

Generalsekretariat EFD
Eidgenössisches Finanzdepartement
Herr Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern
rechtsdienst@gs-efd.admin.ch

Basel, 16. Januar 2012
J.4.6 / MST / SLO

Anhörung zu einer Änderung der Eigenmittelverordnung (antizyklischer Puffer)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 18. November 2011 eröffnete Anhörung zur Änderung der Eigenmittelverordnung in Sachen antizyklischer Eigenkapital-Puffer und bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Schweizerische Bankiervereinigung befürwortet grundsätzlich Bestrebungen zur Überwachung und Verbesserung der Systemstabilität. Der im Rahmen der Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (Basel III) vorgesehene antizyklische Puffer soll hierzu einen Beitrag leisten.

Der aktuelle Anhörungsentwurf lässt unserer Ansicht nach viele Fragen ungeklärt und bietet noch erhebliches Verbesserungspotential, das wir im Folgenden aufzeigen möchten.

Gerne verweisen wir auch auf unser Positionspapier („Makroprudentielle Politik, Positionspapier zu Zielsetzungen, Instrumenten und institutioneller Ausgestaltung“) vom 16. September 2011, in welchem wir uns bereits ausführlich zur Ausgestaltung von makroprudentiellen Instrumenten geäußert haben.

Unsere Stellungnahme gliedert sich in die Teilbereiche „Grundsätzliches“ (Abschnitt A), „Offene Fragen“ (Abschnitt B), „Verfahren zur Aktivierung / Deaktivierung“ (Abschnitt C) und „Varianten der Inkraftsetzung“ (Abschnitt D).

A. Grundsätzliches

Systemschutz und rechtliche Grundlagen

Unsere Vereinigung unterstützt grundsätzlich die im Bericht zur Umsetzung eines antizyklischen Puffers in der Schweiz (im Folgenden Bericht zur Umsetzung) vorgesehene Zielsetzung makroprudentieller Aufsicht (Seite 3, Abschnitt 1). Insbesondere scheint uns die Ausrichtung auf die Systemstabilität von zentraler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass an entsprechender Stelle der Begriff "Finanzsektor" als Synonym zu "Finanzsystem" zu verstehen ist. In verwandtem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der letzte Satz des genannten Abschnitts („Die makroprudentielle Aufsicht hat den Finanzsektor als Ganzes im Blick und nimmt auf einzelne Finanzmarktteilnehmer nur dann Bezug, wenn diese systemrelevant sind.“) missverständlich ist, indem nicht klar zwischen der Ebene der Beurteilung der Systemstabilität einerseits und der Ebene regulatorischer Interventionen andererseits unterschieden wird. Wir gehen davon aus, dass sich die Einführung eines antizyklischen Puffers nicht nur auf systemrelevante Institute, sondern auf den ganzen Sektor beziehen würde.

Weiter begrüßen wir, dass sich die Zielsetzungen des antizyklischen Puffers – Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensystems und Entgegenwirken bei übermässigem Kreditwachstum – sowie deren Reihenfolge und Gewichtung an den Vorschlägen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht orientieren. Dabei ist es ausserordentlich wichtig, dass sich der Puffer ausschliesslich auf die Stabilität des Finanzsystems konzentriert und nicht als Instrument der Konjunktur-Feinsteuerung verwendet wird. Weiter möchten wir auch darauf hinweisen, dass die beiden Zielsetzungen nicht unbedingt auf einfache Weise kompatibel sein müssen und dass die zweitgenannte Zielsetzung wesentlich weiter geht als die erstgenannte. Zusätzlich möchten wir in diesem Zusammenhang unterstreichen, dass sich die prozyklische Wirkung von starren Eigenmitteln durch einen antizyklischen Puffer höchstens verringern und nicht vollständig vermeiden lässt (vgl. Bericht zur Umsetzung, S. 5).

Wie wir in unserem Positionspapier zur makroprudentiellen Politik vom 16. September 2011 bereits ausgeführt haben, sind wir von der Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit von Instrumenten des Systemsschutzes noch nicht überzeugt. Die Idee des Systemsschutzes, die dem antizyklischen Puffer zugrunde liegt, wird unseres Erachtens nicht ohne Weiteres von Art. 98 BV gedeckt; dieser Artikel schützt die klassischen Polizeigüter (v.a. Schutz der Gläubiger) sowie das Funktionieren des Bankensystems; der Systemsschutz geht aber über den Funktionsschutz hinaus.

