



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

DE

ECB-PUBLIC

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 7. Juni 2017

zu makroprudenziellen Maßnahmen zur Begrenzung systemischer Risiken

(CON/2017/21)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 21. April 2017 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom österreichischen Bundesministerium für Finanzen um Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zu makroprudenziellen Maßnahmen zur Begrenzung systemischer Risiken in der Immobilienfinanzierung (nachfolgend der „Gesetzesentwurf“)¹ 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 dritter, vierter und sechster Gedankenstrich der Entscheidung 98/415/EG des Rates², da sich der Gesetzesentwurf auf die Oesterreichische Nationalbank (OeNB), die Erhebung statistischer Daten im Bereich Finanzen und auf Vorschriften für Finanzinstitute bezieht, insoweit sich diese erheblich auf die Stabilität von Finanzinstituten und -märkten auswirken. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Ziel des Gesetzesentwurfs

- 1.1. Ziel des Gesetzesentwurfs ist die Schaffung einer Rechtsgrundlage für makroprudenzielle Instrumente zur Gegensteuerung bei systemischen Risiken, die aus der Fremdkapitalfinanzierung von Immobilien in Österreich erwachsen. In diesem Zusammenhang befugt der Gesetzesentwurf die österreichische Finanzmarktaufsicht (FMA) bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, wenn erhöhte systemische Risiken aufgrund von Immobilienfinanzierungen festgestellt werden.
- 1.2. Erforderlich für die Anwendung der makroprudenziellen Maßnahmen durch die FMA ist eine Empfehlung des österreichischen Finanzmarktstabilitätsgremiums (FMSG). Bevor sie entsprechende Maßnahmen ergreift, hat die FMA das Vorliegen der notwendigen Nachweise und Voraussetzungen systemischer Risiken aus Fremdkapitalfinanzierungen als Gefahr für die Finanzmarktstabilität festzustellen. Zu diesem Zweck hat die FMA eine gutachtliche Äußerung der

¹ Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Errichtung eines Registers der wirtschaftlichen Eigentümer von Gesellschaften, anderen juristischen Personen und Trusts (Wirtschaftliche Eigentümer Registergesetz – WiEReG) erlassen wird und das Finanzmarkt-Geldwäschegesetz, das Finanzstrafgesetz, das Wirtschaftstreuhandergesetz, das Bilanzbuchhaltungsgesetz 2014, das Devisengesetz, das Zentrale Gegenparteien-Vollzugsgesetz, das Zentralverwahrer-Vollzugsgesetz, das Börsegesetz 1989, das Bankwesengesetz und die Bundesabgabenordnung geändert werden. Der Gesetzesentwurf ist Teil eines größeren Gesetzespakets, hauptsächlich zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2015/849 und 2016/2258.

² 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).

OeNB über das Vorliegen der notwendigen Nachweise und Voraussetzungen einzuholen. Die FMA braucht ferner die Zustimmung des Bundesministers für Finanzen für den Erlass der entsprechenden Maßnahmen. Schließlich hat die FMA auch den Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) über das Vorliegen der entsprechenden systemischen Risiken in Kenntnis zu setzen.

1.3. Die FMA kann im Wege einer Verordnung makroprudenzielle Maßnahmen ergreifen und damit Obergrenzen für sämtliche oder einige Kreditinstitute festlegen. Für diese Zwecke kann die FMA Folgendes vorschreiben:

- Obergrenzen für den Quotienten aus der Summe der Kreditverbindlichkeiten eines Kreditnehmers aus Fremdkapitalfinanzierungen von Immobilien gegenüber diesem Kreditinstitut, und der Summe der Marktwerte der für diese als Sicherheit dienenden Immobilien, abzüglich Vorlasten (Beleihungsquote);
- Obergrenzen für den Quotienten aus der Summe sämtlicher Tilgungsverbindlichkeiten eines Kreditnehmers, und des Einkommens bei natürlichen Personen oder des Cashflows oder einer sonstigen geeigneten betrieblichen Kennzahl bei juristischen Personen in einem bestimmten Zeitraum (Schuldenquote);
- Obergrenzen für den Quotienten aus der Summe der Zins- und Tilgungsleistungen aus der Bedienung sämtlicher Kreditverbindlichkeiten des Kreditnehmers, die während eines bestimmten Zeitraums fällig werden, und des Einkommens bei natürlichen Personen oder des Cashflows oder einer sonstigen geeigneten betrieblichen Kennzahl bei juristischen Personen in diesem Zeitraum (Schuldendienstquote); bei endfälligen Finanzierungen ist dabei rechnerisch von einer laufenden Tilgung auszugehen, die auf die Laufzeit der Finanzierung gleichmäßig aufzuteilen ist;
- Vorgaben für die maximale Laufzeit von Fremdkapitalfinanzierungen von Immobilien (Laufzeitbeschränkung), wobei diese Laufzeitbeschränkung zehn Jahre nicht unterschreiten darf;
- Zeiträume, innerhalb derer ein festzulegender Anteil des an den Kreditnehmer ausbezahlten Gesamtvolumens spätestens zurückgezahlt werden muss (Amortisationsanforderung); und
- Vorschriften für Zwecke der inländischen Anwendung von Maßnahmen aus Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die der Begrenzung systemischer Risiken aus Fremdkapitalfinanzierungen von Immobilien dienen und mit den nationalen Maßnahmen vergleichbar sind.

1.4. Die FMA kann den sachlichen und örtlichen Anwendungsbereich der Maßnahmen einschränken, insbesondere auf bestimmte Nutzungsformen von Immobilien, deren Belegenheit oder Finanzierungszwecke. Die FMA kann ferner a) unterschiedliche Obergrenzen nach Art und Höhe der Finanzierungen festlegen; b) einen Anteil vom Neugeschäft für Fremdkapitalfinanzierungen von Immobilien eines Kreditinstituts festlegen, der von der Anwendung der Maßnahmen ausgenommen ist (Ausnahmekontingent) und c) Fremdkapitalfinanzierungen von Immobilien bis zu einem festzulegenden Höchstbetrag von der Anwendung der Maßnahmen ausnehmen (Geringfügigkeitsgrenze). Die FMA kann zudem nähere Berechnungsvorschriften festlegen, insbesondere bezüglich der Quotienten, Ausnahmekontingente und Geringfügigkeitsgrenzen,

- endfälligen Finanzierungen, Fremdwährungskrediten oder Krediten mit Tilgungsträgern.
- 1.5. Die von der FMA erlassene Verordnung kann für eine Dauer von bis zu zwei Jahren gelten. Die FMA überprüft die Maßnahmen vor Ablauf der vorgesehenen Frist. Liegen die Voraussetzungen für die Maßnahmen weiterhin vor, kann die FMA die Verordnung um ein Jahr verlängern.
 - 1.6. Mit dem Gesetzentwurf wird auch das Devisengesetz 2004 geändert, um festzulegen, dass die von der OeNB eingeholten Meldungen in standardisierter Form ausschließlich mittels elektronischer Übermittlung zu erstatten sind und die Übermittlung bestimmten, von der OeNB bekannt zu gebenden Mindestanforderungen zu entsprechen hat. Nach derzeitigem Recht hat die OeNB keine Befugnis, die Erstattung von devisenstatistischen Meldungen ausschließlich in elektronischer Form vorzuschreiben. Die Verarbeitung von Meldungen in Papierform verursacht einen erheblichen Zusatzaufwand, der durch elektronische Meldungen vermieden werden könnte.

2. Anmerkungen

- 2.1 Mittels des Gesetzentwurfs kommt der OeNB eine beratende Rolle zu, bei der sie zum Vorliegen der notwendigen Nachweise und Voraussetzungen systemischer Risiken aus Fremdkapitalfinanzierungen von Immobilien als Gefahr für die Finanzmarktstabilität Stellung nimmt. Neben dieser beratenden Rolle im Bereich makroprudenzieller Aufsicht sind keine zusätzlichen Aufgaben im Gesetzentwurf vorgesehen. Im Rahmen der derzeitigen Rechtsvorschriften hat die OeNB bereits ein umfassendes Mandat hinsichtlich der Finanzmarktstabilität, gemäß dem sie all jene Umstände beobachtet, die für die Sicherung der Finanzmarktstabilität in Österreich von Bedeutung sein könnten.³ Dieses Mandat beinhaltet die Reduzierung des systemischen und prozyklisch wirkenden Risikos in Österreich, insbesondere durch Analyse der für die Finanzmarktstabilität und die Reduzierung des systemischen Risikos maßgeblichen Sachverhalte im Finanzmarkt und durch Identifizierung der Gefahren, die die Finanzmarktstabilität beeinträchtigen könnten, durch Mitteilungen von Beobachtungen und Feststellungen grundsätzlicher Art oder von besonderer Bedeutung an das FMSB und durch auf Verlangen erforderlich erscheinende sachliche Aufklärungen, durch Zurverfügungstellung von Unterlagen, Erstellung von Gutachten sowie durch Unterbreitung des Vorschlags an das FMSB zur Abgabe von Empfehlungen und Risikohinweisen an die FMA.
- 2.2 Die OeNB hat außerdem die Umsetzungsmaßnahmen der FMA zu analysieren und dem FMSB ihre Einschätzung mitzuteilen. Sie ist ferner verpflichtet jährlich einen Bericht über die Lage und die Entwicklung der Finanzmarktstabilität vorzubereiten und dem FMSB zur Verfügung zu stellen.⁴ Darüber hinaus kann die FMA von der OeNB gutachtliche Äußerungen in Bezug auf andere bankenrechtlich vorgesehene makroprudenzielle Maßnahmen einholen, z. B. antizyklische Kapitalpuffer und Systemrisikopuffer. Wie bereits die anderen beratenden, durch die OeNB im Rahmen ihres makroprudenziellen und finanzstabilitätsbezogenen Mandats übernommenen Aufgaben, sollten demzufolge die für die OeNB im Gesetzentwurf vorgesehenen Rechtsvorschriften als der gleichen Aufgabenkategorie zugehörig betrachtet werden. Bei der Beurteilung des Gesetzentwurfs hinsichtlich eines Verstoßes gegen das Verbot der monetären

³ Siehe § 44b Absatz 1 des Nationalbankgesetzes 1984 (NBG).

- Finanzierung, kommt die EZB daher zu dem Schluss, dass durch den Gesetzentwurf keine neue Aufgabe auf die OeNB übertragen wird.
- 2.3 Die EZB begrüßt, dass Empfehlungen des FMSB, die auf die Schaffung makroprudenzieller Instrumente zur Begrenzung der Fremdkapitalfinanzierung von Immobilien gerichtet sind, durch Änderung des Bankwesengesetzes umgesetzt werden.⁵ Ungleichgewichte im Wohnimmobiliensektor, die sich aus einer Überbewertung von Wohnimmobilien bei gleichzeitig übermäßiger Kreditvergabe ergeben könnten, können erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzmarktstabilität und die Realwirtschaft haben. Vor diesem Hintergrund erscheinen die Hauptziele des Gesetzentwurfs angemessen, d. h. die Schaffung von Instrumenten, mit denen die FMA den Kreditgebern bestimmte Mindeststandards für die Immobilienfinanzierung vorgeben darf, mit der Zielsetzung, die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu stärken und dem zyklischen Aufbau von systemischen Risiken dort, wo es erforderlich erscheint, entgegenzuwirken. Die Ziele des Gesetzentwurfs stehen auch im Einklang mit den Grundsätzen aus der Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (ESRB) zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Eindämmung und Vermeidung von übermäßigem Kreditwachstum und übermäßiger Verschuldung.⁶
- 2.4 Aus Finanzstabilitätssicht begrüßt die EZB die Umsetzung eines Rechtsrahmens für kreditnehmerbasierte Maßnahmen in allen Ländern des Euro-Währungsgebiets.⁷ Die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen, die der FMA die Schaffung makroprudenzieller Instrumente zur Abwehr einer drohenden Gefahr für die Finanzmarktstabilität 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 eine Rechtsgrundlage für die Vorgabe bestimmter Mindeststandards für Kreditgeber bei der Kreditvergabe geschaffen wird. Die verschiedenen im Gesetzentwurf vorgesehenen Instrumente erlauben der FMA die Aktivierung lediglich eines Instruments, einer Kombination von Instrumenten oder aller Instrumente, je nach den die Finanzmarktstabilität bedrohenden Umständen. Damit wäre die FMA in der Lage, flexibel und in angemessener Weise auf drohende Risiken für die Finanzmarktstabilität reagieren zu können. Eine gründliche quantitative Folgenabschätzung wäre jedoch wichtig, um den Effekt und die Angemessenheit des Gesetzentwurfs feststellen zu können. Ebenso könnte eine regelmäßige Überprüfung der Beleihungs-, Schulden- und Schuldendienstquoten die Berücksichtigung von Auswirkungen bei Veränderungen der makroökonomischen und finanziellen Bedingungen ermöglichen. Der Umfang der Ausnahmen im Gesetzentwurf oder bei spezifischen Bestimmungen sollte im Verhältnis zum

4 Siehe § 44b Absatz 3 und § 44c Absatz 1 NBG.

5 Vgl. Nummer 2.2 der Stellungnahme CON/2017/11. Alle Stellungnahmen der EZB sind auf der Website der EZB unter www.ecb.europa.eu abrufbar.

6 Siehe Nummer 2.2 der Stellungnahme CON/2017/11 und 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).

7 Vgl. auch Mitteilung des EZB-Rats über makroprudenzielle Maßnahmen vom 15. Dezember 2016 und Nummer 2.3 der Stellungnahme CON/2017/11.

übergeordneten Ziel, d. h. der Begrenzung einer übermäßigen Kreditvergabe für den Bau und Erwerb von Wohnimmobilien und der Vermeidung einer Überschuldung, stehen.⁸

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 7. Juni 2017.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

⁸ Vgl. Nummer 2.3 der Stellungnahme CON/2017/11.