



22. Dezember 2015

Regulierungsfolgenabschätzung

zu Änderungen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung (Eigenmittelanforderungen Banken – Rekalibrierung TBTF und Kategorisierung)

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Ausgangslage	5
1.1 Die Regulierungsfolgenabschätzung.....	5
1.2 Handlungsbedarf bezüglich der „Too-big-to-fail“-Bestimmungen	5
1.3 Grundzüge der vorgeschlagenen Massnahmen	6
1.4 Alternative und nicht weiter verfolgte Massnahmen.....	8
2 Die vorgeschlagenen Massnahmen im internationalen Vergleich.....	9
3 Überblick aktuelle Literatur	12
3.1 Nutzen und Kosten erhöhter Kapitalanforderungen	12
3.2 Historische Verlusterfahrungen und Abwicklungskosten.....	15
3.3 Schätzungen zum Wert der impliziten Staatsgarantie	16
4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	17
4.1 Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb	17
4.1.1 Wertschöpfung und Arbeitsplätze	17
4.1.2 Wettbewerb.....	19
4.1.3 Kreditvergabe	20
4.1.4 Weitere Angebote von Finanzdienstleistungen	22
4.1.5 Standortattraktivität.....	24
4.2 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen.....	25
4.2.1 Systemrelevante Banken.....	25
4.2.2 Andere Banken und Finanzinstitute.....	28
4.2.3 Kunden	28
4.2.4 Investoren	29
4.2.5 Bund, Kantone und Gemeinden	29
4.3 Zweckmässigkeit im Vollzug	30
5 Schlussfolgerungen	32
6 Bibliographie.....	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Going-Concern Anforderungen	7
Abbildung 2:	Neue vs. alte Eigenmittelanforderungen an die Grossbanken (ohne Rabatte)	8
Abbildung 3:	Bruttoinlandprodukt in prozentualer Abweichung von 2008.Q2	13
Abbildung 4:	Grösse des Bankensektors in der Schweiz	17
Abbildung 5:	Beschäftigung im Schweizer Bankensektor	18
Abbildung 6:	Banken-Leverage (Gesamtbilanz/Eigenkapital) und jährliche Wachstumsrate in der Schweiz	19
Abbildung 7:	Inländisches Kreditvolumen aller Banken 1996-2014	21
Abbildung 8:	Kreditvolumen der Grossbanken und von systemrelevanten Inlandbanken	22
Abbildung 9:	Marktanteil der Grossbanken 2005-2014	23
Abbildung 10:	Bereinigte Vorsteuer-Gewinne/RWA	24
Abbildung 11:	Bereinigte Vorsteuer-Gewinne/adjustierte Gesamtaktive 2010.Q1-2015.Q2	25
Abbildung 12:	Ankündigungseffekte auf die Aktienpreise von UBS und CS im Verhältnis zu europäischen Peers	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Vergleich der Kapitalanforderungen	11
Tabelle 2:	Marktanteile im inländischen Kreditmarkt und deren Veränderungen seit 2010....	22

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat im Februar 2015 Handlungsbedarf zur weiteren Reduktion der Risiken im Zusammenhang mit den systemrelevanten Banken anerkannt. In der Folge erarbeitete eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) mit Vertretern der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) Vorschläge zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen. Am 21. Oktober 2015 wurden vom Bundesrat die insbesondere auf die Grossbanken abzielenden Eckwerte der Verordnungsänderung verabschiedet. Die vorliegende Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) beschreibt die möglichen Auswirkungen der Verordnungsänderung aus einer ökonomischen Perspektive.

Die RFA zu den neuen Kapitalvorschriften für systemrelevante Banken in der Schweiz zeigt, dass durch die verbesserte Widerstandsfähigkeit der betroffenen Banken die Risiken für die Steuerzahler weiter deutlich reduziert werden. Gleichzeitig wird dadurch die Stabilität des Finanzsystems insgesamt gestärkt. Dies ist für die Schweiz aufgrund des im internationalen Vergleich verhältnismässig grossen Bankenplatzes besonders von Bedeutung, da die Kosten einer Bankenkrise speziell hoch sein dürften. Die verbesserte Finanzstabilität ist letztlich auch ein Vorteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz als Ganzes.

Es sind insgesamt keine substantiellen negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten. Dazu trägt unter anderem die angemessene Übergangsfrist für die Einhaltung der neuen Kapitalvorschriften bis Ende 2019 bei. Wie die Erfahrungen im In- und Ausland mit den seit der Finanzkrise verschärften Kapitalvorschriften für Banken zudem gezeigt haben, sind die ex-post festgestellten negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum gar noch geringer als sie ex-ante erwartet wurden. Jene Länder, welche die Bankenreform und Stärkung der Kapitalisierung schneller vorangetrieben haben (z.B. USA, Schweiz), sind seit der Finanzkrise eher schneller gewachsen. In der Schweiz deuten die seit der Inkraftsetzung des TBTF-Pakets im Jahr 2012 gemachten Erfahrungen darauf hin, dass die neue Regulierung die gesamte inländische Kreditvergabe nicht eingeschränkt hat. Die Arbeitslosigkeit ist ebenfalls auf international tiefem Niveau geblieben. Es haben hingegen gewisse kleinere Verschiebungen in den Marktanteilen stattgefunden.

Um die neuen Kapitalanforderungen zu erfüllen, müssen die Grossbanken bis Ende 2019 Kapital aufbauen. Die Übergangsfrist bis Ende 2019 ist grosszügig ausgelegt, so dass die Grossbanken die Going-Concern-CET1-Anforderung erreichen können, ohne neue Eigenmittel emittieren zu müssen (beispielsweise durch eine zurückhaltende Dividendenpolitik). Um die Going-Concern-Anforderungen insgesamt zu erfüllen, müssen die Grossbanken hingegen weitere High-Trigger-CoCos ausgeben. Der geschätzte (CET1-) Kapitalbedarf zur Erfüllung der neuen Going-Concern-Anforderungen ist 5.2 Mrd. Franken für die CS und 2.3 Mrd. Franken für die UBS. Die inlandorientierten systemrelevanten Banken erfüllen die Going-Concern-Anforderungen bereits heute, sowohl risikogewichtet als auch bezüglich der Leverage-Ratio.

Mittel- bis längerfristig sollten die höheren Kapitalvorschriften zum Erhalt oder Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes beitragen. Die aufgrund der hohen politischen und wirtschaftlichen Stabilität bereits guten Voraussetzungen für einen international tätigen Finanzplatz werden potentiell weiter verbessert. Dies gilt besonders für das stark auf Vertrauen basierende Vermögensverwaltungsgeschäft.

1 Ausgangslage

1.1 Die Regulierungsfolgenabschätzung

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Regulierungsvorlagen des Bundes.¹ Die Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenüberlegungen gehört gemäss Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes vom 19. Dezember 2012 zu den Grundsätzen der Finanzmarktpolitik der Schweiz. Zudem hält auch der Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktpolitik vom 5. Dezember 2014 fest, dass konsequent Kosten-Nutzen Abwägungen bei Regulierungen im Finanzmarktbereich gemacht werden sollen.

Die RFA soll zur Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung auf möglichst allen Regelungsstufen beitragen. Neben Gesetzesprojekten wird eine RFA auch bei Verordnungsänderungen durchgeführt, wenn dadurch rechtliche Grundlagen geschaffen werden, welche mit gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen verbunden sind. Sie bezweckt eine verstärkte Transparenz hinsichtlich der dem Rechtsetzungsprojekt zugrundeliegenden Probleme, der angestrebten Ziele, der verfügbaren Optionen, der vorgeschlagenen Massnahmen und der vermuteten Auswirkungen auf der Mikro- wie auch auf der Makroebene. Sie prüft alternative Regelungsmöglichkeiten und die Vollzugstauglichkeit und strebt damit auch eine Optimierung der Vorlage an. Damit liefert sie der Bundesverwaltung Erkenntnisse über Verbesserungsmöglichkeiten, den politischen Entscheidungsträgern bessere Entscheidungsgrundlagen, interessierten Kreisen bessere Grundlagen für Positionsbezüge und den zuständigen Institutionen und Akteuren bessere Möglichkeiten zur Kontrolle und Evaluation von Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit.

Die vorliegende RFA prüft die vorgeschlagene Verordnungsänderung im Bereich „Too-Big-to-Fail (TBTF) hinsichtlich der nachfolgend aufgeführten fünf Punkte:

1. **Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns:** Inwiefern ist staatliches Handeln notwendig und möglich?
2. **Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen:** Welche Auswirkungen haben die geplanten Regulierungen voraussichtlich auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen?
3. **Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft:** Welche Auswirkungen haben die geplanten Regulierungen voraussichtlich auf die Gesamtwirtschaft, insbesondere auf die Wettbewerbsintensität und Standortattraktivität?
4. **Alternative Regelungen:** Bestehen alternative Regulierungsmöglichkeiten?
5. **Zweckmässigkeit im Vollzug:** Inwiefern ist dem Erfordernis der Zweckmässigkeit des Vollzugs für die Wirtschaft Rechnung getragen worden?

1.2 Handlungsbedarf bezüglich der „Too-big-to-fail“-Bestimmungen

Im Zuge der Einführung der „Too-big-to-fail“-Regulierung (abgekürzt: TBTF-Regulierung) im Jahr 2012, insbesondere in der dazugehörenden RFA, wurde der grundsätzliche staatliche Handlungsbedarf im Bereich TBTF aufgezeigt und die Grundproblematik eingehend erläutert. Im Rahmen seines Evaluationsberichtes vom 18. Februar 2015² gemäss Artikel 52 Bankengesetz, hat der Bundesrat zusätzlichen Handlungsbedarf im Bereich TBTF identifiziert.

In diesem Evaluationsbericht, der auf den umfangreichen Arbeiten der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie basiert, bekräftigt der Bundesrat, dass die im Vergleich zur Grösse des Landes sehr grossen Finanzinstitute für die Finanzstabilität des Landes von zentraler Bedeutung sind. Er spricht sich gegen eine grundsätzliche Neuausrichtung der TBTF-Regulierung aus, ortet jedoch Handlungsbedarf im Rahmen der bestehenden Gesetze,

¹ Vgl. <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=de> (6. Nov. 2015).

² Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38319.pdf> (6. Nov. 2015).

da selbst eine vollständige Umsetzung der heutigen TBTF-Bestimmungen die TBTF-Problematik für die Schweiz nicht vollumfänglich löst. In der Folge hat eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) mit Vertretern der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) Vorschläge zu den notwendigen rechtlichen Anpassungen erarbeitet. Der Bundesrat hat die entsprechenden Eckwerte zur Anpassung der TBTF-Bestimmungen am 21. Oktober 2015 gutgeheissen.

Die Grundzüge der vorgeschlagenen Massnahmen, zu denen der vorliegende Bericht eine ökonomische Betrachtung und Analyse der erwarteten Auswirkungen liefert, werden nachfolgend kurz erläutert.

1.3 Grundzüge der vorgeschlagenen Massnahmen

Im Zentrum der vorgeschlagenen Massnahmen stehen die neu ausgestalteten Kapitalanforderungen. Diese können in Going-Concern- und Gone-Concern-Kapitalanforderungen unterteilt werden. Im Going-Concern soll ein Institut über ausreichend Kapital verfügen, um in einer Stresssituation eine staatliche Unterstützung oder eine Abwicklung/Sanierung (zusammengefasst auch unter dem englischen Begriff „Resolution“) zu vermeiden. Es ist aber nicht das Ziel der Going-Concern-Anforderungen, eine Resolution in jedem Fall zu vermeiden. Vielmehr soll mit zusätzlichem Gone-Concern-Kapital die Sanierung bzw. Abwicklung einer Bank sichergestellt werden, wenn entweder bereits ein kritisches Ereignis eintritt (z.B. Unterschreitung von 5% der CET1-Kapitalquote) oder die Aufsichtsbehörde zur Überzeugung gelangt, dass die Bank sich aus eigener Kraft nicht mehr innert der erforderlichen Zeit sowie im notwendigen Ausmass rekapitalisieren kann, d.h. der Zeitpunkt drohender Insolvenz erreicht ist (sogenannter Point of Non-Viability [PONV]). Das Gone-Concern-Kapital soll ausreichen, um ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel eine Sanierung des Instituts zu gewährleisten oder die systemrelevanten Funktionen in eine funktionsfähige Einheit zu überführen und die anderen Einheiten zu liquidieren.

Die **Going-Concern-Anforderungen** an systemrelevante Banken (systemically important banks, kurz: SIBs) bestehen aus der Summe einer – für alle SIBs gleichen – Sockelanforderung sowohl betreffend des Verschuldungsgrads bzw. des Anteils der Eigenmittel an der Bilanz (Leverage-Ratio, LR) wie auch der risikogewichteten Aktiven (risk-weighted assets, RWA) einer Bank sowie individuell pro Institut ausgestalteten Zuschlägen. Die Sockelanforderung für die Leverage-Ratio beträgt 4.5%, jene für RWA 12.86%. Zur Berechnung der individuellen Zuschläge werden die SIBs verschiedenen Stufen zugewiesen („*Bucket-Ansatz*“), die sich aus dem Marktanteil und dem Gesamtengagement eines Instituts ergeben. Für beide (sowohl für den Marktanteil wie auch für das Gesamtengagement eines Instituts) werden je Zuschläge für die Leverage-Ratio und die risikogewichteten Aktiven (RWA) vorgegeben. Diese Zuschläge sind dabei konvex ausgestaltet, d.h. die Zuschläge steigen überproportional mit höherem Marktanteil bzw. Gesamtengagement. Dadurch sollen die Anreize insbesondere für Grossbanken gestärkt werden, den Grad ihrer Systemrelevanz nicht weiter zu erhöhen. Abbildung 1 fasst den Aufbau der Going-Concern-Anforderungen an inländische systemrelevante Banken gemäss erwarteten Marktanteilen und Gesamtengagements zusammen.

Auch bezüglich **Kapitalqualität** im Bereich Going-Concern wurden die Anforderungen verschärft. So können zur Erfüllung der LR maximal 1.5% High-Trigger-CoCos (HT-CoCos)³ mit Tier 1 Qualität herangezogen werden, der Rest muss mit hartem Kernkapital (CET1) erfüllt werden. UBS und CS müssen also mindestens 3.5% CET1 halten gegenüber 2.4% bisher. Analog dazu können bei den RWA der Grossbanken maximal 4.3% HT-CoCos mit Tier 1 Qualität herangezogen werden, der Rest muss mit CET1 erfüllt werden. Risikogewichtet müssen UBS und CS also weiterhin mind. 10% CET1 halten. Für ausstehende Kapitalinstrumente,

³ Dabei handelt es sich um Wandlungskapital, dessen auslösendes Ereignis („Trigger“) eintritt, wenn das anrechenbare harte Kernkapital (CET1) 7% der RWA unterschreitet.

welche in Zukunft nicht mehr angerechnet werden dürfen (z.B. HT-CoCos mit Tier 2 Qualität), wurde eine Grandfathering-Lösung geschaffen.

Abbildung 1: Going-Concern Anforderungen

Leverage Ratio Anforderungen (ohne bail-in bonds)				Risikogewichtete Anforderungen (ohne antizyklischen Kapitalpuffer, ohne bail-in bonds)			
	Total going concern Kapital 4.5%	Total going concern Kapital 4.6%	Total going concern Kapital 5.0%	Total going concern Kapital 12.9%	Total going concern Kapital 13.2%	Total going concern Kapital 14.3%	
Puffer mind. 1.5%	CET1 Puffer 1.5%	CET1 Puffer 1.6%	CET1 Puffer 2.0%	AT1 HT-Cocos 0.8%	AT1 HT-Cocos 0.8%	AT1 HT-Cocos 0.8%	
	CET1 Minimum 1.5%	CET1 Minimum 1.5%	CET1 Minimum 1.5%	CET1 Puffer 4.1%	CET1 Puffer 4.4%	CET1 Puffer 5.5%	
Minimum 3.0% (entspricht Basel III Minimum)	AT1 HT-Cocos 1.5%	AT1 HT-Cocos 1.5%	AT1 HT-Cocos 1.5%	CET1 Minimum 4.5%	CET1 Minimum 4.5%	CET1 Minimum 4.5%	
				AT1 HT-Cocos 3.5%	AT1 HT-Cocos 3.5%	AT1 HT-Cocos 3.5%	
	PoFI/ZKB	Raif	CS/UBS	PoFI/ZKB	Raif	CS/UBS	

Die Höhe der **Gone-Concern-Anforderungen** spiegelt für die international tätigen systemrelevanten Banken die Going-Concern-Anforderungen. Somit betragen die Gone-Concern-Anforderungen für CS und UBS neu 5% für die LR und 14.3% für die RWA gemäss erwarteten Marktanteilen und Gesamtengagements. Als international tätige systemrelevante Banken gelten grundsätzlich jene Banken, welche vom Financial Stability Board (FSB) jährlich als global systemrelevante Banken (globally systemically important banks, kurz: G-SIBs) qualifiziert werden.