Selbst unter der Annahme, Art. 98 BV genüge als rechtliche Grundlage, ist es fraglich, ob die Einführung eines antizyklischen Puffers eine zulässige wirtschaftspolizeiliche (d.h. aufsichtsrechtliche) Massnahme darstellt. Die zweitgenannte Zielsetzung des Puffers (Art. 33b bzw. 34a Abs. 1 E-ERV: "Zudem bezweckt er, einem übermässigen Kreditwachstum entgegenzuwirken") sowie gewisse Aussagen im Bericht zur Umsetzung (z.B. "Eine effektive makroprudentielle Aufsicht setzt die Verfügbarkeit griffiger Instrumente voraus, die den Aufsichtsbehörden ein konsequentes Einschreiten gegen Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten erlauben.", S. 3) lassen erkennen, dass der antizyklische Puffer Lenkungswirkung erzielen soll. Eine wirtschaftspolitische

Lenkungsmassnahme ist jedoch unzulässig, da Art. 98 BV nicht dazu ermächtigt, vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen. Sollte die Einführung eines anti-zyklischen Puffers eine grundsatzwidrige Lenkungsmassnahme gestützt auf Art. 100 Abs. 3 BV darstellen, so würden wir erwarten, dass dies anhand einer vertieften rechtlichen Abhandlung aufgezeigt würde.

Eine weitere grundsätzliche Frage stellt sich auch in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen für die institutionelle Ausgestaltung des Puffers und insbesondere auf die Vereinbarkeit der rechtlich unterschiedlich zu gewichtenden Aufgaben der Schweizerischen Nationalbank im Bereich der Geld- und Währungspolitik und der Stabilität des Finanzsystems (vgl. auch Ausführungen in Abschnitt C). Gemäss Art. 5 Abs. 2 NBG trägt die Nationalbank im Rahmen der Geld- und Währungspolitik zur Stabilität des Finanzsystems bei. Wir weisen darauf hin, dass ein der Geld- und Währungspolitik der Nationalbank untergeordneter und „zudienender“ antizyklischer Puffer durch Art. 98 BV nicht gedeckt wäre und einer anderen Verfassungsgrundlage bedürfte.

Sektorielle Puffer

Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Puffer sowohl allgemein als auch sektoriell eingesetzt werden soll. Aufgrund der potentiell zahlreichen Anwendungsmöglichkeiten hätten wir es sehr begrüsst, wenn in den Anhörungsunterlagen neben dem Hypothekarmarkt noch weitere mögliche Anwendungen aufgezeigt und beurteilt worden wären. In diesem Zusammenhang wäre es natürlich interessant und auch wünschenswert gewesen, wenn die Überhitzungstendenzen, die gemäss Bericht zur Umsetzung (S. 10) im Hypothekarmarkt bestehen und aufgrund derer für eine vorzeitige Einführung des Puffers plädiert wird, mittels der aufgelisteten Indikatoren und anhand von konkreten Zahlen aufgezeigt worden wären.

Bezüglich der vorgeschlagenen Möglichkeit eines sektoriellen Puffers anerkennen wir, dass diese Idee eines zielgerichteten makroprudentiellen Instrumentes, mit dem die „Wirkung des antizyklischen Puffers noch stärker auf spezifische Risikoquellen ausgerichtet werden [kann]“ (Bericht zur Umsetzung, S. 5), bestechend scheint. Allerdings liegt diesem Konzept die falsche Annahme zugrunde, dass Banken ihre Kreditvergabe ausschliesslich in demjenigen Sektor einschränken würden, in dem ein sogenanntes übermässiges Wachstum festgestellt wird. So erhöht ein sektorieller Puffer zwar die Kapitalquote der Banken und macht sie entsprechend widerstandsfähiger, jedoch besteht eine erhebliche Wahrscheinlichkeit, dass Banken – insbesondere bei einem hohen Puffer mit einer kurzen Erfüllungszeit – ihre Risiken dort zurückfahren, wo die Risikogewichte höher und die Kreditpositionen und -konditionen flexibler sind als z.B. im Hypothekarmarkt. Dies ist insbesondere im Bereich der Kredite und Kreditlimiten für KMU der Fall. Eine Einschränkung der Kredite an KMU könnte jedoch massive ungewollte Konsequenzen mit sich bringen. Aufgrund dieser Gefahr einer eingeschränkten Zielwirkung und kontra-produktiver, unerwünschter Effekte plädieren wir für eine vorsichtige Anwendung des sektoriellen Puffers in Bezug auf Frequenz, Höhe und Erfüllungszeit.

