

Bern, Februar 2014

## **Umsetzung des antizyklischen Kapitalpuffers in der Schweiz: Konkretisierung der Rolle der Schweizerischen Nationalbank**

### **1. Einleitung**

Der antizyklische Kapitalpuffer ist eine präventive Massnahme, welche die Banken verpflichtet, ihr Eigenkapital schrittweise aufzustocken, wenn sich Fehlentwicklungen am Kreditmarkt aufbauen. Mit diesem Kapitalpuffer werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits soll er den Bankensektor vor den Folgen exzessiven Kreditwachstums schützen, indem er dessen Fähigkeit Verluste zu absorbieren stärkt. Andererseits reduziert er sowohl die Attraktivität der Kreditvergabe als auch das Kreditvergabepotenzial, gegeben die vorhandenen Eigenmittel, und wirkt so dem Aufbau von Exzessen entgegen. Der Kapitalpuffer wird nur bei Anzeichen eines Aufbaus von Fehlentwicklungen aktiviert.

Der Kapitalpuffer ist eine wichtige Komponente des Basel-III-Regelwerks und wird in den nächsten Jahren in den meisten Ländern eingeführt. Seine vorzeitige Einführung in der Schweiz lässt sich angesichts des Risikos sich aufbauender zyklischer Fehlentwicklungen am inländischen Hypothekar- und Immobilienmarkt rechtfertigen. Begünstigt wurde der Aufbau dieser Risiken vor allem durch das seit 2008 anhaltend tiefe Zinsumfeld sowie die relativ gute Wirtschaftslage in der Schweiz. Der antizyklische Kapitalpuffer versteht sich als Ergänzung zu anderen Massnahmen wie der Verschärfung der mikroprudenziellen Aufsicht, der strukturellen Revision der Eigenkapitalanforderungen und der Überarbeitung der Selbstregulierungsrichtlinien.

Der antizyklische Kapitalpuffer kann in der Schweiz seit Juli 2012 gemäss Art. 44 der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV) aktiviert werden. Zwei wichtige Eigenschaften zeichnen die schweizerischen Bestimmungen zum antizyklischen Kapitalpuffer aus: Erstens wurde der Kapitalpuffer so ausgestaltet, dass er entweder auf den gesamten Kreditmarkt oder sektoriell, auf ausgewählte Kreditsegmente beschränkt, ausgerichtet werden kann. Zweitens wurde im Einklang mit Basel III die maximale Höhe des Kapitalpuffers auf 2,5% der gesamten inländischen risikogewichteten Aktiven einer Bank festgelegt. Der

Kapitalpuffer gilt für Schweizer Banken sowie Tochtergesellschaften ausländischer Banken in der Schweiz und ist zusätzlich zu allen anderen Kapitalanforderungen zu halten.

Ziel des vorliegenden Dokuments ist es, die Rolle der Schweizerischen Nationalbank (SNB) bei der Aktivierung, Anpassung und Deaktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers zu erläutern. Zudem wird der SNB-interne Ansatz zur Ausarbeitung der Kapitalpuffer-Entscheidung beschrieben. Der Fokus des Dokuments liegt dabei auf den auf die entstehenden Fehlentwicklungen am Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt gerichteten, sektoriellen Kapitalpuffer.

## 2. Aufteilung der Verantwortlichkeiten

Die SNB wird regelmässig eine Beurteilung des Hypothekar- und Immobilienmarkts vornehmen, um festzustellen, ob der sektorielle Kapitalpuffer aktiviert, angepasst oder deaktiviert werden soll. Falls die SNB zum Schluss kommt, dass eine Aktivierung oder Anpassung des Kapitalpuffers notwendig ist, wird sie zusätzlich die aus ihrer Sicht angemessene Höhe des Kapitalpuffers sowie die Umsetzungsfrist, die den Banken für die entsprechende Anpassung der Eigenmittel zur Verfügung steht, festlegen.

Bevor die SNB sich entscheidet, dem Bundesrat einen offiziellen Antrag zu stellen, wird sie gemäss Art. 44 ERV die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) betreffend deren Einschätzung der Situation konsultieren. Der Bundesrat fällt daraufhin den Entscheid betreffend Aktivierung, Anpassung oder Deaktivierung sowie über Höhe und Umsetzungsfrist des Kapitalpuffers. Die FINMA ihrerseits wird die Umsetzung des Kapitalpuffers auf der Ebene der einzelnen Banken überwachen.

