



1. Juni 2012

Kurzbericht zur Anhörung zur Änderung der Eigenmittelverordnung

(Risikogewichtung für Wohnliegenschaften)

1 Ausgangslage

Der Bundesrat beauftragte am 17. August 2011 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), ihm eine umsetzbare Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV; SR 952.03) vorzulegen, welche die Risikogewichtung bei der Belehnung von Wohnliegenschaften unter Berücksichtigung folgender Eckwerte neu regelt:

1. Differenzierte Risikogewichtung nach Tragbarkeit durch den Kreditnehmer;
2. Risikogewichtung von grundsätzlich 100% bei einem Belehnungsgrad von über 80% des Verkehrswertes.

Das EFD erarbeitete dazu zwei Varianten zur Änderung der ERV, zu welchen am 18. November 2011 die Anhörung eröffnet wurde.

Tragbarkeit

Nach der ersten Variante ist die Risikogewichtung neu zusätzlich von der Tragbarkeit abhängig zu machen. Kredite, die ausserhalb der anerkannten Tragbarkeitsnormen ausgerichtet werden, sollen mit einem höheren Risikogewicht unterlegt werden müssen als solche, die sich innerhalb dieser Normen bewegen. Kreditengagements sind dabei entsprechend der bereits heute bestehenden Praxis dann als innerhalb anerkannter Tragbarkeitsnormen liegend zu betrachten, wenn die Belastung aus der Hypothek nicht mehr als ein Drittel (33%) des nachhaltig verfügbaren Bruttoeinkommens beträgt.

Bei der zweiten Variante ist die differenziertere Risikogewichtung direkt abhängig von der unterschiedlichen Belastung des kreditnehmerischen Einkommens. Hypotheken für Wohneigentum sind demnach dann einer erhöhten Risikokategorie zuzurechnen und mit höheren Eigenmitteln zu unterlegen, wenn die Belastung aus der Hypothek mehr als ein Drittel des nachhaltig verfügbaren Bruttoeinkommens beträgt. Da die Tragbarkeit die Ausfallwahrscheinlichkeit des Gesamtengagements beeinflusst, erfolgt auch hier wie bei der Variante 1 die Tragbarkeitsbeurteilung und die damit verbundene Ermittlung der Eigenmittelanforderungen einheitlich für das Gesamtengagement. Um zu grosse Sprünge der Eigenmittelunterlegung im Bereich des Schwellenwerts von einem Drittel zu vermeiden, wird bei dieser Variante im Gegensatz zur Variante 1 der Anstieg der Risikogewichte abgestuft. Bei Objekten mit gemischter Nutzung sind die Vorgaben in äquivalenter Weise anzuwenden.

Belehnung

Die bundesrätliche Vorgabe zur Belehnung verlangt, dass unabhängig von der Tragbarkeit die Einführung einer Risikogewichtung von grundsätzlich 100 % gelten soll, wenn das gewährte Hypothekendarlehen den Belehnungsgrad von 80 % überschreitet. Diesbezüglich soll in der ersten Variante eine Differenzierung nach Tragbarkeit nur bei Belehnungswerten bis zu zwei Dritteln des Verkehrswerts berücksichtigt werden. Bei höheren Belehnungswerten werden schon heute bedeutend höhere Risikogewichte angewendet, weshalb dort im Sinne einer einfachen Regelung auf eine zusätzliche Differenzierung nach der Tragbarkeit verzichtet wird.

Bei der zweiten Variante wird eine differenzierte Risikogewichtung nach Tragbarkeit auch bei Belehnungen von über zwei Dritteln des Verkehrswerts berücksichtigt. Bei dieser kontinuierlichen Abstufung ergibt sich die tiefste Risikogewichtung bei einer tiefen Einkommensbelastung und einem tiefen Belehnungsgrad, die höchste bei einer hohen Einkommensbelastung und einem hohen Belehnungsgrad. Mit diesen in der Umsetzung wohl aufwendigeren Risikogewichtungen kann im Gegensatz zu Variante 1 dem Umstand besser Rechnung getragen

werden, dass eine gute Tragbarkeit mit steigender Belehnung kontinuierlich an Bedeutung zunimmt.