Grundsätzlich besteht ein Handlungsbedarf auch bei Gone-Concern-Anforderungen für systemrelevante Banken, die nicht international tätig sind (ZKB, Raiffeisen und PostFinance). Die Ausgestaltung der im Gone-Concern relevanten Notfallpläne ist bei diesen Banken aber noch offen. Sobald die Grundzüge dieser Pläne bekannt sind, werden auch die zusätzlichen Gone-Concern-Anforderungen bestimmt werden. Dies wird Gegenstand des nächsten TBTF-Evaluationsberichts nach Artikel 52 Bankengesetz sein, der bis Ende Februar 2017 vom Bundesrat verabschiedet werden muss.

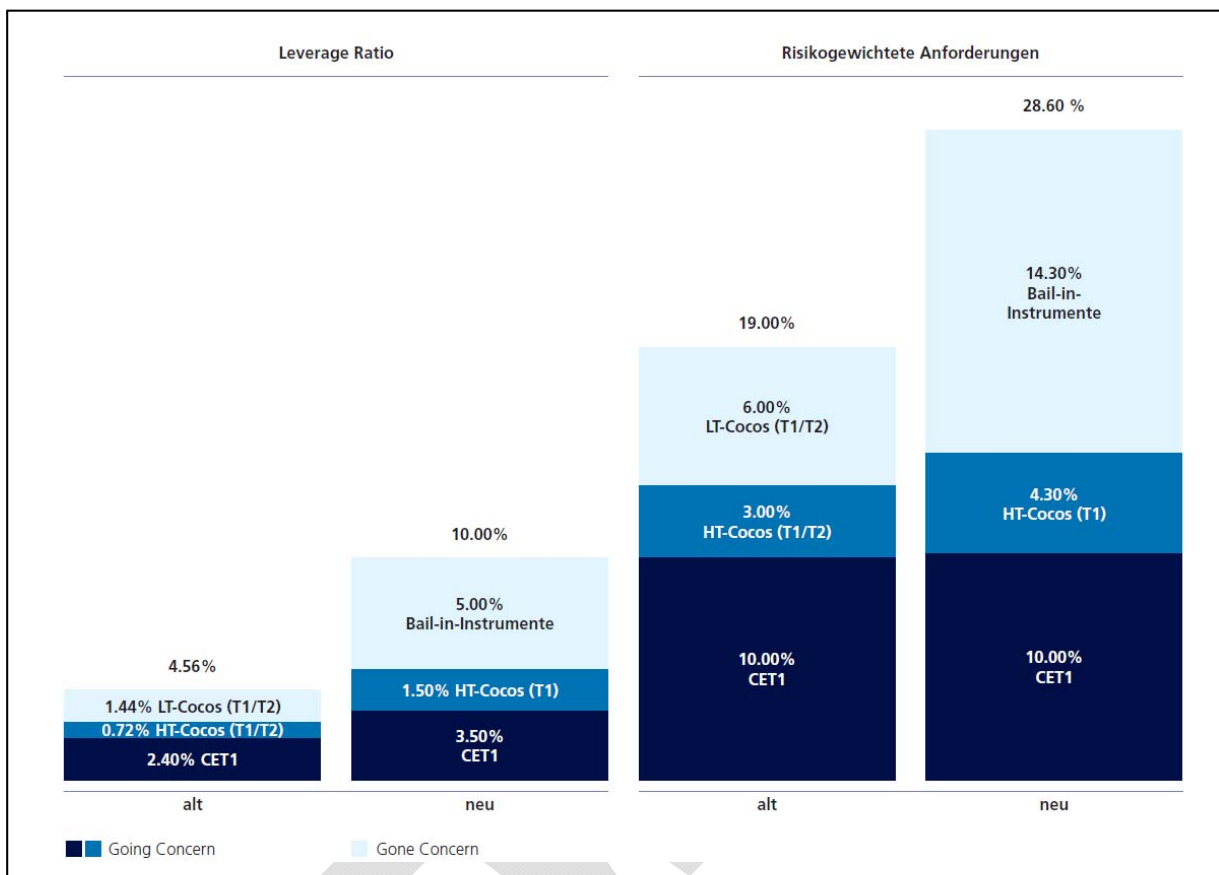
Bezüglich der **Kapitalqualität** können die Gone-Concern-Anforderungen vollständig mit Bail-in-Instrumenten erfüllt werden. Dabei handelt es sich um Forderungen gegenüber der Bank, die gemäss Ausgabebedingungen von der FINMA bei einem Ausfall der Bank abgeschrieben oder in Eigenkapital umgewandelt werden können. Die Beibehaltung von Low-Trigger-CoCos (LT-CoCos) als Bestandteil im Gone-Concern-Kapital soll weiterhin möglich, aber nicht zwingend sein. Da LT-CoCos gegenüber Bail-in-Bonds im Resolutionsfall aus Sicht der Aufsichtsbehörde eine höhere Werthaltigkeit aufweisen⁴, soll dafür eine Reduktion der quantitativen Anforderungen gewährt werden. Unter Anwendung eines Anrechnungsverhältnisses LT-CoCos zu Bail-in-Bonds von 2 zu 3 können die LR-Anforderungen um max. 1%, die RWA-Anforderungen um max. 2.9% reduziert werden.

Im Vergleich zum bestehenden TBTF-Regime steigen die maximalen Eigenmittelanforderungen für die beiden Grossbanken sowohl im Going-Concern, wie auch im Gone-Concern (siehe Abbildung 2). Während die Grossbanken im Going-Concern rund je 1% mehr CET1 und AT1 halten müssen, steigen die Anforderungen im Gone-Concern um rund 3.5% (ungewichtet, auf Basis Leverage Ratio). Abbildung 2 zeigt die gestiegenen Anforderungen auch bezüglich

⁴ Low-Trigger-CoCos sind ohne Sanierung zur Verlusttragung heranziehbar (entweder durch Abschreibung der Forderung oder durch Wandlung in Eigenkapital) und können beim PONV zur Vermeidung einer Sanierung herangezogen werden.

RWA. Die absolut gesehen deutlich höheren neuen Anforderungen sind dabei zu einem grossen Teil durch auf internationaler Ebene neue Mindeststandards hinsichtlich des Haltens von Bail-in-Instrumenten im Rahmen der Going-Concern-Anforderungen bedingt (vgl. Kapitel 2).

Abbildung 2: Neue vs. alte Eigenmittelanforderungen an die Grossbanken (ohne Rabatte)



1.4 Alternative und nicht weiter verfolgte Massnahmen

Der Evaluationsbericht des Bundesrates vom Februar 2015 hat bestätigt, dass alternative TBTF-Regulierungsansätze wie etwa die Einführung eines Trennbankensystems für die Schweiz nicht sinnvoll sind. Gleichzeitig hat die Evaluation den Rahmen für die Weiterentwicklung des Schweizer TBTF-Ansatzes festgelegt. So sollen sich die Eigenmittelanforderungen an jenen der führenden Finanzplätzen orientieren. Die beschlossenen Eckwerte entsprechen diesem Prinzip. Mit einer weniger weitgehenden Erhöhung der Eigenmittel-Anforderungen wären die schweizerischen Vorgaben an die Grossbanken nicht international führend. Umgekehrt wären Eigenmittel-Anforderungen, die deutlich über diejenigen von konkurrierenden Finanzplätzen hinausgehen, nicht mehr mit global vergleichbaren Wettbewerbsanforderungen vereinbar. Da keine grundsätzliche Neuorientierung notwendig ist, können die notwendigen rechtlichen Anpassungen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen vorgenommen werden.

2 Die vorgeschlagenen Massnahmen im internationalen Vergleich

Die vorgeschlagenen Massnahmen werden in Tabelle 1 auf Seite 11 für die CS und die UBS als global systemrelevante Banken in den internationalen Kontext gesetzt. Dabei ist es wichtig, nicht nur die Zahlen selbst zu vergleichen, sondern auch die Bedeutung der systemrelevanten Banken für die nationalen Volkswirtschaften zu berücksichtigen (vgl. Abbildung 4 in Kapitel 4.1.1). Im Vergleich zum nationalen Bruttoinlandprodukt sind die beiden Schweizer Grossbanken CS und UBS massiv grösser als die zwei grössten systemrelevanten Banken in anderen Ländern wie insbesondere diejenigen der USA oder auch UK, was höhere quantitative und qualitative Anforderungen in der Schweiz rechtfertigt. Als Ausgangspunkt für den Vergleich dient der grösste unter der jeweiligen Regulierung effektiv angewandte Zuschlag für eine systemrelevante Bank. Die wichtigsten Punkte aus dem internationalen Vergleich in Tabelle 1 sind:

- Die Schweiz wird mit den geplanten neuen TBTF-Vorgaben (gemessen an den Gesamtanforderungen) zu den Ländern mit international führenden Eigenmittelanforderungen für global systemrelevante Banken gehören, was konform mit dem im Evaluationsbericht des Bundesrates vom 18. Februar 2015 angestrebten Kalibrierungsziel ist.
- Im Bereich Going-Concern-Leverage-Ratio übertreffen die vorgesehenen nationalen Vorgaben in der Schweiz, in den USA und im Vereinigten Königreich den Basel III Mindeststandard; die Vorgaben in der Schweiz und den USA tun dies auch auf risikogewichteter Basis.

Internationale Standards Basel III und TLAC

Der neue, für alle Banken und dauerhaft geltende Basel III Standard enthält insbesondere Massnahmen i) zur Verbesserung der Qualität des Eigenkapitals und ii) zur Erhöhung der Mindestanforderungen an das benötigte Eigenkapital. Hinzu kommen für systemrelevante Banken neben den Zuschlägen für G-SIBs die neuen Anforderungen an die Gesamtverlusttragfähigkeit („TLAC-Standard“), die sicherstellen sollen, dass im Krisenfall genug verlustabsorbierendes Kapital vorhanden ist, um eine Bank ohne öffentliche Mittel zu sanieren oder abzuwickeln. Der Vorschlag des FSB enthält qualitative und quantitative TLAC-Mindeststandards, wobei ein Teil mit Kapital erfüllt werden kann, das zur Einhaltung der Mindestanforderungen nach Basel III gehalten wird. Zu Beginn von Tabelle 1 sind der aktuelle Basel III Standard sowie die jüngst beschlossenen TLAC-Eckwerte dargestellt, um neben dem Going-Concern auch explizit den Gone-Concern-Fall abzudecken.

Die Basel III Going-Concern-Anforderungen sind durch bestimmte Kapitalqualitäten zu erfüllen (vgl. Spalten): Total Tier 1, umfassend das harte Kernkapital (CET1) und das ergänzende Kernkapital (AT1). Das Zusatzkapital (T2) kann dem Gone-Concern-Fall zugeordnet werden. Dabei gibt es jeweils Kapitalanforderungen in Form eines für alle Banken geltenden Minimums von total 8% der risikogewichteten Aktiven (RWA), wovon 4.5% der RWA mit CET1 zu erfüllen sind, 1.5% mit AT1 – ergibt ein Tier 1 von 6% der RWA – sowie 2% Tier 2. Ferner gibt es Going-Concern-Anforderungen in Form eines Puffers, der für alle Banken 2.5% der RWA beträgt und der für global systemrelevante Banken um weitere 1% bis zu 2.5% auf total 3.5% bis 5% der RWA erhöht wird (FSB-G-SIB Zuschläge). Die maximale Anforderung von 6% wird gegenwärtig nicht angewandt (keine Bank ist im „empty bucket“ mit 3.5% FSB-G-SIB Zuschlag). Die Pufferanforderungen sind durch CET1 zu erfüllen. Die endgültigen Anforderungen betreffend der minimalen Basel III Leverage-Ratio werden erst 2017 durch den Basler Ausschuss fixiert werden – derzeit sind sie provisorisch mit einer Anforderung in Höhe von mindestens 3% des Gesamtengagements als Mass für alle Bilanz- und Ausserbilanzgeschäfte veranschlagt. Die 3% können aber noch nach oben angepasst werden und sind daher mit „3%“ notiert. Zusätzlich hat das FSB jüngst für systemrelevante Banken eine TLAC-Mindest-

anforderung von 18% der RWA und von 6.75% des Gesamtengagements (Leverage Ratio) beschlossen⁵.

CH

Minimum: Beim Going-Concern-RWA-Minimum entsprechen die Schweizer Minimum-Anforderungen dem Basel III Mindeststandard von 8%. Die geforderte Kapitalqualität ist jedoch leicht höher, da kein Tier 2 im Umfang von 2%, sondern diese 2% in Tier-1-Qualität zu halten sind.

Puffer: Im Bereich des Going-Concern-RWA-Puffers liegen die Vorgaben in der Schweiz über dem Standard Basel III sowie den Anforderungen von UK, aber leicht unter den maximalen US-Vorgaben. Die Going-Concern-Leverage-Ratio-Anforderung ist ebenfalls etwas weniger streng. Gegenüber den USA sind die RWA-Anforderungen der Schweiz im Bereich des Gone-Concerns strenger, im Bereich der Gone-Concern-Leverage-Ratio-Anforderungen können sie ab einer gewissen Grösse allfälliger Rabatte als jedoch etwas weniger streng angesehen werden.

USA

Minimum: Die Minimumvorgaben in den USA spiegeln im Bereich der RWA sowie der Leverage-Ratio grundsätzlich ebenfalls den internationalen Basel III Standard für das Going-Concern-Kapital.

Puffer: Der US-Puffer geht jedoch über den nach der FSB-Einteilung definierten G-SIB-Zuschlag zum Puffer von 1%-2.5% der RWA sowie im Bereich der Leverage-Ratio über die provisorisch vorgesehenen 3% gemäss Basel III hinaus. Er sieht für systemrelevante Banken einen Puffer von maximal 7.0% der RWA vor (wovon 2.5% Basispuffer für alle Banken und maximal 4.5% G-SIB-Zuschlag für systemrelevante Banken). Im Bereich der Going-Concern-Leverage-Ratio schreiben die USA einen Wert zwischen 5% und 6% vor. Die 5% sind die Anforderung an die Gruppe, und für den Teil der Gruppe, der gesicherte Einlagen umfasst, gilt eine erhöhte spezifische Anforderung von 6%. Im Bereich der Gone-Concern-Anforderungen übertreffen die geplanten Vorgaben in den USA den Basel III Standard im Bereich der Leverage-Ratio.

UK

Minimum: Die UK-Vorgaben im Bereich der RWA sowie der minimalen Leverage-Ratio spiegeln gegenwärtig den internationalen Basel III Standard und die G-SIB-Zuschläge, indem FSB-G-SIB Zuschläge von bis zu 2.5% der RWA angewandt werden. Es ist vorgesehen, dass ab 2019 D-SIB-Zuschläge (ring fenced unit) von 0-3% eingeführt werden, wobei das Maximum von FSB und D-SIB-Zuschlag gilt, ohne darüber hinauszugehen.

Puffer: Der UK-Puffer geht im Bereich der Leverage-Ratio leicht über die provisorisch vorgesehenen 3% gemäss Basel III hinaus: Die Leverage-Ratio Anforderung von maximal 3.875% setzt sich dabei aus den (provisorischen) 3.0% nach Basel III zuzüglich 35% des für eine Bank geltenden FSB-RWA-bezogenen Pufferzuschlags von maximal 2.5% zusammen ($0.875\% = 35\% \cdot 2.5\%$)⁶. Der Puffer ist vollständig in CET1 zu halten, während zur Erfüllung der minimalen 3% Leverage-Ratio zu einem Viertel auch AT1 eingesetzt werden kann, das in Form von bei 7% CET1-Ratio auslösendem und in CET1 wandelndem AT1-Kapital (hochauslösende CoCos) bestehen darf.

UK hat noch keinen Vorschlag präsentiert, wie die neuen TLAC-Anforderungen umzusetzen sind. Es wird jedoch erwartet, dass UK über den internationalen Standard gehen wird.

⁵ Die TLAC-Mindestanforderungen von 18% RWA bzw. 6.75% Leverage-Ratio gelten ab 2022, ab 2019 bis Ende 2021 betragen sie 16% bzw. 6%. Für zusätzliche Informationen zu TLAC siehe: <http://www.financialstabilityboard.org/2015/11/tlac-press-release/>

⁶ Für Einzelheiten siehe das Leverage-Ratio Policy Papier der Bank of England (2014).

