



18. November 2011

Bericht

zur Umsetzung eines antizyklischen Puffers in der Schweiz

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Empfehlungen.....	3
2	Ausgestaltung des antizyklischen Puffers	4
2.1	Zweck.....	4
2.2	Berechnung der erforderlichen Eigenmittel	5
2.3	Umsetzung.....	5
3	Für die Aktivierung des antizyklischen Puffers massgebliche Kriterien..	7
3.1	Grundsatz	7
3.2	Beispiel: Sektorieller Puffer für die Unterlegung von Hypothekarkrediten.....	7
3.3	Für die Aufhebung des antizyklischen Puffers massgebliche Indikatoren.....	9
4	Änderungen der Eigenmittelverordnung zur Einführung des Puffers	9
4.1	Einführung im Rahmen des Basel III-Regelwerks.....	9
4.2	Internationale Reziprozität im Kontext von Basel III.....	10
4.3	Einführung bereits vor Inkrafttreten des Basel III-Regelwerks	10
5	Regulierungsfolgenabschätzung	11
5.1	Internationale Studien.....	12
5.2	Wirkung des Puffers auf Schweizer Banken	12

1 Ausgangslage und Empfehlungen

Eine effektive makroprudentielle Aufsicht setzt die Verfügbarkeit griffiger Instrumente voraus, die den Aufsichtsbehörden ein konsequentes Einschreiten gegen Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten erlauben. Als makroprudentiell können dabei jene Instrumente eingestuft werden, die spezifisch auf die Bewahrung oder Wiederherstellung der Stabilität des Finanzsystems hinwirken. Dies beinhaltet (i) die Begrenzung von Risikokonzentrationen im Finanzsektor und damit eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Finanzinstitute sowie (ii) die Begrenzung des Aufbaus oder abrupten Abbaus systemischer Risiken im Zeitverlauf (Dämpfung von prozyklischem Verhalten). Die makroprudentielle Aufsicht hat den Finanzsektor als Ganzes im Blick und nimmt auf einzelne Finanzmarktteilnehmer nur dann Bezug, wenn diese systemrelevant sind.

Systemische Risiken umfassen dabei all jene Risiken, welche die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes bedrohen und somit potenziell auch die Realwirtschaft erheblich beeinträchtigen können. Risikokonzentrationen zu einem gegebenen Zeitpunkt können von einzelnen systemrelevanten Marktteilnehmern ausgehen oder durch das gleichgerichtete Verhalten vieler einzelner Marktteilnehmer entstehen.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat im April 2011 die Arbeitsgruppe „Finanzstabilität“ eingesetzt, um die Ausgestaltung des makroprudentiellen Rahmenwerks in der Schweiz zu überprüfen und – soweit erforderlich – Vorschläge zu dessen Verstärkung auszuarbeiten.¹ Die Arbeitsgruppe hat dazu eine breite Auswahl möglicher makroprudentieller Instrumente untersucht. Diese lassen sich grob unterteilen in *strukturelle* Instrumente, welche fortwährend auf die Begrenzung von Risikokonzentrationen im Finanzsektor ausgerichtet sind, und in *antizyklische* (dynamische) Instrumente, welche situativ zur Begrenzung des Aufbaus systemischer Risiken eingesetzt werden.

Gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe ist festzustellen, dass gegenwärtig über die geplante Anpassung der Risikogewichtung bei der Belehnung von Wohnliegenschaften hinaus keine zusätzlichen strukturellen Instrumente einzuführen sind. Es existiert bereits eine Vielzahl von strukturell wirkenden Instrumenten, die in den meisten Fällen zwar unmittelbar gegenüber einem Einzelinstitut angeordnet werden, jedoch einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems leisten. Bei diesen Instrumenten sind Anpassungen in verschiedenen Bereichen geplant oder – zumindest teilweise – bereits erarbeitet (Einlagensicherung und Banksanierungsrecht, „Too big to fail“-Regulierung, Basel III-Umsetzung etc.).

Im Bereich der *antizyklischen* Instrumente wird – auch hier gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe – die Einführung eines antizyklischen Puffers vorgeschlagen. Gerade in der Folge von Überhitzungen an den Kreditmärkten kommt es immer wieder zu erheblichen Krisen an den Finanzmärkten. Der antizyklische Puffer stärkt die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber den Risiken eines übermässigen Kreditwachstums. Zudem wirkt er einem übermässigen Kreditwachstums entgegen. Er begrenzt somit den Aufbau systemischer Risiken im Finanzsektor.

Mit dem antizyklischen Puffer wird der Instrumentenkatalog um ein dezidiert zyklisches Instrument ergänzt, das insbesondere auch die teils prozyklische Wirkung starrer Eigenmittel-

¹ Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), der FINMA und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zusammen und wurde von der Vorsteherin des EFD geleitet.

anforderung mildert. Es wird somit ein zweckmässiges, komplementäres Aufsichtsinstrument zu den Instrumenten mit struktureller Wirkung geschaffen. Ferner ist der antizyklische Puffer ein elementarer Bestandteil des Basel III-Regelwerks. Eine Einführung in der Schweiz entspricht damit den internationalen regulatorischen Standards.