IRB –Banken

Die oben beschriebenen Anforderungen betreffen primär Banken, welche die Eigenmittelerfordernisse nach dem Standardansatz bestimmen. Durch die Verschärfungen der Risikogewichte im Standardansatz wird die bestehende Differenz relativ zu den deutlich tieferen IRB-Risikogewichten weiter vergrössert. Im Hinblick auf eine wettbewerbsneutrale Umsetzung dieser Verschärfungen sind auch entsprechende Verschärfungen bei den IRB-Risikogewichten im Rahmen der Mindesteigenmittelanforderungen vorzunehmen. Die FINMA soll auf Portfolioebene eine massgebliche 80%-Untergrenze («Floor») als Säule-2-Massnahme einführen. Diese Säule-2-Massnahme für Wohnbaukredite soll bei den IRB-Instituten auf alle bestehenden Kredite, die heute nach dem IRB mit Eigenmitteln unterlegt werden, mit einer Übergangsfrist eingeführt werden.

Internationales Verhältnis

Die verschärfte Risikogewichtung ergibt sich auch aus direkter Anwendung der Basler Mindeststandards. Diese sehen die präferentielle Gewichtung von 35% nur für Kredite vor, die strenge prudentielle Standards erfüllen. Aufsichtsbehörden sollten nach den Basler Mindeststandards zudem die Risikogewichtung für den Fall erhöhen, dass solche Standards nicht eingehalten werden. Dies soll mit der vorliegenden Anpassung in der einen wie der anderen Variante umgesetzt werden.

2 Anhörungsverfahren

Das EFD eröffnete mit Schreiben vom 18. November 2011 ein Anhörungsverfahren zu den zwei Varianten einer Änderung der Eigenmittelverordnung betreffend die Risikogewichtung für Wohnliegenschaften. Zur Teilnahme an der Anhörung eingeladen wurden die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), der Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), der Verband Schweizerischer Kreditbanken und Finanzierungsinstitute, die Vereinigung der Schweizerischer Handels- und Verwaltungsbanken, die Vereinigung der Schweizerischen Privatbankiers (VSPB), der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz (VAS) und der Hauseigentümerverband Schweiz (HEV Schweiz).

Von den Eingeladenen reichten die SBVg, der VSKB, die VSPB, der VAS und der HEV Schweiz eine materielle Stellungnahme ein. Ausserdem reichten die Schweizerische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Schweizerische Nationalbank (SNB), die UBS AG (UBS), die Credit Suisse AG (CS), die Raiffeisen Schweiz (Raiffeisen), die Banque Cantonale Vaudoise (BCV), die WIR Bank Genossenschaft (WIR Bank), die Regiobank Solothurn AG (Regiobank), die Schweizerische Kammer der Wirtschaftsprüfer und Steuerexperten (Treuhänder-Kammer), die economiesuisse, der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband (SMV), die FDP, die Liberalen (FDP), die Schweizerische Volkspartei (SVP), die RBA-Holding AG (RBA-Holding), der Verein Monetäre Modernisierung MoMo (Verein MoMo), der Centre Patronal, die Chambre Genevoise Immobilière (CGI), die Fédération des Entreprises Romandes (FedEntRom), die Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), die union suisse des professionnels de l'immobilier (uspi suisse) und Marco Müller eine Stellungnahme ein.

3 Wichtigste Ergebnisse der Anhörung

Zur Risikogewichtung

Der Neubeurteilung der Risikogewichtung nach Tragbarkeit und Belehnungsgrad stehen die SNB, Treuhandkammer, SMV und der Verein MoMo überwiegend positiv gegenüber. Alle übrigen Anhörungsteilnehmer stehen der Vorlage kritisch bis klar ablehnend gegenüber (SBVg, Raiffeisen, UBS, CS, VSKB, WIR-Bank, Regiobank, VAS, BCV, economiesuisse, HEV Schweiz, FDP, SVP, RBA-Holding, Centre Patronal, CGI, FedEntRom, CCIG, uspi suisse, Marco Müller). Die Meinung der SBVg wird von zahlreichen Anhörungsteilnehmern explizit unterstützt (z.B. UBS, BCV, economiesuisse).