Zweifelhafte (Aus-) Wirkungen

Der Bericht zur Umsetzung hält auf Seite 7 völlig zu Recht fest, dass die Erfahrungen mit dem Einsatz antizyklischer makroprudentieller Instrumente in der Schweiz und auch international sehr begrenzt sind, und dass insbesondere deren Wirkungen auf hochentwickelte Finanzsysteme wie das schweizerische noch nicht ausreichend bekannt sind. Auch der vor Kurzem veröffentlichte Bericht von Internationalem Währungsfonds (IWF), Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) und Financial Stability Board (FSB) an die G20 bezüglich makroprudentieller Politik („Macroprudential Policy Tools and Frameworks, Progress Report to G20“ vom Oktober 2011) bekräftigt ausdrücklich, dass derzeit noch erhebliche Lücken in der Forschung und Erfahrung bezüglich makroprudentieller Instrumente und deren institutioneller Ausgestaltung bestehen. Diese Tatsache spricht ganz generell dafür, bei der Ausgestaltung dieses Instruments sowie bei den Kriterien für dessen Aktivierung Vorsicht walten zu lassen.

Neben der fehlenden Erfahrung stellt sich für uns zudem die Frage nach der Verlässlichkeit der Indikatoren und Messgrössen von systemischen Risiken. Mehrere aktuelle Forschungen von Zentralbanken und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (z.B. „The Unreliability of Credit-to-GDP Ratio Gaps in Real Time: Implications for Countercyclical Capital Buffers“ von R. Edge und R. Meisenzahl) stellen die Verlässlichkeit der bisher bekannten und verwendeten Messgrössen in Frage. **Die Gefahr, die von unzuverlässigen Indikatoren ausgeht, ist unseres Erachtens nicht zu unterschätzen. Ein „Fehlalarm“ könnte die Wirtschaftsentwicklung über Jahre hinweg beeinträchtigen und hohe Kosten verursachen.**

Das Risiko von Fehlalarmen hängt zu einem grossen Teil auch von der zu erwartenden Frequenz der Aktivierung des Puffers ab. Unserer Meinung nach sollte der Puffer nur bei einer klar erkennbaren Kreditblase, die mittels robuster Indikatoren ermittelt wird, aktiviert und dementsprechend zurückhaltend gehandhabt werden. Rückblickend auf die vergangenen Jahrzehnte hätte der Puffer in der Schweiz unseres Erachtens lediglich einmal, nämlich Ende der Achtzigerjahre, aktiviert werden dürfen. Diese Tatsache sollte die Grundlage für die Ausgestaltung des Puffers und die Auswahl der Indikatoren darstellen.

Die Auswirkungen von verschärften Eigenmittelanforderungen für Banken auf die Realwirtschaft sind derzeit noch nicht ausreichend erforscht und bekannt. Während das EFD im Rahmen der Vernehmlassungen zum TBTF-Paket und der Anhörung zur Umsetzung von Basel III versicherte, dass die massiv höheren Eigenmittelanforderungen für Banken höchstens einen moderaten Einfluss auf die Kredit- und insbesondere die Hypothekarvergabe in der Schweiz hätten, so soll nun ausgerechnet der antizyklische Puffer mit einer Eigenmittelanforderung von 0-2.5% der risikogewichteten Aktiven in der Schweiz einen substantiellen Einfluss auf das Kreditwachstum haben können. Diese diametral entgegengesetzten Vorstellungen über die Auswirkungen von Eigenmittelerhöhungen sind Ausdruck der begrenzten Erfahrungen und Kenntnisse bezüglich dieser Thematik.

Für uns stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Aussagekraft der im Bericht zur Umsetzung (S. 12) zitierten Studie der Macroeconomic Assessment Group (MAG) und der Long Term Economic Impact-Studie in Bezug auf den

antizyklischen Puffer. Der Vollständigkeit halber hätten hier auch die Studien des Institute of International Finance (IIF) in die Betrachtung mit einbezogen werden sollen. Allgemein erscheint uns die Verwendung eines impliziten Umkehrschlusses aus diesen Studien als Argumentation für einen hohen Puffer mit kurzer Erfüllungszeit nicht ohne Weiteres zulässig.

Im Bericht zur Umsetzung (S. 12) wird vorgeschlagen, die Frist für den Aufbau des Puffers möglichst kurz zu halten, weil dadurch dessen Wirksamkeit erhöht werde. Abgesehen davon, dass eine „kurze Frist“ ein sehr unklarer Begriff ist, möchten wir einmal mehr darauf hinweisen, dass eine sehr rasche Reduktion der Aktiven sämtlicher betroffener Banken zu Anspannungen auf dem Kreditmarkt führen könnte, die über die gewollte Dämpfung des Kreditwachstums hinausgehen und der Realwirtschaft schaden könnten („unintended consequences“).

