

Recht & Steuern

Finanzkrise und Eigenkapital:

Ein kritischer Blick auf aktuelle Verschärfungen der Bankenregulierung

*Von Dr. Markus Staub, Leiter Bankenpolitik und Bankenregulierung, Schweizerische Bankiervereinigung
Lehrbeauftragter für Banken- und Finanzmarktregulierung an der Universität Basel*



Finanzkrisen zu prognostizieren ist ausserordentlich schwierig. Nur wenig einfacher dürfte es sein, aus Finanzkrisen die richtigen Lehren für die Zukunft, speziell für wirksame Verbesserungen von Regulierung und Aufsicht, zu ziehen.

Systemisches Risiko

Eine der wichtigsten Lehren aus der bis heute nachwirkenden Finanzkrise ist die Feststellung, dass in der Vergangenheit bei Risikomanagement und Regulierung der Aspekt des Systemrisikos zu wenig Berücksichtigung gefunden hat. Bisher war die Konzeption der Bankenregulierung stark von der Vorstellung geprägt, dass es genüge, die Sicherheit der einzelnen Institution zu gewährleisten. Dann sei in der Summe automatisch auch das Banken- und Finanzsystem als Ganzes sicher. Diese Optik vernachlässigt systemische Zusammenhänge und die eindrückliche Relevanz von Systemrisiken. Aus gegenseitiger Vernetzung (z.B. Inter-Banken-Markt) und gemeinsamen Abhängigkeiten (z.B. Zins- und Wechselkursrisiken) resultieren zusätzliche Gefahren, so dass die Stabilität des einzelnen Instituts allenfalls eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für die Stabilität des ganzen Systems ist. Mit anderen Worten: Ein «System von stabilen

Banken» und ein «stabiles Bankensystem» sind typischerweise nicht dasselbe.

Makroprudentielle Regulierung

Vor diesem Hintergrund kommt der sogenannten «makroprudentiellen» Politik und Regulierung besondere Bedeutung zu. Darunter werden Massnahmen verstanden, welche die Widerstandsfähigkeit des Banken- und Finanzsystems integral stärken und Systemrisiken reduzieren. Dabei sollen sowohl die Wahrscheinlichkeit als auch die Auswirkungen (Impact) von Krisen verringert werden. Während mikroprudentielle Regulierung und Aufsicht beim einzelnen Finanzmarktteilnehmer ansetzt, sind makroprudentielle Regulierungsansätze direkt auf die Verbesserung der Systemstabilität gerichtet.

In diesem Zusammenhang sind zwei Dimensionen zu unterscheiden: Einerseits kann darauf abgezielt werden, Ausmass und Verteilung von Risiken zu einem gegebenen Zeitpunkt zu beeinflussen, insbesondere indem Risikokonzentrationen und Vernetzungen reduziert werden (Querschnittsdimension). Andererseits versuchen makroprudentielle Massnahmen häufig auch, die Entwicklung von Risiken über die Zeit zu steuern, beispielsweise durch Vermeidung des Aufbaus von Ungleichgewichten und Assetblasen und durch Verringerung von Prozyklizität (Zeitdimension, «Leaning against the Wind»).

Insgesamt kommt einer geeignet ausgestalteten makroprudentiellen Regulierung eine wesentliche Rolle bei der Erhöhung der Systemstabilität – und damit bei der Krisenprävention – zu. Umso wichtiger ist es jedoch, makroprudentielle Eingriffe auf einer klaren Vorstellung von Zielsetzungen und Wirkungsmechanismen zu basieren. Die inhaltliche Ausgestaltung entsprechender Instrumente und das institutionelle Design (Kompetenzregelung, Governance) sind sorgfältig zu evaluieren, zumal diesbezüglich sowohl der wissenschaftliche Erkenntnisstand als auch die internationalen Erfahrungen vergleichsweise gering sind.

Im Sinne aktueller Beispiele werden im Folgenden vier verschiedene regulatorische Verschärfungen aus dem Bereich der Eigenkapitalregulierung beschrieben, die zum weiteren Kontext der makroprudentiellen Regulierung gehören.

Im Zentrum stehen dabei die Beschlüsse des Bundesrates vom 1. Juni 2012 zur Revision der Eigenmittelverordnung (Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler, ERV).

Beispiel 1: Basel III: Bundesrat und Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) haben vor kurzem die schweizerische Umsetzung von Basel III verabschiedet (Eigenmittelverordnung und mehrere Finma-Rundschreiben). Vorangegangen waren mehrmonatige Vorbereitungen im Rahmen der zuständigen Nationalen Arbeitsgruppe, in welche auch die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) intensiv involviert war. Damit wird Basel III in der Schweiz entlang den Empfehlungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und zeitgerecht ab Anfang 2013 als «Nachfolge-Modell» zu Basel II in Kraft treten. Nebst verschärften Definitionen des regulatorischen Eigenkapitals und seiner Komponenten führt Basel III zu deutlich erhöhten Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung von Banken. Die Einführung einer Leverage Ratio, im Sinne einer zusätzlichen Verschuldungsobergrenze ohne Risikogewichtung, bildet noch Gegenstand einer Beobachtungsperiode. Im Bereich der Liquidität hat eine weitere Nationale Arbeitsgruppe, ebenfalls unter Federführung der Finma, die entsprechenden Arbeiten bereits an die Hand genommen. Mit den geplanten neuen Kerngrössen einer kurzfristigen «Liquidity Coverage Ratio» (LCR) und einer langfristigen «Net Stable Funding Ratio» (NSFR) sowie mit neuen qualitativen Anforderungen an das Management von Liquiditätsrisiken dürfte auch die Liquiditätsregulierung in den nächsten Jahren einen grundlegenden Umbau erfahren.

Beispiel 2: Antizyklischer Kapitalpuffer: Als typisches Beispiel eines makroprudentiellen Ansatzes kann die Einführung des sogenannten antizyklischen Eigenkapitalpuffers aufgeführt werden. In Form einer zusätzlichen, jedoch nur temporär aktivierten Kapitalanforderung (maximal 2,5% der Risk-Weighted Assets) soll dieses Instrument die Widerstandsfähigkeit des Bankensystems stärken und – in Phasen sogenannt übermässigen Kreditwachstums – eine entsprechende Konjunkturdämpfung bewirken. Die erwähnte Revision der bundesrätlichen Eigenmittelverordnung hat die Grundlagen für dieses neuartige Instrument geschaffen, welches auf Antrag der Schweizerischen Nationalbank (SNB) – und unter Anhörung der Finma – aktiviert werden kann, wobei der entsprechende Entscheid beim Bundesrat selbst liegt. Der antizyklische Puffer ist dem makroprudentiellen Instrumentarium zuzurechnen, weil er direkt bei der Stabilisierung von Bankensystem und Konjunktur ansetzt. Für einen allfälligen Entscheid zur Aktivierung und für die Festlegung der Höhe des Puffers wird auf Interdependenzen mit anderen Instrumenten und auf eine sorgfältige Dosierung zu achten sein.

Beispiel 3: «Too big to fail»: Im Zusammenhang mit Eigenkapital- und Liquiditätsregulierung ist natürlich auch das schweizerische Paket bezüglich «Too big to fail» (TBTF) zu erwähnen. Dieses regelt spezifische Anforderungen an systemrelevante Institute. Nachdem das Parlament bereits in der

Herbstsession 2011 die Leitplanken auf Stufe Bankengesetz definiert hatte, erfuhren diese in den vergangenen Monaten eine Konkretisierung auf der Stufe von Bankenverordnung und Eigenmittelverordnung. Für verschiedene zentrale Aspekte hat sich das Parlament ausnahmsweise eine Mitsprache vorbehalten, so dass auch die Verordnungsstufe Gegenstand der parlamentarischen Behandlung bildet. Nebst ihren eigenkapital- und liquiditätsbezogenen Elementen enthält die Vorlage zudem Anforderungen im Bereich der Risikoverteilung (Reduktion von Klumpenrisiken) sowie der Organisation (Notfallplanung). Mit der Ausrichtung auf systemrelevante Banken haben auch die Massnahmen im Bereich TBTF makroprudentiellen Charakter.

Beispiel 4: Immobilien und Hypotheken: Schliesslich betreffen verschiedene regulatorische Änderungen der letzten Monate spezifisch den Immobilien- und Hypothekarmarkt, wo geographisch eingrenzbar Überhitzungstendenzen im Sinne von «Hot Spots» festzustellen sind. In Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Finma unterbreitete die Schweizerische Bankiervereinigung einen Gegenvorschlag zu den ursprünglich vom Bund vorgesehenen Verschärfungen der Risikogewichtung für Hypothekarkredite. Die so entstandene Selbstregulierung (Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen) ist Ende Mai 2012 von der Finma als aufsichtsrechtlicher Mindeststandard anerkannt worden und bereits auf den 1. Juli 2012 in Kraft getreten. Die neuen Richtlinien sehen für Hypothekarfinanzierungen einen Mindestanteil (10%) an Eigenmitteln des Kunden am Belehnungswert vor, wobei diese nicht aus Guthaben der 2. Säule (Vorbezug, Verpfändung) stammen dürfen. Zusätzlich wird vorgegeben, dass die Hypothekarschuld innerhalb von maximal 20 Jahren auf 2/3 des Belehnungswerts zu amortisieren ist. Mit dieser neuen und zielgerichteten Selbstregulierung leistet der Bankensektor einen wesentlichen Beitrag an die Stabilisierung des Immobilienmarktes.

Konsolidierung nötig

Die skizzierten Beispiele illustrieren die Breite, Komplexität und Geschwindigkeit der gegenwärtigen Regulierungsdynamik. Dabei ist zu betonen, dass der Finanzplatz Schweiz in mehrerer Hinsicht den internationalen Entwicklungen vorangeht. Insgesamt dürften die erwähnten Massnahmen tatsächlich zur Verringerung von Systemrisiken und damit zur Verbesserung der Systemstabilität beitragen. Es bleibt aber zu hoffen, dass das Zauberwort der makroprudentiellen Regulierung nicht als Begründung für beliebige weitere Verschärfungen der regulatorischen Anforderungen herangezogen wird. In ihrem Bericht über die makroprudentielle Aufsicht vom Februar 2012 hält die Arbeitsgruppe Finanzstabilität (EFD / SNB / Finma) immerhin fest, dass über die beschriebenen Bereiche hinaus in der Schweiz kein Bedarf an weiteren makroprudentiellen Instrumenten besteht. Hoffentlich behält sie Recht.

markus.staub@sba.ch
www.swissbanking.org