

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

Basel, 16. Januar 2012
A.032 / AKN

Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft – Revision ERV

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Entwicklungen auf dem Immobilien- und Hypothekarmarkt interessieren derzeit Behörden und Banken sowie die Öffentlichkeit gleichermassen. Die in diesem Zusammenhang veröffentlichte Anhörung zur Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV) vom 18. November 2011 ist davon nicht ausgenommen. Wir danken Ihnen für Ihre Einladung, zu der vom EFD vorgeschlagenen Änderung der ERV – Risikogewichtung für Wohnliegenschaften – Stellung zu nehmen.

Wir haben bereits früher betont, dass zusammen mit unseren revidierten Grundpfand-Richtlinien¹ und mit den bereits vorhandenen Kompetenzen und Instrumenten der FINMA, beispielsweise mit der Anordnung situations- und risikogerechter Eigenmittelzuschläge, zielführende und adäquate Rahmenbedingungen für den Markt geschaffen werden können. Darüber hinaus liefert die von der SNB durchgeführte „Zusatzerhebung zur Vergabe von Hypotheken“ Datenmaterial für die Beurteilung der aktuellen Situation des Hypothekarmarktes.

Insgesamt sprechen wir uns für eine massvolle Regulierung des Finanzmarktes aus, die ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist, ohne dabei in den gut funktionierenden Wettbewerb des Marktes oder aber die bewährte Hypothekarkreditvergabe der Banken einzugreifen. Die vorliegende Anpassung der ERV erfüllt diese Aspekte unserer Ansicht nach nicht. Ausserdem hätte sie unabsehbare Folgen sowohl für den Hypothekar- als auch den Immobilienmarkt insgesamt sowie den KMU-Kreditmarkt. Wir lehnen daher die vom EFD vorgelegte Eigenmittelunterlegung für Hypothekengeschäfte gesamthaft ab. Wir anerkennen aber einen gewissen Handlungsbedarf in Bezug auf das Neugeschäft und sind bereit an neuen, temporären Lösungen mitzuarbeiten.

Wir legen Ihnen als erstes im Teil A unsere grundsätzlichen Bemerkungen und Einschätzungen zur Änderung der ERV dar, bevor wir im Teil B auf konkrete Umsetzungsschwierigkeiten und Auswirkungen einer entsprechenden ERV-Anpassung hinweisen

¹ Schweizerische Bankiervereinigung, Richtlinien für die Prüfung, Bewertung und Abwicklung grundpfandgesicherter Kredite, Oktober 2011.

und im Teil C auf die Betroffenheit von Banken, welche den Internal Ratings Based Approach (IRB-Banken) verwenden, eingehen.

A. Grundsätzliche Bemerkungen

In seiner Medienmitteilung vom 17. August 2011 hat der Bundesrat Massnahmen zur Bekämpfung einer Überhitzung im Hypothekargeschäft angekündigt. Am 18. November 2011 hat das EFD daraufhin die offiziellen Vorschläge des Bundes präsentiert. Wir sind der Ansicht, dass die vorliegende Änderung der ERV das in der Medienmitteilung des Bundesrates vom 17. August 2011 angekündigte Ziel – Bekämpfung einer Überhitzung im Hypothekargeschäft – nicht erfüllen kann.

Wir gehen davon aus, dass die höheren Eigenmittelpflichten bei den Banken zu einer partiellen Überwälzung der Kosten auf die Kunden führen würden. Aus unserer Sicht ist nicht abschätzbar, ob die Auswirkungen auf den Hypothekarmarkt vernachlässigbar oder von erheblichem Ausmass sein würden. Deshalb könnte einerseits durchaus sein, dass – vor allem aufgrund des heutigen tiefen Zinsniveaus – die Nachfrage weder stagnieren noch zurückgehen würde. So war beispielsweise auch, obwohl in der Schweiz im Zeitraum von 1988 bis 1992 stark steigende Hypothekarzinsen zu beobachten waren, das Hypothekarvolumen in den letzten 30 Jahren nicht rückläufig. Folglich würde die angestrebte Abkühlung des Hypothekarmarktes über die Nachfrage nicht erreicht werden. Andererseits wäre es aber auch möglich, dass die Kunden die Anpassung der Hypothekarkredit-Konditionen nicht akzeptieren und die Hypothek ablösen möchten. Offen ist, ob andere Banken die Hypotheken übernehmen würden oder ob sie fällig gestellt werden müssten.

Neben den kundenseitigen Auswirkungen erachten wir die Auswirkungen auf den Kreditmarkt als problematisch. Je nach Verfügbarkeit von Liquidität und Kapital im Markt wäre es möglich, dass das Kreditangebot unverändert bliebe. Hingegen wäre es aber nicht auszuschliessen, dass einzelne Banken oder Bankgruppen ihre Hypothekarstrategie überdenken würden, was zu Verschiebungen von Marktanteilen und erhöhten bankseitigen Konzentrationen führen könnte. Ebenfalls müsste in Erwägung gezogen werden, dass ein verändertes Verhalten der Banken grosse Auswirkungen auf exponierte Kundengruppen haben könnte (z.B. junge Hauskäufer oder Rentner). Da die Neuerungen zudem sowohl auf den Bestand wie auch auf das Neugeschäft ausgerichtet wären, sind die Auswirkungen auf die verschiedenen Segmente und Regionen des schweizerischen Hypothekarmarktes nicht abschätzbar. Ebenso wäre möglich, dass die Hypothekarstrategie beibehalten und die höhere Eigenmittelunterlegung von den Banken vorgenommen würde, stattdessen aber auf eine Reduktion von KMU-Krediten, welchen höhere Risikogewichte zugrunde liegen, hingewirkt würde.

Ausserdem könnten einzelne Banken aufgrund adverser Verhaltensanreize ihre Kreditpolitik lockern. Eine flächendeckende Regulierung, die auch die sogenannten „guten Risiken“ – also solvente und tragfähige Kunden und Banken – trifft und somit lediglich Aufwand generiert, ohne einen Nutzen auf der Risiko- oder Stabilitätsseite zu bringen, ist unseres Erachtens nicht anzustreben.

Eine generelle Stärkung der Eigenmittelbasis wird bereits mit der Schweizer Umsetzung von Basel III, dem FINMA-Rundschreiben 2011/2 (Eigenmittelpuffer und Kapital-

planung Banken), „Too big to fail“ (TBTF) und dem antizyklischen Eigenkapital-Puffer verfolgt. Insbesondere letzterer wird auch Einfluss auf die Entwicklungen im Hypothekengeschäft haben, sowohl bei einer sektoriellen als auch – mindestens indirekt – bei einer generellen Ausgestaltung. Wir erachten aufgrund dieser Regulierungsbestrebungen eine zusätzliche Eigenmittelunterlegung des Hypothekengeschäfts, die in erster Linie hohe Umsetzungskosten verursachen würde, ohne dabei zusätzlichen Nutzen zu generieren, als verfehlt. Im Endeffekt käme es so zu Doppelspurigkeiten und Redundanzen, jedoch nicht zu einer Abkühlung im Hypothekarmarkt.

Neben diesen generellen Punkten zu möglichen Auswirkungen einer zusätzlichen Eigenmittelunterlegung vermissen wir in den Anhörungsunterlagen einige wesentliche Aspekte. So werden einerseits zwei Umsetzungsvarianten präsentiert, deren Beurteilung das EFD jedoch unterlässt. Eine erste Würdigung durch das Departement hätten wir begrüsst, weil dies eine gezielte Reaktion auf die Stärken und Schwächen des Vorschlages aus Sicht des EFD ermöglicht hätte. Weiter wirft der Anhörungsbrief einige Fragen auf, die ein ausführlicher Erläuterungstext unter Umständen hätte klären können. Ausserdem überzeugt die Darstellung dieser beiden Varianten konzeptionell nicht, insbesondere da sich die Varianten in mehr als einer Dimension unterscheiden, was einen direkten Vergleich entlang der einzelnen Dimension verunmöglicht. Zusätzlich ist der Rechtsvergleich (Kapitel D, Internationales Verhältnis) sehr rudimentär ausgefallen und wird weder den internationalen Entwicklungen noch der Wichtigkeit dieses Themas gerecht. Aus unserer Sicht wäre im vorliegenden Zusammenhang insbesondere eine vertiefte Analyse der Situation in der Europäischen Union nötig gewesen.

