

Stellungnahme

Zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich
der Quote des inländischen antizyklischen
Kapitalpuffers

Kontakt:

Dr. Siegfried Utzig

Direktor

Telefon: +49 30 1663-1140

E-Mail: siegfried.utzig@bdb.de

Nicole Quade

Abteilungsleiterin

Telefon: +49 30 1663-2130

E-Mail: nicole.quade@bdb.de

Berlin, 25. Juni 2019

Federführer:

Bundesverband deutscher Banken e. V.

Burgstraße 28 | 10178 Berlin

Telefon: +49 30 1663-0

Telefax: +49 30 1663-1399

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme , 25. Juni 2019

Zusammenfassung

Seit der Finanzkrise 2008 gilt der Stabilität des Finanzsektors ein erhöhtes Augenmerk. Bankenaufsicht und Regulierung wurden aus diesem Grund um die sogenannte makroprudenzielle Aufsicht ergänzt. In Deutschland ist es die Aufgabe des Ausschusses für die Finanzstabilität (AFS), die für die Finanzstabilität in Deutschland maßgeblichen Sachverhalte zu erörtern, mögliche Gefahren für die Stabilität zu identifizieren, vor diesen zu warnen und Empfehlungen zu ihrer Abwehr abzugeben. Die Bundesbank mahnte bereits seit geraumer Zeit, dass die Risiken im deutschen Finanzsystem gestiegen seien. Vor dem Hintergrund einer langen Phase gesamtwirtschaftlichen Wachstums und niedriger Zinsen interpretiert sie die Dynamik des Wachstums der Kredite an den Unternehmenssektor und die Dynamik der Kredit/BIP-Lücke als Zeichen eines zyklischen Risikoaufbaus. Der Forderung der Bundesbank den antizyklischen Kapitalpuffer (CCyB) zu aktivieren, ist der AFS am 27. Mai nachgekommen.

Diese Entscheidung ist aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft (DK) aus drei Gründen zu kritisieren:

- 1. Die konjunkturelle Lage ist ungünstiger als vom AFS dargestellt. Deshalb kommt die Aktivierung des CCyB zu spät.*
- 2. Ein Aufbau von systemischen Risiken hat in dem vom AFS geschilderten Umfang nicht stattgefunden.*
- 3. Die Widerstandsfähigkeit des Bankensystems ist besser als vom AFS unterstellt.*

Die DK erkennt daher für die Aktivierung des CCyB keine Notwendigkeit.

Zusätzlich übt die DK eine generell Kritik an der derzeitigen Form der makroprudentiellen Politik. Sie ist nicht nur ein einseitiger strukturpolitischer Eingriff zu Lasten des Bankensektors, sondern erfolgt in weiten Teilen auch intransparent. Die DK plädiert daher für eine konzeptionelle Neuausrichtung der makroprudentiellen Politik.

Stellungnahme , 25. Juni 2019

Zu den Empfehlungen des AFS nimmt die DK wie folgt Stellung

I. Makroökonomisches und finanzielles Umfeld in Deutschland

Der AFS schildert Deutschland auf einem ungebrochenen Wachstumspfad bei moderaten Konjunkturrisiken. Diese Interpretation entspricht nach Auffassung der DK nicht mehr der tatsächlichen Situation in Deutschland. Die deutsche Wirtschaft befindet sich im Abschwung oder durchläuft doch zumindest eine Phase deutlicher Abschwächung. Zudem ist sie in sich gespalten. Einem nach wie vor expandierenden Dienstleistungssektor steht ein Industriesektor entgegen, den nicht wenige Beobachter bereits in einer Rezession wännen. Zugegebenermaßen ist die Kapazitätsauslastung noch hoch, jedoch verläuft ihre Dynamik in Richtung Rezession, sie sinkt seit sechs Quartalen kontinuierlich.

Dass der private Konsum, wie vom AFS hervorgehoben, weiterhin durch die noch günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt gestärkt wird, ist unter diesen Umständen fraglich. Denn die schwächere Konjunktur dürfte auch am Arbeitsmarkt Spuren hinterlassen. Insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe planen mehr und mehr Unternehmen, die Zahl der Beschäftigten zu reduzieren.

Der AFS geht in seiner gesamtwirtschaftlichen Analyse des Weiteren von mittelfristig steigenden Verbraucherpreisen und einem langsam steigenden Zinsniveau aus. Beide Annahmen sind kritisch zu hinterfragen.

