



Eidgenössisches Finanzdepartement
EFD
Generalsekretariat EFD
Rechtsdienst EFD

rechtsdienst@gs-efd.admin.ch

Stellungnahme_antizykl_Puffer_def_Vers_EFD.doc
Basel, 16. Januar 2012

Stellungnahme betreffend Änderung der Eigenmittelverordnung zur Einführung eines antizyklischen Puffers

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. November 2011 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Anhörung zur Einführung eines antizyklischen Puffers gestartet und interessierte Kreise eingeladen, zum Revisionsentwurf Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zum Entwurf vernehmen lassen zu können. Gerne übermitteln wir Ihnen hiermit die Haltung der Kantonalbanken.

Summary

Die Kantonalbanken begrüssen eine starke Eigenmittel-Ausstattung der Banken, die dem jeweiligen Risikoprofil entspricht und einen angemessenen ökonomischen Ertrag erlaubt. Die Mehrheit der Kantonalbanken verfügt traditionell über Eigenmittel, die weit über den Mindestanforderungen liegen. Unverzichtbar ist jedoch, dass die verschiedenen Komponenten der Eigenmittel-Anforderungen einerseits aufeinander abgestimmt sind und andererseits in ihrer Gesamtheit dazu führen, dass die verlangte Eigenmittel-Ausstattung in einem sachgerechten Verhältnis zum Risikoprofil einer Bank steht und eine angemessene Differenzierung zwischen Banken mit unterschiedlichen Risikoprofilen entsteht. Diesen Anforderungen genügt die jüngere Entwicklung der Eigenmittel-Regulierung in der Schweiz nicht.

Die Kantonalbanken kritisieren weiterhin vehement die fehlende Gesamtkonzeption bzw. Gesamtschau im Bereich der Eigenmittelvorschriften. Angefangen bei der vorgezogenen Festlegung der Säule 2-Anforderungen, über die isolierten TBTF-Reglungen bis zur vorliegenden viergeteilten ERV-Revision fehlt es sowohl an der nötigen Gesamtsicht als auch der gegenseitigen Abstimmung der verschiedenen Instrumente bzw. einem gesamtheitlichen und homogenen Vorgehen. Das führt dazu, dass es insbesondere für Banken der Kategorie 2 und 3 zu überhöhten Eigenmittelanforderungen kommt. Die konzeptionell nicht aufeinander abgestimmten Elemente führen zu Eigenmittelanforderungen für Banken in den Kategorien 2 und 3, die – sowohl im internationalen Vergleich als auch im Verhältnis zu den TBTF-Banken – zu hoch sind: Eine über 13 % (Quantifizierung von Basisanforderung und Puffer gemäss TBTF-Expertenkommission) liegende Kapitalquote für nicht-systemrelevante Banken ist für sich allein sowie gegenüber den Vorgaben für TBTF-Institute in keiner Weise gerechtfertigt und unterlässt die angemessene Differenzierung gegenüber den systemrelevanten Banken. Dies gilt erst Recht, wenn man die für die TBTF-Banken grosszügigeren Übergangsfristen zur Realisierung der Eigenkapitalanforderungen in Rechnung stellt.

Auf dieser konzeptionell fehlerhaften Ausgangslage ist es unzulässig, den Banken der Kategorien 2 und 3 kumulativ zu den zusätzlichen Anforderungen des per Juli 2011 in Kraft gesetzten Rundschreibens «Eigenmittel**puffer** und Kapitalplanung bei Banken» noch einen antizyklischen Puffer aufzuerlegen. Dies umso weniger, als die zusätzlichen Eigenmittel-Anforderungen in der Säule 2 bereits einen



so grossen Eigenmittelpuffer enthalten, dass mit diesem eine zukunftsorientierte Risikovorsorge und antizyklische Elemente abgedeckt sind. **Wir fordern daher auf Stufe ERV eine einheitliche, inhaltlich abgestimmte Konzeption für alle Eigenkapital-Elemente, das heisst die Mindestanforderungen, die zusätzlichen Eigenmittel und die verschiedenen Puffer. Diese Konzeption muss von einer Kapitalquote-Obergrenze für nicht-systemrelevante Banken von maximal 13 % ausgehen und den antizyklischen Puffer mit einschliessen. Die Konzeption ist nochmals in eine Anhörung zu geben.**

Weiter ist zu beachten, dass der Basler Ausschuss die Umsetzung seiner Beschlüsse – und damit auch die Einführung eines antizyklischen Puffers – für grosse international tätige Banken vorgesehen hat. Die in der Schweiz geplante Anwendbarkeit eines antizyklischen Puffers für alle Banken verzerrt die in sich nicht stimmige schweizerische Eigenmittel-Regulierung zusätzlich.

Da die zwingend erforderliche materielle Gesamtkoordination der verschiedenen Instrumente und Elemente nicht gegeben ist, lehnen wir ein gegenüber dem Fahrplan von Basel III vorgezogenes Umsetzen eines antizyklischen Puffers vehement ab. Nachdem die FINMA nach eigenen Aussagen eine eng an die Bestimmungen von Basel III angelehnte Umsetzung der neuen Eigenmittelvorschriften vorsieht, darf von diesem Grundsatz nicht willkürlich abgewichen werden. Als Konsequenz kann eine (gemäss den Regeln von Basel III stufenweise ausgestaltete) Einführung eines antizyklischen Puffers frühestens ab 2016 vorgesehen werden.

Die in der Schweiz geplante deutlich vorgezogene und nur sektoriell für das Hypothekengeschäft anwendbare Einführung eines antizyklischen Puffers birgt erhebliche Risiken. Zudem bestehen grosse Zweifel an der gewünschten Funktionsweise. Es ist davon auszugehen, dass – wenn aufgrund einer knappen Eigenmittelsituation das Kreditvolumen beschränkt werden muss – in erster Linie Kredite mit höherer Risikogewichtung und damit insbesondere nicht hypothekarisch gedeckte Kredite (z.B. Gewerbekredite) eingeschränkt bzw. nicht erneuert werden, da diese kurzfristiger und flexibler angepasst werden können. Die Folge wäre eine Kreditknappheit bei Gewerbekrediten anstelle einer Nachfrageeinschränkung für Wohnimmobilien. Die hohe Wahrscheinlichkeit, dass eine solche „Nebenwirkung“ in eine Zeitperiode fällt, in welcher sich die Schweizer Wirtschaft in einer rezessiven Phase befinden wird, verschärft die Problematik zusätzlich.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Entwicklung wären erheblich, ohne dass diese Fragestellung im Erläuternden Bericht behandelt wird. Wir erwarten, dass diese Thematik vor der allgemeinen Einführung eines antizyklischen Puffers vertieft abgeklärt wird.

Der zur Begründung für eine vorgezogene Umsetzung des antizyklischen Puffers angeführte Hinweis auf die Situation im Immobilienmarkt ist nicht stichhaltig. Bei einer auf einzelne Regionen beschränkten möglichen Risikosituation im Immobilienmarkt darf erwartet werden, dass die FINMA – fokussiert auf die in diesen Regionen tätigen Banken und gestützt auf das jeweilige institutsspezifische Verhalten bzw. die jeweilige individuelle Risikobeurteilung – von der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeit von individuell verordneten Eigenmittelverschärfungen Gebrauch macht. Erfüllt die FINMA ihre Aufgabe rechtzeitig und genügend, sollte der Bedarf nach einer makroprudentiellen Massnahme wie der Aktivierung eines antizyklischen Puffers die absolute Ausnahme bleiben. Vor der Schaffung und Anwendung neuer Instrumente sind die bestehenden zu nutzen!

Den Besonderheiten der Kantonalbanken ist bei der Aktivierung eines antizyklischen Puffers mit längeren Fristen Rechnung zu tragen. Es darf zu keiner Diskriminierung von Kantonalbanken kommen, die aufgrund der besonderen Eigentümersituation längere Verfahren zur Beschaffung von Eigenkapital haben. Entsprechend ist eine Umsetzungsfrist von mindestens 12 Monaten vorzusehen oder eine entsprechende Ausnahmeregelung für die Kantonalbanken einzuführen.

Schliesslich ist es uns ein grosses Anliegen, darauf hinzuweisen, dass ein antizyklischer Puffer zur Verbesserung der Systemstabilität eingesetzt werden soll, dass er jedoch nicht zu einem geldpolitischen oder konjunkturellen Steuerungselement der Schweizerischen Nationalbank verkommen darf.

