ratio bindend wirkt, als dies für systemrelevante Banken der Fall ist.

FINMA per Ende Juni 2015 unter 20 Banken haben gemessen an der neuen Bemessungsgrundlage insgesamt sechs Banken (bzw. 30%) Klumpenrisiken, die die neue Obergrenze übersteigen. Drei dieser sechs Banken sind von der erwähnten Änderung der Bemessungsgrundlage betroffen und würden bisher nicht über der Obergrenze liegende Klumpenrisiken vorweisen (vgl. Abbildung 2). Die anderen drei Banken (bzw. 15%) weisen bereits heute Klumpenrisiken über 25% auf, was unter aktueller Regulierung unter gewissen Umständen zulässig ist, namentlich für bestimmte Interbankpositionen.

Abbildung 2: Anzahl Banken mit Klumpenrisiken über der 25% Obergrenze gemäss Erhebung unter 20 Banken (per Juni 2015)



Quelle: FINMA.

Im Bereich der Vergabe von Hypotheken zur Finanzierung von Wohnliegenschaften ist – übereinstimmend mit den internationalen Vorgaben – vorgesehen, eine bestehende Ausnahmebestimmung bei der Berechnung von Klumpenrisiken aufzuheben. Bei der Finanzierung von durch den Kreditnehmer genutzten oder vermieteten Liegenschaften (Wohnliegenschaften) konnten bislang Kredite gesprochen werden, die weit über die Hälfte der gesamten Eigenmittel der Bank hinausgehen. Durch die Aufhebung dieser Ausnahmebestimmung reduziert sich das maximal zulässige Risiko gegenüber einer Gegenpartei im Bereich der Wohnliegenschaften, was ohne Erhöhung des Kernkapitals insbesondere für kleinere Banken mit stärkeren Einschränkungen bezüglich deren Kreditvergabekapazität verbunden sein kann. Die von der FINMA durchgeführte Erhebung per Ende Juni 2015 unter 20 Banken hat gezeigt, dass mehrere Banken von dieser Änderung betroffen sind. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass es aufgrund dieser Verschärfung gesamtwirtschaftlich zu Engpässen bei der Immobilienfinanzierung kommt.

Um mehr Informationen über die erwarteten Auswirkungen der vorgeschlagenen Verschärfungen zu erhalten, ist – parallel zur Vernehmlassung – eine weitere Erhebung mit einem deutlich breiteren Kreis involvierter Banken vorgesehen. Das EFD wird die Ergebnisse dieser Erhebung im Hinblick auf die Verabschiedung der revidierten Verordnung berücksichtigen. Für die betroffenen Banken verbleibt in jedem Fall noch Zeit bis Ende 2018, um verbleibende Klumpenrisiken rechtzeitig zu korrigieren. Für kleine und mittelgrosse Banken fällt zudem die nach Artikel 116 der heutigen ERV abgestufte Obergrenze für Klumpenrisiken gegenüber nicht-systemrelevanten Banken weg, was insbesondere für kleine Banken im Interbankenbereich zu einer zusätzlichen Verschärfung der Vorschriften führen würde.⁵⁸ Das Ausmass dieser Ver-

⁵⁸ Für Banken mit mehr als CHF 1'000 Mio. anrechenbaren Eigenmitteln liegt die Obergrenze der eingehbaren Klumpenrisiken im Interbankenbereich bereits heute bei 25%. Heute nimmt diese Obergrenze für Klumpenrisiken für kleinere Banken gegenüber nicht-systemrelevanten Banken kontinuierlich zu und erreicht für Banken mit anrechenbaren Eigenmitteln von weniger als CHF 250 Mio. ein Maximum von 100% ihrer Eigenmittel.

schärfung soll ebenfalls im Rahmen der weiteren Erhebung der FINMA näher untersucht werden als dies bis anhin bei der ersten Erhebung per Ende Juni 2015 möglich war. Insbesondere ist geplant, auf Basis der breiteren Erhebung die notwendigen Datengrundlagen zu beschaffen, um namentlich für kleine Banken bei Interbankpositionen gegenüber nicht-systemrelevanten Banken Erleichterungen in Anlehnung an Artikel 116 der heutigen ERV angemessen zu definieren, d.h. bei diesen Positionen auch Überschreitungen der 25%-Obergrenze bzgl. des Kernkapitals bis zu einer noch zu bestimmenden Höhe (maximal jedoch 100%) vorzusehen.