Bei einer Annahme der Vorlage würde von den Anhörungsteilnehmern eher die Variante 1 bevorzugt (WIR-Bank, Regiobank, Treuhandkammer, FedEntRom) und nur vereinzelt die Variante 2 (SMV, HEV Schweiz). Die übrigen Anhörungsteilnehmer entschieden sich nicht explizit für eine der Umsetzungsvarianten. Die SNB begrüsst die vorgeschlagene Änderung der ERV und führt an, dass eine feinere Abstufung der Risikogewichte nach Belehnungsgrad und Tragbarkeit zu einer risikogerechteren Eigenmittelunterlegung führen und somit das Ausmass möglicher Fehlanreize in der aktuellen ERV entschärfen könne. SBVg, UBS, CS, VSKB und Raiffeisen, Regiobank, economiesuisse, FDP und RBA-Holding halten die Vorlage für ungeeignet, um den erhöhten Risiken und der Überhitzung auf dem Hypothekarmarkt entgegenzutreten. Insbesondere aufgrund des heutigen Zinsniveaus liesse sich die Nachfrage durch die Vorlage kaum beeinflussen (SBVg, UBS, VSKB, economiesuisse und FDP). Die Vorlage könnte nach Meinung der Regiobank und der BCV bei den Banken auch zum Anreiz führen, einen zu hohen Verkehrswert als Basis für die Finanzierung zu verwenden, um den Eigenmittelvorschriften zu entgehen. Gemäss SBVg, UBS, HEV Schweiz, SVP und CGI kann die höhere Eigenmittelunterlegung zu einer höheren Zinsbelastung und einer Überwälzung der Kosten auf die Kunden führen, was insbesondere negative Auswirkungen auf exponierte Kundengruppen (z.B. junge Hauskäufer oder Rentner), Mittelstandshaushalte oder strukturschwache Regionen haben könnte. Nach Meinung aller vorstehend genannten Anhörungsteilnehmer sowie dem VSKB und der BCV wäre es zudem wahrscheinlich, dass als Folge der Massnahme primär Gewerbekrediten reduziert würden, da anzunehmen sei, dass in erster Linie Kredite mit höherer Risikogewichtung und damit insb. nicht hypothekarisch gedeckte Kredite eingeschränkt oder nicht erneuert würden, da sie flexibler und kurzfristiger angepasst werden können. Auf Seiten des Kreditmarkts können die vorgeschlagenen Massnahmen gemäss SBVg, UBS, CS und economiesuisse zu einer marktverzerrenden Verschiebung der Marktanteile unter den Banken im Hypothekarmarkt (oder zu Versicherungen hin) führen und nicht primär zu einer Volumenreduktion. Die Änderung der ERV wird zudem als Eingriff in den gut funktionierenden Hypothekarmarkt (SVP), als Eingriff in die Geschäftstätigkeit der Institute oder die Beziehung zwischen Kunden und Bank (FedEntRom, CGI, CCIG) sowie als Einschränkung des Wettbewerbs (economicsuisse, HEV Schweiz, RBS-Holding) verstanden. Als stossend und wettbewerbsverzerrend erachten SBVg, VSKB und RBA-Holding auch, dass andere Hypothekarkreditgeber (z.B. Pensionskassen und Versicherungen) von der Vorlage nicht betroffen wären. Gemäss SBVg, UBS, VSKB, Raiffeisen, VAS, economiesuisse, RBA-Holding und uspi suisse bestünden noch zahlreiche Umsetzungsfragen und Umsetzungsprobleme. Zudem seien nach diesen Meinungen die (v.a. unerwünschten) Auswirkungen der Vorlage ungewiss. Die Treuhandkammer weist insbesondere auf die Notwendigkeit der Definition diverser Begriffe hin. Raiffeisen und UBS wenden ein, dass die Massnahme dauerhaften Charakter habe und ihre Wirkung gerade dann entfalten könne, wenn der Trend zum Erwerb von Wohneigentum abflache; die Massnahme wirke dann zyklisch/trendverstärkend. Die SBVg, Raiffeisen, VSKB, VAS und WIR-Bank erachten die differenzierte Risikogewichtung nach Tragbarkeit und Belehnungsgrad als erneuter «Swiss Finish» und somit als Widerspruch zu einer direkten Umsetzung von Basel III (Basel pur). Nach Meinung von SBVg, Raiffeisen, VSKB, CGI, CCIG und uspi suisse besteht durch die Vorlage ein Widerspruch zwischen staatlichen Anreizen zur Förderung von Wohneigentum

