

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF)  
Bundesgasse 3  
3011 Bern

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)  
Martin Bösiger  
Laupenstrasse 27  
3003 Bern

**Ausschliesslich per email:** [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

10. Juli 2019

## **Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV): Stellungnahme von economiesuisse**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 5. April 2019 eröffnete Vernehmlassung zur Anpassung der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (ERV).

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, unsere Meinung zum betreffenden Geschäft darzulegen. economiesuisse unterstützt die vorgebrachten Punkte der Vernehmlassung der Schweizerischen Bankiervereinigung. Unsere Stellungnahme fokussiert auf diejenigen Massnahmen, welche aus volkswirtschaftlicher Perspektive von besonderer Bedeutung sind.

### **1 Kleinbankenregime**

Im Nachgang zur Finanzmarktkrise von 2008 wurde in der Schweiz die Bankenregulierung verschärft. Die zunehmende Regulierungskomplexität hat die Fixkosten für alle Banken erhöht. Je kleiner das Institut ist, desto mehr fallen diese Fixkosten ins Gewicht. Sie wirken für kleinere Banken de facto als Marktzutrittsschranke oder zumindest als Wettbewerbsbenachteiligung gegenüber den grossen Bankinstituten. Dieser Umstand soll nun korrigiert werden, indem kleine und besonders gut kapitalisierte Banken mit besonders guter Liquiditätsausstattung von Vereinfachungen bei den Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen profitieren können.

economiesuisse befürwortet diesen Regulierungsansatz aus folgenden Gründen:

Zum einen basiert der Regulierungsansatz richtigerweise auf dem Freiwilligkeitsprinzip. Kleine Banken können sich freiwillig entscheiden, ob sie von den Entlastungen profitieren wollen oder nicht. Damit schafft der Ansatz Flexibilität für kleine Banken: Sie können sich für das für sie passende Regime entscheiden und die individuell effizientere Lösung, die ihren Voraussetzungen entspricht, wählen. Zum anderen ist der Regulierungsansatz anreizverträglich. Die Entlastungen werden nicht lediglich aufgrund der Grösse gewährt, sondern in Kombination mit höheren Eigenkapital- und

Liquiditätsanforderungen. Da diese Anforderungen anspruchsvoll, aber für viele Kleinbanken mittelfristig realisierbar sein dürften, werden voraussichtlich mehrere kleine Institute ihre Eigenkapitaldecke (freiwillig) erhöhen. Damit erhöht der Regulierungsansatz die Stabilität des Bankensektors im Falle von ausserordentlichen Ereignissen.

economiesuisse hat daher ein Interesse daran, dass möglichst viele Bankinstitute den neuen Regulierungsansatz wählen. Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind aber aus Sicht der Wirtschaft in zwei Punkten unnötig rigide.

#### **Gleiche Eigenkapitalanforderungen an Banken der Kategorie 4 und 5**

Ohne überzeugende Argumentation ist vorgesehen, eine Fallunterscheidung bei den Eigenkapitalanforderungen zwischen Instituten der Aufsichtskategorie 4 und 5 zu schaffen. Während Banken der Kategorie 5 eine Leverage Ratio von acht Prozent aufweisen müssen, sollte diese für Banken der Kategorie 4 neun Prozent betragen. Damit würden mit der Verordnung unerwünschte Schwelleneffekte geschaffen, welche die Wachstumspläne einer Bank beeinflussen könnten. Banken der Kategorie 4 weisen auch nicht notwendigerweise höhere Risiken auf. Sollte eine Bank aber effektiv höhere Risiken eingehen, kann die FINMA dieses Institut vom Kleinbankenregime ausschliessen. Eine generell höhere Leverage Ratio für alle Banken der Kategorie 4 ist daher nicht zielführend. Schliesslich hat die FINMA im Pilotprojekt selber auf eine solche Fallunterscheidung verzichtet. economiesuisse regt daher an, die gleichen Eigenkapitalanforderungen für Banken der Kategorie 4 und 5 vorzusehen.