Im weiteren Zusammenhang widerspricht das Regulierungsvorhaben in seiner grundsätzlichen Ausgestaltung dem von EFD und FINMA vertretenen Ansatz einer direkten Schweizer Umsetzung von Basel III (Basel III pur). Die vorgeschlagene Änderung der ERV würde wieder zu einem Schweizer Sonderfall führen, dessen Abschaffung jedoch von der FINMA angestrebt wird.

Weiter halten wir die fehlende Kompatibilität zwischen den Anreizen, welche einerseits durch die staatliche Förderung von Wohneigentum bestehen und andererseits durch die zunehmende Regulierung des Hypothekarmarktes geschaffen werden sollen, für problematisch. Wir erachten es als wirtschaftspolitisch bedenklich, die Akteure des Hypothekarmarktes mit solch widersprüchlichen Anreizen zu konfrontieren.

Stossend ist ausserdem, dass offenbar Versicherungen und andere Hypothekarkreditgeber von den neuen Vorgaben nicht betroffen wären. Das verschafft diesen anderen Marktteilnehmern einen unbegründeten Vorteil und verhindert ein „Level Playing Field“. Gerade aus einer Risiko- und Aufsichtsoptik wäre jedoch auch eine vertiefte Prüfung der Aktivität von Nicht-Banken in diesem Bereich sowie eines entsprechenden Regulierungsbedarfs angezeigt.

B. Konkrete Umsetzungsschwierigkeiten und Auswirkungen der Änderung

Wie bereits erwähnt erachten wir die Vorlage als nicht adäquat und ungewiss bezüglich ihrer Auswirkungen. Sie würde ausserdem kaum lösbare Herausforderungen sowohl bei der konzeptionellen (offene Fragen) als auch bei der technischen (IT) Umsetzung generieren. Konkret erachten wir das Konzept der Tragbarkeit – obwohl möglicherweise intuitiv auf den ersten Blick richtig erscheinend – als ungeeignet, um eine Überhitzung auf dem Hypothekarmarkt zu bekämpfen. Weiter ist es konzeptionell und aus Risikooptik falsch, bei Renditeobjekten die Tragbarkeit heranzuziehen. Wir unterbreiten Ihnen dazu nachfolgend unsere Argumente.

- Heute definieren die Banken die Tragbarkeit bei selbstgenutztem Wohneigentum aufgrund der Vorgaben unserer Grundpfand-Richtlinien und entsprechend ihrer Geschäftsstrategie. Die Beibehaltung dieses Ansatzes ist – auch aus Kundensicht – notwendig, damit eine Standardisierung vermieden und die Beibehaltung des Wettbewerbs unterstützt werden können. Eine Homogenisierung würde dem gängigen Prinzip der Diversifikation und allgemein gültiger Portfolioüberlegungen entgegenwirken. Ein Zwang zur Vereinheitlichung der zugrunde liegenden Definitionen würde zu einer Erhöhung des Systemrisikos beitragen. Wir bezweifeln, dass damit eine Stabilisierung des Hypothekarmarktes erreicht werden könnte.
- Die Tragbarkeit ist eine von mehreren Bestimmungsgrössen des Risikoprofils einer Hypothek. Das letztendlich resultierende Risiko ergibt sich unter anderem aus dem Zusammenspiel von Belehnung und nachhaltiger Tragbarkeit beziehungsweise Vermögenslage des Kreditnehmers. Es lässt sich untermauern, dass nicht Hypotheken mit verminderter Tragbarkeit zu Ausfällen führen, sondern einschneidende Ereignisse wie Arbeitslosigkeit, Scheidung etc. Entspricht die Tragbarkeit nicht den Standardvorgaben, lässt dies somit nur zufällig den Schluss zu, dass das Risikoprofil dieser Hypothek erhöht ist. Eine Kapitalunterlegung basierend auf der Tragbarkeit erfolgt somit ohne ausreichenden Bezug zum Risikogehalt des Engagements, was dem Grundprinzip der Kapitalunterlegung klar zuwider läuft.