Dies ist insbesondere wichtig, da das hauptsächliche Ziel des Puffers die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems sein soll. Die Aktivierung eines hohen Puffers mit möglichst kurzer Erfüllungszeit trägt unseres Erachtens nicht gerade zu Stabilität und langfristig orientierter Geschäftsführung bei. Die Anleitung des Basler Ausschusses zum antizyklischen Puffer („Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer“, S. 2) sieht dies ebenso und empfiehlt, den Banken für den Aufbau des Puffers genügend Zeit zu lassen.

Unsere Vereinigung hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass die neuen verschärften Anforderungen an Banken in den Bereichen Eigenmittel (Basel III, TBTF, FINMA-RS 2011/2 „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken“ sowie allenfalls antizyklischer Puffer und Eigenmittelunterlegungen im Hypothekengeschäft) und Liquidität (Liquidity Coverage Ratio (LCR) und Net Stable Funding Ratio (NSFR) gemäss Basel III) insbesondere **bei unerwünschter Kumulation eine mindestens partielle Überwälzung der Kreditkosten auf die Kreditnehmer (u.a. Eigenheimbesitzer, Gewerbe, Industrie) zur Folge haben werden**. Eine allzu rasche und hoch dosierte Aktivierung des Puffers verstärkt diese Gefahr noch zusätzlich.

Neben den Fragen zur Aktivierung haben wir auch beim Verfahren zur Deaktivierung einige grundsätzliche Bedenken, die wir in Abschnitt C näher erläutern.

Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass derzeit noch sehr viele Unsicherheiten über die unmittelbare Wirkung und die längerfristigen ökonomischen Auswirkungen eines antizyklischen Puffers auf die Banken (Konzentration von Kreditrisiken bei einzelnen Banken / Bankengruppen durch Verschiebung von Marktanteilen), einzelne Kreditsektoren (z.B. Hypothekarmarkt), das Finanzsystem (z.B. Abwanderung in nicht-regulierte Bereiche) und die Volkswirtschaft (z.B. Verringerung / Verteuerung der Kreditvergabe und Abbau von bestehenden Kreditengagements) bestehen und daher grösste Vorsicht bei der Ausgestaltung und der Handhabung dieses Instrumentes angezeigt ist.

B. Offene Fragen

Der Bericht zur Umsetzung wie auch die beiden Entwürfe für die ERV enthalten, nebst den oben aufgeführten grundsätzlichen Bedenken, noch erhebliche Unklarheiten, die unbedingt vor einem allfälligen Inkrafttreten ausgeräumt werden müssten.

Kalibrierung und Einhaltung des Puffers

Gemäss den vorgeschlagenen ERV-Artikeln (33b bzw. 34a) und dem Bericht zur Umsetzung (S. 5) beträgt der Puffer bis zu „2.5 Prozent der gewichteten Positionen in der Schweiz“. Wir gehen davon aus, dass es sich bei den „gewichteten Positionen“ lediglich um die nach ihrem Kreditrisiko gewichteten Positionen gemäss Art. 37 E-ERV (ERV Entwurf gemäss Anhörung zur Umsetzung von Basel III vom 24. Oktober 2011) handelt („Kreditpositionen“). Es wäre nicht sinnvoll, beispielweise operationelle Risiken mit zusätzlichen Eigenmitteln zu unterlegen, wenn gleichzeitig das Ziel des Puffers die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber den Risiken von übermässigem Kreditwachstum ist. Insbesondere beim sektoriellen Puffer könnte ansonsten die paradoxe Situation entstehen, dass z.B. eine Vermögensverwaltungsbank, die keine Hypothekarkredite in ihrer Bilanz hat, Eigenmittel für die Risiken im Immobiliensektor halten müsste. Da dies sicher nicht gewollt sein kann, erwarten wir, dass im Verordnungstext klar festgehalten wird, dass sich der Puffer nur auf Kreditrisiken bzw. auf gewichtete Kreditpositionen gemäss Art. 37 E-ERV bezieht.

