



1. Juni 2012

Kurzbericht zur Anhörung zur Änderung der Eigenmittelverordnung

(Antizyklischer Puffer)

1 Ausgangslage

Eine effektive makroprudentielle Aufsicht setzt die Verfügbarkeit griffiger Instrumente voraus, die den Aufsichtsbehörden ein konsequentes Einschreiten gegen Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten erlauben. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat im April 2011 die Arbeitsgruppe «Finanzstabilität» eingesetzt, um die Ausgestaltung des makroprudentiellen Rahmenwerks in der Schweiz zu überprüfen und – soweit erforderlich – Vorschläge zu dessen Verstärkung auszuarbeiten.¹ Gemäss den Ergebnissen der Arbeitsgruppe sind keine zusätzlichen strukturellen Instrumente einzuführen. Im Bereich der antizyklischen Instrumente wurde hingegen die Einführung eines antizyklischen Puffers vorgeschlagen. Am 18. November 2011 wurde über den Vorschlag zur Änderung der Eigenmittelverordnung vom 29. September 2006 (ERV; SR 952.03) zwecks Umsetzung eines antizyklischen Puffers die Anhörung eröffnet.

Dem Bankensektor entstehen oft erhebliche Verluste, wenn einem konjunkturellen Abschwung eine Phase übermässigen Kreditwachstums vorausgegangen ist. Diese Verluste können so gross sein, dass sie die Stabilität des Finanzsystems gefährden und damit erhebliche Rückwirkungen auf die Realwirtschaft entfalten. In diesem Kontext zielt der antizyklische Puffer darauf ab, die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber einem solchen übermässigen Kreditwachstum zu stärken, und trägt dazu bei, dem übermässigen Kreditwachstum entgegenzuwirken. Bei einem Abschwung im Kreditzyklus (z.B. infolge eines konjunkturellen Abschwungs) wird der antizyklische Puffer reduziert oder aufgehoben. Auf diese Weise können zuvor gebundene Eigenmittel für die Aufrechterhaltung der Kreditvergabe verfügbar gemacht und zur Absorption von Verlusten auf das Kreditportfolio genutzt werden. Die prozyklische Wirkung starrer Eigenmittelanforderungen, die im Abschwung einen weiteren Abbau von Aktiven bewirken, wird damit vermieden.

Für die Berechnung der erforderlichen Eigenmittel schliesst der antizyklische Puffer grundsätzlich alle gewichteten Positionen in der Schweiz im Sinne der ERV ein. Der Puffer kann jedoch auch auf bestimmte Kreditpositionen beschränkt werden (sektorieller Puffer), wenn systemische Risiken von einem übermässigen Kreditwachstum in einzelnen Marktsegmenten ausgehen. Die Höhe des Puffers richtet sich nach dem Ausmass der identifizierten Risiken und dem Erfordernis zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors. Der antizyklische Puffer wird nur dann aktiviert, wenn ein übermässiges Wachstum des Schweizer Kreditmarkts eine Gefahr für die Finanzstabilität darstellt. Ändern sich die zur Aktivierung des antizyklischen Puffers massgebenden Kriterien, so ist der Puffer entsprechend anzupassen oder aufzuheben.

Ungleichgewichte im Hypothekar- und Immobilienmarkt können sich äussert schnell entwickeln und dadurch eine grosse Gefahr für die Finanzstabilität darstellen, was ein zeitnahes Eingreifen der Aufsichtsbehörden erfordert. Aus diesem Grund ist die Umsetzung des antizyklischen Puffers in der Schweiz nicht erst im Zuge der Umsetzung des Basel III-Regelwerks, sondern bereits für das Jahr 2012 vorzusehen. Mit einer Umsetzung vor Basel III würden weniger weitgehende Anforderungen einhergehen, da der Puffer nicht mit der erst mit Basel III einzuführenden Kapitalklasse CET1, sondern mit anrechenbaren Eigenmitteln zu erfüllen wäre. Die anrechenbaren Eigenmittel in der aktuellen Fassung der ERV umfassen ein wesentlich breiteres Spektrum an Kapitalinstrumenten mit zum Teil deutlich geringerer Verlustabsorptionsfähigkeit. Sollte der antizyklische Puffer noch vor Inkrafttreten des Basel III-Regelwerks aktiviert werden, so wird jedoch zu regeln sein, wie ein Übergang der Puffer-

¹ Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), der FINMA und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zusammen und wurde von der Vorsteherin des EFD geleitet.

anforderungen zu der unter Basel III geltenden Berechnungsbasis zu erfolgen hat.

2 Anhörungsverfahren

Das Eidgenössische Finanzdepartement EFD eröffnete mit Schreiben vom 18. November 2011 ein Anhörungsverfahren zur Änderung der ERV als rechtliche Grundlage für die Umsetzung eines antizyklischen Puffers. Zur Teilnahme an der Anhörung eingeladen wurden die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), der Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute, die Vereinigung Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken, die Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers (VSPB) und der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz (VAS).

