

An die
Mitglieder
des BT-Finanzausschusses

Nur per E-Mail an:
finanzausschuss@bundestag.de

Az
FM

Zeichen
EH

Durchwahl
5800

Datum
14.02.2017

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie unsere Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf für ein Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz mit der Bitte um Verteilung an die Mitglieder des Finanzausschusses. Die Stellungnahme an die Vorsitzende haben wir mit direkter Mail versandt.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen in den Beratungen berücksichtigt werden könnten und beteiligen uns gerne an einem fachlichen Austausch.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Wiener)



(Ockenga)

Anlage

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, D-10117 Berlin
Postfach 08 02 64, D-10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

E-Mail: k.wiener@gdv.de

www.gdv.de



Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ergänzung
des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich
der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des
Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der
Wohnimmobilienkreditrichtlinie**

(Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz)

BT-Drucksache 18/10935

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5000
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +32 2 28247-39
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Tim Ockenga
Katharina Edzard-Heinke
Kapitalanlagen

E-Mail: k.edzard-heinke@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Der Regierungsentwurf schafft rein vorsorglich Rechtsgrundlagen, mittels derer die Aufsicht den Kreditgebern eine Beschränkung der Darlehensvergabe von Krediten zum Bau und Erwerb von Wohnimmobilien auferlegen kann. Der Einsatz der Instrumente soll erst dann erfolgen, wenn und soweit dies erforderlich scheint, um einer Störung der Funktionsfähigkeit des inländischen Finanzsystems oder einer Gefährdung der Finanzstabilität entgegenzuwirken. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Finanzmarktkrise halten wir dieses Vorgehen für grundsätzlich nachvollziehbar. In Irland, Großbritannien, Spanien und den USA haben Krisen des Wohnimmobilienmarktes zu großen volkswirtschaftlichen Problemen geführt. Allerdings liegen die Verhältnisse in Deutschland anders als in den genannten Ländern. Die Stabilität des deutschen Immobilienmarktes hat mehrere Gründe: Die Immobilienfinanzierung ist durch in der Regel moderate Beleihungsausläufe und Schuldendienstquoten sowie langfristige Finanzierungen mit festen Zinssätzen gekennzeichnet. Hinzu kommt die relativ gleichgewichtige Rolle, die Wohneigentum und Miete in Deutschland spielen. Zinserhöhungen im Kurzfristbereich sind somit für Kreditnehmer weniger schädlich. Gerade diese waren jedoch eine Hauptursache für die von den USA ausgegangene Finanzkrise. Daher bestehen u. E. grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der vorgesehenen Instrumente. Sie sollten in jedem Fall nur mit äußerster Vorsicht, nach genauer Analyse der Lage der Gesamtwirtschaft und erst nach einem Austausch mit allen Marktteilnehmern sowie unter Einbeziehung qualifizierter Sachverständiger zum Einsatz kommen. Wir begrüßen die für die Spitzenverbände der Banken vorgesehenen Anhörungsrechte vor Erlass der Allgemeinverfügung, mit der die Instrumente verhängt werden, sowie im Rahmen der Rechtsverordnung. Da die Versicherungswirtschaft von den Regelungen in gleichem Maße betroffen ist, sollten die Anhörungsrechte auch ihrem Spitzenverband eingeräumt werden. Als sehr positiv bewerten wir, dass auf die Einrichtung eines zusätzlichen nationalen Meldesystems zur Datenerhebung verzichtet wurde. Allerdings weisen wir darauf hin, dass auch wenn kein zusätzliches Meldesystem eingeführt wird, mit den vorgesehenen neuen makroprudenziellen Kreditvergabestandards umfangreiche Kostenlasten für die Versicherer verbunden sind.

Bei den weiteren Ergänzungen und Änderungen im VAG begrüßen wir, dass in dem geplanten § 7 Nr. 4 VAG-E der Beteiligungsbegriff im Rahmen der Gruppenaufsicht um solche Unternehmen erweitert werden soll, die einer horizontalen Unternehmensgruppe angehören. Kritisch ist zu sehen, dass der neue § 43a Abs. 1 Nr. 1 VAG-E sehr allgemein formuliert ist und die Aufsicht ermächtigt, zusätzlich zu EIOPA-Vorgaben auch weitere Berichtslinien aufzubauen, sofern diese als wichtig für die Finanzstabilität angesehen werden. Bei der geplanten Ergänzung in § 275 VAG-E ist nicht klar, welchen Anwendungsbereich Anzeigepflichten für die gesamte Gruppe haben sollen.