Systemrelevante Institute

Für systemrelevante Institute gelten andere Regeln sowohl bezüglich der Leverage Ratio wie auch der Risikoverteilung. Die Anforderungen an die Leverage Ratio von systemrelevanten Banken wurden vom Bundesrat bereits 2016 im Rahmen der Revision der sog. TBTF-Bestimmungen verschärft.⁵⁹ Hinsichtlich Risikoverteilung werden tiefere Obergrenzen für systemrelevante Banken bezüglich Positionen gegenüber anderen systemrelevanten Banken im Rahmen der vorliegenden Revision der ERV implementiert (Kap. 3.1.2). Diese tieferen Obergrenzen (15% statt 25%) sind allerdings zu relativieren, da für systemrelevante Banken statt wie bis anhin das harte Kernkapital (eine strikte Teilmenge des Tier-1-Kapitals) inskünftig ebenfalls das breitere Tier-1-Kapital herbeigezogen wird. Insgesamt ändern sich dadurch die Anforderungen an systemrelevante Institute bezüglich Positionen gegenüber anderen systemrelevanten Instituten im Rahmen der Risikoverteilung wenig. Für Geschäfte systemrelevanter Banken gegenüber nicht-systemrelevanten Banken sowie Unternehmen allgemein gilt weiterhin die 25%-Obergrenze und somit stellt hier die Verwendung des Tier-1-Kapitals anstelle des harten Kernkapitals für sich betrachtet eine Erleichterung dar.

3.2.1.2 Kunden und Investoren

Die revidierten Vorschriften über die Risikoverteilung (vgl. oben) können den Handlungsspielraum der Banken gegenüber mittleren und insbesondere grösseren Unternehmen reduzieren. Für Letztere könnte sich dadurch der Kreis der möglichen Kreditgeber verkleinern und dadurch eine Kapitalmarktfinanzierung durch die Emission von Anleihen an einer Börse attraktiver werden. Kleine Unternehmen hingegen können von ihrer Grösse her auch in Zukunft kaum ein Klumpenrisiko für eine Bank darstellen und dies auch nur im Falle kleiner Banken. Für diese und andere Kundinnen und Kunden ist deshalb kaum mit Auswirkungen zu rechnen. Für Investoren der repofähigen und mündelsicheren Pfandbriefanleihen ist die Ausweitung der Berechnung von Klumpenrisiken auch auf Pfandbriefe (vgl. unten) potenziell mit einer Erweiterung des Anlageuniversums verbunden. Die Festlegung der Leverage Ratio auf 3% ist unmittelbar kaum mit Auswirkungen auf die Kunden und Investoren verbunden.

Pfandbriefe

Positionen in inländischen Pfandbriefen, die von den beiden spezialgesetzlich geregelten Pfandbriefinstituten emittiert werden, wurden seit 2007 entweder von der Berechnung eines Klumpenrisikos ausgenommen, d.h. zu 0% gewichtet, oder unter dem bis Ende 2018 anwendbaren Schweizer Ansatz der Risikoverteilung zu 25% gewichtet. Dadurch konnten Banken, die im Hypothekengeschäft tätig sind, einerseits sich über ein Pfandbriefinstitut refinanzieren und andererseits über den Erwerb von Pfandbriefanleihen ein wesentliches Klumpenrisiko gegenüber einem solchen aufbauen, sofern sie nicht den Schweizer Ansatz verwendeten.⁶⁰ Die von den Banken eingegangenen Risiken gegenüber einem Pfandbriefinstitut dürfen jedoch inskünftig die Obergrenze von 25% des Tier-1-Kapitals nicht mehr überschreiten. Dabei werden Schweizer Pfandbriefen die nach Basler Standards minimal mögliche Gewichtung von 20% zugewiesen, womit die Forderung gegenüber einem Pfandbriefinstitut implizit auf 125% des