Denn einer mittelfristig steigenden Konsumnachfrage als Voraussetzung steigender Verbraucherpreise steht eine wieder deutlich gestiegene Sparquote entgegen. Und die Annahme eines langsam steigenden Zinsniveaus, das als wesentliches Kriterium für den Anstieg der systemischen Risiken genannt wird, dürfte nach den jüngsten geldpolitischen Äußerungen sowohl der Fed als auch der EZB für lange Zeit aufgeschoben sein. Ganz im Gegenteil dominieren inzwischen wieder Zinssenkungserwartungen.

Die konjunkturelle Abschwächung ist aus Sicht der DK weiter fortgeschritten als vom AFS angenommen wird. Die systemischen Risiken – insbesondere das Zinsänderungsrisiko – bestehen nicht mehr und es wächst die Gefahr, dass der CCyB in einer sich weiter abschwächenden Konjunkturlage angewendet wird und damit prozyklisch wirkt.

II. Gefahr für die Finanzstabilität

1. Gefährdungslage

(i) Konjunkturrisiko

Es ist korrekt, dass die von der Aufsicht selbst zugelassenen IRB-Modelle teilweise zurzeit durchschnittliche Risikogewichte auf einem niedrigen historischen Niveau schätzen. Dies ist der risikosensitiven Logik des IRBA – wie allgemein der internen Modelle – immanent und stellt keine Risikounterzeichnung dar. Die in Säule I ermittelten Kapitalanforderungen stellen auch nicht auf ein Stress-Szenario eines Konjunkturreinbruchs ab. Gleichwohl kapitalisieren sowohl SIs als auch LSI ein derartiges Szenario. Dies ergibt sich durch die Transformation der EBA/EZB-Stresstest-ergebnisse bzw. der LSI-Stresstest-ergebnisse (mit Szenario Konjunkturreinbruch) in Zuschläge unter Säule II im Rahmen der Pillar 2 Guidance (P2G), die in einer Stress-Situation angegriffen werden kann. Insofern sind die Befürchtungen eines Abbaus der Risikoaktiva nicht nachvollziehbar.

Stellungnahme , 25. Juni 2019

Auf Seite 14 der Empfehlung wird dem die folgende Aussage entgegen gehalten: *„Da das zu adressierende zyklische Systemrisiko makroprudentiell ist, kann ausgeschlossen werden, dass es im Rahmen der P2G erfasst wird.“* Diese These halten wir fachlich für falsch: Wir gehen davon aus, dass eine mikroprudentiell aufgesetzte aufsichtliche Maßnahme, die wie im vorliegenden Fall auf alle Institute angewendet wird, auch deutlich positive Auswirkungen auf die Finanzstabilität insgesamt hat, da die systemische Kapitalausstattung durch die P2G-Maßnahmen deutlich erhöht wird.

Der AFS unterstellt, dass Banken in einem Stressszenario mit dem Abbau ihrer Aktiva reagieren werden. Falls dieses Verhaltensmuster richtig ist, wird es durch den CCyB nicht aufgehoben. Es wäre nur dann zu vermeiden, wenn die Eigenkapitalanforderungen in der Stresssituation gesenkt werden könnten. Ein tatsächliches „zyklisches“ Atmen der Eigenkapitalanforderungen ist jedoch auch mit dem CCyB nicht gewährleistet. Zumindest interpretiert der AFS den CCyB so, dass in der Stressphase mehr Eigenkapital zur Verfügung stünde.

(ii) *Immobilienrisiko*

Der AFS lässt unberücksichtigt, wie hoch die Immobilien verschuldet sind und wer im Einzelfall der Schuldner ist. Insbesondere bei privaten Kreditnehmern, die ihre Immobilien selbst wirtschaftlich nutzen, dürfte die Finanzierungssumme deutlich unter den aktuellen Immobilienpreisen liegen.

Die üblichen Faktoren des Privatkunden-Immobilienpreisrisikos liegen in Deutschland in der Regel nicht vor. Weder sind die Kreditbeträge/Ausläufe sehr hoch, auch weisen die Kreditverträge keine bzw. sehr geringe Tilgungen aus. Die Zinsbindungsfristen sind hierzulande eher überdurchschnittlich lang und haben sich in den letzten Jahren eher noch ausgedehnt. Schließlich fehlt in Deutschland die Möglichkeit, Immobilien schnell zu verkaufen, wie Aktien.

