

Generalsekretariat EFD  
Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Daniel Roth  
Leiter Rechtsdienst EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

16. Januar 2012

### **Anhörung zu den Änderungen der Eigenmittelverordnung**

Sehr geehrter Herr Roth

Mit Ihren Publikationen vom 18. November 2011, sowie vom 5. Dezember 2011 haben Sie das Anhörungsverfahren zur Änderung bzw. Revision der Eigenmittelverordnung gestartet. Wir erlauben uns, als Dachverband der Schweizer Wirtschaft, zu den drei vorgeschlagenen Änderungen ebenfalls Stellung zu nehmen, dies in kumulativer Form.

Es ist unbestritten, dass die Eigenmittelvorschriften in der Schweiz nach den Erfahrungen der letzten Finanzmarktkrise verschärft werden müssen. economiesuisse hat die entsprechenden Bestrebungen in den letzten Jahren stets unterstützt. Zusätzliche Regulierungen und höhere Eigenkapitalanforderungen können aber auch zu Fehlanreizen für die Banken und allenfalls zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten führen. Aus diesem Grund sind nicht nur die Auswirkungen einer, sondern aller vier Verordnungen kumuliert im Auge zu behalten.

Grundsätzlich schliessen wir uns den Stellungnahmen der Schweizerischen Bankiervereinigung an. Zu einigen Punkten, die aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive besonders von Bedeutung sind, nehmen wir in der Folge gesondert Stellung.

### **Revision der Eigenmittelverordnung und der Bankverordnung**

Während des Gesetzgebungsverfahrens orientierte sich economiesuisse stets am Bericht der Expertenkommission des Bundes zur Too-big-to-fail-Regulierung und forderte, dass die Gesetzesvorlage diesem Bericht zu entsprechen hat. Der Bericht der Expertenkommission gilt auch als Richtschnur für den nun vorliegenden Entwurf der Eigenmittelverordnung (ERV) und der Bankverordnung (BankV). In drei zentralen Punkten weichen die Entwürfe nun allerdings von diesem Bericht ab und könnten, wenn sie so umgesetzt würden, beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen.

- 1.) Die progressive Komponente der Eigenmittel soll das besondere Risiko berücksichtigen, das aufgrund der Grösse einer Bank entsteht und ist damit ein wichtiges Element, um die Too-big-to-

fail-Problematik zu entschärfen. Diese progressive Komponente dient als Puffer, damit die Bank in einer Krise mehr Verluste absorbieren kann. Mit welchem Instrument eine Bank diese progressive Komponente hält (mit Cocos oder hartem Eigenkapital) sollte ihr freigestellt sein. Es ist nicht einzusehen, wieso der Entwurf der ERV hartes Eigenkapital gegenüber Cocos benachteiligt. Damit die Anreize für die Banken richtig gesetzt werden, sind entsprechende Anpassungen in Art. 123g Abs.1, 3 und 4 ERV erforderlich.

Der Entwurf des Bundesrates sieht zudem eine automatische Auslösung des Notfallplans vor, die äusserst problematisch ist. Erleidet eine Grossbank in einer Krise beispielsweise einen Verlust, der das Eigenkapital der Bank knapp unter 5 Prozent drückt, müsste die Bank die Cocos in Eigenkapital umwandeln. Folglich würde das harte Kernkapital der Bank mit etwa 11 Prozent sogar über den internationalen Standard in Normalzeiten hinausgehen. Sie wäre damit nicht mehr konkursgefährdet. Trotzdem müsste, gemäss dem Entwurf des Bundesrats, die FINMA anordnen, dass der Notfallplan ausgelöst wird. Selbst wenn die Zukunftsaussichten der Bank gut wären und sie sich problemlos Eigenkapital für den Wiederaufbau des Puffers beschaffen könnte, müsste eine Brückenbank herausgelöst werden. Die Expertenkommission hat die Auslösung des Notfallplans aber für den Fall einer drohenden Insolvenz einer Bank vorgesehen. Entsprechend ist Art. 21c Abs.2 lit.a BankV zu streichen, damit es nicht zu einer unter Umständen sachlich ungerechtfertigten Auslösung des Notfallplans kommt.