Tabelle 1: Vergleich der Kapitalanforderungen⁷

Stand 14.12.2015		Basel III-Standard				TLAC-Standard	
Internationaler Standard		Going Concern			Gone Concern	Mindestanforderung (Going plus Gone Concern Kapazität)	Gesamtanforderung (Mindestanforderung plus Puffer)
		Total Tier 1	davon CET1	davon AT1	T2		
	RWA	9.5-11.0%	8.0-9.5%	1.5%	2.0%	18.0% RWA	21.5-23.0% RWA
	Mindestanforderung	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%	18.0%	3.5-5.0%
	Puffer (2.5%+G-SIB Zuschlag 1.0%-2.5%)*	3.5-5.0%	3.5-5%				
Leverage Ratio (LR)		"3.0%"	"3.0%"			6.75% LR	6.75% LR
	Mindestanforderung	"3.0%"	"3.0%"			6.75%	0.0%*****
Nationale Umsetzungen der internationalen Standards							
CH	RWA	14.3%	10.0%	4.3%		Nationale Anforderung Gone Concern Kapazität (T2+Bail-in Instrumente) 10.0-14.3% RWA (je nach Rabatt***)	Mindestanforderung (Going plus Gone Concern Kapazität) 18.0-22.3% RWA (je nach Rabatt***)
	Mindestanforderung	8.0%	4.5%	3.5%		10.0-14.3%	18.0-22.3%
	Puffer (Zielgrösse)**	6.3%	5.5%	0.8%			6.3%
	Leverage Ratio (LR)	5.0%	3.5%	1.5%		3.75-5.0% LR (je nach Rabatt***)	6.75-8.0% LR (je nach Rabatt***)
	Mindestanforderung	3.0%	1.5%	1.5%		3.75-5.0%	6.75-8.0%
US	RWA	13.0%	11.5%	1.5%	2.0%	10.5% RWA	18.0% RWA
	Mindestanforderung	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%	10.5%	[16.5%]****
	Puffer (maximal)	7.0%	7.0%				
	Leverage Ratio (LR)	5.0-6.0%	5.0-6.0%			4.5% LR	9.5-10.5% LR
	Mindestanforderung	3.0%	3.0%			4.5%	[7.5%]****
UK	RWA	11.0%	9.5%	1.5%	2.0%		
	Mindestanforderung	6.0%	4.5%	1.5%	2.0%		
	Puffer (maximal)	5.0%	5.0%				
	Leverage Ratio (LR)	3.875%	3.250%	0.625%			
	Mindestanforderung	3.0%	2.375%	0.625%			
noch unbekannt, aber mindestens wie TLAC-Standard							

* Puffer für CS bei 4.0% (inkl. 1.5% G-SIB Zuschlag) und für UBS bei 3.5% (inkl. 1.0% G-SIB Zuschlag)

** Basierend auf bankseitigen öffentlichen Angaben über ihre beabsichtigte Grösse in naher Zukunft ("Zielgrösse")

*** Rabatte möglich soweit internationale Vorgaben nicht unterschritten werden.

**** Die vorgesehenen Bestimmungen der amerikanischen Federal Reserve sehen TLAC-Anforderungen von 18% RWA rspt. 9.5%-10.5% LR explizit vor.

***** Die internationalen Standards sehen bei den Leverage-Ratio Anforderungen keine Puffer vor.

⁷ Basis für den Vergleich ist der höchste unter der jeweiligen Regulierung effektiv angewandte Zuschlag für systemrelevante Banken und nicht der maximal anwendbare Zuschlag.

3 Überblick aktuelle Literatur

3.1 Nutzen und Kosten erhöhter Kapitalanforderungen

Nutzen

Der grösste Nutzen hoher Kapitalanforderungen ist eine verbesserte Widerstandskraft des Bankensektors und damit eine geringere Wahrscheinlichkeit von volkswirtschaftlich kostspieligen Bankenkrisen. Eine angemessene Widerstandskraft systemrelevanter Banken ist aufgrund ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung besonders wichtig.

Verschiedene empirische Studien zeigen, dass mit Bankenkrisen verbundene Wirtschaftskrisen generell mit hohen Wachstumseinbussen verbunden sind. Eine Studie des Basler Ausschusses (BCBS, 2010) schätzt die über die Jahre kumulierten Kosten einer solchen Krise je nach Annahme über deren Verlauf auf 19% bis 158% des Vorkrisen-Bruttoinlandsprodukts.⁸ Haldane (2010) veranschlagt die kumulierten Kosten der globalen Finanzkrise von 2007-2009 auf 90-350% des globalen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Kosten von Bankenkrisen können gerade für kleine, offene Volkswirtschaften mit einem grossen Bankensektor sehr hoch ausfallen. So haben aufgrund der jüngsten Wirtschaftskrise die Staatsverschuldungen von Irland und Island um über 70% des BIP zugenommen. Auch in der Schweiz sind die Kosten von mit Bankenkrisen verbundenen Wirtschaftskrisen typischerweise hoch. Dies bestätigt die auf einer langen historischen Zeitreihe basierende Studie von Junge und Kugler (2013). Gemäss dieser betragen die kumulierten Kosten einer solchen Krise für die Schweiz etwa 360% des BIP.

Die hier zitierten Studien kommen somit alle zum Schluss, dass die volkswirtschaftlichen Kosten einer Bankenkrise hoch sind und der volkswirtschaftliche Nutzen eines widerstandsfähigen Bankensektors damit gross ist. Die Spannweite der geschätzten Kosten ist jedoch beträchtlich. Eine wichtige Modellierungsannahme betrifft den Verlauf der Krise, insbesondere ob Bankenkrisen langanhaltende Auswirkungen (das BIP kehrt nicht wieder auf den Vorkrisen-Pfad zurück) oder vorübergehende Auswirkungen (das BIP kehrt nach einer gewissen Zeit auf den Vorkrisen-Pfad zurück) haben.

Die jüngste Bankenkrise zeigt eindrücklich langanhaltende Auswirkungen. Abbildung 3 beschreibt die Entwicklung des BIP von Spanien, welches von der Finanzkrise stark betroffen war und über einen bedeutenden Bankensektor verfügt. Sieben Jahre nach Beginn der Krise liegt das BIP hier immer noch deutlich unter dem Vorkrisen-Höchststand (ca. -5% des Q2 2008 BIP) und noch deutlicher unter dem Vorkrisen-Wachstumspfad⁹ (ca. -25% des Q2 2008 BIP). In den USA und der Schweiz sind die Konsequenzen weniger gravierend, doch auch hier ist eine deutliche Lücke zum Vorkrisen-Wachstumspfad feststellbar (ca. -8% des Q2 2008 BIP).¹⁰

Höhere Kapitalanforderungen korrigieren auch gewisse Fehlanreize (z.B. aufgrund von impliziten Staatsgarantien) und können dadurch die Vergabe von übermässig riskanten Krediten unterbinden, welche in der langen Frist das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Dies hat positive Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft.¹¹

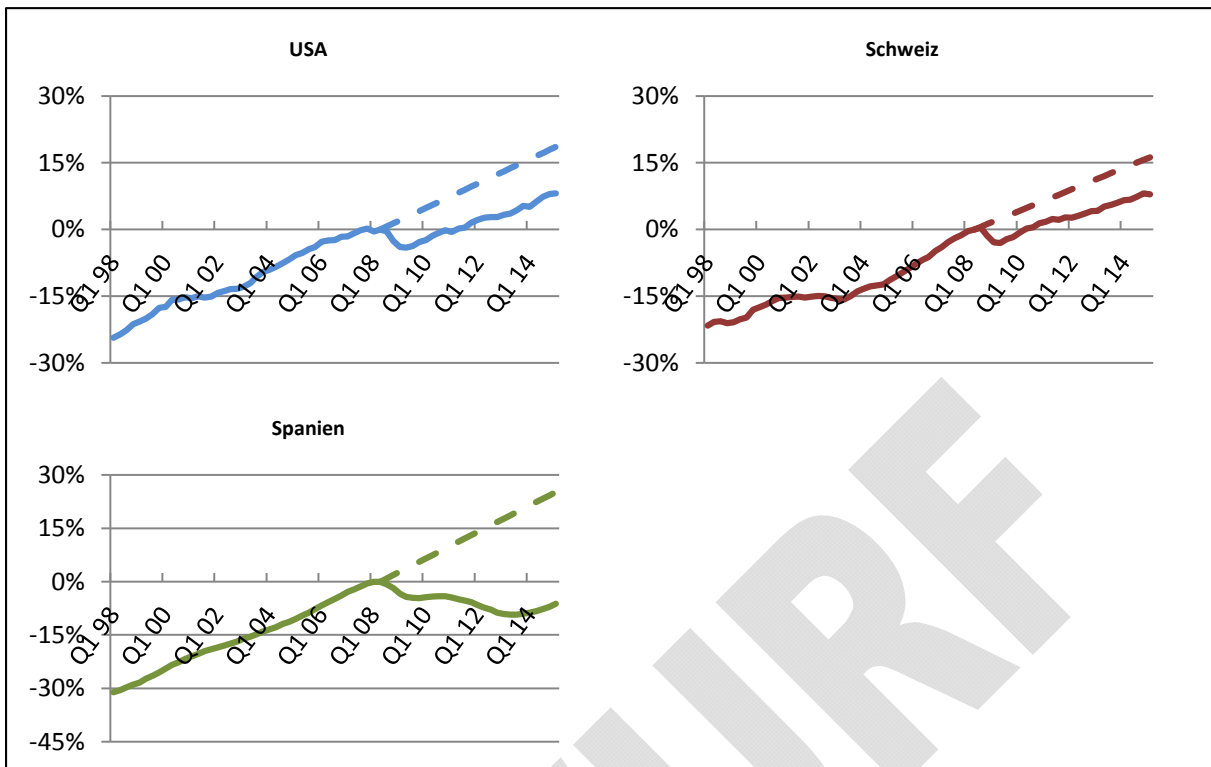
⁸ Ähnlich wie bei einer Barwertberechnung für eine Investition werden bei der Kumulierung die Wachstumseinbussen diskontiert (Diskontfaktor 5%). Weit in der Zukunft liegende Wachstumseinbussen erhalten damit ein geringeres Gewicht als jene in der nahen Zukunft.

⁹ Der Vorkrisen-Wachstumspfad basiert auf den durchschnittlichen Wachstumsraten zwischen 1998-2008.

¹⁰ Unter der Annahme, dass diese Lücke permanent bestehen bleibt, ergeben sich nach Methode des Basler Ausschusses (Diskontfaktor 5%) über die Jahre kumulierte Verluste von 500% des BIP für Spanien und 160% für die Schweiz und USA.

¹¹ Vgl. Admati & Hellwig (2013).

Abbildung 3: Bruttoinlandprodukt in prozentualer Abweichung von 2008.Q2



Gestrichelte Linie ist Trendwachstumspfad (Fortschreibung durchschn. Wachstum 1998 Q2 –2008 Q1). Quelle: Thomson Reuters Datastream

Kosten

Volkswirtschaftliche Kosten erhöhter Kapitalanforderungen könnten sich allenfalls aus höheren Kreditzinsen, einer verminderten Kreditvergabe und einer damit verbundenen Abschwächung des Wirtschaftswachstums ergeben.

Die meisten Studien kommen zum Schluss, dass diese Kosten bei angemessenen Übergangsbestimmungen nur in einem geringen Mass anfallen. Die bereits im Rahmen der RFA 2011 erwähnten Studien der Macroeconomic Assessment Group (MAG) und des Basler Ausschusses kommen zum Schluss, dass die volkswirtschaftlichen Kosten erhöhter Kapitalanforderungen gemäss Basel III sowohl in der Übergangsphase als auch im Endzustand gering sind.¹² Dies obwohl in der Modellierung dieser Studien konservative Annahmen getroffen werden und die volkswirtschaftlichen Kosten damit eher überschätzt werden.¹³ Erstens wird unterstellt, dass die durch die tiefere Verschuldung gestärkte Widerstandskraft der Banken keinen Ein-

¹² Für eine fünfjährige Übergangsphase führt eine Erhöhung der RWA-basierten Kapitalanforderungen um einen Prozentpunkt zu einer Reduktion der jährlichen Wachstumsrate während der Übergangsphase um 0.04%, was kumuliert zu einem maximalen Verlust von 0.2% im Niveau führt (MAG, 2010a). Die langfristigen Auswirkungen werden mit 0.09% des BIP-Niveaus beziffert (BCBS, 2010), bei einem Anstieg der Kreditzinsen um 13 Basispunkte.

¹³ Siehe auch Rochet (2014).

fluss auf die von Investoren verlangten Risikoprämien hat. Damit wird der Anstieg der Refinanzierungskosten für Banken überschätzt.¹⁴ Zweitens wird angenommen, dass die unterstellten höheren Refinanzierungskosten zu hundert Prozent über eine Ausweitung der Zinsmarge an die Kreditnehmer weitergegeben werden. Damit wird die Konkurrenz von anderen Banken und anderen Finanzierungsformen für Unternehmen (z.B. Eigenfinanzierung und Kapitalmarkt) nicht berücksichtigt.

Länderspezifische Studien – unter anderem auch zur Schweiz – gelangen ebenfalls zum Schluss, dass die Auswirkungen von erhöhten Kapitalanforderungen auf die Kreditvergabe und die wirtschaftliche Gesamtleistung gering sind.¹⁵ Bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der neuen TLAC-Anforderungen schätzt eine 2015 von BIZ und FSB verfasste Studie, dass deren Auswirkungen gering ausfallen dürften.¹⁶

Eine der wenigen Studien, welche vor erheblichen Kosten erhöhter Kapitalanforderungen warnt, ist jene des von international tätigen Banken betriebenen Institute of International Finance (IIF, 2011). Die gemäss IIF-Studie berechneten negativen Effekte auf das Wirtschaftswachstum sind etwa zwanzigmal grösser als jene der oben erwähnten MAG-Studie.¹⁷ Auch eine neue, von der UBS in Auftrag gegebene Studie warnt vor erheblichen Kosten erhöhter Kapitalanforderungen.¹⁸ Die geschätzten Auswirkungen auf die Kreditzinsen der Banken liegen dabei in einem ähnlichen Bereich wie bei der IIF-Studie.¹⁹

Die jüngsten Erfahrungen mit erhöhten Kapitalanforderungen stützen Befürchtungen über erhebliche Kosten nicht. Im Gegenteil, der ehemalige BIZ-Chefökonom und Leiter der MAG-Studien Stephen Cecchetti gelangt in einem kürzlich erschienenen Papier selbstkritisch zum Schluss, dass selbst die MAG-Studien die Kosten erhöhter Kapitalanforderungen überschätzt haben und damit zu pessimistisch waren.²⁰ Als mögliche Gründe nennt er sowohl die expansive Geldpolitik als auch, dass die sozialen Kosten erhöhter Kapitalanforderungen geringer

¹⁴ Gemäss Modigliani und Miller (1958) hat die Kapitalstruktur einer Unternehmung unter bestimmten Annahmen keinen Einfluss auf die Refinanzierungskosten einer Unternehmung. Bei einer geringeren Verschuldung fällt zudem das Risiko für Aktionäre. Damit vermindert sich auch die von Aktionären geforderte Eigenmittelrendite entsprechend, so dass die Refinanzierungskosten konstant bleiben. Kashyap et al. (2010) finden bei US-Banken empirische Unterstützung für das Modigliani-Miller-Theorem. Gemäss Kugler und Junge (2013) gibt es auch für Schweizer Banken Evidenz für einen starken (wenn auch nicht vollständigen) Modigliani-Miller-Effekt. Baker und Wurgler (2015) kommen hingegen zum Schluss, dass das Modigliani-Miller-Theorem in den USA verletzt wird. Auch hier ist der geschätzte Effekt auf die Refinanzierungskosten (6-9 Basispunkte für um einen Prozentpunkt höhere Kapitalanforderungen) jedoch deutlich geringer als in den Studien von MAG und BCBS (siehe auch Rochet, 2014 oder Martynova, 2015 für einen Vergleich). Wird durch höhere Kapitalanforderungen der Wert der implizite Staatsgarantie reduziert, steigen dadurch die privaten Kosten der Banken. Es entstehen jedoch keine volkswirtschaftlichen Kosten.

¹⁵ Siehe Junge und Kugler (2013) für die Schweiz oder Miles et al. (2011) für das Vereinigte Königreich. Junge & Kugler (2013) untersuchen die Auswirkungen einer Verdoppelung der Kapitalquoten der Grossbanken (in Bezug auf die Durchschnittswerte von 2006-10). Die Kapitalkosten für Firmen steigen dabei um 0.6-1.6 Basispunkte an und das jährliche BIP reduziert sich um ca. 0.05 %.

¹⁶ Gemäss Schätzung fällt das jährliche BIP um 0.02%-0.07%.

¹⁷ Gemäss der IIF-Studie ist das BIP in fortgeschrittenen Volkswirtschaften als Folge der Basel III-Anforderungen zwischen 2011 und 2020 2% tiefer als ohne Anforderungen (Schweiz -2.9%), mit einem zwischenzeitlichen Tiefpunkt von -3.2% (Schweiz -3.7%). Die Kreditzinsen steigen dabei um 281 Basispunkte (Schweiz 40 Basispunkte). Die MAG-Studie (MAG, 2010b) geht bei einer achtjährigen Übergangsperiode davon aus, dass das BIP an deren Ende als Folge der Regulierung 0.1% tiefer ist, mit einem temporären Tiefpunkt von -0.15 % (ungewichteter Median). Die Kreditzinsen steigen dabei um ca. 15 Basispunkte an.