Die Tragbarkeit wird üblicherweise bei der Kreditvergabe und anschliessend in periodisch festgelegten Abständen oder bei bonitätsrelevanten Ereignissen erhoben. Da die zusätzliche Eigenmittelunterlegung auch auf den Bestand anwendbar wäre, müsste bei bestehenden Hypotheken die Berechnung auf der Grundlage von alten Daten geschehen und würde unter Umständen nicht mehr der aktuellen Situation entsprechen. Eine Datenaktualisierung bei rund zwei Millionen Hypothekarkreditverträgen wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden und würde enorme Kosten nach sich ziehen.

Neben dem bankenseitigen Datenbeschaffungs- und Datenverwaltungsaufwand würde auch für den Kunden ein Mehraufwand entstehen, da seine privaten Daten nun regelmässig der Bank zugestellt werden müssten.

Insgesamt würde der Mehraufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen, da – unabhängig von Periodizität und Umfang der Datenaktualisierung – so kaum Kreditausfällen entgegengewirkt werden könnte.

- Der Fokus auf die Tragbarkeit macht deutlich, dass die vorgeschlagenen Änderungen auf Privatpersonen abstellen. Das funktioniert jedoch nicht, wenn beispielsweise Firmen als Kreditnehmer auftreten. Zusätzlich ergeben sich Zuordnungsprobleme, da die Tragbarkeit bei Privatpersonen auf Stufe Kunde und nicht auf Stufe der einzelnen Liegenschaft ermittelt wird.
- Weiter ist das Abstützen auf die Tragbarkeit resp. das Bruttoeinkommen nur für selbstgenutztes Wohneigentum möglich. Bei Renditeobjekten und je nachdem auch bei gemischten Objekten bildet jedoch der vom Objekt generierte Objekt-erfolg die Grundlage für die Tragbarkeitsprüfung und nicht die finanzielle Situation des Kreditnehmers. Das Konzept der Tragbarkeit (und auch das Bruttoeinkommen) sind auf Renditeobjekte somit nicht anwendbar.

Jedoch sind gemäss Art. 58, Abs. 1 ERV Wohnliegenschaften „Liegenschaften, die durch den Kreditnehmer selbst genutzt werden oder vermietet sind“. Folglich fallen nicht nur selbstgenutzte Wohnobjekte, sondern auch Renditeobjekte in den Anwendungsbereich der ERV. Hier besteht unserer Ansicht nach ein grundsätzliches und ungelöstes Problem, welches in den Anhörungsunterlagen nicht adressiert wird, so dass der Umgang mit Rendite- und gemischten Objekten unklar ist.

- Zudem verfügen die Banken heute über bewährte interne Methoden und Verfahren, aufgrund derer sie ein Kreditgesuch beurteilen und in Abstimmung mit der Geschäftsstrategie die Kreditbewilligung vornehmen. Würde nun die Verordnung gemäss dem vorliegenden Vorschlag angepasst, wären diese Methoden unter Umständen nicht mehr anwendbar. Die notwendigen Anpassungen in den Bereichen Risk Management und Kreditbewilligungsprozess wären für die Banken mittelfristig nicht befriedigend vorzunehmen.

Daraus könnte eine Art Zusatzrechnung resultieren, bei welcher die Banken die bisherigen Methoden für den Kreditentscheid beibehalten würden, für die Eigenmittelunterlegung aber separate Berechnungen und Methoden erstellen würden. Neben einer anspruchsvollen technischen Umsetzung wird vor allem aber auch hier mehr Aufwand generiert, ohne dabei das angestrebte Ziel zu erreichen.

Bei der Belehnung sind die Schwierigkeiten nicht ganz so akzentuiert. Allerdings ist unklar, wieso das EFD eine eigene Kategorisierung des Belehnungsgrades vornimmt und sich nicht direkt auf die Belehnungsgruppen² abstützt. Diese Daten werden regelmässig von der SNB erhoben, sind für die Banken gut auswertbar und klar definiert. Die Vorlage des EFD würde hier mit einer eigenen Kategorisierung, die wiederum auf der Kreditvergabe für selbstgenutztes Wohneigentum basiert, unnötigen Aufwand bei

² SNB, Die Banken in der Schweiz 2010, Tabelle 11a: „Die 1. Belehnungsgruppe umfasst Forderungen auf: Wohn- und landwirtschaftlichen Liegenschaften bis zu 2/3 des Verkehrswertes; Bauland, Büro und Geschäftshäusern und multifunktionalen Gewerbeobjekten bis 1/2 des Verkehrswertes; grossgewerbliche und industrielle Objekte innerhalb 1/3 des Verkehrswertes. Die 2. Belehnungsgruppe enthält die Anteile der grundpfandgesicherten Forderungen, welche die vorstehenden Limiten übersteigen. Grossgewerbliche und industrielle Objekte bis 50%, übrige Objekte bis 80% des Verkehrswertes. Die 3. Belehnungsgruppe beinhaltet die 2. Belehnungsgruppe übersteigenden Forderungen.“

der Datenbeschaffung und –verwaltung generieren. Neben dem Sinn einer neuen Kategorisierung ist auch fraglich, weshalb eine dreiteilige Risikogewichtung vorgenommen werden soll, wenn über 90% der Hypotheken in die erste Belehnungsgruppe fallen.

Die oben erwähnten Ausführungen können um praktische Schwierigkeiten aufgrund fehlender oder unklarer Definitionen, welche einen beträchtlichen Interpretationsspielraum eröffnen, ergänzt werden. So wird beispielsweise weder im Begleitschreiben noch im Verordnungsentwurf dargelegt, wie die Belehnung (brutto oder netto), das Bruttoeinkommen, Objekte mit gemischter Nutzung, das Gesamtengagement oder die Schuldsomme definiert werden. Auch mit Blick auf die heutige Praxis und einem analogen Vorgehen wären die Probleme nicht in überzeugender und einfacher Art und Weise lösbar.

C. IRB-Banken

Unsere ablehnende Haltung betrifft auch die spezifische Regelung für die IRB-Banken. Untenstehend legen wir Ihnen unsere Hauptpunkte dar.

- Die bereits erwähnte Medienmitteilung des Bundesrates sieht unseres Erachtens die Einführung einer massgeblichen Untergrenze („Floor“) nicht vor. Eine solche starre Koppelung des IRB-Ansatzes an den Standardansatz wäre nicht zweckmässig und widerspräche der Idee des IRB-Ansatzes.
- IRB-Modellen ist ein differenzierter Einbezug von Tragbarkeit und Belehnung bereits inhärent. Eine zusätzliche Anbindung würde zu Verzerrungen führen und läuft dem Anspruch des EFD bezüglich einer wettbewerbsneutralen Umsetzung entgegen.
- Es ist das Kernprinzip des IRB-Ansatzes, dass die Eigenmittelanforderungen mit dem ausstehenden Risiko zunehmen. Eine starre Anbindung an den Standard-Ansatz mit einem Floor würde mit diesem Grundsatz brechen und würde damit den IRB-Ansatz gesamthaft in Frage stellen.
- Ausserdem wäre der Teil betreffend IRB-Banken – wie die gesamte ERV-Anpassung im Bereich Wohnliegenschaften – unvereinbar mit einer direkten Schweizer Umsetzung von Basel III (Basel III pur).
- IRB-Eigenmittelanforderungen sind das Resultat mehrjähriger Investitionen in Risikomodelle, -organisation und –systeme, die auf Basis von Basel II entwickelt wurden, regelmässig validiert werden, und die auch unter Basel III verwendet werden. Falls Bedenken gegenüber den Risikoparametern bestehen, sollten diese im Dialog zwischen FINMA und Banken adressiert werden. Denn die FINMA kann von den Banken Anpassungen bei den angewendeten Parametern zu verlangen. Das würde eine genaue und punktuelle Anpassung der IRB-Modelle ermöglichen, ohne eine starre und methodisch fragliche Anbindung an den Standardansatz notwendig zu machen.

