



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

DE

ECB-PUBLIC

## STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 7. April 2017

zur Änderung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts

(CON/2017/11)

### Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 15. Februar 2017 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom deutschen Bundesministerium der Finanzen um Stellungnahme zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung des Umsetzungsgesetzes der Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher (nachfolgend der „Gesetzesentwurf“) ersucht.

Die Zuständigkeit der EZB zur Abgabe einer Stellungnahme beruht auf Artikel 127 Absatz 4 und Artikel 282 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sowie auf Artikel 2 Absatz 1 sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates<sup>1</sup>, da der Gesetzesentwurf 1) sich auf Bestimmungen zu Finanzinstituten bezieht, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen und 2) die besonderen Aufgaben zur Aufsicht über die Kreditinstitute, die der EZB gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags übertragen wurden, betrifft. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

### **1. Ziel des Gesetzesentwurfs**

- 1.1 Der Begründung zufolge dient der Gesetzesentwurf 1) der Umsetzung der Empfehlung des deutschen Ausschusses für Finanzstabilität zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für makroprudenzielle Instrumente zur Regulierung der Neukreditvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien, 2) der Erhöhung der Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Kreditwürdigkeitsprüfung nach dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2014/17 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>2</sup> in nationales Recht und 3) der Umsetzung der durch die Benchmark-Verordnung (EU) 2016/1011 erforderlichen Informationspflichten.
- 1.2 Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für die Finanzstabilität des nationalen Finanzsystems, sieht der Gesetzesentwurf die Rechtsgrundlage für Instrumente vor, mit denen die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) den Kreditgebern bestimmte Mindeststandards für die

---

<sup>1</sup> Entscheidung 98/415/EG des Rates vom 29. Juni 1998 über die Anhörung der Europäischen Zentralbank durch die nationalen Behörden zu Entwürfen für Rechtsvorschriften (ABl. L 189 vom 3.7.1998, S. 42).

<sup>2</sup> Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 (ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 34).

- Neukreditvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien vorgeben kann, beispielsweise 1) eine Obergrenze für das Verhältnis zwischen Darlehenshöhe und Immobilienwert (Kreditvolumen-Immobilienwert-Relation bzw. „Loan-To-Value – LTV“), 2) die Vorgabe eines Zeitraums, in dem ein bestimmter Anteil des Darlehens getilgt werden muss, beziehungsweise im Fall von endfälligen Darlehen einer maximalen Laufzeit (Amortisationsanforderung), 3) Anforderungen an die Schuldendienstfähigkeit in Form einer Obergrenze für den Schuldendienst im Verhältnis zum Einkommen („Debt-To-Service-To-Income – DSTI“) oder in Fällen, in denen der Kreditnehmer keine natürliche Person ist, in Form einer Untergrenze für den Schuldendienstdeckungsgrad („Debt-to-Service-Coverage-Ration –DSCR“), 4) eine Obergrenze für das Verhältnis zwischen Gesamtverschuldung und Einkommen (Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation bzw. „Debt-To-Income – DTI“).
- 1.3 Für den Fall, dass diese makroprudenziellen Instrumente für finanzstabilisierende Zwecke eingesetzt werden, hat die BaFin auch 1) den Anteil des Neukreditgeschäfts eines Kreditinstituts innerhalb eines bestimmten Zeitraums, bei dem die vorgeschriebenen Beschränkungen nicht eingehalten werden müssen (Freikontingent) und 2) den Kreditbetrag, bis zu dem eine Freistellung von einer oder mehreren Beschränkungen greift (Bagatellgrenze), mit einer Obergrenze für den Anteil des Kreditvolumens festzulegen, der im Rahmen der Bagatellgrenze im Verhältnis zum gesamten Neukreditgeschäft für Wohnimmobilien in einem bestimmten Zeitraum ausgegeben werden darf.
  - 1.4 Ausnahmen gelten für die Kreditvergabe 1) des Aus- und Umbaus sowie der Sanierung von Wohnimmobilien, die dem Kreditnehmer bereits gehören, 2) für Maßnahmen, für die Wohnraumförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz oder den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften gewährt wurde, 3) von Anschlussfinanzierungen, d. h. Vorhaben, bei denen bereits vor den Beschränkungen, auf die in Nummer 1.1 Bezug genommen wird, eine Kreditvergabe an den gleichen Kreditnehmer erfolgt ist und der Gesamtbetrag des neuen Kredits den Betrag des vorangegangenen und vor Aufstellung der Beschränkungen erteilten Kredits nicht überschreitet.
  - 1.5 Zur Vermeidung von Regulierungsarbitrage und Wettbewerbsverwerfungen werden alle gewerblichen Darlehensgeber im Wohnimmobilienbereich, d. h. Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen und Kapitalverwaltungsgesellschaften, vom Gesetzentwurf erfasst.
  - 1.6 Das Bundesministerium der Finanzen ist ermächtigt, für jeden dieser Bereiche der gewerblichen Darlehensgeber eine Rechtsverordnung zu erlassen, die (unter anderem, aber nicht ausschließlich) 1) Definitionen von Krediten und Wohnimmobilien, einschließlich der von diesen Instrumenten ausgenommenen Kredite, enthält, 2) Obergrenzen, Zeiträume und die Berechnung für Quoten und andere Parameter festlegt, 3) die Freikontingente und Bagatellgrenzen enthält, 4) die die regelmäßige Überprüfung der Maßnahmen festlegt, und 5) Details hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen der BaFin und der Deutschen Bundesbank zur Anwendung dieser Bestimmung enthält.
  - 1.7 Das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sind gleichfalls ermächtigt, eine Rechtsverordnung mit Leitlinien zu den Kriterien und Methoden der Kreditwürdigkeitsprüfung bei Wohnimmobilienkrediten festzulegen, die

insbesondere 1) Faktoren, die dafür entscheidend sind, ob ein Kreditnehmer seinen Verpflichtungen aus dem Darlehensvertrag voraussichtlich nachkommen wird, und 2) anwendbare Verfahren für die Erhebung und Überprüfung der Informationen enthalten.

## 2. Anmerkungen

- 2.1 Die EZB begrüßt die Absicht, die Rechtssicherheit bei der Kreditwürdigkeitsprüfung von Immobiliendarlehensnehmern zu erhöhen, um ungerechtfertigte Beschränkungen bei der Vergabe von Immobiliendarlehen in Deutschland zu vermeiden.
- 2.2 Die EZB begrüßt ebenso, dass die Empfehlungen des deutschen Ausschusses für Finanzstabilität mit dem Ziel der Schaffung makroprudenzieller Instrumente bei der Neukreditvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien durch Änderung der entsprechenden finanzaufsichtsrechtlichen Gesetzgebung umgesetzt werden. Ungleichgewichte im Wohnimmobiliensektor, die sich aus einer Überbewertung von Wohnimmobilien bei gleichzeitig übermäßiger Kreditvergabe ergeben könnten, können erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität und die Realwirtschaft haben. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Hauptziele des Gesetzentwurfs angemessen, d. h. die Schaffung von Instrumenten, mit denen die BaFin den Kreditgebern bestimmte Mindeststandards für die Vergabe von neuen Immobiliendarlehen vorgeben darf, mit der Zielsetzung, die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu stärken und dem zyklischen Aufbau von Systemrisiken, dort, wo es erforderlich erscheint, entgegenzuwirken.<sup>3</sup> Diese Ziele stehen auch im Einklang mit den Grundsätzen aus der Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen<sup>4</sup>, insbesondere hinsichtlich der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung.
- 2.3 Aus Finanzstabilitätssicht begrüßt die EZB die Umsetzung eines Rechtsrahmens für kreditnehmerbasierte Maßnahmen in allen Ländern des Euro-Währungsgebiets.<sup>5</sup> Die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen, die der BaFin die Schaffung makroprudenzieller Instrumente zur Abwehr einer drohenden Gefahr für die Finanzstabilität des nationalen Finanzsystems ermöglichen, erscheinen insoweit angemessen, als dass sie eine verantwortliche Kreditnahme und -vergabe fördern, die Marktdisziplin stärken, Kreditrisiken mindern und die Transparenz bei den Aktivitäten von Kreditinstituten erhöhen. Die EZB nimmt zur Kenntnis, dass mit dem Gesetzentwurf im Einklang mit der Empfehlung des deutschen Ausschusses für Finanzstabilität die Rechtsgrundlage für die Vorgabe bestimmter Mindeststandards für Kreditgeber bei der Neukreditvergabe geschaffen wird. Die vier verschiedenen vorgesehenen Instrumente im Gesetzentwurf erlauben der BaFin die Aktivierung lediglich eines Instruments, einer Kombination von Instrumenten oder aller Instrumente, je nach den die Finanzstabilität bedrohenden Umständen. Damit kann die BaFin flexibel und in angemessener Weise auf die drohenden Risiken für die Finanzstabilität reagieren. Eine gründliche quantitative Folgenabschätzung ist jedoch wichtig, um

<sup>3</sup> Vgl. auch Nummer 2.1 der Stellungnahme CON/2016/18 zu den Vorschriften für die Amortisation von Hypotheken.

<sup>4</sup> Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 4. April 2013 zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen (ESRB/2013/1) (ABl. C 170 vom 15.6.2013, S. 1).

<sup>5</sup> Vgl. auch Mitteilung des EZB-Rats über makroprudenzielle Maßnahmen vom 15. Dezember 2016.

- den Effekt und die Angemessenheit des Gesetzesentwurfs zu überprüfen. Ebenso sollten die DSTI-, DSCR-, DTI- und LTV-Quoten überprüft werden, um die Auswirkungen von Veränderungen der makroökonomischen und finanziellen Bedingungen zu berücksichtigen. Der Umfang der Ausnahmen von der Anwendung oder bei spezifischen Bestimmungen sollte im Verhältnis zum übergeordneten Ziel, d. h. der Begrenzung einer übermäßigen Kreditvergabe für den Bau und Erwerb von Wohnimmobilien und der Vermeidung einer Überschuldung, stehen.<sup>6</sup>
- 2.4 Mit dem Gesetzesentwurf wird die BaFin verpflichtet, die EZB über ihre Absicht zu informieren, eine Allgemeinverfügung zur Bestimmung der makroprudenziellen Instrumente zu erlassen, auf die in Nummer 1.1 Bezug genommen wird. Darüber hinaus erwartet die EZB vom Bundesministerium der Finanzen, gemäß Artikel 127 Absatz 4 des Vertrags zu einem Verordnungsentwurf, der die unter vorstehender Nummer 1.6 behandelten Themen betrifft, angehört zu werden, sowie ferner, dass das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die EZB über ihre Absicht zum Erlass einer Verordnung zu den Kriterien und Methoden der Kreditwürdigkeitsprüfung bei Wohnimmobilienkrediten wie in vorstehender Nummer 1.7 dargelegt, informieren.
- 2.5 Angesichts des bestehenden Erhebungsrahmens für die z. B. für Verbraucherkredite erheblichen Daten und des Fehlens einer einschlägigen gesetzlichen Bestimmung besteht die Notwendigkeit zur vollumfänglichen Gewährleistung der Verfügbarkeit harmonisierter Daten für sämtliche Arten von relevanten gewerblichen Darlehensgebern, deren Kreditvergabe für den Bau und Erwerb von Wohnimmobilien bei Aktivierung (beispielsweise zur Folgenabschätzung) den Instrumenten unterliegt.
- 2.6 Insbesondere im Hinblick auf Festlegung der unter Nummer 1.2 bestimmten Quoten sollte die Allgemeinverfügung schlicht gehalten, einfach anwendbar und sowohl für gewerbliche Darlehensgeber als auch für Darlehensnehmer leicht verständlich sein. Diese Kriterien sollten auch für mögliche regionale Beschränkungen gelten.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 7. April 2017.

*[Unterschrift]*

*Der Präsident der EZB*

Mario DRAGHI

---

<sup>6</sup> Siehe Nummer 2 der Stellungnahme CON/2016/8.