¹⁸ Vgl. Bernardi, Perraudin & Yang (2015).

¹⁹ Die Studien lassen sich aufgrund unterschiedlicher Methoden und Fragestellungen nicht genau vergleichen. In Bernardi et al. (2015) wird jedoch auch ein Szenario untersucht, bei dem sich (wie in der IIF-Studie) die Kapitalanforderungen für Banken im Durchschnitt etwa verdoppeln. Der Anstieg der Kreditzinsen ist vergleichbar mit den IIF-Resultaten für die Schweiz.

²⁰ Vgl. Cecchetti (2014).

ausfallen als in den Studien angenommen. So stellt er fest, dass im Allgemeinen kein Anstieg der Zinsmargen und Kredit-Spreads oder eine restriktive Kreditvergabe zu beobachten war. Eine Ausnahme bildet in gewissen Aspekten die Eurozone, was der Autor auf die Staatsschuldenkrise und einen Schuldenüberhang („debt overhang“) im Bankensektor zurückführt.

Kosten-Nutzen-Bilanz

Aus der zitierten Literatur lässt sich insgesamt der Schluss ziehen, dass der Nutzen erhöhter Kapitalanforderungen die allfälligen Kosten klar übersteigt. Banken Krisen verursachen grosse volkswirtschaftliche Schäden, wogegen bei einer angemessenen Übergangsphase die negativen Auswirkungen erhöhter Kapitalanforderungen auf das Wirtschaftswachstum sehr gering sind.

Verschiedene Studien ziehen auch eine explizite Kosten-Nutzen Bilanz. Diese ergibt sich aus Schätzungen der volkswirtschaftlichen Kosten von Banken Krisen und der Auswirkungen höherer Kapitalanforderungen auf das Wirtschaftswachstum und der Wahrscheinlichkeit einer Bankenkrise. Gemäss BCBS (2010) ist der Nettonutzen erhöhter Kapitalanforderungen unter vorsichtigen Annahmen in einem breiten Bereich klar positiv.²¹ Junge & Kugler (2013) finden auch für die Schweiz, dass die Nettobilanz klar positiv ist.²² In Bezug auf die neuen TLAC-Anforderungen ist die Economic Impact Assessment Group der BIZ in einer Studie ebenfalls zum Schluss gekommen, dass der Nutzen dieser Anforderungen die Kosten klar übersteigt.

3.2 Historische Verlusterfahrungen und Abwicklungskosten

Verschiedene Studien haben historische Verluste von Banken in Krisen sowie die Abwicklungskosten bei einem Konkurs untersucht.

Bezüglich historischer Verlusterfahrungen zeigt eine Studie der Bank of England für eine Auswahl internationaler Grossbanken, dass die während der Finanzkrise erlittenen Verluste für einen Viertel der Banken 3% der Bilanzsumme überstiegen (Bank of England, 2014).

Eine 2015 erstellte Studie des FSB untersucht die historischen Verlusterfahrungen von 13 internationalen Grossbanken, die in der globalen Finanzkrise oder in der japanischen Bankenkrise der 1990er Jahre staatliche Unterstützung erhielten oder in Konkurs gingen. Die Going-Concern-Verluste (ohne staatliche Rekapitalisierungsmassnahmen) beliefen sich auf bis zu 5% der Gesamtbilanz bzw. auf bis zu 13% der RWA. Die Verlustspannweite zwischen dem 25. und dem 75. Perzentil beträgt dabei 1.7-4% der Gesamtbilanz bzw. 3.9-7.6% der RWA. Die Ermittlung der konkreten Verluste nach einer Krise ist mit Unsicherheit behaftet und hängt stark von der Methode, der betrachteten Auswahl, der betrachteten Stichprobe und Zeitraum etc. ab. Die FSB-Studie betont, dass ihre Schätzungen die Verluste eher unterschätzen. So sind staatliche Garantien und Liquiditätshilfen nicht berücksichtigt, welche zu einer Begrenzung der Verluste beigetragen haben. Ausserdem veröffentlichten einige Institute ab einem gewissen Punkt keine Verluste mehr, da sie übernommen wurden oder in Konkurs gingen.

Bezüglich der Abwicklungskosten zeigt eine Studie mit Beteiligung der amerikanischen Einlagensicherung (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) (Bennett and Unal, 2014), dass bereits die Abwicklung von kleineren und wenig komplexen Instituten sehr kostspielig sein kann. Bei mehr als tausend untersuchten Bankinsolvenzen belaufen sich die durchschnittlichen Kosten auf 21% der Bilanzsumme. Für grosse und komplexe internationale Banken dürften die Abwicklungskosten ebenfalls hoch ausfallen.²³

²¹ Kumuliert man den Nettonutzen über die Jahre (Diskontfaktor 5%) liegt der Nettonutzen bei 2-6% des BIP.

²² Kumulierter Nettonutzen 12% des BIP.

²³ Das einzige Beispiel für eine G-SIB, die abgewickelt werden musste ist Lehman Brothers. Gemäss FSB-Studie beliefen sich die Verluste im Konkurs auf etwa 33% der Gesamtbilanz bzw. 218 Mrd. USD.

3.3 Schätzungen zum Wert der impliziten Staatsgarantie

Verschiedene Studien kommen zum Schluss, dass eine implizite Staatsgarantie für systemrelevante Banken und damit verbundene Subventionen nach wie vor bestehen. Bei der Bezifferung des exakten Wertes der Staatsgarantie bestehen allerdings erhebliche Unterschiede.

Der Wert der TBTF-Subvention variiert über die Zeit und ist in Zeiten grosser Unsicherheit am höchsten, da die Unterstützung dann am wahrscheinlichsten ist. Der IWF gelangt in seiner 2014 erschienen Studie zum Schluss, dass der Wert der Staatsgarantie je nach Schätzmethode für G-SIBs in normalen Zeiten in der Schweiz zwischen 5-18 Mrd. CHF pro Jahr (Ratingbasierter Ansatz) betragen. Im Nachgang der Finanzkrise 2007/2008 stieg der Wert der Staatsgarantie gar auf bis zu 45 Mrd. CHF pro Jahr (nach Eventualforderungsansatz oder contingent claims analysis approach). Eine Studie des Swiss Finance Institute (Haefeli und Jüttner, 2010) kommt unter Verwendung eines Optionspreismodells zum Schluss, dass der Wert der Staatsgarantie im Krisenjahr für die beiden Grossbanken insgesamt 34 Mrd. CHF betragen hat. Eine neue Studie der OECD²⁴ schätzt, dass der Wert der impliziten Staatsgarantie für die Schweizer Grossbanken in den letzten Jahren insgesamt etwa 3.5 - 6.5 Mrd. CHF pro Jahr betragen hat. Schliesslich kommt ein IWF-Arbeitspapier (Arslanalp und Liao, 2015) zum Schluss, dass in der Schweiz das Niveau der Eventualverpflichtungen des Staates (contingent liabilities) gegenüber Banken im Vergleich zur Wirtschaftskraft im internationalen Vergleich hoch ist.

Kreditratings von Moody's und Standard & Poor's (S&P) zeigen ebenfalls, dass das TBTF-Problem noch nicht gelöst ist. Diese Ratings beinhalten nach wie vor die Erwartung staatlicher Unterstützung. Die Anstrengungen zur Lösung der „Too-big-to-fail“-Problematik zeigen jedoch bereits Wirkung: Alle grossen Ratingagenturen haben den aus staatlicher Unterstützung resultierenden Ratingvorteil von global tätigen Grossbanken gesenkt oder sind dabei, ihn zu senken.²⁵ Diese Entwicklung widerspiegelt insbesondere die strengerer Auflagen für Behörden bezüglich der Verwendung öffentlicher Mittel für die Rettung von Banken sowie die verbesserte Abwicklungsfähigkeit (resolvability) der Banken.²⁶

²⁴ Vgl. Schich, Bijlsma & Mocking (2014)

²⁵ So senkte z.B. Moody's kürzlich diesen Ratingvorteil für die meisten international tätigen Banken. Siehe Moody's Investor Service, «Moody's concludes reviews on 13 global investment banks' ratings», 28. Mai 2015. Für S&P siehe z.B. «S&P Takes Various Rating Actions On Certain U.K., German, Austrian, And Swiss Banks Following Government Support Review», 3. Februar 2015.

²⁶ In den USA geschieht dies im Rahmen der Dodd-Frank-Regulierung, in der EU im Rahmen der Bankenabwicklungsrichtlinie (BRRD).

4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

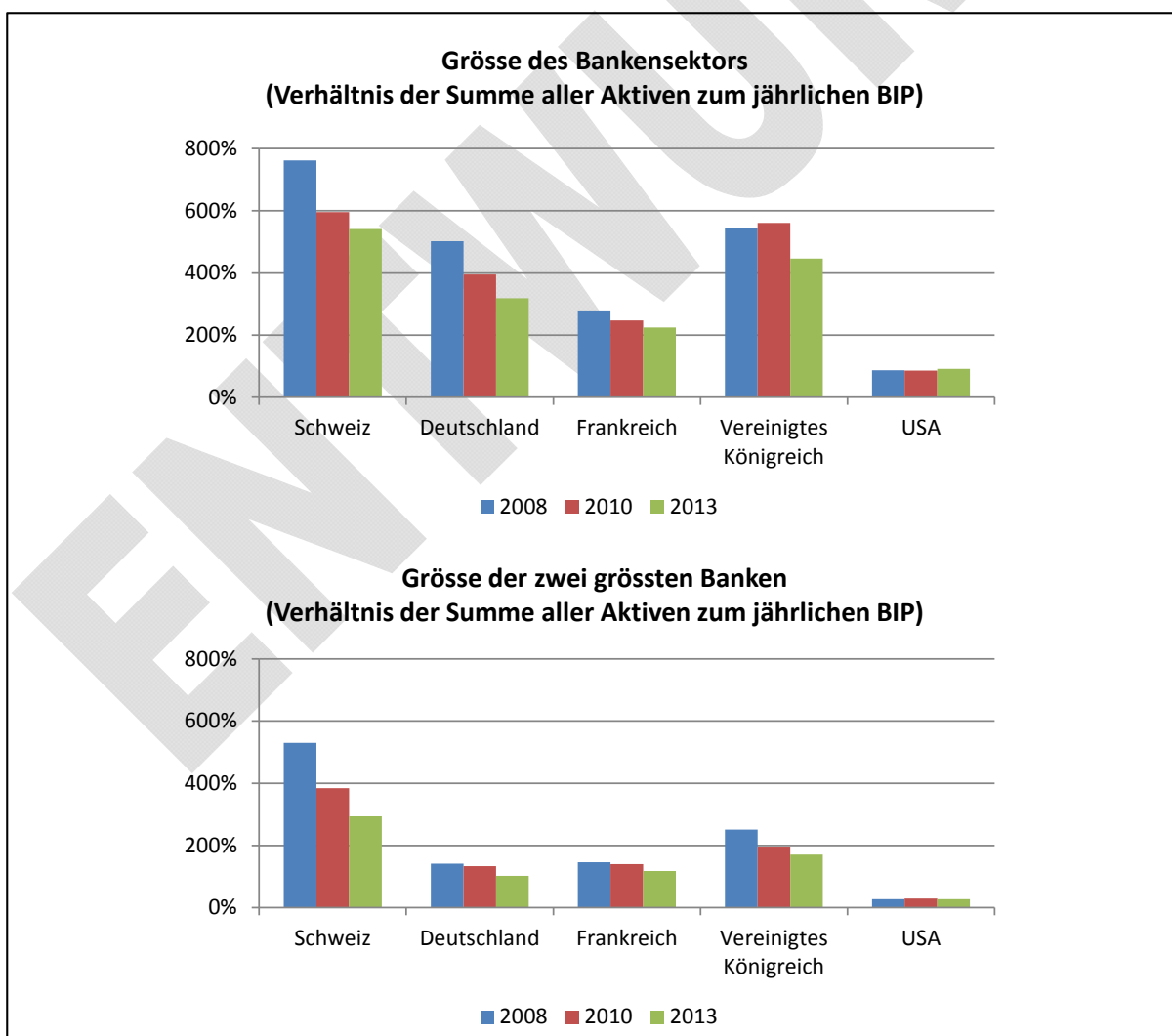
Dieses Kapitel beschreibt die ökonomischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit systemrelevanter Banken und betrachtet insbesondere deren erwarteten Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz (Kapitel 4.1) sowie auf die betroffenen Gruppen (Kapitel 4.2). Die Frage warum spezielle Regeln für systemrelevante Institute nötig sind, wird jedoch nicht behandelt. Die ökonomischen Grundlagen dazu sind in der Regulierungsfolgenabschätzung zur Änderung des Bankengesetzes im Bereich TBTF enthalten.²⁷

4.1 Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz und den Wettbewerb

4.1.1 Wertschöpfung und Arbeitsplätze

Die geplanten regulatorischen Anpassungen tragen dazu bei, die gesamtwirtschaftliche Stabilität und damit die Sicherheit der Arbeitsplätze zu erhöhen. Die geringere Wahrscheinlichkeit von Bankenkrisen führt zu einer Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit. Die erhöhte Stabilität ist ein Vorteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Abbildung 4: Grösse des Bankensektors in der Schweiz

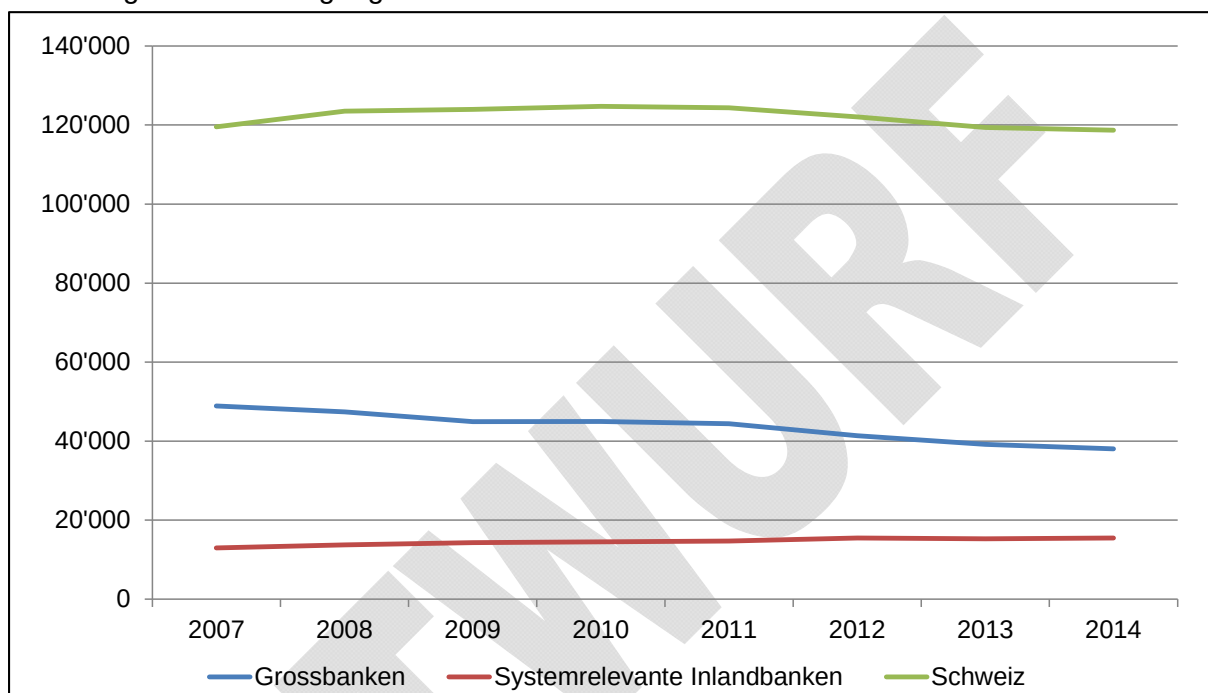


Quelle: Thomson Reuters Datastream, EZB, SNL, SNB

²⁷ Vgl. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35815.pdf> (6. November 2015)

Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über einen im Verhältnis zum BIP grossen Bankensektor. Auch die Marktkonzentration ist nach wie vor hoch (siehe Abbildung 4). Banken sind auch ein bedeutender Arbeitgeber. 2014 arbeiteten etwa 120'000 Beschäftigte (vollzeit-äquivalent) im Bankensektor. Dies entspricht etwa 3% der Gesamtbeschäftigten. Seit der Krise hat der Personalbestand in der Schweiz bei den Grossbanken leicht abgenommen, bei ZKB und Raiffeisen hat er leicht zugenommen. Insgesamt liegt die Anzahl der im Bankensektor Beschäftigten auf einem ähnlichen Niveau wie vor der Krise (siehe Abbildung 5). Rund die Hälfte der Beschäftigten ist bei systemrelevanten Banken angestellt. Wie in Kapitel 3 dargelegt, gibt es historische Evidenz, dass die Kosten einer Bankenkrise aufgrund der Grösse des Bankensektors für die Schweiz speziell hoch sein dürften.