Zusammenfassend halten wir nochmals fest, dass die vorgeschlagene Änderung der ERV nicht abschätzbare Folgen mit sich bringen würde. Im Rückblick auf die letzte Immobilienkrise Anfang 1990er Jahre in der Schweiz lässt sich schliessen, dass die Sensitivität der Kreditnehmer in Bezug auf die Hypothekarkosten eher gering ist. Diesem Sachverhalt dürfte beim heutigen tiefen Zinsniveau und dem weit verbreiteten Wunsch nach Wohneigentum, der weiterhin anhaltenden Zuwanderung und dem erhöhten Platzbedarf der Schweizer Bevölkerung sowie dem momentanen Anlagenotstand eine noch höhere Bedeutung zukommen, so dass sich die höheren Kreditkosten unter Umständen nicht in einer entsprechenden Reduktion des Hypothekarvolumens und einer Abkühlung der Situation am Hypothekarmarkt niederschlagen würden. Wir attestieren den vorgeschlagenen Änderungen ein negatives Kosten-Nutzen-Verhältnis und lehnen sie deshalb ab.

Unserer Ansicht nach fehlt, angefangen bei der vorgezogenen Festlegung der Säule 2-Anforderungen (FINMA-RS 2011/2) über die isolierten TBTF-Regelungen bis zur vorliegenden dreigeteilten ERV-Revision (generelle Eigenmittelvorschriften entlang Basel III, antizyklischer Puffer und Eigenmittelunterlegung im Hypothekargeschäft) an der nötigen Gesamtsicht beziehungsweise einem gesamtheitlichen, homogenen Vorgehen, in dem die verschiedenen Instrumente sinnvoll aufeinander abgestimmt sind. Ausserdem bieten die bereits verfügbaren Instrumente Möglichkeiten, um konkrete Anpassungen auf Institutsebene zu verlangen. Des Weiteren schaffen sowohl die Schweizer Umsetzung von Basel III als auch der antizyklische Eigenkapital-Puffer Grundlagen für ein verstärkt risikobewusstes Verhalten und eine höhere Eigenmittelunterlegung. In erster Linie sollten nun diese Ansätze um- und durchgesetzt werden, so dass keine zusätzliche und dauerhaft gültige ERV-Revision im Hypothekargeschäft notwendig ist.

Mit der vorgeschlagenen dauerhaften ERV-Revision im Bereich Risikogewichtung für Wohnliegenschaften soll ein Instrument zur Beeinflussung des Hypothekarmarktes geschaffen werden. Die historischen Verluste und die gegenwärtige Risikosituation des schweizerischen Immobilien- beziehungsweise Hypothekarmarktes rechtfertigen jedoch aus unserer Sicht eine solche unbefristete Massnahme nicht. Um die ins Feld geführten momentanen und lokal begrenzten Überhitzungstendenzen zu reduzieren, ist eine temporäre, schnell und einfach umsetzbare Massnahme für das Neugeschäft zielführender. Wir können uns beispielsweise Anforderungen bezüglich des Mindestanteils harter Barmittel im Verhältnis zum Kaufpreis bei Eigenheimfinanzierungen vorstellen. Dabei wären die entsprechenden Schwellenwerte nach sorgfältiger Analyse und Abwägung zu definieren. Ein solcher Ansatz weist zusätzlich zur Stärkung der Kreditverga-bestandards insbesondere die Vorteile auf, dass er zielgerichtet auf die Nachfrageseite Einfluss nimmt und einfach, transparent und nachvollziehbar ist. Selbstverständlich sind wir gerne bereit, bei der zeitnahen Ausarbeitung entsprechender Lösungsansätze aktiv mitzuarbeiten.

Aufgrund unserer Ablehnung sowie den oben dargelegten Punkten äussern wir uns derzeit nicht zu den vorgeschlagenen Umsetzungsvarianten. Sollte jedoch die Umsetzung einer höheren Eigenmittelunterlegung im Hypothekargeschäft via ERV weiter verfolgt werden, so würden wir grossen Wert auf einen Einbezug bei der Variantenwahl und der konkreten Ausgestaltung legen. Zu diskutierende Punkte wären neben der Behandlung von Bestand und Neugeschäft beispielsweise auch die – möglicherweise unerwünschten – Folgen der Regulierung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Argumente stehen Ihnen sowohl für einen weiteren konstruktiven Austausch als auch für Rückfragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Claude-Alain Margelisch



Markus Staub