Weiter gehen wir davon aus, dass die „gewichteten Positionen in der Schweiz“ im Falle eines allgemeinen Puffers sämtliche gewichteten Kreditpositionen in der Schweiz darstellen, jedoch im Falle eines sektoriellen Puffers nur die entsprechenden Kreditpositionen in diesem Sektor als „gewichtete Positionen in der Schweiz“ gelten. Sollte das EFD jedoch davon ausgehen, dass sich die 0-2.5% immer auf die gesamten in der Schweiz gehaltenen gewichteten Positionen beziehen, so müssten wir dies vehement bestreiten. Eine solche Interpretation würde zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung der Banken aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit führen, die in keinsten Weise durch das Regulierungsziel begründet werden könnte. Wir erwarten daher, dass im Verordnungstext präzisiert und festgehalten wird, dass unter den „gewichteten Positionen in der Schweiz“ bei einem allfälligen sektoriellen Puffer nur die im entsprechenden Sektor gehaltenen Kreditpositionen massgeblich sind.

Unabhängig von der Methode zu Auswahl, Berechnung und Zusammensetzung von Indikatoren erwarten wir, dass die Schweizerische Nationalbank (SNB) die verwendeten Indikatoren für gesamtwirtschaftliche und sektorbedingte Systemrisiken noch vor einem allfälligen Inkrafttreten der Regulierung festlegen und veröffentlichen würde. Dieser Schritt ist wichtig für die Vorhersehbarkeit der Regulierung und die Transparenz in Bezug auf Anträge und Entscheide im Zusammenhang mit dem antizyklischen Puffer. **Durch die transparente Offenlegung der verwendeten Indikatoren wird zudem ein Anreiz für die Beaufsichtigten geschaffen, ihr Verhalten entsprechend anzupassen, ohne dass der Puffer notwendigerweise zum Einsatz kommt.** Wir sind uns selbstverständlich im Klaren darüber, dass eine solche Liste von Indikatoren nicht völlig starr sein kann und allenfalls im Lichte neuer Erkenntnisse verändert oder erweitert werden muss.

Der Vorschlag, die Einhaltung der Pufferanforderungen im Rahmen der mikro-prudentiellen Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) zu überwachen, erscheint uns sinnvoll, da dadurch bestehende Kompetenzen und Abläufe genutzt werden können. Bezüglich der Einhaltung des Puffers möchten wir bekräftigen, dass wir davon ausgehen, dass eine Verletzung des Puffers – aufgrund „unplanbarer Umstände wie einer Krise des internationalen oder schweizerischen Finanzsystems“ oder aufgrund sämtlicher anderer möglichen Gründe – nie eine Verletzung der Eigenmittelanforderungen im Sinne der Mindestanforderungen (Art. 33 E-ERV) oder der Bewilligungsvoraussetzungen darstellt.

Sinn und Zweck eines Puffers ist es ja gerade, dass er Verluste einer Bank auffangen kann, ohne dass diese unmittelbar gezwungen ist, ihr Kapital zu erhöhen bzw. ihre Aktiven zu reduzieren. In diesem Sinne verstehen wir auch den letzten Satz von Art. 33b bzw. 34a Abs. 5, wonach eine Bank eine allfällige Unterschreitung der Pufferanforderungen wieder beseitigen muss. Ein allfälliger Wiederaufbau des Puffers darf unseres Erachtens von der FINMA nur dann angeordnet werden, wenn eine Bank aufgrund der wirtschaftlichen Situation in der Lage ist, profitabel zu wirtschaften und Kapital aufzubauen. Ansonsten verliert der Puffer seine antizyklische Wirkung und wird Teil des Problems von prozyklisch wirkenden Eigenmittelanforderungen.

Grad der Regelbindung

Unsere Vereinigung begrüsst die im Bericht zur Umsetzung (S. 7) angesprochene Mischung aus starker Regelbindung mit gewissen diskretionären Elementen für die Aktivierung des antizyklischen Puffers. Die Regelbindung schafft Transparenz und Vorhersehbarkeit, während die diskretionären Elemente den nötigen Ermessensspielraum für Anpassungen im konkreten Fall zulassen. Ferner zu begrüßen ist das Abstützen sowohl auf quantitative als auch auf qualitative Indikatoren. Wir sind ebenfalls der Ansicht, dass eine entsprechende Kombination angezeigt ist und den nötigen Handlungsspielraum schafft.