## 3. Aktivierung, Anpassung und Deaktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers: ein Überblick

### 3.1 Ansatz der gelenkten Diskretion («*guided discretion*»)

Der Entscheid der SNB, ob sie eine Aktivierung, Anpassung oder Deaktivierung des Kapitalpuffers vorschlagen soll, basiert auf einem «*guided discretion*»-Ansatz. Dieser Ansatz dient bei einer Aktivierung oder Anpassung des Kapitalpuffers auch zur Bestimmung einer aus Sicht der SNB angemessenen Höhe des Puffers.

Der von der SNB entwickelte «*guided discretion*»-Ansatz (siehe Abschnitt 4) besteht grundsätzlich aus zwei Komponenten. Die erste Komponente bildet die systematische Analyse und Aggregation von quantitativen Hauptindikatoren (siehe Abschnitt 4.1). Falls diese Hauptindikatoren ein homogenes Bild von sich aufbauenden Fehlentwicklungen am Hypothekar- und Immobilienmarkt liefern, wird sich der Entscheid der SNB stark auf diese Komponente abstützen («*guidance*»). Wenn diese Hauptindikatoren jedoch ein heterogenes Bild der Lage am inländischen Hypothekar- und Immobilienmarkt zeichnen, gewinnt der diskretionäre Spielraum der SNB im Entscheidungsprozess und damit die

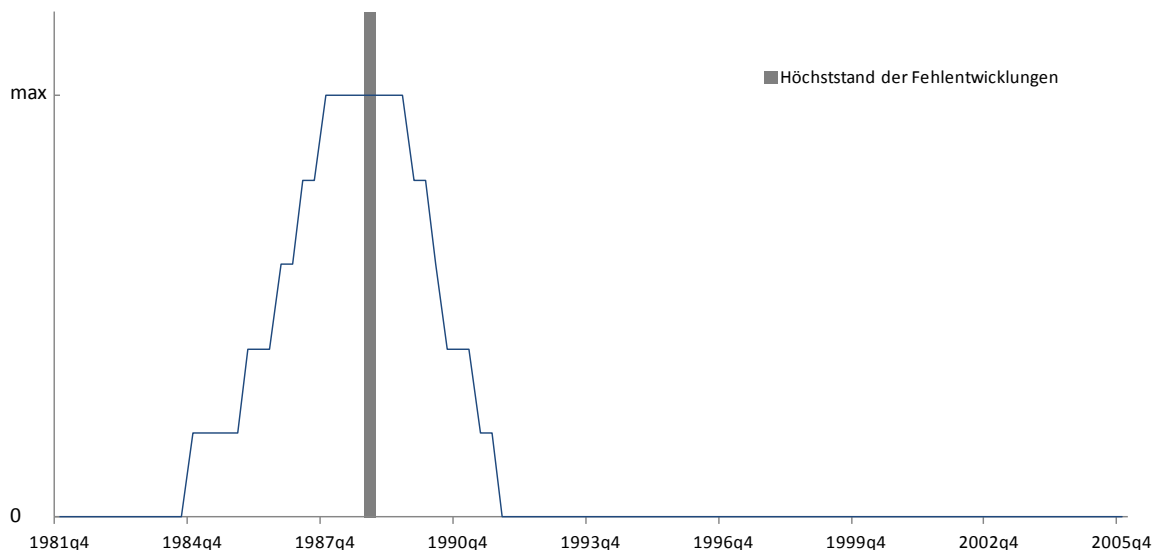
zweite Komponente des Ansatzes an Gewicht (siehe Abschnitt 4.2). In diesem Fall fliesst auch die Analyse eines breiter gefassten Sets von zusätzlichen quantitativen und qualitativen Indikatoren in den Entscheidungsprozess ein. Einmal aktiviert, wird die Höhe des Kapitalpuffers proportional zu dem Ausmass der Fehlentwicklungen festgelegt (siehe Abschnitt 4.4).

Der Ansatz ist so angelegt, dass er einen gewissen Grad an zeitlicher Konsistenz in der Entscheidungsfindung sicherstellt, gleichzeitig jedoch angesichts der inhärenten Unsicherheit und der fehlenden Erfahrung im Umgang mit dem antizyklischen Kapitalpuffer die notwendige Flexibilität gewährleistet.