2. Die Leverage Ratio soll eine Art ‚Versicherung‘ darstellen, damit auch bei Fehlannahmen bezüglich der risikogewichteten Aktiven (RWA) ein gewisses Minimum an Eigenkapital gehalten werden muss. Allerdings darf eine Leverage Ratio aus ökonomischen Gründen für den Normalfall nicht bindend sein, d.h. das Eigenkapital, das aufgrund der Leverage Ratio (LR) gehalten werden muss, hat tiefer zu sein, als die Anforderungen aufgrund der RWA. Liegt das erforderliche Eigenkapital aufgrund der LR höher, orientieren sich die Banken an dieser Anforderung. Dies führt dazu, dass die Banken vermehrt in risikoreichere Aktiven investieren würden, weil dort höhere Renditen zu erwarten sind, ohne dass sie mehr Eigenkapital dafür halten müssten. Mit anderen Worten haben die Banken einen Anreiz, bei einer bindenden LR höhere Risiken einzugehen, was genau das Gegenteil der Intention des Gesetzgebers ist. Darüber hinaus könnte die Kreditvergabe im Inland eingeschränkt werden.

Genau dieser Sachverhalt liegt nun aber bei der Kalibrierung der LR vor: Die Berechnung der LR basiert auf Zahlenmaterial aus dem Jahr 2009. In der Zwischenzeit haben die Grossbanken - ganz im Sinne des Gesetzgebers - in einem grösseren Ausmass risikoreiche Aktivitäten abgebaut. Die Eigenmittelanforderungen auf Basis der RWA sind dementsprechend stärker gesunken als diejenigen auf Basis der LR. Die LR würde daher bindend wirken und die geforderten Eigenmittel deutlich über den 19 Prozent der RWA zu liegen kommen. Würde die LR so implementiert, wie im Entwurf ERV vorgesehen, würden die Grossbanken vom Gesetzgeber geradezu aufgefordert, wieder verstärkt in risikoreichere Aktiven zu investieren. Damit es nicht so weit kommt, muss die LR neu kalibriert werden.

3. Bereits in unserer Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes haben wir darauf hingewiesen, dass es im Bereich der Rabattierung in der progressiven Komponente klare und nachvollziehbare Kriterien braucht. In der Wahl der entsprechenden Massnahmen soll die betroffene Bank im Sinne der Subsidiarität jedoch möglichst frei sein. Wir fordern daher nochmals, dass die Rabattierung gewährleistet werden muss, sofern die betroffene Bank von sich aus glaubhaft machen kann, dass die von ihr getroffenen Massnahmen die eigenen Sanier- und Liquidierbarkeit verbessert. Damit die entsprechenden Bedingungen eindeutig und erfüllbar sind, muss Art. 22 entsprechend angepasst werden.

### **Einführung eines antizyklischen Eigenkapital-Puffers**

Der antizyklische Puffer ist in Basel III vorgesehen und überzeugt in der Theorie: In der Vergangenheit agierte der Bankensektor oft prozyklisch, d.h. dass bei einer ökonomischen Überhitzung zu viele Kredite vergeben wurden während die Kreditvergabe in einer Rezession übermässig beschränkt wurde. Eine Erhöhung des Eigenkapitals in Boomzeiten würde die Kreditvergabe hingegen dämpfen, so dass aufgrund der gewonnenen Manövriermasse in Rezessionszeiten die Kreditvergabe nicht stark eingeschränkt werden muss. So überzeugend das Konzept zur makroprudenziellen Stabilität auch ist, die praktischen Umsetzungsschwierigkeiten sind enorm. Wir appellieren daher, den Puffer mit Bedacht und gesundem Menschenverstand einzusetzen und vor allem auch seine Möglichkeiten zu makroökonomischen Stabilisierung nicht zu überschätzen.