1 Hauptkritikpunkte

1.1 Fehlende Gesamtschau und Doppelbelastungen

Die Kantonalbanken kritisieren weiterhin mit Nachdruck die inhaltlich und zeitlich fehlende Gesamtkonzeption im Bereich der Eigenmittelvorschriften und das nicht aufeinander abgestimmte Vorgehen der verschiedenen Akteure (FINMA, SNB, EFD). Angefangen bei der vorgezogenen Festlegung der Säule-2-Anforderungen über die isolierten TBTF-Reglungen bis zur vorliegenden viergeteilten ERV-Revision (generelle Eigenmittelvorschriften, antizyklischer Puffer, Eigenmittelunterlegung im Hypothekengeschäft und Verordnungsanpassungen an die TBTF-Gesetzgebung) fehlt es an der nötigen Gesamtsicht bzw. einem gesamtheitlichen, homogenen Vorgehen, in dem die verschiedenen Instrumente sinnvoll aufeinander abgestimmt sind. Die Folgen sind u.a., dass die Eigenmittel-Anforderungen zwischen nicht systemrelevanten und TBTF-Banken nicht richtig austariert sind, dass die einzelnen Instrumente nicht sinnvoll zusammenspielen bzw. sich zum Teil überlagern, dass im Grundsatz zwar auf einen Swiss Finish verzichtet werden soll, dann aber doch wieder Spezialregelungen (im Hypothekerbereich) getroffen werden sollen oder dass die Verhältnismässigkeit zwischen Standardansätzen (SA-CH/SA-BIZ) und IRB nicht gewahrt ist.

In Überstrapazierung von Art. 34 ERV (zusätzliche Eigenmittel) hat die FINMA das Rundschreiben „RS 2011/2 Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung“ erlassen und damit per 1. Juli 2011 massiv höhere Eigenmittelerfordernisse für die nicht-systemrelevanten Banken verfügt, die im Sinne eines „Swiss Finish“ deutlich über Basel II & III hinausgehen und schon einen grossen Eigenmittelpuffer über den Mindestanforderungen enthalten. Ein Eigenmittelpuffer in dieser Grössenordnung deckt eine zukunftsorientierte Risikovorsorge sowie jegliche antizyklischen Elemente bereits ab. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass im Regelwerk von Basel III das Element eines antizyklischen Puffers nur für grosse international tätige Banken vorgesehen ist. Die in der Schweiz geplante Anwendbarkeit eines antizyklischen Puffers für alle Banken verzerrt die in sich schon nicht stimmige Gesamtkonzeption zusätzlich. Will man nun den nicht-systemrelevanten Banken innert kürzester Zeit (Inkraftsetzung ab März 2012 vorgesehen) nochmals einen zusätzlichen Puffer (für eine Abdeckung von z.T. bereits im Puffer gemäss RS 2011/2 enthaltene Elemente) und damit verbunden höhere Kapitalquoten auferlegen, beweist dies die fehlende Gesamtkonzeption und führt für die betroffenen Banken zu einer unzulässigen Doppelbelastung. Sollte der antizyklische Puffer nicht innerhalb der Säule-2-Konzeption bzw. des entsprechenden Rundschreibens, sondern isoliert eingeführt werden, ist – zur Vermeidung einer Doppelbelastung – als sachlogische Konsequenz die Regelung der zusätzlichen Eigenmittel gemäss RS 2011/2 nach unten anzupassen.

Alle in der Schweiz schon bestehenden oder beabsichtigten Elemente der Eigenmittelvorschriften müssen in einem Gesamtkontext betrachtet und aufeinander abgestimmt werden, unzulässige oder nicht beabsichtigte Effekte (z. B. ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen oder Doppelbelastungen) müssen vor Einführung sorgfältig abgeklärt und beseitigt werden. Als Ergebnis muss auch eine genügende Differenzierung zwischen TBTF-Instituten und den übrigen Banken erreicht werden. Dabei muss zwingend die untere Kapitalquote-Grenze für TBTF Banken (13 %) der oberen Grenze der nicht TBTF-Institute entsprechen. Zudem gilt es bei dieser Differenzierung zu berücksichtigen, dass der im Regelwerk von Basel III vorgesehene antizyklische Puffer nur für grosse, international tätige Banken vorgesehen ist. Entsprechend ist in der ERV eine einheitliche, inhaltlich abgestimmte Konzeption für alle Eigenkapital-Elemente, das heisst für die Mindestanforderungen, die zusätzlichen Eigenmittel und die verschiedenen Puffer, zu verankern. Diese Konzeption muss auch den antizyklischen Puffer mit einschliessen und ist nochmals in eine Anhörung zu geben. Da diese zwingend erforderliche materielle Koordination nicht gegeben ist, lehnen wir ein gegenüber dem Fahrplan von Basel III vorgezogenes Umsetzen eines antizyklischen Puffers vehement ab. Nachdem die FINMA nach eigenen Aussagen eine eng an die Bestimmungen von Basel III angelehnte Umsetzung der neuen Eigenmittelvorschriften vorsieht (wir verweisen diesbezüglich auf unsere separate Stellungnahme), darf von diesem Grundsatz nicht willkürlich abgewichen werden. Als Konsequenz kann eine (gemäss den Regeln von Basel III stufenweise ausgestaltete) Einführung eines antizyklischen Puffers frühestens ab 2016 vorgesehen werden.

1.2 Erhebliche Zweifel an der beabsichtigten Funktionsweise eines sektoriellen Puffers

Das Regelwerk von Basel III sieht einen antizyklischen Puffer vor, welcher ab 2016 stufenweise eingeführt werden kann. Erfahrungen mit dem Einsatz von makroprudentiellen Instrumenten und den sich

ergebenden Wirkungen und Nebenwirkungen fehlen weitestgehend. Entsprechend ist der Einsatz eines sektoriellen antizyklischen Puffers, zu dem nach unserer Kenntnis überhaupt keine Erfahrungswerte vorliegen, im Regelwerk von Basel III nur als Ausnahme vorgesehen. Dass nun in der Schweiz ein antizyklischer Puffer zeitlich deutlich vorgezogen und nur sektoriell für das Hypothekargeschäft eingeführt werden soll, birgt erhebliche Risiken. Zudem bestehen grosse Zweifel an der gewünschten Funktionsweise. Dass bei Aktivierung eines sektoriellen Puffers für die Unterlegung von Hypothekarkrediten in erster Linie die Hypothekarkreditvergabe beeinflusst werden soll, vermag nicht zu überzeugen. Nicht zuletzt bei Kantonalbanken ist davon auszugehen, dass – wenn aufgrund einer knappen Eigenmittelsituation das Kreditvolumen beschränkt werden muss – in erster Linie Kredite mit höherer Risikogewichtung und damit insbesondere nicht hypothekarisch gedeckte Kredite (z.B. Gewerbekredite) eingeschränkt bzw. nicht erneuert werden, da diese kurzfristiger und flexibler angepasst werden können. Insbesondere werden die Banken gezwungen sein, grössere Gewerbekredite anstelle einer Vielzahl von kleineren Hypothekarkrediten zurückzufahren, um in einer realistischen Frist und mit vernünftigem Aufwand der durch die Aktivierung des sektoriellen Puffers höheren Eigenkapitalquote entsprechen zu können. Die Folge wäre eine Kreditverknappung bei Gewerbekrediten anstelle einer Nachfrageeinschränkung für Wohnimmobilien, was sich ausgesprochen nachteilig auf die Wirtschaft auswirken würde. Die hohe Wahrscheinlichkeit, dass eine solche „Nebenwirkung“ in eine Zeitperiode fällt, in welcher sich die Schweizer Wirtschaft in einer rezessiven Phase befinden wird, verschärft die Problematik zusätzlich.

1.3 Funktionieren der Substitution bestritten

Das im Bericht aufgeführte Substitutionsmodell überzeugt nicht und ist eher theoretischer Natur. Das Modell geht davon aus, dass bei der Aktivierung des antizyklischen Puffers eine zu grosse Kreditknappheit vermieden werden könnte, da Banken mit hohen Eigenkapitalquoten dort einspringen würden, wo weniger gut kapitalisierte Banken die Kreditvergabe verknappen müssten, um den neuen Anforderungen zu entsprechen. Wäre dem wirklich so, würde die im Bericht als Zielsetzung aufgeführte Beschränkung eines übermässigen Kreditwachstums nie erreicht werden! Wir bezweifeln jedoch, dass im Schweizer Bankenmarkt eine beliebige Substituierbarkeit gegeben sein wird.

Die Schweiz ist geprägt von (über-)regional tätigen Kantonal- und Regionalbanken, aber auch von vielen lokal tätigen Raiffeisenbanken. In diesem Kontext ist es kaum vorstellbar, dass z.B. Ostschweizer Kantonal-, Regional- oder Raiffeisenbanken Kredite in grösserem Umfang rund um den Zürich- oder den Genfersee anbieten oder umgekehrt. Solche „Expansionen“ wären für die jeweiligen Banken von strategischer Natur und würden höchstens auf eine lange Frist erfolgen. Dagegen ist eine Substitution durch national tätige (Gross-)Banken denkbar. Im Endeffekt wäre das Ergebnis die Bevorzugung von national tätigen Banken. Ein solches Ergebnis entspricht wohl kaum der Absicht des Instrumentes und muss deshalb kategorisch abgelehnt werden.

Die Kantonalbanken kritisieren, dass ein sektorieller antizyklischer Puffer in Kombination mit den weiteren substantiellen Eigenkapital-Elementen wie „Eigenmittelpuffer“ und „zusätzliche Eigenmittel“ (vgl. Rundschreiben „RS 2011/2 „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung“) zwar zur beabsichtigten Kreditverknappung führen kann, diese jedoch nicht wie angestrebt die Hypothekarkredite, sondern in erster Linie die Firmen-/Gewerbekredite (KMU) betreffen dürfte, ohne dass dabei ein angemessener und vernünftiger Substitutionseffekt eintritt. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen wären erheblich, ohne dass diese Problematik im Bericht erläutert wird. Wir erwarten, dass die mit diesem Risiko verbundenen Fragestellungen vor der allgemeinen Einführung des Instrumentes vertieft abgeklärt werden.

1.4 Besonderheiten der Kantonalbanken berücksichtigen

Die Aktivierung/Deaktivierung eines Eigenmittel-Puffers von bis zu 2.5% stellt eine enorme Herausforderung für eine Kantonalbank dar, bei der die Zyklizität der Gewinne wesentlich geringer ist als bei Banken mit anderen Geschäftsmodellen. Zudem ist es für eine Kantonalbank wesentlich schwieriger, kurzfristig „risk weighted assets“ freizustellen, um die Eigenkapitalquote anzuheben, weil das längerfristige Hypothekargeschäft (mit einem hohen Festhypotheken-Anteil) einen wesentlichen Bestandteil der Aktiven ausmacht.

Auf der anderen Seite kann die Erreichung einer höheren Eigenkapitalquote durch eine Kapitalbeschaffung im Falle einzelner Kantonalbanken ebenfalls Besonderheiten unterworfen sein, weil der Kanton der ausschliessliche Kapitalgeber oder Hauptaktionär ist und die Kantonalbanken in gewissen

Fällen in der Kapitalbeschaffung nicht gleichermassen von den Marktfreiheiten profitieren können wie andere Banken. Vielmehr sind einzelne Kantonalbanken bei der Kapitalbeschaffung politischen Entscheidungsverfahren unterworfen, die langwierig und im Ergebnis schwer abschätzbar sind.

Diesem Umstand ist bei der Aktivierung des antizyklischen Puffers mit längeren Fristen Rechnung zu tragen. Es darf zu keiner Diskriminierung von Kantonalbanken kommen, die aufgrund der besonderen Eigentümersituation längere Verfahren zur Beschaffung von Eigenkapital haben. Entsprechend ist eine Umsetzungsfrist von mindestens 12 Monaten vorzusehen oder eine entsprechende Ausnahmeregelung für diese Kantonalbanken einzuführen.

2 Weitere Kritikpunkte

2.1 Fehlende Erfahrung erfordert stufenweise Einführung / Vorgehen bei Aktivierung

Unter Basel III ist für den antizyklischen Puffer eine stufenweise Einführung ab 2016 vorgesehen. Die Anhörungsunterlagen sehen demgegenüber eine Umsetzung des antizyklischen Puffers per 1. März 2012 vor. Da keinerlei Erfahrungen in Bezug auf den Einsatz von antizyklischen Puffern bestehen und zuerst Erkenntnisse bezüglich richtiger Beurteilung der Sachlage für die Aktivierung gewonnen sowie Erfahrungen mit einem generellen oder sektoriellen Einsatz und bezüglich den gewünschten und unerwünschten Auswirkungen gesammelt werden müssen, soll nicht von der von Basel III vorgeschlagenen stufenweisen Einführung abgerückt werden.

Weiter können wir der im Erläuterungstext enthaltenen Argumentation nicht folgen, wonach bei einer Aktivierung des Puffers mit kürzeren Umsetzungsfristen eine stabilisierende Wirkung erzielt würde. Vielmehr stellt sich die Frage, ob eine kurzfristige markante Erhöhung des Eigenmittelbedarfs in Zeiten mit rezessiven Tendenzen und Vertrauensverlust in die Finanzinstitute (wie dies etwa derzeit der Fall ist) die angestrebte Wirkung nicht ins Gegenteil verkehren und zu weiterem Vertrauensverlust und destabilisierenden Auswirkungen führen würde. Zu kurze Fristen können eine prozyklische Wirkung entfalten, was der Grundkonzeption des Instrumentes diametral entgegensteht.

Die allfällige Einführung eines antizyklischen Puffers soll – insbesondere auch wegen der fehlenden Erfahrung – entlang dem Basler Fahrplan und damit ab 2016 sowie stufenweise erfolgen. Weiter soll ein antizyklischer Puffer nicht sofort und nicht in grossem Umfang, sondern schrittweise und mit genügend langer Umsetzungsfrist (≥12 Monate) aktiviert werden. Vor der Einführung eines sektoriellen antizyklischen Puffers müssen in der Schweiz Erfahrungen mit einem allgemeinen antizyklischen Puffer vorliegen.

2.2 Differenzierung in Bezug auf die verwendeten Risiko-Messverfahren

Die Prozyklizität von Basel II/III beruht primär auf zwei Ursachen. Erstens kann die Verwendung von Ratingsystemen für die Ermittlung der risikogewichteten Aktiven prozyklisch wirken. Dabei ist aber zu differenzieren, ob ein Standard-Ansatz (SA-CH bzw. SA-BIZ) oder ein auf internen Ratings basierender Ansatz zur Anwendung gelangt. Die Verwendung von bestimmten Ratingmethoden sowie die genaue Gestaltung des Ratings haben einen signifikanten Einfluss auf das Ausmass der prozyklischen Wirkungen von Basel II/III. Verschiedene Studien zeigen, dass sich die prozyklische Wirkung besonders dann erhöht, wenn der IRB-Ansatz herangezogen wird. Die Ursache dafür ist, dass der IRB-Ansatz auf internen Ratings basiert, die jedes Jahr die Ausfallwahrscheinlichkeit neu berechnen (Point-in-Time). Im Gegensatz dazu verändern beim Standardansatz die Ratingagenturen (sofern überhaupt externe Ratings herangezogen werden) ihre Ratings viel seltener als die internen Ratingssysteme. Dieser Ansatz weist einen ‚Through-The-Cycle Charakter‘ auf. Darum führen die Veränderungen der konjunkturellen Lage beim Standardansatz nicht automatisch zur Beeinflussung der Ausfallwahrscheinlichkeiten.

Dieser Sachverhalt wurde von der EBK auch in den „Erläuterungen zur Umsetzung der neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) in der Schweiz“ vom Oktober 2006 folgendermassen festgehalten:

„Im Falle der IRB-Banken ist bei der Bestimmung der Zielgrösse auch dem Aspekt von mit dem Wirtschaftszyklus deutlich stärker schwankenden IRB-Eigenmittelanforderungen Rechnung zu tragen. Dies bedeutet, dass im Rahmen einer gewissen Bandbreite die Zielgrösse mit dem Wirtschaftszyklus schwanken können muss (tendenziell eine Reduktion in Rezessions- und eine Erhöhung in Boompha-

sen). Von dieser IRB-spezifischen Notwendigkeit abgesehen, sollen aber im Grundsatz alle Banken gleich behandelt werden.“

Diese Einschätzung gilt weiterhin.

Bei der Einführung eines antizyklischen Puffers muss das zugrundeliegende Ratingsystem berücksichtigt werden. Ein undifferenzierter Kapitalpuffer wie im Entwurf vorgesehen ist nicht zielführend und in dieser Form abzulehnen.

2.3 Aktivierung/Deaktivierung

Grundsätzlich erscheint es uns sinnvoll, wenn das Monitoring des Finanzsystems wie vorgesehen durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) erfolgt und der Anstoss zur Aktivierung/Deaktivierung des antizyklischen Puffers von der SNB ausgeht. Dabei soll die SNB ihre Analysen auf bereits vorhandene Daten und Informationen abstützen. Zusätzliche Erhebungen sollen möglichst vermieden werden. Ein geeigneter Datenaustausch zwischen SNB und FINMA ist unerlässlich.

Damit der antizyklische Puffer in keiner Weise zu einem konjunkturellen oder geldpolitischen Steuerungselement verkommt, ist es von entscheidender Bedeutung, dass im Fall einer von der SNB angelegten Aktivierung das EFD eine sorgfältige Einschätzung der Sachlage vornimmt. Die Kantonalbanken schlagen vor, dass vor einer Aktivierung des antizyklischen Puffers eine Anhörung der Banken stattfindet, damit allfälligen Bedenken (insbesondere zum sektoriellen Einsatz oder bezüglich technischer Umsetzungshürden) Rechnung getragen werden könnte.

Wir erachten es ebenfalls als zentral, dass eine Deaktivierung des Puffers den gleichen objektiven Mechanismen unterworfen ist wie eine Aktivierung. Es darf nicht zu verspäteten oder unterlassenen Deaktivierungen kommen, was bei konjunkturellen Trendwenden, Platzen von Blasen usw. erhebliche negative Auswirkungen hätte. Wir schlagen vor, dass den Bankenverbänden ein Antragsrecht an das EFD bzw. den Bundesrat auf Deaktivierung des Puffers erteilt wird. In jedem Fall ist es erforderlich, dass die Deaktivierung nicht von einem Antrag der SNB abhängt, sondern vom Bundesrat auch ohne einen solchen vorgenommen werden kann.

Die Kantonalbanken schlagen vor, dass vor einer Aktivierung des antizyklischen Puffers eine Anhörung der Banken stattfinden muss und dass die Bankenverbände ein Antragsrecht für eine Deaktivierung haben.

2.4 Der Begriff „gewichtete Positionen“ ist in der ERV nicht bzw. zu weitläufig definiert

Die Eigenmittelverordnung soll wie nachfolgend (Auszug) angepasst werden:

„Der Bundesrat kann auf Antrag der Schweizerischen Nationalbank die Banken verpflichten, zusätzlich anrechenbare Eigenmittel von maximal 2,5 Prozent der gewichteten Positionen in der Schweiz als antizyklischen Puffer zu halten.“

In der aktuellen ERV gibt es keine genaue Beschreibung der „gewichteten Positionen“ und im Entwurf der neuen ERV (Basel III-Umsetzung) entsprechen die „gewichteten Positionen“ nicht nur den gegenparteibezogenen Risiken, sondern umfassen vielmehr auch noch die Marktrisiken, die operationellen Risiken, die Risiken aus Garantieverpflichtungen gegenüber Zentralen Gegenparteien sowie die Risiken aus möglichen Wertanpassungen aufgrund des Gegenparteikreditrisikos von Derivaten!

Nach Auffassung der Kantonalbanken muss aus sachlichen Gründen ausschliesslich Bezug auf die Kreditrisiken genommen werden und nicht auf die gewichteten Positionen, die das ganze Risikospektrum umfassen.

2.5 Planbarkeit

Gemäss RS 2011/2 „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung Banken“, Rz 36, müssen die Institute auf einen 3-Jahres-Horizont gerichtet aufzeigen, dass sie in der Lage sind, die Kapitalanforderungen auch unter Berücksichtigung eines wirtschaftlichen Abschwungs und eines markanten Rückgangs der Ertragslage zu erfüllen. Dabei ist unklar, inwiefern ein antizyklischer Puffer, der kurzfristig aktiviert werden kann, in diese Planung einfließen muss bzw. von ihr zu berücksichtigen ist. Sollten die Banken in ihren Planungen den antizyklischen Puffer präventiv berücksichtigen müssen, entspräche dies faktisch einer generellen Erhöhung der Eigenmittelanforderungen um 2.5%. Dass viele Banken – dem Vorsichtsprinzip folgend – möglichst rasch und unabhängig von der Aktivierung eines antizyklischen

Puffers die Eigenmittel um (mindestens) 2,5% erhöhen würden, um nicht von kurzfristigen Massnahmen überrascht zu werden, ist nicht von der Hand zu weisen. Erfolgt dies auf breiter Stufe, würde die spätere Aktivierung eines antizyklischen Puffers im wahrsten Sinne des Wortes verpuffen. Unklar ist zudem auch, wie eine Aufhebung eines antizyklischen Puffers in die Planung einfließen soll und wie die freiwerdenden Eigenmittel zur Absorption von Verlusten verwendet werden können.