## 3.2 Historische Performance

Der oben beschriebene, von der SNB entwickelte Ansatz hätte in den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren zu einer Aktivierung des Kapitalpuffers in der Schweiz geführt. Entsprechend den sich aufbauenden Fehlentwicklungen am Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt, wäre der Kapitalpuffer über einen Zeitraum von vier Jahren schrittweise erhöht worden und hätte zwölf Monate vor dem Höchststand der Fehlentwicklungen seine Maximalhöhe erreicht (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung des antizyklischen Kapitalpuffers basierend auf einer systematischen Analyse der Hauptindikatoren



Ein allmähliches Freigeben des Kapitalpuffers hätte im dritten Quartal 1989 eingesetzt und wäre im vierten Quartal 1991 abgeschlossen worden. Wie in Abschnitt 4.5 beschrieben wäre aber auch eine schnellere Freigabe des Kapitalpuffers möglich gewesen. Erste Anzeichen, die zu einer solchen vollständigen Freisetzung des Kapitalpuffers geführt hätten, waren ab dem ersten Quartal 1989 ersichtlich.

Eine präzise Beurteilung der Auswirkungen, welche der Einsatz eines antizyklischen Kapitalpuffers während der vergangenen Krisenperiode gehabt hätte, ist schwierig. Eine Analyse der Kapitalsituation der Banken zum damaligen Zeitpunkt legt jedoch den Schluss nahe, dass die Aktivierung eines Kapitalpuffers im Umfang von 2,5% der inländischen risikogewichteten Aktiven die Widerstandsfähigkeit des Bankensystems wesentlich gestärkt hätte. Insgesamt betrachtet hätte ein derart aufgebauter zusätzlicher Eigenkapitalpuffer einen grossen Teil der im Rahmen der Krise ausgewiesenen Verluste absorbiert. Überdies hätte der Kapitalpuffer in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre wahrscheinlich auch eine bremsende Wirkung auf den Aufbau von Exzessen am Kredit- und Immobilienmarkt ausgeübt, indem er die Kosten der Kreditvergabe erhöht hätte.

## 4. Aktivierung, Anpassung und Deaktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers: eine detaillierte Beschreibung des Ansatzes

### 4.1 Hauptindikatoren

Bei dem auf den Hypothekarmarkt für Wohnliegenschaften gerichteten sektoriellen Kapitalpuffer werden zwei Kategorien von Indikatoren in die systematische Analyse einfließen: Indikatoren zum inländischen Hypothekarvolumen und Indikatoren zu den inländischen Wohnliegenschaftspreisen. Die Hauptindikatoren sind im Hinblick auf ihre Fähigkeit, als Frühwarnindikatoren für die Schweiz sowie für andere Länder zu agieren, ausgewählt worden.

#### Hypothekarvolumen-Indikatoren

Auf langandauernde, durch ungewöhnlich starke Kreditvergabe durch die Banken gekennzeichnete Phasen folgten oft grössere Krisen. Dieses Muster liess sich in der Vergangenheit immer wieder in verschiedenen Ländern beobachten. In der Schweiz folgte die Bankenkrise in den 1990er-Jahren auf eine Phase, in der die Kreditvergabe im historischen Vergleich stark anstieg, insbesondere im Vergleich zur ökonomischen Aktivität. Dies führte zu einer signifikanten und raschen Zunahme des Verhältnisses der Hypotheken zum Bruttoinlandprodukt.

Aufgrund dieser Erfahrungen wird das Indikatorenset Messgrössen zur Entwicklung des inländischen Hypothekarmarkts beinhalten.

#### Wohnliegenschaftspreis-Indikatoren

Eine starke Dynamik in der Kreditvergabe durch die Banken ist besonders bei einem gleichzeitigen Anstieg der Immobilienpreise problematisch. Es gibt eine breit abgestützte empirische Evidenz dafür, dass die Korrektur solcher Fehlentwicklungen langandauernde und schwerwiegende Phasen finanzieller Instabilität und entsprechend hohe Kosten für die Volkswirtschaft zur Folge hat. In der Schweiz waren die späten 1980er-Jahre – die Phase vor dem Ausbruch der Immobilienkrise – durch ein Wachstum der Immobilienpreise gekennzeichnet, welches deutlich über dem historischen Durchschnitt lag. Dies führte zu einem Preisniveau, das sich nicht mehr durch Fundamentalfaktoren erklären liess, und schlussendlich zu einer Phase starker Preiskorrekturen. Ein aktuelleres Beispiel im Rahmen

der jüngsten globalen Finanzkrise sind die kreditgetriebenen Immobilienbooms in verschiedenen Ländern wie den USA, Irland und Spanien und die darauf folgenden massiven Korrekturen, welche die gesamte Volkswirtschaft in Mitleidenschaft zogen.