Aufgrund dieser klar dargelegten Grundsätze hätten wir jedoch eindeutig erwartet, dass der Bericht im Anschluss auch tatsächlich Auskunft gibt über die geplante Art der Regelbindung bzw. die Art der Berechnung verschiedener Indikatoren und ihrer Gewichtung und Interpretation. Da diese zentralen Auskünfte über die anzuwendende Methodik im Bericht völlig fehlen, ist es äusserst schwierig für uns, eine Einschätzung zum Regulierungsprojekt „Antizyklischer Puffer“ als Ganzes abzugeben. **Die Methodik zur Messung der Systemrisiken und zur Berechnung der geeigneten Höhe des Puffers ist eines der zentralen Elemente dieses Puffers, und es ist daher unverständlich, dass die Anhörungsadressaten bezüglich dieser Aspekte keine Transparenz erhalten.**

Regulierungsfolgenabschätzung

Auch die Regulierungsfolgenabschätzung auf den Seiten 11 bis 13 des Berichtes zur Umsetzung schafft diesbezüglich keine Abhilfe, da sie keinerlei Auskunft über das quantitative Ausmass der Betroffenheit von inlandorientierten Banken gibt. Die Argumentation über die betroffenen Marktanteile greift zu kurz, denn sie blendet aus, dass die zusätzlichen Kapitalreserven der Banken, die über die Mindestanforderungen hinausgehen, von den Banken nicht zur Abfederung von zusätzlichen Eigenmittel-

anforderungen gehalten werden, sondern als freiwillige Sicherheitsmarge dienen oder für bestimmte Vorhaben gebildet wurden. Möchten diese Banken ihre freiwillige Sicherheitsmarge auch nach Aktivierung des Puffers einhalten, so sind auch sie durch den Puffer wirtschaftlich gebunden und müssen zusätzliches Kapital aufbauen oder ihre Aktiven reduzieren.

Die Annahme des EFD, dass eine Reduktion der Kreditvergabe aufgrund der Pufferanforderungen bei gewissen Banken von anderen, besser kapitalisierten Banken kompensiert werden wird, blendet vollständig aus, dass i) nicht alle Kredite einfach substituierbar sind (z.B. Handelsfinanzierungen, ungedeckte Kredite) und ii) dass der Kreditmarkt in der Schweiz stark regional geprägt ist. So ist es weder wahrscheinlich noch aus Optik der Aufsicht wünschenswert, dass sich beispielweise Kantonal- oder Regionalbanken ausserhalb ihres aktuellen Tätigkeitsgebietes in der Kreditvergabe engagieren.

Neben der Quantifizierung der Betroffenheit von inlandorientierten Banken fehlt unseres Erachtens in der Regulierungsfolgenabschätzung auch eine Nutzenabschätzung, ohne welche eine ganzheitliche Beurteilung des antizyklischen Puffers nicht möglich ist.

Internationale Reziprozität

Bezüglich der internationalen Reziprozität im Kontext von Basel III (Bericht zur Umsetzung, S. 10) ist uns nicht klar, ob und in welchem Mass vorgesehen ist, dass die FINMA die Pufferanforderungen auf ausländischen Kreditpositionen erhöhen kann, wenn sie die Anforderungen des Gastlandes als zu tief erachtet. Dieser Punkt bedarf einer raschen Klarstellung.

Weiter erscheint bezüglich derselben Thematik unklar, warum im Bericht zur Umsetzung auf Art. 34 E-ERV Bezug genommen wird. Wir gehen davon aus, dass mit Art. 34 E-ERV der in den Anhörungsunterlagen zur Umsetzung von Basel III vorgesehene Artikel zu den zusätzlichen Eigenmitteln (ehemals "Säule II") gemeint ist. So wie der Abschnitt derzeit formuliert ist, müssten wir annehmen, dass zusätzlich zum antizyklischen Puffer für Kreditpositionen in der Schweiz (Art. 33b oder 34a) weitere Eigenmittel für ausländische Kreditpositionen unter dem Mantel der zusätzlichen Eigenmittel gemäss Art. 34 E-ERV verlangt werden könnten. Ein solches Vorgehen würden wir strikte ablehnen, da dies einerseits zu einer nicht angezeigten Vermengung von verschiedenen Kategorien von Eigenmittelanforderungen und andererseits zu erheblicher und unangemessener Rechtsunsicherheit für international tätige Banken führen würde. Unserer Ansicht nach sind „die im Ausland aufgrund der dortigen Aktivierung eines antizyklischen Puffers geforderten zusätzlichen Eigenmittel“ Teil der Erfordernisse gemäss dem vorgesehenen Art. 33b respektive 34a, und **die Gesamtheit der in- und ausländischen antizyklischen Pufferanforderungen darf 2.5% der risikogewichteten Kreditpositionen einer Bank in der Schweiz nicht übersteigen.**

C. Verfahren zur Aktivierung / Deaktivierung

Wie bereits erwähnt, erscheint es sinnvoll, bei der Umsetzung des antizyklischen Puffers auf bestehende Ressourcen zurückzugreifen und die Kompetenzen und das Know-How bestehender Behörden zu nutzen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Monitoring des Finanzsystems durch die SNB ist es für die Finanzintermediäre wichtig, dass sich die SNB bei ihren Analysen auf bereits vorhandene Daten und Informationen stützt. Ein Ausbau der Reportingpflichten der Banken gegenüber Aufsichts- und sonstigen Behörden sollte möglichst vermieden werden.