Bei Renditeobjekten oder gewerblichen Immobilien dürfte der LTV höher sein. Ob er jedoch krisenhaft hoch ist und dies zudem in der Masse der Engagements, sollte ermittelt werden, bevor der CCyB aktiviert wird.

Es gibt bislang keine Anzeichen dafür, dass die Kreditvergabeansforderungen im Immobilienbereich aufgeweicht worden wären. Ein bewusstes Eingehen größerer Risiken ist nicht feststellbar. Die Informationen, über die die Banken verfügen, lassen einen Rückschluss auf eine kollektive Risikounterschätzung nicht zu.

Vor diesem Hintergrund erhält die Tatsache Relevanz, dass derzeit Bundesbank und BaFin ein Auskunftersuchen zu Immobilienfinanzierungen und Kreditvergabestandards bei LSIs durchführen. Eine ähnliche Umfrage für die SIs läuft gleichzeitig über die EZB.

Der Hintergrund der deutschen Umfrage wurde von den Aufsichtsbehörden wie folgt umschrieben: *„vor dem Hintergrund der in vielen Regionen Deutschlands seit Jahren kräftig steigenden Immobilienpreise sowie einer stetigen Ausweitung der Kreditvergabe planen wir, eine Umfrage zu Immobilienfinanzierungen und Kreditvergabestandards bei deutschen Instituten durchzuführen. Ziel der Umfrage ist, einerseits die Auswirkungen der Entwicklungen auf das Einzelinstitut und*

Stellungnahme , 25. Juni 2019

*andererseits die **Entwicklung aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive besser beurteilen zu können**. Konkret möchten wir einen tieferen Einblick in die Konditionen neu vergebener Kredite, die Bewertung von Kreditsicherheiten sowie die erwartete Geschäftsentwicklung gewinnen. Neben der Kreditvergabe zur Finanzierung von Wohn- und Gewerbeimmobilien interessieren wir uns auch für die Entwicklung von Eigeninvestitionen mit Immobilienbezug.“*

Das Auskunftersuchen soll also gerade dazu dienen, Erkenntnisse über Kreditvergabe- anforderungen zu beschaffen. Die Umfrage ist bis zum 12. Juli 2019 von den Instituten zu beantworten und muss im Anschluss ausgewertet werden.

Eine Aktivierung des CCyB unter anderem mit der Begründung einer Vermutung über die Aufweichung der Kreditvergabeanforderungen während Bundesbank und BaFin gleichzeitig eine Befragung durchführen, verweist auf die Widersprüchlichkeit des gesamten Prozesses. Die Aktivierung des CCyB sollte daher ausgesetzt werden, bis die Ergebnisse dieser Umfrage vorliegen.

(iii) *Zinsrisiken*

Die Zinsrisiken werden durch den AFS überzeichnet. Es ist richtig, dass die lange Niedrigzinsphase die Ertragslage der Banken geschwächt hat. Dieses Problem lässt sich jedoch nicht durch einen CCyB lösen. Ein wichtiger Schritt wäre eine Beendigung des negativen Einlagenzinses oder doch zumindest die Einführung eines Freibetrages durch die EZB.

Zinsänderungsrisiken sind nach der konjunkturellen Abschwächung auch in den USA auf längere Frist nicht mehr zu erwarten.¹ Die jüngsten geldpolitischen Äußerungen der Fed und der EZB haben am Markt ganz im Gegenteil zu Zinssenkungserwartungen geführt.

Von der Zinsseite dürften daher derzeit keine Gefahren ausgehen, die eine Aktivierung des CCyB rechtfertigen würden.

Zinsänderungsrisiken wird darüber hinaus auf mikroprudentieller Ebene begegnet. Es haben keinesfalls alle Institute einen (gleich großen) Aktivvorlauf. In Abhängigkeit des Geschäftsmodells hat das Zinsgeschäft nicht für alle Institute eine gleich große Bedeutung. Aus unserer Sicht ist das Zinsänderungsrisiko ein stark institutsindividuelles Risiko. Das Zinsänderungsrisiko wird grundsätzlich im Rahmen des SREP und in Stresstest erfasst. Für identifizierte institutsindividuelle Risiken müssen Institute über den Säule-II-Zuschlag zusätzlich Eigenmittel vorhalten.