und zunehmender staatlicher Regulierung des Hypothekarmarktes. Die SBVg, Raiffeisen, UBS, VSKB, Treuhandkammer, economiesuisse und RBA-Holding weisen darauf hin, dass das Prinzip der Tragbarkeit nur auf selbstbewohntes Wohneigentum (bei Renditeobjekten ist der Objekterfolg und nicht das Bruttoeinkommen massgebend) und nur auf Privatpersonen (nicht auf Firmenkunden) Anwendung finden könne. Die Treuhandkammer schlägt diesbezüglich vor, die Renditeobjekte in der ERV separat zu regeln. Weiter wären nach SBVg und economiesuisse die internen Methoden und Verfahren der Banken zur Kreditbeurteilung unter Umständen nicht mehr anwendbar und müssten angepasst werden, was mittelfristig nicht befriedigend vorzunehmen wäre. So wird auch die Richtlinie der SBVg für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite in Verbindung mit den Instrumenten der FINMA als genügend angesehen (SBVg und VSKB). Die Vorlage würde – aus Sicht von SBVg, Raiffeisen, UBS, VSKB, RBA-Holding und uspi suisse – bei den Banken zu einem nicht zu rechtfertigenden hohen Mehraufwand an Zeit und Kosten (z.B. bezüglich der Aktualisierung und Nachbearbeitung von Daten bestehender Hypotheken sowie für ein differenziertes Verfahren zur Bestimmung der erforderlichen Eigenmittel) sowie zu Umsetzungsschwierigkeiten führen. Bezüglich der übrigen Regulierungsvorhaben zur Eigenmittelunterlegung (Basel III, «Too big to fail» und antizyklischer Puffer) kritisieren die SBVg, VSKB, VAS, BCV und FDP das Fehlen einer Gesamtkonzeption und einer Koordination der einzelnen Vorlagen. Economiesuisse ist für eine primäre Umsetzung der Vorlagen von Basel III, antizyklischer Puffer und TBTF-Regulierung. Eine Einführung vorgenannter Massnahmen würde gemäss HEV Schweiz die vorliegende Vorlage obsolet werden lassen. Die Umsetzungsfristen werden generell als zu kurz angesehen (VSKB, VAS, RBA-Holding, WIR-Bank und andere).