1. Einführung zusätzlicher aufsichtsrechtlicher Instrumente zur Darlehensvergabe in KWG und VAG, Art. 1 Nr. 12, Art. 3 Nr. 16

1.1 Ausgestaltung der Ermächtigungsnorm des § 308b VAG-E

Bei dem § 308b VAG-E handelt es sich um die Ermächtigungsnorm für die Versicherungsaufsicht (BaFin VA), Maßnahmen zur Begrenzung makroprudenzieller Risiken im Bereich der Darlehensvergabe durch Versicherer zu verhängen. § 308b VAG-E orientiert sich dabei an § 48u KWG-E, der die Empfehlung des AFS im Bankenbereich umsetzt. **Die vom Gesetzgeber intendierte Zielsetzung, alle gewerblichen Kreditgeber gleichermaßen zu erfassen, wird u. E. am besten dadurch erreicht, den § 308b VAG-E vollständig deckungsgleich zu § 48u KWG-E zu formulieren.** Einen diesbezüglichen Verweis vom VAG auf das KWG, nach dem die Regelungen des KWG im VAG „entsprechend“ gelten, halten wir für nicht optimal in Bezug auf eine rechtssichere Auslegung des Gesetzes. Das VAG ist erst zum 1. Januar 2016 vor dem Hintergrund der Umsetzung von Solvency II vollständig novelliert worden. Dabei wurde darauf geachtet, das Gesetz in sich konsistent zu halten und auf Verweise in andere Gesetze gänzlich zu verzichten. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass der **Verweis in § 308b Satz 2 VAG-E auf § 48u Absatz 1 Satz 2 und 3 und Absatz 2 bis 4 KWG-E unvollständig ist.** Eine § 48u Absatz 1 Satz 4 und 5 KWG-E oder Absatz 6 entsprechende Regelung oder ein Verweis hierauf ist in § 308b VAG-E nicht enthalten. § 48u Absatz 1 Satz 4 KWG-E befugt die Aufsichtsbehörde, bei den von den Beschränkungen nach § 48u Absatz 1 Satz 3 Nr. 3 KWG-E ausgenommenen Anschlussfinanzierungen im Rahmen der Allgemeinverfügung nähere Bestimmungen zu treffen. § 48u Absatz 1 Satz 5 KWG-E sieht vor, dass die Aufsichtsbehörde weitere Ausnahmen von den Beschränkungen zulassen kann. Nach § 48u Absatz 6 KWG-E sind vor Erlass der Allgemeinverfügung für Banken deren Spitzenverbände anzuhören. Des Weiteren ist **§ 308b Satz 1 VAG-E nicht inhaltlich deckungsgleich zu § 48u Absatz 1 KWG-E formuliert.** Während § 48u Absatz 1 KWG-E und § 5 Absatz 8a KAGB-E davon sprechen, die vorgesehenen Beschränkungen im Wege der Allgemeinverfügung festzulegen, fehlt dieser Hinweis in § 308b VAG-E. Anders als im § 308b VAG-E, in dem aufgrund des Fehlens einer Regelung wie in § 48u Absatz 6 KWG-E oder einem Verweis darauf, gar kein Anhörungsrecht für Versicherer vorgesehen ist, wird den Kapitalverwaltungsgesellschaften in § 5 Absatz 8a KAGB-E mittelbar über den Verweis auf § 48u Absatz 6 KWG-E ein Anhörungsrecht vor Erlass der Allgemeinverfügung für Banken eingeräumt. **Diese Ausführungen zeigen, dass die hier verwandte, teils unvollständige bzw. inkonsistente Verweisteknik vom VAG in das KWG bzw. vom KAGB in das KWG fehleranfällig ist und zu Inkonsistenzen und mithin zu Rechtsunsicherheiten führt.** Die jeweiligen Paragraphen im KWG, KAGB und VAG

sollten daher noch einmal einer Prüfung unterzogen und jeweils in sich sowie zueinander konsistent und im Sinne eines Gleichlaufs zwischen KWG, VAG und KAGB inhaltlich sinngemäß deckungsgleich formuliert werden.

In jedem Fall sollten der **Versicherungswirtschaft die gleichen Anhörungsrechte wie Banken und Kapitalverwaltungsgesellschaften eingeräumt** werden, da sie in gleichem Maße von den Regelungen betroffen sind. Wir gehen davon aus, dass es sich hier um einen redaktionellen Fehler handelt, der behoben werden muss.

Konkret regen wir dazu an: Erstens in § 308b Satz 1 VAG-E die Formulierung „im Wege der Allgemeinverfügung“ einzufügen, zweitens in § 308b VAG-E die Regelungen aus § 48u Absatz 1 Sätze 2, 3, 4 und 5 sowie die Absätze 2 bis 6 KWG-E aufzunehmen. Schließlich regen wir an, die Überschrift des § 308b VAG-E an die des § 48u KWG-E anzugleichen.

1.2 Weitreichende Befugnis für Aufsicht, §§ 308b VAG-E, 48u Abs. 2 KWG-E

Der Aufsicht wird mit der Möglichkeit, die in § 48u Abs. 2 KWG-E vorgesehenen makroprudenziellen Instrumente gegenüber Kreditgebern zu verhängen, eine sehr weitreichende Befugnis eingeräumt. Wir begrüßen es, dass in § 48u Absatz 1 KWG-E die Annahme, wann eine „Störung der Funktionsfähigkeit des Finanzsystems“ oder eine „Gefährdung der Finanzstabilität“ droht, gegenüber dem Referentenentwurf näher konkretisiert worden ist.

Trotz dieser Konkretisierung sollte aber die Entscheidung darüber, eines oder mehrere der vorgesehenen Instrumente zu aktivieren, auf der Basis umfassender Informationen erfolgen und sämtliche Auswirkungen auf Marktmechanismen und Gesamtwirtschaft berücksichtigen. **Hierbei halten wir es für essenziell, dass sich die BaFin im Vorfeld einer Entscheidung über eine Aktivierung mit allen Marktteilnehmern pflichtgemäß umfassend austauscht. Zugleich sollte mit einem ausreichenden Vorlauf die Wahrscheinlichkeit eines Instrumenteneinsatzes kommuniziert und damit eine obligatorische Vorwarnphase etabliert werden.** Dieses Vorgehen böte nicht nur die Chance, dass sich Kreditgeber im Rahmen ihrer Kreditvergabeprozesse rechtzeitig auf den Instrumenteneinsatz vorbereiten können. Darlehensgeber könnten in dieser Phase auch die Chance nutzen, bereits eigenverantwortlich die Kreditvergabe restriktiver zu handhaben. Ein solches Vorgehen würde die Effizienz der makroprudenziellen Instrumente erhöhen.

Eine Beschränkung der Kreditvergabemöglichkeiten durch die vorgesehenen Instrumente ohne das notwendige Maß an Vorsicht und Sorgfalt kann

schwerwiegende realwirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. In Deutschland gibt es bisher keine Erfahrungen mit solchen Instrumenten. Es besteht daher das Risiko, dass es bei der Entscheidung über das „Wie“ und „Wann“ einer Aktivierung zu Fehleinschätzungen kommen kann und die gewünschten Wirkungen ausbleiben oder gar konterkariert werden. Je enger die durch Rechtsverordnung nach § 48u Absatz 5 KWG-E bzw. § 308b Satz 3 VAG-E vorzunehmenden Festsetzungen für Obergrenzen und Quoten im Ernstfall ausfallen, desto signifikanter ist der Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit der Anbieter von Hypothekenfinanzierungen. **Daher halten wir es zusätzlich für sinnvoll, dass zur Diskussion der Erforderlichkeit der Aktivierung von Instrumenten ein Gremium geschaffen wird, welches sich neben den Vertretern der Aufsicht und der Bundesbank auch aus weiteren qualifizierten Sachverständigen zusammensetzt.** Letztere könnten von BMF, Bundestag und Bundesrat ernannt werden. Dieses Gremium könnte auch damit beauftragt werden, die in § 48u Absatz 4 KWG-E vorgesehene ex-post-Kontrolle durchzuführen (z. B. in bestimmten Zeitabschnitten über den Fortbestand der Beschränkungen zu entscheiden). An dieser Stelle begrüßen wir, dass die Überprüfung nach § 48u Absatz 4 KWG-E nicht mehr jährlich, sondern in einem halbjährlichen Turnus erfolgen soll.

Zudem begrüßen wir ausdrücklich, dass nunmehr Anschlussfinanzierungen ebenso wie Darlehen zum Aus- und Umbau und zur Sanierung von Wohnimmobilien sowie Maßnahmen zur sozialen Wohnraumförderung gemäß § 48u Absatz 1 KWG-E von den Beschränkungen ausgenommen sind.