Abbildung 5: Beschäftigung im Schweizer Bankensektor



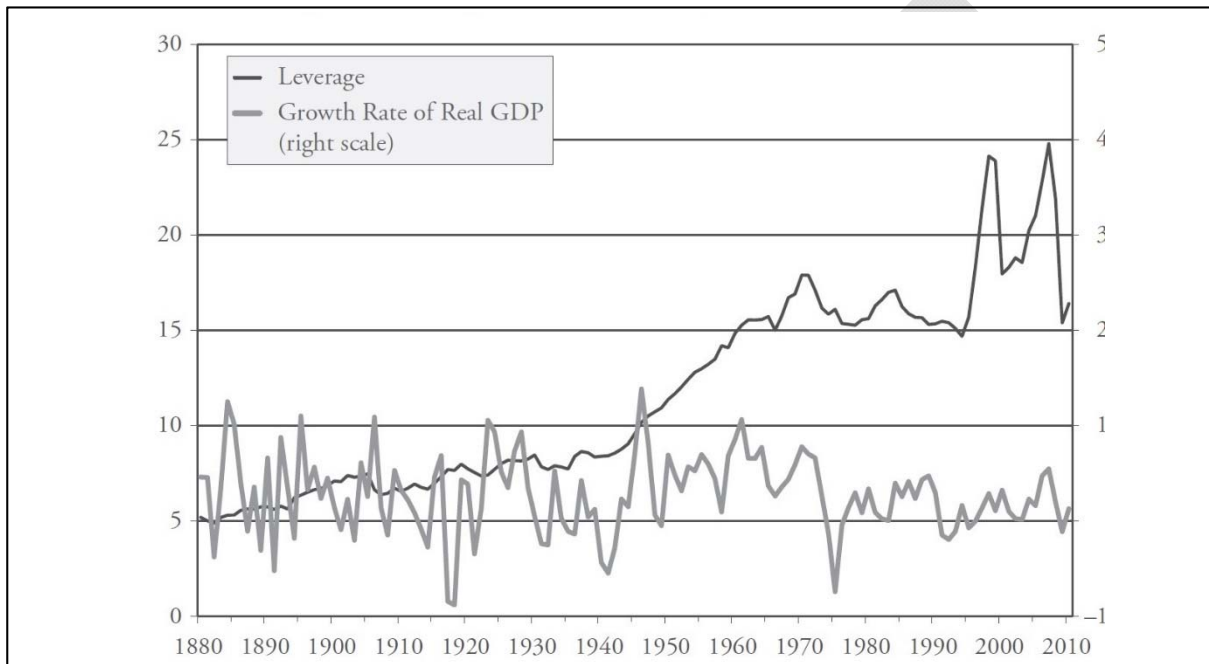
Quelle: BFS Beschäftigungsstatistik, Geschäftsberichte der Banken, Vollzeitäquivalente.

Um zu gewährleisten, dass systemrelevante Banken auch grössere Krisen ohne Staatshilfe überstehen können, sind ausreichende Kapitalpolster notwendig. Die Kalibrierung der Going-Concern Puffer Anforderungen liegt im Rahmen der mittleren historischen Verlusterfahrungen (vgl. Abschnitt 3.2). Sie garantiert aber keine absolute Sicherheit. Wie die Zahlen des FSB belegen, haben die grössten historischen Going-Concern Verluste sowohl die neu kalibrierten LR-Puffer für CS und UBS (vgl. Kapitel 1.3) als auch die neu kalibrierten RWA-Puffer für CS und UBS überstiegen, womit – bei entsprechenden Verlusten – auch die neuen Minimalanforderungen unterschritten und der Going-Concern in Frage gestellt worden wäre. Zudem könnten gemäss FSB die geschätzten Verluste die effektiv erlittenen Verluste eher unterschätzen. Auch unter der neuen Regulierung muss deshalb mit der Möglichkeit eines Gone-Concern Falles gerechnet werden. Hier kommt dem Schweizer Notfallplan (welcher gemäss Bankengesetz die ununterbrochene Weiterführung der systemrelevanten Funktion gewährleisten muss), der globalen Sanier- und Abwicklungsfähigkeit und einer ausreichenden Bail-in-Kapazität eine grosse Bedeutung zu.

Im Falle eines Bail-in ist mit sehr hohen Kosten für die Restrukturierung und Abwicklung nicht-systemrelevanter Funktionen zu rechnen, insbesondere da nach einer ersten Stabilisierung weitere Restrukturierungsmassnahmen zu erwarten sind. Aufgrund des besonders stark ausgeprägten Auslandengagements der Schweizer Grossbanken und der damit verbundenen Unsicherheiten und Risiken sind für diese Banken höhere Gone-Concern-Anforderungen gerechtfertigt.

In der Kapitalaufbauphase sind angesichts der angemessenen Übergangsphase keine substantiellen negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten. Wie aus dem Literaturüberblick in Kapitel 3 hervor geht, sind die festgestellten negativen Wachstumseffekte sehr gering. Jene Länder, die die Bankenreform und Stärkung der Kapitalisierung schneller vorangetrieben haben (z.B. USA, Schweiz), sind sogar seit der Finanzkrise eher schneller gewachsen. Auch die Arbeitslosigkeit ist in der Schweiz auf international tiefem Niveau geblieben. Für die lange Frist stellen Junge & Kugler (2013) fest, dass in der Schweiz keine Korrelation zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Fremdverschuldung der Banken gefunden werden kann (Abbildung 6). Kashyap et al. (2010) kommen zu einem ähnlichen Befund für die USA.

Abbildung 6: Banken-Leverage (Gesamtbilanz/Eigenkapital) und jährliche Wachstumsrate in der Schweiz



Quelle: Junge und Kugler (2013).

4.1.2 Wettbewerb

Bezüglich der Dimension Wettbewerb kann zwischen Effekten auf die Wettbewerbsintensität und auf die Wettbewerbsfähigkeit auf dem inländischen Markt unterschieden werden.

Die Wettbewerbsintensität dürfte sich kaum verändern und, wenn doch, eher etwas verschärfen. Durch die weitere Reduktion der impliziten Staatsgarantie der systemrelevanten Banken wird der Wettbewerbsvorteil dieser Banken gegenüber den anderen Banken kleiner. Damit werden die Wettbewerbsbedingungen unter den Finanzinstituten angeglichen („Level Playing Field“) und der Binnenmarktwettbewerb wird gestärkt. Die vorgesehenen langen Übergangsfristen im Aufbau der Kapitalanforderungen sollten jedoch Verteuerungen oder gar Engpässe verhindern. Dies bestätigt auch die Erfahrung mit der Implementierung der bestehenden TBTF-Regulierung: Es gab keine Anzeichen von Einschränkungen in diesem Bereich während der Kapitalaufbauphase. Die Grossbanken erfüllten die Kapitalanforderungen dabei schneller als vorgesehen (vgl. oben). Gemäss Aussagen von Grossbanken waren dabei nicht alle Bereiche des Finanzgeschäfts gleich stark betroffen. Insbesondere könnten womöglich kapitalintensivere Bereiche sowie jene Bereiche, in denen die systemrelevanten Banken eine insgesamt klar dominierende Stellung einnehmen wie etwa die Teilsegmente ungesicherte Kredite an Unternehmen und Spezialkredite wie Handels- und Exportfinanzierungen, stärker betroffen gewesen sein. Die vorhandenen Daten lassen jedoch keine genaueren Einschätzungen über die quantitativen Unterschiede in diesen erwähnten Bereichen zu.

Längerfristig wird keine negative Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer systemrelevanten Banken erwartet. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass insbesondere in Krisenzeiten vom Markt v.a. die CET1-Ratio zur Beurteilung der Solvenz herangezogen wird. Eine hohe CET1-Ratio erleichtert also die Vergleichbarkeit, was auch einen positiven Einfluss auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer systemrelevanten Banken hat. Sollten die neuen Anforderungen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer TBTF-Banken trotzdem auch längerfristig beeinträchtigen, so sind die systemrelevanten Banken in der Lage, ihre Systemrelevanz zu verringern und dadurch die Höhe der Eigenmittelanforderungen zu vermindern, was im Einklang mit den gesetzlichen Zielen steht. Zudem erfüllen die inländischen systemrelevanten Institute bereits die Anforderungen. Auch im Falle einer Verkleinerung von Geschäftseinheiten einer systemrelevanten Bank kann aufgrund der relativen Stärke des Schweizer Finanzplatzes davon ausgegangen werden, dass der Grossteil der Wertschöpfung dieser Geschäftseinheiten in der Schweiz verbliebe. Die Erfahrungen nach der Einführung des TBTF-Pakets von 2012 haben gezeigt, dass die betroffenen Banken vorwiegend Stellen im Investmentbanking im Ausland abgebaut haben. Die systemrelevanten Banken können zudem Eigenmittel z.B. durch CoCos oder Bail-in Bonds finanzieren, was der allfälligen Kostensteigerung durch erhöhte Eigenmittelanforderungen entgegenwirken dürfte.

4.1.3 Kreditvergabe

Das ausstehende Kreditvolumen hängt von Angebot und Nachfrage nach Krediten und damit auch vom gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftswachstum ab. Es ist generell schwierig, Angebotseffekte seitens der Banken – z.B. als Folge von veränderter Regulierung – von Nachfrageeffekten seitens der Firmen und Haushalte zu unterscheiden. Diese Schwierigkeit besteht insbesondere in Tiefzinsphasen wie dies seit 2009 der Fall ist. Die folgenden Kreditzahlen können also nur als Hinweise und nicht als abschliessende Beurteilung allfälliger Regulierungsfolgen auf die Kreditvergabe interpretiert werden.

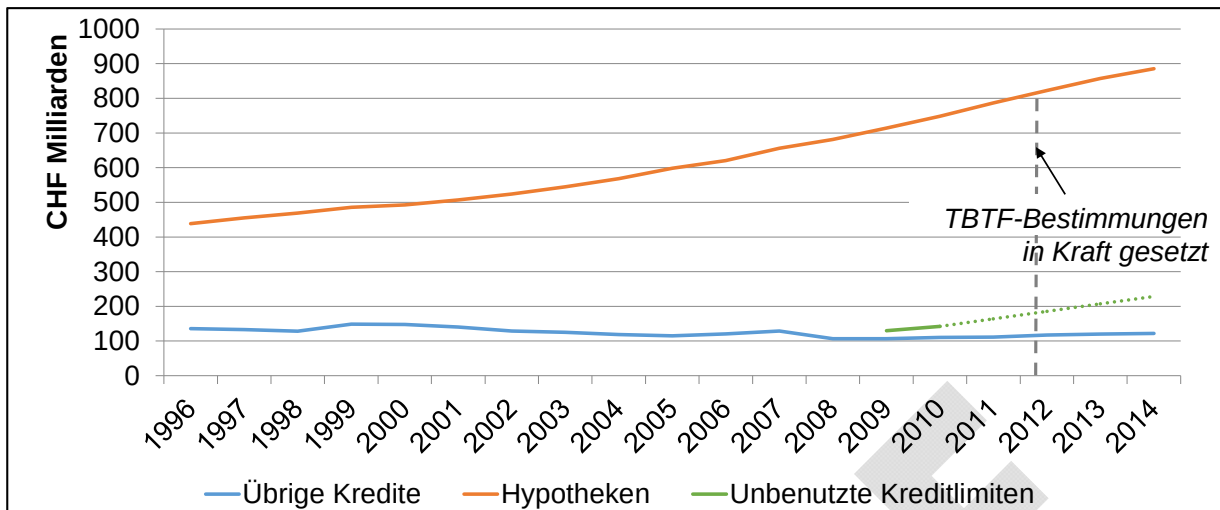
Volkswirtschaftliche Kosten von verschärften Kapitalanforderungen können sich aufgrund einer verminderten Kreditvergabe und einer damit verbundenen Abschwächung des Wirtschaftswachstums ergeben. Wie in Kapitel 3 erwähnt, kommen die meisten Studien jedoch zum Schluss, dass diese volkswirtschaftlichen Kosten bei angemessenen Übergangsfristen nur in einem sehr geringen Ausmass anfallen.

Im Rahmen des TBTF-Pakets von 2012 wurde aus folgenden Gründen von geringen Regulierungsfolgen ausgegangen. Zum einen wurde den Banken eine angemessene Übergangsfrist (bis Ende 2018) zum Kapitalaufbau gewährt. Zum anderen stehen die Grossbanken im Wettbewerb mit weiteren Banken. Dabei ist zu beachten, dass viele der inlanderorientierten Banken (im folgenden Inlandbanken genannt) eine deutlich weniger hohe Verschuldung als die Grossbanken ausweisen, ohne dass dies ihre Wettbewerbsfähigkeit im inländischen Kreditmarkt zu beeinträchtigen scheint.

Die seit der Inkraftsetzung des TBTF-Pakets gemachten Erfahrungen deuten darauf hin, dass die neue Regulierung die Kreditvergabe nicht eingeschränkt hat. Der inländische Kreditmarkt scheint sich seit 2012 gesamthaft kaum verändert zu haben, obschon die Grossbanken die verschärften Anforderungen des in Kraft gesetzten TBTF-Pakets grösstenteils schon seit längerem und damit vor Ablauf der Übergangsfrist erfüllen. In Abbildung 7 gibt es keinen offensichtlichen Bruch in den Kreditvolumen des Gesamtmarktes seit der Inkraftsetzung der neuen TBTF-Bestimmungen, weder bei den Hypotheken noch bei den übrigen Krediten wie etwa Unternehmenskredite²⁸. Auch wurde – wie erwartet – nicht beobachtet, dass die systemrelevanten Banken allfällig höhere Finanzierungskosten aufgrund der verschärften Anforderungen mittels höheren Kreditzinsen an die Realwirtschaft weitergeben.

²⁸ Daten zu unbenutzten Kreditlimiten des Gesamtmarktes sind erst seit 2009 verfügbar. Auch diesbezüglich gibt es keinen offensichtlichen Einbruch nach 2011.

Abbildung 7: Inländisches Kreditvolumen aller Banken 1996-2014



Quelle: SNB.²⁹

Abbildung 8 zeigt, dass die Kreditvolumen der Grossbanken seit 2010 in zwei von drei Segmenten zugenommen haben (Hypotheken und unbenutzte Kreditlimiten). Die übrigen Kredite der Grossbanken hingegen haben in der gleichen Zeit leicht abgenommen³⁰. Dies sollte aus volkswirtschaftlicher Sicht jedoch kein Problem darstellen, da die gesamte Versorgung der Realwirtschaft mit übrigen Krediten seit 2010 um jährlich durchschnittlich 2.6% zugenommen hat. Ferner ist ein Vergleich der Grossbanken mit den im Kreditmarkt ebenfalls tätigen systemrelevanten Inlandbanken (ZKB und Raiffeisen) nützlich, da letztere zum Vergleichszeitpunkt nicht vom 2012 in Kraft gesetzten TBTF-Paket betroffen waren. Abbildung 8 zeigt ebenfalls, dass die Kreditvolumen der vom TBTF-Paket betroffenen Grossbanken sich sehr ähnlich wie die Kreditvolumen der davon nicht betroffenen systemrelevanten Inlandbanken entwickelt haben. Dieselbe sehr ähnliche Entwicklung ergibt sich ebenfalls beim Vergleich der Kreditvolumen von Grossbanken und den übrigen Banken (ohne systemrelevante Inlandbanken).

Seit der 2012 erfolgten Inkraftsetzung des ersten TBTF-Pakets ist es im inländischen Kreditmarkt in den meisten Segmenten zu leichten Verschiebungen in den Marktanteilen von Grossbanken hin zu den systemrelevanten Inlandbanken sowie der übrigen Banken gekommen (Tabelle 2).³¹ Diese Verluste an Marktanteilen können jedoch auch auf eine geänderte Geschäftspraxis – etwa aufgrund einer restriktiveren Hypothekenvergabe als Folge einer pessimistischer eingeschätzten Entwicklung auf dem Immobilienmarkt – zurückzuführen sein. Eine andere, weniger repräsentative Datenquelle³² deutet ebenfalls darauf hin, dass es bezüglich Krediten an KMU und ungedeckten Krediten ebenfalls eine Verschiebung von den Grossbanken weg zu den systemrelevanten Inlandbanken und den übrigen Banken gegeben hat. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive relevant sind jedoch nicht Verschiebungen in den Marktanteilen von Bankgruppen sondern die totale Kreditversorgung im inländischen Kreditmarkt.