Im vorliegenden Bericht wird einleitend die Ausgestaltung des antizyklischen Puffers dargelegt (vgl. Kapitel 2). Es folgt eine Beschreibung der massgebenden Kriterien für die Aktivierung des antizyklischen Puffers (vgl. Kapitel 3). Anschliessend wird die rechtliche Umsetzung in der Verordnung vom 29. September 2006 über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung, ERV) dargestellt (vgl. Kapitel 4). Da der antizyklische Puffer ein elementarer Bestandteil des Basel III-Regelwerks ist, wurde der Umsetzungsvorschlag auf die mit diesem neuen Regelwerk einhergehenden Neuerungen abgestimmt. Die gegenwärtigen Entwicklungen im Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt legen jedoch nahe, dass ein Rückgriff auf den antizyklischen Puffer bereits vor dem für den 1. Januar 2013 geplanten Inkrafttreten der Basel III-Reform erforderlich werden könnte. Der vorliegende Bericht enthält daher auch einen Vorschlag, der eine vorzeitige Umsetzung des antizyklischen Puffers im ersten Quartal 2012 erlaubt. Dadurch wird die geplante Anpassung der Risikogewichtung bei der Belehnung von Wohnliegenschaften optimal und wirkungsvoll ergänzt. Der Bericht schliesst mit einer Regulierungsfolgenabschätzung, welche die Wirksamkeit des antizyklischen Puffers untermauert (vgl. Kapitel 5).

2 Ausgestaltung des antizyklischen Puffers

2.1 Zweck

Geht einem konjunkturellen Abschwung eine Phase übermässigen Kreditwachstums voraus, so entstehen dem Bankensektor in der Folge oft erhebliche Verluste. Diese Verluste können so gross sein, dass sie die Stabilität des Finanzsystems gefährden und damit erhebliche Rückwirkungen auf die Realwirtschaft entfalten. Aus dieser Konstellation kann eine sich gegenseitig verstärkende Spirale sinkender realwirtschaftlicher Aktivität und steigender Verluste im Finanzsystem resultieren, welche mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist.

Der antizyklische Puffer zielt darauf ab, die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber einem solchen übermässigen Kreditwachstum zu stärken. Hierzu werden die Banken verpflichtet, in Reaktion auf die Entwicklung des Kreditwachstums temporär höhere Eigenmittel zu halten. Auf diese Weise bauen die Banken in einer Phase starken Kreditwachstums die nötigen Reserven auf, um im Abschwung erhebliche Wertberichtigungen auf ihren Krediten verkraften zu können.

Gleichzeitig trägt die temporäre Erhöhung der Eigenmittelanforderungen dazu bei, dem übermässigen Kreditwachstum entgegenzuwirken. Dies erfolgt einerseits dadurch, dass bei gegebener Eigenmittelausstattung einer Bank die höheren Eigenmittelanforderungen den Maximalbetrag der regulatorisch zulässigen risikogewichteten Aktiven der Bank reduzieren. Andererseits führen die höheren Eigenmittelanforderungen zur Anpassung der Kostenkalkulation der Bank bei der Kreditvergabe. Die Bank wird die höheren Kosten in Form höherer Kreditzinsen an ihre Kunden weitergeben, was zu einer Reduktion der Kreditnachfrage führt. Ist aufgrund der Wettbewerbssituation keine Erhöhung der Zinsen möglich, so wird die Bank ihre Vergabe von Krediten reduzieren. Gleichzeitig können andere Banken mit höherer Eigenmittelausstattung zusätzliche Marktanteile gewinnen.

Kommt es zu einem Abschwung im Kreditzyklus, beispielsweise als Folge eines konjunkturellen Abschwungs, wird der antizyklische Puffer reduziert oder aufgehoben. Auf diese Weise

können zuvor gebundene Eigenmittel für die Aufrechterhaltung der Kreditvergabe verfügbar gemacht und zur Absorption von Verlusten auf das Kreditportfolio genutzt werden. Die prozyklische Wirkung starrer Eigenmittelanforderungen, die im Abschwung einen weiteren Abbau von Aktiven bewirken, wird damit vermieden.

2.2 Berechnung der erforderlichen Eigenmittel

Grundsätzlich schliesst der antizyklische Puffer alle gewichteten Positionen in der Schweiz im Sinne der ERV als Bemessungsgrundlage ein. Der antizyklische Puffer kann jedoch auch auf bestimmte Kreditpositionen beschränkt werden (sektorieller Puffer), wenn systemische Risiken von einem übermässigen Kreditwachstum in einzelnen Marktsegmenten ausgehen. Auf diese Weise kann die Wirkung des antizyklischen Puffers noch stärker auf spezifische Risikoquellen ausgerichtet werden. Die gegenwärtige Entwicklung im Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt legt beispielsweise die Prüfung eines auf diese Entwicklung sektoriell ausgerichteten antizyklischen Puffers nahe.

Die Höhe des Puffers richtet sich nach dem Ausmass der identifizierten Risiken und dem Erfordernis zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors. Der Puffer gilt dabei in gleicher Weise für alle Banken. Insgesamt dürfen die unter dem Puffer zu haltenden Eigenmittel 2,5 Prozent der in der Schweiz gewichteten Positionen der Bank nicht überschreiten.

2.3 Umsetzung

Die praktische Umsetzung des antizyklischen Puffers in der Schweiz umfasst folgende Elemente:

Monitoring des Finanzsystems

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) überwacht das Kreditwachstum und andere Indikatoren, die auf einen Anstieg systemweiter Risiken hindeuten können. Darauf gestützt beurteilt sie, ob das Kreditwachstum in der Schweiz allgemein oder in spezifischen Marktsegmenten als übermässig einzustufen ist und zu einem Anstieg systemweiter Risiken beiträgt.