#### **Keine übertriebenen Liquiditätsanforderungen**

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass Banken, welche am Kleinbankenregime teilnehmen wollen, neu 120 Prozent der durchschnittlichen Liquidity Coverage Ratio (LCR) aufweisen müssen. Damit werden die Liquiditätsanforderungen für diese Banken stark verschärft. Obwohl es richtig ist, die Eigenkapitalanforderungen für das Kleinbankenregime stark zu verschärfen, ist eine Ausdehnung der LCR von 100 auf 120 Prozent aus der Sicht der Wirtschaft übertrieben. Verfügt eine Bank in einer Stresssituation über genügend Eigenkapital, wird sie immer in der Lage sein, sich kurzfristig Liquidität zu beschaffen. Der Grenznutzen von zusätzlicher Liquidität über ein gewisses Minimum hinaus ist für die Stabilität einer Bank daher stark abnehmend. Zusätzliche Liquidität verursacht aber einen mehr oder weniger linearen Kostenanstieg. Eine überhöhte Liquiditätsanforderung ist daher ineffizient und macht das Kleinbankenregime weniger attraktiv. Der ERV-Begleittext liefert keine überzeugende Begründung, weshalb der LCR derart stark erhöht werden soll.

economiesuisse beantragt daher eine Senkung der für das Kleinbankenregime geforderten LCR auf 110 Prozent.

## **2 Wohnrenditeliegenschaften**

Der Entwurf der ERV-Verordnung sieht vor, die Risikogewichte für die Eigenmittelunterlegung von Wohnrenditeliegenschaften zu erhöhen. Dabei soll zwischen selbst genutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften unterschieden werden. In der Tat hat die lange Phase der Tiefstzinspolitik die Wohnliegenschaften in der Schweiz stark verteuert. Aufgrund des anhaltenden Anlagenotstandes investierten viele Anleger in Wohnliegenschaften. Für die richtige Problemlösung ist das Festhalten dieses Sachverhaltes entscheidend: Es ist in erster Linie die Nachfrage nach Wohnrenditeliegenschaften, die sich in den letzten Jahren erhöht hat. Das Angebot hat sich lediglich deswegen ausgeweitet, weil die Schweizerische Nationalbank (SNB) die Zinsen stark gesenkt hat und nicht aufgrund der Kreditvergabepolitik der Banken, die lediglich die Zinssenkungen der SNB an die Kunden weitergereicht haben.

#### **Eine Erhöhung der Risikogewichte für Wohnrenditeliegenschaften ist ineffizient**

Es gibt zwei Wege, den Preisanstieg bei den Renditeliegenschaften zu dämpfen: entweder durch eine Zinserhöhung der Nationalbank oder durch den Versuch, die Nachfrage nach Wohnrenditeliegenschaften zu reduzieren. Eine Erhöhung der Risikogewichte für die

Eigenmittelunterlegung möchte aber das Angebot reduzieren, indem die Banken höhere Kreditvergabekosten zu tragen haben. Die vorgeschlagene Massnahme setzt daher am falschen Ort an und ist deswegen notwendigerweise ineffizient. Die Ineffizienz verstärkt sich zudem aufgrund der Tatsache, dass die Banken unterschiedlich betroffen wären, je nachdem, mit welcher Methode sie die Risiken bemessen. So würde die Massnahme auf Banken, die sich dem neuen Kleinbankenregime unterstellen, gar keine Auswirkungen haben. Für diejenigen Banken, welche die Risiken mit einem internen Rating bemessen und rund 50 Prozent des Hypothekarmarktes bedienen, wären die Auswirkungen lediglich indirekter Natur. Die vorgeschlagene Massnahme hätte also Ungleichbehandlungen zur Folge und würden zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

economiesuisse fordert aufgrund dieser Überlegungen, auf die Erhöhung der Risikogewichte für die Eigenmittelunterlegung von Wohnrenditeliegenschaften zu verzichten.

### **Selbstregulierung ist zielführender**

Wie soll dann der möglichen Überhitzung des Marktes für Wohnrenditeliegenschaften begegnet werden, wenn die SNB die Zinsen auf absehbare Zeit nicht zu erhöhen beabsichtigt? Wie weiter oben dargelegt, ist dafür die Nachfrage nach Wohnrenditeliegenschaften einzuschränken. Dies kann dadurch erreicht werden, dass die Eigenkapitalanforderungen für die Anleger (und nicht für die Banken) erhöht werden. Die Banken haben jahrelange Erfahrung mit diesem Steuerungsinstrument in Form einer Selbstregulierung. Derzeit muss ein Kreditnehmer in der Schweiz über ein Eigenkapital von mindestens 10 Prozent des Belehnungswerts der Immobilie verfügen. Auch die Amortisationsdauer ist in der Selbstregulierung vorgeschrieben. Die Bankiervereinigung ist nun bereit, die Selbstregulierung im Bereich der Wohnrenditeliegenschaften zu verschärfen. Dieser Ansatz ist direkt zielführend, weil er die Nachfrage nach Wohnrenditeliegenschaften reduziert. Einige Anleger werden aufgrund dieser Verschärfung vom Kauf einer Renditeliegenschaft absehen. Diese Massnahme hat zudem den Vorteil, dass sie Transparenz schafft. Im Gegensatz zu höheren Risikogewichten betrifft die Selbstregulierung alle Banken. Und schliesslich erhöht sie die Systemstabilität, weil bei einem Einbruch der Immobilienpreise die Kreditnehmer höhere Verluste selber absorbieren können.

economiesuisse fordert daher, dass auf eine Erhöhung der Risikogewichte für die Eigenmittelunterlegung verzichtet und die Selbstregulierung der Banken akzeptiert wird.

