

Jahresmedienkonferenz vom 26. März 2013

Dr. Patrick Raaflaub
Direktor

Die Folgen des Tiefzinsumfelds aus der Perspektive der Aufsicht

Auch wenn sich die Schlagzeilen zwischenzeitlich etwas beruhigt hatten: Normalisiert hat sich das wirtschaftliche Umfeld noch längst nicht. Viele Industriestaaten befinden sich nach wie vor in einer Phase schwachen Wirtschaftswachstums, und auch die Gefahren im Bankensektor sind noch nicht überall gebannt. Die jüngsten Ereignisse in Zypern führen dies klar vor Augen. Unternehmen, gerade im Finanzsektor, wie auch Haushalte bauen ihre hohe Verschuldung ab, die sie vor der Krise aufgebaut haben. Gleichzeitig versuchen die Zentralbanken alles, um die Wirtschaft anzukurbeln. Sie haben die Zinsen ganz oder nahezu auf null gesenkt und ergreifen weiterhin unkonventionelle Massnahmen, das heisst sie tätigen zum Beispiel Anleihekäufe oder versorgen die Wirtschaft mit Liquiditätsspritzen. Die expansive Geldpolitik hat sich auf die Finanzstabilität positiv ausgewirkt. Mittelfristig kann das anhaltende Tiefzinsumfeld jedoch auch zu falschen Investitionsanreizen führen und die Blasenbildung begünstigen. Mit anderen Worten: Nebenwirkungen werden immer stärker sichtbar.

Lebensversicherer, Hypothekarvergabe und Resolution-Regime

Angesichts des Tiefzinsumfeldes wird es für viele Akteure auf dem Finanzmarkt zunehmend schwieriger, rentabel zu arbeiten und den teilweise vor Jahren oder Jahrzehnten eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den Kunden nachzukommen. Dies trifft insbesondere auf Lebensversicherungsunternehmen zu, die gemischte Policen mit Zinsgarantien verkauft haben. An ihrem Beispiel zeige ich im ersten Teil meines Referats, wie die FINMA mit den grossen Herausforderungen auf diesem Gebiet umgeht.

Zentrale Herausforderungen gibt es auch im Hypothekarbereich: Viele Menschen werden durch die tiefen Zinsen motiviert, sich jetzt trotz stark gestiegener Preise ein eigenes Haus oder eine Eigentumswohnung zu leisten. Aber können sie auch eine höhere Zinslast tragen? Oder Eigenkapital nachschliessen, falls der Wert des Hauses in einer Immobilienkrise unter die Belehnungsgrenze sinkt? Sind die Banken stabil genug, um Ausfälle abzufedern? Unsere Aufgabe ist es, die Einhaltung der gesetzlichen und aufsichtsrechtlichen Vorgaben bei der Kreditvergabe zu kontrollieren und dafür zu sorgen, dass das Kreditportfolio der Banken genügend abgesichert ist. Entsprechend intensiv überwachen wir in diesem Bereich die Banken und ihre Geschäftspolitik. Wie wir dies tun, erläutere ich Ihnen im zweiten Teil meines Referats.

Trotz höherer Anforderungen und intensiverer Überwachung durch die FINMA bleibt eines klar: Eine 100-prozentige Sicherheit vor Krisen gibt es nie. In einer Marktordnung muss unternehmerisches

Scheitern möglich bleiben. Wichtig ist jedoch, dass die Verluste bei den Aktionären und Gläubigern anfallen und nicht beim Steuerzahler. Um dies sicherzustellen, braucht es eine glaubwürdige und wirksame Konkursdrohung. Dass am Ende nicht der Steuerzahler haften muss, soll für alle Unternehmen des Finanzsektors gelten, auch für die grössten und am stärksten vernetzten. Zu diesem Zweck haben wir die Ausarbeitung einer Sanierungs- und Abwicklungsstrategie für Grossbanken vorange-trieben. Auch wenn wir noch nicht am Ziel sind, haben wir im vergangenen Jahr grosse Fortschritte erzielt, wie ich im dritten Teil meines Referats aufzeigen werde.

Die Folgen der tiefen Zinsen für die Lebensversicherer

Zunächst zur Situation der Lebensversicherungsunternehmen: Wegen des Tiefzinsumfelds ist es für die Lebensversicherer sehr anspruchsvoll, ihre langfristigen Garantieverprechen zu erfüllen. Der Schweizer Solvenztest SST verdeutlicht den enger werdenden ökonomischen Rahmen. Der SST zeigt ein realistisches Bild der Risiken, umfasst dieser doch die gesamte Bilanz und bewertet die Aktiven und Passiven nach ihrem Marktwert. Dank diesem modernen Instrument konnte die Versicherungswirtschaft ihre finanzielle Basis mit wirksamen Massnahmen stärken und Risiken abbauen. Sie steht jetzt auf deutlich soliderem Fundament als die europäischen Versicherungsinstitute, umso mehr, als die europäischen Behörden immer noch um die Einführung eines modernen Solvenz-Regimes ringen.

Trotzdem bleibt die Lage angespannt: Der durchschnittliche SST-Quotient aller Lebensversicherer ist von relativ komfortablen 145 Prozent im Jahr 2011 auf 105 Prozent 2012 gesunken. Das erstaunt angesichts der tiefen Zinsen nicht. Während die Rendite der zehnjährigen Bundesanleihen im Jahr 2011 noch bei über 1,8 Prozent gelegen hatte, so lag sie ein Jahr später nur noch bei 0,7 Prozent. Daher ist es wichtig, dass die FINMA die Lebensversicherungsunternehmen besonders intensiv überwacht. Im Jahr 2012 haben wir deshalb schwerpunktmässig überprüft, ob die Lebensversicherer in der Lage sind, ihren Zinsverpflichtungen auch mit tieferen Renditen nachzukommen.

Angesichts der besonderen Umstände, hat die FINMA entschieden, die Bedingungen an den SST temporär zu lockern. Sie erlaubt es den Versicherungsunternehmen, ihren Altbestand milder zu bewerten. Das heisst: Die FINMA gestattet es den Versicherern, die Verpflichtungen aus Vorjahren erstmals mit einer risikobehafteten Zinskurve – anstatt der vorgesehenen Rendite von Bundesanleihen – zu berechnen. Um zu verhindern, dass diese SST-Erleichterungen zu einer noch grösseren Hypothek für die Zukunft werden, gelten sie nur für bestehendes Geschäft. Beim Neugeschäft müssen die Lebensversicherer den neuen ökonomischen Realitäten ins Auge sehen: Die Phase tiefer Renditen dürfte auf absehbare Zeit nicht zu einem Ende kommen. Zudem interveniert die FINMA erst bei tieferen Schwellenwerten. Die Erleichterungen im SST sind vorläufig auf drei Jahre befristet.

Die Versicherungsbranche muss sich daher bewusst werden, dass sie die bisher weit verbreitete Strategie der Vergabe von hohen Garantien in naher Zukunft überdenken muss. Der Produktemix einer Versicherung wird sich in nächster Zeit verändern müssen.

Die tiefen Zinsen und der Hypothekarmarkt

Während das Tiefzinsumfeld also die Lebensversicherer vor grosse Herausforderungen stellt, stützen die tiefen Zinsen gleichzeitig die Gesamtwirtschaft. Sie fördern den Konsum und damit auch den

„Konsum“ von Wohneigentum. Wie beurteilt die FINMA die aktuelle Situation im Hypothekarbereich? Für uns steht die Qualität des Kreditportefeuilles der Schweizer Banken im Zentrum. Starkes Wachstum kann ein Indiz für eine sich verschlechternde Kreditqualität sein, muss es aber nicht.

Sehr sinnvoll, ich möchte fast sagen überfällig waren die im vergangenen Spätsommer ergriffenen Massnahmen des Bundesrates und jene der Bankiervereinigung im Bereich der Selbstregulierung, um die Risikohypothesen einzudämmen und mit mehr Kapital zu unterlegen. Weiter müssen risikoreiche Hypothesen nach der revidierten Eigenmittelverordnung seit Beginn dieses Jahres mit mehr Eigenkapital unterlegt werden. Für die Banken wird so ein Anreiz geschaffen, sich bei der Vergabe von riskanten Hypothesen in Zurückhaltung zu üben.

Die FINMA hat zudem bei den sogenannten IRB-Banken, die ihre Eigenmittelerfordernisse über interne Modelle berechnen, eine Neuregelung eingeführt. Dies vor dem Hintergrund, dass die Preise von Schweizer Immobilien seit fast 20 Jahren kontinuierlich ansteigen. In den letzten Jahren erhöhten sie sich gar markant. Als Folge davon waren die Kreditausfälle sehr tief. Dies wiederum führte bei den IRB-Banken zu Kapitalanforderungen, die das Risiko ihrer Wohnliegenschaftsportfolios nicht mehr adäquat widerspiegeln. Stresstests haben dies zutage gefördert. Daher haben wir uns entschieden, einen Multiplikator einzuführen. Die Eigenmittelerfordernisse nach internen Berechnungen werden mit einem Faktor multipliziert, damit sich der prozyklische Effekt korrigieren lässt und die wahren ökonomischen Risiken abgebildet werden. Die Vorteile der internen Modelle, namentlich ihre differenzierte Risikobetrachtung, blieben jedoch trotz dieser Neuregelung erhalten.

Aus Sicht der prudenziellen Aufsicht war und ist der Hypothekarmarkt eines der Hauptthemen der vergangenen Jahre. Mit Stresstests analysieren wir laufend, ob die Hypothesen mit ausreichend Eigenmitteln unterlegt sind. Bei einzelnen Instituten haben wir aufgrund des gestiegenen Risikos spezifische Eigenmittelerhöhungen angeordnet. Zudem hat die FINMA in den drei Jahren von 2010 bis Ende 2012 mit Fokus Hypothekargeschäft elf Mal Vor-Ort-Kontrollen direkt bei den Banken durchgeführt. In diesem Jahr sind sechs Vor-Ort-Kontrollen zum selben Thema geplant. Das Schwergewicht der Analysen lag zunächst auf dem Gebiet der privaten und selbstgenutzten Wohnbauhypothesen. In letzter Zeit verlagerten wir unsere Prüfungen stärker in Richtung Renditeliegenschaften. Für dieses Segment prüft die FINMA zurzeit, ob zusätzliche Massnahmen zur Eindämmung der Risiken notwendig sind.

Grundsätzlich haben wir keine flächendeckend unvorsichtige Kreditpolitik festgestellt. Es gibt jedoch markante regionale Unterschiede und zum Teil erhebliche Differenzen in der Kreditvergabepolitik der verschiedenen Banken. Das Spektrum hier ist breit und reicht vom Prädikat „vorsichtig“ bis hin zum Attribut „gewagt“.

Die FINMA hat nicht nur die Banken, sondern auch die Aktivitäten der Versicherungsgesellschaften auf dem Hypothekarmarkt im Blickfeld: Wir erachten die Tätigkeit der Versicherer in diesem Markt aber als weniger risikobehaftet. Die Versicherungsunternehmen verfügen über klare Anlagerichtlinien und lassen in den eng gezogenen Grenzen genügend Vorsicht walten. Wir erwarten von den Versicherern, dass sie sich in diesem Markt weiterhin konservativ verhalten und sich in ihrer Kreditvergabe an den Tragbarkeitslimiten sowie an den Belehnungsgrenzen der revidierten Selbstregulierung der Bankiervereinigung orientieren.