Um diese Dimension zu berücksichtigen, wird das Indikatorenset auch Messgrössen zur Preisentwicklung am inländischen Wohnliegenschaftsmarkt beinhalten.

## 4.2 Zusatzindikatoren

In den Entscheidungsprozess einfließen werden neben den Hauptindikatoren auch weitere quantitative und qualitative Indikatoren. Zu diesen Zusatzindikatoren zählen unter anderem Daten zur Risikobereitschaft der Banken wie Zinsänderungsrisiko, Zinsmargen, Indikatoren zu Kreditkonditionen sowie zum Verschuldungsgrad. Ferner beinhaltet das Set der Zusatzindikatoren ebenfalls alternative Kredit- und Immobilienpreisindikatoren. Schliesslich wird auch eine vertiefte Analyse von Indikatoren, welche die allgemeine Wirtschaftslage widerspiegeln, berücksichtigt. Zusammengenommen stellen diese Haupt- und Zusatzindikatoren sicher, dass die Entscheidungsfindung auf einer umfassenden Sicht der Entwicklungen am inländischen Hypothekarmarkt beruht.

## 4.3 Aktivierung des Kapitalpuffers

Es ist wichtig, dass beim Entscheid zur Aktivierung des Kapitalpuffers die richtige Balance zwischen dem Erfordernis an die Banken, die Eigenmittel schrittweise und frühzeitig genug vor dem Ausbruch der Krise aufzubauen, und der Wahrung der erwünschten zyklischen Eigenschaften des Kapitalpuffers gefunden wird. Das heisst, dass der antizyklische Kapitalpuffer in Normalzeiten nicht aktiviert sein sollte.

Bei der Beurteilung des Ausmasses von Fehlentwicklungen stützt sich die SNB auf historische Erfahrungswerte und insbesondere auf das Verhalten der Hauptindikatoren während jener Aufbauphasen, auf die jeweils Perioden finanzieller Instabilität folgten. Je höher das Ausmass der anhand der Hauptindikatoren gemessenen Fehlentwicklungen und je homogener das von den Hauptindikatoren vermittelte Bild, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass die SNB eine Aktivierung des Kapitalpuffers vorschlagen wird.

## 4.4 Bestimmung der Höhe sowie der Umsetzungsfristen des antizyklischen Kapitalpuffers

Die Höhe des Kapitalpuffers wird im Einklang zu dem anhand der Hauptindikatoren ausgewiesenen Ausmass der sich im System aufbauenden Fehlentwicklungen angesetzt. Ein Vergleich des Indikatorenverhaltens während vergangener nationaler und internationaler Krisen wird herangezogen, um das durch die Hauptindikatoren aufgezeigte Ausmass von Fehlentwicklungen in eine geeignete Höhe für den Kapitalpuffer umzurechnen. Dabei muss

der Kapitalpuffer, um seine präventive Wirkung entfalten zu können, seine Maximalhöhe erreichen, bevor die Fehlentwicklungen extrem werden.

Neben der Festsetzung der Höhe des Kapitalpuffers wird die SNB dem Bundesrat auch die Umsetzungsfrist vorschlagen, die den Banken zum Aufbau des zusätzlichen Eigenkapitals zur Verfügung stehen soll. Die SNB zieht hierfür in erster Linie eine Beurteilung des Ausmasses der Fehlentwicklungen heran. Der Zeitrahmen für die Umsetzung wird zwischen drei und zwölf Monaten betragen. Je ausgeprägter die Fehlentwicklungen und je stärker die Dynamik, desto kürzer ist die Umsetzungsfrist. Damit wird sichergestellt, dass keine Zeit verloren geht, um die Widerstandsfähigkeit des Systems zu stärken.

## 4.5 Deaktivierung des Kapitalpuffers

Ein Ziel dieses Instruments ist der Aufbau von zusätzlichen Eigenmitteln, die zum Absorbieren von Verlusten herangezogen werden können. Grundsätzlich erfolgt die Entscheidung, den Kapitalpuffer zu deaktivieren und damit das zusätzliche Kapitalpolster freizusetzen, nach dem gleichen Ansatz wie die Aktivierung des Kapitalpuffers.