2.6 Individuelle Erhöhung der Eigenmittel anstelle von „Kollektivstrafe“

Bundesrat wie FINMA sprechen derzeit von einer tendenziellen Überhitzung im Hypothekengeschäft und von riskanten Hypothekarkrediten¹. Dabei wird insbesondere die Entwicklung des Immobilienmarktes in einzelnen Regionen (sog. Hot Spots) ins Auge gefasst. An anderen Lagen und in peripheren Regionen sind teilweise seit Jahren kaum bzw. keine übertriebenen Preisentwicklungen zu beobachten. Mit einer nationalen Anwendung eines antizyklischen Puffers ist die Gefahr einer „Kollektivstrafe“ für alle (auch Nicht-Involvierte) hoch. Wohl gerade wegen der schwierigen Lagebeurteilung ist auch die Aktivierung des Puffers nur sehr vage umschrieben. In einer solchen Ausgangslage mit einer auf einzelne Regionen beschränkten möglichen Risikosituation im Immobilienmarkt darf erwartet werden, dass die FINMA – fokussiert auf die in diesen Regionen tätigen Banken und gestützt auf das jeweilige institutsspezifische Verhalten bzw. die jeweilige individuelle Risikobeurteilung – von der ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeit von individuell verordneten Eigenmittelsverschärfungen Gebrauch macht. Erfüllt die FINMA ihre Aufgabe rechtzeitig und genügend, sollte der Bedarf nach einer makroprudentiellen Massnahme wie der Aktivierung eines antizyklischen Puffers die absolute Ausnahme bleiben.

Die Kantonalbanken erinnern daran, dass mit Art. 34 Abs. 3 ERV schon heute ein Mittel zur Verfügung steht, das es der FINMA ermöglicht, unter besonderen Umständen von einzelnen Banken zusätzliche Eigenmittel zu verlangen. Uns erscheint dieses Instrument deutlich zielgerichteter einsetzbar als die Aktivierung eines nationalen sektoriellen Puffers, dessen Wirkung kollektiv ist und eine zu hohe Ungenauigkeit aufweist. Vor der Schaffung und Anwendung neuer Instrumente sind die bestehenden zu nutzen.

Zusammenfassend erwarten wir insbesondere,



- **dass auf Stufe ERV eine einheitliche, inhaltlich abgestimmte Konzeption für alle Eigenkapital-Elemente, das heisst die Mindestanforderungen, die zusätzlichen Eigenmittel und die verschiedenen Puffer, erlassen wird. Diese Konzeption muss von einer Kapitalquote-Obergrenze für nicht-systemrelevante Banken von maximal 13 % ausgehen und den antizyklischen Puffer mit einschliessen. Die Konzeption ist nochmals in eine Anhörung zu geben.**
- **dass sich aus der Einführung eines antizyklischen Puffers und den Eigenmittelanforderungen des Rundschreiben RS 2011/2 „Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung“ keine Doppelbelastungen ergeben (keine Kumulation!).**
- **dass vor der Integration des Instruments eines antizyklischen Puffers in die ERV eine fundierte Abklärung von (unerwünschten) volkswirtschaftlichen Auswirkungen im allgemeinen und von möglichen spill over-Effekten bei der Einführung eines sektoriell beschränkten Puffers im Besonderen vorzunehmen und zu veröffentlichen ist.**
- **ein Vorgehen gemäss Zeitplan von Basel III auch beim Instrument des antizyklischen Puffers, d.h. kein zeitliches Vorziehen und eine über die Jahre abgestufte Einführung. Dies erlaubt es, entsprechende Erfahrungswerte zu sammeln.**
- **dass den Besonderheiten der Eigentümersituation bei Kantonalbanken bei der Aktivierung des antizyklischen Puffers mit längeren Fristen Rechnung getragen wird.**

¹ Vgl. Medienmitteilung der FINMA, „Bundesrat bestätigt Massnahmen gegen Überhitzung im Hypothekengeschäft“, 7. September 2011

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Überlegungen und Anliegen sowie deren angemessene Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess
Direktor

Dr. Thomas Hodel
Vizedirektor

Kopie an: Eidgenössische Finanzmarktaufsicht; Frau Petra Schöb, Einsteinstrasse 2, 3003 Bern