1.3 Instrumente zur Regulierung der Darlehensvergabe, § 48u Abs. 2 KWG-E

Bei dem Kreditgeschäft mit Privatkunden handelt es sich um Individualgeschäft. Die Werthaltigkeit jedes Objekts und die Bonität jedes Antragsstellers werden als Einzelfall beurteilt. Wir weisen darauf hin, dass **feste, einheitliche Obergrenzen** für das Verhältnis von Darlehensvolumen zum Immobilienwert, für die Bemessung der Darlehenswert-Immobilienwert-Relation, die Schuldendienstfähigkeit und das Verhältnis von Gesamtverschuldung und Einkommen des Darlehensnehmers **die Eigenverantwortung der einzelnen Kreditgeber aushöhlen**. Sie bergen die Gefahr, dass Kreditgeber gleichgerichtet keine Darlehen mehr oberhalb der Grenzen vergeben, was zu einer **erhöhten Ablehnungsquote und Diskriminierung einzelner Kundengruppen** führen kann. Insgesamt würde die **Vielfalt an Produkten reduziert**. Die aufsichtsrechtliche Vorgabe solcher fester Größenordnungen könnte dazu führen, dass ein **immer größerer Kreis von Kundengruppen von der Kreditvergabe künftig ausgeschlossen** wird. Denn es liegt auf der Hand, dass eigenkapitalstarke In-

vestoren hier besser ausweichen können als beispielsweise junge Familien, die erstmalig ein Eigenheim erwerben oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen.

Einer speziellen Festsetzung von „Amortisationsanforderungen“ bedarf es u. E. nicht. In Zeiten niedriger Zinsen nutzen Darlehensnehmer von sich aus finanzielle Spielräume, um ihre Darlehen zügig zurückzuführen. Denn im „sicheren“ Anlagebereich lassen sich kaum noch Kapitalerträge generieren. Zudem verlangen Kreditgeber generell höhere Tilgungssätze bei höheren Beleihungsausläufen. Dies umso mehr, als sich solche aufsichtsrechtlichen Anforderungen wiederum an individuell ermittelten Wertfestsetzungen orientieren müssten.

In Bezug auf das vorgesehene Instrument der **Schuldendienstfähigkeit und des Schuldendienstdeckungsgrades** möchten wir die Besonderheiten des deutschen Marktes für Wohnimmobilienkredite zu bedenken geben. Im Vergleich zu anderen Ländern, in denen variabel verzinsten Darlehen vorherrschen, ist die Immobilienfinanzierung hierzulande durch in der Regel moderate Beleihungsausläufe und Schuldendienstquoten sowie langfristige Finanzierungen mit festen Zinssätzen gekennzeichnet. Hinzu kommt die relativ gleichgewichtige Rolle, die Wohneigentum und Miete in Deutschland spielen. Zinserhöhungen im Kurzfristbereich sind somit für Kreditnehmer weniger schädlich. Daher mag die Einführung solcher Beschränkungen für andere Länder angemessen sein, für Deutschland geht sie an der Realität der Darlehensvergabe vorbei. Zudem sehen auch hier bereits die Regelungen zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie betreffend die Ermittlung der Kapitaldienstfähigkeit bereits ähnliche Vorgaben vor.

Vor dem Hintergrund, dass in vielen europäischen Ländern Beschränkungen des Verhältnisses von Darlehensvolumen zum Immobilienwert (sog. Loan-to-Value Beschränkungen) existieren, aber nur in wenigen Ländern zusätzliche Instrumente vorgehalten werden, regen wir an, **den Gesetzesentwurf in Bezug auf die Anzahl der Instrumente zu überarbeiten.** Angesichts der zu den einzelnen Instrumenten bereits ausgeführten Bedenken halten wir es für **angemessen, die Anzahl der Instrumente auf die Möglichkeit einer Beschränkung des Verhältnisses von Darlehensvolumen zum Immobilienwert (Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation) zu begrenzen.** Damit würden sich zudem die einheitliche Definition und die Abfrage zusätzlicher Daten wie beispielsweise Einkommen oder weiterer Schulden des Kreditnehmers durch die Bundesbank erübrigen. Die Abfrage dieser Daten würde eine erhebliche Belastung für alle Kreditgeber mit sich bringen.

Sollte der Gesetzgeber diese Anregung nicht aufgreifen, so geben wir ferner zu bedenken: § 48u Absatz 2 KWG-E sieht eine Reihe von **Begrifflichkeiten** (u. a. Fremdkapitalvolumen, Marktwert der Wohnimmobilie, Einkommen des Darlehensnehmers bzw. Mittelzufluss) vor, die **erst noch einheitlich definiert werden müssen**. Eine Abstimmung dieser Definitionen sollte mit allen Kreditgebern (Banken, Versicherer, Kapitalverwaltungsgesellschaften) erfolgen. Eine Definition der Begrifflichkeiten, die für die Kalibrierung der Instrumente eine maßgebliche Rolle spielen, sollte u. E. auf gesetzlicher Ebene erfolgen. Zumindest aber sollten die Begriffe in der Rechtsverordnung näher geregelt werden. Eine **Konsultation der Rechtsverordnung für Banken** nach § 48u Absatz 5 KWG-E sollte daher unbedingt auch **unter Beteiligung der gleichermaßen betroffenen Versicherungswirtschaft** erfolgen.

