

THEMENBLATT 11

MAKRO- PRUDENZIELLE AUF SICHT

Das Themenblatt 11 stellt mit der makroprudenziellen Aufsicht einen neuen Aufsichtsbereich vor, der als Lehre aus der Finanzkrise (2008 bis 2013) hervorgegangen ist.

Ziel dieses nationalen Mandats ist es, sogenannte systemische Risiken im Finanzsystem rechtzeitig zu erkennen und diese sodann mit geeigneten Maßnahmen zu reduzieren.

Neben der Zielsetzung werden auch die Bedeutung von Finanzmarktstabilität für die Allgemeinheit, die vorhandenen Instrumente sowie der institutionelle Rahmen erläutert.

Autor:
Peter Strobl

Stand: Juni 2022

Die makroprudenzielle Aufsicht – eine fundamentale Verantwortung

Die makroprudenzielle Aufsicht beschäftigt sich mit der Analyse und Reduktion von Systemrisiken im österreichischen Finanzsystem. Das zentrale Gremium ist das Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG)¹. Laut Nationalbankgesetz ist die Reduktion von Systemrisiken in Österreich eine zentrale gesetzliche Aufgabe der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB). Sie erstellt die Analysen und schlägt dem FMSG gegebenenfalls Maßnahmen vor. Die makroprudenzielle Aufsicht ist ein nationales Mandat, während die Geldpolitik vom Eurosystem wahrgenommen wird. Die gesetzliche Verankerung der Reduktion von Systemrisiken ist eine richtige und wichtige Lehre aus der letzten Finanzkrise. Die zusätzlichen Aufgaben sind mit einer großen Verantwortung verbunden, der sich die OeNB bewusst ist.

Doch was kann man sich unter Systemrisiko vorstellen?

WAS IST EIN SYSTEMRISIKO?

Ultimatives Ziel der makroprudenziellen Aufsicht ist die Wahrung der Finanzmarktstabilität. Diese ist gegeben, wenn das Finanzsystem – bestehend aus Finanzintermediären, Finanzmärkten und Finanzmarktinfrastruktur – auch im Fall finanzieller Ungleichgewichte und Schocks in der Lage ist, Finanzmittel immer dort hinzuleiten, wo sie den höchsten volkswirtschaftlichen Nutzen bringen.

Gefahren für die Finanzmarktstabilität verursachen sogenannte systemische Risiken. Sie können das gesamte Finanzsystem oder Teile davon stören und somit schwerwiegende negative Auswirkungen im Finanzsystem, aber auch in der Realwirtschaft nach sich ziehen, weshalb eine Aufsicht aus der „Vogelperspektive“ notwendig ist. Die Ursachen dafür sind vielfältig und umfassen u. a.:

- Die starke Vernetzung zwischen den Finanzinstitutionen hebt das Ansteckungspotenzial deutlich und erhöht die Ansteckungsgeschwindigkeit in einem Krisenfall.
- Das Kreditangebot der Banken schwankt mit dem Konjunkturzyklus. Diese sogenannte „Prozyklizität“ führt dazu, dass in wirtschaftlich schlechten Zeiten weniger und in Aufschwungphasen auch nicht nachhaltige Kredite vergeben werden.
- Die negativen Anreizeffekte, die im Finanzsystem bestehen, führen zu unerwünschtem Verhalten der Marktteilnehmenden, indem beispielsweise riskantes Verhalten belohnt wird.²

WARUM IST EINE MAKROPRUDENZIELLE AUFSICHT NOTWENDIG?

Die Reduktion von Systemrisiken ist im Interesse aller am Markt Teilnehmenden. Anderenfalls würden alle, die sparen, anlegen, Geld aufnehmen und Kredit gewähren, ihr Vertrauen in das Finanzsystem verlieren, was negative Auswirkungen für die Wirtschaft insgesamt hätte. Die jüngste Finanzkrise hat jedoch gezeigt, dass eine auf die Zahlungsfähigkeit und Stabilität von einzelnen Finanzmarktteilnehmenden ausgerichtete (mikroprudenzielle) Aufsicht sowie eine auf die Preisstabilität fokussierte Geldpolitik alleine keine Gewähr für die Stabilität des Finanzsystems bieten.

Diese Lücke zwischen der Bankenaufsicht und Geldpolitik wurde 2014 in Österreich durch die Einführung der makroprudenziellen Aufsicht, sprich der Aufsicht über das Finanzsystem im Ganzen, geschlossen.³

¹ Siehe auch: <https://www.fmsg.at>.

² Für weitere Beispiele negativer Anreize und mögliche Lösungen siehe *Strengthening the euro area by addressing flawed incentives in the financial system* in: *Monetary Policy & the Economy Q2/18*, S. 34 ff.

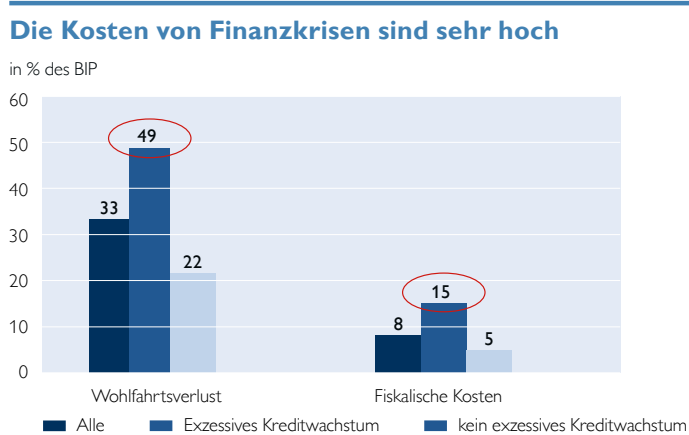
³ Bereits zuvor spielte „makroprudenzielle“ Politik in Österreich eine wichtige Rolle; siehe „Makroprudenzielle Politik in Österreich in der Nachkriegszeit“, in: *Monetary Policy & the Economy Q3-4/16*, S. 177 ff).

KOSTEN UND NUTZEN DER MAKROPRUDENZIELLEN AUFSICHT

Der Ansatz der makroprudenziellen Aufsicht stellt eine große Herausforderung dar, da Maßnahmen präventiv ergriffen werden müssen. Das bedeutet, die Aufsicht handelt auf Basis einer vorausschauenden Risikoerkennung, während sich das Wirtschaftswachstum noch in einer (nicht nachhaltigen) Wachstumsphase befindet und sich systemische Risiken aufbauen – beispielsweise über eine nicht nachhaltige Kreditvergabe, über einen Anstieg der Vernetzungen oder über nicht nachhaltige Preisanstiege in bestimmten Vermögensklassen (Immobilien, Anleihen, Aktien, Rohstoffe). Diese vorausschauende Risikoerkennung muss die OeNB durchführen.

Eine wirksame makroprudenzielle Aufsicht führt zwar zu kurzfristig höheren Kosten in Form von etwas höheren Kreditkosten, der Nutzen durch das Nichteintreten bzw. durch die geringeren Auswirkungen einer Krise sollte diese Kosten langfristig aber übertreffen. Diesen Nachweis zu erbringen obliegt der OeNB, was eine beträchtliche methodische Herausforderung darstellt. Grafik 1 illustriert die Kosten von Finanzkrisen in der Vergangenheit, die durch eine wirksame makroprudenzielle Aufsicht reduziert werden sollen.

Grafik 1



WIE KÖNNEN SYSTEMISCHE RISIKEN REDUZIERT WERDEN?

Diese Innovation in der Aufsicht bedarf einer Reihe neuer Aufsichtsinstrumente, um systemische Risiken treffsicher und flexibel bestimmen zu können. Mittels eines umfangreichen Instrumentariums kann zentralen Fehlentwicklungen im Finanzsystem entgegengewirkt werden:

- etwa durch den antizyklischen Kapitalpuffer im Fall von exzessivem Kreditwachstum,
- durch strengere Kreditvergabebestimmungen (bei Überhitzung des Immobiliensektors),
- durch besondere Liquiditätsanforderungen oder zusätzliche Offenlegungspflichten zur Erhöhung der Markttransparenz.

Solche verschärften makroprudenziellen Anforderungen sollen nach den Grundsätzen von Proportionalität und Effizienz passgenau für das jeweilige Risiko, für die betroffenen Institute und zeitlich begrenzt eingesetzt werden. Unterscheidet man nach der Wirkungsweise, so können die Maßnahmen in folgende Kategorien eingeteilt werden:

Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Bilanzstruktur: Instrumente dieser Kategorie beeinflussen das Ausmaß des Verschuldungsgrads und die Fristentransformation im Finanzsystem. Sie eignen sich zur Bestimmung von zyklischen und strukturellen Risiken. Geeignete Instrumente wären u. a. Begrenzung des Verschuldungsgrads, antizyklische Kapital- und Liquiditätspuffer, Rückstellungsregeln (Provisioning), Puffer für Systemrelevante Institute, Systemrisikopuffer, Großkreditgrenzen, Ausschüttungsbeschränkungen.

Maßnahmen, die Geschäftsbedingungen beeinflussen: Auch diese Instrumente sind v. a. zur Bestimmung von zyklischen Risiken geeignet. Als Beispiele können Loan-to-Value Ratios (Belehngrenzen), Loan-to-Income Ratios

(Begrenzungen der Kredithöhe im Verhältnis zum Einkommen), Margin-Anforderungen bzw. Sicherheitsabschläge im Zusammenhang mit besicherten Finanzierungen und Derivate-Transaktionen angeführt werden.

Maßnahmen betreffend Markt(infra)strukturen: Instrumente, die auf Verbesserung der Markt(infra)struktur abzielen, bestimmen insbesondere die Verteilung von Risiken im Finanzsystem zu einem gegebenen Zeitpunkt (im Kreditzyklus) sowie die Intransparenz und Komplexität im Finanzsystem. Dazu zählen Anforderungen zu zentralem Clearing, Verwendung von Organisierten Trading Plattformen, spezifische Offenlegungsbestimmungen und Anpassung von Risikogewichten für bestimmte Transaktionen zwischen Finanzintermediären.

NACH EINSATZZWECK ABGESTIMMTE KAPITALPUFFER

Die OeNB ist verpflichtet, auf Basis der vorausschauenden Risikoidentifikation – falls es ihr notwendig erscheint – dem FMSG⁴ Maßnahmen zur Reduktion von Systemrisiken vorzuschlagen.

Die wichtigsten Maßnahmen der makroprudenziellen Aufsicht sind die sogenannten Kapitalpuffer. Kapitalpuffer sollen in „guten Zeiten“ aufgebaut und in „schlechten Zeiten“ verwendet werden. Banken haben sie in hartem Kernkapital zusätzlich zu den Mindesteigenmittelerfordernissen und etwaigen zusätzlichen Eigenmittelerfordernissen zu halten. Unterschreitungen haben Ausschüttungsbeschränkungen und die Verpflichtung zur Erstellung eines Kapitalerhaltungsplans zur Folge. Je nach Einsatzzweck gibt es unterschiedliche Kapitalpuffer:

Zur Verhinderung von starken Schwankungen des Kreditangebots:

Der Antizyklische Kapitalpuffer (AZKP, § 23a BWG) soll Risiken aus dem Kreditzyklus und übermäßigem Kreditwachstum entgegenwirken. Die Höhe des Puffers hängt von der jeweiligen Entwicklung und den spezifischen Gegebenheiten der Volkswirtschaft des Mitgliedstaates ab.

Zur Verhinderung der Too-big-to-fail-Problematik:

Die Kapitalpuffer für Systemrelevante Institute (§§ 23c und 23d Bankwesengesetz, BWG) sollen die negativen Auswirkungen einer Fehlfunktion oder des Scheiterns von für das Finanzsystem wichtigen Banken verhindern. Diese auch unter „too big to fail“ bekannte Problematik setzt für das Management der Banken falsche Anreize, höhere Risiken einzugehen, da im Falle des Scheiterns mit staatlicher Unterstützung gerechnet werden kann. Kriterien, ab wann eine Bank systemrelevant ist, umfassen insbesondere Größe, Bedeutung für den österreichischen, europäischen und globalen Finanzsektor, grenzüberschreitende Tätigkeiten sowie Verflechtung mit dem Finanzsystem.

Zur Verhinderung von Bankenrettungen mit Mitteln der Steuerzahlenden:

Ein Systemrisikopuffer (SyRP, § 23e BWG) kann für alle oder auch nur für bestimmte Arten von Instituten verhängt werden, um systemische Risiken, die zu einer Störung des Finanzsystems mit möglicherweise bedeutenden nachteiligen Auswirkungen auf das Finanzsystem und die Realwirtschaft führen können, zu vermeiden bzw. zu mindern. Zudem kann er auf eine Teilgruppe von Risikopositionen gerichtet werden. Er bietet damit einen breiten Rahmen, um systemischen Risiken vorzubeugen und die Verwendung von Steuergeld für die Rettung notleidender Institute zu vermeiden.

KONSISTENTER UND INTEGRIERTER ANSATZ ZUR ANALYSE SYSTEMISCHER RISIKEN

Bei der Analyse systemischer Risiken verfolgt die OeNB einen umfassenden Ansatz, um Kosten von Banken Krisen innerhalb des Sektors zu internalisieren und nicht auf die Steuerzahler:innen überzuwälzen. Dieser umfassende, integrierte Ansatz zielt auf Konsistenz zwischen makroprudenzieller Aufsicht, Abwicklung und Einlagensicherung ab. Zu diesem Zweck werden die Ergebnisse der Evaluierungen des Systemrelevanten Institute-Puffers und des Systemrisikopuffers, der Tragfähigkeit der Einlagensicherung sowie der Glaubwürdigkeit und Durchführbarkeit von Abwicklungen miteinander verbunden. So kann sichergestellt werden, dass Institute, welche die im Fall ihres Scheiterns Verwerfungen in der Finanz- und Realwirtschaft verursachen würden, identifiziert werden. In der Folge können adäquate Kapitalpuffererfordernisse vorgesehen werden, um sie krisenfester zu machen.

⁴ Nähere Erklärungen zu den Aufgaben und der Tätigkeit des FMSG finden sich nachfolgend auf Seite 5.

Andererseits können diese Banken im Ernstfall auch besser abgewickelt werden, da sowohl ihre zusätzlichen Kapitalpuffer als auch jene der anderen Banken die gesamtwirtschaftlichen Kosten des Marktaustritts im Bankensystem internalisieren und für die Realwirtschaft reduzieren. Das österreichische Bankensystem ist dadurch in der Lage, größeren Schocks standzuhalten.

INSTITUTIONELLER RAHMEN DER MAKROPRUDENZIELLEN AUFSICHT

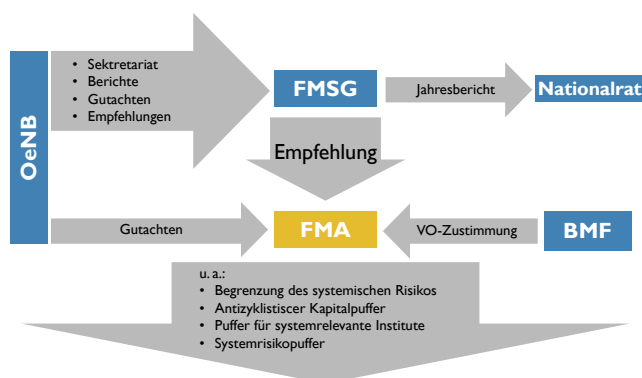
Wichtigstes Entscheidungsgremium ist in Österreich das **Finanzmarktstabilitätsgremium (FMSG)**. Seine zentrale Aufgabe ist es, in Anlehnung an das Instrumentarium des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) in einem transparenten Verfahren den auf Grund der laufenden Überwachung der Finanzmarktstabilität durch die OeNB erkannten Gefahren mit Empfehlungen an die FMA und Risikohinweisen entgegenzuwirken. Dabei wird die institutionalisierte Verzahnung der laufenden makroprudenziellen Überwachung durch die OeNB mit den Aufsichtsagenden der FMA und dem für den Regulierungsrahmen zuständigen Bundesministerium für Finanzen (BMF) gewährleistet. Die Einbindung von Mitgliedern des Fiskalrates stellt die Berücksichtigung der allgemeinen konjunkturellen Rahmenbedingungen und der Ziele nachhaltiger öffentlicher Haushalte sicher. Das FMSG tagt mindestens viermal im Kalenderjahr, bei Bedarf öfter.

Neben dem FMSG als zentralem Willensbildungsorgan der makroprudenziellen Aufsicht in Österreich nehmen OeNB und FMA wichtige Rollen im institutionellen Rahmenwerk ein. Auf europäischer Ebene interagiert das FMSG zudem mit ESRB und EZB.

OeNB: Gemäß § 44c Nationalbankgesetz (NBG) trägt die OeNB im Inland zur Wahrung der Finanzmarktstabilität, Minderung der Systemgefährdung und Reduzierung des systemischen und prozyklisch wirkenden Risikos bei. Insbesondere analysiert und erkennt sie mögliche Gefahren, die die Finanzmarktstabilität beeinträchtigen könnten. Ihre Beobachtungen, Feststellungen und Gutachten stellt sie dem FMSG zur Verfügung. Ebenfalls hat sie dem FMSG Empfehlungen an die FMA vorzuschlagen. Etwaige Umsetzungsmaßnahmen der FMA hat die OeNB zu analysieren und dem FMSG darüber zu berichten. Zudem trägt die OeNB noch den Sach- und Personalaufwand für das FMSG und bereitet den jährlichen Bericht zur Tätigkeit des FMSG und zur Lage und Entwicklung der Finanzmarktstabilität vor. Schließlich hat sie die Sekretariatsfunktion im FMSG inne und übernimmt die inhaltliche Vorbereitung der Sitzungen.

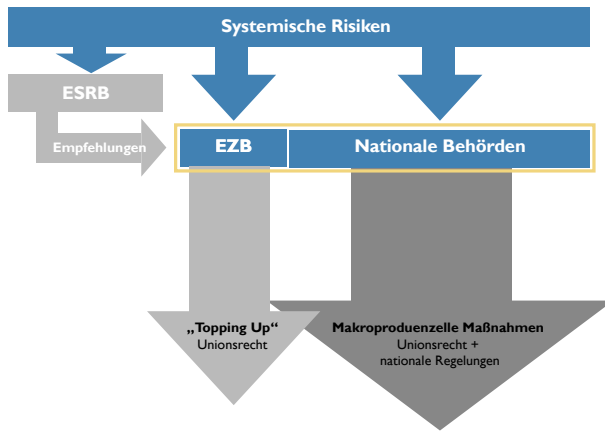
Grafik 2

Der nationale Rahmen integriert unterschiedliche nationale Perspektiven



FMA: Die FMA ist zuständige Behörde für die makroprudenzielle Aufsicht in Österreich. Ihr obliegt die hoheitliche Umsetzung des Kapitalpufferregimes (§§ 23a–23f Bankwesengesetz, BWG), der Maßnahmen zur Begrenzung des systemischen Risikos nach § 23g BWG sowie der Maßnahmen zur Begrenzung systemischer Risiken aus der Immobilienfinanzierung nach § 23h BWG. Mit Ausnahme von § 23g und § 23h kann sie auch ohne Empfehlung des FMSG tätig werden, die Verordnungen zu den Kapitalpuffern bedürfen jedoch einer vorherigen Genehmigung durch das BMF. Mit wenigen Ausnahmen hat die FMA die OeNB für Gutachten zur Anwendung der makroprudenziellen Aufsichtsmaßnahmen heranzuziehen.

Der europäische Rahmen integriert nationale und europäische Perspektiven



Europäischer Ausschuss für Systemrisiken:

Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) kann Warnungen und Empfehlungen u. a. an Mitgliedstaaten der Europäischen Union und nationale Aufsichtsbehörden richten, soweit er signifikante Risiken für die Entwicklungen innerhalb des europäischen Finanzsystems feststellt. Sofern der ESRB Warnungen oder Empfehlungen an die Republik Österreich oder die FMA richtet, ist es auch die Aufgabe des FMSG, über den Umgang mit diesen Warnungen und Empfehlungen zu beraten.

Weitere Informationen

www.oenb.at
www.ecb.europa.eu
ec.europa.eu

Erklärungen zu Fachbegriffen siehe OeNB-Glossar unter www.oenb.at/Service/Glossar.html

Impressum

Medieninhaberin und Herausgeberin:
 Oesterreichische Nationalbank
 Otto-Wagner-Platz 3, 1090 Wien
 Postfach 61, 1011 Wien
www.oenb.at
oenb.info@oenb.at
 Tel. (+43-1) 40420-6666
 Fax (+43-1) 40420-046698

© Oesterreichische Nationalbank
 Stand: Juni 2022