⁵⁹ Vgl. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61681.html>

⁶⁰ Per Ende 2016 betrug der Pfandbriefumlauf der Pfandbriefbank CHF 65,1 Mia. und derjenige der Pfandbriefzentrale CHF 47,6 Mia., insgesamt also CHF 112,7 Mia. Der Schweizer Pfandbrief ist nach den öffentlich-rechtlichen Schuldnern das grösste und liquideste Segment des Schweizer Marktes für Inlandsanleihen. (Quelle: www.pfandbriefbank.ch)

Tier-1-Kapitals beschränkt ist. Unter dem bisherigen Schweizer Ansatz mit seiner 25%-Gewichtung liegt diese implizite Beschränkung bei 100%. Da die Pfandbriefzentrale der schweizerischen Kantonalbanken und die Pfandbriefbank für alle übrigen Hypothekarkonten die beiden einzigen Pfandbriefinstitute in der Schweiz sind, besteht für mehrere, typischerweise eher kleinere Banken die Gefahr, dass diese Regulierung zu Einschränkungen führen könnte und die betroffenen Banken andere Anlagen zur Liquiditätshaltung nutzen müssten, was für die betroffenen Banken mit höheren Kosten verbunden wäre. Gemäss der erwähnten Erhebung der FINMA unter 20 Banken mit Stichtag Ende Juni 2015 hatte eine Bank ein Klumpenrisiko gegenüber einem Pfandbriefinstitut von mehr als 25% ihres Kernkapitals. Im Rahmen der breiteren QIS-Erhebung (vgl. Kap. 1.2 und 3.3) soll auch untersucht werden, wie sich solche Überschreitungen reduzieren lassen, etwa indem eine anteilmässige Zuteilung der Pfandbriefe auf die (wichtigsten) Mitglieder der Pfandbriefinstitute erfolgt anstelle der Zuteilung zum Pfandbriefinstitut («Look-Through»-Ansatz). Alle Überschreitungen werden sich hierdurch jedoch womöglich nicht beseitigen lassen. Da Überschreitungen der Obergrenze von den betroffenen Banken zu beseitigen sind, bedeutet dies gleichzeitig, dass diese Pfandbriefanleihen als Liquiditätsinstrumente für Banken verfügbar werden, die nicht durch die Risikoverteilungsvorschriften gebunden sind.

3.2.1.3 Bund, Kantone und Gemeinden

Im Gegensatz zum Bund, der von den vorgeschlagenen Änderungen ausgenommen ist, können die beiden tieferen Staatsebenen indirekt von der Regulierung betreffend Risikoverteilung (Limitierung von Klumpenrisiken) betroffen sein. Für Kantone mit einem als vernachlässigbar geltenden Ausfallrisiko (*Rating*-Klasse 1 und 2) gilt jedoch weiterhin ein reduzierter Gewichtungssatz von 20% statt der ansonsten üblichen 100%. Dadurch kann eine Bank ein bis zu fünf Mal höheres Risiko gegenüber einem Kanton eingehen, bevor dieses Engagement als Klumpenrisiko eingestuft wird, als dies bei einer 100%-Gewichtung der Fall wäre. Im Gegensatz dazu werden bei der Berechnung von allfälligen Klumpenrisiken Gemeinden inskünftig wie alle anderen Kunden behandelt. Banken dürfen gegenüber einer Gemeinde keine übermässigen Risiken eingehen und die Obergrenze zu einem Grosskredit überschreiten (Kap. 3.1.2). Das Ausmass dieser Verschärfung soll ebenfalls im Rahmen der geplanten breiteren Erhebung der FINMA näher untersucht werden. Die bisher verfügbaren Resultate der Erhebung per Juni 2015 unter 20 Banken ergaben, dass die Obergrenze für Klumpenrisiken gegenüber Gemeinden von einem Institut knapp überschritten wird. Diese Bank müsste die Position also etwas abbauen (Kap. 3.1.2).

3.2.2 Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb

3.2.2.1 Standortattraktivität

Mit den vorgeschlagenen Änderungen der ERV setzt die Schweiz weitere Elemente von Basel III um. Dies trägt dazu bei, die Standortattraktivität der Schweiz als ein international bedeutender Finanzplatz zu wahren. Die Schaffung und Umsetzung einheitlicher, globaler Standards im Finanzbereich ist im Interesse der Schweiz, da dadurch gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden und international die Vergleichbarkeit etwa der effektiven Kapitalausstattungen der Banken erleichtert wird.

