

Stellungnahme

zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote
des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für
systemische Risiken

Kontakt:

Nicole Quade

Associate Director

Telefon: +49 30 1663-2130

E-Mail: nicole.quade@bdb.de

Berlin, 26. Januar 2022

Federführer:

Bundesverband deutscher Banken e. V.

Burgstraße 28 | 10178 Berlin

Telefon: +49 30 1663-0

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Die wichtigsten Punkte zusammengefasst

- **Falscher Zeitpunkt:** Die Aktivierung der makroprudenziellen Maßnahmen käme aktuell zur Unzeit angesichts der aktuellen Herausforderungen wie die andauernde Pandemie, die notwendige ESG-Transformation, anspruchsvolle regulatorische Initiativen und der digitale Umbau der Banken.
- **Falscher Impuls:** Die Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers wirkt den aktuellen Maßnahmen der EZB und den Förderprogrammen der Bundesregierung zur Unterstützung der Kreditvergabe und von Investitionen entgegen, da sich eine Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers mäßigend auf die Ausweitung der Kreditvergabe auswirken kann.
- Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft ist eine ganzheitliche Betrachtung der Umstände erforderlich. Allein das Abstellen auf mögliche makroprudenzielle Risiken ohne Berücksichtigung der mikroprudenziellen Anforderungen und der anstehenden Herausforderungen kann dazu führen, dass Maßnahmen ergriffen werden, die einen nachhaltigen Aufschwung bremsen und politische Ziele konterkarieren.
- Das freiwillige Vorhalten von Kapital durch Institute sollte für die makroprudenzielle Aufsicht nicht als Ausgangspunkt zur Ergreifung von makroprudenziellen Maßnahmen genutzt werden. Die pauschale Erhöhung würde den Wettbewerbsdruck in einem ohnehin bereits von ausreichendem Wettbewerb gekennzeichneten Markt erhöhen.
- Eine pauschale Erhöhung der Kapitalanforderungen im Hinblick auf die Stabilität der Institute ist nicht notwendig.
- Institute benötigen ausreichend Zeit, um Kapitalpuffer aufbauen zu können.
- Die Kalkulation der bisher schon ausgereichten Wohnimmobilienfinanzierungen kann die nachträgliche Belastung nicht berücksichtigen. Eine rückwirkende Belastung durch die Anwendung des sektoralen Systemrisikopuffers auf das Bestandsgeschäft belastet damit die heutige Profitabilität der Institute.
- Die Finanzierung von Wohnimmobilien ist für Banken und Sparkassen eine rentable Möglichkeit zur Anlage der Gelder aus dem aktuellen Einlagenüberhang bei verhältnismäßig geringem Risiko. Durch die Maßnahmen wird das Geschäftsfeld stark belastet. Aufgrund der Wettbewerbssituation ist anzunehmen, dass die Weitergabe der Kosten kaum durchsetzbar ist.
- **Fehlende Wirksamkeit:** Die Wirksamkeit des antizyklischen Kapitalpuffers ist nicht belegt, da selbst bei einer abschwächenden Wirkung des antizyklischen Kapitalpuffers auf die Kreditvergabe eine noch stärkere Reduktion der wirtschaftlichen Entwicklung zu einer Ausweitung der Kredit/BIP-Lücke führt.
- Die Begründung für den sektoralen Systemrisikopuffer ist für Bestandskredite nicht passend und die Maßnahme nicht verhältnismäßig bzw. nicht das angemessene Mittel.
- Die Aktivierung des sektoralen Systemrisikopuffers ist nicht zielgenau und treffend und verfehlt damit das Wirkziel der Maßnahme.
- Die **Vorschläge zum angepassten Vorgehen** umfassen folgende Punkte:
 - Wir fordern eine klare Kommunikation zu Ausstiegsriterien für beide makroprudenzielle Maßnahmen.

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

- Die Ergebnisse des Wohnimmobilienstresstests zur Kalibrierung des sektoralen Systemrisikopuffers sollten veröffentlicht werden.
- Die Aktivierung der makroprudenziellen Instrumente sollte auf einen Zeitpunkt verschoben werden, zu dem die Unsicherheiten der wirtschaftlichen Entwicklung geringer sind und sichergestellt ist, dass die Fähigkeit der Kreditwirtschaft, das Wachstum zu begleiten, nicht eingeschränkt wird.
- Nicht nur Banken sollten in die makroprudenziellen Maßnahmen einbezogen werden, sondern es sollten äquivalente Erhöhungen der Kapitalunterlegung auch für andere Marktteilnehmer gelten.
- Die Doppelunterlegung von Risiken muss vermieden werden.
- **Die Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers sollte stufenweise erfolgen.**
- **Der sektorale Systemrisikopuffer sollte schrittweise eingeführt werden.**
- **Der sektorale Systemrisikopuffer sollte nur für das Neugeschäft gelten.**
- Andernfalls sollte risikoloses Geschäft mit einem Beleihungsauslauf bis max. 60 % ausgenommen werden.
- Darlehen der sozialen Wohnraumförderung sowie Kredite an kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbauunternehmen sollten von der Anwendung des sektoralen Systemrisikopuffers ausgenommen werden.