Schließlich sollten die Berechnungsvorschriften für die vorgesehenen Kennzahlen auf Daten aufsetzen, die bei allen Kreditgebern bereits erhoben werden.

1.4 Ausnahmen, § 48u Absatz 3 KWG-E

Wir begrüßen die Möglichkeit der BaFin, Überschreitungskontingente, und Bagatellgrenzen vorzusehen und Anschlussfinanzierungen von den Beschränkungen auszunehmen. Grundsätzlich geben wir jedoch zu bedenken, dass **bei der privaten Wohnimmobilienfinanzierung die Zielrichtung der vorgesehenen makroprudenziellen Instrumente bereits sehr weitgehend durch die Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie abgedeckt wird**. Die Kreditvergabestandards wurden durch die verschärften Anforderungen an die Kreditwürdigkeitsprüfung nochmals erhöht, bei bereits sehr geringen Ausfallquoten in der privaten Baufinanzierung.

1.5 Umsetzung durch Kreditgeber nach konkreter Auferlegung von Beschränkungen, §§ 308b VAG-E, 48u Abs. 2 KWG-E

Auch wenn die zusätzlichen Instrumente heute nur rein vorsorglich geschaffen werden und es nicht klar ist, ob und wenn ja, wann sie von der Aufsicht zum Einsatz gebracht werden, müssen die Kreditgeber mit diesen Anforderungen zusätzliche Prüfungssystematiken etablieren. Dies bedeutet nicht nur einen erheblichen Mehraufwand für die Kreditgeber. Es ist auch von grundlegender Bedeutung, dass die Vorkehrungen in den Kreditsystemen mit einem ausreichenden und angemessenen Vorlauf von den Kreditgebern geschaffen werden können. **Daher sollte die Auferlegung von Beschränkungen durch die Aufsicht mit einem ausreichenden Vorlauf von 6 bis 9 Monaten erfolgen, um zu gewährleisten, dass die erforderlichen IT-gestützten Kredit- und Beratungsprozesse von den Kreditgebern auch erst im Falle der tatsächlichen Auferle-**

gung von Beschränkungen eingerichtet werden müssen und nicht bereits prophylaktisch mit Inkrafttreten dieses Gesetzes. Vor dem Hintergrund, dass sich Risiken im Immobilienkreditgeschäft nur sehr langsam aufbauen, ist ein zeitlich angemessener Vorlauf aus unserer Sicht einerseits wirtschaftlich notwendig und gerechtfertigt und andererseits für die Zwecke der Gesetzgebung unschädlich.

Denn es gilt vor diesem Hintergrund zu bedenken, dass ein Nebeneinander von unternehmensinternen Kreditvorgaben und „externen“ Vorgaben in der Zukunft darauf hinauslaufen könnte, dass die internen Kreditvorgaben durch die vorgesehenen externen Vorgaben ersetzt werden. So entsteht die Gefahr, dass bei der Kreditvergabe die individuellen Voraussetzungen der Kreditnehmer immer weniger berücksichtigt werden können. Die Eigenverantwortung der Kreditgeber würde stark ausgehöhlt. Risikobasierte und funktionsfähige Systeme bei den Kreditgebern würden damit durch gesetzliche Vorgaben verdrängt. Bei einem gleichgerichteten Verhalten der Kreditgeber entstehen aus volkswirtschaftlicher Sicht letztendlich neue und unerwünschte Risikokonzentrationen und ggfs. Ausweichmechanismen.

1.6 Verordnungsermächtigungen, § 48u Abs. 5 KWG-E und § 308b VAG-E

Wesentliche Sachfragen zur Anwendung und Berechnung der Instrumente werden in den Rechtsverordnungen geregelt. Wir begrüßen es ausdrücklich, dass den Spitzenverbänden der Banken Anhörungsrechte in § 48u Absatz 5 KWG-E bei Erlass der Verordnung sowie in § 48u Absatz 6 KWG-E vor Erlass von Beschränkungen nach § 48u Absatz 1 KWG-E eingeräumt werden. **Diese Anhörungsrechte sollten wegen gleicher Betroffenheit der Versicherungswirtschaft auch auf den Spitzenverband der Versicherungswirtschaft erweitert werden.** Dabei sollte das Anhörungsrecht vor Erlass der Allgemeinverfügung in § 48u Absatz 6 KWG-E parallel in § 308b VAG-E abgebildet werden (vgl. Punkt 1.1). Bei dem Anhörungsrecht in § 48u Absatz 5 KWG-E für Banken verhält es sich anders. Da die für die Versicherungswirtschaft geltende Rechtsverordnung gemäß § 308b Satz 3 VAG-E nach Maßgabe des entsprechend anzuwendenden § 48u Absatz 5 Nummern 1-5 KWG-E zu erlassen ist und damit voraussichtlich deckungsgleich sein wird, sollte die Versicherungswirtschaft neben den Spitzenverbänden der Banken bereits vor Erlass der für die Banken vorgesehenen Rechtsverordnung ebenfalls angehört werden. Dieses Recht wird im Übrigen auch den Kapitalverwaltungsgesellschaften über den § 5 Absatz 8a Satz 2 KAGB-E eingeräumt.