3.2.2.2 Kreditvergabe, Wertschöpfung und Wettbewerb

Eine Beeinträchtigung der Kreditvergabe und des Wachstums aufgrund der Einführung der Leverage Ratio von 3% und der Revision im Bereich Klumpenrisiken ist nicht zu erwarten. Ob die vor allem für mittlere bis grosse Unternehmen mögliche Einschränkung der potenziellen Kreditgeber aufgrund der Änderungen im Bereich Klumpenrisiken gar einen Effekt auf deren Kreditkonditionen hat, kann nicht im Voraus bestimmt werden und hängt davon ab, ob dies auch mit einer Reduktion der Wettbewerbsintensität um diese Kunden verbunden ist.

3.2.3 Zweckmässigkeit im Vollzug

Mit der 2013 erfolgten Einführung der regelmässigen Berichterstattung zur Leverage Ratio haben die Schweizer Banken die notwendigen IT-Anpassungen bereits vollzogen.⁶¹ Entsprechend fallen kaum zusätzliche Implementierungskosten an. Zur Implementierung der revidierten Vorschriften zur Limitierung von Klumpenrisiken sind bankenseitig einmalige Systemanpassungen notwendig. Dies ist für die Banken mit entsprechenden Kosten verbunden. Zudem müssen rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass die Obergrenze von 25% nicht mehr überschritten wird, was unter geltendem Recht noch unter Umständen möglich ist. Mit der Inkraftsetzung der revidierten Verordnung per Anfang 2019 bleibt für die Banken dazu allerdings genügend Zeit.

3.3 Zusätzliche Wirkungsstudie

Bei der Erarbeitung der Revisionsvorlage zur Risikoverteilung wurde im Rahmen der NAG (vgl. Kap. 1.2) im Herbst 2015 bereits eine erste Wirkungsstudie (*Quantitative Impact Study*, QIS) zu den Auswirkungen der revidierten Regeln bei 20 Instituten durchgeführt. Anknüpfend an die Ausführungen oben zu den Auswirkungen (siehe Kap. 3.2) lässt sich zusammenfassend sagen, dass es unter den neuen Regeln sicher in zwei Bereichen zu relevanten Überschreitungen der Obergrenze käme. Der eine Bereich betrifft Schweizer Pfandbriefe, wo es bei einem Institut trotz einer präferentiellen Gewichtung mit 20% (statt der standardmässigen 100%) zu einer materiellen Überschreitung der Obergrenze kam. Der andere Bereich betrifft Wohnliegenschaftsfinanzierungen, die unter den neuen Regeln vollumfänglich in die Gesamtposition für die Risikoverteilung einzubeziehen sind (vgl. Kap. 1.2). Hier zeigte sich bei mehreren Instituten eine mehr oder weniger deutliche Überschreitung der Obergrenze von 25% unter den neuen Regeln.⁶²

Diese Ergebnisse der ersten QIS sind jedoch aufgrund einer eventuell ungenügenden Repräsentativität noch weiter zu untersuchen, um die Regulierungsfolgen abschliessend beurteilen zu können.⁶³ Aus diesem Grund ist parallel zur Vernehmlassung eine weitere, breit angelegte QIS vorgesehen.

Institute (Banken und Effektenhändler), die sich an der zusätzlichen QIS beteiligen möchten, können die entsprechenden Unterlagen bei der FINMA beziehen (basel3@finma.ch). Das EFD wird die Ergebnisse dieser Erhebung im Hinblick auf die Verabschiedung der revidierten Verordnung berücksichtigen. Namentlich für kleine Institute sollen die neuen Risikoverteilungsvorschriften proportional ausgestaltet werden, wenn dies aufgrund der Ergebnisse der zweiten Wirkungsstudie für notwendig und angemessen zu beurteilen ist.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Bestimmungen stützen sich auf die entsprechenden Bestimmungen im BankG, namentlich auf dessen Artikel 4 und 4^{bis} (vgl. Kap. 1.1).