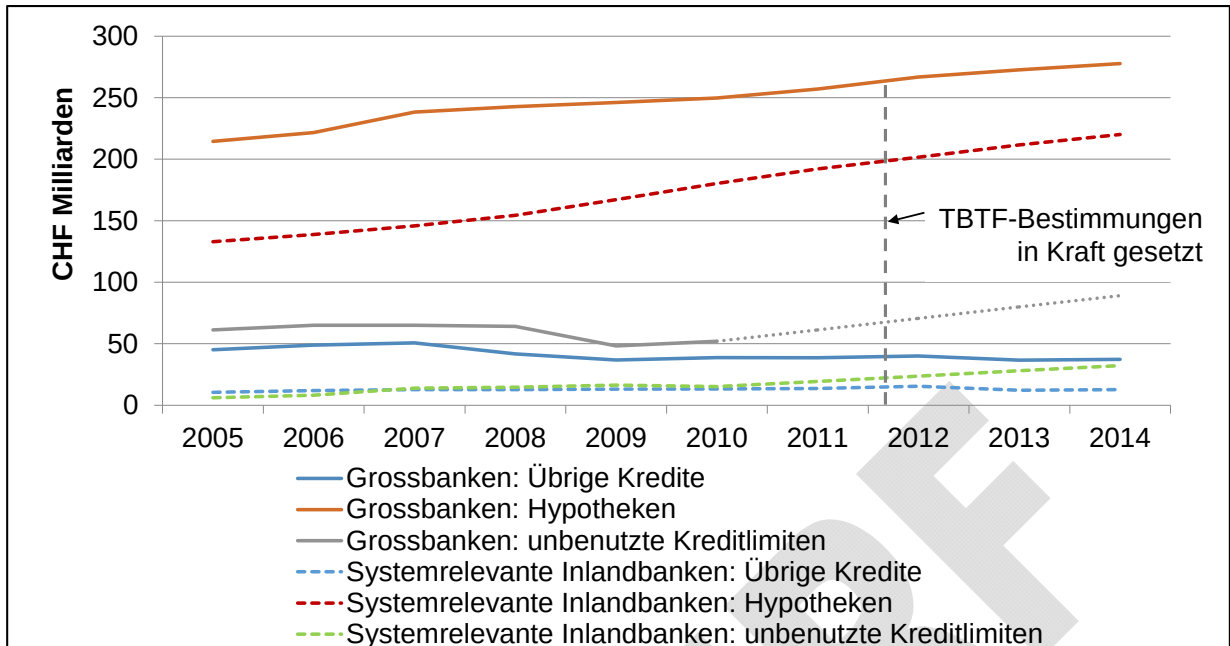
²⁹ Bei den unbenutzten Kreditlimiten gab es Ende 2014 eine Präzisierung der Definition in den Erläuterungen der Statistik. Dadurch entsteht von 2013 bis 2014 ein Reihenbruch. Dies wird hier so korrigiert, dass die Werte von 2010 und 2014 behalten werden. Die Werte von 2011 bis 2013 werden als lineare Funktion angenähert.

³⁰ Jährliche Abnahme um 0.7%.

³¹ Die in Abbildung 7 und Abbildung 8 sowie Tabelle 2 verwendete Datenquelle erlaubt weder eine separate Ausweisung von Krediten an KMU noch von ungedeckten übrigen Krediten.

³² Kreditvolumenstatistik KRED. Diese Datenquelle ist weniger repräsentativ, weil sie erstens nur auf Stufe Bankstelle erfolgt (versus Stufe Unternehmung in Abbildung 4 und 5 und Tabelle 2). Zweitens ist die KRED weniger repräsentativ, weil sie nur eine Teilerhebung ist (versus Vollerhebung).

Abbildung 8: Kreditvolumen der Grossbanken und von systemrelevanten Inlandbanken



Quelle: SNB.³³

Tabelle 2: Marktanteile im inländischen Kreditmarkt und deren Veränderungen seit 2010

	Total	Hypotheken	Übrige Kredite
Total Inland (CHF Milliarden)	1008.0	886.0	122.0
Marktanteil Grossbanken	31.3%	31.4%	30.3%
Marktanteil systemrelevante Inlandbanken	23.1%	24.8%	10.7%
Marktanteil übrige Banken	45.6%	43.8%	59%
Veränderung Marktanteil seit 2010*: Grossbanken	−2.3pp	−2pp	−4.2pp
Veränderung Marktanteil seit 2010*: System.rel. Inlandbanken	+0.6pp	+0.8pp	−1.2pp
Veränderung Marktanteil seit 2010*: Übrige Banken	+1.7pp	+1.2pp	+5.4pp

*Veränderung des Marktanteils ist die Differenz des Marktanteils Ende 2014 zu Ende 2010 in Prozentpunkten (pp).

Quelle: SNB (Ende 2014).

Seit der Inkraftsetzung der TBTF-Bestimmungen wurden die im Kreditmarkt ebenfalls tätigen ZKB und die Raiffeisen als systemrelevant bezeichnet.³⁴ Diese beiden Banken erfüllen schon heute die zurzeit geplanten Going-Concern-Kapitalanforderungen, so dass für diese Institute eine entsprechende Kapitalaufbauphase entfällt³⁵.

4.1.4 Weitere Angebote von Finanzdienstleistungen

Einlagengeschäft: Es ist unwahrscheinlich, dass in der Schweiz als Folge der neuen Regulierung das Angebot für Einleger eingeschränkt wird oder sich die Bedingungen für Einleger verschlechtern (z.B. tiefere Zinsen auf Kundenkonten oder höhere Kommissionen auf Finanzdienstleistungen). Zum einen stehen systemrelevante Banken auch im Spar- und Einlagengeschäft im Wettbewerb zu anderen Banken und weiteren Finanzdienstleistern. Zum anderen

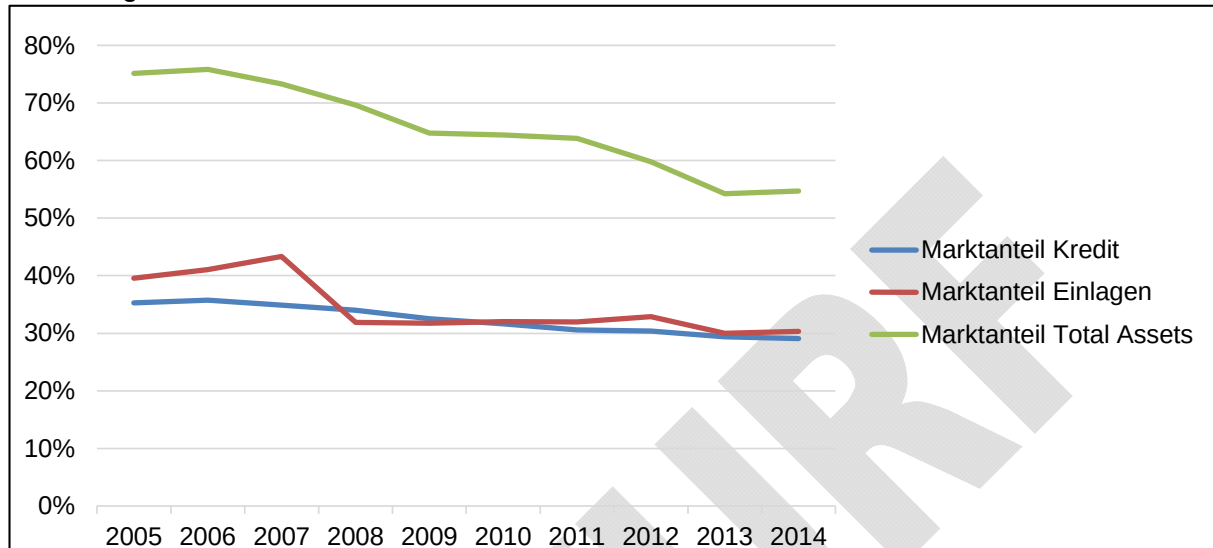
³³ Die unbenützten Kreditlimiten für die Jahre 2011 bis 2013 sind wie in Abbildung 8 angenähert als lineare Funktion der Werte im 2010 und 2014.

³⁴ Daneben wurde auch noch die im Kreditmarkt nicht selber tätige PostFinance als systemrelevant bezeichnet.

³⁵ Für die Going-Concern-Anforderungen trifft dies sowohl für risikogewichtete als auch für Leverage-Ratio-Anforderungen zu.

erhöht eine stärkere Kapitalisierung die Sicherheit für die Einleger und dürfte sich sogar als Wettbewerbsvorteil erweisen (vgl. Kapitel 4.1.5). So hat der Marktanteil der Grossbanken im Einlagengeschäft vor allem während der Finanzkrise abgenommen, als insbesondere die UBS als ungenügend kapitalisiert erachtet wurde (Abbildung 9). Gegenwärtig tiefe Zinsen für Einleger lassen sich jedoch besser durch das allgemeine Marktumfeld mit global niedrigen Zinsen erklären.

Abbildung 9: Marktanteil der Grossbanken 2005-2014



Quelle: SNB

Vermögensverwaltung: Es sind keine negativen Auswirkungen für Kunden im Bereich der Vermögensverwaltung zu erwarten, welche vor allem für CS und UBS ein Kerngeschäft darstellt. Für die Banken ist auch in diesem Geschäft eine höhere Kapitalisierung ein Wettbewerbsvorteil, da sich dadurch die Sicherheit aus Kundensicht erhöht. So verfügen inländische Konkurrenten zum Teil über eine deutlich höhere Kapitalisierung, ohne Anzeichen, dass sich hieraus Wettbewerbsnachteile ergeben.

Zahlungsverkehr: Auf die v.a. von den Grossbanken angebotenen Dienstleistungen im Zahlungsverkehr sollten erhöhte Kapitalanforderungen keine Auswirkungen haben. Diese müssen generell kaum mit Kapital unterlegt werden. Eine erhöhte Kapitalisierung stärkt jedoch die Robustheit der Bank und vermindert die Wahrscheinlichkeit einer Krise. Dadurch wird das Ziel des Bankengesetzes unterstützt, dass diese systemrelevante Funktion ununterbrochen verfügbar sein soll.

Investment-Banking: Der grösste Teil dieser Dienstleistung wird von den Grossbanken im Ausland erbracht. Die erhöhten Kapitalanforderungen sollen auch dazu beitragen, dass diese Risiken angemessen mit Kapital unterlegt sind. Gewisse Investment-Banking Dienstleistungen werden auch für Schweizer Unternehmen erbracht. Bestimmte Investment-Banking Aktivitäten wie die Beratung (Advisory) sind nicht besonders kapitalintensiv und sollten kaum Einschränkungen erfahren. Für kapitalintensivere Tätigkeiten wie die Sekundärmarkt- und Handelsaktivitäten soll eine angemessene Übergangsphase sicherstellen, dass auch hier keine substantiellen Kosten entstehen. Sollte es trotzdem zu temporären Einschränkungen kommen, könnten solche Dienstleistungen auch von konkurrierenden Banken angeboten werden, die in diesem Bereich tätig sind. Schliesslich gilt es zu beachten, dass das Investment-Banking unter Umständen weniger hohen Kapitalanforderungen unterliegt als systemrelevante Funktionen. Dies ist dann der Fall, wenn Einheiten, welche keine systemrelevanten Funktionen betreiben, Kapitalerleichterungen gemäss revidiertem Art. 125 ERV gewährt werden.

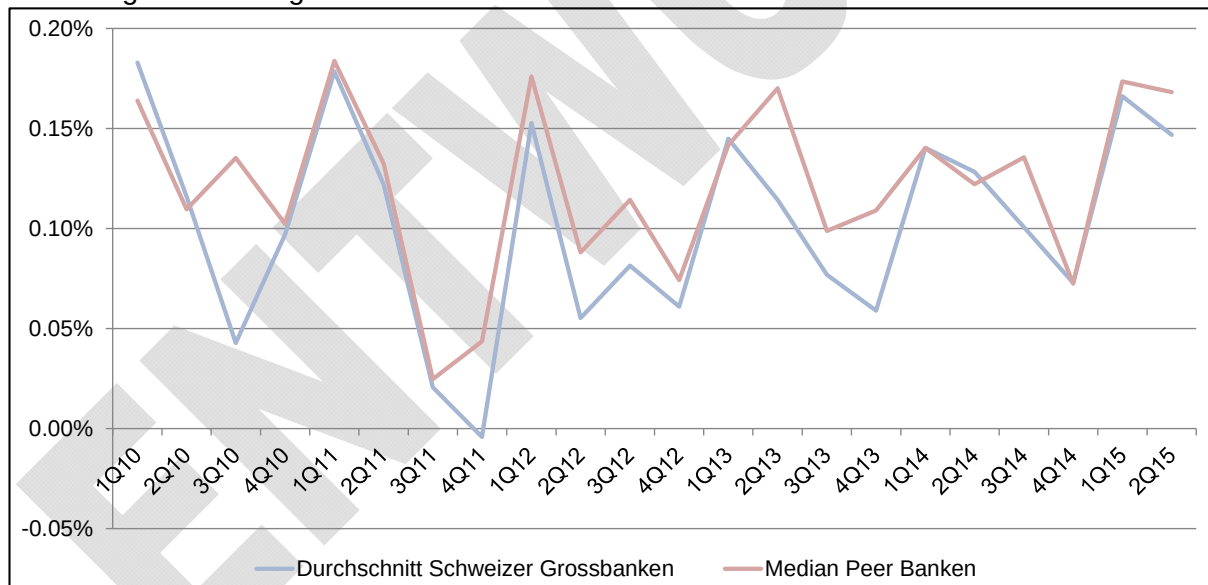
4.1.5 Standortattraktivität

Die neuen Schweizer Kapitalqualitäten basieren auf den Basler Kapitalqualitäten und sind in gewissen Bereichen noch mit weiteren Qualitätsmerkmalen ergänzt. Dies wird es ermöglichen, die im internationalen Vergleich höhere Kapitalisierung der international tätigen systemrelevanten Schweizer Banken besser zu belegen.

Während einer Übergangsphase bei der Implementierung der neuen Massnahmen können den Schweizer TBTF-Banken gegenüber den ausländischen TBTF-Banken höhere Anpassungskosten entstehen. Dies kann dazu führen, dass die Schweiz in bestimmten kapitalintensiven Geschäftsfeldern vorübergehend an Standortattraktivität verliert. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die führenden Finanzplätze (z.B. UK, US) ihre Anforderungen an systemrelevante Banken ebenfalls erhöht und die Schweizer Anforderungen teilweise sogar übertroffen haben (vgl. Kapitel 2). Im Zuge der neuen internationalen Standards, insbesondere TLAC, wird eine weitere Verschärfung der Anforderungen der relevanten Finanzplätze erwartet. So hat die amerikanische Notenbank Federal Reserve am 30. Oktober 2015 Vorschläge für neue Mindestanforderungen an Grossbanken veröffentlicht.

Mittel- bis längerfristig sollte die Standortattraktivität erhalten oder gesteigert werden. Die Schweiz verfügt nicht zuletzt aufgrund der hohen politischen und wirtschaftlichen Stabilität über gute Voraussetzungen für einen international tätigen Finanzplatz. Diese könnten durch die gesteigerte Widerstandsfähigkeit insbesondere der systemrelevanten Banken weiter verbessert werden.³⁶ Dies gilt in wie gegenwärtig vorherrschenden unsicheren Zeiten ganz besonders für das stark auf Vertrauen basierende Vermögensverwaltungsgeschäft.

Abbildung 10: Bereinigte Vorsteuer-Gewinne/RWA

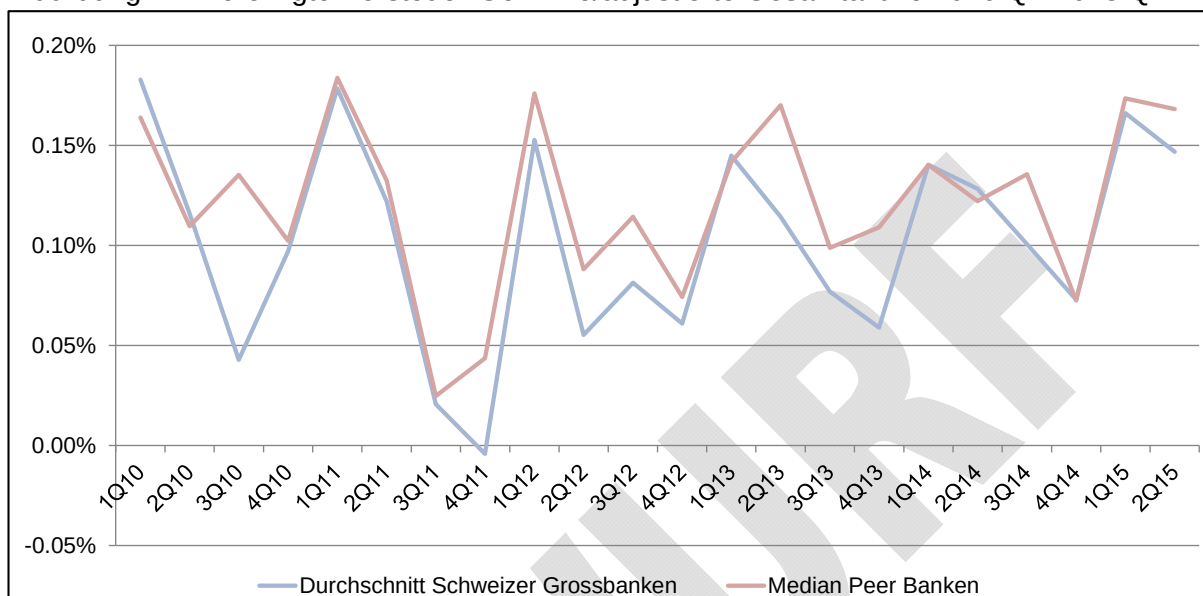


Quelle: Quartalsberichte der Banken.