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Vorbemerkung

Die Deutsche Kreditwirtschaft nimmt in diesem Dokument zu folgenden Anhörungen Stellung:

- Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers

- Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Das Dokument wird vollständig an beide Funktions-E-Mail-Adressen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht übermittelt.

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Inhalt

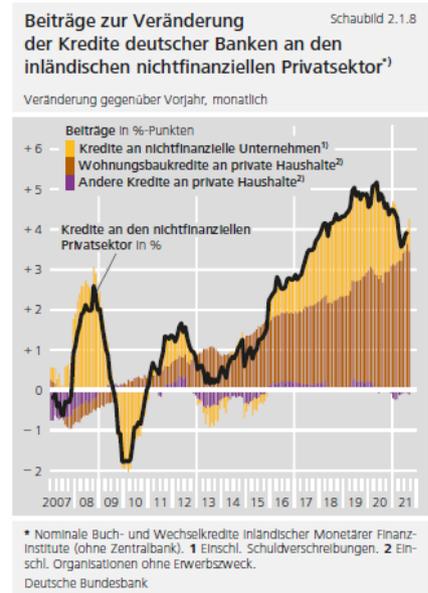
Allgemeines und auf Wohnimmobilien bezogenes makroökonomisches und politisches Umfeld in Deutschland	6
Situation in der Kreditwirtschaft	8
Weitere nicht intendierte wirtschaftliche und aufsichtsrechtliche Konsequenzen	10
Sicherheitenbewertung von Wohnimmobilien im Bestands- und Neugeschäft.....	11
Vorschläge für ein angepasstes Vorgehen	12
Mehr Transparenz	12
Allgemein	12
Zum antizyklischen Kapitalpuffer	13
Zum sektoralen Systemrisikopuffer für Wohnimmobilien	13
Technischer Klärungsbedarf	14

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Allgemeines und auf Wohnimmobilien bezogenes makroökonomisches und politisches Umfeld in Deutschland

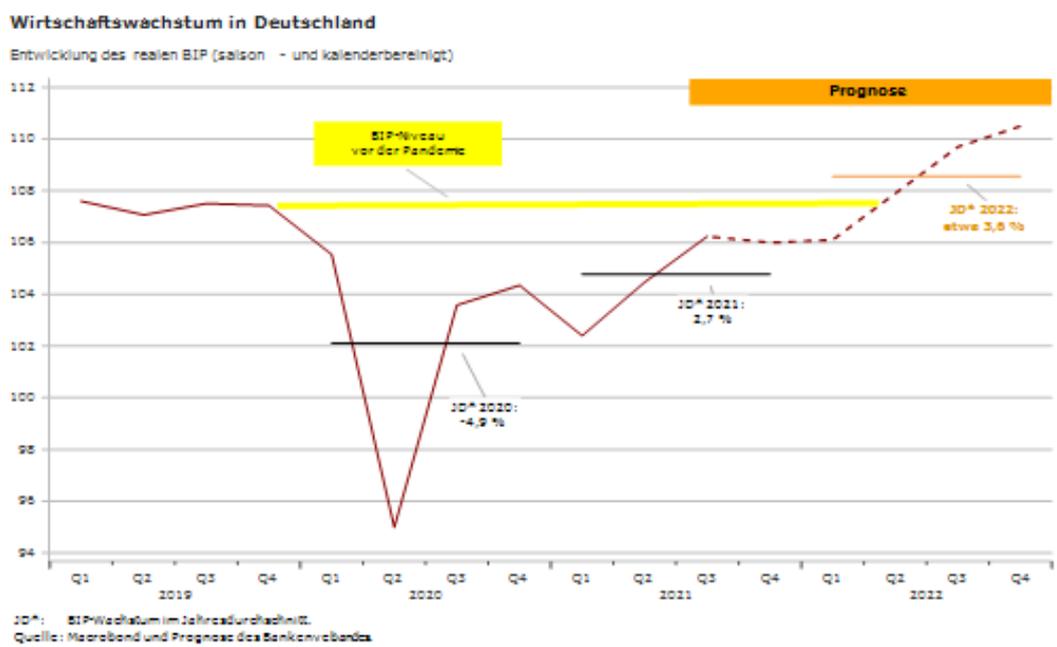
Banken und Sparkassen, Wirtschaftsunternehmen und private Haushalte bewegen sich aktuell in einem makroökonomischen Umfeld, das von hoher Staatsverschuldung, Negativzinspolitik, hohen Inflationsraten sowie Unsicherheiten aufgrund der pandemischen Entwicklung und der Lieferengpässe geprägt ist. Die Corona-Krise ist noch nicht vorbei. Die Auswirkungen der Omikron-Variante sind noch nicht absehbar. All dies schlägt sich nicht zuletzt auch im Verhalten der Wirtschaftsunternehmen und der privaten Haushalte bei der Kreditaufnahme nieder: Der Anstieg der Kreditvergabe wird vor allem von Investitionen in Wohnimmobilien getrieben; Wirtschaftsunternehmen sind hingegen seit mehreren Quartalen bei der Kreditnachfrage eher zurückhaltend (siehe Grafik 1). Letztere Einschätzung teilt auch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: „Die Kreditvergabe an inländische nichtfinanzielle Unternehmen hat sich leicht abgeschwächt.“

Grafik 1



Die gesamtwirtschaftliche Leistung in Deutschland liegt weiterhin unter dem Niveau vor der Pandemie. Angesichts der sich für den gesamten Winter abzeichnenden Schwäche ist frühestens im zweiten Quartal 2022 damit zu rechnen, dass ein Vorkrisenniveau erreicht wird (siehe Grafik 2). Selbst wenn dieses Niveau erreicht wird, bleibt die nachhaltige Erholung fraglich: Inflation und schwankende Konjunktoren durch Unsicherheiten der Corona-Pandemie, weiterhin unterbrochene Lieferketten und Materialengpässe können dazu führen, dass die Erholung von kurzfristiger Natur ist.

Grafik 2



Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Zur Unterstützung der aktuellen Wirtschaftslage, haben sowohl die Bundesregierung als auch die EZB Programme aufgelegt, die fiskal- und geldpolitisch eingreifen. Insbesondere versucht die EZB mit ihrer expansiven Geldpolitik (Anleihenkaufprogramm, TLTRO) in Kombination mit negativen Zinsen für einen Großteil der Zentralbankeinlagen, Institute zur Kreditvergabe zu bewegen.

Richtig ist, dass der Anstieg der Kreditvergabe vor allem von Investitionen in Wohnimmobilien getrieben wird. Die Investitionen privater Haushalte in Wohnimmobilien sind in erster Linie auf die starke Wohnungsnachfrage zurückzuführen. So haben die Neubauinvestitionen – angesichts eines zu knappen Wohnungsangebotes – notwendigerweise deutlich zugenommen. Die in Folge der langjährigen Negativzinspolitik extrem günstigen Finanzierungsbedingungen ermöglichen den Haushalten diese Investitionen.

Die Preisentwicklung deutscher Wohnimmobilien unterliegt seit 2010 einer deutlichen Dynamik. Die Preise verdoppelten sich in diesem Zeitraum über alle Klassen hinweg. Über den Großteil des Zeitraums war dies Ausdruck der Entwicklung von Wohnraumangebot und -nachfrage. Dies entspricht auch der Auffassung der Deutschen Bundesbank bis einschließlich 2019. Entsprechend waren hier kaum spekulative Motive zu identifizieren.¹ Von einer Mehrzahl der Institute wurden die Vergabestandards für 2020 und 2021 verschärft.²

Die neue Bundesregierung hat sich einen ambitionierten Umbau der Wirtschaft in Richtung Klimaneutralität vorgenommen. Die Deutsche Wirtschaft steht vor einer riesigen Investitionswelle. Mittelständische Betriebe brauchen die Chance einer guten Kreditversorgung, um diesen Transfer finanzieren zu können. Zudem erwartet die Bundesregierung vom Bereich Wohnen einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele. Damit stehen auch energetische Sanierungen des Wohnungsbestands im Blickfeld. Das erklärte politische Ziel ist außerdem die Förderung des Wohnungsbaus. Nach dem Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung „ist der Bau von 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr, davon 100.000 öffentlich geförderte Wohnungen“ geplant.³

Die aktuelle Inflationsentwicklung und eine schwankende Konjunktur („Stopp-und-Go-Modus“ während der Pandemie) bedingt durch Unsicherheiten in vielen Bereichen lassen keine makroprudenziellen Experimente zu. Banken und Sparkassen sind nicht der Treiber systemischer Risiken, sie stabilisieren den Erholungsprozess. Der Einsatz makroprudenzieller Instrumente käme in diesem Umfeld der Behandlung von Symptomen gleich. Eine effiziente makroprudenzielle Politik sollte auf die Stabilitätsfunktionen der Kreditwirtschaft konzentriert bleiben und nur dann zum Einsatz kommen, wenn über diesen Sektor die Risiken vermindert werden können. Derzeit entstehen aber die Risiken vornehmlich durch das Zusammenspiel

¹ siehe Monatsbericht der Bundesbank 10/2020

² Siehe Bundesbank (https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/723444/723444?treeAnchor=INDIKATOR&statisticType=BBK_ITS&openNodeId=INDIKATORWOHN)

³ Siehe Koalitionsvertrag

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

extrem expansiver Geld- und Fiskalpolitik. Die sich durch eine unverändert extrem expansive Geldpolitik aufbauenden Stabilitätsrisiken lassen sich nicht sinnvoll durch makroprudenzielle Maßnahmen lindern.

Die Aktivierung der makroprudenziellen Maßnahmen käme aktuell zur Unzeit angesichts der aktuellen Herausforderungen wie die andauernde Pandemie, die notwendige ESG-Transformation, anspruchsvolle regulatorische Initiativen und der digitale Umbau der Banken.

Die Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers wirkt den aktuellen Maßnahmen der EZB und den Förderprogrammen der Bundesregierung zur Unterstützung der Kreditvergabe und von Investitionen entgegen, da sich eine Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers mäßigend auf die Ausweitung der Kreditvergabe auswirken kann.⁴

Situation in der Kreditwirtschaft

Grundsätzlich ist Kapital der kritische Rohstoff der Banken und Sparkassen. Eine rein makroprudenzielle Betrachtung der Verhältnisse ignoriert den Umstand, dass Institute auf mikroprudenzieller Seite hohe (Kapital-)Anforderungen zu erfüllen haben, die auch in naher Zukunft weiter steigen (z.B. IRB Repair, Anforderungen aus Leitlinien zur Kreditvergabe). Zudem verkennt diese Perspektive die Bedeutung der Institute bei der Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen (Transformation der Wirtschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit und Digitalisierung).

Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft ist eine ganzheitliche Betrachtung der Umstände erforderlich. Allein das Abstellen auf mögliche makroprudenzielle Risiken ohne Berücksichtigung der mikroprudenziellen Anforderungen und der anstehenden Herausforderungen kann dazu führen, dass Maßnahmen ergriffen werden, die einen nachhaltigen Aufschwung bremsen und politische Ziele konterkarieren.

Dass Institute im Moment ausreichend Überschusskapital vorhalten, macht einerseits das konservative Verhalten der Institute deutlich, ist aber auch auf die Anforderungen von Aufsicht und Marktteilnehmern zurückzuführen:

- Aufsichtsbehörden verlangen neben den regulatorischen und aufsichtlichen Mindestanforderungen eine Säule 2-Empfehlung und einen Managementpuffer ebenfalls mit hartem Kernkapital abzudecken.
- Ratingagenturen, Investoren und andere Marktteilnehmer verlangen eine ausreichende Kapitalisierung u.a. in Antizipation anstehender regulatorischer Anforderungen.
- Institute bereiten sich auf die weitreichenden Reformen im Aufsichtsrecht vor, die bis Anfang 2025 durch die CRR III eingeführt werden sollen. Dies erfordert in vielen Fällen substanziell mehr Kapital.

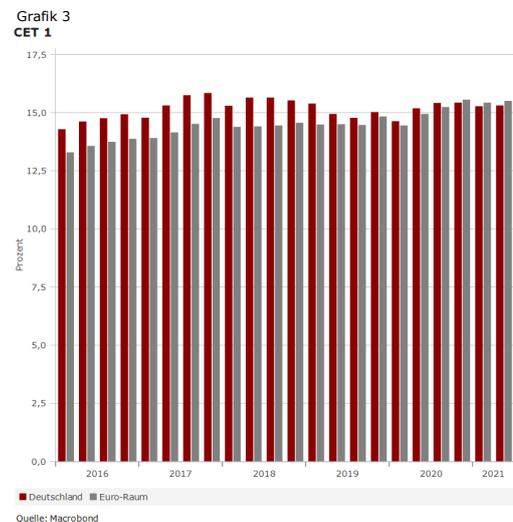
⁴ Dt. Bundesbank: Der antizyklische Kapitalpuffer in Deutschland, Analytischer Rahmen, Seite 5

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Die zusätzliche Erhöhung der Kapitalanforderung durch die Aktivierung der makroprudenziellen Maßnahmen ist rein rechnerisch in den meisten Fällen durch das bestehende Überschusskapital abgedeckt. Allerdings bleiben die weiteren Anforderungen bestehen und die Erfüllung wird von der Aufsicht verlangt. Das erhöht den Druck auf den Kapitalstock der Banken.

Das freiwillige Vorhalten von Kapital durch Institute sollte für die makroprudenzielle Aufsicht nicht als Ausgangspunkt zur Ergreifung von makroprudenziellen Maßnahmen genutzt werden. Die pauschale Erhöhung erhöht den Wettbewerbsdruck in einem ohnehin bereits von intensivem Wettbewerb gekennzeichneten Markt weiter.

Die Banken und Sparkassen in Deutschland sind solide mit hartem Kernkapital (CET 1) ausgestattet, das auf hohem Niveau bei über 15 % liegt (siehe Grafik 3). Damit liegt die Kapitalausstattung der Banken und Sparkassen weit über den Mindestanforderungen. Die Deutsche Bundesbank bestätigt in ihrem Finanzstabilitätsbericht 2021 außerdem, dass Banken und Sparkassen aktuell eher vorsichtig agierten – gerade auch im Hinblick auf die Kreditvergabestandards. Zudem hat der letzte, unter verschärften Bedingungen durchgeführte Stresstest die Widerstandsfähigkeit der Banken und Sparkassen bestätigt. Die Banken und Sparkassen haben sich als stabil erwiesen.



Eine pauschale Erhöhung der Kapitalanforderungen im Hinblick auf die Stabilität der Institute ist nicht notwendig.

EU-Aufsichtsinstitutionen, wie die EZB, wiesen im Laufe der Pandemie darauf hin, dass Puffer in Zeiten einer Krise genutzt werden sollten. Herr Andrea Enria, Vorsitzender der einheitlichen Aufsicht durch die EZB, erklärte, dass den Instituten ausreichend Zeit gewährt würde, um die Puffer wieder aufzubauen.⁵ Mit dieser Aussage ist die rasche Wiedereinführung der makroprudenziellen Puffer nicht konsistent.

Institute benötigen ausreichend Zeit, um Kapitalpuffer aufbauen zu können.

Aktuell wird auf europäischer Ebene das makroprudenzielle Rahmenwerk überarbeitet. Hier steht insbesondere die Flexibilisierung der Kapitalpuffer zur Debatte, deren aktuelle Konzeption in der Krise Fragen zur Nutzbarkeit aufgeworfen hat. Das nationale Vorgehen greift den Untersuchungen auf europäischer Ebene vor. Die Diskussionen auf Ebene der Regulatoren und Aufseher laufen. Die Ergebnisse sollten abgewartet werden.

⁵ Introductory statement by Andrea Enria, Chair of the Supervisory Board of the ECB, at the virtual meeting of the European CFO Network <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2020/html/ssm.sp200612~eae5123290.en.html>

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Weitere nicht intendierte wirtschaftliche und aufsichtsrechtliche Konsequenzen

Mit der Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers und des sektoralen Systemrisikopuffers sind eine Reihe von Konsequenzen verbunden, die – so unsere Annahme – in den von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ermittelten Kosten in Form von zusätzlichem harten Kernkapital in Höhe von 22 Mrd. Euro nicht berücksichtigt sind. Wir führen dies darauf zurück, dass sich die Kosten dieser Konsequenzen nur schwer in Euro ausdrücken lassen bzw. der reinen makroprudenziellen Perspektive geschuldet sind.

- Die Wirksamkeit des antizyklischen Kapitalpuffers ist nicht belegt, da selbst bei einer abschwächenden Wirkung des antizyklischen Kapitalpuffers auf die Kreditvergabe eine noch stärkere Reduktion der wirtschaftlichen Entwicklung zu einer Ausweitung der Kredit/BIP-Lücke führt.
- Die pauschale Belastung von Wohnimmobilienfinanzierungen durch die Aktivierung des sektoralen Systemrisikopuffers steht im klaren Widerspruch zum oben beschriebenen politischen Ziel der Beschleunigung des Wohnungsbaus. Es besteht die Gefahr, dass der Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt bestehen bleibt und die Preise für Wohnimmobilien weiter steigen.
- Der Beitrag des Wohnungsbausektors zur Erfüllung der Klimaschutzziele (siehe Koalitionsvertrag) sinkt. Es besteht die Gefahr, dass beispielsweise energetische Sanierungen zurückgestellt werden müssen. Hier sind sowohl die Höhe des sektoralen Systemrisikopuffers für Wohnimmobilien als auch die Ankündigung zusätzlicher Maßnahmen sehr schädlich.
- Der sektorale Systemrisikopuffer gilt ausschließlich für inländische Banken. Am deutschen Markt engagieren sich darüber hinaus auch Versicherungen stark in der Kreditvergabe im Wohnimmobiliensektor. Der sektorale Systemrisikopuffer gilt zudem für ausländische Institute und deren Zweigstellen in Deutschland nur dann, wenn die jeweilige nationale makroprudenzielle „home-Aufsicht“ den deutschen Puffer übernimmt, was in der Praxis nur sehr eingeschränkt erfolgt. Damit besteht die Gefahr, dass die Steuerungswirkung reduziert wird und sich die Kreditvergabe in nicht vom Systemrisikopuffer erfasste Bereiche, wie Versicherungen und Schattenbanken verlagert.
- Die Kalkulation der bisher schon ausgereichten Wohnimmobilienfinanzierungen kann die nachträgliche Belastung nicht berücksichtigen. Eine rückwirkende Belastung durch die Anwendung des sektoralen Systemrisikopuffers auf das Bestandsgeschäft belastet damit die heutige Profitabilität der Institute.
- Die Finanzierung von Wohnimmobilien ist für Banken und Sparkassen eine rentable Möglichkeit zur Anlage der Gelder aus dem aktuellen Einlagenüberhang bei verhältnismäßig geringem Risiko. Durch die Maßnahmen wird das Geschäftsfeld stark belastet. Aufgrund der Wettbewerbssituation ist anzunehmen, dass die Weitergabe der Kosten kaum durchsetzbar ist.
- Allgemein steigt der Wettbewerbsdruck im Hinblick auf die Kapitalbeschaffung deutscher Institute. Die Vorgaben machen ein Investment in deutsche Institute nicht attraktiver.
- Mit der Einführung des sektoralen Systemrisikopuffers gehen steigende Kapitalanforderungen einher, die bis in das Abwicklungsregime der Institute reichen.

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Durch die Berücksichtigung des sektoralen Systemrisikopuffers bei der Ermittlung der Mindestanforderungen von Eigenmitteln und berücksichtigungsfähigen Instrumenten (MREL) im Rahmen des Rekapitalisierungsbetrages im Marktvertrauenspuffer ist nicht auszuschließen, dass das Single Resolution Board (SRB) im nächsten Entscheidungszyklus die MREL-Anforderungen für deutsche Institute nach oben anpassen muss. Eine Erhöhung der kombinierten Kapitalpufferanforderung (CBR) durch den Anstieg des sektoralen Systemrisikopuffers schlägt sich in der MREL doppelt nieder. Einerseits durch einen Anstieg in der Market Confidence Charge, welche die CBR beinhaltet und andererseits im Maximum Distributable Amount für MREL Zwecke (M-MDA), der ebenfalls an die Höhe des CBR gekoppelt ist.

- Wir sehen die Gefahr der Doppelunterlegung von Risiken durch die Einführung der beiden Kapitalpuffer. So überschneidet sich der Umfang des sektoralen Systemrisikopuffers für Wohnimmobilien teilweise mit anderen Anforderungen, wie zum Beispiel aufsichtliche Vorgaben der Säule 2 und des antizyklischen Kapitalpuffers. So wird beispielsweise im Stresstest, der der Festlegung der Eigenmittelzielkennziffer zugrunde liegt, u.a. das Risiko aus negativen Entwicklungen bei Immobilienfinanzierungen berücksichtigt.

Sicherheitenbewertung von Wohnimmobilien im Bestands- und Neugeschäft

Der sektorale Systemrisikopuffer von 2 % wirkt insbesondere auf die Kreditbestände. Die mit diesem Puffer vermeintlich adressierten Risiken aus den Marktpreisanstiegen bei Wohnimmobilien sind in den Kreditbeständen aufgrund der vergleichsweise niedrigen Sicherheitenwerte und fortlaufenden Kredittilgungen nicht enthalten. Hintergrund ist, dass nach der Kreditvergabe in den Beständen regelmäßig keine Anpassung der Sicherheitenwerte an die Wertentwicklung am Markt erfolgt. Daher liegen die Sicherheitenwerte im Bestand überwiegend signifikant unter den aktuellen Marktwerten.

Zusätzlich werden die Kredite durch regelmäßige Tilgungen und in letzten Jahren durch immer häufigere zusätzliche Sondertilgungen sukzessive zurückgeführt, so dass sich die Beleihungsausläufe im Bestand fortlaufend deutlich reduzieren und somit in einem risikoarmen unkritischen Bereich liegen. Der systemische Kapitalpuffer von 2 % trifft jedoch insbesondere die Bestände, die weder die Marktpreientwicklung nachvollzogen haben noch von den Risiken aus Rückgängen von Marktwerten betroffen sind.

Die Begründung für den sektoralen Systemrisikopuffer ist für Bestandskredite nicht passend und die Maßnahme nicht verhältnismäßig bzw. nicht das angemessene Mittel.

Im Neugeschäft erfolgt die Bewertung der Immobiliensicherheiten auf Basis des Beleihungswertes oder eines beleihungswertähnlichen Bewertungskonzeptes. Hierbei handelt es sich um ein sehr konservatives Bewertungsverfahren, welches aktuell zu deutlich unter den aktuellen Marktpreisen liegenden Sicherheitenwerten führt. Die aktuelle Preisdynamik wird nur geringfügig in der Bewertung der Sicherheiten abgebildet. Insbesondere finden bei steigenden

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Märkten für Bestandskredite keine Neubewertungen aufgrund von stattgefundenen Preisanstiegen statt.

Die höheren Kosten für die steigenden Kapitalanforderungen kann für die Kreditbestände nur über höhere Margen/Kreditzinsen im Neugeschäft kompensiert werden. Dadurch wird die in der Begründung angeführte Wettbewerbsneutralität der beabsichtigten Maßnahme noch weiter ausgehöhlt. Denn es resultiert eine überproportionale Belastung von Instituten mit umfangreichen älteren Beständen und eine unterproportionale Belastung von Instituten, die in den letzten Jahren verstärkt die Kreditvergabe ausgeweitet haben.

Die Aktivierung des sektoralen Systemrisikopuffers ist nicht zielgenau und treffend und verfehlt damit das Wirkziel der Maßnahme.

Vorschläge für ein angepasstes Vorgehen

Mehr Transparenz

Die EBA Leitlinien⁶ zum sektoralen Systemrisikopuffer sehen vor, dass Aufsichtsbehörden eine Offenlegung aller Regeln, Orientierungshilfen und der Erheblichkeitsschwellen anstreben sollen. In der Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken wird auf diese Anforderung nicht näher eingegangen. Es wird lediglich erwähnt: „Die Pufferhöhe wurde anhand von Berechnungen der Deutschen Bundesbank auf Basis ihres Wohnimmobilienstresstests festgesetzt.“ Um auch den Instituten eine angemessene Einschätzung der von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank identifizierten Risiken zu ermöglichen, halten wir die entsprechende Bereitstellung der Informationen für erforderlich. Transparente Bewertungskriterien sind für die Etablierung neuer weitreichender Kapitalanforderungen erforderlich.

Im Zusammenhang mit der Transparenz steht auch die klare Kommunikation zu den Ausstiegskriterien für die geplanten makroprudenziellen Maßnahmen. Gesetzlich ist für beide Maßnahmen die regelmäßige Überprüfung vorgesehen. Nicht erkennbar ist, welche Kriterien und entsprechenden Erheblichkeitsschwellen bei der Überprüfung - hier insbesondere in Bezug auf den sektoralen Systemrisikopuffer - angelegt werden.

Wir fordern eine klare Kommunikation zu Ausstiegskriterien für beide makroprudenzielle Maßnahmen. Die Ergebnisse des Wohnimmobilienstresstests zur Kalibrierung des sektoralen Systemrisikopuffers sollten veröffentlicht werden.

Allgemein

- Die Aktivierung der makroprudenziellen Instrumente sollte auf einen Zeitpunkt verschoben werden, zu dem die Unsicherheiten der wirtschaftlichen Entwicklung geringer sind und

⁶ EBA Leitlinie (EBA/GL/2020/13) zu den geeigneten Teilgruppen sektoraler Risikopositionen, auf die zuständige oder benannte Behörden gemäß Artikel 133 Absatz 5 Buchstabe f der Richtlinie 2013/36/EU einen Systemrisikopuffer anwenden können

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

sichergestellt ist, dass die Fähigkeit der Kreditwirtschaft, das Wachstum zu begleiten, nicht einschränkt wird.

- Nicht nur deutsche Institute sollten in die makroprudenziellen Maßnahmen einbezogen werden. Äquivalente Erhöhungen der Kapitalunterlegung sollte auch für andere Marktteilnehmer gelten, welche aktiv in der Kreditvergabe in Deutschland tätig sind. Nur so könnte eine effektive, flächendeckende Steuerungswirkung erzielt werden und eine Verlagerung der Kreditvergabe vermieden werden.
- Eine Doppelunterlegung von Risiken muss vermieden werden.

Zum antizyklischen Kapitalpuffer

- Mit der Einführung des antizyklischen Kapitalpuffers sollte grundsätzlich abgewartet werden, bis die Konsequenzen des Ausstiegs der EZB aus der monetären Expansion sowie der Bundesregierung aus den Corona-Sonderprogrammen erkennbar sind.
- Der antizyklische Puffer sollte graduell, in 0,25%-Schritten auf 0,75% erhöht werden. Die Anhebungen sollten jährlich erfolgen. So könnte auf aktuelle Entwicklungen besser Rücksicht genommen werden.

Zum sektoralen Systemrisikopuffer für Wohnimmobilien

- Der systemische Risikopuffer sollte ebenfalls schrittweise eingeführt werden.
- Außerdem sollte er sich ausschließlich auf das Neugeschäft beziehen, da das Bestandgeschäft aufgrund der aus aktueller Marktsicht niedrig angesetzten Sicherheitenwerte und den regelmäßig erfolgten Tilgungen bereits sehr konservativ bewertet ist.
- Andernfalls sollte der sektorale Systemrisikopuffer nur für Finanzierungen mit einem hohen Beleihungsauslauf (z.B. > 60%) festgelegt werden, da bei einem niedrigeren Beleihungsauslauf auch bei einer deutlichen Reduktion des Marktpreises die Finanzierung vollständig abgesichert bleibt.
- Des Weiteren wäre zunächst eine zeitliche Begrenzung denkbar, um die Wirkung des sektoralen Systemrisikopuffers auf die Kreditvergabe zu beobachten.
- Ebenso wird dabei nicht unterschieden, ob es sich um die Anschaffung einer Immobilie handelt oder um eine kleinere Modernisierung. Wenn Kunden beispielsweise den Austausch ihrer Fenster planen oder energieeffizient umbauen und dafür Kreditmittel im kleineren Kreditsegment aufnehmen, treffen die neuen Regelungen ebenfalls zu. So könnte bspw. die Regelung erst ab Kreditbeträgen von 200.000 Euro gelten. Damit bleibt sichergestellt, dass Banken und Sparkassen weiterhin Kreditmittel für diese Zwecke schnell, unbürokratisch und preisbewusst vergeben können.
- Die Vergabe von Darlehen zur sozialen Wohnraumförderung ist politisch und volkswirtschaftlich, auch in Krisenzeiten, ausdrücklich erwünscht. Der Gesetzgeber hat diese Darlehen daher ausdrücklich in § 48u Abs. 1 Nr. 2 KWG von den Beschränkungen zur Begrenzung makroprudenzieller Risiken im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder zum Erwerb von Wohnimmobilien ausgenommen. Die Vergabe von Darlehen für Maßnahmen, für die eine soziale Wohnraumförderung im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes oder nach entsprechenden bundes- oder landesrechtlichen Regelungen zugesagt ist, sollten mithin ebenfalls von der Anwendung des sektoralen

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Risikopuffers ausgenommen werden. Gleiches sollte für Kredite an kommunale, kirchliche und genossenschaftliche Wohnungsbauunternehmen gelten. Die Verteuerung der Kreditkosten für diesen Wirtschaftssektor wirkt kontraproduktiv.

Technischer Klärungsbedarf

Die geplante erstmalige Aktivierung des sektoralen Systemrisikopuffers erfordert aus unserer Sicht eine nähere Befassung mit den technischen Vorgaben. Klarstellungsbedarf besteht hinsichtlich des Anwendungsbereichs:

Grundsätzliches Verständnis

Nach unserem Verständnis bezieht sich der Anwendungsbereich des sektoralen Systemrisikopuffers nur auf den privilegierten Anteil von Risikopositionen gegenüber natürlichen und juristischen Personen, welche durch in Deutschland belegene Wohnimmobilien besichert sind. Eine Einbeziehung von Risikopositionen, die grundpfandrechtlich besichert, aber nicht privilegiert sind, lehnen wir entschieden ab. Diese Positionen erhalten grundsätzlich bereits ein höheres Risikogewicht, sodass ein Puffer auf diese Forderungen einer Mehrfachbelegung gleichkäme.

Anwendungsbereich für KSA- und IRBA-Institute

Unser grundsätzliches Verständnis wird u.a. durch die Meldesystematik im **Kreditrisikostandardansatz** (KSA) bestätigt. Im Kreditrisikostandardansatz sind nur die vollständig durch Immobilien besicherten Positionen (bis 80 % des Beleihungswertes), die hier einer eigenen Risikopositionsklasse zugeordnet werden, privilegiert (Wohnimmobilien RW: 35 %). Nachrangige Kredite oder Kredite, für die die Anforderungen an die Privilegierung - aus welchen Gründen auch immer - nicht gegeben sind, werden wie unbesicherte Positionen behandelt (Risikopositionsklasse Mengengeschäft oder Unternehmen) und stellen damit gerade keine 'durch Wohnimmobilien besicherten Positionen' dar.

So ist im Kreditrisikostandardansatz im Meldebogen C07.00 (CRSA) die Zeile 040 "davon: durch Hypotheken auf Immobilien besichert - Wohnimmobilien" ausschließlich in der Risikopositionsklasse "Durch Immobilien besichert" zu befüllen, wo nur vollständig durch Immobilien besicherte Kredite (Art. 124 CRR) einzustufen sind.

Auch wenn es für Institute, die den auf **internen Beurteilungen basierten Ansatz (IRBA)** anwenden, keine eigene Forderungsklasse oder keinen separaten Meldebogen für immobilienbesicherte Positionen gibt, sollte für alle Banken der gleiche Grundsatz bei der Berechnung des sektoralen Systemrisikopuffers gelten. Um hier ein konsistentes Vorgehen zu erreichen, bitten wir die BaFin zusammen mit der Kreditwirtschaft einen Vorschlag zu entwickeln, wie im IRBA eine Aufteilung der RWA auf den besicherten Teil der Forderung zu erfolgen hat.

Kapitalplanungsprozess

Wir bitten um Klarstellung, dass die geplanten Allgemeinverfügungen erst im Zuge der regulären nächsten Überarbeitung in die Kapitalplanung zu integrieren sind. Zwar werden die Institute zeitnah nach Erlass der Allgemeinverfügung eine Überprüfung der aktuellen

Stellungnahme zur Anhörung zur Allgemeinverfügung bezüglich der Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers und
zur Anhörung zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Kapitalplanung vornehmen, um nicht perspektivisch einen Eigenmittel-Engpass zu erhalten. Eine vollständige Aktualisierung würde jedoch erhebliche administrative Arbeiten mit sich bringen, ohne dass diese zwingend notwendig wären.