2. Unzureichende Schockabsorptionsfähigkeit

Die Ausführungen in diesem Abschnitt sind rein hypothetischer Natur. Sie lassen jede beliebige Höhe eines CCyB als geeignete Gegenmaßnahme erscheinen. Die unzureichende Schockabsorptionsfähigkeit wird behauptet, aber nicht belegt.

Der AFS widerspricht sich selbst, wenn er auf S. 12 ausführt, dass die Eigenkapitalbasis einschließlich eines CCyB von 0,25 % zu einer ausreichenden Widerstandsfähigkeit führen würde, der CCyB jedoch aus

¹ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2019, S. 17

Stellungnahme , 25. Juni 2019

dem Überschusskapital, also bereits in der Bilanz vorhandenem Eigenkapital bedient wird. Wenn die Widerstandsfähigkeit der deutschen Banken durch einen einfachen Umbuchungsvorgang verbessert werden kann, dann besteht sie ja offensichtlich auch bereits jetzt vor Aktivierung des CCyB. Die Begründung der Aktivierung wird dadurch zusätzlich fragwürdig.

3. Beeinträchtigung der Finanzstabilität

Die Ausführungen des AFS sind sehr hypothetisch. Grundsätzlich bestehen immer Risiken, welche die Finanzstabilität beeinträchtigen können. Gleichzeitig wird eine Zwanghaftigkeit im Agieren der Banken unterstellt, die sicherlich in Extremsituationen vorstellbar ist, aber auch nur dann. Für das Eintreten solcher schwerwiegender Ereignisse fehlen jedoch selbst nach Einschätzung des AFS jegliche Hinweise.

Nach Auffassung der DK werden die gegenwärtig erkennbaren systemischen Risiken durch den AFS erheblich überzeichnet. Den dargebotenen Szenarien werden kaum Fakten zugrunde gelegt, so dass die Begründung für die Aktivierung des CCyB reichlich willkürlich und wenig überzeugend wirkt.

III. Der antizyklische Kapitalpuffer als Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber Gefahren für die Finanzstabilität

1. Eignung des CCyB

Die regelgeleitete Komponente – die Kredit/BIP-Lücke liegt bei 0 % und verfehlt die den gesetzten Schwellenwert von 2 % deutlich. Die Aktivierung des CCyB wäre aufgrund der regelgebundenen Komponente also nicht erforderlich. Der AFS versucht diesen Umstand mit dem Hinweis auf die Dynamik der Kreditvergabe in der jüngeren Vergangenheit zu umgehen. Er verkennt dabei jedoch, dass die Kreditvergabe in Deutschland, insbesondere im Bereich der Unternehmensfinanzierung, seit Beginn des Jahrtausends stets hinter dem Wirtschaftswachstum zurückgeblieben war. Die aktuelle Entwicklung in der Kreditvergabe sollte daher gesamtwirtschaftlich als eine Normalisierung und nicht als das Vorzeichen einer Kreditblase gewertet werden.

Der AFS entwertet die regelgeleitete Komponente in leichtfertiger Weise, indem er ihr eine unzureichende Prognosekraft attestiert. Auf diese Weise können die diskretionären Komponenten des CCyB in den Vordergrund geschoben werden. Zwar ist es richtig, dass aufgrund der fehlenden empirischen Erfahrungen ein möglichst breites Spektrum an Indikatoren beobachtet werden sollte, jedoch ist zu beobachten, dass die Interpretation der diskretionären Komponenten sehr einseitig in Richtung Krise erfolgt. Entlastende Argumente werden dagegen vom AFS nicht vorgebracht. Diskretionäre Parameter erlauben jedoch nur dann eine zuverlässige Entscheidung, wenn das Ergebnis auf einem ausgewogenen Abwägen der Argumente basiert. Dies ist in der vorgelegten Empfehlung des AFS nicht der Fall, dadurch wird die makroprudentielle Politik anfällig für die Verfolgung von Einzelinteressen. Obwohl der AFS vorgibt transparent zu agieren, scheinen die Auswahl und die Interpretation der diskretionären Parameter willkürlich, dadurch wird letztendlich die Intransparenz der makroprudentiellen Politik erhöht.

Der AFS sieht in seiner Empfehlung den Zeitpunkt zur Aktivierung als günstig an. Dies ist jedoch die Folge einer Fehlinterpretation der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage. (Siehe auch die Ausführungen zum makroökonomischen Umfeld).

