



EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

EUROSYSTEM

DE

ECB-PUBLIC

STELLUNGNAHME DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK

vom 2. Dezember 2015

zum rechtlichen Rahmen für Bausparkassen

(CON/2015/53)

Einleitung und Rechtsgrundlage

Am 1. November 2015 wurde die Europäische Zentralbank (EZB) vom Bundesministerium der Finanzen um Stellungnahme zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Bausparkassen¹ (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 der Entscheidung 98/415/EG des Rates², da der Gesetzesentwurf Entwürfe für Rechtsvorschriften enthält, die gemäß Artikel 127 Absatz 6 des Vertrags und der Bestimmungen zu Finanzinstituten in den Zuständigkeitsbereich der EZB fallen, soweit sie die Stabilität der Finanzinstitute und Finanzmärkte wesentlich beeinflussen. Diese Stellungnahme wurde gemäß Artikel 17.5 Satz 1 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank vom EZB-Rat verabschiedet.

1. Hauptziel des Gesetzesentwurfs

- 1.1 Unter Berücksichtigung der durch das anhaltende Niedrigzinsumfeld bedingten Herausforderungen werden mit dem Gesetzesentwurf Regelungen eingeführt, die darauf zielen, die Ertragslage von Bausparkassen nach Maßgabe des Gesetzes über Bausparkassen zu sichern und zu stärken, und Maßnahmen zur Stärkung des Risikomanagements von Bausparkassen vorgeschlagen. Die Hauptgesichtspunkte des Gesetzesentwurfs sind: a) die Änderung des Gesetzes über Bausparkassen zur Anpassung an die aufsichtlichen Zuständigkeiten der EZB und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates und b) die Sicherstellung, dass spezifische Risiken, denen Bausparkassen im Rahmen ihres Bauspargeschäfts ausgesetzt sind, durch die Bausparkassen selbst gesteuert werden und nicht durch andere Einheiten innerhalb der Konzernstrukturen, in die Bausparkassen häufig eingebunden sind.
- 1.2 Der Gesetzesentwurf legt die Anforderungen an Bausparkassen bei Ausführung ihres Bauspargeschäfts fest. Insbesondere muss das vorgehaltene Kernkapital mindestens 20 Millionen EUR betragen. Darüber hinaus sind geeignete Regelungen und Instrumente zur

¹ Gesetz über Bausparkassen (BauSparkG) vom 15. Februar 1991 (BGBl. I S. 454), zuletzt geändert durch Artikel 6 Absatz 14 des Gesetzes vom 28. August 2013 (BGBl. I S. 3395).

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).

Steuerung, Überwachung und Kontrolle der spezifischen Risiken, denen Bausparkassen im Rahmen ihres Bauspargeschäfts ausgesetzt sind, umzusetzen und der BaFin ein Geschäftsplan vorzulegen, in dem dargelegt wird, wie das Bauspargeschäft regelmäßig und nachhaltig betrieben wird.³

- 1.3 Mit dem Gesetzentwurf wird die Anforderung an Bausparkassen eingeführt, im Fall des Aufhebens oder Erlöschens ihrer Erlaubnis für das Bauspargeschäft durch die zuständige Behörde, den gesamten Bestand an Bausparverträgen mit den zugehörigen Aktiva und Passiva auf eine andere Bausparkasse zu übertragen. Kommt die Bausparkasse dieser Aufforderung nicht nach, kann die BaFin die Abwicklung der Geschäfte anordnen.⁴
- 1.4 Mit dem Gesetzentwurf wird das Prinzip, dass Bausparkassen nicht von anderen Personen betrieben werden dürfen, gestärkt, indem vorgeschrieben wird, dass Verträge oder Absprachen, durch die die Leitung einer Bausparkasse einer anderen Person unterstellt wird, unwirksam sind, sofern es sich bei der anderen Person nicht um eine Bausparkasse handelt.⁵
- 1.5 Mit dem Gesetzentwurf wird die Anforderung an Bausparkassen eingeführt, über ein auf die Belange ausgerichtetes und eigenständiges Risikomanagement zu verfügen, dessen wesentliche Elemente, insbesondere die Kollektivsteuerung und das Risikomanagement des kollektiven Bauspargeschäfts, nicht auf Dritte übertragen werden dürfen.⁶
- 1.6 Mit dem Gesetzentwurf wird die Möglichkeit für Bausparkassen zur Gewährung „sonstiger Baudarlehen“ ausgeweitet. Sonstige Baudarlehen werden zur Finanzierung wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen gewährt ohne an einen Bausparvertrag gekoppelt zu sein. Mit dem Gesetzentwurf wird einerseits das Gesamtlimit für sonstige Baudarlehen von 75 % auf 100 % der Bauspardarlehen und der Vorfinanzierungs- und Zwischenfinanzierungskredite⁷ erhöht und andererseits den Bausparkassen erlaubt Mittel aus der Zuteilungsmasse, die vorübergehend nicht für die Zuteilung von Bauspardarlehen verwendet werden zur Gewährung von sonstigen Baudarlehen zu verwenden.⁸
- 1.7 Das derzeit gültige Gesetz über Bausparkassen untersagt Bausparkassen die Ausgabe von Pfandbriefen. Vorbehaltlich der Bestimmungen des Pfandbriefgesetzes⁹ wird den Bausparkassen mit dem Gesetzentwurf ermöglicht Pfandbriefe auszugeben, um Bauspardarlehen und sonstige Baudarlehen zu gewähren und die für den Geschäftsbetrieb erforderlichen Mittel zu beschaffen.¹⁰
- 1.8 Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Sonderposten in Form eines Fonds zur bauspartechnischen Absicherung verwendet wird, um die kollektiv bedingte Zinsspanne zu sichern und falls erforderlich bausparspezifische Risiken für den nachhaltigen Betrieb des Bauspargeschäfts abzusichern.¹¹

³ § 2 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

⁴ § 2 Absätze 5 und 6 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

⁵ § 2a des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

⁶ § 8 Absätze 1 und 2 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

⁷ § 4 Absätze 1 und 2 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

⁸ § 6 Absatz 1 Nummer 2 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

⁹ Pfandbriefgesetz vom 22. Mai 2005 (BGBl. I S. 1373) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1864).

¹⁰ § 4 Absatz 1 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

¹¹ § 6 Absatz 2 Nummer 2 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

2. Allgemeine Anmerkungen

Mit dem Gesetzentwurf wird Bausparkassen mehr Flexibilität gegeben, rentabel zu wirtschaften, insbesondere durch die Möglichkeit der Ausgabe von Pfandbriefen.

3. Spezifische Anmerkungen

3.1 *Besondere Bestimmungen zum Risikomanagement*

Die EZB würdigt, dass der Gesetzentwurf der Stärkung des Risikomanagements von Bausparkassen dient. Zur Erreichung gleicher Rahmenbedingungen sollte das auch (teilweise) Auslagern des Risikomanagements nicht durch besondere Vorschriften für Bausparkassen, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, beschränkt werden. Der bestehende Rechtsrahmen zur Umsetzung der Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹² erfordert bereits, dass von der Auslagerung ausgehende Risiken durch geeignete Risikostrategien, Prozesse und Kontrollen vermieden werden. Darüber hinaus erfordert der derzeitige Rechtsrahmen auch bereits, dass das Risikomanagement von Kreditinstituten, einschließlich Bausparkassen, geeignet sein muss für die institutsspezifische Geschäftsaktivität, das Risikoprofil und die Komplexität¹³.

3.2 *Verteilung der Zuständigkeiten*

3.2.1 Mitgliedstaaten können Rechtsvorschriften erlassen, die spezifisch das Geschäftsmodell von Bausparkassen betreffen. Diese Rechtsvorschriften haben im Einklang mit Unionsrecht zu stehen, insbesondere mit der Richtlinie 2013/36/EU und der Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁴. Wo nationale Rechtsvorschriften jedoch Zuständigkeiten schaffen, die in direktem Zusammenhang mit den auf die EZB übertragenen Zuständigkeiten stehen, werden diese durch nationale Rechtsvorschriften geschaffenen Zuständigkeiten von der EZB ausgeübt, sofern die entsprechenden Rechtsvorschriften als eine Umsetzung von Unionsrecht ausgelegt werden können.

3.2.2 Insbesondere in Anbetracht der ausschließlichen Zuständigkeit der EZB zur Erteilung von Zulassungen innerhalb des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus geht die EZB davon aus, dass sie im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Erlaubnis¹⁵ den Geschäftsplan erhält¹⁶.

3.2.3 Ähnlich verhält es sich für die im Gesetzentwurf enthaltene Anforderung, dass Bausparkassen bei der BaFin jährlich einen kollektiven Lagebericht einreichen müssen¹⁷; die EZB merkt hierzu an,

12 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).

13 § 25b des Kreditwesengesetzes.

14 Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 173 vom 12.6.2014, S. 190).

15 § 2 Absatz 1 Nummer 5 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

16 Artikel 14 Absatz 1 der SSM-Verordnung.

17 § 4 Absatz 5 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.

dass die entsprechenden Informationen der allgemeinen Pflicht zur Übermittlung von Informationen an die EZB unterliegen¹⁸. Er enthält zum Beispiel Daten zur Erfüllbarkeit der von der Bausparkasse übernommenen Verpflichtungen, zur Höhe der Aktiva und Passiva sowie andere Daten zur Bewertung der finanziellen Situation und Stabilität¹⁹; diese Daten sind grundlegend für die Ausführung der Aufgaben, die der EZB mit der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates übertragen wurden.

Diese Stellungnahme wird auf der Website der EZB veröffentlicht.

Geschehen zu Frankfurt am Main am 2. Dezember 2015.

[Unterschrift]

Der Präsident der EZB

Mario DRAGHI

¹⁸ Artikel 6 Absatz 2 der SSM-Verordnung, Artikel 21 der SSM-Rahmenverordnung.

¹⁹ § 3 Absatz 5 des Entwurfs des Gesetzes über Bausparkassen.