³⁶ Die fünf von der SNB als systemrelevant bezeichneten Banken haben per Ende 2014 eine kumulierte Bilanzsumme aufgewiesen, die 3 Mal grösser war als das BIP der Schweiz. Damit haben UBS, CS, Raiffeisen, PostFinance und ZKB zusammen einen Anteil von 63% der Bilanzsumme aller Banken gehabt.

Abbildung 10 und Abbildung 11 zeigen die Entwicklung der Profitabilität der beiden Grossbanken im Vergleich zu 10 Hauptkonkurrenten (Peer-Group) anhand zweier Indikatoren: Bereinigte Vorsteuer-Gewinne relativ zu RWA bzw. relativ zu adjustierten Gesamtaktiven.³⁷ Insgesamt hat sich die Profitabilität der Schweizer Grossbanken ungefähr parallel zu jener der Hauptkonkurrenten entwickelt. Insbesondere ist kein relativer Abwärtstrend seit Einführung der Schweizer TBTF Regulierung feststellbar.

Abbildung 11: Bereinigte Vorsteuer-Gewinne/adjustierte Gesamtaktive 2010.Q1-2015.Q2



Quelle: Quartalsberichte der Banken.

4.2 Auswirkungen auf die betroffenen Gruppen

4.2.1 Systemrelevante Banken

Grossbanken

Um die neuen Kapitalanforderungen zu erfüllen, müssen die Grossbanken Kapital aufbauen. Aus Sicht der Banken ist der Aufbau von Going-Concern-Kapital besonders relevant. Hier müssen die Grossbanken neu eine CET1-Leverage-Ratio von 3.5% erfüllen (vgl. Kapitel 1.3). Dies impliziert für die CS einen zusätzlichen CET1-Kapitalbedarf von schätzungsweise 5.2 Mrd. Franken, für die UBS 2.3 Mrd. Franken.³⁸ Die Übergangsfrist bis Ende 2019 ist dabei grosszügig ausgelegt, so dass die Grossbanken die geforderte Going-Concern-Leverage CET1-Ratio erreichen können, ohne neue Eigenmittel emittieren zu müssen. Die Berechnungen orientieren sich an der gegenwärtigen Kapitalausstattung, den Zielwerten für das Gesamtengagement sowie den Gewinnerwartungen.³⁹ Dabei wird von einer Dividendenpolitik ausgegangen, bei welcher 30% der Gewinne in Cash ausbezahlt werden. Um die Going-Concern-

³⁷ Vorsteuer-Gewinne sind bereinigt um ausserordentliche Ereignisse (inklusive grosser Bussen) sowie buchhalterischen Gewinnen auf eigenen Schulden (fair value gains on own debt). Das adjustierte Mass für die Gesamtaktiven berücksichtigt Unterschiede in den Rechnungslegungsstandards. Die Peer-Group umfasst Bank of America, Barclays, BNP-Paribas, Citigroup, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, JP Morgan Chase, Morgan Stanley und Société Générale.

³⁸ Die Schätzungen basieren auf den von CS und UBS veröffentlichten Ziel-Gesamtengagements von 975 Mrd. CHF, bzw. 950 Mrd. CHF und der Kapitalausstattung gemäss Q3 2015.

³⁹ Avg. Earnings: average of net income in 2013 and 2014 fully adjusted for special items such as restructuring costs and own credit gains/losses and partially adjusted (50%) for litigation expenses. Consensus Earnings: average of net income expected in 2015 and 2016 from a panel of several (UBS: 20, CS: 25) equity analysts collected by Bloomberg. Dividend assumptions: A cash dividend of 30% is assumed in all three cases.

Anforderungen von insgesamt 5% zu erfüllen, müssen die Grossbanken zusätzlich 1.5% AT1-Kapital in Form von High Trigger-CoCos oder CET1 ausweisen. Dazu müssen sie weiteres CET1-Kapital aufbauen (beispielsweise durch eine zurückhaltende Dividendenpolitik) oder High-Trigger-CoCos ausgeben. Hier beträgt der Kapitalbedarf der CS schätzungsweise 3.1 Mrd. Franken, bei der UBS 8.7 Mrd. Franken.⁴⁰

Grossbanken müssen zusätzlich zu den erwähnten Kapitalanforderungen im Going-Concern auch Bail-in-Instrumente ausgeben, um die Gone-Concern-Anforderungen zu erfüllen. Die Menge des benötigten Gone-Concern-Kapitals kann nicht genau quantifiziert werden, da diese von den Rabatten sowie den angerechneten Low-Trigger-Cocos abhängt. Bei einem Gesamtengagement von gegen 1'000 Mrd. CHF und einer 5% LR-Anforderung impliziert dies in einer Brutto-Sicht maximal gegen 50 Mrd. CHF Gone-Concern-Kapitalanforderungen vor allfälligen Rabatten. Ein Grossteil hiervon wird über die Jahre durch Ersatz von bestehenden Instrumenten wie insbesondere Senior Bonds durch Bail-in-Bonds erfüllt werden, wie etwa die UBS darstellte⁴¹. Bail-in Bonds dürften mit rund 35-50 Basispunkten relativ geringe Renditedifferenzen und damit Mehrkosten gegenüber Senior Bonds aufweisen. Bei Low-Trigger-Cocos liegt dieser Aufpreis bei rund 150-200 Basispunkten. Die verhältnismässig geringen Mehrkosten von Bail-in-Bonds sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. So trägt zum Beispiel ein Bail-in-Bond erst in einem Sanierungsverfahren Verluste und muss auch nicht zu 100% in Eigenkapital umgewandelt werden. Ausserdem beträgt die Mindestlaufzeit nur ein Jahr (gegenüber 5 Jahren bei Low-Trigger-Cocos).

Die internationale und nationale Wettbewerbsfähigkeit der Grossbanken sollte durch die erhöhten Kapitalanforderungen nicht negativ beeinträchtigt werden (vgl. Kapitel 4.1). Im Schweizer Geschäft sind die inlandorientierten Banken die Hauptkonkurrenten der Grossbanken. Diese operieren häufig mit Leverage-Ratios von über 6%. Die durchschnittliche Leverage-Ratio der inlandorientierten Banken betrug 6.7% per Ende 2014. Mit Bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit zeigt der Vergleich in Kapitel 2, dass die Schweizer Anforderungen mit denjenigen relevanter Finanzplätze vergleichbar sind. So ist z.B. die Bilanzstruktur grosser amerikanischer Universalbanken (z.B. Bank of America, Citigroup oder JP Morgan) mit derjenigen der Schweizer Grossbanken insofern vergleichbar, als der Kreditanteil in der Bilanzsumme bei all diesen G-SIBs rund 30% beträgt. Die amerikanischen Grossbanken weisen jedoch bereits heute Leverage-Ratios von über 6% aus.

Auf die Kapitalkosten der Grossbanken können zwei gegenläufige Effekte der neuen Anforderungen festgestellt werden. Zum einen ist bei den Grossbanken mit einem gewissen Anstieg der gesamten Refinanzierungskosten (Fremd- und Eigenkapital) zu rechnen. Die TBTF-Regulierung trägt zu einer Reduktion der impliziten Staatsgarantie des Bundes bei. Damit wird eine implizite Subvention reduziert, wodurch den Banken private (also betriebswirtschaftliche) Kosten entstehen. Diese Kosten können sich beispielsweise in höheren Risikoprämien auf Schulden äussern, was durchaus volkswirtschaftlich erwünscht ist. Es werden so externe Kosten internalisiert und vom Steuerzahler zu Banken und Obligationären verschoben. Zum anderen sinkt mit der verbesserten Kapitalisierung der Grossbanken das Risiko für Aktionäre bzw. Eigentümer. Aufgrund des geringeren Risikos ist daher zu erwarten, dass die von den Aktionären verlangte Eigenkapitalrendite und damit die Eigenkapitalkosten sinken.

Ankündigungseffekte auf die Aktienpreise von UBS und CS

Die kurzfristigen Effekte auf die Aktienpreise von UBS und CS der nach Börsenschluss erfolgten Ankündigung des Bundesratsbeschlusses vom 21. Oktober 2015 können insgesamt als

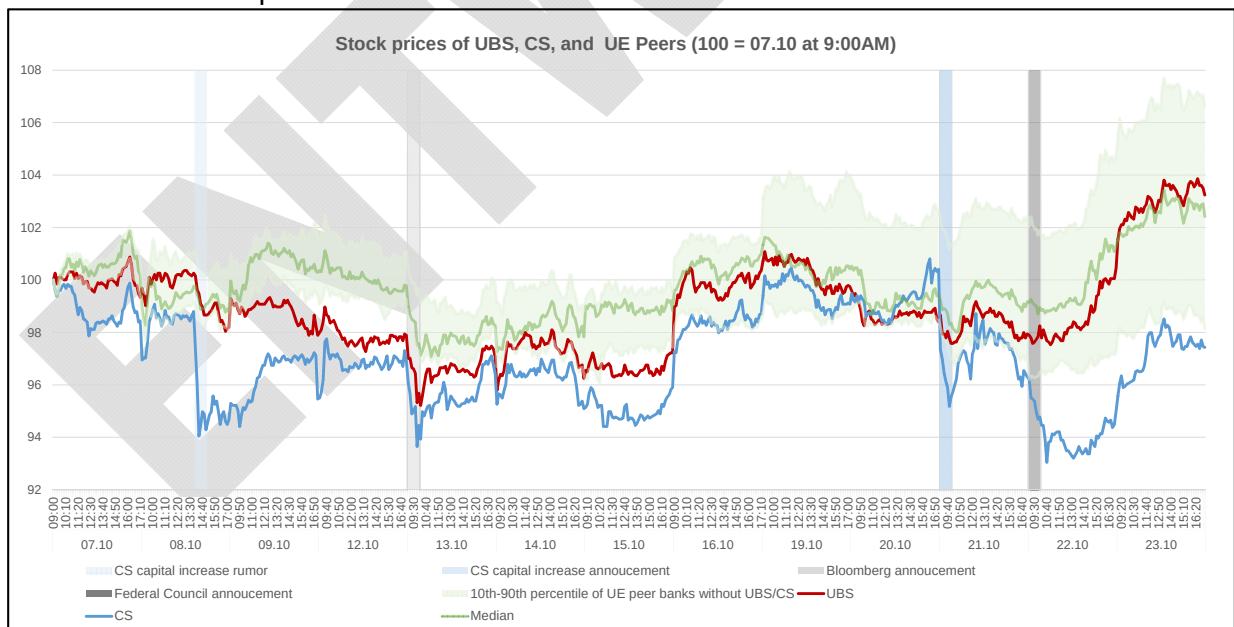
⁴⁰ In den Schätzungen berücksichtigt sind die Grandfathering Lösungen für Tier 1 LT-Cocos sowie Tier 2 HT Cocos.

⁴¹ Vgl. UBS Q3 2015 Präsentation "Third quarter 2015 results", 3. November 2015 https://www.ubs.com/global/de/about_ubs/investor_relations/presentations/2015/jcr_content/par/table.764038501.file/dGFibGVUZxh0PS9jb250ZW50L2RhbmS9zdGF0aWMvcXVhcnRlcmxpZXNvMjAxNS8zcTE1LzNxMTU0cmVzdWx0cy1wcmVzZW50YXRpb24ucGRm/3q15-results-presentation.pdf (23. November 2015)

ziemlich gering bezeichnet werden und sind in Abbildung 12 dargestellt. Abbildung 12 vergleicht die Aktienkurse von UBS und CS mit europäischen Hauptkonkurrenten zwischen dem 7. Oktober 2015, bevor erstmals Gerüchte über eine Kapitalerhöhung bei der CS am Markt aufgetaucht sind, und dem 23. Oktober 2015, zwei Börsentage nach der Ankündigung der Massnahmen. Zur Vergleichbarkeit wurden alle Kurse zu Beginn der Beobachtungsperiode am 7. Oktober 2015 auf 100 indexiert.

- Bei einer Betrachtung des Aktienkurses der UBS scheint dieser auf den ersten Blick zunächst negativ auf die vom Nachrichtenportal Bloomberg verbreiteten Informationen über den bevorstehenden Entscheid des Bundesrats reagiert zu haben. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kurse der europäischen Hauptkonkurrenten gleichzeitig ebenfalls gefallen sind und zwar in einem ähnlichen Ausmass. Der beobachtete Kursrückgang an diesem Tag kann deshalb kaum mit den neuen Informationen alleine erklärt werden. Zudem kann zwei Tage später ein gewisser Aufholeffekt verzeichnet werden, der den Aktienkurs von UBS wieder zum Median der europäischen Peers geführt hat. Die Ankündigung der Massnahmen am 21. Oktober 2015 hatte schliesslich keinen bedeutenden unmittelbaren Effekt auf den Aktienkurs von UBS und war wenn eher gar leicht positiv.
- Die Betrachtung des Aktienkurses der CS ist erschwert durch die Tatsache, dass die Bank fast gleichzeitig zur Ankündigung der Massnahmen des Bundes eine Kapitalerhöhung und eine grössere Umstrukturierung angekündigt hat. Die Effekte dieser verschiedenen Einflussfaktoren auf den Aktienkurs der CS können nicht auseinander gehalten werden. Sowohl gegenüber der UBS wie auch gegenüber den europäischen Peers hat sich jedoch der Aktienkurs der CS praktisch während der gesamten Beobachtungsperiode stärker bewegt und ist am Schluss um 4-5% tiefer, obschon zwischenzeitlich ebenfalls ein gewisser Aufholeffekt verzeichnet wurde.

Abbildung 12: Ankündigungseffekte auf die Aktienpreise von UBS und CS im Verhältnis zu europäischen Peers



Inlandorientierte systemrelevante Banken

Die inlandorientierten systemrelevanten Banken erfüllen die Going-Concern-Anforderungen bereits heute, sowohl risikogewichtet als auch bezüglich der Leverage-Ratio.

4.2.2 Andere Banken und Finanzinstitute

Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen führen zu erhöhten Kapitalanforderungen bei systemrelevanten Banken. Generell werden dadurch die aufgrund der TBTF-Prämie reduzierten Kapitalkosten systemrelevanter Banken teilweise kompensiert. Ferner liegen bei qualitativ guten Portefeuilles die Kapitalanforderungen unter dem Modellansatz typischerweise tiefer als diejenigen nach dem Standardansatz (systemrelevante Banken wenden häufig den Modellansatz an, der allerdings auch höhere Bewilligungsvoraussetzungen als der Standardansatz hat und sich daher eher nur für grosse Institute „rechnet“). Durch die Erhöhung der Kapitalanforderungen bei systemrelevanten Banken wird somit der Unterschied in der Kapitalunterlegung zum Standardansatz bei den anderen Banken und Finanzinstituten reduziert.

Kosten- und Nutzenüberlegungen

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen werden Wettbewerbsverzerrungen zwischen systemrelevanten Banken und anderen Banken sowie Finanzinstituten verringert. Die Massnahmen haben also einen korrigierenden Effekt. Damit wird ein Beitrag zur Wettbewerbsgleichheit geleistet. Dies geschieht durch die erwähnten reduzierten Unterschiede in den Kapitalkosten aufgrund der TBTF-Subvention generell und spezifisch in der Kapitalunterlegungsdifferenz für Standardprodukte wie Hypotheken oder KMU-Kredite mit gutem oder durchschnittlichem Risikoprofil. Für riskante Kredite wird die im Vergleich zum Standardansatz unter dem Modellansatz bereits höhere Eigenmittelunterlegung aber unter dem Modellansatz weiter erhöht. Dies könnte dazu führen, dass diese Kredite vermehrt durch nicht-systemrelevante Banken vergeben werden und sich dort konzentrieren. Die Entwicklung der Risiken bei diesen Instituten sollte deshalb verfolgt werden.