Stellungnahme , 25. Juni 2019

Das Hauptargument des AFS zur Aktivierung des CCyB beruht auf der angeblich unzureichenden Eigenkapitalausstattung der Banken, die mit Hilfe eines CCyB in Höhe von 0,25 % jedoch erreicht werden kann. Laut AFS können die Banken die zusätzlichen Eigenkapitalanforderungen jedoch problemlos aus dem vorhandenen Überschusskapital bedienen. Die Aussage, dass die Banken ohne CCyB nicht widerstandsfähig genug wären, wird damit jedoch ad absurdum geführt. Offensichtlich ist auch nach Meinung des AFS genügend Eigenkapital in den Bankbilanzen, um dem Eintreten der erwarteten systemischen Risiken zu widerstehen.

2. Erforderlichkeit des CCyB

Siehe hierzu Ausführungen unter (i) Konjunkturrisiko.

IV. Für mehr Transparenz in der makroprudentiellen Politik

Die Diagnose und die Schlussfolgerungen des AFS mögen auf den ersten Blick stichhaltig sein, sie geben jedoch erheblichen Raum zur Diskussion. So wurde der CCyB bislang nur von wenigen Ländern und erst vor kurzem aktiviert. Über seine Wirkungsweise fehlen empirische Erkenntnisse noch weitgehend. Über Time-Lags – also wie schnell wird die systemische Stabilität verbessert – ist ebenso wenig bekannt wie über seine Wirkungsmechanismen und mögliche Spillovers – also die möglichen Einflüsse auf den Kreditzyklus. Außer der zugegeben berechtigten Vermutung, dass ein höheres Eigenkapitalpolster eine Bank widerstandsfähiger machen kann, gibt es wenig Konkretes.

Die makroprudentielle Politik insgesamt und der CCyB insbesondere zielen alleine auf den Bankensektor. Die Kreditvergabe an den Nichtbankensektor hat sich in den letzten Jahrzehnten jedoch stark diversifiziert. Die systemischen Risiken, die von anderen Kreditgebern ausgehen, bleiben bei der derzeitigen Form der makroprudentiellen Politik unbeachtet, so dass es sich bei diesem Politikansatz um einseitige strukturelle Maßnahmen zu Lasten der Banken handelt.

Der AFS gibt vor, mit dem CCyB nicht den Kreditzyklus steuern zu wollen, sondern alleine die Widerstandsfähigkeit des Bankensektors zu stärken. Auch wenn dies als wenig anspruchsvoller Ansatz erscheinen mag, so erfordert er doch verlässliche Indikatoren zur makroprudentiellen Risikomessung und einen verlässlichen Wirkungszusammenhang zwischen Risiko und Eigenkapital. Und gerade hier steckt die makroprudentielle Politik noch in den Kinderschuhen. Deshalb gibt es anders als in der Geldpolitik keine makroprudentiellen Zielgrößen. Makroprudentielle Politik ist auch mehr als zehn Jahre nach der Finanzkrise noch immer ein Vorantasten mit unerprobten Instrumenten in einem weitgehend unbekanntem Gelände.

Diese Unsicherheit schlägt sich auch in der Umsetzung der makroprudentiellen Politik nieder. Anders als beispielsweise in der Geldpolitik, die über allgemein akzeptierte Zielgrößen verfügt und diese auch transparent kommuniziert, spiegelt das Vorgehen bei der Aktivierung des CCyB die noch bestehenden Kinderkrankheiten der makroprudentiellen Politik wider. So ist der AFS ein „Geheimausschuss“, über dessen Tätigkeit so gut wie nichts an die Öffentlichkeit gelangt. Wie auf diese Weise Vertrauen für die neue makroprudentielle Politik entstehen soll, bleibt eine offene Frage. Dabei wird in der ökonomischen Diskussion die makroprudentielle Politik in der Regel als ein zur Geldpolitik komplementäres Politikfeld verstanden.

Stellungnahme , 25. Juni 2019

Ähnlich wie diese sollte sie daher auch transparent agieren und im Sinne einer „Forward Guidance“ öffentlich ihre Politik erläutern. Erst dann wird auch eine inhaltliche Diskussion über die Entwicklung systemischer Risiken möglich sein. Eine offene und transparente makroprudentielle Politik würde die Anforderungen an die handelnden Akteure verändern. Eine kollektive Risikounterschätzung aufgrund der langen Niedrigzinsphase müsste dann zweifelsfrei mit öffentlich nachvollziehbaren Fakten belegt werden.