Antrag auf Aktivierung

Kommt die SNB aufgrund einer vertieften Analyse der Lage im Schweizer Kreditmarkt zum Schluss, dass sich Ungleichgewichte aufbauen, die eine Gefahr für die Finanzstabilität darstellen, stellt sie dem Bundesrat nach Anhörung der FINMA einen Antrag auf Aktivierung des antizyklischen Puffers. Das EFD wird zeitgleich mit der FINMA über den Antrag informiert, um die Beschlussfindung des Bundesrats vorbereiten zu können.

Der Antrag der SNB enthält Angaben

- zu den massgeblichen Kriterien, welche eine Aktivierung des antizyklischen Puffers rechtfertigen;
- zu den für den antizyklischen Puffer massgeblichen Kreditpositionen;
- zur Höhe des vorgeschlagenen Puffers für die massgeblichen Kreditpositionen; und
- zum Zeitpunkt bis wann der Puffer erfüllt werden muss.

Aktivierung

Auf Grundlage des Antrags entscheidet der Bundesrat über die Aktivierung des antizyklischen Puffers. Er berücksichtigt dabei die Stellungnahme der FINMA.

Die Einbindung von SNB, FINMA und Bundesrat bei der Aktivierung des Puffers bietet sich an, um ein breites Analysespektrum bei der Entscheidungsfindung nutzen zu können. Die SNB analysiert aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen, die Entwicklungen an den Finanzmärkten mit einer systemweiten Perspektive. Das Mandat der SNB verpflichtet sie dabei, auch allfällige Rückwirkungen makroprudentieller Entscheide auf die Geldpolitik, insbesondere die Inflationsentwicklung, zu berücksichtigen. Die FINMA kann die Einschätzung der SNB durch ihre stärker, aber nicht ausschliesslich, mikroprudentiell ausgerichtete Perspektive komplementieren. Gleichzeitig verfügt sie über die notwendigen institutsspezifischen Informationen, um die Folgen einer Aktivierung für die einzelnen Banken abzuschätzen und dadurch Rückschlüsse auf den Bankensektor als Ganzes abzuleiten. Schliesslich obliegt es dem Bundesrat, die Aktivierung zu beschliessen. Der Bundesrat würdigt bei seinem Beschluss auch mögliche Rückwirkungen auf die Konjunktur- und Fiskalpolitik.

Im Regelfall wird eine Aktivierung des antizyklischen Puffers nicht von null auf das Maximum erfolgen. Vielmehr wird die Einführung zu einem geringeren Prozentsatz erfolgen und dieser nur dann sukzessive erhöht werden, wenn die gewünschte Wirkung des Puffers ausbleibt. Das Basel III-Regelwerk sieht vor, bei Aktivierung den Banken maximal zwölf Monate zur Erfüllung des antizyklischen Puffers einzuräumen. Kürzere Fristen sind jedoch gerade bei erheblichen Fehlentwicklungen im Kreditmarkt vorzusehen, um die stabilisierende Wirkung des Puffers zu erhöhen.

Aufhebung und Anpassung

Ändern sich die zur Aktivierung des antizyklischen Puffers massgebenden Kriterien, beispielsweise aufgrund einer deutlichen Mässigung des Kreditwachstums, so ist der Puffer entsprechend anzupassen oder aufzuheben. Dabei sind insbesondere die Auswirkungen auf die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu berücksichtigen. Die SNB stellt hierzu nach Anhörung der FINMA dem Bundesrat einen entsprechenden Antrag bei gleichzeitiger Information des EFD. Die Anpassung kann schrittweise, eine Aufhebung auch mit sofortiger Wirkung erfolgen.

Grundsätzlich sollte bei einem deutlichen Abschwung im Kreditzyklus die Aufhebung des antizyklischen Puffers mit sofortiger Wirkung erfolgen, sofern die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors dadurch nicht beeinträchtigt wird. Die auf diese Weise entbundenen Eigenmittel können somit zur Absorption von Verlusten verwendet werden und helfen, eine ausreichende Kreditversorgung aufrecht zu erhalten. Bei einer Verlangsamung des Kreditwachstums und graduellen Abnahme des Systemrisikos sollte der antizyklische Puffer hingegen stufenweise reduziert werden.

Durchsetzung, Aufsicht und Massnahmen bei Nichterfüllung

Die FINMA ist für die Durchsetzung des antizyklischen Puffers verantwortlich und beaufsichtigt die Einhaltung des Puffers bei den Banken. Sie kann einer Bank Ausschüttungsbeschränkungen oder andere Massnahmen zum Aufbau der geforderten Eigenmittel auferlegen. Eine Bank, deren Puffer die geforderte Höhe aufgrund besonderer unplanbarer Umstände wie einer Krise des internationalen oder schweizerischen Finanzsystems zeitweise unterschreitet, verletzt die Eigenmittelanforderungen nicht. Sie muss jedoch die Unterschreitung innerhalb einer von der FINMA festgesetzten kurzen Frist wieder beseitigen. Die FINMA informiert regelmässig über die Umsetzung des Puffers.

3 Für die Aktivierung des antizyklischen Puffers massgebliche Kriterien

3.1 Grundsatz

Der antizyklische Puffer wird nur dann aktiviert, wenn ein übermässiges Wachstum des Schweizer Kreditmarkts eine Gefahr für die Finanzstabilität darstellt. Je grösser diese Gefahr ist, desto höher ist der Puffer und desto kürzer ist die den Banken einzuräumende Frist zum Aufbau der nötigen Eigenmittel.