Da sich jedoch die Risiken für die Finanzstabilität in guten Zeiten gewöhnlich allmählich aufbauen, deren Folgen sich aber sehr plötzlich materialisieren können, muss der Kapitalpuffer unter Umständen rascher frei gegeben werden. Deshalb braucht es neben der Analyse der Haupt- und Zusatzindikatoren eine fortwährende Überwachung von Informationen, welche mit hoher Frequenz verfügbar sind. In der Vergangenheit haben sich systemische Stress-Episoden in verschiedenster Form manifestiert. Aus diesem Grund spielt ein gewisser Ermessensspielraum bei der Entscheidung, den Eigenkapitalpuffer aufgrund einer Stressphase frei zu geben, eine wichtige Rolle.

## 5. Kommunikation

Die SNB wird ihren offiziellen Antrag zusammen mit dessen Begründung nach Absprache mit dem Bundesrat veröffentlichen. Falls die SNB über lange Zeit keinen Antrag stellt, wird sie ihre Einschätzung der Lage im Rahmen einer jährlichen Erklärung darlegen. Sobald mehr Erfahrungen im Umgang mit diesem Instrument zur Verfügung stehen, wird die SNB ihre Kommunikationsstrategie in Bezug auf den antizyklischen Kapitalpuffer überprüfen und bei Bedarf anpassen.

## 6. Auswirkungen, Unsicherheiten und nächste Schritte

Eine Aktivierung des sektoriellen antizyklischen Kapitalpuffers sollte einen positiven Effekt auf die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors haben. Ferner wird erwartet, dass eine Aktivierung die Dynamik in der Hypothekarkreditvergabe dämpfen und somit auch die Dynamik der Immobilienpreise mildern kann. Auf die Hypothekarkreditvergabe wird sich der Kapitalpuffer in erster Linie über die relative Veränderung der Kapitalanforderungen in

Bezug auf Hypotheken für Wohnliegenschaften und in zweiter Linie über die Einschränkung des Kreditvergabepotenzials, gegeben die vorhandenen Eigenmittel, auswirken. Da der sektorielle Kapitalpuffer zielgerichtet ist, sollte er keine bedeutende Auswirkungen auf andere Segmente des Kreditmarkts haben.

Die Erwartungen betreffend der Auswirkungen des antizyklischen Kapitalpuffers müssen jedoch realistisch bleiben. Eine Aktivierung des Kapitalpuffers wird künftige Fehlentwicklungen am Schweizer Hypothekar- und Immobilienmarkt nicht vollständig beseitigen. Obschon der Transmissionskanal, über den der Kapitalpuffer wirken soll, gut verstanden wird, besteht inhärente Unsicherheit über das Ausmass der Auswirkungen und folglich über die angemessene Kalibrierung. Diese Unsicherheit rechtfertigt einen vorsichtigen Einsatz dieses Instruments und bedingt eine fortwährende, sorgfältige Analyse sämtlicher Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, welche die SNB im Rahmen ihres geldpolitischen Mandats durchführen wird.

Zahlreiche Krisen im In- und Ausland haben gezeigt, dass die Kosten des Nichthandelns angesichts entstehender Fehlentwicklungen am Kreditmarkt erheblich sein können. Wird das Instrument präventiv eingesetzt, kann es dazu beitragen, das Ausmass sowie die Konsequenzen solcher Fehlentwicklungen für die Finanzstabilität zu verringern. Dank seiner dynamischen Natur kann der Kapitalpuffer zudem angepasst werden, falls er sich stärker oder schwächer als erwartet auswirken sollte. Diese Flexibilität erlaubt es auch, auf mögliche unbeabsichtigte Effekte auf andere Segmente des Kreditmarkts zu reagieren und die Auswirkungen anderer auf die Risiken im Hypothekarmarkt gerichteter Massnahmen zu berücksichtigen.

Der in diesem Dokument beschriebene Ansatz versteht sich als Ausgangspunkt, von dem aus Erfahrungen im Umgang mit dem antizyklischen Kapitalpuffer gewonnen werden. Im Laufe der Zeit wird der Ansatz weiterentwickelt und nötigenfalls angepasst.