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Vorliegend bestehen keine auf Vereinbarkeit zu prüfenden Verpflichtungen. Was internationale Mindeststandards anbelangt, so werden die Basler Standards umgesetzt. Dies steht im

⁶¹ Vgl. Kommentar in Fussnote 57.

⁶² Siehe auch Kapitel 8 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

⁶³ Siehe Kapitel 9 im Erläuterungsbericht der FINMA zur Revision des Rundschreibens 2008/23 «Risikoverteilung Banken» vom April 2017.

Einklang mit der Strategie des Bundesrates zur Übernahme wesentlicher internationaler Standards im Finanzbereich.

4.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Konkretisierung der Verordnungsbestimmungen durch den Erlass von Ausführungsbestimmungen zu technischen Angelegenheiten durch die FINMA nach Artikel 45 Absatz 2, 97 Absatz 3, 115 Absatz 2, 118 sowie 119 Absatz 3 ERV stützt sich auf Artikel 55 Absatz 2 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG)⁶⁴.

5 Inkrafttreten

Wie in den Basler Standards vorgesehen, sollen die Neuerungen zur Leverage Ratio auf den 1. Januar 2018 in Kraft treten, jene zur Risikoverteilung auf den 1. Januar 2019. Damit den Instituten für die technische Umsetzung der Risikoverteilungsvorschriften genügend Zeit zur Verfügung steht, sollen die revidierten Regeln Ende 2017 verabschiedet werden. Die Publikation der neuen Meldeformulare durch die FINMA ist für das erste Quartal 2018 geplant.

⁶⁴ SR 956.1

6 Bibliographie

- Admati, A., & Hellwig, M. (2013). *The Bankers' New Clothes*. Princeton University Press.
- Admati, A., DeMarzo, P., Hellwig, M., & Pfleiderer, P. (2013). Fallacies, irrelevant facts, and myths in the discussion of capital regulation: Why bank equity is not socially expensive. *Stanford University Working Paper*.
- Angelini et al., P. (2015). Basel III: Long-term Impact on Economic Performance and Fluctuations. *The Manchester School*, S. 217-251.
- Baker, M., & Wurgler, J. (5 2015). Do strict capital requirements raise the cost of capital? Bank regulation, capital structure, and the low-risk anomaly. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, S. 315-320.
- Bank of England. (2014). *The Financial Policy Committee's review of the leverage ratio*.
- BCBS. (2010). *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, Bank for International Settlements*.
- Bernardi, S., Perraudin, W., & Yang, P. (2015). *Capital floors, the revised SA and the costs of loans in Switzerland*. Working Paper .
- BIS (Bank for International Settlements). (2011). *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*.
- Cecchetti, S. (12 2014). The jury is in. *CEPR Policy Insight No 76*.
- Cihak, M., Munoz, S., & Scuzzarella, R. (2011). The bright and the dark side of cross-border banking linkages. *IMF working paper*.
- DeAngelo, H., & Stulz, R. (2015). Liquid-claim production, risk management and bank capital structure: Why high leverage is optimal for banks. *Journal of Financial Economics*, S. 219-236.
- DeYoung, R., & Jang, K. (2016). Do banks actively manage their liquidity? *Journal of Banking and Finance*, S. 143-161.
- Gambacorta, L., & Karmakar, S. (2016). Leverage and risk-weighted capital requirements. *BIS working paper 586*.
- Grill, M., Lang, J., & Smith, J. (2016). The leverage-ratio, risk-taking and bank stability. *EBA 4th Annual Research Workshop*.
- Junge, G., & Kugler, P. (2013). Quantifying the impact of higher capital requirements on the Swiss economy. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, S. 313-356.
- Macroeconomic Assessment Group. (2010). *Interim report assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*. Basel: Bank for International Settlements.
- Martynova, N. (2015). Effect of bank capital requirements on economic growth: A survey. *DNB Working Paper 467*.
- Minoiu, C., & Reyes, J. (2013). A network analysis of global banking: 1978-2010. *Journal of Financial Stability*.
- Peltonen, T., Rancan, M., & Sarlin, P. (2015). Interconnectedness of the banking sector as a vulnerability to crisis. *BIS conference*.
- Rochet, J.-C. (2014). *The Extra Cost of Swiss Banking Regulation*, Swiss Finance Institute.