Von den Eingeladenen reichten die SBVg, der VSKB, die VSPB und der VAS eine materielle Stellungnahme ein. Ausserdem liessen sich die Schweizerische Nationalbank (SNB), die Credit Suisse AG (CS), die UBS AG (UBS), die Raiffeisen Schweiz (Raiffeisen), die Banque Cantonale Vaudoise (BCV), die economiesuisse, die RBA-Holding AG, die Fédération des Entreprises Romandes (FedEntRom), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und die Schweizerische Volkspartei (SVP) materiell vernehmen. Im Ganzen sind somit 14 Stellungnahmen eingegangen.

3 Wichtigste Ergebnisse der Anhörung

8 Anhörungsteilnehmer (SNB, SBVg, CS, Raiffeisen, VAS, VSPB, economiesuisse, FedEntRom, RBA-Holding, die sich der SBVg anschliesst) stehen der Einführung eines antizyklischen Puffers positiv gegenüber, üben aber individuell Kritik an der Vorlage. Der VSKB lehnt die Vorlage nicht explizit ab, spricht sich zurzeit aber wohl eher gegen die Einführung eines antizyklischen Puffers aus. 4 Anhörungsteilnehmer (UBS, SGV, BCV und die SVP) lehnen zum jetzigen Zeitpunkt eine Einführung ab.

SBVg, UBS, CS und SVP führen aus, dass die Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit der Vorlage nicht gegeben sind, wobei namentlich eingewendet wird, dass Art. 98 BV den Systemschutz, der dem antizyklischen Puffer zugrunde liegt, nicht erfasst. Sollte mit der Einführung des Puffers zudem eine wirtschaftspolitische Lenkungswirkung erzielt werden, würde Art. 100 Abs. 3 BV anwendbar und die Einführung des Puffers im Sinne der Vorlage wäre unzulässig (SBVg, UBS, CS, VSKB). Des Weiteren führt die UBS an, dass auch die Voraussetzungen nach Art. 36 BV für Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit nicht erfüllt seien. Überdies wird von SVP und UBS das Fehlen eines Rechtsmittels gegen die Anordnung des Puffers durch den Bundesrat beanstandet.

Von SBVg, UBS, CS, Raiffeisen, VSKB, und SGV wird die Effektivität und gewünschte Funktionsweise des antizyklischen Puffers in Zweifel gezogen, insbesondere da zurzeit vor allem die tiefen Zinsen Ursache für die grosse Nachfrage nach Hypotheken sind. SBVg, UBS, VSKB, Raiffeisen und SGV merken an, dass die Aktivierung des Puffers nicht dazu führen werde, dass die Banken ihre Kreditvergabe ausschliesslich in jenem Sektor einschränken würden, in dem ein übermassiges Wachstum festgestellt werde. Es bestehe vielmehr die Wahrscheinlichkeit, dass Banken – v.a. bei einem hohen Puffer mit kurzer Erfüllungszeit – ihre Risiken dort vermindern würden, wo die Risikogewichte höher und die Kreditpositionen und Kreditkonditionen flexibler sind als z.B. im Hypothekemarkt, wie etwa im Bereich der Gewerbekredite. Entsprechend wird von den Anhörungsteilnehmern (SBVg, VSKB, SGV) die Annahme der Substituierbarkeit (nach der eine Reduktion der Kreditvergabe bei gewissen Banken wird durch andere, besser kapitalisierte Banken kompensiert wird) bestritten. Begründet wird dies einerseits mit dem Argument, dass nicht alle Kredite substituierbar seien, und andererseits damit, dass der Kreditmarkt in der Schweiz stark regional geprägt sei. Marktverschiebungen werden nicht ausgeschlossen (CS). Es wird in diesem Kontext auch

geltend gemacht, dass die Regulierungsfolgeabschätzung der Vorlage generell zu kurz greifen würde und über das quantitative Ausmass der Betroffenheit von inlanderorientierten Banken keine Auskunft geben (SBVg).

Namentlich SBVg, Raiffeisen, VSKB, economiesuisse, SGV kritisieren, dass Erfahrungen mit dem Einsatz antizyklischer makroprudentieller Instrumente in der Schweiz und international begrenzt und deren Auswirkungen auf hochentwickelte Finanzsysteme nicht ausreichend bekannt seien. Gemäss SBVg, UBS und Raiffeisen werfen auch die Verlässlichkeit von Indikatoren und die Messung der systemischen Risiken Fragen auf. Ungewollte Konsequenzen kann nach Meinung von SBVg, UBS, economiesuisse und SGV auch eine (zu) kurze Frist für den Aufbau des Puffers zur Folge haben. So kann eine sehr rasche Reduktion der Aktiven sämtlicher betroffenen Banken zu Anspannungen auf dem Kreditmarkt führen, die über die gewollte Dämpfung des Kreditwachstums hinausgehen und der Realwirtschaft schaden könnten. Generell führt die SBVg aus, dass neben den genannten Bedenken auch einige Unklarheiten betreffen die Vorlage bestehen.

SBVg, UBS, CS, Raiffeisen, VAS und SGV würden es begrüssen, wenn die Ausgestaltung der Verfahren und Abläufe der Aktivierung und Deaktivierung sowie die Auswahl und der Einsatz von (nachvollziehbaren und transparenten) Kriterien in diesem Zusammenhang klarer definiert würden. Diese sowie auch Anträge, Stellungnahmen und Entscheide zur Aktivierung und Deaktivierung des Puffers sind offenzulegen. Es werden im Rahmen der Aktivierung/Deaktivierung auch Bedenken geäussert beispielsweise betreffend allfällige Ziel- und Interessenkonflikten der SNB mit ihren Hauptaufgaben in der Geld- und Währungspolitik (SBVg, VAS) oder betreffend die diskretionären Eingriffe der Aufsichtsbehörden in die Kapitalplanung des Verwaltungsrats (UBS).

Gemäss UBS, CS, VSKB, SVP und SGV fehlt es an einer Gesamtbetrachtung aller bestehenden oder beabsichtigten Eigenmittelvorschriften und einer Koordination der vorliegenden Vorlage mit den anderen geplanten Massnahmen, um Überlappungen auszuschliessen. Nach Meinung der CS wird mit der Umsetzung des Puffers parallel zu Basel III und den TBTF-Regeln der gewünschte Effekt vor allem für die Grossbanken übersteuert. Die SBVg führt in diesem Kontext aus, dass die neuen verschärften Anforderungen an die Banken vor allem bei unerwünschter Kumulation eine Überwälzung der Kosten auf die Kreditnehmer zur Folge haben wird. Gemäss VSKB sei zwischen systemrelevanten und nicht-systemrelevanten Banken zu differenzieren. Der antizyklische Puffer im Rahmen von Basel III sei zudem nur für grosse, international tätige Banken vorgesehen und würde bei einer Anwendung auf alle Banken die stimmige Schweizerische Eigenmittelregulierung verzerren.

SBVg, UBS, VSKB und VAS davon aus, dass unter «gewichteten Positionen in der Schweiz» nur die nach ihrem *Kreditrisiko* gewichteten Positionen massgeblich sind und nicht etwa die gesamten in der Schweiz gewichteten Positionen, wie z.B. operationelle Risiken oder Marktrisiken. Der VAS fügt dem an, dass nicht «alle gewichteten Kreditpositionen» gemeint sein könnten, sondern der Puffer auf bestimmte Kreditpositionen und Geschäfte in der Schweiz zu beschränken ist. In diesem Kontext geht die SBVg auch davon aus, dass bei einem sektoriellen Puffer nur die entsprechenden Kreditpositionen in diesem Sektor als «gewichtete Positionen in der Schweiz» gelten. Die UBS erwartet, dass der Umfang der betroffenen Kreditpositionen anhand des Domizils der Liegenschaft (Domizilprinzip) und nicht aufgrund des Buchungsprinzips bestimmt wird.

Im Hinblick auf die Einführung von Basel III kritisiert die CS, dass die Vorlage verschärfend von den Richtlinien von Basel III abweicht. Die UBS macht geltend, dass es an einer internationalen Koordination fehle. Essentieller Teil des Instruments sei die grenzüberschreitende, reziproke Anwendung, wobei zurzeit bezüglich der internationalen Reziprozität noch keine Vorgaben vorliegen. Der Puffer würde demnach – entgegen dem Sinn und Zweck des Instruments – auf die Schweizer Banken beschränkt. Betreffend die Reziprozität führt die

SBVg weiter an, dass zum einen nicht klar sei, ob und in welchem Mass vorgesehen ist, dass die FINMA die Pufferanforderungen auf ausländische Kreditpositionen erhöhen kann, wenn sie die Anforderungen des Gastlandes als zu tief erachtet, und zum andern weshalb auf Art. 34 E-ERV Bezug genommen werde (es müsse angenommen werden, dass zusätzlich zum antizyklischen Puffer für Kreditpositionen in der Schweiz weitere Eigenmittel für ausländische Kreditpositionen unter dem Mantel der zusätzlichen Eigenmittel nach Art. 34 E-ERV verlangt werden könnten).

CS und VSKB lehnen eine Einführung des antizyklischen Puffers in Abweichung von Basel III, d.h. vor dem Jahr 2016, ab. SBVg, Raiffeisen, VAS befürworten eine Inkraftsetzung per bzw. nicht vor dem 1.1.2013. UBS, SGV und SVP sind der Meinung, dass aufgrund der geäußerten Kritik (namentlich fehlende internationale Abstimmung und Risiken bei vorgezogener Einführung) der antizyklische Puffer gar nicht (UBS) oder zumindest nicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt eingeführt werden sollte. Im Gegensatz dazu begrüsst die SNB eine Einführung des antizyklischen Puffers per 1.3.2012.