Idealerweise wird der antizyklische Puffer auf Basis einer einfachen Regel aktiviert und wieder aufgehoben. Wie auch in der Fiskal- und der Geldpolitik kann mit einer Regelbindung die Transparenz und die Glaubwürdigkeit gestärkt werden. Die Komplexität wirtschaftlicher Entwicklungen erfordert jedoch auch in der Fiskal- und die Geldpolitik einen diskretionären Ermessensspielraum der Entscheidungsträger, um im Einzelfall adäquat handeln zu können. Auch der Einsatz des antizyklischen Puffers wird nicht ohne einen gewissen Ermessensspielraum der Entscheidungsträger auskommen können, da ein Abstützen auf rein quantitative Kriterien den vielfältigen Transmissionsmechanismen des Kreditmarkts und der Unsicherheit bei der Erfassung systemischer Risiken im Finanzsektor nicht gerecht werden kann. Zudem ist die Erfahrung mit dem Einsatz antizyklischer makroprudentieller Instrumente begrenzt, insbesondere mit Blick auf ihre Wirkung in hochentwickelten Finanzmärkten wie jenem der Schweiz.²

Wenngleich für den Einsatz des antizyklischen Puffers ein Abstützen auf ausschliesslich quantitative Kriterien nicht zielführend ist, so bilden dennoch wirtschaftliche Indikatoren die Grundlage für den Entscheid über die Aktivierung des Puffers. In einem ersten Schritt wird dabei eine Auswahl wesentlicher quantitativer Indikatoren systematisch ausgewertet. Das Ausmass des systemischen Risikos ergibt sich aus dem Gesamtbild dieser Indikatoren. In einem zweiten Schritt sind weitere, ergänzende quantitative Indikatoren, aber auch qualitative Informationen heranzuziehen, die einen Blick auf spezifische Risiken gemäss der jeweiligen Entwicklung auf den Kreditmärkten erlauben. Aus der Gesamtsicht ergibt sich sodann eine umfassende Einschätzung möglicher Gefahren für die Finanzstabilität, auf deren Grundlage der Entscheid über die Aktivierung des antizyklischen Puffers zu fällen ist.

3.2 Beispiel: Sektorieller Puffer für die Unterlegung von Hypothekarkrediten

Ein konkretes und realistisches Beispiel für die Ausgestaltung eines sektoriellen antizyklischen Puffers ist die Ausrichtung auf schweizerische Hypothekarkredite. Im Folgenden werden für diesen möglichen Anwendungsfall quantitative Indikatoren dargestellt. Diese bilden in Kombination mit allenfalls ergänzenden Indikatoren und der qualitativen Analyse des Finanzsektors die massgebenden Kriterien für den Entscheid zur Aktivierung des Puffers. Die Indikatoren sind mit Blick auf ihre Fähigkeit ausgewählt, den Aufbau von systemischen Risiken, hier im schweizerischen Hypothekarmarkt, frühzeitig zu erkennen. Die erfreulicherweise geringe Häufigkeit systemischer Krisen im Schweizer Finanzsektor erschwert die Auswahl. Daher werden auch Indikatoren berücksichtigt, die sich im internationalen Vergleich etabliert haben. Es ist jedoch anzumerken, dass die Vorhersagbarkeit von Krisen grundsätzlich äusserst schwierig und daher auch die Verlässlichkeit einzelner Indikatoren stets kritisch zu hinterfragen ist. Aus diesem Grund ist das Gesamturteil bei der Einschätzung der Widerstandsfähigkeit der Banken und möglicher Gefahren für die Finanzstabilität unter Berücksichtigung qualitativer Kriterien entscheidend.

² Vgl. Bank für internationalen Zahlungsausgleich, Committee on the Global Financial System Publication No. 38, „Macprudential instruments and frameworks: A stocktaking of issues and experiences“, Mai 2010.

Folgende Indikatoren können für den Entscheid zur Aktivierung eines auf den schweizerischen Hypothekarmarkt ausgerichteten antizyklischen Puffers eine wesentliche Rolle spielen:

Verhältnis von Hypothekarkrediten zum Bruttoinlandprodukt (BIP):

Berechnet wird zunächst das Verhältnis des Hypothekarkreditvolumens zum BIP gemäss Trendwachstum. Diese Kennzahl stellt ein normalisiertes Mass des Hypothekarkreditvolumens dar, mit dem berücksichtigt wird, dass Kreditangebot und -nachfrage im Gleichklang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wachsen sollten. Anschliessend wird die Kennzahl mit ihrem langfristigen Trend verglichen. Ein starker Anstieg der Kennzahl im Vergleich zu ihrer langfristigen Entwicklung kann auf den Aufbau von Risiken hindeuten. Eine gewisse Ungenauigkeit bei der Berechnung des Trends ist jedoch zu berücksichtigen. Der so berechnete Indikator stellt eine Variante des Referenzindikators gemäss Basel III dar³, indem er auf das BIP gemäss Trendwachstum und nicht gemäss tatsächlichem Wachstum abstellt. Auf diese Weise wird der Indikator weniger anfällig gegenüber Schwankungen des BIP.

Wachstum der Hypothekarkredite:

Als weiterer Indikator wird die Abweichung des realen Wachstums der Hypothekarkredite von ihrem langfristigen Durchschnittswachstum berechnet. Empirische Studien haben aufgezeigt, dass ein übermässiges Kreditwachstum die Wahrscheinlichkeit einer Finanzkrise erhöhen kann. Ein starker Anstieg des Hypothekarkreditwachstums gegenüber dem langfristigen Durchschnittswert kann daher ein Anzeichen für das Entstehen systemischer Risiken darstellen.