### **Keine neue Definition von „Wohnrenditeliegenschaften“**

Der ERV-Entwurf sieht vor, dass die Wohnliegenschaften genauer zu definieren sind. Es soll künftig zwischen selbstgenutzten Wohnliegenschaften und Wohnrenditeliegenschaften unterschieden werden. Dabei zählen zum selbstgenutzten Wohneigentum sowohl Haupt- als auch Nebendomizile (inkl. Ferienwohnungen), die ausschliesslich selbst genutzt werden.

economiesuisse lehnt es auf folgenden Gründen ab, diese Unterscheidung in der Verordnung zu fixieren:

- Erstens stellt dies einen starken Eingriff in die historisch gewachsene Kreditvergabepraxis der Banken dar, die sich bisher an den Grundpfandrichtlinien orientiert haben.
- Zweitens würden neue Abgrenzungsprobleme entstehen. Wie wären vermietete Eigentumswohnungen zu klassifizieren? Handelte es sich um ein Renditeobjekt, wenn die Wohnung mehr als 2, 3 oder x-Wochen vermietet wird? Was passierte bei einer Nutzungsänderung während der Laufzeit des Kredites?
- Drittens wird die Definition in „Basel III Final“ aller Voraussicht nach anders ausfallen als jetzt im Verordnungsentwurf vorgesehen ist. Die Banken wären dann gezwungen, innerhalb kurzer Zeit zweimal eine Neuklassifizierung des Immobilienportfolios vorzunehmen.

economiesuisse fordert daher, dass zum jetzigen Zeitpunkt keine neuen Definitionen in die ERV aufgenommen werden, sondern die Banken Wohnrenditeliegenschaften weiterhin nach der bisherigen Praxis definieren können.

### **3 Anforderungen für systemrelevante Banken**

Als Reaktion auf die Finanzmarktkrise erfuhr das Bankensystem eine massive Regulierungswelle. Das Ziel der seither getroffenen Regulierung, die Erhöhung der Finanzstabilität in unserem Land, ist unbestritten. Dennoch muss man immer kritisch hinterfragen, ob die konkrete, zusätzliche Regulierung noch eine weitere Verbesserung der Finanzmarktstabilität bewirkt. Mehr Regulierung ist häufig verbunden mit einer höheren Komplexität. Bereits das bestehende Too-Big-To-Fail (TBTF)-Regime ist sehr komplex und wird selbst von Ratingagenturen, Analysten oder Investoren nicht immer verstanden, obwohl sich diese intensiv mit dem Finanzsektor beschäftigen. Zudem schafft die hohe Komplexität leicht unbeabsichtigte Nebenwirkungen, weil die Wirkungszusammenhänge auch von den regulierenden Behörden nicht vollständig erfasst werden können.

#### **Komplexität des Regulierungsansatzes muss vereinfacht und nicht verkompliziert werden**

Der aktuelle Vorschlag führt wiederum neue Elemente in die TBTF-Regulierung ein. Damit erhöht sich die bestehende Komplexität zusätzlich, statt diese zu senken. economiesuisse regt daher an, die jetzigen Vorschläge dahingehend anzupassen, dass das Schweizer TBTF-Regime vereinfacht wird, ohne die Höhe der Anforderungen zu reduzieren.

#### **Kein neuer Swiss Finish**

Die ERV sieht die Einführung eines neuen, zusätzlichen Gone-Concern-Kapitalpuffers von 30% auf Stufe Parent-Bank vor. Das vorgeschlagene Konzept folgt keinem internationalen Standard. Dies erhöht die Komplexität der Regulierung, bewirkt eine Übersteuerung des derzeit geltenden Rabatt-Systems, erschwert internationale Vergleiche zusätzlich und führt zu den weltweit höchsten Kapitalanforderungen. Kurzum: Es wird ein zusätzlicher Swiss Finish eingeführt, welcher den Schweizer TBTF-Banken sogar höhere Eigenkapitalanforderungen auferlegt, als für die wesentlich grösseren und risikoexponierten us-amerikanischen Grossbanken gelten. economiesuisse ist der Ansicht, dass kein neuerlicher Swiss-Finish in die ERV einfließen darf.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch  
Chefökonom

Roger Wehrli  
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik & Bildung