Bürgerbewegung Finanzwende e.V. . Motzstr. 32 . 10777 Berlin

24. Juni 2019

Bürgerbewegung Finanzwende e. V.
Geschäftsstelle
Motzstr. 32
10777 Berlin

T. +49 30 208 3708-0
F. +49 30 208 3708-29
info@finanzwende.de
www.finanzwende.de

Spendenkonto
GLS Bank IBAN:
DE03430609671226545200
BIC: GENODEM1GLS

Vorstand
Dr. Gerhard Schick
Gläubiger ID:
DE59ZZZ00002143189

Amtsgericht
Berlin/Charlottenburg
VR 36803 B

Stellungnahme zur beabsichtigten Erhöhung der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers auf 0,25% zum Juli 2019:

Die Quote muss ab dem 1. Juli 2020 zur Berechnung des institutsspezifischen antizyklischen Kapitalpuffers angewendet werden. Die Banken haben insofern 12 Monate Zeit diese Maßnahme umzusetzen und ihr risikogewichtetes Eigenkapital zu erhöhen.

(1) Zur Risikoeinschätzung:

Die Besorgnis um die mangelnde Stabilität bzw. fehlende Widerstandsfähigkeit des deutschen Finanzsystems in einem sich konjunkturell eintrübenden wirtschaftlichen Umfeld teilen wir. Besondere Gefahr für die Finanzwirtschaft geht dabei von dem Immobiliensektor und den hiermit verbundenen Zinsänderungsrisiken sehr langfristiger Immobilienfinanzierungen (Stichwort „Fristentransformation“) aus. Dies gilt insbesondere für jene größeren Banken („anderweitig systemrelevanten Banken“), welche interne Modelle („IRB-Ansatz“) zur Risikoabschätzung nutzen, die es ihnen ermöglichten, für wachsende Risiken immer weniger Eigenkapital hinterlegen zu müssen.

Ein Risikofaktor, der in der Analyse des Ausschusses für Finanzstabilität fehlt, den wir dennoch als wesentlich erachten, ist das Systemrisiko „deutsche Automobilindustrie“ und die Umstellung auf Elektromobilität. Hier zeigt sich, dass der Ausschuss für Finanzstabilität die Vorschläge des *Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System* noch nicht umgesetzt haben. Sonst müssten solche, stark mit dem Klimawandel in Verbindung stehende Risiken, eigentlich systematisch in der Analyse der relevanten Finanzmarktrisiken auftauchen.

Wichtig für die Bewertung der jetzt vorgeschlagenen Maßnahme ist vor allem, wie sich die Risikoeinschätzung des Ausschusses für Finanzstabilität nur innerhalb eines Jahres um 180 Grad gedreht hat. Die Kapitel im *Fünften Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland vom Juni 2018* sind wie folgt überschrieben:

- Deutsches Finanzsystem stabil, Unsicherheitsfaktoren bestehen aber fort
- Banken widerstandsfähiger, könnten Risiken aber unterschätzen
- Dynamik bei Wohnimmobilienpreisen hält an, Finanzstabilitätsrisiken aus Wohnimmobilienfinanzierung jedoch weiter begrenzt

Liest man die Empfehlung des Ausschusses vom Mai 2019, so liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die damalige Risikoeinschätzung vom Juni 2018 ein sehr geschöntes Abbild der zugrundliegenden

Risiken war. Wir begrüßen, dass die diesjährige Einschätzung deutlich realistischer ist als die Einschätzung vom Vorjahr.

(2) Erhöhung von Eigenkapitalpuffern grundsätzlich richtig

Über 10 Jahre nach Ausbruch der Finanzkrise ist die Kapitalausstattung deutscher Bank nach wie vor insgesamt zu gering. Das gilt insbesondere, wenn man nicht die risikogewichtete Kapitalquote betrachtet, sondern die Leverage Ratio.

Bürgerbewegung Finanzwende hält die ungewichtete Kapitalausstattung für die entscheidende Größe. Denn die Risikogewichte nehmen notwendigerweise immer Bezug auf vergangene Daten, sie können die Zukunft nicht beschreiben. Woher aber eine nächste Krise kommt, kann niemand aus der Vergangenheit ableiten. Außerdem sind derzeit gerade Bereiche mit geringere Gewichtung oder Null-Gewichtung (Immobilien und Staatsanleihen) besonderen Unsicherheiten ausgesetzt. Wir streben eine *leverage ratio* von mindestens 10 % an, um sicherzustellen, dass Banken auch größere Verluste selbst abpuffern können und es auch in Krisenphasen nicht zu einem Domino-Effekt kommt. Ein Blick auf die Verluste in früheren Krisen zeigt, dass dafür über 10% Eigenkapital erforderlich sind.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir grundsätzlich jede Erhöhung der Kapitalausstattung, die uns diesem Ziel näherbringt.