1.7 Unterscheidung zwischen gewerblichen und privaten Finanzierungen, § 48u Abs. 5 KWG-E

Nach § 48u Absatz 5 Nummer 1 KWG-E soll der Begriff des Darlehens näher definiert werden. Hier sollte eine Unterscheidung getroffen werden, die zwischen den Beschränkungen bei der gewerblichen und bei der privaten Darlehensfinanzierung differenziert. Vor dem Hintergrund verschiedener Erfahrungen im gewerblichen und privaten Finanzierungsgeschäft fällt die Beurteilung über Gefährdungen und geeignete Maßnahmen sehr unterschiedlich aus.

1.8 Kein weiteres Meldesystem

Wir begrüßen ausdrücklich, dass von der Einführung eines granularen Kreditmeldesystems neben dem Millionenkreditmeldewesen und AnaCredit abgesehen wurde. Ein weiteres nationales Meldesystem hätte für Versicherer einen überproportionalen Mehraufwand bedeutet und das Geschäft mit Wohnimmobilienfinanzierungen erheblich belastet. Es ist angemessen und ausreichend, wenn die Überwachung auf der Grundlage von vorhandenen Datenquellen erfolgt.

1.9 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Im Regierungsentwurf wird ausgeführt, dass es nicht möglich ist, den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ohne die durch die Rechtsverordnung nach § 48u Absatz 5 KWG-E zu erwartenden Konkretisierungen zu quantifizieren. Es ist davon auszugehen, dass die Rechtsverordnung für die Versicherungswirtschaft nach § 308b Satz 3 VAG-E die gleichen Konkretisierungen enthalten wird wie diejenige für die Banken. Daher sollte zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft, bereits im Rahmen der Rechtsverordnung für die Banken auch die Einschätzung der Versicherungswirtschaft zu dem zu erwartenden Umsetzungsaufwand eingeholt werden. Auch wenn kein neues gesondertes Meldesystem eingeführt wird, sind mit der Einführung neuer makroprudenzieller Kreditvergabestandards für private Wohnimmobilienfinanzierungen für die Versicherungswirtschaft umfangreiche Kostenbelastungen verbunden.

2. Klarstellungen zu Anforderungen an die Kreditwürdigkeitsprüfung

2.1 Anpassung der Vorschriften zur Kreditwürdigkeitsprüfung an die Vorgaben der Richtlinie, §§ 505b Absatz 2 Satz 3 und 505e BGB-E

Wir begrüßen ausdrücklich die Änderungen der Vorschriften zur Kreditwürdigkeitsprüfung in § 505b Absatz 2 Satz 3 BGB-E. Mit der

Übernahme des letzten Halbsatzes des Artikels 18 Absatz 3 der Wohnimmobilienkreditrichtlinie („es sei denn, der Kreditvertrag dient zum Bau oder zur Renovierung der Wohnimmobilie“) wird klargestellt, dass es zulässig und sachgerecht ist, dass der Darlehensgeber bei Darlehen zu Bau- und Renovierungszwecken die Wertsteigerungen einer Immobilie durch die geplanten Bau- oder Renovierungsmaßnahmen bei der Kreditwürdigkeitsprüfung berücksichtigen kann. Es sollte aber darauf geachtet werden, dass die hier verwendeten Begriffe mit denen in den anderen Normen des BGB zum Darlehensvertragsrecht konsistent sind.

2.2 Umfang der Kreditwürdigkeitsprüfung im Rahmen der Prolongation, §§ 505a-d BGB

Die Frage, ob bzw. in welchem Umfang eine Kreditwürdigkeitsprüfung bei einer Prolongation erforderlich ist, bleibt weiter klärungsbedürftig. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie trifft der Verbraucher bei einer echten Anschlussfinanzierung auf eine verschärfte Kreditvergabe. Er ist einer Kreditwürdigkeitsprüfung ausgesetzt, obwohl er in der vergangenen Vertragslaufzeit unter Beweis gestellt hat, dass er seinen Verpflichtungen nachgekommen ist. Trotz dieses Umstandes muss er sich einer umfassenden Kreditwürdigkeitsprüfung unterziehen.