4.2.3 Kunden

Die erhöhte Widerstandsfähigkeit der systemrelevanten Banken erhöht unmittelbar das Vertrauen der in- wie auch ausländischen sowie der aktuellen wie auch potentiellen Kundinnen und Kunden in die betroffenen Banken. Damit kann das Vertrauen der Kunden gestärkt werden. Dies betrifft in besonderen Mass bestehende Kunden, die etwa ein Depositen-, Vorsorge- oder Wertschriftenkonto bei einem der systemrelevanten Institute führen. Da die Stabilität eines Finanzsystems Eigenschaften eines öffentlichen Gutes hat, führt eine Stärkung der Stabilität der systemrelevanten Banken bis zu einem gewissen Grad gleichzeitig auch zu einer Erhöhung der Stabilität aller Banken in der Schweiz, was das Vertrauen der Kundinnen und Kunden in das Schweizer Finanzsystem insgesamt stärkt.⁴² Da das Hypothekargeschäft weniger vertrauensbasiert ist als etwa der Bereich der Vermögensverwaltung, wäre der erstgenannte Bereich weniger vom gestärkten Vertrauen betroffen.

Auf der Kostenseite können für Haushalte und Unternehmen höhere Kreditzinsen zwar nicht ausgeschlossen werden; dies ist jedoch aufgrund der (seit der Einführung der TBTF-Regulierung) gemachten Erfahrungen unwahrscheinlich. Aufgrund des bestehenden Wettbewerbs kann eine einseitige Erhöhung der Kreditzinsen von den systemrelevanten Banken am Markt kaum durchgesetzt werden. So haben im inländischen Hypothekarbereich die von der SNB als systemrelevant bezeichneten Banken per Ende 2014 kollektiv einen Marktanteil von 56%. Steigende Kreditzinsen können zudem auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten attraktiver machen und dazu führen, dass insbesondere grössere Unternehmen vermehrt eine Kapitalmarktfinanzierung erwägen. Zumindest die steuerlichen Hindernisse dafür sind seit der Abschaffung der Fremdkapitalstempel im Zuge der Gesetzesreform im Bereich TBTF im Jahr

⁴² Ein öffentliches Gut ist ein spezielles ökonomisches Gut, das von primär gewinnorientierten Unternehmen im Markt u.U. nicht ausreichend angeboten und deshalb vom Staat reguliert wird und das zwei besondere Eigenschaften aufweist: Es ist nicht ausschliessbar und nicht rivalisierend. Dies bedeutet, dass zwei Personen gleichzeitig ein Gut wie etwa die Finanzstabilität konsumieren können, ohne einander zu beeinträchtigen. Zudem kann niemand vom Konsum des entsprechenden Gutes ausgeschlossen werden. Vgl. Schoenmaker, The financial trilemma, in: *Economic Letters* (2011), p. 57-59.

2012 tief. Für weitere Details zu den Auswirkungen auf die Kreditvergabe siehe Kapitel 4.1.3. Ausserdem könnten die Kommissionen und Gebühren für Bankkunden erhöht werden, sollten die betroffenen Banken versuchen, ihre Kosten auf die Kunden umzuwälzen. Der Spielraum dafür ist aber begrenzt, da die systemrelevanten Banken auch hier in direktem Wettbewerb mit andern Banken stehen. Ausserdem zeigen wiederum die Erfahrungen seit Einführung des TBTF-Paketes im 2012, dass den Kunden von systemrelevanten Banken im Vergleich zu Kunden anderer Banken kaum zusätzliche Kosten entstanden sind.

4.2.4 Investoren

Auswirkungen

Institutionelle Investoren wie Asset Manager, aber auch Versicherungen und Pensionskassen gehören zu den potentiellen Interessenten von TLAC-fähigen Instrumenten, die die Grossbanken zur Erfüllung der Vorschriften emittieren werden. Gerade zu Zeiten tiefer Zinsen sind diese Investoren auf der Suche nach rentierenden Anlagen, so dass die bankseitig notwendigen Emissionen an TLAC-Instrumenten investorenseitig auf entsprechende Nachfrage stossen dürften. Es werden sich somit für diese Investoren neue Anlagemöglichkeiten bieten.

Kosten- und Nutzenüberlegungen

Für Investoren sind keine materiellen Kostenfolgen zu erwarten. Es entstehen im Gegenteil Anlagemöglichkeiten für TLAC-Investoren. Die neuartigen Bail-in-Anleihen sind aus Investorensicht weniger risikoreich als etwa Low-Triggering-CoCos, da sie erst im Sanierungs- bzw. Abwicklungsfall (vgl. Kapitel 1.3) und damit später im Prozess zur Verlusttragung herangezogen werden. Die erwartete Rendite dieser Instrumente dürfte deshalb tiefer sein als diejenige von Low-Triggering-CoCos (vgl. Kapitel 4.2.1). Investoren in Aktien (CET1) sowie in ergänzende Kernkapitalinstrumente (AT1) werden aufgrund reduzierter Dividenden temporär Einbussen gegenwärtigen. Mittel- und langfristig profitieren jedoch alle Investoren von der erhöhten Widerstandskraft und dem gestärkten Vertrauen in systemrelevante Banken.

4.2.5 Bund, Kantone und Gemeinden

Die regulatorischen Änderungen reduzieren das finanzielle Risiko für die öffentliche Hand, insbesondere die SNB und den Bund, da die Stabilität systemrelevanter Finanzinstitute gestärkt wird und die Wahrscheinlichkeit eines mit hohen Ausgaben verbundenen staatlichen Eingriffs sinkt. Die höhere Stabilität führt auch zu einer geringeren Schwankungsbreite der Einnahmen und Ausgaben und trägt damit ebenfalls zur Planungssicherheit der Finanzpolitik bei.

Diese Kosten betreffen insbesondere den steuerlichen Bereich. Die regulatorischen Anforderungen bedingen, dass die TBTF-Banken zusätzliches Common Equity bzw. CoCos ausgeben. Dies wirkt sich über vier Kanäle auf die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden aus, nämlich

- die Finanzierung des Kapitalbedarfs;
- die veränderte Kapitalstruktur;
- den Wertschöpfungs- und Gewinneffekt; und
- Vermögenseffekte.

Zunächst müssen die betroffenen Institute das Kapital für die höheren Kapitalanforderungen beschaffen. Dies kann über Aussenfinanzierung mit Eigen- oder Fremdkapital (CoCos) oder über Innenfinanzierung (Selbstfinanzierung mittels Gewinnthesaurierung) geschehen.

Anteilsfinanzierungseffekt: Wird das zusätzliche Aktienkapital nicht durch Selbstfinanzierung, sondern durch Kapitalerhöhung auf dem Wege der Anteilsfinanzierung (Aussenfinanzierung mit Eigenkapital) aufgebracht, fällt darauf die Emissionsabgabe mit einem Satz von 1% an. Allerdings ist davon auszugehen, dass die betroffenen Institute das zusätzliche Aktienkapital weitgehend durch die günstigere Selbstfinanzierung aufbringen werden. Somit dürften für den Bund nur geringfügige Mehreinnahmen bei der Emissionsabgabe auf Eigenkapital resultieren.

Selbstfinanzierungseffekt: Zumindest in der Anpassungsphase an die höheren Eigenmittel-Vorschriften wird ein Teil des zusätzlichen Aktienkapitals in Form der Gewinnthesaurierung selbstfinanziert. Dadurch sinkt die Gewinnausschüttungsquote. Das geringere Dividendeneinkommen der Investoren wirkt sich bei ausländischen Investoren in einem Rückgang der Sockelsteuer auf Dividenden bei der Verrechnungssteuer aus. In Bezug auf inländische Anleger sinkt das Einkommenssteueraufkommen bzw. Verrechnungssteueraufkommen. Nach Ablauf der Anpassungsphase führen die neuen regulatorischen Anforderungen zu einer veränderten Kapitalstruktur.

Kapitalstruktureffekt Gewinnsteuer: Aufgrund der höheren Eigenmittel nimmt der Anteil der Fremdfinanzierung ab: Es können weniger Schuldzinsen von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abgezogen werden. Zusätzlich sinkt durch den höheren Eigenfinanzierungsgrad die Risikoprämienkomponente in den Schuldzinsen. Dadurch verbreitert sich die Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer. Es resultieren Mehreinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden. Gegenläufig wirkt sich jedoch das Instrument der CoCos und Bail-in Bonds aus: Die Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer vermindert sich bei diesen nicht nur durch die Zinskomponente. Auch die den Anlegern bezahlte Stillhalterprämie kann als Aufwand abgesetzt werden. Somit ist die Nettowirkung des Kapitalstruktureffektes auf die Gewinnsteuer offen.

Kapitalstruktureffekt Kapitalsteuer: Das zusätzliche Common Equity erhöht die Bemessungsgrundlage der Kapitalsteuer – unabhängig davon, ob dieses Common Equity selbstfinanziert oder aussenfinanziert ist. Dies führt für Kantone und Gemeinden zu jährlichen Mehreinnahmen.

Kapitalstruktureffekt Einkommenssteuer: Die veränderte Kapitalstruktur der betroffenen Banken wirkt sich auf die steuerlich relevante Einkommenszusammensetzung der Anleger aus: Der Anteil des Zinseinkommens aus klassischen Fremdfinanzierungsinstrumenten nimmt relativ zu anderen Einkommensformen ab. Das Einkommen aus Common Equity (Dividenden und Kapitalgewinne) und das Einkommen aus CoCos (Zinsen und Kapitalgewinne in Form von Stillhalterprämien) nehmen dagegen zu. Da Kapitalgewinne auf im Privatvermögen gehaltenen Beteiligungen steuerfrei sind, ergeben sich aus der veränderten Zusammensetzung des Anlegereinkommens Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Das neue regulatorische Umfeld wirkt sich nicht nur auf der Passivseite der Bilanz aus, sondern zieht auch Veränderungen im Aktivgeschäft nach sich. Massgebend sind die folgenden Fragen:

- Wie verändern die neuen Rahmenbedingungen das Angebots-Portfolio der Banken? Welche Geschäfte werden weniger oder gar nicht mehr, welche vermehrt getätigt?
- Wie verändert sich das Gewinn-Risiko-Profil über alle Geschäftsfelder? Inwieweit werden Geschäftsfelder mit höherem erwartetem Gewinn, aber grossen Schwankungen des Gewinns/Verlusts durch Geschäftsfelder mit tieferen aber stabileren Gewinnaussichten ersetzt?
- Wie entwickelt sich das aus der Schweiz getätigte Geschäft relativ zum aus dem Ausland getätigten Geschäft?

Steuerlich wirken sich solche Veränderungen unmittelbar über die erzielten Gewinne auf das Gewinnsteueraufkommen aus. Mittelbar beeinflusst die in Form von Löhnen und Gehältern bzw. Dividenden verteilte Wertschöpfung die Einkommenssteuereinnahmen.

4.3 Zweckmässigkeit im Vollzug

Vereinfachte Verfahren können im Vollzug die Zweckmässigkeit einer Regulierung erhöhen und für die Betroffenen die Umsetzungskosten reduzieren. Mit der vorliegenden Vorlage können die Umsetzungskosten der Regulierung für die systemrelevanten Banken reduziert werden. Die bisher jährlich anfallende Bestimmung der progressiven Komponente (Art. 131 ERV)

entfällt, was für die betroffenen Banken mit einer Reduktion der Kosten zur Einhaltung der regulatorischen Vorgaben und für die FINMA mit einer Vereinfachung ihrer Aufsichtstätigkeit verbunden ist. Die neuen Bestimmungen sehen demgegenüber vor, dass die progressive Komponente für eine systemrelevante Bank unverändert bleibt, solange diese sich weder bezüglich Marktanteil noch Gesamtengagement übermässig verändert.

ENTWURF

5 Schlussfolgerungen

Die vorliegende RFA zeigt, dass mit den angepassten Eigenmittelanforderungen (in Verbindung mit der bis 2019 zu finalisierenden Notfallplanung der Grossbanken) ein weiterer Schritt im Gesamtprozess zur Beseitigung der TBTF-Problematik gemacht wird. Dies ist ein zentraler Nutzen für den Finanzplatz und die Volkswirtschaft, da von der TBTF-Problematik eine potentielle Bedrohung der Finanzstabilität ausgeht. Die höheren Anforderungen stärken die Widerstandskraft der Banken, was langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit und Reputation bei den Kunden steigern sollte. Die Grossbanken verfügen danach über eine im internationalen Vergleich höhere Solvenz und Stabilität. Ist die vorgesehene (Eigen-)Kapitalausstattung erst einmal erreicht, sollten die betroffenen Banken zudem von besseren Ratings und geringeren Refinanzierungskosten profitieren können. Auch der Ruf des Schweizer Finanzplatzes wird dadurch gestärkt.

Im internationalen Vergleich soll die Schweiz, wie von der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie empfohlen, zu den Ländern mit international führenden Going-Concern Eigenmittelanforderungen gehören. Die Schweiz geht im Bereich der Leverage-Ratio wie auch bezüglich der risikogewichteten Anforderungen über die Basel III Mindeststandards für den Going-Concern-Fall hinaus. Wie für die Schweiz ist dies auch für die USA und UK zumindest im Bereich der Leverage-Ratio der Fall. Dies reflektiert letztlich die Bedeutung der systemrelevanten Banken für die Schweiz. Die in der letzten Finanzkrise erlittenen Verluste von Banken zeigten eine breite Streuung. Die UBS-Verluste wären mit den neuen Going-Concern-Eigenmittelvorgaben in der Krise gedeckt gewesen. Beispiele noch höherer prozentualer Verluste wären durch die Going-Concern-Anforderung allerdings nicht mehr abgedeckt. Es ist deshalb wichtig, dass auch angemessene Anforderungen für den Gone-Concern-Fall bestehen. Dieses zusätzliche Kapital kann zur Unterstützung einer Sanierung oder Abwicklung verwendet werden, was die Risiken für die Steuerzahlenden verringert.

Die Anpassungen führen aus zwei Gründen nicht zu einer insgesamt restriktiveren Kreditvergabepolitik der Schweizer Banken. Zum einen fehlt die empirische Evidenz, die ein solches Szenario wahrscheinlich erscheinen lassen. So hatte die Einführung der TBTF-Gesetzgebung und Basel III beispielsweise kaum Auswirkungen auf das Kreditangebot. Zum anderen verfügt die Schweiz im internationalen Vergleich über eine relativ hohe Bankendichte. Der Wettbewerb spielt, gerade im Kreditbereich. Nicht ausgeschlossen sind gewisse Anpassungen der Finanzierungskosten in jenen Bereichen, in denen die beiden Grossbanken über einen hohen Marktanteil verfügen.

Zuverlässige Aussagen zu den isolierten Auswirkungen auf die Kunden und den Staat aufgrund der höheren Eigenmittelanforderungen sind insofern mit Schwierigkeiten verbunden, als dass diese vom allgemeinen wirtschafts- und währungspolitischen Rahmen sowie dem sich wandelnden strukturellen Umfeld des Finanzsektors abhängen. Generell sind aber die gesamtwirtschaftlichen Kosten der neuen Anforderungen als gering zu beurteilen.

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*.
- 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, Bank of England Background information on the Financial Policy Committee*.
- 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*.
- Bennett, R., & Unal, H. (2014). The effects of resolution methods and industry stress on the loss on assets from bank failures. *Journal of Financial Stability*, S. 18-31.
- Bernardi, S., Perraudin, W., & Yang, P. (2015). *Capital floors, the revised SA and the costs of loans in Switzerland*. Working Papier .
- BIS (Bank for International Settlements). (2011). *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*.
- BIS (Bank for International Settlements). (2011). *Assessment of the macroeconomic impact of higher loss absorbency for global systemically important banks*.
- Cecchetti, S. (12 2014). The jury is in. *CEPR Policy Insight No 76*.
- 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.
- Eidgenössisches Finanzdepartement. (2011). *Regulierungsfolgenabschätzung zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail)*.
- FSB (Financial Stability Board). (2015). *Draft Findings Note from the TLAC impact assessment studies*.
- FSB (Financial Stability Board). (2015). *Historical Losses and recapitalisation needs*.
- Haldane, A. (2010). *The \$100 billion question, Comments given at the Institute of Regulation & Risk, Hong Kong, 30 March 2010*. .
- 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.
- Kashyap, A., Stein, J., & Hanson, S. (2010). *An Analysis of the Impact of "Substantially Heightened" Capital Requirements on Large Financial Institutions, Booth School of Business, University of Chicago, mimeo*.
- Martynova, N. (2015). Effect of bank capital requirements on economic growth: A survey. *DNB Working Paper 467*.
- Miles, D., Yang, J., & Marchegiano, G. (2013). Optimal Bank Capital. *Economic Journal*, S. 1-37.
- Rochet, J.-C. (2014). *The Extra Cost of Swiss Banking Regulation, Swiss Finance Institute*.
- Schich, S., Bijlsma, M., & Mocking, R. (2014). Improving the Monitoring of the Value of Implicit Guarantees for Bank Debt. *OECD Journal: Financial Market Trends*.