Die Schweiz betritt mit der Einführung des antizyklischen Puffers weitgehend Neuland. Damit fehlen positive und negative Erfahrungen mit diesem Instrument. Aufgrund von zwei grundsätzlichen Problemen sind mit einem antizyklischen Puffer aber erhebliche Gefahren verbunden. Einerseits ist es äusserst schwierig, eine destabilisierende Situation ex ante zu erkennen. Asset-Preisblasen sind beispielsweise nur ex post mit Sicherheit zu identifizieren. Aufgrund des hohen Ausmasses an Unsicherheit stellt sich die Frage, ob der Regulator den Markt besser einschätzen kann als die Marktteilnehmer selbst. Sogar wenn man annimmt, dass der Regulator die Wirtschaftslage korrekt einschätzt, stellt sich das Problem des richtigen Timings und Ausmasses der Aktivierung. Je kürzer die Implementierungsfrist gesetzt wird, desto grösser ist die Gefahr von ungewollten Konsequenzen. Wird beispielsweise der Puffer als Reaktion auf eine starke Kreditausweitung im Immobilienmarkt rasch eingeführt, könnte die Reaktion der Banken darin bestehen, dass sie ihr Engagement in Syndikatskrediten zurückfahren, um auf diese Weise tiefere RWA auszuweisen. Wenn hingegen analog zur Einführung der TBTF-Eigenkapitalvorschriften vorgegangen würde und entsprechend eine Umsetzungsfrist von zwei Jahren gewährt würde, besteht die Gefahr, dass der Puffer pro- statt antizyklisch wirkt.

### **Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft**

Die Immobilienkrisen in Spanien, den USA oder Irland haben grosse volkswirtschaftliche Kosten mit sich gebracht. Auch in der Schweiz wäre eine Wiederholung einer Immobilienkrise wie Anfang der neunziger Jahre sehr kostspielig und sollte unbedingt vermieden werden. Allerdings erachten wir die vorgeschlagene Eigenkapitalunterlegung im Hypothekengeschäft dafür als nicht geeignet. economie-suisse lehnt die Revision der Eigenmittelverordnung in diesem Bereich aus vier Gründen ab.

Erstens befinden sich bereits drei Entwürfe in der Umsetzung – Einführung von Basel III, antizyklischer Puffer und TBTF-Regulierung – die ebenfalls eine Erhöhung der Eigenkapitalunterlegung vorsehen. Insbesondere der antizyklische Puffer in der sektoriellen Ausgestaltung weist Überschneidungen zur geplanten Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft auf. Bevor also eine weitere Baustelle eröffnet wird, sollten die anderen drei Vorlagen umgesetzt werden.

Zweitens stellt sich grundsätzlich die Frage, ob mit diesem Instrument allfällige Probleme auf dem Immobilienmarkt wirklich adressiert werden. Für die hohe Nachfrage nach Wohneigentum ist neben realen Faktoren wie Bevölkerungswachstum vor allem das tiefe Zinsniveau verantwortlich. Der Zusammenhang zwischen Eigenkapitalunterlegung und Immobilienpreisen ist deshalb selbst in der Partialanalyse schwach. Zieht man zusätzlich in Betracht, dass die Kapitalunterlegung zu Verschiebungen innerhalb des Bankensektors zu Marktanteilsverschiebungen oder zu Versicherungen führt, wird die fehlende Zielgenauigkeit des Instrumentes noch augenfälliger.

Drittens bestehen eine Reihe konkreter Umsetzungsprobleme: Eine Neubewertung des Bestandes von rund 2 Millionen Hypothekarkreditverträgen würde sehr hohe Kosten mit sich bringen; die Tragbarkeitsberechnung gemäss Vorlage lässt sich nur auf Privatpersonen und auf selbstbewohntes

Wohneigentum anwenden; die Tragbarkeit verändert sich im Zeitablauf und müsste mit erheblichen Kosten für Banken und Privatpersonen monitorisiert werden; die internen Methoden der Banken wären kaum mehr anwendbar, so dass die Weiterentwicklung dieser Methoden eingestellt werden könnte und sich die Banken ausschliesslich auf die Verordnungsrichtlinie abstützen würden.

Viertens ist die Vorlage aus wettbewerbspolitischer Sicht bedenklich. Der Wettbewerb im Hypothekarmarkt funktioniert gut, dies zeigt schon die Breite des Angebots der verschiedenen Banken. Die vorliegenden Regulierungsvorschläge würden hingegen eine staatlich begründete Kartell-Situation begünstigen, da die neue Regelung das Spektrum möglicher Angebote stark reduzieren und die Eigenverantwortung der Banken schwächen würde. Mittelfristig könnten damit die Kosten für die Hypothekarneher steigen, ohne dass ein erkennbarer Nutzen für die Systemstabilität erfolgt wäre.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch  
Chefökonom, Mitglied der Geschäftsleitung

Fabian Schnell  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter