

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

EMPFEHLUNGEN

EUROPÄISCHER AUSSCHUSS FÜR SYSTEMRISIKEN

EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN

vom 27. Juni 2019

zu mittelfristigen Anfälligkeiten des Wohnimmobiliensektors Belgiens

(ESRB/2019/4)

(2019/C 366/01)

DER VERWALTUNGSRAT DES EUROPÄISCHEN AUSSCHUSSES FÜR SYSTEMRISIKEN —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1092/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 3, 16, 17 und 18,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Immobiliensektor spielt eine wichtige Rolle in der Wirtschaft und seine Entwicklung kann wesentliche Auswirkungen auf das Finanzsystem haben. Die Finanzkrisen der Vergangenheit haben gezeigt, dass Entwicklungen der Immobilienmärkte, die nicht nachhaltig sind, schwerwiegende Folgen für die Stabilität des Finanzsystems und die Wirtschaft insgesamt nach sich ziehen können, was auch negative grenzüberschreitende Ansteckungseffekte zur Folge haben kann. Negative Entwicklungen der Immobilienmärkte einiger Mitgliedstaaten führten in der Vergangenheit zu hohen Kreditverlusten und hatten negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft. Diese Auswirkungen spiegeln die enge Verzahnung von Immobiliensektor, Anlegern und anderen Wirtschaftssektoren wider. Darüber hinaus verschärfen die starken Rückkopplungseffekte zwischen Finanzsystem und Realwirtschaft negative Entwicklungen.
- (2) Diese Zusammenhänge sind wichtig, da sie bedeuten, dass Risiken, die ihren Ursprung im Immobiliensektor haben, dem Wesen nach prozyklische systemische Auswirkungen haben können. Anfälligkeiten des Finanzsystems häufen sich in der Regel während der Aufschwungphase des Immobilienzyklus. Dabei können die vermeintlich geringeren Finanzierungsrisiken und der leichtere Zugang zur Finanzierung neben der höheren Nachfrage nach Immobilien auch zu einem raschen Kredit- und Investitionswachstum beitragen, wodurch die Immobilienpreise unter Aufwärtsdruck geraten. Die daraus resultierenden höheren Besicherungswerte begünstigen sowohl die Kreditnachfrage als auch das Kreditangebot, sodass diese Eigendynamik möglicherweise systemische Konsequenzen nach sich zieht. Umgekehrt können sich strengere Kreditkonditionen, eine höhere Risikoaversion und Druck auf die Immobilienpreise in Abschwungphasen des Immobilienzyklus negativ auf die Widerstandsfähigkeit von Kreditnehmern und -gebern auswirken und damit das konjunkturelle Umfeld schwächen.
- (3) Anfälligkeiten in Bezug auf den Wohnimmobiliensektor können eine Ursache für Systemrisiken sein und die Finanzstabilität unmittelbar wie auch mittelbar beeinflussen. Unmittelbare Auswirkungen sind Kreditverluste in Immobilienkreditportfolios, die aus nachteiligen wirtschaftlichen oder finanziellen Bedingungen und damit einhergehenden negativen Entwicklungen im Wohnimmobilienmarkt resultieren. Mittelbare Auswirkungen könnten mit Konsumänderungen bei Privathaushalten in Verbindung stehen, was weitere Folgen für die Realwirtschaft und die Finanzstabilität nach sich ziehen könnte.

⁽¹⁾ ABl. L 331 vom 15.12.2010, S. 1.

- (4) Wie in Erwägungsgrund 4 der Empfehlung ESRB/2013/1 ⁽²⁾ ausgeführt wird, besteht das Hauptziel der makroprudenziellen Politik darin, zum Schutz der Stabilität des Finanzsystems in seiner Gesamtheit beizutragen, unter anderem durch die Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems und durch den Abbau der Anhäufung von Systemrisiken, wodurch ein nachhaltiger Beitrag des Finanzsektors zum Wirtschaftswachstum sichergestellt wird.
- (5) Zu diesem Zweck können makroprudenzielle Behörden je nach Risikobewertung eine oder mehrere der in der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽³⁾ und der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁴⁾ genannten kapitalbasierten makroprudenziellen Maßnahmen und/oder ausschließlich auf nationalem Recht beruhende kreditnehmerbasierte Maßnahmen ergreifen. Während die kapitalbasierten Maßnahmen in erster Linie darauf abzielen, die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu verbessern, können die kreditnehmerbasierten Maßnahmen besonders geeignet sein, um eine weitere Anhäufung von Systemrisiken zu verhindern.
- (6) Darüber hinaus wird den Mitgliedstaaten in der Empfehlung ESRB/2013/1 empfohlen, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der es den makroprudenziellen Behörden ermöglicht, unmittelbar über die in der Empfehlung genannten makroprudenziellen Instrumente zu verfügen (unmittelbare Kontrolle) oder diese im Wege von Empfehlungen steuern zu können (Empfehlungsbefugnis).
- (7) Im Jahr 2016 hat der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) eine unionsweite Bewertung von Anfälligkeiten in Zusammenhang mit dem Wohnimmobiliensektor durchgeführt ⁽⁵⁾. Anhand dieser Bewertung konnte der ESRB in mehreren Ländern eine Reihe von mittelfristigen Anfälligkeiten als eine Ursache für Systemrisiken für die Finanzstabilität ausmachen, was zur Herausgabe von Warnungen an acht Länder führte, darunter Belgien ⁽⁶⁾.
- (8) 2016 ergaben sich die im Wohnimmobilienmarkt in Belgien identifizierten Hauptanfälligkeiten aus dem raschen Anstieg der Wohnimmobilienpreise und dem raschen Wachstum der Immobilienkredite sowie der bereits hohen und zunehmenden Verschuldung von Privathaushalten, wobei ein zunehmender Anteil von Kreditnehmern von Immobilienkrediten möglicherweise für negative wirtschaftliche Bedingungen oder Entwicklungen im Wohnimmobilienmarkt Belgiens anfällig ist.
- (9) Der ESRB hat kürzlich eine den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) umfassende, systematische und vorausschauende Bewertung von Anfälligkeiten im Zusammenhang mit dem Wohnimmobiliensektor abgeschlossen ⁽⁷⁾.
- (10) Im Hinblick auf Belgien hat diese jüngste Bewertung gezeigt, dass das starke Wachstum der Immobilienkredite seit 2016 zu einer immer weiteren Verschuldung von Privathaushalten geführt hat. Trotz einer Abschwächung des Anstiegs der Wohnimmobilienpreise lassen die bisherigen Entwicklungen Bedenken hinsichtlich einer möglichen Überbewertung aufkommen. Darüber hinaus wird ein wesentlicher Anteil der Immobilienkredite weiterhin an Haushalte gewährt, die möglicherweise anfällig sind für negative wirtschaftliche oder finanzielle Bedingungen und negative Entwicklungen im Wohnimmobilienmarkt. Vor diesem Hintergrund hat ein im Jahr 2013 eingeführter Risikogewichtsaufschlag von 5 Prozentpunkten für Risikopositionen aus Immobilienkrediten, die von Kreditinstituten gehalten werden, die den auf internen Ratings basierenden Ansatz (IRB-Ansatz) verwenden, zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit dieser Institute beigetragen.
- (11) Im Jahr 2018 hat die Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique gemäß Artikel 458 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 diesen Risikogewichtsaufschlag von 5 Prozentpunkten durch Anwendung eines verhältnismäßigen Risikogewichtsaufschlags, bestehend aus 33 % des risikopositionsgewichteten Durchschnitts der Risikogewichte, die in den Wohnimmobilienkreditportfolios der einzelnen Kreditinstitute auf die Forderungshöhe bei Ausfall angewendet werden, angehoben.
- (12) Mit dem derzeit geltenden Risikogewichtszuschlag soll einerseits die Widerstandsfähigkeit der Kreditinstitute gestärkt werden, die den IRB-Ansatz verwenden, und andererseits der Aufbau von Risiken in Verbindung mit neuen Immobilienkrediten reduziert werden. Derzeit gibt es in Belgien jedoch keine kreditnehmerbasierten Maßnahmen (z. B. Grenzwerte für die Beleihungsquote (LTV), für das Verhältnis von Schulden zu Einkommen (DTI) oder für die Schuldendienstquote (DSTI), die den Anteil der Immobilienkredite unmittelbar beschränken würde, der Haushalten gewährt wird, die im Fall negativer wirtschaftlicher oder finanzieller Bedingungen im Wohnimmobilienmarkt möglicherweise anfällig sind.

⁽²⁾ Empfehlung ESRB/2013/1 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 4. April 2013 zu Zwischenzielen und Instrumenten für makroprudenzielle Maßnahmen (ABL C 170 vom 15.6.2013, S. 1).

⁽³⁾ Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der Richtlinie 2002/87/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG (ABL L 176 vom 27.6.2013, S. 338).

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABL L 176 vom 27.6.2013, S. 1).

⁽⁵⁾ Siehe ESRB, „Vulnerabilities in the EU residential real estate sector“, November 2016, abrufbar auf der Website des ESRB unter www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Warnung ESRB/2016/06 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 22. September 2016 zu mittelfristigen Anfälligkeiten des Wohnimmobiliensektors Belgiens (ABL C 31 vom 31.1.2017, S. 45).

⁽⁷⁾ Siehe ESRB, „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries“, 2019, abrufbar auf der Website des ESRB unter www.esrb.europa.eu.

- (13) Daher ist der ESRB zu dem Schluss gekommen, dass die in Belgien bereits eingeführten oder zur Verfügung stehenden makroprudenziellen Maßnahmen zum Teil angemessen sind und zum Teil ausreichen, um die Anfälligkeiten in Verbindung mit der Verschuldung von Privathaushalten, der Überbewertung von Wohnimmobilienpreisen und den Kreditvergaberichtlinien mittelfristig zu beseitigen. Dementsprechend sind weitere politische Maßnahmen zur Beseitigung dieser Anfälligkeiten, die eine Ursache für Systemrisiken sein können, erforderlich. Die in dieser Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen sollen die bestehenden makroprudenziellen Maßnahmen in Belgien ergänzen, mit dem Ziel, die Widerstandsfähigkeit zu verbessern. Sie sind nicht als Ersatz für die bestehenden kapitalbasierten Maßnahmen anzusehen, die bei der Beseitigung von Anfälligkeiten im ausstehenden Kreditportfolio weiterhin von Bedeutung sind.
- (14) Zweck dieser Empfehlung ist es, die Einführung rechtsverbindlicher kreditnehmerbasierter Maßnahmen zu empfehlen, um den erheblichen Anteil von Immobilienkrediten anzugehen, der Haushalten gewährt wurde, die möglicherweise anfällig sind für negative wirtschaftliche oder finanzielle Bedingungen oder negative Entwicklungen im Wohnimmobilienmarkt Belgiens.
- (15) Diese Empfehlung gilt unbeschadet des geldpolitischen Mandats der Zentralbanken der Union.
- (16) Die Empfehlungen des ESRB werden veröffentlicht, nachdem der Rat der Europäischen Union über die vom Verwaltungsrat geplante Veröffentlichung in Kenntnis gesetzt wurde und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hat und nachdem den Adressaten die geplante Veröffentlichung mitgeteilt wurde —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ERLASSEN:

ABSCHNITT 1

EMPFEHLUNG

Empfehlung A — Einführung kreditnehmerbasierter Maßnahmen

Den nationalen Behörden in Belgien, die mit den Empfehlungsbefugnissen ausgestattet oder mit der Umsetzung von kreditnehmerbasierten Maßnahmen beauftragt sind, wird empfohlen, die Einführung von rechtsverbindlichen kreditnehmerbasierten Maßnahmen zu empfehlen bzw. diese Maßnahmen einzuführen, damit verhindert wird, dass

- a) es zu einer Neuaufnahme von Immobilienkrediten durch einen bedeutenden oder zunehmenden Anteil von Kreditnehmern kommt, die möglicherweise nicht in der Lage sind, infolge negativer wirtschaftlicher oder finanzieller Bedingungen oder nachteiliger Entwicklungen im Wohnimmobilienmarkt ihre Schulden zu bedienen oder ihren Konsum aufrechtzuerhalten, oder
- b) es zu einer bedeutenden oder zunehmenden Neuaufnahme von durch Wohnimmobilien besicherten Immobilienkrediten kommt, die bei Ausfall zu Kreditverlusten aus diesen Krediten und einem anschließenden Verfall der Wohnimmobilienpreise führen können.

ABSCHNITT 2

UMSETZUNG

1. Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Empfehlung gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

- a) „kreditnehmerbasierte Maßnahmen“: makroprudenzielle Maßnahmen, die auf Kreditnehmer ausgerichtet sind;
- b) „unmittelbare Kontrolle“: die tatsächliche und effektive Fähigkeit, gegenüber Finanzinstituten, die in den Zuständigkeitsbereich der entsprechenden makroprudenziellen Behörde fallen, makroprudenzielle Maßnahmen, die zur Erreichung eines Endziels oder eines Zwischenziels erforderlich sind, anzuwenden oder abzuändern;
- c) „Empfehlungsbefugnis“: die Fähigkeit, die Anwendung makroprudenzieller Instrumente im Wege von Empfehlungen zu steuern, soweit dies zur Erreichung eines Endziels oder eines Zwischenziels erforderlich ist;
- d) „Beleihungsquote“: das Verhältnis der Summe aller Kredite oder Kredittranchen, die der Kreditnehmer zum Zeitpunkt der Kreditvergabe durch eine Immobilie besichert hat, zum Wert der Immobilie zum Zeitpunkt der Kreditvergabe (loan-to-value ratio — LTV);
- e) „Verhältnis von Schulden zu Einkommen“: die Gesamtverschuldung des Kreditnehmers zum Zeitpunkt der Kreditvergabe im Verhältnis zum gesamten verfügbaren Jahreseinkommen des Kreditnehmers zum Zeitpunkt der Kreditvergabe (debt-to-income ratio — DTI);

- f) „Schuldendienstquote“: das Verhältnis vom gesamten jährlichen Schuldendienst zum gesamten verfügbaren Jahreseinkommen des Kreditnehmers zum Zeitpunkt der Kreditvergabe (debt-service-to-income ratio — DSTI);
- g) „mittelfristig“: auf Dreijahressicht;
- h) „rechtsverbindliche kreditnehmerbasierte Maßnahmen“: kreditnehmerbasierte Maßnahmen, die durch rechtsverbindliche Rechtsakte eingeführt werden;
- i) „Schuldendienst“: die Rückzahlung von Zinsen und Kapital auf die Gesamtschuld eines Kreditnehmers über einen gegebenen Zeitraum (normalerweise über ein Jahr);
- j) „Laufzeit“: die Dauer des Wohnimmobilienkreditvertrags, ausgedrückt in Jahren zum Zeitpunkt der Kreditvergabe;
- k) „makroprudenzielle Behörde“: die mit den Zielen, Vorkehrungen, Befugnissen, Rechenschaftspflichten und anderen gemäß der Empfehlung ESRB/2011/3 ⁽⁸⁾ festgelegten Merkmalen ausgestatteten nationalen makroprudenziellen Behörden.

2. Umsetzungskriterien

1. Für die Umsetzung der vorliegenden Empfehlung gelten die folgenden Kriterien:

- a) dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sollte unter Berücksichtigung von Zweck und Inhalt der Empfehlung A angemessen Rechnung getragen werden;
- b) bei der Einführung kreditnehmerbasierter Maßnahmen gemäß Empfehlung A sollte bei deren Kalibrierung und schrittweisen Umsetzung berücksichtigt werden, in welcher Phase des Wirtschafts- und Finanzzyklus sich Belgien befindet und welche möglichen Folgen sich im Hinblick auf die damit verbundenen Kosten und Vorteile ergeben;
- c) Anhang I enthält spezifische Kriterien für die Befolgung der Empfehlung A.

2. Die Adressaten dieser Empfehlung werden aufgefordert, dem ESRB und dem Rat die Maßnahmen mitzuteilen, die sie zur Umsetzung der vorliegenden Empfehlung ergriffen haben, oder ihr Nichthandeln in angemessener Weise zu begründen. Die Berichte sollten mindestens folgende Angaben enthalten:

- a) Informationen über den Inhalt und den Zeitrahmen der ergriffenen Maßnahmen;
- b) eine Bewertung der Anfälligkeiten in Verbindung mit der Verschuldung von Privathaushalten, der Überbewertung von Wohnimmobilienpreisen und den Kreditvergabestandards für neue Immobilienkredite, einschließlich der Verteilung neuer Immobilienkredite entsprechend ihren Beleihungsquoten, ihrem Verhältnis von Schulden zu Einkommen, ihren Schuldendienstquoten und Laufzeiten, wobei die einschlägigen Quoten gemäß Anhang IV der Empfehlung ESRB/2016/14 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ⁽⁹⁾ berechnet werden, sowie eine Bewertung der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen unter Berücksichtigung der Ziele dieser Empfehlung;
- c) eine ausführliche Begründung eines etwaigen Nichthandelns oder Abweichens von der vorliegenden Empfehlung, einschließlich etwaiger zeitlicher Verzögerungen.

3. Zeitrahmen für die Nachverfolgung

Die Adressaten dieser Empfehlung werden aufgefordert, dem ESRB und dem Rat die Maßnahmen mitzuteilen, die sie zur Umsetzung der vorliegenden Empfehlung ergriffen haben, oder ihr Nichthandeln in angemessener Weise innerhalb der folgenden Fristen zu begründen:

Die Adressaten der Empfehlung A werden aufgefordert, dem ESRB und dem Rat bis zum 31. Oktober 2020 und danach jährlich bis zum 31. Oktober 2022 über Maßnahmen Bericht zu erstatten, die zur Umsetzung kreditnehmerbasierter Maßnahmen in Verbindung mit Anfälligkeiten in Bezug auf die Verschuldung von Privathaushalten, die Überbewertung von Immobilienpreisen und die Kreditvergabestandards für neue Immobilienkredite in Belgien zur Beseitigung der festgestellten Anfälligkeiten getroffen wurden. Sind mehrere Stellen für die Umsetzung von Maßnahmen zur Beseitigung der festgestellten Anfälligkeiten verantwortlich, ist ein gemeinsamer Bericht vorzulegen.

⁽⁸⁾ Empfehlung ESRB/2011/3 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 22. Dezember 2011 zu dem makroprudenziellen Mandat der nationalen Behörden (ABl. C 41 vom 14.2.2012, S. 1).

⁽⁹⁾ Empfehlung ESRB/2016/14 des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 31. Oktober 2016 zur Schließung von Lücken bei Immobiliendaten (ABl. C 31 vom 31.1.2017, S. 1).

4. Überwachung und Bewertung

1. Das Sekretariat des ESRB

- a) unterstützt die Adressaten, indem es die Koordinierung der Berichterstattung, die Bereitstellung maßgeblicher Meldebögen und gegebenenfalls detaillierter Angaben zum Verfahren und zum Zeitrahmen für die Nachverfolgung sicherstellt,
- b) überprüft die Nachverfolgung durch die Adressaten, sorgt auf Verlangen für Unterstützung und erstattet dem Verwaltungsrat Bericht über die Umsetzung der Empfehlung A zu den nachstehenden Terminen: den ersten Bericht bis zum 31. Dezember 2020, den zweiten Bericht bis zum 31. Dezember 2021 und den dritten Bericht bis zum 31. Dezember 2022.

2. Der Verwaltungsrat bewertet die von den Adressaten gemeldeten Maßnahmen und Rechtfertigungen und kann gegebenenfalls entscheiden, dass die vorliegende Empfehlung nicht befolgt wurde und ein Adressat sein Nichthandeln nicht angemessen gerechtfertigt hat.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 27. Juni 2019.

*Der Leiter des ESRB-Sekretariats,
im Auftrag des Verwaltungsrats des ESRB*
Francesco MAZZAFERRO

ANHANG I

FESTLEGUNG DER FÜR DIE EMPFEHLUNG GELTENDEN BEFOLGUNGSKRITERIEN

Empfehlung A — Einführung kreditnehmerbasierter Maßnahmen

Für Empfehlung A gelten die folgenden Befolgungskriterien:

1. Um zu verhindern, dass
 - a) es zu einer Neuaufnahme von Immobilienkrediten durch einen bedeutenden oder zunehmenden Anteil von Kreditnehmern kommt, die möglicherweise nicht in der Lage sind, infolge negativer wirtschaftlicher oder finanzieller Bedingungen oder nachteiliger Entwicklungen im Wohnimmobilienmarkt ihre Schulden zu bedienen oder ihren Konsum aufrechtzuerhalten, oder
 - b) es zu einem bedeutenden oder zunehmenden Anteil neuer durch Wohnimmobilien besicherter Immobilienkredite kommt, die bei Ausfall zu Kreditverlusten aus diesen Krediten und einem anschließenden Verfall der Wohnimmobilienpreise führen könnten,sollten die belgischen nationalen Behörden eine kreditnehmerbasierte Maßnahme treffen oder mehrere solcher Maßnahmen kombinieren (z. B. Grenzwerte für die Beleihungsquote in Verbindung mit Grenzwerten für das Verhältnis von Schulden zu Einkommen oder für die Schuldendienstquote, sowie Laufzeitlimite), um die Wirksamkeit bereits bestehender Maßnahmen sicherzustellen und die Möglichkeit ihrer Umgehung oder unbeabsichtigter Folgen, die ihre Wirksamkeit reduzieren und möglicherweise Risiken in anderen Bereichen hervorbringen könnten, möglichst gering zu halten.
 2. Vor der Einführung kreditnehmerbasierter Maßnahmen sollte bewertet werden, in welcher Phase des Wirtschafts- und Finanzzyklus sich Belgien befindet, um eine angemessene Kalibrierung und schrittweise Umsetzung dieser Maßnahmen festzulegen.
 3. Nach der Einführung der kreditnehmerbasierten Maßnahmen wird möglicherweise eine weitere Verschärfung dieser Maßnahmen oder die Einführung zusätzlicher makroprudenzieller Maßnahmen erforderlich sein, um die in Belgien festgestellten Anfälligkeiten anzugehen; dies hängt von der Wahl der eingeführten kreditnehmerbasierten Maßnahmen, der anfänglichen Kalibrierung dieser eingeführten Maßnahmen und den Ergebnissen der Bewertung der Anfälligkeiten ab.
-