Glaubwürdige Zwangssanierung und Abwicklung

Was aber, wenn ein Finanzinstitut trotz adäquater Aufsicht und guten institutsinternen Risiko- und Kontrollprozessen in existenzielle Schwierigkeiten gerät? Dann brauchen wir als Aufsichtsbehörde die Kompetenz, kleine und grosse, ja gerade auch systemrelevante Beaufsichtigte zwangsweise zu sanieren oder notfalls sogar zu liquidieren. Hier haben wir im vergangenen Jahr wichtige Fortschritte erzielt.

In der Versicherungsaufsicht konnten wir die neue Versicherungskonkursverordnung in Kraft setzen. Bereits zuvor hatte die FINMA die neuen internationalen Anforderungen nach der Finanzkrise auf die Schweizer Versicherungen übertragen. Damit sind wir in der Schweiz der internationalen Entwicklung voraus.

Auch in der Bankenaufsicht haben wir mit der neuen Bankeninsolvenzverordnung einen Schritt unternommen, der auf internationaler Ebene viel Beachtung fand. Die Bankeninsolvenzverordnung präzisiert das Verfahren, das es erlaubt, nicht nur Aktionäre, sondern auch Anleihegläubiger zu einem Sanierungsbeitrag zu zwingen. Die FINMA kann im Rahmen eines Sanierungsplans Anleihen zwangsweise umwandeln oder einen Forderungsverzicht verfügen. Dieser so genannte „Bail-in“ sorgt dafür, dass die Bank operativ weiterbestehen kann und die Stabilität des Finanzsystems gesichert ist. Bei den systemrelevanten Grossbanken wurde noch ein zusätzlicher Schutzwall errichtet – dies in Form von Wandlungskapital, den sogenannten CoCos. Die zweistufige Strategie sieht vor, dass in einem ersten Schritt die CoCos in Eigenkapital gewandelt werden. Sollten sich diese Mittel zur nachhaltigen Stabilisierung der Bank als unzureichend erweisen, erfolgt in einem zweiten Schritt die Zwangssanierung auf oberster Konzernstufe durch „Bail-in“.

Internationale Anerkennung des Schweizer Resolution-Strategie erforderlich

Die FINMA befindet sich damit im internationalen Trend. Behördlich angeordnete Wandlung von Fremd- in Eigenkapital oder Forderungsverzichte sind mittlerweile gefestigte Konzepte in wichtigen Ländern wie den USA, Grossbritannien und auch in der EU. Selbst wenn die gesetzlichen Grundlagen noch nicht überall in Kraft sind, gehören sie hoffentlich bald zum Sanierungsrepertoire vieler Aufsichtsbehörden rund um den Globus. Im laufenden Jahr werden wir die Arbeit an den institutsspezifischen Abwicklungsplänen für die Grossbanken weiter vorantreiben. Auf internationaler Ebene gilt es, darauf hinzuwirken, dass die Schweizer Insolvenzmassnahmen im Ernstfall von den Partnerbehörden anerkannt werden. Daran werden wir im Rahmen der internationalen Aufsichtsgremien und bilateral mit den wichtigen ausländischen Behörden intensiv weiterarbeiten. Als Land mit gleich zwei systemrelevanten Banken und weiteren grossen Finanzinstituten hat die Schweiz ein sehr grosses Interesse daran, dass wirksame Konzepte zur Abwicklung von grossen Finanzinstituten erarbeitet werden. Nur über eine glaubwürdige und wirkungsvolle Konkursdrohung werden – endlich – die richtigen Anreize geschaffen, die Marktkräfte wiederhergestellt und die Steuerzahler sowie die Einleger vor möglichen Verlusten geschützt.

Den Realitäten ins Auge sehen

Lebensversicherer unter Druck, Hypothekarmarkt in Schieflage, Geschäftsmodelle im Umbruch, Abwicklungs- und Sanierungspläne für Grossbanken in Reichweite: Dies sind nur einige von vielen The-

men, die die FINMA im vergangenen Jahr beschäftigt haben. Wir geben uns nicht dem Wunschdenken hin, das nächste Jahr werde einfacher. Genauso wenig sollten dies – angesichts des weiterhin fordernden Umfeldes – die Schweizer Finanzinstitute tun.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.