Die Ungleichbehandlung der echten und unechten Anschlussfinanzierung ist nicht nachvollziehbar. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme an die Bundesregierung zum Umsetzungsgesetz zur Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Drucksache 18/6286) ausgeführt hat, kann es bezüglich der Notwendigkeit einer Kreditwürdigkeitsprüfung keinen Unterschied machen, ob es zu einem Neuabschluss eines Darlehensvertrages mit einem veränderten Sollzinssatz kommt, oder ob der Darlehensvertrag fortgeführt wird, der Sollzinssatz aber neu festgelegt wird. Die Pflicht zur Kreditwürdigkeitsprüfung bei der echten Anschlussfinanzierung würde sich im Fall einer Verschlechterung der Bonität nachteilig für den Verbraucher auswirken, da eine Anschlussfinanzierung unter Umständen scheitert und der Immobilieneigentümer gezwungen sein könnte, seine Immobilie zu verwerfen, um das Darlehen tilgen zu können. Hingegen wäre der Darlehensnehmer bei einer unechten Anschlussfinanzierung – selbst bei erheblichen Bonitätsproblemen – keinen Schwierigkeiten bei der Anschlussfinanzierung ausgesetzt. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung (Drucksache 18/6286) darauf hingewiesen, dass nach dem Wortlaut der Wohnimmobilienkreditrichtlinie entscheidend darauf abzustellen sei, ob ein Vertrag (neu) abgeschlossen wird. Da es sich bei einer echten Abschnittsfinanzierung um einen neuen Kreditvertrag handelt, bestehe kein Umsetzungsspielraum. Eine Gleichbehandlung mit den Fällen der unechten Abschnittsfinanzierung sei nicht möglich, obwohl dadurch de facto die

Darlehensnehmer benachteiligt werden, soweit ihnen die Beendigung des Darlehensverhältnisses drohen kann.

Auch wenn aufgrund der Richtlinie danach die Kreditwürdigkeitsprüfung zwar bei jedem Darlehensvertrag erfolgen muss, wäre es notwendig und angemessen, wenn der Gesetzgeber klarstellt, dass der Umfang der Kreditwürdigkeitsprüfung und der Prognoseanforderungen deutlich variieren kann. **Mithin sollte eine Kreditwürdigkeitsprüfung bei einer echten Abschnittsfinanzierung im Rahmen einer Prolongation in deutlich eingeschränktem Umfang unter Ausnutzung der Darlehenshistorie erfolgen können.** Denn bei einer Anschlussfinanzierung soll dem Verbraucher nicht das Risiko aufgebürdet werden, dass er seine Immobilie aufgrund zwischenzeitlich verschärfter Kreditaufgaben verliert. **Daher sollte in der Verordnungsermächtigung, § 505e BGB-E, klargestellt werden, dass bei Anschlussfinanzierungen bei demselben Darlehensgeber die Anforderungen an die Kreditwürdigkeitsprüfung geringer sind.**

2.3 Verordnungsermächtigung, § 505e BGB-E

Das Vorhaben, in einer gemeinsamen Rechtsverordnung Leitlinien zu den Kriterien und Methoden der Kreditwürdigkeitsprüfung bei Immobiliendarlehensverträgen festzulegen, begrüßen wir ausdrücklich. **Die Rechtsverordnung sollte mit allen Kreditgebern von Immobiliendarlehen abgestimmt werden.** Um die Eigenverantwortung der Kreditgeber bei der Bonitätsprüfung nicht auszuhöhlen, sollten die Leitlinien eher nur benannt und nicht zu spezifisch ausformuliert werden.

3. Weitere Änderungen im VAG

3.1 Art. 3 Nr. 3: Unternehmen einer horizontalen Unternehmensgruppe, § 7 Nr. 4 VAG-E

Wir begrüßen die geplante Ergänzung in § 7 Nr. 4 VAG-E. Demnach sollen künftig ausdrücklich auch solche Unternehmen, die einer horizontalen Unternehmensgruppe angehören, als beteiligte Unternehmen i. S. d. Gruppenaufsicht definiert werden. Damit wird eine vollständige Umsetzung der Vorgaben der Solvency II-Richtlinie bewirkt.

3.2 Art. 3 Nr. 9: Berichtspflichten zum Zwecke der Finanzstabilität, § 43a VAG-E

In § 43a VAG-E wird die rechtliche Grundlage geschaffen, dass die Aufsichtsbehörde künftig Informationen zum Zwecke der Finanzstabilität von beaufsichtigten Unternehmen verlangen kann. Der Umfang und der Anwendungsbereich der Berichtspflichten wurden bereits im Zuge der Solvency II-

Umsetzung durch EIOPA definiert. Mit diesem Gesetz wird nun die verpflichtende Berichterstattung gesetzlich verankert.