(3) Falsches Timing und prozyklische Wirkung

Die vom Ausschuss für Finanzstabilität beschriebenen Risiken bestehen bereits seit einem längeren Zeitraum:

- Frühindikatoren wie der Ifo-Index als auch der Auftragseingang von Investitionsgütern verweisen bereits seit Anfang 2018 auf den zu erwartenden Konjunkturabschwung. Auch die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute haben bereits seit längerem ihre Wachstumsprognosen gesenkt.
- Der Trend steigender Immobilienpreise besteht seit 2010, und Indikatoren weisen bereits seit 2017 auf eine Überhitzung des Marktes hin. Das Geschäft der Baufinanzierung durch Ausreichung extrem langfristiger Immobilienkredite ist der einzige Bereich, der den Banken noch eine auskömmliche Zinsmarge ermöglicht. Bankstatistiken dokumentieren seit Jahren eine starke Ausweitung dieses Geschäftsbereichs, vor allem bei Genossenschaftsbanken und Sparkassen.
- Der kontinuierliche Rückgang der Eigenkapitalhinterlegung bei der Vergabe von Unternehmenskrediten durch geschickte Anwendung interner Modelle zur Risikobewertung („IRB-Ansatz“) ist allen nationalen europäischen Aufsichtsbehörden bereits seit mehreren Jahren bekannt.
- Last but not least begleitet uns auch die Gefahr eines ungeordneten Brexits sowie das Risiko steigender Zölle der US-Handelspolitik seit geraumer Zeit.

Vor diesem Hintergrund ist völlig unverständlich, warum der Ausschuss für Finanzstabilität erst jetzt reagiert. Das Timing der geplanten Maßnahme der BaFin könnte kaum schlechter sein. Sie kommt um mindestens ein Jahr, wahrscheinlich eher mehrere Jahre zu spät. Der Konjunktureinbruch könnte spätestens in einem Jahr, also zu dem Zeitpunkt, zu dem die BaFin-Maßnahme greift, Realität sein. Genau dann, in der Wirtschaftskrise benötigen deutsche Unternehmen einen guten Zugang zum Kreditmarkt und keine Banken, die ihren Kreditbestand auf der Aktivseite reduzieren müssen, um die erhöhten Eigenkapitalforderungen der BaFin auf der Passivseite erfüllen zu können. Dies gilt insbesondere für die Masse an privaten Immobilienbesitzern, die von Lohnkürzungen, Kurzarbeit oder gar Arbeitslosigkeit betroffen sein könnten und sich mit dem Kauf von überteuerten Immobilien

verschuldet haben. Unternehmen sowie private Haushalte benötigen dann Bankkredite zur Umschuldung und zur Überbrückung von Liquiditätsproblemen.

Antizyklische Wirkung hätte die Erhöhung der Eigenkapitalhinterlegung entfalten können, wenn der Ausschuss für Finanzstabilität diese Maßnahme zwei bis drei Jahre früher getroffen hätte. In „guten Zeiten“ baut man einen Risikopuffer auf, den man in „schlechten Zeiten“ nutzen kann. Mit der Übergangsfrist von 12 Monaten bis zur endgültigen Umsetzung birgt die geplante Maßnahme die Gefahr der prozyklischen Wirkung. Denn während Maßnahmen zur Erhöhung von Eigenkapitalquoten langfristig keine schädliche Auswirkung auf die Kreditvergabe haben, könnte es in der kurzen Frist durchaus zu Anpassungen der Geschäftspolitik kommen, die unerwünschte Auswirkungen auf die Realwirtschaft haben.

(4) Versagen des Ausschusses für Finanzstabilität

„Zentrale Aufgabe des vierteljährlich tagenden Ausschusses ist es, 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.“ – siehe Internetseite BMF.

Gemessen an dieser Aufgabenbeschreibung hat der Ausschuss für Finanzstabilität versagt. Denn anstatt Risiken ex-ante zu erkennen, frühzeitig zu warnen und Empfehlungen zur Prävention der Risiken abzugeben, handelt er prozyklisch, so dass die Maßnahmen erst dann greifen, wenn sie möglicherweise krisenverschärfend wirken.

Die Überhitzung des Immobilienmarktes ist kein rein deutsches Phänomen, sondern in nahezu allen europäischen Ländern bzw. Städten ein Problem. Doch anders als die deutsche Finanzaufsicht haben die nationalen Finanzaufsichtsbehörden unserer europäischen Nachbarländer frühzeitig, bereits seit 2013/14 mit gezielten mikroprudenziellen Maßnahmen der Finanzregulierung in dem Markt für Immobilienfinanzierung interveniert. Die EZB publiziert die Maßnahmen nationaler Aufsichtsbehörden aufgegliedert nach Land und in chronologischer Abfolge auf ihrer Internetseite.

Nehmen wir beispielsweise Belgien. Die belgische Finanzaufsicht hat bereits 2013 Banken, welche den IRB-Ansatz nutzen, bei der Vergabe von Hypothekenkredit eine 5% höhere Risikogewichtung bei der Eigenkapitalhinterlegung vorgeschrieben. 2018 hat sie nachgelegt und den Gewichtungsfaktor erneut um 5% erhöht.

Dänemark hat für nationale Hypothekenbanken bereits 2014 klare Vorgaben erlassen. Demnach können nur 60% des Preises der Immobilien kreditfinanziert werden und 40% müssen über Eigenkapital der Käufer erfolgen (Loan-To Value – LTV-Maßnahme). 2016 hat die dänische Finanzaufsicht nachgelegt und für bestimmte Brennpunkte im Land, in Städten mit exzessiver Immobilienspekulation, die Kreditvergabepraxis weiter eingeschränkt. 2017 wurden Maßnahmen eingeführt, die auf ein ausreichendes Einkommen in Relation zu eingegangenen Verschuldung der Kreditnehmer (Debt-Service-to-Income, DSTI-Maßnahmen) sicherstellen und eine Überschuldung der privaten Haushalte bei Immobilienkäufern verhindern.

Dänemark oder Belgien sind nur einige Beispiele dafür, wie Finanzaufsichtsbehörden andere EU-Länder frühzeitig auf das Risiko einer Immobilienpreisblase reagiert haben. Die Liste der EZB ist lang, doch Deutschland bzw. die BaFin taucht hier nicht auf. In deutschen Städten gehen verzweifelte Mieter auf die Straße, um auf ihr Elend stetig steigender Mieten aufmerksam zu machen und fordern nun die Enteignung der privateren Immobiliengesellschaften. Ein frühzeitigeres und beherzteres Eingreifen in die Immobilienfinanzierung von Banken wäre hätte diese Situation vielleicht nicht verhindern, wohl aber abmildern können.

Dieses Nichthandeln der BaFin wird umso unverständlicher, als das im Juni 2017 in Kraft getretene Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz der Aufsicht – zusätzlich zu den bestehenden Instrumenten für den Bankensektor – zwei neue makroprudenzielle Instrumente an die Hand gibt. *„Bei einer entsprechenden Gefährdung der Finanzstabilität kann die BaFin nun Mindeststandards für die Vergabe neuer Wohnimmobilienkredite festlegen. Zum einen kann sie bei neuen Wohnimmobilienfinanzierungen von Darlehensnehmern einen bestimmten Mindestanteil an eigenen finanziellen Mitteln verlangen. Zum anderen kann sie vorgeben, dass innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums ein bestimmter Teilbetrag eines aufgenommenen Darlehens zu tilgen ist.“* – siehe Fünfter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland – Ausschuss für Finanzstabilität –Seite 5.

(5) Industriefreundliche Einstufung von anderweitig systemrelevanten Kreditinstituten

Einzig im Nov. 2018 hat die BaFin gehandelt und für anderweitige systemrelevanten Institute (ASRI) einen zusätzlichen Kapitalpuffer je nach Kreditinstitut von 0,5% bis zu 2% auf das harte Kernkapital erlassen. Diese Maßnahme gilt ab 2019 und betrifft derzeit 13 Kreditinstitute (siehe Liste der BaFin mit institutsspezifischen Kapitalpuffern). Längst zu spät, nicht zielgerichtet und für die Mehrzahl der ASRI nur Kapitalpuffer in homöopathischer Dosis von 0,5% und 1%, um - bereits bestehende - Risiken zu verhindern.

Interessant an der Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität vom Mai 2019 ist der Abschnitt über die potenziell systemgefährdeten Kreditinstitute, die interne Modelle zur Bewertung von Kreditrisiken nutzen (Seite 4). Diese stehen jedoch nicht auf der BaFin-Liste der als anderweitig systemrelevant eingestuften Kreditinstitute und haben insofern auch nicht die erhöhten Eigenkapitalanforderungen zu erfüllen.

Nationale Aufsichtsbehörden legen fest, welche ihrer nationalen Banken als sogenannte „anderweitig systemrelevante Bank“ zu gelten hat und haben bei der Festsetzung der Höhe des Kapitalzuschlags deutlichen Gestaltungsspielraum. Trotz grundlegender europäischer Richtlinien seitens der EBA führt dies zu erheblichen nationalen Unterschieden in der Risikobeurteilung über die Systemrelevanz von Banken.

Die Bafin hat die Anzahl der ASRI eingestuften Kreditinstitute von 16 in 2016 auf 13 in 2018 reduziert. Nun verwundert es, dass der Ausschuss für Finanzstabilität von einer Reihe von **potenziell** anderweitig systemrelevanten deutschen Kreditinstituten schreibt. Hier gibt es unserer Ansicht nach nur eine Null-Eins-Entscheidung. Wenn diese Kreditinstitute systemrelevant sind, dann sind diese als ASRI einzustufen, hätten bereits längst die erhöhten Eigenkapitalanforderungen an ASR-Institute erfüllen müssen und würden nunmehr eine höhere Verlusttragfähigkeit aufweisen. Wenn diese Kreditinstitute nicht systemrelevant sind, dann ist es richtig, dass sie nicht als ASRI eingestuft werden. Eine Zwischenkategorie von potenziell systemrelevanten Instituten, für die Kapitalpuffer nicht gelten, halten wir für überflüssig und im Ergebnis schädlich.

Wir befürchten, dass die BaFin bei ihrer Risikobeurteilung von Kreditinstituten eine allzu hohe Industriefreundlichkeit an den Tag legt und dabei das gesellschaftliche Interesse an der Stabilität des deutschen Bankensystems vernachlässigt.

(6) Empfohlene Maßnahmen:

Wir empfehlen:

- die Einführung der zusätzlichen Kapitalpuffer zeitlich vorzuziehen
- die potenziell anderweitig systemrelevanten Kreditinstitute als ASRI einzustufen

- Risikogewichtung für Neugeschäft an langfristigen Immobilienfinanzierungen zu erhöhen. Zusätzlich sollte die Erfordernis einer Mindestdeckung an Eigenkapital relativ zum Immobilienwert eingeführt und schrittweise erhöht werden (Loan-To Value – LTV-Maßnahme), um das Neugeschäft zu deckeln.
- die beiden im Gesetzgebungsverfahren zum Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz weggefallenen einkommensbezogenen Indikatoren baldmöglichst ins Gesetz aufzunehmen.
- über mehrere Schritte eine leverage ratio von über 10% zu erreichen.

(7) Konsequenzen für den Ausschuss für Finanzstabilität

Auch institutionell sind Konsequenzen erforderlich. Letztendlich stellt sich die Frage, ob der Ausschuss für Finanzstabilität und die BaFin die ihm übertragene Aufgabe wirklich erfüllen, rechtzeitig auf neue Risiken hinzuweisen und entsprechende Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Damit verbunden ist die Frage, wem sich der Ausschuss und die BaFin verpflichtet fühlen, dem Wohlergehen der deutschen Finanzindustrie oder dem Wohl der Bürger. Diese Frage haben der Ausschuss für Finanzstabilität und seine Mitglieder mit ihrem jahrelangen Nichthandeln trotz sich manifestierender Risiken, insbesondere im Immobiliensektor, klar beantwortet. Offensichtlich stand nicht der Bürger - sei es als Bankkunde, Mieter, Kreditnehmer, Investor oder Immobilieneigentümer - im Mittelpunkt allen Bemühens um Finanzstabilität, sondern die Kreditwirtschaft.

Die nunmehr verbesserte Risikoeinschätzung hängt möglicherweise mit dem Wechsel an der Spitze des Finanzministeriums im vergangenen Jahr zusammen. Aber eigentlich sollte der Ausschuss nicht nach politischer Opportunität entscheiden, sondern sich von sachlichen Erwägungen leiten lassen. Wir empfehlen daher, zu überlegen, wie der Ausschuss die dafür nötige Unabhängigkeit erhalten kann. Ein Weg dazu könnte die Einbindung von Sachverständigen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft sein. Eine andere Möglichkeit ist, dem europäischen Beispiel zu folgen, wo der entsprechende Stabilitätsrat European Systemic Risk Board allein bei der Zentralbank angesiedelt ist.