Aufgrund ihrer Aufgaben im Bereich der Geld- und Währungspolitik ist die SNB selbstverständlich für die Aufgabe des Monitorings des Finanzsystems qualifiziert. Jedoch sehen wir auch eine gewisse Gefahr von möglichen Ziel- und Interessenskonflikten mit den Hauptaufgaben der SNB in der Geld- und Währungspolitik. Der Bericht zur Umsetzung (S. 6) hält Folgendes fest: „Das Mandat der SNB verpflichtet sie [dabei], auch allfällige Rückwirkungen makroprudentieller Entscheide auf die Geldpolitik, insbesondere die Inflationsentwicklung, zu berücksichtigen.“ Dadurch soll die Unabhängigkeit der SNB in der Geldpolitik geschützt werden, jedoch werden gleichzeitig die Bedeutung und die Unabhängigkeit des makroprudentiellen Puffers untergraben. Es besteht die Gefahr, dass der Puffer für andere Ziele als die Begrenzung der Systemrisiken herangezogen werden könnte, was ordnungs- und regulierungspolitisch sowie rechtlich problematisch wäre.

Die vorgängige Anhörung der FINMA zur Aktivierung des Puffers ist ausdrücklich zu begrüssen. Die FINMA ist aufgrund ihrer mikroprudentiellen Aufsicht über die Finanzinstitute in der Lage, die Auswirkungen einer Aktivierung des Puffers auf verschiedene Banken oder Bankengruppen abzuschätzen und diese Überlegungen in den Antrag der SNB bzw. den Entscheid des Bundesrats einfließen zu lassen.

Wir erachten es als zentral, dass die Ausgestaltung der Verfahren und Abläufe klar definiert ist und dass diese sowie auch die Anträge, Stellungnahmen und Entscheide zur Aktivierung und Deaktivierung des Puffers im Einzelfall vollständig offengelegt werden. Eine entsprechende Offenlegung trägt zu einer verbesserten Transparenz gegenüber den verschiedenen interessierten Kreisen bei. Ausserdem ermöglicht die Transparenz der Abläufe und der Entscheidungsgrundlagen eine bessere „Erfolgskontrolle“ bzw. eine saubere Rechenschaftsablage der in den Entscheidungsprozess einbezogenen Behörden.

Die beaufsichtigten Finanzinstitute sollten unbedingt zeitgleich mit FINMA und EFD über einen allfälligen Antrag der SNB an den Bundesrat informiert werden, damit sich die Institute möglichst früh auf eine mögliche Aktivierung des Puffers einstellen und dies in ihre Kapitalplanung einbeziehen können. Dies wird auch vom Basler Ausschuss so empfohlen („Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer“, S. 6).

Weiter ist uns noch nicht klar, wie die Aktivierung (und allenfalls die Deaktivierung) des Puffers in mehreren Schritten erfolgen soll, was gemäss Bericht zur Umsetzung (S. 6) der Regelfall sein sollte. Gemäss unserem Verständnis müsste bei jeder einzelnen der sukzessiven Erhöhungen das Verfahren gemäss Art. 34a Abs. 2 und 3 ERV eingehalten werden. Dieser Aspekt bedarf einer kritischen Überprüfung und Regelung.

Bezüglich der Deaktivierung des Puffers ist dasselbe Verfahren wie zur Aktivierung vorgesehen (Bericht zur Umsetzung, S. 6). **Unserer Ansicht nach sollte die Deaktivierung des Puffers jedoch nicht vom Antrag der SNB abhängen, sondern in der direkten Verantwortung des Bundesrats liegen.** Als diejenige Instanz, die für die Aktivierung zuständig ist, sollte der Bundesrat auch eigenständig über die Deaktivierung entscheiden können, ohne auf einen entsprechenden Antrag der SNB angewiesen zu sein. Selbstverständlich wären SNB und FINMA vorgängig anzuhören.

Allgemein ist es im Falle einer markanten Trendwende auf dem Kreditmarkt bzw. beim Platzen einer allfälligen Blase von grösster Bedeutung, dass der Puffer zeitnah aufgehoben werden kann. Dies ist insbesondere aufgrund der verzögerten Wirkung einer Deaktivierung des Puffers notwendig. Ein Abwarten bis zum Platzen der Blase könnte volkswirtschaftlich äusserst schädliche Folgen nach sich ziehen. Das Feststellen einer nachhaltigen Trendwende sollte als Signal zur Deaktivierung genügen, wodurch eine sanfte Landung ermöglicht werden sollte.

In Bezug auf die Deaktivierung des Puffers ist uns nicht klar, was der Zusatz „sofern die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors dadurch nicht beeinträchtigt wird“ (Bericht zur Umsetzung, S. 6) bedeuten soll. Die Deaktivierung des Puffers ermöglicht es den Banken, das für den Puffer gehaltene Kapital zur Deckung von Verlusten zu verwenden, worin doch gerade der Beitrag zur Widerstandsfähigkeit der Banken besteht. Ein Beibehalten des Puffers im Falle eines deutlichen Abschwunges im Kreditzyklus macht den Bankensektor nicht widerstandsfähiger, sondern führt lediglich dazu, dass der Puffer seines Zweckes entledigt wird.

Eine weitere Gefahr, die wir bei der Deaktivierung des Puffers sehen, ist die psychologische Wirkung, die eine solche haben kann. So könnte die Deaktivierung vom Markt und vom Publikum als Hinweis auf Schwierigkeiten im Bankensektor missinterpretiert werden. Dies kann unserer Ansicht nach nur verhindert werden, wenn in sämtlichen Phasen eines Puffers offen und transparent informiert wird und wenn das Puffererfordernis an klar messbare und beobachtbare Kriterien und Regeln gebunden ist.

Wie die obenstehenden Ausführungen zeigen, bestehen derzeit noch viele offene Fragen in Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung des Puffers bzw. das Verfahren zu dessen Aktivierung und Deaktivierung. Im Interesse einer zielführenden Lösung ist eine vorgängige Klärung der zahlreichen offenen Fragen zentral.

D. Varianten der Inkraftsetzung

Die Anhörungsunterlagen schlagen zwei Varianten der Inkraftsetzung vor. Die eine Variante sieht vor, dass der antizyklische Puffer gleichzeitig mit der Umsetzung von Basel III in die ERV per 1. Januar 2013 in Kraft tritt. Eine zweite Variante sieht eine vorzeitige Einführung des Puffers bereits per 1. März 2012 vor. Begründet wird die Variante der vorzeitigen Einführung mit der Gefahr einer Überhitzung im Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt.

Wir sprechen uns für die Variante der Inkraftsetzung des antizyklischen Puffers per 1. Januar 2013 aus. Dies entspricht dem voraussichtlichen Inkrafttreten von Basel III in der Schweiz. Die neuen Eigenmittelvorschriften und der antizyklische Puffer sind nicht nur aufgrund ihrer formellen Zusammengehörigkeit im Rahmen der Vorschläge des Basler Ausschusses verbunden, sondern sie sind auch inhaltlich eng miteinander verflochten.

Eine koordinierte Einführung des antizyklischen Puffers und der neuen Eigenmittelvorschriften verhindert zudem, dass die Bestimmungen zum antizyklischen Puffer nach kurzer Zeit wieder angepasst werden müssen. Im Sinne der Rechtssicherheit ist unbedingt von einer "provisorischen" Einführung des Puffers vor Einführung der Basel III Bestimmungen abzusehen.

Der Bericht zur Umsetzung argumentiert, dass die vorzeitige Einführung des Puffers aufgrund von „Anzeichen von Überhitzungen [in gewissen] Regionen und Segmenten des Wohneigentumsmarktes in der Schweiz“ nötig sei. Wir teilen diese Ansicht nicht. Es wäre problematisch, aufgrund von Annahmen über eine teilweise Überhitzung die Einführung des Puffers zu überstürzen, insbesondere da derzeit noch viele offene Fragen zu dessen Ausgestaltung bestehen.

Selbst bei einem Inkrafttreten des antizyklischen Puffers per 1. Januar 2013 würde die Schweiz erneut eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung internationaler Empfehlungen einnehmen. Die Vorreiterrolle bestünde sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch darin, dass auf eine stufenweise Einführung verzichtet wird, wie sie gemäss Empfehlungen des Basler Ausschusses ab 2016 vorgesehen ist.

Wir möchten uns bereits im Voraus für eine wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme bedanken und hoffen, dass die noch offenen Fragen möglichst bald bereinigt werden können. Selbstverständlich stehen wir für eine vertiefte Erörterung sowie für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Claude-Alain Margelisch



Markus Staub