Kritisch ist zu sehen, dass der neue § 43a Abs. 1 Nr. 1 VAG-E sehr allgemein formuliert ist und die Aufsicht ermächtigt, zusätzlich zu EIOPA-Vorgaben auch weitere Berichtslinien aufzubauen, sofern diese als wichtig für die Finanzstabilität angesehen werden. Da die Aufsichtsbehörde bereits jetzt im Rahmen der regulären Solvency II-Berichterstattung umfassende und äußerst detaillierte Daten zur Finanzlage der Unternehmen enthält, bleibt es **unklar, welche weiteren Berichtsinhalte gemeint** sein könnten und wodurch die Notwendigkeit der Regelung begründet ist. Dies sollte ebenso **klargestellt werden wie die Tatsache, dass nur die Erhebung von aggregierten Daten bzw. Daten ohne Personenbezug zulässig ist**. Dieser Hinweis findet sich beispielsweise auch in der Gesetzesbegründung des § 308b VAG-E ausdrücklich. Dies sollte auch für die Berichtspflichten nach § 43a VAG-E gelten.

Ebenfalls kritisch ist, dass der Informationsverpflichtete nicht hinreichend beschrieben wird. § 43a VAG-E stellt auf „beaufsichtigte Gruppen“ ab, ohne zu definieren, wer konkret die Gruppeninformationen an die Aufsicht übermitteln soll. An dieser Stelle bietet es sich an, auf das an der Spitze einer Gruppe stehende Unternehmen zu verweisen, siehe § 246 Absatz 4 Satz 1 VAG.

3.3 Art. 3 Nr. 13: Governance-Anforderungen auf Gruppenebene, § 275 VAG-E

Die Governance-Anforderungen auf der Gruppenebene werden im § 275 VAG-E um den Verweis auf die Anzeigepflichten ergänzt. Die geplanten Änderungen sollen nach der Gesetzesbegründung der Umsetzung von Vorgaben der Solvency II-Richtlinie dienen. Es ist dabei **unklar, welchen Anwendungsbereich die Neufassung des § 275 Abs. 1 Satz 1 VAG-E haben soll**. Denn es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Anzeigepflichten des § 47 VAG, welche durch die Neufassung in Bezug genommen werden, auf Gruppenebene Bedeutung haben. Es ist bereits heute jedes einzelne gruppenangehörige Unternehmen in Deutschland verpflichtet, die Anzeigepflichten bei der (geplanten) Bestellung von Geschäftsleitern und Aufsichtsratsmitgliedern sowie im Zusammenhang mit Ausgliederungen zu erfüllen. Ebenso bestehen für gruppenangehörige Versicherungsunternehmen in den anderen Mitgliedstaaten Meldepflichten auf Solo-Ebene. Die Aufgabe der Gruppenaufsichtsbehörde beschränkt sich auf die Beurteilung der Qualifikation der Geschäftsleiter von beteiligten Unternehmen (§ 281 Abs. 1 Nr. 4 VAG), so dass eine darüber hinausgehende Meldepflicht ins Leere ginge. **Zusätzliche Anzeigepflichten für die Gruppe als Ganzes können somit nicht bestehen**. Insbesondere hat

das oberste Mutterunternehmen mit Sitz in Deutschland nicht sämtliche Bestellungen und Ausgliederungen in der gesamten Gruppe der BaFin anzuzeigen. Demnach hätte die geplante Ergänzung des § 275 Abs. 1 Satz 1 VAG **keinen Anwendungsbereich**. Die Vorschrift sollte daher gestrichen werden. Falls die Regelung doch beibehalten werden soll, muss klargestellt werden, welche zusätzlichen Anzeigepflichten auf Gruppenebene betroffen sein sollen.

3.4 Sonstige Änderungen

Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt die geplante Änderung des § 292 VAG-E in Art. 3 Nr. 14 zur Beseitigung eines redaktionellen Versehens im Hinblick auf gemischte Finanz-Holdinggesellschaften.

Weiterhin erscheint die geplante Ergänzung des § 308 VAG-E in Art. 3 Nr. 15 überflüssig und sollte nicht erfolgen. Denn es bleibt unklar, welche zusätzlichen Befugnisse durch den Verweis auf das KWG gewährt werden sollen. § 308 VAG enthält diesbezüglich bereits jetzt eine sehr umfassende und ausreichende Regelung. Diese genügt anders als der Verweis auf das KWG („entsprechende Anwendung“) auch dem Bestimmtheitsanfordernis.

Berlin, den 14.02.2017