Zum IRB – Ansatz

Die Einführung einer 80% -Untergrenze («Floor») für IRB-Banken wird von der SNB begrüsst. Auch die FINMA unterstützt das Ziel, die Diskrepanz zwischen den fixen Risikogewichten des Standardsatzes und den variablen Risikogewichten des IRB sowie die Zweifel an der zunehmend sehr tiefen IRB-basierten Eigenmittelunterlegung insbesondere für Wohnbaukredite einzudämmen. Alle übrigen Anhörungsteilnehmer, die sich dazu geäussert haben (SBVg, UBS, CS, BCV, SVP) lehnen die Vorlage auch in diesem Punkt ab, wobei der VSKB eine Limitierung der Differenzen zwischen den bestehenden Eigenmittelansätzen begrüsst. Die SBVg macht geltend, dass IRB-Modellen ein differenzierter Einbezug von Tragbarkeit und Belehnung bereits inhärent sei. Eine zusätzliche Anbindung würde zu Verzerrungen führen und stehe einer wettbewerbsneutralen Umsetzung entgegen. Des Weiteren würde nach Meinung von SBVg, UBS, CS, BCV eine starre Anbindung an den Standard-Ansatz mit einem Floor dem Grundsatz des IRB-Ansatzes widersprechen, dass die Eigenmittelanforderungen differenziert mit dem ausstehenden Risiko zunehmen. Auch wäre die Vorlage betreffend IRB-Ansatz unvereinbar mit einer direkten Umsetzung von Basel III (SBVg). Nach SBVg, UBS, CS, BCV und SVP sind IRB-Eigenmittelanforderungen das Resultat mehrjähriger Investitionen in Risikomodelle, die regelmässig validiert und von FINMA und Revisionsstelle bewilligt und auch unter Basel III verwendet werden. Bedenken in diesem Zusammenhang sollten im Dialog zwischen FINMA und den Banken adressiert werden; die FINMA kann eine Anpassung der Parameter verlangen. Gemäss UBS könnte der Floor zu falschen Anreizen bei der Portfoliosteuerung führen, indem die Kapitalkosten verglichen mit weitaus riskanteren Geschäften künstlich hoch festgesetzt würden. Auch für die BCV besteht bei einer Rückkehr für IRB-Banken zu Risikogewichten, die auf dem Standardsatz beruhen, ein Anreiz, das Risiko des Hypothekarportfolios zu erhöhen. Die VSKB weist auf die Möglichkeit falscher Anreize bei der Kreditvergabe mit der Begründung hin, dass es bei Banken, die heute verfügbares Einkommen und Liegenschaftswert konservativ schätzen, im Zuge der Eigenmitteloptimierung zu einer generell grosszügigeren Auslegung kommen könnte. Gemäss CS würde ein 80%-Floor die Risikogewichtung für Wohnbaukredite bei IRB-Banken unverhältnismässig erhöhen und das gesamte Kapitalerfordernis für TBTF-Banken in den Bereich von kommerziellen Krediten treiben. UBS, CS und SVP weisen darauf hin, dass für IRB-

Banken hohe Anpassungskosten entstehen würden, da für den Floor eine Parallelrechnung nach Standardsatz geführt werden müsste.

Ausgewählte Alternativen zur Änderung der Risikogewichtung

Nach Meinung der UBS könnten strengere Anforderungen an die Eigenmittel der Hypothekendarnehmer, eine strengere Tragbarkeitsrechnung und eine Limitierung der Belehnungshöhe einer Übertreibung auf dem Hypothekarmarkt effektiv, kosteneffizient und wettbewerbsneutral entgegenstehen. Die CS schlägt als Lösungsansatz eine verstärkte Selbstregulierung (Erhöhung des Eigenkapital des Kreditnehmers und Harmonisierung der Tragbarkeit) und die Einführung eines antizyklischen Puffers vor. Anstelle einer Verschärfung der Risikogewichtung seien die Tragbarkeits- und Belehnungsgrundsätze konsequent umzusetzen. Gemäss VSKB sind anstelle von angebotsseitigen Massnahmen nachfrageseitige zu prüfen, die dazu führen, dass vorübergehend nur Personen Wohneigentum erwerben, die über ansprechend hohe Eigenmittel verfügen (z.B. die Ausserkraftsetzung der Möglichkeit zur Verwendung von Geldern aus der 2. Säule). Nach Meinung der Regiobank sollten, um der Gefahr von steigenden Immobilienpreisen entgegenzuwirken, vielmehr verbindliche Regeln betreffend die Festlegung des Verkehrswerts erlassen werden. Die BCV befürwortet anstelle der Vorlage eine gewisse Einschränkung der Förderung von Wohneigentum durch die Nutzung der 2. Säule.