Verhältnis von Krediten zu Einlagen:

Das Verhältnis des Kreditvolumens einer Bank zu ihrem Einlagenvolumen hat sich in der Vergangenheit als nützlicher Indikator zur Früherkennung von Krisen erwiesen. Dieses einfache Risikomass hat den praktischen Vorteil, dass es gegenüber anderen Ansätzen zur Bemessung des Bankenrisikos für eine hinreichende Zeitspanne erhoben wurde, um verlässliche statistische Auswertungen vorzunehmen.

Verhältnis von Liegenschaftspreis zu Mietkosten:

Das Verhältnis von Liegenschaftspreis zu den Mietkosten stellt eine nützliche Kennzahl zur Beobachtung der Entwicklung von Liegenschaftspreisen dar. Als Indikator wird dabei die Abweichung der aktuellen Kennzahl von ihrem langfristigen Durchschnitt verwendet. Diverse Studien⁴ legen nahe, dass eine Kombination von Variablen zur Entwicklung des Kreditvolumens und der Liegenschaftspreise beobachtet werden sollten, um ein besseres Verständnis vom Risikoaufbau im Finanzsektor zu erhalten.

Ergänzende quantitative Indikatoren:

In Ergänzung zu obiger Auswahl an Indikatoren werden weitere quantitative Indikatoren herangezogen, um die jeweilige Einschätzung der Risikolage zu verbessern. Hierzu gehören beispielsweise alternative Kennzahlen zum Kreditwachstum, Indikatoren zu den Kreditkonditionen und Immobilienpreise, aber auch grundlegende Indikatoren zur makroökonomischen Lage in der Schweiz.

³ Bank für internationalen Zahlungsausgleich, „Guidance for National Authorities Operating the Countercyclical Capital Buffer“, Oktober 2010.

⁴ Vgl. z.B. Internationaler Währungsfonds, Global Financial Stability Report, September 2011.

3.3 Für die Aufhebung des antizyklischen Puffers massgebliche Indikatoren

Grundsätzlich sind die für die Aktivierung massgebenden Indikatoren auch als quantitatives Kriterium für die Aufhebung des – im Beispiel in Kapitel 3.2 sektoriell auf den schweizerischen Hypothekarmarkt ausgerichteten – antizyklischen Puffers zu berücksichtigen. Darüber hinaus bieten sich weitere Indikatoren an, die weniger zur Früherkennung von Risiken geeignet sind, aber wichtige Informationen über den aktuellen Zustand des Finanzsektors und das Ausmass einer Krise beinhalten. Hierzu zählen beispielsweise Marktindikatoren die mit hoher Frequenz verfügbar sind (z.B. *Credit spreads*) sowie Indikatoren des Bankensektors (Stress Indizes, Wertberichtigungen und Abschreibungen, Nettoverluste).

4 Änderungen der Eigenmittelverordnung zur Einführung des Puffers

4.1 Einführung im Rahmen des Basel III-Regelwerks

Die Einführung des antizyklischen Puffers ist als Element des Basel III-Regelwerks per 1. Januar 2013 vorgesehen. Vorgeschlagen wird eine Ergänzung der ERV um den Art. 33b *Antizyklischer Puffer* (vgl. Beilage).

In Absatz 1 wird der Zweck des antizyklischen Puffers definiert. Er stärkt die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors gegenüber den Risiken eines übermässigen Kreditwachstums. Zudem bezweckt er, einem übermässigen Kreditwachstum entgegenzuwirken. Inwieweit das Kreditwachstum als übermässig einzustufen ist, ergibt sich aus dem Gesamtbild der massgebenden Kriterien (vgl. Kapitel 3, oben) und unterliegt letztlich dem Ermessen des Bundesrats, da ein über alle Zweifel erhabenes Urteil in aller Regel nicht gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus wird in Absatz 1 festgelegt, dass der Puffer auf bestimmte Kreditpositionen beschränkt werden kann, damit die Möglichkeit einer stärker auf die Entwicklung in einzelnen Sektoren – wie dem Hypothekarmarkt – ausgerichtete Erhöhung der Eigenmittelanforderungen möglich ist (sektorieller Puffer).

In Absatz 2 werden die Zuständigkeit bei der Aktivierung sowie Form und maximale Höhe des Puffers festgelegt. Demnach entscheidet der Bundesrat auf Antrag der SNB über die Aktivierung (vgl. Kapitel 2, oben). Der Puffer ist in Form von *Common Equity Tier 1* (CET1) zu halten. Dadurch wird eine vollumfängliche Verlustabsorption durch den Puffer gewährleistet. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Verpflichtung zum Halten von zusätzlichem CET1 eine stärkere dämpfende Wirkung auf das Kreditwachstum entfalten kann, als die Verpflichtung zum Halten anderer Eigenmittel, die zu geringeren Kosten beschafft werden können. Der Puffer wird insgesamt auf 2,5 Prozent der in der Schweiz gewichteten Position begrenzt und ist zusätzlich zu allen anderen Eigenmittelanforderungen zu halten.

Absatz 3 regelt die Einbindung der FINMA und des EFD. Die SNB ist verpflichtet die FINMA vorgängig zum Antrag anzuhören. Sie informiert gleichzeitig das EFD, welches dadurch ohne zeitlichen Verzug die Beschlussfassung im Bundesrat vorbereiten kann.

Absatz 4 stellt klar, dass der Puffer aufzuheben oder den veränderten Verhältnissen anzupassen ist, wenn die für seine Anordnung massgebenden Kriterien nicht mehr oder nicht mehr in gleichem Ausmass erfüllt sind. Der antizyklische Puffer hat somit einen temporären Charakter. Er soll dem Bundesrat ermöglichen, gezielt und situativ auf Fehlentwicklungen im Kreditmarkt reagieren zu können. Sind die Kriterien nicht mehr gegeben, ist der antizyklische Puffer aufzuheben. Das Verfahren zur Aufhebung oder Reduktion des Puffers folgt analog zu den Absätzen 2 und 3.

Schliesslich verweist Absatz 5 auf die analoge Anwendung von Art. 33a Abs. 2 E-ERV, wonach ein Unterschreiten des Puffers keine Verletzung der Eigenmittelanforderungen darstellt, wenn der Puffer aufgrund besonderer unplanbarer Umstände wie einer Krise des internationalen oder schweizerischen Finanzsystems die Anforderungen unterschreitet. Die Bank muss jedoch die Unterschreitung innert einer von der FINMA festzusetzenden Frist wieder beseitigen.

Eine stufenweise Einführung des Puffers mit zunächst reduziertem maximalen Prozentsatz – wie ihn das Basel III-Regelwerk vorsieht – ist weder zweckmässig noch notwendig, da die Aktivierung und Ausgestaltung wie der Erlass der ERV in jedem Fall in der Kompetenz des Bundesrates liegt. Hingegen ist der maximal zulässige Prozentsatz über alle gewichteten Positionen in der Schweiz auf 2,5 Prozent der Eigenmittel beschränkt, wenngleich das Basel III-Regelwerk für die Umsetzung des Puffers in den jeweiligen Jurisdiktionen auch höhere Prozentsätze zulassen würde.

4.2 Internationale Reziprozität im Kontext von Basel III

Das Basel III-Regelwerk sieht für den antizyklischen Puffer eine reziproke grenzüberschreitende Anrechnung vor. International tätige Banken müssen demnach den Puffer verschiedener Staaten erfüllen. Die Behörden im Gastland bestimmen die Höhe des Puffers für Kreditpositionen in ihrem Zuständigkeitsgebiet. Die Behörden des Heimlandes sind dafür verantwortlich, dass die Banken unter ihrer Aufsicht die Pufferanforderungen als gewichteten Durchschnitt der Anforderungen in den einzelnen Staaten erfüllen. Das Basel III-Regelwerk sieht vor, dass die Aufsichtsbehörde des Heimlandes den antizyklischen Puffer auch auf ausländischen Kreditpositionen erhöhen kann, falls sie der Meinung ist, dass die Anforderungen eines Gastlandes zu tief sind. Gleichzeitig ist die Aufsichtsbehörde nur verpflichtet, Puffer ausländischer Aufsichtsbehörden bis zu einer Höhe von 2,5 Prozent der gewichteten Positionen der Bank zu berücksichtigen. Dadurch ist gewährleistet, dass auch für international tätige Banken die aufgrund der Aktivierung des antizyklischen Puffers in der Schweiz zu haltenden Eigenmittel von 2,5 Prozent der gewichteten Positionen der Bank nicht überschreiten.

Die Ausgestaltung der reziproken Anrechnung der Puffer auf internationaler Ebene ist noch offen. Die Umsetzung der Reziprozität für die im Ausland aufgrund der dortigen Aktivierung eines antizyklischen Puffers geforderten zusätzlichen Eigenmittel ist im Rahmen des Erfordernisses zusätzlicher Eigenmittel gemäss Art. 34 E-ERV zu regeln. Für die Umsetzung der internationalen Reziprozität gelten die Übergangsfristen von Basel III.

4.3 Einführung bereits vor Inkrafttreten des Basel III-Regelwerks

Vor dem Hintergrund der ausserordentlichen makroökonomischen Rahmenbedingungen liegt das Zinsniveau in der Schweiz bereits seit mehreren Jahren auf einem aussergewöhnlich tiefen Niveau. Infolge der Einführung eines Mindestkurses des Frankens gegenüber dem Euro per 6. September 2011 sind die Zinsen auf Hypothekarkredite noch weiter gefallen. Dieses Umfeld begünstigt die Entstehung von Ungleichgewichten auf dem schweizerischen Hypothekar- und Immobilienmarkt.

Sowohl die SNB als auch die FINMA haben verschiedentlich auf den Aufbau von Risiken im Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt hingewiesen. Bis anhin beschränken sich die Anzeichen von Überhitzungen auf gewisse Regionen und Segmente des Wohneigentumsmarktes in der Schweiz. Die Erfahrung Ende der 1980er-Jahre in der Schweiz zeigt jedoch, dass sich ausgeprägte Ungleichgewichte im Hypothekar- und Immobilienmarkt äusserst schnell entwickeln können. Solche Ungleichgewichte stellen eine grosse Gefahr für die Finanzstabilität dar und erfordern ein zeitnahes Eingreifen der Aufsichtsbehörden.

Aus diesem Grund ist die Umsetzung des antizyklischen Puffers in der Schweiz nicht erst im Zuge der Umsetzung des Basel III-Regelwerks per 1. Januar 2013, sondern bereits für das Jahr 2012 vorzusehen. Mit dem Inkrafttreten einer entsprechenden Änderung der geltenden ERV im ersten Quartal 2012 kann sichergestellt werden, dass der Bundesrat für den Fall einer ausgeprägten Überhitzung im Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt zeitnah und zielgerichtet den Aufbau von systemischen Risiken begrenzen könnte. Ein entsprechender sektorieller antizyklischer Puffer würde dabei die strukturelle Wirkung der geplanten Änderungen der Risikogewichtung bei Liegenschaften wirkungsvoll ergänzen. Während die Änderungen der Risikogewichtung einen massgeblichen Beitrag zur dauerhaften Begrenzung der Risiken in diesem Marktsegment gewährleisten, kann durch den antizyklischen Puffer situativ auf die durch die derzeitigen, ausserordentlich makroökonomischen Rahmenbedingungen getriebenen Entwicklungen reagiert werden. Sollte die weitere Entwicklung im Hypothekar- und Immobilienmarkt hingegen keine Aktivierung des antizyklischen Puffers rechtfertigen, würde mit der vorgezogenen Umsetzung des Puffers kein zusätzliches Eigenmittelerfordernis an den Bankensektor einhergehen.

In der Beilage wird ein Vorschlag für die rechtliche Umsetzung des Puffers noch vor Inkrafttreten des Basel III-Regelwerks unterbreitet. Dieser Vorschlag unterscheidet sich in Absatz 2 hinsichtlich der Form der für den Puffer zu haltenden Eigenmittel. Im Gegensatz zum Basel III-basierten Vorschlag ist der Puffer nicht mit der erst mit Basel III einzuführenden Kapitalklasse CET1, sondern mit anrechenbaren Eigenmitteln zu erfüllen. Dies stellt eine gegenüber dem Basel III-basierten Vorschlag weniger weitgehende Anforderung dar, da die anrechenbaren Eigenmittel in der aktuellen Fassung der ERV ein wesentlich breiteres Spektrum an Kapitalinstrumenten mit zum Teil deutlich geringerer Verlustabsorptionsfähigkeit umfassen. Sollte der antizyklische Puffer noch vor Inkrafttreten des Basel III-Regelwerks aktiviert werden, so wird zu regeln sein, wie ein Übergang der Pufferanforderungen zu der unter Basel III geltenden Berechnungsbasis zu erfolgen hat.

Darüber hinaus unterscheiden sich die Vorschläge in Absatz 5. Da Art. 33a E-ERV erst im Rahmen der Umsetzung des Basel III-Regelwerks eingeführt wird, kann der Vorschlag in der Beilage nicht auf diesen Artikel verweisen. Dementsprechend wird für diesen Vorschlag der Inhalt des zukünftigen Art. 33a Abs. 2 E-ERV im Wortlaut übernommen.

5 Regulierungsfolgenabschätzung

Internationale Studien (vgl. Kapitel 5.1) sowie die Folgenabschätzung der SNB (vgl. Kapitel 5.2) deuten darauf hin, dass

- eine temporäre Erhöhung der Eigenmittelanforderungen eine antizyklische Wirkung auf die Kreditfähigkeit der Banken hat;
- die Frist zum Aufbau des Kapitalpuffers möglichst kurz gehalten werden sollte, um dessen dämpfende Wirkung zu verstärken;
- ein sektoriell auf dem schweizerischen Hypothekarmarkt basierender Puffer von 2,5% zusätzlich zu den zukünftigen Basel III- und Säule II-Eigenmittelanforderungen zurzeit für *inlandorientierte* Banken mit einem Marktanteil im schweizerischen Hypothekarmarkt von rund 15% im wirtschaftlichen Sinne strikt bindend wäre (27% bei Annahme eines auf der Gesamtheit der gewichteten Positionen in der Schweiz basierenden Puffers), und
- ein sektorieller oder auf der Gesamtheit der gewichteten Positionen in der Schweiz basierender Puffer von 2,5% für die Grossbanken nur zu relativ geringen zusätzlichen Eigenmittelanforderungen führen würde.

5.1 Internationale Studien

Der Bericht der *Macroeconomic Assessment Group* (MAG)⁵ konzentriert sich auf die Schätzung makroökonomischer Kosten durch die Erhöhung von regulatorischen Kapital- und Liquiditätsanforderungen in der Übergangsphase bis zur vollständigen Umsetzung der regulatorischen Anforderungen.

Trotz restriktiver Annahmen zeigen die Schätzungen der MAG, dass die Implementierung von Kapital- und Liquiditätsvorschriften mit relativ geringen makroökonomischen Kosten verbunden ist. Die Kosten einer strengeren Regulierung fallen überdies in einen längeren Implementierungszeitraum. Für den in Basel III festgeschriebenen Übergangszeitraum von acht Jahren, der eine vollständige Implementierung von Basel III bis zum 1. Januar 2019 vorsieht, würde die Erhöhung des Verhältnisses von Eigenkapital (*Common Equity*) zu risikogewichteten Aktiven um einen Prozentpunkt in der Übergangsphase zu einer Reduktion des BIP-Wachstums um 0,03 Prozentpunkte pro Jahr im Vergleich zum Potentialwachstum führen.

In der *Long Term Economic Impact*-Studie (LEI)⁶ wird ein Vergleich von zwei gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichten vorgenommen: Vor und nach Einführung der neuen Standards (Anpassungsprozesse abgeschlossen). Langfristig ist der volkswirtschaftliche Nutzen höherer Kapital- und Liquiditätsanforderungen klar höher als die volkswirtschaftlichen Kosten. Dies gilt auch für sehr starke – über die Anforderungen von Basel III hinausgehende – Verschärfungen der Anforderungen.

Die Ergebnisse der beiden Studien implizieren, dass höhere Kapitalanforderungen primär kurzfristig und während der Anpassungsphase einen negativen Einfluss auf die Kreditvergabe der Banken haben können. Entsprechend müssten antizyklische Kapitalanforderungen, die als schlagkräftiges makroprudentielles Instrument dienen sollen, relativ hoch und die Erfüllungsfristen kurz gewählt werden.

5.2 Wirkung des Puffers auf Schweizer Banken

Die SNB hat untersucht, wie bindend im wirtschaftlichen Sinne die Einführung des antizyklischen Puffers für die Schweizer Banken unter unterschiedlichen regulatorischen Anforderungen wäre. Dabei wird die äusserst rigide Annahme getroffen, dass die Banken zukünftige regulatorische Anforderungen bereits heute vollumfänglich erfüllen müssen. Damit wird ausgeblendet, dass sich die Banken an die neuen regulatorischen Bedingungen anpassen werden und wahrscheinlich eine höhere Sicherheitsmarge über den Mindestanforderungen anlegen als heute, was die Wirkung des antizyklischen Puffers reduzieren könnte.

Ausgangspunkt der Schätzung ist die Annahme, dass die gewichteten Positionen der Banken gegenüber den Werten des vierten Quartals 2010 unverändert bleiben. Für die *inland-orientierten* Banken nimmt die Schätzung eine sofortige Implementierung der zukünftigen Basel III-Anforderungen, der Säule II-Anforderungen gemäss FINMA-Rundschreiben 2011/2 (Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken) sowie einen antizyklischen Puffer von 2,5% der gewichteten Positionen an. Beim antizyklischen Puffer werden zwei Szenarien unterschieden: (1) Die Aktivierung eines sektoriellen Puffers auf inländische Hypothekarkredite für Wohnliegenschaften und (2) die Aktivierung eines Puffers bezogen auf die Gesamtheit der gewichteten Positionen in der Schweiz.

⁵ Bank für internationalen Zahlungsausgleich, Macroeconomic Assessment Group, „Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements“, Schlussbericht Dezember 2010.

⁶ Bank für internationalen Zahlungsausgleich, „An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements“, August 2010.

Für die beiden Grossbanken sind die Annahmen identisch mit der Ausnahme, dass bei diesen eine sofortige Implementierung der strengeren „Too-big-to-fail“-Regulierung (TBTF) an Stelle der allgemeinen Säule II-Anforderungen unterstellt wird. Unter diesen Annahmen kommt die Schätzung zu folgenden Ergebnissen:

Inlandorientierte Banken:

- *Sektorier Puffer auf Hypothekarkrediten für Wohnliegenschaften:* Für Banken mit einem Marktanteil von 15% im Schweizer Hypothekarmarkt wären diese zusätzlichen Anforderungen wirtschaftlich bindend. Diese Banken wären verpflichtet, in Absprache mit der FINMA durch geeignete Kapitalmassnahmen ihre Eigenmittelbasis zu stärken, um die zusätzlichen Anforderungen innerhalb einer angemessenen Frist zu erfüllen. Weitere Banken mit einem Marktanteil von 8% im Schweizer Hypothekarmarkt übertreffen die Anforderungen um weniger als einen Prozentpunkt gemessen an ihren gewichteten Positionen.
- *Antizyklischer Puffer bezogen auf die Gesamtheit der gewichteten Positionen in der Schweiz:* Für Banken mit einem Marktanteil von 27% im Schweizer Hypothekarmarkt wären diese Anforderungen wirtschaftlich bindend. Weitere Banken mit einem Marktanteil von 1% im Schweizer Hypothekarmarkt übertreffen die Anforderungen um weniger als einen Prozentpunkt gemessen an ihren gewichteten Positionen.

Grossbanken:

- *Sektorier Puffer auf Hypothekarkrediten für Wohnliegenschaften:* Die zusätzlichen Eigenmittelanforderungen betragen pro Bank rund 0,1% der gewichteten Positionen. Verglichen mit Gesamtanforderungen an die Eigenmittel von bis zu 19% (Basel III zuzüglich TBTF-Anforderungen) sind die zusätzlichen Eigenmittelanforderungen sehr gering.
- *Antizyklischer Puffer bezogen auf die Gesamtheit der gewichteten Positionen in der Schweiz:* Schätzungen ergeben, dass die zusätzlichen Eigenmittelanforderungen pro Bank zwischen 0,3 und 0,6% der gewichteten Positionen betragen. Ab dem geplanten Inkrafttreten der internationalen Reziprozität im Jahr 2016 könnten auch Pufferanforderungen von anderen Jurisdiktionen, in denen die Grossbanken Kreditexposures aufweisen, hinzukommen. Die Wahrscheinlichkeit, dass alle Länder gleichzeitig den antizyklischen Puffer aktivieren und die Pufferanforderungen damit 2,5% der gesamten gewichteten Positionen betragen, ist aber sehr gering.

Je nach Höhe der Sicherheitsmarge, welche die Banken über den Mindestanforderungen halten wollen, kann die Aktivierung eines antizyklischen Puffers jedoch auch das Verhalten jener Banken beeinflussen, die zurzeit deutlich über den Anforderungen liegen, also vordergründig nicht betroffen zu sein scheinen. Dennoch ist davon auszugehen, dass eine allfällige Reduktion der Kreditvergabe bei jenen Banken, für die der antizyklische Puffer unmittelbar wirtschaftlich bindend wäre, zumindest teilweise durch eine Erhöhung der Kreditvergabe durch stärker kapitalisierte Banken kompensiert würde.