Der AFS und seine Aufgaben im Bereich der makroprudenziellen Risikosteuerung

Kurzdarstellung der Tätigkeit des AFS anlässlich seines fünfjährigen Bestehens anhand des Jahresberichts 2018 an den Bundestag

Der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) ist eine der wichtigsten und gleichzeitig unbekanntesten Institutionen der deutschen Finanzmarktregulierung. Jeden Sommer rückt der AFS mit der Veröffentlichung seines Berichtes zur Finanzstabilität an den Deutschen Bundestag in den Fokus der Öffentlichkeit. Der Beitrag fasst die Kerninhalte des jüngsten Berichts vom Juni 2018 zusammen und erläutert die Aufgaben des AFS sowie seine Rolle bei der Ergreifung makroprudenzieller Maßnahmen zur Bankenaufsicht.

Dr. Patrik Buchmüller
ist aktuell freiberuflicher Unternehmensberater und Lehrbeauftragter diverser Hochschulen (u. a. duale Hochschule Baden-Württemberg, Standort Ravensburg). Mit Tätigkeiten als Bankenaufseher für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und Risikomanager in deutschen Großbanken besitzt er mehr als 15 Jahre praktische Erfahrung im Bereich Bankenregulierung und Analysen zur Finanzmarktstabilität.

Prof. Dr. Andreas Igl
ist Professor für Bankbetriebslehre und Bankenaufsicht an der Hochschule der Deutschen Bundesbank in Hachenburg. Zuvor war er mehr als 10 Jahre als Unternehmensberater für Banken und Finanzdienstleister tätig, zuletzt als geschäftsführender Partner einer mittelständischen Beratungsunternehmung.

Stichwörter: Bankenaufsicht, Finanzstabilität, Kapitalpuffer, Immobilienrisiken, Asset Price Bubbles

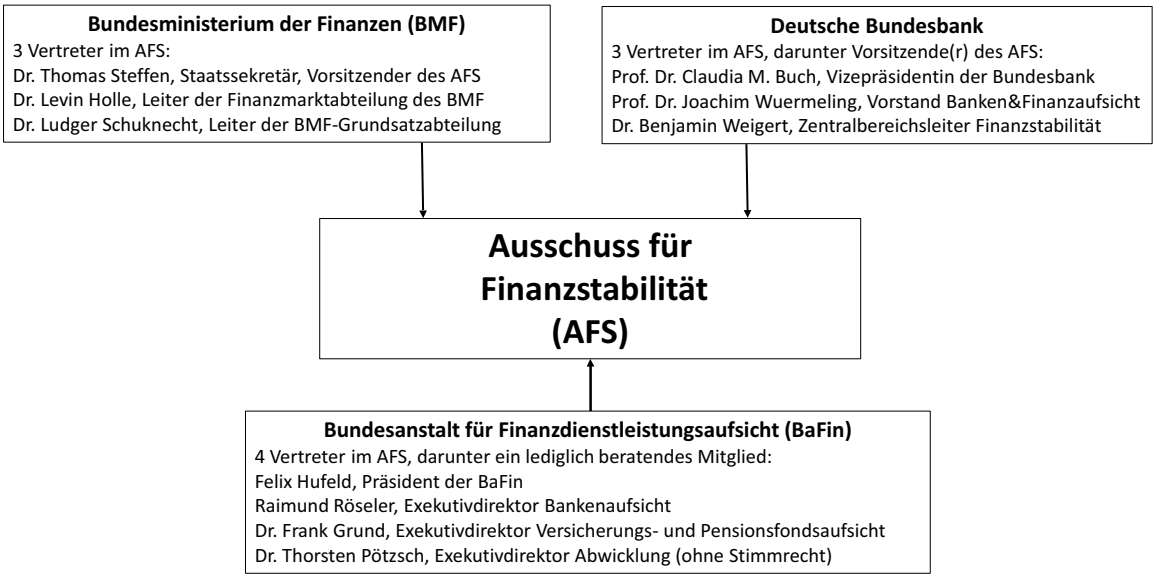
1. Aufgaben und Zusammensetzung des AFS

Im Zuge der weltweiten Krise, die ab dem Jahr 2007 die Finanzmärkte und deren Regulierung bestimmte, haben die Staats- und Regierungschefs auf G20-Ebene sowie die zuständigen nachgeordneten internationalen und nationalen Institutionen einen bisher ungedeckten Bedarf an einer so genannten „**makroprudenziellen Aufsicht**“ erkannt. In der Europäischen Union wurde hierauf im Jahr 2011 der „Europäische Ausschuss für Systemrisiken“ (European Systemic Risk Board, ESRB) ins Leben gerufen. Im Namen dieses Gremiums mit Sitz bei der Europäischen Zentralbank in Frankfurt ist die Steuerung von „**Systemrisiken**“ als Aufgabe der „makroprudenziellen Aufsicht“ erkennbar.

Auch der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS), der in Deutschland am 18. März 2013 seine Arbeit aufgenommen hat, trägt laut seinem gesetzlichen Auftrag zur „Wahrung der Stabilität des Finanzsystems“ bei. Dem AFS gehören wie seinem Vorgängergremium (der sogenannte „Ständige Ausschusses für Finanzstabilität“) das Bundesministerium der Finanzen (BMF), die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als Mitgliedsinstitutionen an. Diese Institutionen senden hochrangige Vertreter in den Ausschuss, um gemeinsame Einschätzungen und Handlungsvorschläge zur Finanzstabilität in Deutschland zu entwickeln.

Das **Finanzstabilitätsgesetz (FinStabG)** vom 28.11.2012 regelt die genauen Aufgaben sowie die Arbeitsweise des AFS sehr knapp in sieben Paragrafen, die insgesamt lediglich vier DIN A4 Seiten umfassen. Dabei wird der Deutschen Bundesbank die Verantwortung für die Erstellung von Analysen zur Stabilität des deutschen Finanzsystems zugewiesen. Der AFS ist demnach zuständig für die Erörterung dieser Analysen sowie die gemeinsame Überwachung der Fi-

https://doi.org/10.15358/0340-1650-2018-12-60 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY



Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 1: Zusammensetzung des Ausschusses für Finanzstabilität

nanzstabilität zusammen mit der Deutschen Bundesbank. Der AFS kann **Warnungen** und **Empfehlungen** zur Abwehr von Gefahren für die Finanzstabilität aussprechen. Diese sind im Regelfall an die gleichen Institutionen gerichtet, die auch im Ausschuss vertreten sind, d. h. Banken- bzw. Versicherungs- und sonstige Finanzaufsicht sowie die Bundesregierung. Insofern ist diese eher „selbstreferenzielle Aufgabe" auf den ersten Blick etwas überraschend.

Die Warnungen und Empfehlungen sind neben dem Jahresbericht an den Deutschen Bundestag die Hauptarbeitsergebnisse des AFS. Grundsätzlich bringt der AFS vor allem als Politikkoordinationsgremium in vertraulichen Sitzungen das Direktorium der BaFin mit dem zuständigen Entscheidungsträgern des BMF unterhalb der Ministerebene und den für Finanzstabilität und Bankenaufsicht zuständigen Vorständen der Bundesbank als Entscheidungsgremium zusammen (s. *Abb. 1*).

Seine Warnungen und Empfehlungen kann der AFS sowohl vertraulich intern an die betroffenen Institutionen richten als auch veröffentlichen und im Bericht an den Bundestag thematisieren. Je nach Einschätzung der jeweiligen konkreten Gefahr kann der AFS in Sondersitzungen (über die vierteljährlichen Regelsitzungen hinaus) schnell reagieren, konkrete abgestimmte Vorgehensweisen zwischen BMF, BaFin und Bundesbank als Empfehlung bündeln und durch die beteiligten Akteure umsetzen lassen. Öffentliche Warnungen können ebenfalls ausgesprochen werden und somit bei den politischen Entscheidungsträgern im Parlament und den betroffenen Finanzmarktteilnehmern wohldossierte Wirkungen erzielen. Primäres Ziel kann hier natürlich nicht das Herbeiführen panikartiger Reaktionen von Bankeinlegern, Kapitalmarktanlegern oder anderen Finanzmarktteilnehmern sein. Vielmehr sollen die Finanzmarktakteure über die Analysen des AFS und Vorabinformationen über geplante bzw. diskutierte Politikmaßnahmen frühzeitig in ihren Entscheidungen beeinflusst werden. Damit hat der AFS sowohl eine **Funktion als Koordinationsgremium** für schnelle Politikmaßnahmen bezüglich der Finanzmarktregulierung und -aufsicht als auch eine Funktion als Kommunikationsstelle, um durch konkrete Offenlegung sinnvolle Signale zur Bremsung von Fehlentwicklungen an den Finanzmärkten zu senden. Ähnlich der Bankenaufsicht und den Zentralbanken bei ihrer Geldpolitik kann der AFS hiermit auch über „moral suasion" auf institutionelle Marktteilnehmer, d. h. insbesondere die Banken, aber auch Versicherungen und Kapitalanlagegesellschaften, mittels konkreter Kommunikationsmaßnahmen einwirken.

Im folgenden Abschnitt 2 werden anhand des jüngsten, am 26. Juni 2018 veröffentlichten Jahresberichts die Kernaussagen des AFS zu einzelnen Systemrisiken dargestellt.

2. Kerninhalte des AFS-Jahresberichtes 2018

2.1. Aussagen zum Immobilienmarkt

Der AFS hat 2018 bereits seinen fünften Jahresbericht veröffentlicht. Mit Spannung erwartet wurden die Aussagen zu den anhaltenden **Überhitzungstendenzen** auf dem deutschen Immobilienmarkt. Hintergrund ist dabei, dass auf eine Empfehlung des AFS vom Juni 2015 Eingriffsbefugnisse geschaffen wurden, mit denen die BaFin die Darlehensvergabe deutscher Banken zur Finanzierung des Baus oder Erwerbs von privaten Wohnimmobilien erschweren kann (vgl. Buchmüller/Igl, 2018).

Die Aussagen im aktuellen Finanzstabilitätsbericht zur Preisdynamik auf dem deutschen Wohnimmobilienmarkt

https://doi.org/10.15358/0340-1650-2018-12-60 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

und den daraus resultierenden Folgen für die Finanzstabilität sind differenziert: Nach Bundesbank-Daten stiegen die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland im letzten Jahr um 7,0 %, was eine leichte Abschwächung des gesamtdeutschen Preisanstiegs gegenüber dem Vorjahr bedeutet (Anstieg der Transaktionspreise in 2016: 8,3 %). Insbesondere die Preisdynamik in den sieben größten deutschen Städten (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart) verringerte sich etwas (von einem durchschnittlichen Preisanstieg i.H.v. knapp 11 % im Jahr 2016 auf 9,3 % im letzten Jahr).

Einerseits hat der AFS auf Basis der von der Bundesbank zusammengestellten Analysedaten weiterhin zunehmende Überbewertungen in den städtischen Gebieten („Preisübertreibungen demnach zwischen 15 und 30 %“) sowie eine potenziell zu hohe Bewertung von Immobiliensicherheiten bei Bankkrediten festgestellt. Gleichzeitig folgert der AFS, dass konkrete Politikmaßnahmen wie Erhöhungen der Eigenkapitalanforderungen der Banken für die privaten Baudarlehen in Deutschland weiterhin nicht notwendig sind. Als Argumente für die Einschätzung führt der AFS-Jahresbericht die moderate und aktuell leicht rückläufige Verschuldung der privaten Haushalte gemessen am verfügbaren Einkommen sowie seine Analyse der Kreditvergabepolitik der Banken an.

Der AFS erkennt aktuell keine merkliche Lockerung der **Kreditvergabestandards** der Banken aufgrund der im Zuge der laufenden Bankenaufsicht gewonnenen Erkenntnisse. Gleichzeitig sieht der AFS die deutschen Banken ausreichend kapitalisiert, um einen Preiseinbruch auf dem deutschen Immobilienmarkt verkraften zu können.

2.2. Aussagen zu weiteren makroprudenziellen Risiken

Der Jahresbericht des AFS ist in vielerlei Hinsicht ähnlich zum jährlichen Finanzstabilitätsbericht der Bundesbank, der jeweils im November veröffentlicht wird. Ebenfalls besteht Ähnlichkeit zu den Aussagen der BaFin bezüglich der Stabilität der von ihr beaufsichtigten Unternehmen, die jeweils im Mai mit dem BaFin-Jahresbericht veröffentlicht werden. Im zuletzt 58 Seiten umfassenden AFS-Jahresbericht wird jeweils zunächst auf das makoökonomische und internationale Umfeld als **wesentliche Risikotreiber** eingegangen, bevor die Teilbereiche der Stabilität des deutschen Finanzsystems näher beleuchtet werden. Hierzu wird die Risikolage im Bankensektor, bei den Lebensversicherern sowie Investmentfonds jeweils separat behandelt, bevor Sonderthemen (in den letzten Jahren insbesondere die Lage auf dem deutschen Immobilienmarkt) erörtert werden.

Ein weiteres wichtiges Thema des aktuellen AFS-Jahresberichtes ist die anhaltende Beeinträchtigung der Finanzstabilität durch die EZB-Niedrigzinspolitik, mit der sich der AFS bereits mit Beginn seiner Tätigkeit Anfang 2013 beschäftigt. Als einem weiteren wichtigen Risikofaktor widmet sich der AFS im Jahresbericht 2018 auch den „Cyberrisiken“. Hierzu fasst der AFS allerdings lediglich die aktuellen aufsichtlichen Tätigkeiten von BaFin und Bundesbank auf zwei Seiten zusammen, ohne neue Warnungen oder Empfehlungen zu äußern. Gleiches gilt für die im AFS-Jahresbericht 2018 nur kurz beleuchteten Risiken aus Krypto-Währungen. Auch zur Unterschätzung von Länderrisiken durch die anhaltende Nullgewichtung ausgewählter Staatsanleihen bei der Bestimmung der Mindestkapitalanforderungen von Banken wiederholt der AFS vor allem bereits bekannte Positionen der im Ausschuss vertretenen Institutionen.

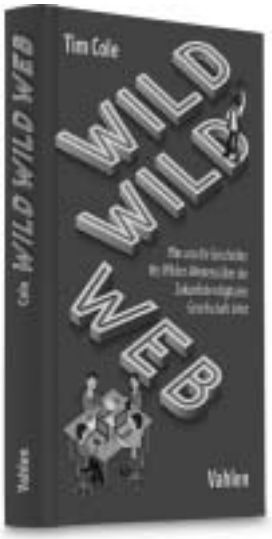
Interessant sind allerdings die ebenfalls im Jahresbericht enthaltenen Aussagen zu potenziellen Frühwarnindikatoren für Finanzsystemkrisen. Aktuell bildet die Bundesbank einen **Gesamtfrühwarnindikator** mittels Analyse der folgenden Einzelindikatoren: Kredit/Bruttoinlandsprodukt (BIP)-Relation, Wohnimmobilienpreise, Bruttoanlageinvestitionen/BIP-Relation, Aktienpreise (jeweils betrachtet als Abweichung von ihrem langfristigen Trend) sowie Verhältnis des Leistungsbilanzsaldos zum BIP. Solche Analysen werden u. a. auch zur Beantwortung der Frage herangezogen, ob bankaufsichtliche Maßnahmen, wie die Einführung eines antizyklischen Risikopuffers bei der Ermittlung der Mindesteigenkapitalanforderungen aktiviert werden sollen (vgl. hierzu z. B. Buchmüller, 2018). Auch hier sieht der AFS allerdings aktuell keinen Handlungsbedarf.

3. Fazit

Die Etablierung des AFS stellt eine wichtige Entscheidung der verantwortlichen Akteure dar, um die Zusammenarbeit der in ihm vertretenen Institutionen im Fall einer Finanzkrise zu stärken. In den fünf Jahren seines Bestehens erlangte der Ausschuss bereits eine zentrale Bedeutung bei der Analyse von systemischen Risiken im nationalen Finanzmarkt. Diese **analytisch starke und strategisch vorausschauend agierende Institution** ist bereits u. a. im Sommer 2015 in Erscheinung getreten, als der Ausschuss Vorschläge zur weiteren Ergänzung des makroprudenziellen Instrumentariums vorlegte, die vom Gesetzgeber größtenteils umgesetzt wurden: Die daraufhin mit dem Finanzaufsichtsrechteergänzungsgesetz in § 48u des Kreditwesengesetzes (KWG) eingeführten spezifischen Eingriffsbefugnisse zur Begrenzung der Wohnkreditvergabe der Banken sollen insbesondere die Blasenbildung auf dem Immobilienmarkt bekämpfen. Das neue Instrumentarium musste jedoch zum Glück für den nationalen Finanzmarkt noch nicht angewendet werden, wäre aber jederzeit einsatzbe-

https://doi.org/10.15358/0340-1650-2018-12-60 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Ruppige Zeiten
im Wild Wild Web.



Portofreie Lieferung ≡ vahlen.de/24163592

Cole
Wild Wild Web

2019. 226 Seiten. Gebunden € 24,90
ISBN 978-3-8006-5788-9
Neu im Oktober 2018

Dieses Buch

zieht eine Parallele zwischen der Geschichte des Wilden Westens und dem Aufstieg der Räuberbarone des 21. Jahrhunderts: Leute wie Mark Zuckerberg, Jeff Bezos, Larry Page, Bill Gates und der größte Räuberbaron von allen, Steve Jobs, den alle aus unerfindlichen Gründen anhimmeln, als wäre er der digitale Messias.

Neue Regeln für eine neue Ära

»Wild Wild Web« öffnet dem Leser die und fordert eine digitale Progressive Ära mit verbindlichen Spielregeln, an die sich auch gehalten wird. Dieses Buch legt den Finger in die digitale Wunde des 21. Jahrhunderts und ermuntert hoffentlich diejenigen, deren Aufgabe es ist, uns aus dem »Second Gilded Age« hinauszuführen und den Wilden Westen des Internets endlich zu zähmen und zu zivilisieren.

Erhältlich im Buchhandel oder bei:
vahlen.de | Verlag Franz Vahlen GmbH · 80791 München
kundenservice@beck.de | Preise inkl. MwSt. | 169837

Vahlen

reit. Gleiches gilt für den antizyklischen Kapitalpuffer nach § 10d KWG sowie den systemischen Risikopuffer nach § 10e KWG, mit denen die Eigenkapitalanforderungen an Banken erhöht und somit konjunkturelle und weitere tendenziell makroökonomisch bedingte Finanzsystemrisiken bekämpft werden können. Konkrete Empfehlungen zur Ausübung solcher makroprudenzieller Maßnahmen würden die Bekanntheit des AFS unmittelbar stark erhöhen.

Literatur

BaFin, Neues Gremium für die makroprudenzielle Überwachung des deutschen Finanzsystems, BaFin-Journal, April 2013 (ohne Angabe des Verfassers), S. 14–16.

Brings, F., Makroprudenzielle Aufsicht: Neues Gefüge auf globaler, europäischer und nationaler Ebene. BaFin-Journal, Juni 2013, S. 13–16.

Buchmüller, P., A. Igl, Kommentierung zu § 48u KWG, in G. *Luz., W. Neus, M. Schaber ua* (Hrsg.), KWG/CRR Kommentar, 2018, 2. Aufl., 3, elektronisches Update, Stuttgart.

Buchmüller, P., Kapitalpuffer, in: *J. Binder, A. Glos, J. Riepe* (Hrsg.), Handbuch Bankenaufsichtsrecht, Köln 2018, S. 299–309.

https://doi.org/10.15358/0340-1650-2018-12-60 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY