



Wortprotokoll der 100. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 6. März 2017, 12:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus
E 400

Vorsitz: Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 15

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des
Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich
der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des
Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung
der Wohnimmobilienkreditrichtlinie
(Finanzaufsichtsergänzungsgesetz)**

BT-Drucksache 18/10935

Federführend:

Finanzausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit
Haushaltsausschuss

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung



Unterschriftsliste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung zu dem
Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der
Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der
Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie
(Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz)“ (BT-Drucksache 18/10935)

Montag, 6. März 2017 (12.00 bis 14.00 Uhr)

Bienert, Prof. Dr. Sven
Universität Regensburg

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Dr. Lutz, Peter

Deutsche Bundesbank
Buch, Prof. Dr. Claudia-Maria

Dr. Stolper, Anno

Die Deutsche Kreditwirtschaft
Mielk, Dr. Holger (BVR)

Dr. Bergner, Matthias (DSGV)

Gudehus, Hannes (VöB)

Höche, Thorsten (BdB)



Thomas, Julia (BdB)

Thomas

Dr. Lappe, Kerstin (vdp)

Lappe

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.

Gebhardt, Christian

Gebhardt

GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.

Wiener, Dr. Klaus

Wiener

Edzard-Heinke, Katharina

Edzard-Heinke

Gottschalk, Arno

Arno Gottschalk

Hickel, Prof. Dr. Rudolf

Universität Bremen

Rudolf Hickel

Institut für Finanzdienstleistungen e. V. (iff)

Ulbricht, Dr. Dirk

Ulbricht

**Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der
Hans-Böckler-Stiftung (IMK)**

Theobald, Dr. Thomas

Theobald



Mülbert, Prof. Dr. Peter O.
Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Omlor, Prof. Dr. Sebastian
Philipps-Universität Marburg

Schnabel, Prof. Dr. Isabel
Friedrich-Wilhelm-Universität Bonn

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv)
Pauli, Frank-Christian

Voigtländer, Prof. Dr. Michael
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss
Dr. Rabe, Stephan

Georgi, Sabine



SPD

Ordentliche Mitglieder

- Arndt-Brauer, Ingrid
- Binding (Heidelberg), Lothar
- Daldrup, Bernhard
- Hakverdi, Metin
- Junge, Frank
- Kiziltepe, Cansel
- Petry, Christian
- Ryglewski, Sarah
- Schwarz, Andreas
- Zimmermann Dr., Jens
- Zöllmer, Manfred

Stellvertretende Mitglieder

- Hartmann, Sebastian
- Jantz-Herrmann, Christina
- Krüger Dr., Hans-Ulrich
- Lauterbach Dr., Karl
- Mindrup, Klaus
- Poß, Joachim

Unterschrift

Ingrid Arndt-Brauer
Lothar Binding

Bernhard Daldrup

Sarah Ryglewski

Manfred Zöllmer

Unterschrift



SPD

Stellvertretende Mitglieder

Post, Florian

Sawade, Annette

Schneider (Erfurt), Carsten

Vöpel, Dirk

Ziegler, Dagmar

Unterschrift

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Claus, Roland

Karawanskij, Susanna

Pitterle, Richard

Troost Dr., Axel

Unterschrift



Stellvertretende Mitglieder

Lay, Caren

Schlecht, Michael

Wagenknecht Dr., Sahra

Unterschrift



DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Zdebel, Hubertus

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Gambke Dr., Thomas

Haßelmann, Britta

Paus, Lisa

Schick Dr., Gerhard

Unterschrift

Schick

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Andreae, Kerstin

Dröge, Katharina

Hajduk, Anja

Kindler, Sven-Christian



Unterschriftsliste der Teilnehmer mitberatender Ausschüsse

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie“ (Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz)

- BT-Drucksache 18/10935 -

Montag, 6. März 2017 (12.00 bis 14.00 Uhr)

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

.....
.....
.....

Ausschuss für Wirtschaft und Energie

.....
.....
.....
.....

**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit**

.....
.....
.....



Haushaltsausschuss

.....
.....
.....
.....



Ministerium bzw. Dienststelle (bitte in Druckschrift)	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-be- zeich- nung
BMF	Ziesner		RR
BfDI	Dr. Müller		ORRi
Bundesbank	Weigelt, Benjamin		ZBL
BMF	RACHSTEIN		RD
BMF	Lair		NR
BMUB	Dücholt		ORR
AH	Thoenes		ORR
BfE	TREUER		-
Wasser	GOV		
BfV	Kreuzmann		MD
"	Schewier		MR
"	Rühl		MD
"	Bauermann		TBS
BfE	Holl		AL

**Bundesrat**

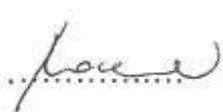
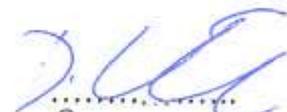
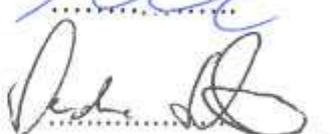
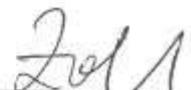
Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-bezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern	Heinz	J. Herz	PR
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen	Braun	Braun	PR
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	NNT	Kauf	PR
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz	Ladner	B.L.	LR
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt	Liedtke	Liedtke	MR
Schleswig-Holstein	S.P.	U.S.	PR
Thüringen			



6.03.2017

Unterschriftsliste
Fraktionsmitarbeiter

öft. 12⁰⁰

<u>Name</u>	<u>Fraktion</u>	<u>Unterschrift</u>
Stephan Rochow	CDU/CSU	.....
Christian Schmetz	CDU/CSU	.....
Udo Weber	CDU/CSU	.....
Silvia Marenow	CDU/CSU	.....
Stephan Teuber	SPD	.....
Gerald Steininger	SPD	.....
Dirk Klimach	SPD	.....
Sandra Schuster	DIE LINKE.	.....
Christoph Sauer	DIE LINKE.	.....
Klaus Seipp	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....
Daniel Detzer	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....
Boris Zöllichhofer	CDU/CSU	.....



Beginn der Sitzung: 12.00 Uhr

Tagesordnungspunkt

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf 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

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Guten Tag, meine Damen und Herren. Ich begrüße Sie alle zur 100. Sitzung des Finanzausschusses. Ich begrüße vor allem die Experten, die dem Finanzausschuss heute ihren Sachverstand für die Beratung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie“ zur Verfügung stellen.

Soweit Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab ihre schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, ist diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Die Stellungnahmen finden sich auch im Internetauftritt des Finanzausschusses wieder und werden Bestandteil des Protokolls zur heutigen Sitzung.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und soweit anwesend auch die der mitberatenden Ausschüsse.

Für das Bundesministerium der Finanzen begrüße ich ganz herzlich MRn Dr. Wimmer und aus dem Bundesjustizministerium MDn Kienemund. Herzlich Willkommen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Soweit anwesend begrüße ich auch die Vertreter der Bild-, Ton- und Printmedien.

Und nicht zuletzt darf ich noch die Gäste begrüßen, die auf der Tribüne Platz genommen haben. Seien Sie herzlich willkommen.

Zum Thema der heutigen Anhörung: Der Entwurf sieht vor, durch Änderungen im Kreditwesengesetz (KWG), im Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) und im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zusätzliche Instrumente zu schaffen, mit denen die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht den Kreditgebern bestimmte Mindeststandards für die Vergabe von Neukrediten für den Erwerb oder Bau von Wohnimmobilien vorgeben kann, wenn dies zur Abwehr einer drohenden Gefahr für die Finanzstabilität erforderlich ist.

Außerdem sollen die mit der Verordnung (EU) 2016/1011 neu in der Verbraucherkreditrichtlinie und der Wohnimmobilienkreditrichtlinie eingeführten Informationspflichten, die Referenzwerte nach der Benchmark-Verordnung betreffen, in den Artikeln 247 und 247 a im Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch umgesetzt werden.

Zum Ablauf der Anhörung: Für diese Anhörung ist ein Zeitraum von zwei Stunden vorgesehen, also bis ca. 14.00 Uhr. Nach unserem bewährten Verfahren sind höchstens zwei Fragen an einen Sachverständigen bzw. jeweils eine Frage an zwei Sachverständige zu stellen. Ziel ist es dabei, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Gelegenheit



zur Fragestellung und Ihnen als Sachverständigen zur Antwort zu geben. Ich darf deshalb alle herzlich um kurze Fragen und knappe Antworten bitten.

Die fragstellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn Ihrer Frage die Sachverständige oder den Sachverständigen zu nennen, an den sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, ihre Fragesteller im Vorhinein über die Obfrau oder den Obmann des Finanzausschusses bei mir anzumelden.

Die Obleute des Finanzausschusses sind übereingekommen, dass wir mit den Fragen zur Thematik „Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie“ beginnen. Dafür sind ca. 45 Minuten vorgesehen. Ich bitte die Fraktionen, die speziell für diese Thematik eingeladenen Sachverständigen im ersten Block zu berücksichtigen.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Wir beginnen jetzt mit der Fraktion der CDU/CSU. Die erste Fragestellerin ist Frau Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Dankeschön. Auch von mir einen schönen guten Tag. Wir teilen grundsätzlich die Zielrichtungen der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, die Kreditvergabe in allen europäischen Staaten verantwortungsbewusster auszugestalten. Da wir aber in Deutschland die Richtlinie nicht eins zu eins umgesetzt haben, gibt es Kollateralschäden, die wir mit diesem Gesetz

reparieren wollen. Deshalb würde ich gern von Herrn Prof. Dr. Mülbert und von Herrn Prof. Dr. Omlor wissen, ob sie den Eindruck haben, dass gerade die Kreditvergabe an junge Familien und Senioren durch die Formulierungen, die wir jetzt aufgenommen haben, künftig wieder besser möglich ist.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Mülbert, bitte.

Sv **Prof. Dr. Peter O. Mülbert** (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Aus meiner Sicht ist die vorgeschlagene Formulierung mit der Konkretisierung in einer Verordnung ein taugliches Mittel, gewisse Unsicherheiten bei der Frage der Kreditvergabe an junge Familien und vor allen Dingen auch an Senioren etwas zu bereinigen und zu klären. Ein zentraler Punkt, auch aus der Sicht der Institute, wäre die Frage, wie eigentlich eine Wohnimmobilie genau zu bewerten ist. Dazu findet sich im Gesetzentwurf nichts und auch in der Verordnung sehr wenig. Das wird einer der Punkte sein, der auch weiterhin in der Diskussion eine erhebliche Rolle spielen wird. Bestimmte Unschärfen oder Schwierigkeiten bei der Vergabe an Senioren lassen sich auf Grund der Vorgaben der Wohnimmobilienkreditrichtlinie letztlich nicht völlig ausräumen. Das Europäische Recht enthält Vorgaben, die in der Konkretisierung - gegebenenfalls durch den Europäischen Gerichtshof - noch nicht eindeutig vorhersehbar sind. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Omlor, bitte.

Sv **Prof. Dr. Sebastian Omlor** (Philipps-Universität Marburg): Ich kann mich meinem Vorredner in Teilen anschließen. Wir müssen die deutsche und die europäische Regelungsebene auseinanderhalten. Auf europäischer Ebene wurde die Wohnimmobilienkreditrichtlinie erlassen, die dem deutschen Gesetzgeber in weitem Umfang Grenzen setzt. Zwar gibt die Wohnimmobilienkreditrichtlinie nur eine Mindestharmonisierung in wesentlichen Bereichen vor, aber in Bezug auf die Kreditwürdigkeitsprüfung sind die Vorgaben für den deutschen Gesetzgeber recht einengend. Wir müssen uns zunächst anschauen, welchen Spielraum



die Richtlinie bezüglich der Konkretisierung und Präzisierung der Vorgaben für die Kreditwürdigkeitsprüfung überhaupt gewährt. Problematisch ist, dass die Richtlinie die Gruppen der jungen Familien, Senioren und Selbstständigen in der Existenzgründungsphase bewusst sieht, aber gleichwohl die allgemeinen Regeln Anwendung finden. In den Erwägungsgründen steht ausdrücklich, dass ein bevorstehender Ruhestand und eine Verschlechterung der Einnahme-Seite des Kreditnehmers zu berücksichtigen sind. Derartige Fälle sind ausdrücklich von der Richtlinie einbezogen worden und trotzdem sollen die allgemeinen Regeln gelten. Die Richtlinie lässt nicht viel Spielraum, um dem deutschen Gesetzgeber Möglichkeiten zur Privilegierung dieser Zielgruppen zu geben.

Was macht jetzt der vorliegende Gesetzentwurf konkret daraus? Er schafft Erleichterung an verschiedenen Stellen. Zum einen dadurch, dass wir die Faktengrundlage für diese Kreditwürdigkeitsprüfung etwas erweitern. Eine Grundannahme der Richtlinie ist, wie wir insbesondere aus Erfahrungen in Spanien lernen, dass wir die Kreditwürdigkeitsprüfung nicht hauptsächlich auf den gegenwärtigen oder zukünftigen Wert der Wohnimmobilie stützen dürfen. Hier gibt es in der Richtlinie eine Ausnahme für den Ausbau oder die Renovierung einer bestehenden Wohnimmobilie. Diese Ausnahme gab es bisher im deutschen Recht nicht. Das wurde jetzt durch den Entwurf geändert. Das ist sicher auch eine Erleichterung, die jungen Familien und Senioren zugutekommt. Zudem gibt es in der Rechtsverordnung, deren Arbeitsentwurf aus der letzten Woche uns jetzt vorliegt, gewisse Präzisierungen, die einen Schritt in die richtige Richtung bedeuten, aber alles innerhalb des doch relativ engen Rahmens der Wohnimmobilienkreditrichtlinie. Fazit: Es ist ein Schritt in die richtige Richtung, in großen Teilen gehemmt durch die Vorgaben der Richtlinie, die wir zumindest auf rein deutscher Ebene nicht ändern können.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Die nächste Fragestellerin für die SPD-Fraktion ist Frau Ryglewski.

Abg. **Sarah Ryglewski** (SPD): Ich habe eine Frage zu der Diskussion, die eigentlich dazu geführt hat,

dass wir uns heute hier noch einmal mit der Wohnimmobilienkreditrichtlinie befassen. Es ist so, dass insbesondere die Sparkassen und die Volksbanken einen Einbruch des Immobiliendarlehensgeschäfts angezeigt haben, die Bundesbank aber diese Statistiken nicht bestätigt gefunden hat. Deshalb geht meine Frage zum einen an den Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV), Herrn Dr. Bergner, und zum anderen an die Deutsche Bundesbank. Wie hat sich die bisherige Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie in Deutschland auf die Vergabe von Immobilienkrediten ausgewirkt?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Bergner, bitte.

Sv **Dr. Matthias Bergner** (Deutscher Sparkassen- und Giroverband): Die Sparkassen und auch die Kreditgenossenschaften hatten im Jahr 2016 einen erheblichen Rückgang im Neugeschäft mit Immobiliendarlehen zu verzeichnen, der im Wesentlichen auf die neue rechtliche Unklarheit zurückzuführen war. Wir hatten hier im Neugeschäft Rückgänge von fünf bis fünfzehn Prozent zu verzeichnen. Auch im Gesamtjahr 2016 ist das Geschäftsfeld der privaten Wohnimmobilienfinanzierung unterdurchschnittlich gewachsen. Gegen Jahresende, als absehbar war, dass unter Umständen eine Änderung kommt, ist das Geschäft im Wohnimmobilienkreditbereich wieder angezogen. Auf das Gesamtjahr gesehen haben wir jedoch, relativ betrachtet, einen Rückgang verzeichnet.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Frau Prof. Dr. Buch, bitte.

Sve **Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich glaube, ich kann es relativ kurz machen. Wir haben in der Bundesbank Informationen über die Volumina an Krediten und können das auch auf die einzelnen Bankengruppen herunterbrechen. Wir haben wenig bis keine Informationen über die Bedingungen, zu denen Kredite vergeben werden. Diese sollen ja auch mit der Wohnimmobilienkreditrichtlinie beeinflusst werden. Nicht zuletzt auch aufgrund der öffentlichen Diskussion haben wir uns sehr genau angesehen, wie sich die Kreditvolumina,



auch über die einzelnen Bankengruppen hinweg, verändert haben. Wir haben keine Anzeichen für einen starken Rückgang der Kreditvergabe gesehen. Es gibt die ganz normalen monatlichen, auch zyklischen Schwankungen. Ich kann nicht ausschließen, dass das auch mit den Diskussionen um rechtliche Rahmenbedingungen in Verbindung steht. Aber wenn man das über ein etwas weiteres Zeitfenster betrachtet und wenn man es vor allem auch über die Bankengruppen hinweg sieht, haben wir keine Anzeichen dafür, dass es hier einen starken strukturellen Rückgang gegeben hätte. Dankeschön.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU/CSU ist Herr Hauer.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, meine Fragen richten sich zunächst an Herrn Prof. Dr. Mülbert und dann an Herrn Prof. Dr. Omlor. Meine Frage bezieht sich auf die Kopplungsgeschäfte. In § 492 b Abs. 3 BGB wird darauf verwiesen, dass Kopplungsgeschäfte zulässig sind, wenn die für den Darlehensgeber zuständige Aufsichtsbehörde, zum Beispiel die BaFin, sie genehmigt hat. Da sieht der Bundesrat Klarstellungsbedarf. Diesbezüglich würde mich interessieren: Sehen Sie auch Klarstellungsbedarf? Und wenn ja, wie sollte das gelöst werden? In dem Zuge würde mich auch interessieren, wie sich das konkret auf eine Haftung auswirkt. Wie kommt der Darlehensnehmer an sein Geld oder an einen Schadensersatz, wenn er ein Geschäft abgeschlossen hat, was sich im Nachhinein als unzulässig herausgestellt hat oder was eben nicht zu seinem Nutzen war. Mich würde die Frage der Haftung gegenüber der Bank oder der BaFin näher interessieren.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Mülbert, bitte.

Sv **Prof. Dr. Peter O. Mülbert** (Johannes-Gutenberg-Universität Mainz): Nach der bisherigen Regelung im § 492 b Abs. 3 BGB ist es so, dass ein Kopplungsgeschäft auch dann zulässig ist, wenn die BaFin dieses genehmigt hat. Das nimmt Bezug auf den § 492 b Abs. 1 und 2 BGB, wonach Kopplungs-

geschäfte nur unter bestimmten Voraussetzungen rechtlich wirksam sind. Andernfalls ist das Kopplungsgeschäft, das heißt das zusätzliche neben den Immobiliarkredit-Darlehensvertrag tretende Geschäft, nach den Vorschriften des Bürgerlichen Rechts nichtig. § 492 b Abs. 1 und 2 BGB enthalten gesetzgeberische Zulässigkeitserklärungen. § 492 b Abs. 3 und 4 BGB enthalten die Regelungen, wonach die BaFin das genehmigen kann. Da sehe ich insofern Änderungsbedarf, als die Richtlinie derartige Kopplungsgeschäfte nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässt, wenn es für den Verbraucher deutliche Vorteile bringt. Die Formulierung im deutschen Gesetz mit der Formulierung der BaFin enthält diese Einschränkung nicht. Selbst wenn die BaFin ein an den Maßstäben der Richtlinie nicht genehmigungsfähiges Kopplungsgeschäft genehmigen würde, wäre das nach den Vorgaben des deutschen Rechts zunächst einmal wirksam. Auch wenn der genehmigende Verwaltungsakt oder die Allgemeinverfügung der BaFin rechtswidrig ist, wäre das Kopplungsgeschäft aufgrund der Bestandswirkung eines derartigen Verwaltungsaktes, der sicherlich nicht offenkundig nichtig ist, zunächst einmal wirksam. Insofern wäre aus meiner Sicht diese Regelung derart zu modifizieren, dass die im Richtlinienentwurf bereits enthaltenen präzisierenden Vorgaben bei § 492 b Abs. 3 BGB mit in das Gesetz aufgenommen werden sollten. Eine Beweislastverteilung muss an dieser Stelle nicht in das Bürgerliche Gesetzbuch hineingenommen werden, sondern es würde genügen, dass die materiellen Voraussetzungen vorliegen.

Die Haftungsfrage bewerte ich aus meiner Sicht bislang so, dass diese kein Problem des Kreditgebers darstellt. Da das Kopplungsgeschäft nach der bisherigen Rechtslage rechtszulässig und wirksam wäre, wäre auch der Darlehensvertrag wirksam. Eventuelle Haftungsfragen würden sich dann als Fragen der Staatshaftung wegen einer rechtswidrigen Genehmigung durch die BaFin und damit der Herbeiführung eines zivilrechtlich wirksamen Vertrages stellen. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Omlor, bitte.



Sv **Prof. Dr. Sebastian Omlor** (Philipps-Universität Marburg): Wir sehen an dieser Stelle ein Grundproblem in den Vorgaben und der Umsetzung des europäischen Bankenkreditrechts. Der europäische Gesetzgeber kennt die deutsche Unterscheidung zwischen Aufsichts- und Zivilrecht nicht. Wenn wir die Wohnimmobilienkreditrichtlinie durchlesen, sehen wir diese klassische deutsche Dichotomie nicht, sondern wir haben eine einheitliche Vorgabe von Regelungszielen und den Mitgliedstaaten wird im Kern überlassen, wie sie diese Vorgaben in ihre nationalen Rechtsordnungen transportieren.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich sowohl bei der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie im letzten Jahr als auch jetzt bei den geplanten Änderungen dafür entschieden, die klassische deutsche Unterteilung in Zivil- und Aufsichtsrecht beziehungsweise Öffentliches Recht beizubehalten. Wir sehen das etwa darin, dass die Vorgaben für die Kreditwürdigkeitsprüfung sowohl im Zivilrecht (§§ 505 a ff. BGB) als auch im KWG (§ 18 a KWG), also im Aufsichtsrecht, teilweise wortlautidentisch parallel niedergeschrieben sind.

Jetzt stellt sich die Frage, wie die Vorgabe aus Art. 12 Abs. 3 der Wohnimmobilienkreditrichtlinie für Kopplungsgeschäfte ins deutsche Recht übertragen werden sollte. Meine Konzeption wäre: Lassen wir das deutsche Zivilrecht und auch das Aufsichtsrecht in dieser Grundsystematik bestehen. Transportieren wir in den § 492 b Abs. 3 BGB nur „ist zulässig, wenn Genehmigung vorliegt“, aber die Genehmigungsvoraussetzung, mithin das Regelungsprogramm für Maßnahmen der BaFin, regeln wir im KWG. Wir könnten daher im § 18 a KWG, wie ich es auch in der Stellungnahme mit einem Wortlautvorschlag ausformuliert habe, die konkreten Genehmigungsvoraussetzungen in einem eigenen Absatz regeln und der § 492 b Abs. 3 BGB verweist dann auf diese Genehmigungsvoraussetzungen. Das hätte mehrere Vorteile. Zum einen Rechtsklarheit und Rechtssicherheit innerhalb der deutschen Rechtsordnung. Das würde auch Rechtsklarheit im Zivilrecht schaffen, wo man ausdrücklich auf diesen neuen Absatz im § 18 a KWG verweist. Wir haben zum anderen die systematische Grundstruktur der deutschen Rechtsordnung beibehalten und trotzdem die gleichen Ziele

erreicht. Fazit: Mein Vorschlag wäre, wir müssen konkretisieren, aber im Rahmen der bewährten Regelungsstruktur von BGB und KWG.

Bei der Zusatzfrage zur Haftung schließe ich mich vollumfänglich Herrn Kollegen Prof. Dr. Mülbart an. Das ist letztlich eine Frage der Staatshaftung. Wenn die BaFin einen rechtswidrigen Verwaltungsakt in der Form einer rechtswidrigen Genehmigung erlässt, dann stellt sich die klassische Frage der Staatshaftung, das ist dann keine zivilrechtliche Frage mehr.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE. ist Herr Dr. Troost.

Abg. **Dr. Axel Troost** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Da wir insgesamt in der Anhörung nur zweimal drankommen, möchte ich jetzt schon die makroprudenziellen Instrumente ansprechen, weil ich dazu in zwei Runden insgesamt vier Fragen habe. Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Theobald vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK). Wie sind aus Ihrer Sicht die Erfahrungen in anderen Ländern mit dem Ansatz solcher makroprudenziellen Instrumente zur Begrenzung der Kreditvergabe? Welche Rückschlüsse kann man möglicherweise aus diesen Erfahrungen für die Ausgestaltung und Umsetzung des Gesetzentwurfes und der vier vorgeschlagenen Instrumente ziehen?

Meine zweite Frage geht an Herrn Prof. Hickel: Wie bewerten Sie insgesamt die Zielsetzung und Wirksamkeit der hier vorgeschlagenen Instrumente, und was müsste möglicherweise getan werden, um die Instrumente noch wirksamer zu machen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Dr. Theobald, bitte.

Sv **Dr. Thomas Theobald** (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK)): Ich kann aus der Sicht der Länder, die bis jetzt Obergrenzen für die Kennzahlen LTV (Loan-to-Value) und LTI (Loan-to-



Income) beschlossen haben, sagen, dass wir mit den für solche volkswirtschaftlichen Untersuchungen zur Verfügung stehenden empirischen als auch strukturellen Modellen eine Bestätigung gefunden haben, dass die vorgeschlagenen Mittel effizienter wären als die Instrumente der Risikogewichtung oder der Kapitalpuffer. Dabei beziehe ich mich besonders auf Irland, da ich mich da am besten auskenne. Diesen Hintergrund halte ich deshalb für so relevant, weil bei allen sinnvollen Differenzierungen, über die man sich hier noch unterhalten kann, dieser grundlegende Transmissionskanal nicht verloren gehen darf.

Es geht jetzt erst einmal darum, einen Rechtsrahmen zu schaffen. Wir unterhalten uns bei uns noch nicht über die Aktivierung der geschaffenen Instrumente. In Irland wurden die vorhandenen Instrumente schon aktiviert. Welche ersten Erfahrungen hat man dort? Man hat die Erkenntnis, dass die durchschnittliche LTV nicht einmal zurückgegangen ist, man hat aber die Erfahrung, dass bei den Kreditnehmern, die besonders hohe Verschuldungsraten angezeigt haben, ein Rückgang in die gewünschte Richtung zu verzeichnen war.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Hickel, bitte.

Sv **Prof. Dr. Rudolf Hickel** (Universität Bremen): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich hatte schon Sorge, dass wir jetzt über die Entwicklung der Hypothekarkredite unter der Annahme einer Veränderung der Aufsichtsfunktion diskutieren. Das wäre eine mikroprudentielle oder mesoökonomische Betrachtung. Der Gesetzentwurf hingegen will eine vorsorgliche Interventionsmöglichkeit schaffen, mithin einen Vorrat für die Situation einer Immobilienblase. In meiner Stellungnahme habe ich versucht, diese Intention des Gesetzes eindeutig zu unterstützen.

Frau Schnabel, Frau Buch: Ich habe noch nie erlebt, dass wir uns bei einer Anhörung so einig waren, was bei anderen Fragen der Finanzmarktregulierung schon anders war, aber ich kann mich der Argumentation nur anschließen.

Im Gesamtsystem ist das vorgesehene Instrumentarium, was den Schutz der Finanzmarktstabilität betrifft, begrenzt, aber ein wichtiges Element. Es setzt an der Kreditabhängigkeit der Wohnimmobilienfinanzierung an, einschließlich einer speziellen Art der Gewerbefinanzierung. Wenn es jetzt, wie es in diesem Gesetzentwurf an verschiedenen Stellen heißt, zu einer Gefahr für die Finanzmarktstabilität kommt, dann ist eine makroprudenzielle Regulierung erforderlich, und diese versuchen wir zu definieren. Das ist das Entscheidende.

Ich finde, die öffentliche Debatte zur damit verbundenen sozialen Frage wird nicht ganz ehrlich geführt. Es wird so getan, als würden einkommensschwache Haushalte, die eine Wohnimmobilie und eine Familie mit Kindern finanzieren müssen, mit diesem vorsorglichen Interventionsinstrumentarium, das nur bei einer Krise aktiviert wird, zusätzlich belastet.

Ich sage noch einmal: Es gibt viele andere Regelungen im Finanzmarkt – unter anderem beim Eigenkapital oder bei der Risikodifferenz –, die zum Schutz sozialökonomisch Schwacher gemacht wurden. Der Gesetzentwurf sieht außerdem auch vor, dass in einer Situation des Einsatzes der vorsorglichen Instrumente sozial Schwache zu schützen sind. Diese Idee des Gesetzes finde ich völlig richtig. Denjenigen Wohnimmobilieneigentümern, deren Immobilien teilweise so kreditfinanziert sind, dass die Tragfähigkeit nicht gegeben ist, ist in der Situation einer Finanzmarktkrise bzw. einer Blase deutlich zu machen, dass eventuell eine Kreditfinanzierung nicht möglich ist. Das halte ich für eine völlig richtige Intention des Gesetzes, und sie schließt eigentlich unmittelbar an die Lehren aus der Subprime Crisis in den USA an. Bei der Subprime Crisis war es dasselbe Phänomen. Die Banken, beispielsweise die Hypothekenbanken, haben Kredite „auf Teufel komm raus“ vergeben, weil sie wussten, dass sie diese in der Bankbilanz nicht abzusichern brauchen. Sie haben dann CDOs (Collateralized Debt Obligations) daraus gemacht und diese weltweit verkauft, insbesondere nach Deutschland. Und als das zusammenbrach, hatten wir das Problem. Deshalb wird bei den Instrumenten an den Krediten angesetzt.



Insoweit bitte ich, in der Debatte und bei der Entscheidung zu bedenken, dass es um das öffentliche Gut der Finanzmarktstabilität geht. Das hat Adam Smith bereits 1776 sehr gut beschrieben. Wer noch mal nachlesen will, warum wir im liberalen Kapitalismus eine Bankenregulierung brauchen, dem empfehle ich die Ausführungen von Adam Smith, der das sehr gut begründet hat. Er hat gesagt, dass das öffentliche Gut Finanzmarktstabilität an dieser Stelle noch ein gewisses Defizit hat, und das ist der entscheidende Punkt.

Es gibt viele weiterführende Fragen, die ich in meiner Stellungnahme angesprochen habe, die ich jetzt nicht ausführen will. Beispielsweise: Was machen wir mit denen, die gar nicht kreditfinanzieren, sondern die Spekulanten mit Wohnimmobilien sind? Aber ich bringe diese weiterführende Überlegung jetzt nicht ein, um die Entscheidung in die richtige Richtung zu torpedieren. Soziale, verantwortliche Politik bedeutet auch, Einkommenschwächere vor einer Illusion zu schützen, vor allem, wenn es eine Blasenbildung gibt und wenn die Immobilienpreise, unter anderem durch Spekulation, nach oben getrieben werden. Das ist der Sinn des Gesetzes. Also ist es am Ende in Bezug auf diesen Punkt auch ein sozial gerechtes Gesetz.

Meine letzte Bemerkung: Wir sollten uns von der Entwicklung der Immobilienkredite der letzten Monate unabhängig machen. Als Wissenschaftler frage ich mich sofort nach der Ursache: Wie kann die Immobilienkreditentwicklung zurückgehen? Die meisten wissen gar nicht, dass es nur um eine ganz bestimmte Situation einer Finanzblase geht. Wir müssen uns leider von so etwas unabhängig machen. Makroprudenzielle Rationalität ist gefordert, und dann muss man über die mikroprudenzielle Umsetzung nachdenken. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Die nächste Fragestellerin für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist Frau Maisch.

Abg. **Nicole Maisch** (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Herrn Dr. Ulbricht und an Herrn Pauli zum Thema „Vorfalligkeitsentschädigung“. Ich möchte

gern von Ihnen wissen, wie Sie die Situation der deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher beim Thema „Vorfalligkeitsentschädigung“ einschätzen und welchen Regelungsbedarf Sie in diesem Zusammenhang sehen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Ulbricht, bitte.

Sv **Dr. Dirk Ulbricht** (Institut für Finanzdienstleistungen e. V. (iff)): Bei der Vorfalligkeit besteht eine relativ große Unklarheit, wie sie berechnet wird. Das führt zum Teil dazu, dass deutlich zu hohe Vorfalligkeitsentschädigungen erhoben werden. Im einfachsten Fall kann man sich das so vorstellen: Ein Kredit bricht für eine Bank weg. Was machen die jetzt damit? Können die gar nichts mehr damit machen? Das ist die Situation, die bei der Vorfalligkeitsberechnung momentan relativ häufig unterstellt wird.

Das ist aber eine zu kurz gedachte Annahme, weil man nicht davon ausgehen kann, dass eine Bank sich das zurück gezahlte Geld nicht mehr zunutze machen kann. Man kann auch nicht davon ausgehen, dass eine Bank nicht damit rechnet, dass ein gewisser Teil der vorhandenen Kredite ausfällt. Das ist ein ganz natürlicher Prozess. Es gibt immer wieder Arbeitslosigkeit, Scheidungen und ähnliche Gründe, die dazu führen, dass ein Kredit vor Ablauf gekündigt und zurückgeführt wird. Damit rechnet eine Bank. Sie hat eine Gewinnerzielungsabsicht, und ich gehe stark davon aus, dass das einkalkuliert wird.

Man muss sich also überlegen, worin der Schaden besteht. Eine saubere Schadensberechnung würde einbeziehen, was die Konditionen waren, zu denen der Kredit aktuell läuft und was stattdessen als neuer Kredit ins Portfolio kommt. Das ist die sogenannte Aktiv-Aktiv-Rechnung, im Gegensatz zur Aktiv-Passiv-Rechnung. Als faire Berechnung des Schadens durch die Vorfalligkeit ist eine Aktiv-Aktiv-Berechnung anzuwenden, das heißt, wie und unter welchen Konditionen kann der Kredit ersetzt werden. Das allein ist fair. Problematisch ist, dass das nicht so einfach berechnet werden kann. Eigentlich benötigt man hierfür einen Sachverständigen. Ich habe auf der Zugfahrt hierher einfach



mal zwei Fälle gerechnet, um mir das selbst vor Augen zu führen. Glauben Sie mir, das ist anspruchsvoll. Ein Verbraucher kann so etwas eigentlich nicht berechnen, da es nicht transparent ist.

Das ist problematisch, da die Verbraucher gerade in Notsituationen plötzlich irgendwelche Vorfälligkeitsberechnungen und Ergebnisse vorgesetzt bekommen und sehen, dass das sehr teuer ist. Wir reden über Verbraucher, die nicht ohne Anlass einen Kredit kündigen. Es ist auch entgegen vielfacher Ansicht nicht der Fall, dass Kreditnehmer mit der Kündigung nur ihre Zinskonditionen verbessern wollen, sondern häufig geht es um existenzielle Lebensveränderungen wie Arbeitslosigkeit des Haupternährers, Scheidung und ähnlich Schwerwiegendes. In einer solchen Situation bekommt man eine Berechnung vorgesetzt, die man nicht nachvollziehen kann und die tendenziell viel zu hoch ist.

Dagegen muss man etwas tun. Es muss festgelegt werden, wie eine solche Berechnung zu erfolgen hat, bzw. welche die anzusetzende Berechnungsmethode ist. Man kann sich nicht dahinter verstecken, dass es nicht genug Daten gibt. Das ist das nächste bedenkliche Phänomen in diesem Zusammenhang. Wir haben eigentlich gar nicht genügend Daten, um so eine Aktiv-Aktiv-Rechnung richtig durchzuführen. Es wäre sinnvoll, wenn man eine Zinsstatistik hätte, die tatsächlich dafür geeignet wäre, die repräsentativ ist und die nicht zu lange Horizonte zwischen den einzelnen Phasen hat.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass man festlegen sollte, wie man eine Vorfälligkeitsentschädigung genau berechnet, und man sollte sicherstellen, dass die Daten entsprechend vorliegen. Ich hätte auch eine Idee zur Umsetzung: Es ist ja nicht so, dass man jeden einzelnen Vertrag überprüfen müsste. Man müsste aber, wie ich finde, die Möglichkeit schaffen, dass eine unabhängige Institution den Wert sachgerecht berechnet und dass im Falle von einer vorliegenden Fehlerberechnung empfindliche Strafen greifen. Wenn das der Fall ist, dann kann man die Kreditgeber dazu bringen, dass vernünftige Vorfälligkeitsentschädigungen angesetzt werden. Das erübrigt dann für viele Kreditnehmer in Notsituationen die

schmerzhaft Erfahrung, eine Vorfälligkeitsentschädigung vorgesetzt zu bekommen, die existenzbedrohend ist und die gerade auch für junge Familien zu einem Bankrott führt, der sie für viele Jahre finanziell ins Abseits stellt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Pauli, bitte.

Sv **Frank-Christian Pauli** (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. / vzbv): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Damen und Herren, die Vorfälligkeitsentschädigung ist ein Problem, weil es keine klaren Vorgaben gibt, wie sie richtig zu berechnen ist. Wir haben seit langer Zeit eine Praxis, dass zwei unterschiedliche Verfahren zum Einsatz kommen, wobei das eine häufiger als das andere. Das beruht auf Rechtsprechungspraxis, die man aber hinterfragen kann, weil in dieser Rechtsprechung auch Annahmen gesetzt wurden, die von den Gerichten dann nicht weiter in den Details überprüft wurden. Wir haben vor allen Dingen seit 2016 durch die Wohnimmobilienkreditrichtlinie eine neue Rechtslage, die Verbrauchern nun ein Recht auf vorfällige Rückzahlung gibt, und nicht nur eine Möglichkeit zum „hingenommenen Vertragsbruch“, wie das früher manchmal gehandhabt wurde. Ein Recht wohl gemerkt, was in Festzinsphasen insoweit eingeschränkt ist, dass es einen besonderen Grund geben muss. In der Regel ist das der vorzeitige Verkauf der finanzierten Immobilie. Die Anlässe dazu sind für die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher völlig unvermeidbar. Es sind Umzüge, Trennungen, Scheidungsfälle oder die absehbare fehlende Leistungsfähigkeit, die Anlässe dafür sind, dass eine Immobilie vorzeitig verkauft werden muss. Wir haben also eine Situation, in die jeder Darlehensnehmer und jede Darlehensnehmerin kommen kann, ohne im Vorfeld absehen zu können, was dann für eine Schadensberechnung erfolgt.

Wir haben anhand von Berechnungen der Verbraucherzentralen überprüft, welche Ansatzwerte sich aus den Vorfälligkeitsentschädigungsberechnungen der Banken ergeben. Wir sind zu sehr hohen Abweichungen gekommen. 2014 haben wir das veröffentlicht. Zwei Drittel der Abrechnungen, die damals überprüft wurden, waren deutlich nach-



teilig zu Lasten der Verbraucher berechnet worden. Das neue Recht im Artikel 25 der Wohnimmobilienkreditrichtlinie sagt, dass die Mitgliedsstaaten vorsehen können, dass man eine Vorfälligkeitsentschädigung oder einen Ersatz für die Kosten, die unmittelbar mit der vorfälligen Rückzahlung verbunden sind, verlangen darf. Aber diese Entschädigung darf auf keinen Fall über den Kosten liegen. Das ist problematisch, da wir eine Berechnungsmethodik haben, die nicht eindeutig beziehungsweise nur mit erheblichen Abweichungen die Kosten ermittelt, und ferner zwei Berechnungsverfahren parallel nebeneinander angewendet werden. Weiterhin besteht eine Richtlinienvorgabe, die nicht unmittelbar, wohl aber in den nächsten zehn oder fünfzehn Jahren unweigerlich den Weg zum EuGH nehmen wird, wenn es wieder einmal zu einem Streit über eine vorfällig entschädigte Abrechnung kommt. Dann wird der EuGH zu bemessen haben, ob die Abrechnungsmethodik, die in Deutschland praktiziert wird, auch den Vorgaben der Richtlinie entspricht. Wir sehen es sehr kritisch, dass diese Vorgaben mit der bisherigen Praxis nicht eingehalten werden. Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat dankenswerterweise eine Expertenrunde einberufen. Wir sind in einem Dialogverfahren, in dem wir darüber sprechen, welche Berechnungsalternativen und Berechnungsmöglichkeiten es dazu gibt. Das ist ein wichtiger Prozess, weil er aufzeigt, wie man die unterschiedlichen Verfahrensansätze, insbesondere Verfahrensansätze mit bankinternen Parametern, die niemand überprüfen kann, in Angriff nehmen kann.

Deshalb fänden wir es auch im Kontext der Aktivitäten des Gesetzgebers eine gute Idee, über eine Verordnungsermächtigung zur Regelung des „Wie“ der Vorfälligkeitsentschädigung nachzudenken. Denn das würde es ermöglichen, ein neues Verfahren auch zeitnah umsetzen zu können. Denn jeder Monat, der ins Land geht, bedeutet für die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher, je nachdem zu welchem Zeitpunkt sie zurückzahlen, erhebliche Mehrkosten. Diese Mehrkosten können im fünfstelligen Bereich liegen. Man muss sich vorstellen, dass es hier um einen Schadensausgleich geht, bei welchem manchmal für die kleinsten Schäden einer Versicherung oder jemand anderen, der einen Schaden zahlen soll, auf Heller und Pfennig abgerechnet werden muss, warum

dieser Schaden haftungsausfüllend gerechtfertigt ist. Diese Schäden, die regelmäßig vorkommen, nehmen Dimensionen an, die nicht sachgerecht sind. Es muss eine Regelung geben, die klar und deutlich ist und deshalb plädieren wir dafür, dass man die Chance nutzt, dafür jetzt die Grundlagen zu schaffen. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Die nächste Fragestellerin für die SPD-Fraktion ist Frau Ryglewski.

Abg. **Sarah Ryglewski** (SPD): Meine Fragen gehen auch in die Richtung „Vorfälligkeitsentschädigung“ an Herrn Gottschalk, der ja auch in seiner Eigenschaft als Berater bei der Verbraucherzentrale Bremen mit solchen Fällen konfrontiert wird und auch Mitglied dieser genannten Arbeitsgruppe ist. Deshalb hätte ich dazu noch eine Nachfrage: Könnten Sie noch einmal skizzieren, welche Vorteile eine solche Regelung für Verbraucherinnen und Verbraucher hätte und wie sie praxisnah gestaltet werden müsste?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Gottschalk, bitte.

Sv **Arno Gottschalk**: Dankeschön, Frau Vorsitzende. Wie Frau Ryglewski bereits sagte, beschäftige ich mich seit 25 Jahren mit Vorfälligkeitsentschädigungen. Ich habe die entsprechenden Programme für die Verbraucherzentralen geschrieben und selbst mehrere tausend Vorfälligkeitsentschädigungen überprüft. Ich habe verfolgt, wie der Gesetzgeber verschiedene Versuche unternommen hat, dieses Problem zu lösen. Zu dem aktuellen Vorhaben ist zu bemerken, dass es der Versuch ist, dieses Problem durch mehr Transparenz, durch die Angabe der Berechnungsmethode zu lösen. Man hat übersehen, dass es die entscheidenden Detailfragen bei den jetzigen Berechnungsmethoden notwendig machen würden, Interna der Banken vorab bekanntzugeben und offenzulegen - sowohl in der Beschreibung der Methode als auch bei der Abrechnung. Das allerdings trifft auf den Widerstand der Kreditinstitute. Deshalb muss man feststellen, dass die jetzigen Methoden, die vom Bundesgerichtshof zugelassen wurden, nicht kontrollfähig sind. Und weil sie



nicht kontrollfähig sind, ist auch nicht gewährleistet, dass die Kreditinstitute nicht mehr verlangen, als sie dürfen. Es ist daher absehbar, dass eine Überprüfung der jetzigen Regelung wahrscheinlich darauf hinauslaufen wird, dass sie vom EuGH als nicht angemessen bewertet wird. Dann läge eine Situation ähnlich wie bei der Widerrufsproblematik vor, dass möglicherweise jahrelang gar keine Rechtsgrundlage für Vorfälligkeitsentschädigungen besteht.

Deshalb möchte ich dringend an die Mitglieder des Finanzausschusses appellieren, es nicht bei der jetzigen Situation zu belassen. Es bedarf mindestens einer Verordnung, die das konkretisiert. Aber aus meinen Erfahrungen wird es nicht möglich sein, diesen Transparenzgrundsatz zu verwirklichen, wenn man nicht gleichzeitig die Methode ändert. Dazu gibt es in dem Expertengremium von BMF und BMJV erste Ansätze. Ich empfehle, sich diese genau anzuschauen, damit wir die Problematik vermeiden, die wir in der Vergangenheit hatten. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Die nächste Fragestellerin für die CDU/CSU-Fraktion ist Frau Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Sowohl im Immobilienkreditteil als auch im Aufsichtsrechtsteil des Gesetzes wird die Veräußerung der Immobilie für Verbraucher immer als „Teufelszeug“ dargestellt. Ich finde gar nicht, dass das in jedem Fall so ist. Für den Verbraucher, der verstirbt, während er seine Immobilie abzahlt, ist es wahrscheinlich uninteressant, ob er den Kredit noch zu Ende bezahlen kann. Das ist nur dann ein Problem, wenn die Immobilie nicht richtig bewertet ist und die Erben auf den Schulden sitzen bleiben oder die Bank die Immobilie nicht richtig bewerten kann. Von daher spreche ich Herrn Prof. Dr. Omlor an, da ich Ihren Aspekt interessant fand, ob man nicht schon in der Verordnung die Frage der Immobilienbewertung aufgreifen muss. Dann wäre es nämlich auch für Familien nicht so schlimm, wenn sie zwar nach zehn Jahren ihr Haus verwerten müssen, aber dafür nicht noch auf Krediten sitzen bleiben, die sie durch die Verwertung der Immobilie nicht zurückbekommen.

Frage eins: Müssen wir uns nicht auch mit der Bewertung der Immobilien in dieser Verordnung beschäftigen? Frage zwei: Diese Verordnung ist sehr detailliert. Und ich bin auch sehr dankbar, dass wir sie heute schon als Entwurf bekommen haben. Dort sind die Chancen und Risiken der Verbraucher sehr unterschiedlich gewertet. Negative Ereignisse sind ausreichend zu berücksichtigen, positive Ereignisse können berücksichtigt werden. Das kann ich nicht nachvollziehen. Wenn ich zum Beispiel nach einer Elternzeit einen Anspruch habe, meine Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen, dann ist dieser Erwerb sicher, genauso sicher wie umgekehrt. Dazu wüsste ich gern von Ihnen, ob Sie glauben, dass wir das zu Gunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht noch verändern sollten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Prof. Dr. Omlor, bitte.

Sv **Prof. Dr. Sebastian Omlor** (Philipps-Universität Marburg): Vielen Dank für beide Fragen. In der Tat könnte man geneigt sein, auch die Bewertungsfrage in diese Verordnung aufzunehmen. Allerdings wäre meine rechtspolitische Empfehlung, das eher zu unterlassen, weil das den Anlassrahmen für die Verordnung etwas sprengen könnte. Ich wäre skeptisch, ob wir damit nicht vielleicht auch zu starke generalisierende, wenig einzelfalloffene Vorgaben machen. Das heißt nicht, dass das generell „Teufelszeug“ sein soll. Es wäre vielleicht ein Thema für eine nachfolgende Verordnung, aber im Rahmen dessen, was hier im Moment als Regelungsrahmen gesetzt ist - sowohl durch die Rechtsgrundlage als auch durch die im Entwurf vorliegende Verordnung - wäre ich tendenziell zurückhaltend bezüglich einer zu detailreichen Regelung an dieser Stelle.

Die zweite Frage bezog sich auf den Inhalt der Verordnung in dem vorliegenden Arbeitsentwurf. Wir sehen an vielen Stellen in der Verordnung, dass der Verordnungsgeber hinsichtlich der Wohnimmobilienkreditrichtlinie sehr vorsichtig agiert hat. An vielen Stellen haben wir Übernahmen aus den Erwägungsgründen der Richtlinie, etwa wird Erwägungsgrund 55 teilweise wortlautidentisch an vielen Stellen rezipiert, ohne dass wir in dieser Ver-



ordnung eine Neuregelung hätten. Das hängt damit zusammen, dass auch der Verordnungsgeber mutmaßlich nicht so sicher ist, wo die Grenzen dessen liegen, was die Richtlinie noch zulässt und was nicht. Auch die Formulierung, die Sie zitiert haben, stammt nahezu wörtlich aus der Richtlinie und den Erwägungsgründen. Wir können also nur schwer an einzelnen Stellen über diese Richtlinienvorgaben hinausgehen. Aufkommende Fragen und Probleme bei der Umschuldung und Anschlussfinanzierung sowie bei der Privilegierung von jungen Familien und Senioren können wir ernsthaft nur dann lösen, wenn wir die Richtlinie ändern würden. Im Rahmen der Richtlinie ist nicht so viel Spielraum gegeben, zumindest nicht rechtsicher, da der deutsche Gesetzgeber ansonsten das Risiko zu tragen hat, bei einer zu laxen Umsetzung der Richtlinie in die Staatshaftung hineinzulaufen und nachher selbst die Darlehensraten für den Darlehensnehmer zahlen zu müssen. Das wäre sicherlich nicht im Sinne des deutschen Gesetzgebers, auch wenn es vielleicht dem Verbraucherschutz dient. Insofern sind die Möglichkeiten begrenzt.

In dem Verordnungsentwurf sind aber schon einige sinnvolle Schritte enthalten, etwa die Prognoseperspektive im Sinne einer Fortschreibung der jetzigen Verhältnisse. So auch für den angesprochenen Elterngeldfall, von dem man auf gesetzlicher Grundlage sicher weiß, dass er kommen wird. Die Richtlinie sagt, das sei ausreichend zu berücksichtigen. Das kann man sicher einbeziehen. Für diese Fälle gibt es eine ganz gute Grundlage.

Fazit: Den Verordnungsentwurf kann man an einigen Stellen noch konkretisieren, so wie ich das auch in der Stellungnahme ausgearbeitet habe. Dem Verordnungsgeber sind aber in weitem Maße die Hände gebunden. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU/CSU-Fraktion ist Herr Hauer.

Abg. **Matthias Hauer** (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen, die sich beide an die Deutsche Kreditwirtschaft richten. Bei der ersten geht es um das Thema „Kreditwürdigkeitsprüfung“. Es liegt ja nun

der Entwurf der Rechtsverordnung von BMF und BMJV vor. Mich würde interessieren, wie Sie diesen Entwurf einschätzen. Sorgt er für mehr Rechtssicherheit oder werden die Spielräume, die die Richtlinie gibt, nicht ausgeschöpft?

Die zweite Frage: Ich würde Sie gerne um eine Replik zu den Ausführungen von Herrn Dr. Ulbricht, Herrn Pauli und Herrn Gottschalk zum Thema Vorfälligkeitsentschädigung bitten. Ich glaube schon, dass es für einen durchschnittlichen Darlehensnehmer kaum möglich ist, eine Vorfälligkeitsentschädigung annähernd zu berechnen. Dass diesbezüglich Klarstellungsbedarf besteht, sehe ich auch so. Ich würde darum bitten, dass Sie in Ihrer Replik auch aufzeigen, wie man für mehr Transparenz sorgen könnte.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Herr Höche, bitte.

Sv **Thorsten Höche** (Die Deutsche Kreditwirtschaft / BdB): Vielen Dank für die Fragen. Ich will gern dazu Stellung nehmen. Bei der Verordnung, die jetzt zur Konkretisierung der § 505a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) und § 18a Kreditwesengesetz (KWG) vorgesehen ist, wurde ein erster Schritt in die richtige Richtung vorgenommen. Wir haben ja alle unabhängig von der Frage, wie sich die neuen Bestimmungen am Markt ausgewirkt haben, unterschiedliche Einschätzungen. Aber einvernehmlich war die Einschätzung in der Deutschen Kreditwirtschaft und auch bei den Kollegen vom Verbraucherschutz, dass die Maßgaben für die Kreditwürdigkeitsprüfung so, wie sie durch das Gesetz formuliert sind, einfach zu abstrakt sind, um daraus in der Praxis vernünftige Kreditwürdigkeitsprüfungen zu formulieren, die auch über einen längeren Zeitraum standhalten müssen. Der Regelungsbedarf zur Konkretisierung dieser Vorschriften ist nach unserer Beobachtung nach allgemeiner Auffassung zu bejahen. Was den Inhalt der Verordnung angeht, kann ich Herrn Prof. Dr. Omlor zustimmen. Teilweise sieht man den Regelungen an, dass man sehr bemüht war, nichts falsch zu machen, was den Richtlinien text angeht. Wir sehen auch erste Ansätze, die in die richtige Richtung gehen. Aber wir meinen, bezüglich der Konkretisierung ist noch ein Stück Weg vor uns.



Wir reden am Ende über einen Prozess, der einigermaßen trendscharfe Prognosen zur Kreditwürdigkeit eines Darlehensnehmers über einen langen Zeitraum ermöglichen soll. Da gibt es konkrete Fragen im Hinblick auf bestimmte Parameter bezüglich der Person und den Verhältnissen des Darlehensnehmers, die die Prognoseentscheidungen bestimmen und welche wir nicht nur mit allgemeinen Begriffen ausfüllen können. Wir sind allerdings zuversichtlich, dass wir das im Rahmen der Erörterungen über den Verordnungsentwurf letzten Endes bewerkstelligen bekommen.

Lassen Sie mich noch ein Beispiel anfügen. Es gibt eine Regelung im § 6 des Verordnungsentwurfs zur Umschuldung bei Zahlungsverzug, der man ansieht, dass man sehr bemüht ist, den Verordnungsentwurf mit der Richtlinie in Übereinstimmung zu bekommen, der aber der Praxis Steine statt Brot gibt. Damit können wir letztendlich in der Praxis nicht arbeiten.

Lassen Sie mich noch etwas anfügen. Die Fehler bei der Kreditwürdigkeitsprüfung, die durch die Verordnung vermieden werden sollen, führen zu äußerst drastischen Sanktionen, die das Bürgerliche Recht in Umsetzung der Immobilienkreditrichtlinie vorsieht. Wir haben deshalb begleitend zu dem Petition nach Erstellung einer konkretisierenden Rechtsverordnung darauf hingewiesen, dass man in dieser Richtung noch etwas tun muss. Das müssten Dinge sein, die nicht nur in der Verordnung stattfinden, sondern in der Änderung des Gesetzes selbst. Wir haben zum einen darauf hingewiesen, dass eine Gesetzlichkeitsfiktion gut wäre, denn Adressat dieser Regelung ist in hohem Maße die Rechtsprechung, die daran rechtswirksam gebunden sein muss. Das ist das Ziel der Verordnung. Das heißt, wenn ein Kreditinstitut die konkretisierenden Maßgaben der Verordnung so umgesetzt hat und das nachweist, dass dann eine Sanktion nicht eintritt. Das ist in die bisherigen Regelungen nicht aufgenommen worden, das wäre ein weiteres Petition, das wir gern noch vorbringen würden.

Anders als unsere Vorredner beobachten wir auch, dass in Zeiten sinkender Zinsen die Vorfälligkeits-

entschädigungen zunehmen, weil der Bedarf der Darlehensnehmer größer ist, auf eine günstigere Finanzierung umzusteigen. Das kann man unter bestimmten Bedingungen, wenn berechnete Ansprüche dafür vorliegen, durchaus auch vornehmen. Jedoch tritt dann ein Schaden ein. Man sollte auch noch einmal mit einem etwas schärferen Auge begutachten, wie umfangreich dann der Nachteilsausgleich vorzusehen ist, wie die Sanktionen aussehen sollen, wenn Fehler bei der Kreditwürdigkeitsprüfung entstehen und ob man da nicht noch weitere Einschränkungen vornehmen kann.

Zweiter Teil: Bei der Vorfälligkeitsentschädigung würde ich den Vorrednern teilweise in der Bewertung, teilweise auch im Faktischen widersprechen wollen. Wir kommen aus einer Welt, in der die Banken mit pauschalisierten Vorfälligkeitsentschädigungen gearbeitet haben, die für den Darlehensnehmer möglicherweise nachvollziehbarer waren als das, was im Augenblick am Markt stattfindet. Das hat uns die Rechtsprechung aus der Hand genommen, da sie dafür votiert hat, die Vorfälligkeitsentschädigung immer konkreter an bestimmten Parametern festzumachen.

Die nach unserer Auffassung eindeutig vom Bundesgerichtshof anerkannte Methode, die vorhin bereits angesprochene Aktiv-Passiv-Methode, halten wir nach wie vor, auch unter der Richtlinie, für die richtige Methode.

Wenn man sich dann die Berechnungen anschaut, die nach der Aktiv-Passiv-Methode vorgenommen werden, kommt man in Bereiche, wo es - Herr Hauer, das nehme ich gerne auf - schwierig wird, das mit der Kenntnis der Grundrechenarten nachzuvollziehen. Es ist eine komplexe Methode, es müssen Abzinsungen vorgenommen werden, das ist nicht jedem Verbraucher ohne weiteres nahezubringen. Dazu kommt auch noch, dass man hier eine Schadensberechnung vornimmt, die sich am Ende auch auf die Preisfindung auswirkt. Das kann man nur einhundertprozentig transparent darstellen, wenn man Schaden pauschalisiert. Und die Schadenspauschalierung bedeutet letztlich auch ein Stück weit Preispauschalierung. Das ist einer der wesentlichen Unterschiede in der Bewertung zwischen uns und anderen in der Gesprächsrunde



beim BMJV. Diese Gesprächsrunde halten wir auch für sehr begrüßenswert. Wir glauben, dass wir dort in der Diskussion über die Vorfälligkeitsentschädigung auch ein gutes Stück weitergekommen sind.

Bezüglich der Vorfälligkeitsentschädigung würden wir aus den genannten Gründen einen Regelungsbedarf nicht bejahen. Wir glauben, dass man mit den von der Rechtsprechung anerkannten Methoden und mit dem auskommt, was bereits in der Immobilienkreditrichtlinie geregelt wurde. Sie haben ja auch eine Vielzahl an Informationspflichten beschlossen, wie die Vorfälligkeitsentschädigung im Einzelfall zu berechnen ist. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Wir würden jetzt in den zweiten Teil unserer Anhörung übergehen. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Zöllmer.

Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Wir wenden uns jetzt verstärkt dem Wohnbereich zu. Wir wissen, dass wir in Deutschland die Situation haben, dass wir dringend Wohnungen brauchen. Von daher ist die Frage sehr wichtig, wie makroprudenzielle Risiken auf der einen Seite und Wohnungsmarkt auf der anderen Seite zusammenwirken. Man muss sehr detailliert und sehr genau schauen, was wir hier machen, was wir hier regeln, was die jeweiligen Konsequenzen sind.

Meine Frage an die Deutsche Kreditwirtschaft und an Frau Prof. Dr. Buch von der Deutschen Bundesbank: Wie beurteilen Sie die aktuelle und mittelfristige Situation auf dem deutschen Immobilienmarkt? Befinden wir uns in einer Situation einer drohenden systemischen Risikolage? Was sind die Unterschiede des deutschen Immobilienmarktes etwa gegenüber dem amerikanischen Immobilienmarkt? Wir haben eben gehört, dass die Subprime-Krise dort Auswirkungen hatte. Halten Sie auch angesichts der regionalen Unterschiede im Immobilienbereich den Ansatz, den das Gesetz verfolgt, für richtig?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Herr Dr. Mielk, bitte.

Sv **Dr. Holger Mielk** (Die Deutsche Kreditwirtschaft / BVR): Vielen Dank, Herr Zöllmer, Frau Vorsitzende. Zur ersten Frage hinsichtlich der aktuellen Situation am Immobilienmarkt und den Entwicklungen kann ich eine kurze Antwort geben. Wir sehen weder retrospektiv noch prospektiv wirklich krisenhafte Entwicklungen in diesem Markt, im Unterschied zu vielleicht anderen Märkten auch innerhalb der EU.

Sie hatten nach den Unterschieden zwischen dem US-amerikanischen und dem deutschen Immobilienmarkt vor dem Hintergrund der Subprime-Krise gefragt. Der wichtigste Unterschied zwischen der US-amerikanischen Situation und der Situation in Deutschland oder auch innerhalb der Europäischen Union ist zum einen, dass Nachbesicherungen im Sinne von Wertsteigerungen in den Immobilien, die dann auf die Kredite durchschlagen, in der Form, wie das in den USA möglich und zulässig ist, in Europa nicht üblich sind. Darüber hinaus haben wir in Deutschland auch nicht die Situation, dass Sie der Bank – salopp gesagt – die Schlüssel des Hauses auf den Tisch legen können und damit Ihre Kreditverbindlichkeit erledigt ist. Das ist eine gänzlich andere Situation in der Europäischen Union im Vergleich zur US-amerikanischen Situation, die bei der Subprime-Krise eine Rolle gespielt hat.

Erlauben Sie mir in diesem Zusammenhang einen Hinweis, Herr Zöllmer. Wir haben uns jetzt nahezu eine Stunde über die Wohnimmobilienkreditrichtlinie ausgetauscht und wir haben von Herrn Prof. Dr. Hickel gehört, dass das Thema „Kreditvergabestandards“ ein ganz wichtiges im Zusammenhang mit krisenhaften Entwicklungen ist. Das haben wir auch in den USA so gesehen. Auch dort wurden Kredite an Personen vergeben, die nicht in der Lage waren, diese Kredite angemessen zu bedienen. Aber genau diesem Szenario soll die Wohnimmobilienkreditrichtlinie entgegenwirken. Denn hohe beziehungsweise noch höhere Kreditvergabestandards, als wir sie bereits in der Vergangenheit in Deutschland hatten, sollen gerade durch die Wohnimmobilienkreditrichtlinie sichergestellt werden. Herr Höche hat eben gerade noch einmal für die Deutsche Kreditwirtschaft ausdrücklich auf die sehr rigiden Sanktionsinstrumente hingewiesen, die aus der Wohnimmobilienkreditrichtlinie



erwachsen. Deswegen ist in keiner Weise feststellbar, dass wir hier eine Erosion der Kreditvergabestandards sehen. Und es ist auch nicht absehbar, dass das in der Zukunft passieren wird, ganz im Gegenteil.

Letzter Punkt: Die Regionalisierung oder Regionalität der Effekte ist ein schwieriges Thema. Sicherlich kann man mit Blick auf einige Metropolregionen in der Republik durchaus rasante Entwicklungen in der Preisentwicklung der Immobilienmärkte feststellen. Das gilt für Berlin, München, Köln, Frankfurt und für andere Regionen. Aber das ist ja nur ein Teil der Realität, und das ist der kleinere Teil. Wenn Sie sich dann die Immobilienmärkte in Stendal oder Friedrichshafen ansehen, dann sieht das ganz anders aus. Wenn Sie diese vier im Raum stehenden Instrumente undifferenziert auf alle Märkte anwenden, dann haben wir große Sorge, welche negativen Effekte das insbesondere für die regionalen und kleinteiligen Märkte erzeugt. Sie wollen unter Umständen Überhitzungstendenzen in großstädtischen Regionen eindämmen und einfangen, beschädigen aber unter Umständen nachhaltig die Kreditvergabemöglichkeiten in den regionalen Räumen und Flächen, wenn Sie so undifferenziert an das Thema herangehen, wie das nach unserem Dafürhalten im Moment der Fall ist. Denn die Freibetragsregelung und die Bagatellgrenzen, die im Entwurf vorgesehen sind, sind alle relativ ausgestaltet. Das erscheint uns mit Blick auf das zu erreichende Ziel nicht wirklich effizient. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank, Herr Dr. Mielk. Jetzt bitte Frau Prof. Dr. Buch.

Sve **Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank für die Frage. Das ist ja ein ganzes Bündel an Themen und ich werde versuchen, auf alle einzugehen. Ich beginne mit der Notwendigkeit, im Bereich der Regulierung der Finanzmärkte zusätzliche Instrumente zu schaffen, die makroprudenzielle Ziele haben. Das ist ganz wichtig. Viele Dinge, über die wir bisher gesprochen haben, beschäftigen sich mit dem Thema Verbraucherschutz. Es sind noch andere politische Ziele angesprochen worden.

Notwendigkeit hat zunächst einmal etwas mit der aktuellen Risikolage zu tun. Wir sehen im Moment einen relativ starken Auftrieb an den Immobilienmärkten, der in den Metropolregionen stärker ist als in den ländlichen Regionen. Das für sich genommen würde noch nicht die Notwendigkeit nahelegen, regulatorische Maßnahmen zu schaffen. Es geht immer auch darum, wieviel eigentlich kreditfinanziert ist.

Die Kreditfinanzierungen steigen weniger stark als die Preise. Wir haben im Moment keine besonderen Hinweise darauf, dass es einen Preisauftrieb an den Immobilienmärkten gibt, der sehr stark durch Kreditfinanzierungen getrieben ist. Das ist zunächst einmal eine Bestandsaufnahme, die wir auch im Finanzstabilitätsbericht im vergangenen Jahr vorgenommen haben.

Im Moment kommen unsere Schätzungen zu dem Ergebnis, dass die Überbewertungen an den Märkten im Vergleich zu den Fundamentalfaktoren etwas gestiegen sind, das ist ja hier auch angesprochen worden.

Das heißt, wir befinden uns im Moment in einer Situation, in der wir sagen würden, wir schaffen mögliche Eingriffsmöglichkeiten aus makroprudenzieller Sicht präventiv, sodass wir nicht dann erst eine Medizin entwickeln, wenn wir schon sehr starke Symptome sehen, sondern dass wir in dieser Frage präventiv vorgehen.

Warum überhaupt diese makroökonomische Sichtweise? Weil der Immobiliensektor gesamtwirtschaftlich eine große Bedeutung hat. Was die Produktionsseite angeht: Die Bauwirtschaft hat sechs Prozent Anteil am Bruttoinlandsprodukt. Es gibt hier einen sehr starken Transmissionsriemen, wenn es Übertreibungen auf diesen Märkten gibt, auch mit Blick auf Produktion und Beschäftigung. Immobilien haben darüber hinaus einen sehr hohen Anteil an der Verschuldung der privaten Haushalte. Der Immobilienkauf ist typischerweise die wichtigste Finanzierungsentscheidung, die private Haushalte treffen. Das macht ca. 70 Prozent der Verschuldung der privaten Haushalte aus und in etwa 50 Prozent der Kredite der Banken an den Privatsektor. Aus all diesen Dimensionen ergeben



sich mögliche Implikationen für die makroökonomische Entwicklung. Das alleine würde auch noch keinen sofortigen Handlungsbedarf implizieren. Es geht ja auch um die Schaffung präventiver Instrumente.

Ich sehe aber die Gefahr, dass wir – auch angesichts der aktuellen makroökonomischen Rahmenbedingungen – systematisch Risiken unterschätzen. Genau das ist die Gefahr. Wir haben jetzt über die einzelwirtschaftliche Kreditvergabeentscheidung gesprochen. Hier geht es aber darum, ob wir in eine Situation gelangen könnten, in der viele Marktteilnehmer unterschätzen, dass es zu einer Bewertungsänderung, zur Änderung auch der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen kommen kann. Dafür vorzusorgen, ist das Ziel dieser vorgeschlagenen makroprudentiellen Instrumente: Für den eben genannten Fall die Möglichkeit zu haben, Mindeststandards für die Kreditvergabe zu setzen, die sich sehr stark an dem orientieren, was auch die Banken für ihre Kreditwürdigkeitsprüfung nutzen.

Das Ziel ist aber ein anderes. Bei den Banken geht es darum, das einzelwirtschaftliche Kreditportfolio möglichst sicher zu machen. Hier geht es darum, die gesamtwirtschaftliche Situation, bzw. die Gesamtfinanzstabilitätslage zu beeinflussen. Ich sehe schon die Gefahr, dass wir zukünftig in eine Situation geraten könnten, in der sich unsere Risikoeinschätzung ändert und wir aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auf diesem Gebiet Handlungsbedarf haben.

Die Instrumente, um die es geht, die auch in dem Gesetzentwurf stehen, setzen, wenn man es ökonomisch betrachtet, auf der Kreditnachfrageseite an, nicht auf Seite der Banken. Sie haben das Ziel, mögliche Verluste zu begrenzen und die Verlustwahrscheinlichkeit zu reduzieren, indem eine Untergrenze für den Eigenkapitalanteil sowie Anforderungen an die Schuldentragfähigkeit vorgesehen sind. Es ist dabei die Möglichkeit vorgesehen, über einen Portfolioansatz auch Freikontingente zu wählen, so dass für einen Teil des Neugeschäfts Ausnahmen von den Mindeststandards erlaubt sein können. Das sind alles Dinge, die noch gar nicht spezifiziert sind, weil im

Moment gar nicht die Risikosituation besteht, dass konkrete Schwellenwerte bereits festgelegt würden. Es gäbe auch die Möglichkeit für die einzelnen Banken, innerhalb ihres Portfolios die Kreditvergabe zu steuern, dass bestimmte Kredite nicht unter die Mindestanforderungen fallen würden. Das sind Dinge, die zu spezifizieren wären, wenn das makroökonomische Ziel vorliegt.

Ich glaube, es ist noch einmal wichtig, an dieser Stelle zu sagen, dass die alleinige Betrachtung von einzelwirtschaftlichen Risiken – das hat uns die Krise leider sehr schmerzhaft gezeigt – nicht ausreichend sein kann, um die Stabilität des Gesamtsystems zu gewährleisten. Daher glaube ich, dass es auch ein wichtiges Ziel der Finanzmarktreform der vergangenen Jahre war, eine markoprudenzielle, bzw. eine gesamtwirtschaftliche Sichtweise zu entwickeln.

Vielleicht noch eine kleine Anmerkung zur Wohnimmobilienkreditrichtlinie: Ja, hier geht es um ähnliche Instrumente, die im Idealfall mit der makroprudenziellen Sicht sehr stark korrespondieren. Aber in diesem Bereich gäbe es keine Bindungswirkung. Es geht bei der Wohnimmobilienkreditrichtlinie um die Vertragsgestaltung, auch die Beratung, die stattfinden muss. Bei den makroprudenziellen Instrumenten würde es andererseits darum gehen, im Fall, dass sich die gesamtwirtschaftliche Einschätzung ändert, bestimmte Mindestanforderungen an die Kreditvergabe zu formulieren.

Vielleicht noch eine kurze Anmerkung zu dem, was Herr Prof. Hickel zu den sozialpolitischen Konsequenzen sagte. Diese sind eigentlich nicht das Ziel der makroprudenziellen Instrumente. Ich glaube, das ist ganz wichtig, dass wir in unseren Diskussionen immer sehr genau beachten, was eigentlich das Ziel einer bestimmten Maßnahme ist. Ich glaube, das hilft der Diskussion. Aber ganz sicherlich sind viele der Dinge, die wir diskutiert haben, zu berücksichtigen.

Zum Beispiel sind auch die unterschiedlichen regionalen Auswirkungen Aspekte, die wir berücksichtigen müssen. Ich halte es im Übrigen nicht für sinnvoll und für viel zu komplex, wenn wir jetzt die Instrumente auch noch regional aus-



differenzieren wollten. Wichtig ist zu wissen, dass die Setzung einheitlicher Mindeststandards regional eine unterschiedliche Bindungswirkung hätte. Man kann damit den Bedenken, die hier in dem Zusammenhang geäußert werden, begegnen. Ich würde nicht regional ausdifferenzieren. Ich glaube, das wäre eine zusätzliche Komplexität, die nicht nötig wäre. Vielen Dank.

Vorsitzende Ingrid Arndt-Brauer: Vielen Dank. Nächste Fragestellerin für die CDU/CSU-Fraktion ist Frau Tillmann.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Ich möchte gerne die Deutsche Kreditwirtschaft befragen. Wie in kaum einem anderen Gesetz habe ich den Eindruck, dass Sie die Zielrichtung durchaus für begrüßenswert halten, aber sich eher bedeckt halten, wenn es dann konkret wird.

Ich zitiere mal aus Ihrer Stellungnahme: „Es ist angemessen, dass der Ausschuss für Finanzstabilität den Immobilienmarkt in Deutschland sorgsam im Auge behält“. Dann kommen Sie aber nach mehreren Seiten zu dem Ergebnis: „die Vorschläge im vorliegenden Gesetzentwurf sind aber überzogen und den tatsächlichen Risiken nicht mehr angemessen.“ Da würde mich natürlich interessieren, welche der Maßnahmen halten Sie für angemessen oder welche anderen Maßnahmen würden Sie ergreifen? Der Zentrale Immobilien Ausschuss wird da konkreter, er sagt, er würde überhaupt nur ein Instrument vorsehen. Er würde sich auf die Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation konzentrieren.

Ich hätte als zweite Frage gerne von Frau Prof. Dr. Buch gewusst, warum Sie dieses eine Instrument für nicht ausreichend halten.

Vorsitzende Ingrid Arndt-Brauer: Wer antwortet? Dr. Mielk?

Sv **Dr. Holger Mielk** (Die Deutsche Kreditwirtschaft/BVR): Vielen Dank, Frau Tillmann. Zunächst, die Stellungnahme der Deutschen Kreditwirtschaft ist sicherlich davon geprägt, einen

Kompromiss zu suchen. Insofern finde ich die Stellungnahme nicht widersprüchlich. Wir wollten uns nicht in die Position reiner Obstruktion begeben, nach dem Motto: „Wir halten das schlichtweg alles für nicht zielführend, was da niedergelegt wird.“ Ich denke, Sie haben ja zurecht darauf hingewiesen, dass zwischen der ersten und der letzten Aussage, die Sie zitiert haben, einige Seiten liegen, und diese Seiten sind natürlich auch mit Inhalt und dementsprechend auch mit Argumenten gefüllt, die ich jetzt hier nicht alle ausbreiten will, dafür haben wir sie ja schriftlich vorgetragen.

Wir teilen die Einschätzung des ZIA hinsichtlich des LTV (Loan to Value)-Instruments. Dieses Instrument wäre von den vier vorgesehenen Instrumenten jenes der Wahl, auch nach Auffassung der Deutschen Kreditwirtschaft. Warum? Weil es vor allem bei der Abwägung von Aufwand und Nutzen zu einer aus unserer Sicht einigermaßen ausbalancierten Regelung führen würde. Zu berücksichtigen ist, welcher Aufwand mit der Ermittlung der Daten einhergeht, die zur Bestückung dieses Instrumentenkastens erforderlich sind. Denn dieser Instrumentenkasten befüllt sich nicht von alleine. Auch diese vier Instrumente, die im Gesetz angedacht sind, befüllen sich nicht von alleine. All die Informationen, die dafür erforderlich sind, insbesondere die einkommens- und verschuldungsbezogenen für die Instrumente zwei und vier, liegen den betroffenen Kreditinstituten in dieser Form nicht vor. Die Informationen müssen alle neu erhoben werden. Die Anforderungen an die Definition des Begriffs „Einkommen“ oder auch des Begriffs „Verschuldung“ sind sehr komplex. Dazu gehören Fragen, wie: „Was soll dazugehören? Wie wollen wir Vermögen berücksichtigen?“ Das wird ein Quell von jahrelangen Diskussionen werden, wenn wir uns darauf einlassen.

Herr Theobald hat vorhin aus der Praxis berichtet, die in der Tat sogar international noch dünn gesät ist. Er hat sich auf Irland konzentriert, wo wir tatsächlich die Anwendung solcher Instrumente erleben. Selbst die Iren, die im Unterschied zu uns hier in der Bundesrepublik wirklich krisenhafte Entwicklungen an ihrem Immobilienmarkt festgestellt haben und diese mit diesen Instrumenten auch zu bekämpfen versuchen, haben nur zwei Instrumente eingeführt. Der vorliegende Gesetzent-



wurf schlägt vier Instrumente vor. In den 18 Ländern der OECD, die sich mit diesem Instrumentarium bis jetzt beschäftigt und dieses eingeführt haben, finden Sie kein einziges Land, das vier Instrumente vorsieht. Einige wenige Länder, wie Estland und Litauen, die extreme Schwankungen in ihren Immobilienmärkten in der letzten Dekade erlebt haben, sehen bis zu drei Instrumente vor. Der Aufwand zur Befüllung des Instrumentenkastens landet bei der Kreditwirtschaft, bei der Versicherungswirtschaft und bei der Immobilienwirtschaft als Ganzes, die all diese Daten dann beschaffen müssen. Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis ist ein wichtiger Grund dafür, dass wir eine Reduzierung des Instrumentariums auf das LTV-Instrument für sinnvoll halten.

Der nächste Punkt, den ich ansprechen möchte, wäre das Stichwort „Regionalisierung“. Frau Professor Buch hatte gesagt, die Regionalisierung sei sehr komplex und aufwändig. In der Tat, je nachdem wie man an das Thema herangeht, kann das ausgesprochen aufwändig werden und ist nicht unbedingt zum Nutzen derjenigen, deren Interessen die Deutsche Kreditwirtschaft vertritt. Wir haben in diesem Zusammenhang einen Vorschlag unterbreitet. Es gibt heute in der Beleihungswertermittlungsverordnung in der Bundesrepublik bereits ein Instrumentarium im Bereich der Immobiliarkreditvergabe, das zur Verfügung steht. In § 24 der Beleihungswertermittlungsverordnung findet sich die sogenannte Bagatellgrenze in Höhe von 400 000 Euro. Man kann bei dieser Frage als Zwischenergebnis festhalten – dabei habe ich Einigkeit zwischen Immobiliengewerbe und Bundesbank festgestellt –, dass in den ländlichen Räumen keine Überhitzungstendenzen oder unangemessenen Preissteigerungen festgestellt werden können und auch nicht absehbar sind. Probleme gibt es höchstens in den Metropolregionen, wo hochpreisige Engagements stattfinden.

Wenn wir die Bagatellgrenze von 400 000 Euro aus der Beleihungswertermittlungsverordnung übernehmen würden, würden wir weite Teile von Kreditausreichungen im ländlichen Raum vermutlich außen vorlassen. Das heißt, die würden überhaupt nicht davon betroffen werden. Wir würden die Metropolregionen erfassen, und hier

würden wir die entsprechenden Finanzierungen für Spitzenimmobilien erfassen, die in der Regel auch die Auswüchse darstellen. Das wäre aus unserer Sicht zumindest ein Ansatz, der sehr wohl de facto zu einer Regionalisierung der Effekte führen könnte und mit dem andererseits dem Rechnung getragen würde, was wir vorgeschlagen haben, ohne damit das Instrumentarium vollständig zu entwerten.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Frau Prof. Dr. Buch.

Sve **Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Deutsche Bundesbank): Ja, vielen Dank für die Frage, die mir auch noch mal eine Antwort auf die Frage von Herrn Zöllmer ermöglicht, was denn die Unterschiede zu den USA sind. Das möchte ich so im Detail gar nicht beantworten, aber unsere ganzen Diskussionen zeigen ja auch die sehr starke Abhängigkeit von nationalen Gegebenheiten und die Unterschiede, die auf den einzelnen Märkten herrschen. Das heißt, wir haben eine nationale Verantwortung für Finanzstabilität, und deswegen müssen wir auch diese Diskussion führen, die durchaus komplex ist.

Die Frage war, warum nicht nur die LTV vorgesehen wird, also eine Vorgabe für den Eigenkapitalanteil, der in eine Finanzierung eingebracht wird. Ich glaube, es ist ganz wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass die erwarteten Verluste aus notleidenden Immobilienfinanzierungen davon abhängen, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass ein Schadensfall eintritt und wie hoch dann in diesem Fall der Verlust ist. Die unterschiedlichen Instrumente versuchen, genau das im Blick zu haben. Einmal geht es um die Höhe des Verlustes und einmal um die Verlustwahrscheinlichkeit, und über Anforderungen an die Schuldentragfähigkeit wird das auch ins Verhältnis zum Einkommen gesetzt. Es zählt also nicht nur das Eigenkapital, was in eine Finanzierung eingebracht wird, sondern auch das Einkommen, das vorhanden ist, um einen Kredit zu bedienen.

Ich glaube auch, dass es sinnvoll ist, diese verschiedenen Stellschrauben zu haben, wenn eine Risikosituation eintritt, in der man darüber nach-



denken würde, diese Instrumente zu aktivieren. Wir haben über viele mögliche Nebenwirkungen gesprochen. Wir haben einige Diskussionen geführt, und ich glaube, dass gerade durch diese unterschiedlichen Instrumente den unterschiedlichen Risikoindikatoren Rechnung getragen wird.

Zum Beispiel Irland: Vielleicht muss man bei Irland dazusagen, dass dort diese Instrumente erst nach der Krise eingeführt wurden. Von daher sollte man das nicht mit der Krisenerfahrung von vor zehn Jahren in Zusammenhang bringen. Auch dort existieren einkommensbezogene Instrumente. Wenn man sich die Übersichten vom European Systemic Risk Board ansieht, muss man auf Folgendes achten: Dort sind immer nur die Instrumente vermerkt, die auch tatsächlich aktiv geschaltet worden sind.

Eine Bemerkung noch zu dem Thema der Kosten der Erhebung. Das ist natürlich auch für uns ein ganz zentraler Punkt, weil alle Dinge, die bezüglich der Datenerhebung zu hohen Kosten führen, negative Aspekte sind. Dazu gehört sicherlich, wenn Daten erst erhoben werden müssen, um ein Instrument zu Verfügung zu haben. Mir ist aber nicht ganz klar, warum es so schwierig ist, die Informationen, die ohnehin für eine Kreditwürdigkeitsprüfung bei den Banken vorhanden sind, auch für die Berechnung dieser Indikatoren zu nutzen. Die Einheitlichkeit von Definitionen ist ein wichtiges Thema. Darüber haben wir auch eine Reihe von Gesprächen mit der Kreditwirtschaft geführt. Ich glaube dabei, der Ansatz, der auch im vorliegenden Gesetzentwurf verfolgt wird, die Diskussion über die Vereinheitlichung von Definitionen auf europäischer Ebene im Auge zu behalten, ist richtig. Eine gute Kosten-Nutzen-Balance sollte man dabei anstreben. Deswegen ist die Datenerhebung mit Blick auf die europäischen Diskussionen zurückgestellt worden. Ich glaube, wir müssen aber bei einer Kosten-Nutzen-Analyse auch immer die gesamtwirtschaftlichen Kosten bzw. Nutzen von – hoffentlich weniger wahrscheinlichen – Krisen mit im Blick haben. Wir sollten nicht nur die zwar wichtigen, aber doch nur einen Teilausschnitt abdeckenden kurzfristigen Erhebungskosten berücksichtigen.

Ein letzter Punkt zur Frage der Regionalisierung: Ich glaube schon, dass es auch für die Institute selber sehr aufwendig wäre, regionale Kreditregister vorzuhalten, wenn man wirklich eine regional differenzierte Steuerung einführen wollte. Vielen Dank.

Vorsitzende Ingrid Arndt-Brauer: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion DIE LINKE. ist Dr. Troost.

Abg. **Dr. Axel Troost** (DIE LINKE.): Ja, schönen Dank. Wir sind uns einig, dass wir das Ganze prophylaktisch machen, und das wir aber Instrumente schaffen wollen für den Fall der Fälle, dass es wirklich zu völligen Überhitzungen kommt.

Ich will nur nochmal in Erinnerung rufen, dass es vor gar nicht so langer Zeit die Stellungnahme des Ausschusses für Finanzstabilität gab, wo die Frage „Immobilien“ eher noch kleingeredet wurde. Es gibt jetzt aber den Bundesbankbericht, wo immerhin am Schluss steht, dass wir gemäß aktueller Schätzergebnisse im vergangenen Jahr zwischen 15 und 30 Prozent Preisübertreibung hatten. Nun kann man sagen, das ist immer noch nicht so viel und wir sind noch weit weg von einer gefährlichen Blase, aber die Frage bleibt: Welche Instrumente sind interessant, wenn man wirklich prophylaktisch etwas machen will und nicht erst, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist.

Deswegen würde ich meine Frage nochmal an Prof. Hickel und an Herrn Theobald stellen. Ich würde Sie bitten, nochmal auf das, was wir eben von der Kreditwirtschaft und auch von Frau Prof. Buch gehört haben einzugehen. Also auf die Frage, ob man, auch wenn das mehr Erhebungskosten verursacht, regional differenzieren muss oder nicht.

Frau Prof. Buch, wir sind uns einig, Sie waren mit maßgeblich dafür, dass das Gesamtkreditregister eingeführt wurde, und wir wissen auch, dass dadurch die eine oder andere Datensammlung zustande gekommen ist. Muss man regionalisieren? Muss man möglicherweise auch an den vier Instrumenten festhalten, oder sind das zu viele? Und wenn man feststellt, es ist nicht alles nur kredit-



getrieben, sondern es hängt eben auch von der Vermögensverteilung ab, muss man dann möglicherweise sogar noch weitere Instrumente mit in Betracht ziehen? Das würde ich an die beiden Sachverständigen nochmal als Frage stellen.

Vorsitzende Ingrid Arndt-Brauer: Prof. Dr. Hickel, bitte.

Sv Prof. Dr. Rudolf Hickel (Universität Bremen):
Schönen Dank Frau Vorsitzende Ingrid Arndt-Brauer, schönen Dank Herr Dr. Troost.

Eine Vorbemerkung, falls ich missverstanden worden sein sollte, dann möchte ich es hier klarstellen. Ich habe nie behauptet, wir hätten in der Kreditwirtschaft abnehmende Standards, was die Kreditvergabe angeht. In meinem letzten Artikel habe ich nachgewiesen, dass genau das Gegenteil der Fall ist, nämlich, dass die Kreditstandards, teilweise verdeckt, eher zugenommen haben. Die Unternehmenswirtschaft beschwert sich darüber zurecht.

Ich finde, dass der Entwurf des Gesetzes sich viel Mühe in der Begründung macht. Erstens steht in der Begründung, dass, wenn es zu einer Immobilienblase kommt, die Kredite weit über die Tragfähigkeit der Einzelnen hinausgehen. Das zweite Argument ist, dass es auch zu einer Abnahme der Kreditwürdigkeitsansprüche kommen könnte. Das habe ich zitiert aus dem Gesetz. Genau das war übrigens das Problem in den USA. In den USA hat es die Countrywide Financial überhaupt nicht interessiert, wie die einzelnen Bedingungen sind. Der Fehler war dann, und da gibt es in Deutschland erfreulicherweise einen großen Unterschied, dass das Ganze zu strukturierten Wertpapieren gemacht wurde. Diese wurden dann, Hans-Werner Sinn hat das in seinem Buch sehr gut beschrieben, bis zu vierzigfach „verpackt“. Insofern gibt es einen Unterschied dergestalt, dass sich die deutsche Wohnimmobilienfinanzierung stabiler darstellt.

In meiner zweiten Bemerkung möchte ich auch noch einmal etwas zu Frau Kollegin Prof. Buch sagen. Sie haben Recht, und ich will das noch mal

klarstellen, weil es vielleicht bei mir etwas einseitig herüberkam. Für mich ist die soziale Konsequenz nicht das Entscheidende. Für mich ist die Finanzstabilität das Entscheidende, und ich weiß aus Erfahrung, und wir wissen es in Deutschland, dass Finanzstabilität ein Öffentliches Gut ist. Wenn dieses Öffentliche Gut verletzt wird, hat das brutale soziale Auswirkungen. Das ist meine Argumentation.

Ein starkes Argument für den Gesetzgeber ist auch, dass wir in der Sicherung der Finanzstabilität eine Verantwortung für diejenigen haben, die die Kredite aufnehmen. Dafür ist eigentlich das Gesetz da, um im Zweifelsfall, wenn die vier Kriterien nicht erfüllt werden oder eines der Kriterien nicht erfüllt wird, deutlich zu machen, dass die Kreditaufnahme für den jeweiligen privaten Haushalt, zum Beispiel die Familie mit Kindern, nicht zulässig ist, bzw. zu Risiken führt. Es ist in gewisser Weise ein präventives Risikosignal.

Die dritte Anmerkung, die ich machen wollte, ist, dass es deutlich geworden ist, dass man die Fähigkeit haben muss, sich auf die Makroebene zu begeben und zu analysieren, wie mikroökonomische Entscheidungen, die nicht richtig reguliert sind, zu gesamtwirtschaftlichen Krisen führen können. Das ist genau die Intention des Gesetzes.

Die nächste Bemerkung betrifft die regionale Wirkung. Das verstehe ich überhaupt nicht. Die regionale Wirkung ist doch eigentlich kein Problem. Herr Dr. Troost hat darauf hingewiesen, die Instrumente werden präventiv für den Eventualfall geschaffen. Wenn ein solcher Fall eintritt, werden die Instrumente eingesetzt. Sie wirken aber nur dort, wo es diese Probleme auch gibt. Dort, wo regional keine Blase entstanden ist, scheint es die Probleme nicht zu geben, die mit den Instrumenten bekämpft werden sollen. Andererseits würde ich mit Ihnen gerne wissenschaftlich in den Dialog eintreten, wie wollen Sie darüber hinaus die regionale Differenzierung durchführen? Wenn man zum Beispiel Hamburg als Hotspot, was die Wohnimmobilien betrifft, separat betrachtet. Was machen Sie in dem Fall, wenn die Wohnimmobilienbesitzer dort einen Kredit aus Süddeutschland aufnehmen? Wie wollen Sie das regional regulieren? Wollen Sie



das anhand von Demarkationslinien festmachen? Darf man dann keinen Kredit mehr in Süddeutschland aufnehmen, weil die Regel ja nur für Hamburg gilt? Das geht gar nicht. Man muss das bundesstaatlich einheitlich lösen. Man muss aber, und da bin ich wieder auf Ihrer Seite, natürlich sehr genau analysieren, wie die regionalökonomischen Wirkungen sind.

Mein letzter Punkt betrifft, und ich habe in meiner Vorlage darauf hingewiesen, folgende Frage: Wer entscheidet eigentlich, wann das Instrumentarium eingesetzt wird? Da gibt es meines Erachtens noch Nachfragebedarf. Wir haben, wenn ich es richtig gelesen habe, die Analysen der Deutschen Bundesbank als Basis und auf deren Grundlage entscheidet die BaFin. Reicht das aus? Dann muss man noch den sogenannten „Erkenntnis-Lag“, den „Entscheidungs-Lag“ und den „Wirkungs-Lag“ berücksichtigen. Das sage ich jetzt am Ende nicht, um die Grundentscheidung aufzuhalten, sondern, damit wir uns darauf einstellen, wenn dieses Gesetz kommt, auch bereit sind, noch einmal über Detailfragen zu reden, für die man nicht unmittelbar eine Regulierung, aber in gewisser Weise vielleicht ein Handlungsmuster braucht.

Am Ende liefert dieses Gesetz eine makroprudenzielle Vorsorge. Diese ist zugleich auch eine mikroprudenzielle Vorsorge für das Bankenwesen, weil es dem Bankenwesen Krisen erspart, die produziert werden, wenn man problematische Kredite vergibt.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Dr. Theobald.

Sv **Dr. Thomas Theobald** (Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK)): Vielen Dank für die Frage, Herr Dr. Troost. Was die Gesamtpalette der Instrumente angeht, kann ich mich nur Frau Prof. Buch anschließen. Das ist auch das, was wir, durch die Finanzmarktkrise und die immensen Kosten, die gesamtwirtschaftlich produziert wurden, neu gelernt haben.

Das heißt, dass zusätzliche Instrumente aktiviert werden können, ist sicherlich sinnvoll. Genauso ist

es übrigens auch in Irland. Bisher aktiviert sind erst LTV (Loan to Value) und LTI (Loan to Income). Das ist auch leicht verständlich, weil bei dem einen steht eine Bestandsgröße im Zähler und bei dem anderen eine Flussgröße. Um in der Zukunft wirkungsvoll sein zu können, wenn man die Instrumente aktiviert, halte ich es für gerechtfertigt, diese Palette zunächst so in den Rechtsrahmen zu schreiben.

Was die regionale Differenzierung angeht, hat Frau Prof. Buch natürlich auch Recht. Man kann im Prinzip schon jetzt eine Wirkung über die Obergrenzen für den absoluten Nennbetrag erzielen. Man könnte sich aber zusätzlich darüber unterhalten, dass es eine Differenzierung zwischen den sieben Großstädten und ländlichen Regionen bzw. erstmal zwischen den sieben Großstädten und dann noch 124 weiteren geben könnte. Und es kann nur sinnvoll sein, das zusätzlich zu beobachten. So verstehe ich auch die Bestrebung im Zuge der europäischen Sammlung granularer Kreditdaten. In diese Richtung geht auch die Anmerkung von Dr. Troost, und so ist es auch bei den Preiszeitreihen.

Was aber am Ende des Tages gewährleistet sein muss, und deswegen hatte ich am Anfang Irland erwähnt, ist, dass der Instrumentenkasten so ausgestaltet wird, dass die genannten Verhältnisgrößen wirken können. Darüber hinaus könnten wir uns auch noch darüber unterhalten, warum dabei keine Gewerbeimmobilien berücksichtigt sind.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist Dr. Schick.

Abg. **Dr. Gerhard Schick** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dankeschön. Ich möchte Frau Prof. Schnabel vom Sachverständigenrat befragen und sie bitten, besonders auf den Punkt des europäischen Vergleichs einzugehen. Wie ist die Umsetzung? Die Kreditwirtschaft sagt uns, in vielen anderen Ländern gebe es nur ein Kriterium und nicht mehrere. Das wäre der eine Aspekt der mich besonders interessiert.



Der zweite ist der Punkt der Regionalität, wo es auch die Fragestellung gibt, ob die anderen eigenkapitalunterlegten Instrumente, die wir haben, regionalspezifisch sind oder ob wir da eventuell auch nachsteuern müssten? Ich habe mir jetzt gerade überlegt, Herr Prof. Hickel, als Sie gesprochen haben, ob es wirklich so schwierig ist, das regional zu differenzieren. Man könnte anhand der Postleitzahl des Objektes natürlich differenzieren, wenn man wollte. Deswegen will ich noch einmal die Frage stellen, ist es sinnvoll oder ist es nicht sinnvoll, regional zu differenzieren? Müssten wir da noch mal nachschärfen?

Vorsitzende Ingrid Arndt-Brauer: Frau Prof. Dr. Schnabel, bitte.

Sve **Prof. Dr. Isabel Schnabel** (Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn): Ja, lieber Herr Schick, vielen Dank für die Fragen.

Ich beginne mal mit den verschiedenen Instrumenten. Ich gebe Frau Prof. Buch vollkommen Recht. Offensichtlich hat die Deutsche Kreditwirtschaft die Liste verwendet, die nur die bereits eingesetzten Instrumente enthält. Es ist durchaus so, dass es eine ganze Reihe von Ländern gibt, die über mehr Instrumente verfügen. Diese Liste zeigt nur einen Ausschnitt der Instrumente, die tatsächlich rechtlich implementiert sind. Ich würde sagen, das, was wir jetzt hier in diesem Entwurf sehen, ist eigentlich der internationale Goldstandard. Das ist das, was man eigentlich haben sollte, wenn man die Systemstabilität gewährleisten will. Die verschiedenen Instrumente verfolgen unterschiedliche Ziele. Das wurde zum Teil schon angesprochen. Sie funktionieren unterschiedlich gut. Sie können sich vorstellen, wenn man jetzt nur eine LTV-Ratio hätte und die Preise dann durch die Decke gehen, verbessert sich die Kennzahl ständig. Dann ist es natürlich wichtig, dass man zusätzlich die Schuldenfähigkeit mit berücksichtigt. Insofern fände ich es fatal, auf die anderen Instrumente zu verzichten.

Eine regionale Differenzierung sehe ich auch skeptisch. Generell müssen wir sehen, was wir nach der Krise gemacht haben. Wir haben die Komplexität der Regulierung stark erhöht. Das wird

auch von der Kreditwirtschaft zurecht kritisch gesehen, und man muss abwägen. Ich denke, wir müssen sehr aufpassen, dass wir nicht zu viel Komplexität hinzufügen, zumal ich denke, dass man diese Instrumente regional nur dann sinnvoll einsetzen könnte, wenn man die Datenanforderungen deutlich erhöhen würde. Genau das wird nicht gewünscht, was ich übrigens sehr bedaure, weil ich glaube, dass es mit dieser Datenlage relativ schwierig ist, diese Instrumente einzusetzen. Das führt natürlich auch dazu, dass dann vielleicht an manchen Stellen einfach aus dem Vorsichtsprinzip heraus mehr gemacht wird, als man machen müsste, wenn man eine vernünftige Datenbasis hätte.

Ich würde auch gerne dem zustimmen, was Herr Theobald am Ende sagte. Ich halte es für ein ganz großes Versäumnis, dass die Gewerbeimmobilien nicht erfasst sind. Warum sind die nicht erfasst, warum werden die so wenig diskutiert? Weil wir über die noch weniger wissen als über die Wohnimmobilien. Das ist eigentlich der Grund. Wir wissen nichts darüber, und deshalb behandeln wir sie nicht. Die EZB veröffentlicht regelmäßig in ihrem Finanzstabilitätsbericht Grafiken über den Gewerbeimmobilienmarkt, die eine deutliche Überhitzung anzeigen. Der Gewerbeimmobilienmarkt ist im Vergleich zum Wohnimmobilienmarkt natürlich verhältnismäßig klein, aber ich glaube, wir müssen diesen Markt sehr ernst nehmen.

Ich möchte auch ganz am Ende kurz darauf hinweisen, dass es in der Argumentation der Deutschen Kreditwirtschaft eine Reihe von Widersprüchen gibt. Zum einen wurde erwähnt, es gäbe negative Effekte auf regionale Märkte, auf der anderen Seite wird aber gesagt, wir bräuchten das Ganze gar nicht, weil die Märkte stabil sind. Entweder ist es so, dass die Instrumente bindend sind und eine Auswirkung haben, oder sie sind nicht bindend, weil eben alles schon sehr gut funktioniert.

Das Gleiche gilt bezüglich des Aufwandes. Wenn es so ist, dass schon all das gemacht wird, was vernünftig ist, um eine vernünftige Kreditgewährung zu gewährleisten, dann kann es nicht sein, dass die Kosten, die zusätzlich dadurch entstehen, dass die



se vier Kennzahlen, die ja Standardkennzahlen sind, verwendet werden, so erheblich sind. Ich würde erwarten, dass diese Zahlen bei einer ordnungsgemäßen Kreditvergabe sowieso angeguckt werden.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU/CSU ist Herr Dr. Michelbach.

Abg. **Dr. h. c. Hans Michelbach** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, ich habe eine Frage an das Institut der Deutschen Wirtschaft, Herrn Prof. Dr. Voigtländer, und an den Zentralen Immobilien Ausschuss.

Für mich erschließt sich bisher nicht die Notwendigkeit eines generellen Freibriefs des Gesetzgebers für die Behörden zur Schaffung zusätzlicher Instrumente für die Bankenaufsicht. Passen hier überhaupt die Vergleiche mit den USA oder Spanien? Was sagen Sie zur Wahrscheinlichkeit einer Immobilienblase in Deutschland? Halten Sie diesen generellen Freibrief für die Aufsichtsbehörden für dringlich und sachlich geboten. Wie können wir die Verteuerung von Krediten dahingehend in Kauf nehmen, dass der bürokratische Aufwand immer größer wird?

Wir haben schon einen „Datenfriedhof“ bei AnaCredit. Über Kredite in Höhe von über 25.000 Euro werden Daten gesammelt, die niemand mehr anschaut. Aber wir haben kein Klumpenrisiko bei den Kleinkrediten. Ist es nicht möglich, Ausnahmetatbestände für das selbstgenutzte Wohneigentum von zumindest 500.000 Euro zu schaffen, damit nicht wieder ein „Bürokratiemonster“ in Deutschland entsteht? Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Prof. Dr. Voigtländer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Michael Voigtländer** (Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.): Vielen Dank für die Frage. In der Tat denke ich, dass wir das Ganze ein bisschen relativieren müssen, insbesondere auch unsere Situation im Vergleich zu den USA oder Irland. Deutschland zeichnet sich durch einen

sehr stabilen Immobilienmarkt aus. Wir haben eine sehr stabile Finanzierung auch im Immobilienmarkt. Wir setzen auf Kredite mit langen Laufzeiten. Das ist sehr wichtig, da in den USA das große Problem der Subprime-Darlehensnehmer war, dass sie in einer Phase mit steigenden Zinsen überwiegend variable Darlehen hatten, und dadurch in die Überschuldung gerieten. Das gibt es in Deutschland eigentlich kaum. Wir haben auch zum Beispiel kaum Darlehen, die ohne Tilgung vergeben werden, da die Banken auf die Tilgung großen Wert legen. Gerade in der jetzigen Phase haben wir hohe Tilgungsraten von durchschnittlich drei Prozent. Das war in den USA oder in Irland anders, dort gab es fast keine Tilgung. Insofern haben wir ein anderes System. Wir müssen uns auch klar machen, dass wir in den letzten Jahren schon sehr viel reguliert haben. Wir implementieren Basel III, wir führen die Wohnimmobilienkreditrichtlinie ein. Das heißt, dass wir die Sicherheit ohnehin erhöht haben, obwohl wir weniger Probleme als viele andere Länder hatten.

Wir müssen uns auch klar machen, dass durch diese neuen Regulierungen, die erstmal nur präventiv sind, aber irgendwann auch angewandt werden, dann sehr stark in privatrechtliche Verträge und damit die Vertragsfreiheit eingreifen.

Die Situation der Banken als auch der Kreditnehmer ist deutlich gestärkt worden. Die Banken haben ein großes Interesse daran, Kredite in verantwortungsvoller Weise zu vergeben und auch zu prüfen, ob die Zahlungsfähigkeit tatsächlich vorhanden ist. Auf der Seite der Kreditnehmer gibt es auch stärkere Anreize, die Kreditverpflichtungen zu erfüllen, als etwa in den USA. Bei uns gibt es keine Non-Recourse-Darlehen, bei denen ich einfach den Schlüssel der Immobilie – wie Sie es formuliert haben – in den Briefkasten legen kann, sondern ich hafte weiterhin persönlich für das Darlehen. Das heißt, beide Seiten sind sich ihrer Verantwortung bewusst.

An dieser Stelle greifen wir jetzt ein. Die Kosten, die damit einhergehen können, bestehen darin, dass wir weniger Wohneigentumsbildung haben werden. Wir müssen uns ohnehin fragen, wie die Entwicklung in den letzten Jahren zu beurteilen ist.



Trotz niedriger Zinsen, trotz der zunehmenden Herausforderung, auch mehr für die Altersvorsorge zu tun, zumal viele andere Altersvorsorgeformen eine sehr niedrige Rendite abwerfen, stagniert die Wohneigentumsbildung. Das liegt auch daran, dass wir sehr viele Hürden eingeführt haben. Die Grunderwerbsteuer hat ihre Wirkung. Die Banken verlangen zunehmend mehr Eigenkapital. Wenn wir jetzt hier noch weiter eingreifen, dann wird es noch weitere Hürden geben.

Ferner müssen wir berücksichtigen, dass ein Kreditvertrag, gerade für eine Immobilie, ein sehr individueller Vertrag sein kann. Wir haben die Selbstständigen, bei denen der klassische Einkommensbegriff nicht passt. Wir haben teilweise die Situation, dass junge Familien noch von den Eltern unterstützt werden. Wie fließt das dann in die Einkommensberechnung ein? Wie berücksichtigen wir das bei den Verschuldensquotienten? Ich glaube, da kommen in der Praxis noch sehr viele Fragestellungen hinzu, so dass man sich schon fragen kann, ob das Ganze überhaupt handhabbar ist, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Risiken doch deutlich anders sind, als wir sie etwa in Irland oder in den USA haben.

Deshalb würde ich auch dafür plädieren, dass wir uns erstmal nur auf ein Kriterium beschränken, das ist die Loan-to-Value Ratio (LTV), also die Verschuldungsobergrenze im Verhältnis zum Immobilienwert. Das ist auch das entscheidende Kriterium. Wenn es um Finanzstabilität geht, müssen wir darauf achten, dass die Banken eben keine großen Verluste realisieren. Die Verluste fallen nämlich dann an, wenn der Verkaufserlös der Immobilie, der sich beispielsweise aus der Zwangsvollstreckung ergibt, nicht ausreicht, um die Schulden zu decken. Das können wir relativ gut über die LTV abdecken. Alles andere ist zweitrangig und von daher sollten wir uns doch auf die LTV konzentrieren, gerade auch vor dem Hintergrund, dass wir doch einen sehr stabilen Markt haben und wir die Hürden für den Eigentumserwerb nicht weiter erhöhen wollen.

Das andere Thema ist die Regionalisierung. Ich stelle es mir auch recht schwierig vor, eine Regionalisierung vorzunehmen. Zumal eine

Preisentwicklung auch zu Ausstrahlungseffekten führen kann. Daher denke ich, dass das einfachste Instrument die Einführung einer Bagatellgrenze ist. Ob diese nun bei 500.000, 400.000 oder vielleicht 300.000 Euro liegen sollte, darüber kann man sicherlich vortrefflich diskutieren. Aber der große Vorteil wäre natürlich, dass wir den ländlichen Raum weitestgehend ausgrenzen würden. Das heißt, dass wir keine starken Eingriffe in das Vertragsrecht in den ländlichen Räumen hätten, wo wir nur wenige Sorgen um die Finanzstabilität haben. Wir würden auch den typischen Eigentumserwerb einer Familie oder den Kauf einer Wohnung ausschließen. Ich denke, das wäre sicherlich für den Anfang ausreichend.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Dr. Rabe, bitte.

Sv **Dr. Stephan Rabe** (Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich kann das, was Prof. Voigtländer ausgeführt hat, fast vollständig unterschreiben. Wir schauen als Immobilienwirtschaft natürlich sehr genau auf die Marktentwicklung und auch auf die Preisentwicklungen und halten fest, was wir auch in unserem gerade erst vorgelegten Frühjahrsgutachten noch mal verdeutlicht haben: Wir haben keine Blase, wir sehen keine Blase und wir wollen auch keine Blase herbeireden. Ich glaube, dass die Fundamentaldaten im deutschen Immobilienmarkt, auch auf den Finanzierungsmärkten, sehr solide sind. Wir profitieren sehr stark von unserer Langfrist-Kultur, von unserer Festzinsstruktur und wir sehen derzeit aufgrund der extrem geringen Ausfallraten überhaupt keine Probleme in diesem Bereich.

Wir haben überhitzte Teilmärkte. Das ist auch in unserem Gutachten festgestellt worden. Diese sind aber so klein, dass sie in der Gesamtschau kaum ins Gewicht fallen, und selbst dort besteht immer noch eine Nachfrage, die durch eine solide Finanzierung im Markt entsprechend unterlegt ist. Insofern, vielleicht noch einmal präzise zu Ihrer Frage, Herr Dr. Michelbach: Blase? Nein.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die SPD-Fraktion ist Herr Zöllmer.



Abg. **Manfred Zöllmer** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich will mal etwas „fies“ einleiten. Als Ökonom habe ich mich unter anderem auch viele Jahrzehnte mit der Entstehung von Blasen an den Finanzmärkten beschäftigt, und mir ist nicht ein einziger Fall bekannt, in dem die Ökonomen-zunft eine Blase korrekt vorhergesagt hat. Nicht ein einziger Fall! Es gab immer Ökonomen, die gesagt haben, „es ist eine ganz normale Marktentwicklung“ und andere haben gesagt, „das ist eine Blase“. Wenn ich mir im Moment anschau, dass allein nach Berlin jedes Jahr 50.000 Leute ziehen, dann ist es doch logisch, dass das Konsequenzen für den Immobilienmarkt und für die Preise hat. Das ist doch völlig klar. Ich will nur sagen, dass es da eine ganze Reihe von Sachen gibt, die man sehr sorgfältig überlegen muss. Natürlich ist Finanzstabilität ein hohes Gut, aber ich beschäftige mich im Ausschuss fast neun Jahre damit, und wir haben so viele Gesetze zur Verbesserung der Finanzmarktstabilität verabschiedet, dass ich im Moment relativ wenige Sorgen habe.

Jetzt zur konkreten Frage. Meine Frage geht an Prof. Bienert und Herrn Gebhardt. Herr Prof. Bienert, Sie haben sich intensiv mit den Instrumenten auseinandergesetzt. Es ist natürlich auch ein Bestreben der Politik, eine vernünftige Regelung zu finden, die tragfähig ist und die das Ziel wirklich erreicht. Deswegen würde ich Sie bitten, uns Ihre Einschätzung hinsichtlich der Instrumente und im Hinblick auf die Wohnungswirtschaft zu erläutern. Ich habe es am Anfang schon gesagt, wir beschäftigen uns nicht nur mit der Finanzmarktstabilität, sondern wir versuchen, auch den Wohnungsbau entsprechend anzukurbeln. Diese Bundesregierung gibt sehr viel Geld aus, um dieses Ziel zu erreichen, aber wir haben ein großes Problem auf dem Markt. Wie sehen Sie diese Problematik aus der Sicht Ihres Verbandes, Herr Gebhardt?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Prof. Dr. Bienert, bitte.

Sv **Prof. Dr. Sven Bienert** (Universität Regensburg): Vielen Dank für die Frage.

Zunächst einmal möchte ich mich auf die Instrumente an sich beziehen. Ich glaube es steht außer

Frage, dass die Themen Debt-Service-Coverage Ratio (Schuldendienstdeckungsgrad), Beleihungshöhen und Loan-to-Value Ratio (LTV) das Standardrüstzeug der Banken sind. Ich glaube, dass Einigkeit besteht über die Instrumente an sich und darüber, dass sie in irgendeiner Form sinnvoll sind und eingesetzt werden sollen.

Das Thema Blasenbildung, das Sie zuerst angesprochen haben, ist ein ganz zentrales Thema. Wir diskutieren seit drei oder vier Jahren in der Branche intensiv darüber, ob wir eine Blase haben oder nicht. Es hat noch keiner von uns im Keller die Glaskugel gefunden, in der wir das herauslesen konnten. Insofern sehe ich genau an der Stelle das Problem. Ich glaube, man muss sich auf die Position einigen, dass wir davon ausgehen können, dass die Wahrscheinlichkeit für weiterhin hohe Preissteigerungen abnimmt. Die Wahrscheinlichkeit, dass es möglicherweise zum Ende des Zyklus kommt, nimmt also zu.

Wir sehen ein Problem darin, dass man grundsätzlich auf die tatsächliche Feststellung einer Störung des Finanzsystems oder einer drohenden Störung abstellen möchte. Dadurch kann es aber zu Timelags kommen. Wir haben auch noch nicht intensiv diskutiert, was viele Verbände sinnvollerweise vorgeschlagen haben, dass die Konsultationen ausgeweitet werden. Das wird dann sicherlich auch zu einer Vergrößerung der Timelags bis zur Einführung führen. Die Kreditinstitute könnten sich auch dazu veranlasst sehen, die Kreditvergabestandards zu lockern und auf die Regulierung zu warten. Wir sehen auch das Problem, dass möglicherweise Vorzieheffekte eintreten, wenn die Mehrheit der Marktteilnehmer erwartet, dass eine solche Regulierung jetzt eingeführt wird.

Ich glaube, ein ganz wesentlicher Punkt ist auch die komparative Attraktivität des Finanzplatzes. Diese sehen wir zumindest mit Fragezeichen versehen, weil dann aus deutscher Sicht festgestellt wird, dass eine Blase zumindest droht. Das kann Ausstrahlungseffekte auch auf die anderen Bereiche wie den gewerblichen Immobilienmarkt haben. Wir haben in Deutschland in der Branche einen Anteil am institutionellen Geschäft von teilweise



zwei Drittel grenzüberschreitenden Transaktionen. Das darf man nicht vergessen. Deutschland wird als sicherer Hafen in Bezug auf Immobilieninvestitionen gesehen, und insofern ist das sicherlich ein wesentlicher Punkt.

Wir sind in unserer Stellungnahme einen Schritt weitergegangen und haben gesagt, dass es gut wäre, darüber nachzudenken, dass keine Beschränkungen und die drohende Störung festgestellt werden, sondern dass man zu einem aus dem Corporate Governance-Bereich bekannten „Comply-or-Explain“-Ansatz übergeht. Bei diesem Ansatz würden jährlich Empfehlungen ausgesprochen, und zwar unabhängig von einer konkreten Krise, und die Kreditinstitute, die von diesen Empfehlungen abweichen, müssen begründen, warum sie möglicherweise andere Wege gehen. Das würde im Übrigen auch den sehr wichtigen regionalen Aspekt berücksichtigen. Ich erinnere an dieser Stelle nur an die Diskussion über die Quantitative Impact Studies (QIS, Auswirkungsstudien) für die Solvency II-Regulierung. Dort sind auch völlig andere Marktvolatilitäten, nämlich die vom britischen Markt zugrunde gelegt worden, um die Unterlegungspflichten abzuleiten. Aber natürlich sind die Volatilitäten in Bremen anders als in Buxtehude oder in München, insofern muss man dort auch differenzieren.

Ein letzter Punkt noch zur Bezugnahme auf die Beleihungswertermittlungsverordnung, die von Deutschland schon in die europäischen Standards im Sinne des „best practice“ übernommen worden ist. Eine Bezugnahme auf diese Verordnung fehlt bis dato komplett, obwohl wir das auch für sehr wichtig halten. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Danke. Herr Gebhardt, bitte.

Sv **Christian Gebhardt** (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.): Vielen Dank für die Frage. Sie haben Recht, die Branche steht gerade vor großen Herausforderungen. Das ist zum einen natürlich der fehlende Neubau in den dynamischen Regionen, das ist zum anderen auch das Thema der energetischen Modernisierung. Für beides sind große

Investitionen notwendig, die aus Sicht der Wohnungswirtschaft bis zu 80% fremdfinanziert werden. Dazu braucht man stabile Banken und auch verlässliche Konditionen. Wir sehen das Problem, dass die zusätzlichen Maßnahmen durchaus auch Auswirkungen auf die Kreditkonditionen, also auf die Kosten, haben können. Das führt dann indirekt auch wieder zu tendenziell höheren Mieten, weil das aus Sicht eines Vermieters eins zu eins bei der Miete mit einkalkuliert wird.

Die Regularien sind sehr stark auf den Verbraucher- und gar nicht auf den Unternehmenskredit ausgelegt, bei dem es neben der Objektbeurteilung auch immer eine Bonitätsbeurteilung des Unternehmens gibt. Das muss auch berücksichtigt werden. Es gibt keine Eins-zu-Eins-Finanzierung mit einem Objekt und einer Finanzierung, sondern ein ganzes Bündel an Objekten und eine Unternehmensfinanzierung, in der Sie ein Objekt beleihen und damit ein anderes finanzieren oder auch neu bauen. Wie man das mit den Regularien berücksichtigen kann, wenn das auch für Unternehmen gelten soll, kann ich in der jetzigen Gesetzgebung noch nicht sehen.

Wir haben auch das Thema, dass Unternehmen zunehmend bankenunabhängig finanzieren. Wir haben in Deutschland den großen Vorteil, dass unsere Unternehmen auf Banken zugehen können und auch zu 80 Prozent mit Banken finanzieren. Wir sehen aber gerade in den dynamischen Märkten, dass dieser Bereich außerhalb von Banken finanziert wird, da die Regularien so stark entwickelt sind. Das geschieht entweder über Schuldscheindarlehen oder durch die Europäische Investitionsbank, die mit Mitteln in den Markt drängt, die nicht über Beleihungswerte abgesichert sind, sondern sozusagen über Covenants (vertragliche Abreden). Insofern passt das aus meiner Sicht nicht zusammen. Diese Covenants, die jetzt eingeführt werden, wirken wie ein Fremdkörper. Aus Unternehmensfinanzierungssicht sind sie nicht stringent und führen aus unserer Sicht auch nicht zur Lösung des Problems, dass mehr Neubau in den strukturstarken Regionen erstellt wird.



Deshalb mein Petitum: Klarstellung, dass die Maßnahmen ganz konkret für den Verbraucherkredit und nicht für die Unternehmensfinanzierung ausgestaltet sind.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller für die CDU/CSU ist Herr Radwan.

Abg. **Alexander Radwan** (CDU/CSU): Besten Dank, Frau Vorsitzende. Wir diskutieren jetzt ein Gesetz der Makroebene, welches kumulativ zur Mikroebene hinzukommt. Frau Prof. Buch, Sie hatten das auch in einer Ihrer Antworten so dargestellt, obwohl ich nicht weiß, ob es auch so gemeint war.

Wir machen jetzt seit acht Jahren Finanzmarktregulierung und stellen fest, dass wir neben der Mikroebene auch noch die Makroebene brauchen, wobei Herr Prof. Hickel gesagt hat, dass die Mikroebene schon sehr detailliert ist und schon sehr weit geht, möglicherweise zu weit.

Darum wollte ich nochmal bei Ihnen nachfragen, Frau Prof. Buch, ob Sie das kumulativ meinen oder sich die Frage stellt, ob es nicht an der Zeit wäre, uns die Mikroebene mal genauer anzuschauen, ob das, was alles gemacht wurde, auch wirklich zielführend war oder ob es nicht eine Chance gibt zu prüfen, was abzubauen wäre. Dann wäre jetzt aus meiner Sicht der geeignete Zeitpunkt gekommen. Das würde mich in dem Bereich interessieren.

Eine andere Frage habe ich an die BaFin. Der Gesetzesentwurf sieht eine Unterrichtung des Finanzausschusses und des Parlaments vor. Da habe ich mir die Frage gestellt, ob da ein Einschreibebrief kommt und es sich damit erledigt hat. Das wäre mir eindeutig zu wenig. Denn wir brauchen auch in diesem Fall, gerade wenn es um einen „Freifahrtschein“ für die BaFin geht, eine Rechenschaftspflicht („accountability“) zumindest auch gegenüber dem Gesetzgeber. Wie sehen Sie die zukünftige Unterrichtung? Ich würde mir wünschen, dass die BaFin zukünftig, wenn sie ein solches Instrumentarium zur Verfügung hat, öffentlich oder im Finanzausschuss erklärt, warum sie es macht, dass sie möglicherweise auch regel-

mäßig vorab makroprudenziell berichtet, wie die Entwicklung ist, und ich hätte dann auch vorab schon gerne gewusst, wenn die BaFin in diese Richtung geht, was für Maßnahmen sie gedenkt zu ergreifen und mit welchen Wirkungen. Dann kann man sich das vorab anhören und nach einem Jahr darüber diskutieren, was eingetreten ist und was nicht. Wie sehen Sie solche Instrumentarien, und wie würde die BaFin das entsprechend machen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Frau Prof. Dr. Buch bitte.

Sve **Prof. Dr. Claudia M. Buch** (Deutsche Bundesbank): Vielen Dank, Herr Radwan, für die Frage, die es mir ermöglicht, nochmal die Verbindung zur Mikroebene und zu den Dingen, die Sie beschlossen haben, etwas klarer zu machen.

Ich wollte den Punkt verdeutlichen, dass sich bei den vielen Reformen, die schon vorgenommen worden sind, und dem Bereich, über den wir hier gerade sprechen, die Frage stellt, welche Möglichkeiten es auf der Kreditnachfrageseite gibt, bestimmte Mindeststandards zu setzen, wenn man kreditgetriebene Überhitzungen am Wohnimmobilienmarkt sieht. Das ist ein Bereich, der bisher nicht von der jetzigen Regulierung abgedeckt ist. Wir haben die Möglichkeit, auf der Kreditangebotsseite etwas über Risikogewichte bei der Immobilienfinanzierung zu tun, wenn man eine Verschärfung der Risikolage sehen würde, aber eben nicht auf der Kreditnachfrageseite. Insofern ist das eine Lücke, die wir in der Regulierung haben und die hier geschlossen werden soll.

Ganz grundsätzlich haben Sie und wie ich finde auch völlig zurecht, und das ist auch in einigen anderen Interventionen hier angeklungen, die Frage gestellt, ob wir mit den Reformen überhaupt das erreicht haben, was wir erreichen wollten. Das bringt mich auf ein Thema, über das ich sehr viel spreche und über das wir auch schon einiges geschrieben haben, nämlich die Frage, wie wir überhaupt mit einer Evaluierung von Reformen umgehen können. Die Diskussionen führen wir sehr intensiv. Vom Financial Stability Board ist vergangene Woche auch eine Pressemitteilung herausgegeben worden, nach der wir zukünftig



einen sehr viel strukturierteren Prozess haben wollen, um an die Evaluierung von Reformen heranzugehen. Das hat ganz viele Dimensionen. Das Thema der Daten ist eben schon angesprochen worden. Es ist aber auch wichtig, sich überhaupt über das Ziel der Reformen Gedanken zu machen, eine klare Kommunikation an die Öffentlichkeit zu haben und dann wirklich die Kosten und Nutzen, so gut man das eben kann, sich in einem strukturierten Prozess anzusehen.

Weil eben gefragt wurde, was man denn möglicherweise wieder zurücknehmen müsse, wäre das vielleicht ein Teil der Komplexität. Das werden wir sehen. Mir ist aber ganz wichtig, dass wir keine Kompromisse bei der Widerstandsfähigkeit des Finanzsektors machen. Ich glaube, wir hätten dem ganzen Prozess keinen guten Dienst erwiesen, wenn wir sagen würden, wir fangen jetzt an zu evaluieren, die Wirkung zu überprüfen und hinterher drehen wir das Ganze zurück. Dann kommt weniger an Widerstandsfähigkeit am Ende heraus. Ich glaube, dass man gerade das mit einem strukturierten Prozess erreichen kann. Das war auch in der ursprünglichen Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität (AFS) intendiert, was jetzt umgesetzt wird. Ein stark strukturierter Prozess in diesem Bereich ermöglicht auch eine sehr klare Kommunikation, um frühzeitig darüber zu informieren, was „Risikolage“ ist, was möglicherweise irgendwann einmal geplant ist, sodass diese Instrumente, würden sie denn dann aktiviert, nicht vom Himmel fallen und plötzlich auftauchen, sondern dass es eine sehr intensive Konsultation darüber gibt. Ich glaube, das ist ganz wichtig, um auch gerade die Nebenwirkungen, über die wir hier gesprochen haben und die auch niemand wegdiskutieren will, angemessen zu berücksichtigen. Ich möchte der BaFin eigentlich nicht vorgreifen, wie der Prozess dann genau ablaufen kann. Es ist aber sehr wichtig, dass hier nicht plötzlich Dinge passieren, sondern dass es einen sehr klaren, transparenten und auch offenen Prozess gibt. Vielen Dank.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Dr. Lutz, bitte.

Sv **Dr. Peter Lutz** (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht): Vielen Dank, Frau Vorsitzende.

Bei der Diskussion hier wurde immer klargestellt, dass es sich hierbei um einen prophylaktischen Instrumentenkasten handelt. Gleichzeitig scheint die Sorge mitzuschwingen, dass die Aufsicht, wenn sie diesen Instrumentenkasten im Schrank hat, auch irgendwann gebrauchen wird, allein weil es sie juckt, diese Instrumente zu nutzen. Ich glaube aber, dass der in dem Verordnungsentwurf vorgesehene Prozess klar macht, dass diese Sorge nicht begründet ist. Die Initiative für das Auslösen der Überprüfung, ob solche Instrumente einzusetzen sind, kommt von der Deutschen Bundesbank oder von der BaFin. Wir reden im Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) regelmäßig über die Themen, die die Finanzstabilität berühren. Es gibt dort auch Berichte über die einzelnen Sektoren. Wenn es Entwicklungen gibt, die Anlass zur Sorge geben, dann wird das natürlich auch im Ausschuss für Finanzstabilität diskutiert. Dann würde die BaFin auf der Grundlage der Diskussion im AFS gegebenenfalls eine entsprechende Allgemeinverfügung erlassen. Diese Allgemeinverfügung wird, wie im Verordnungsentwurf vorgesehen, mit der Kreditwirtschaft und anderen Beteiligten konsultiert, so dass alle Beteiligten ihren Beitrag leisten können, ob das Instrument jetzt geeignet und notwendig ist.

Was eine Unterrichtung des Finanzausschusses angeht, ist die BaFin dazu sehr gerne bereit. Das hängt aber letztlich davon ab, inwieweit das BMF uns einladen und mitnehmen will oder nicht. Wenn der Finanzausschuss die BaFin regelmäßig sehen will, dann finden wir das sehr gut und sind auch gerne bereit, regelmäßig über die Situation auf den Finanzmärkten zu unterrichten. Danke.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Nächster Fragesteller ist für die SPD-Fraktion Herr Binding.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich möchte die Deutsche Kreditwirtschaft fragen, was sie von den Vorschlägen des Bundesrats hält, bei selbstgenutztem Wohneigentum, bei Umschuldung von Problemkrediten und im Bereich der Förderprogramme diese Instrumente nicht anzuwenden. Sind solche Ausnahmen eine kluge Idee oder nicht?



Ich würde gerne Herrn Dr. Wiener vom GDV fragen, ob er diese Instrumente aus Versicherungssicht beleuchten kann. Ist das klug oder weniger klug? Sollten wir das machen oder lassen?

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Dr. Mielk, bitte.

Sv **Dr. Holger Mielk** (Die Deutsche Kreditwirtschaft/BVR): Ich kann das relativ kurz machen, Herr Binding. Zum Thema „Fördergeschäft“ haben wir uns auch relativ ausführlich in unserer Stellungnahme geäußert. Das begrüßen wir natürlich. Und das wird Sie nicht überraschen zu hören, wir begrüßen auch Ausnahmen, weil wir den Anwendungsbereich des Gesetzes gerne etwas restriktiver sehen würden. Ich glaube, das ist auch im Verlauf der Anhörung zum Ausdruck gekommen. Insofern kann ich mich auf diese kurzen Ausführungen beschränken und Herrn Dr. Wiener das Wort überlassen.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Dr. Wiener, bitte.

Sv **Dr. Klaus Wiener** (GDV – Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.): Vielen Dank für die Frage. Vieles, von dem was gesagt wurde, teilen wir natürlich, insbesondere das Anliegen, die Komplexität gering zu halten und sich vielleicht auf wenige Kennziffern zu beschränken, denn das ist ein erheblicher Aufwand für die Unternehmen. Das sind auch keine Regelungen auf Basis der Erfahrungen aus den USA, da das, was dort passiert ist, in vielerlei Hinsicht anders war.

Ich möchte vielleicht drei kurze Punkte ansprechen, die speziell für die Versicherer wichtig sind. Zum einen wünschen wir uns auch Anhörungsrechte, insbesondere vor Erlass einer Allgemeinverfügung. Diese Rechte sind im Gesetzentwurf auf die Banken beschränkt. Wir fänden es sehr sinnvoll, wenn wir vor Erlass einer Allgemeinverfügung auch angehört würden.

Ein zweiter Punkt hat damit zu tun, dass es bei den Anschlussfinanzierungen seitens der Bankenaufsicht, der BaFin, Rechte gibt, nähere Regelungen

darüber zu treffen, welche Anschlussfinanzierung von den Beschränkungen ausgenommen werden sollen. Auch hier wäre die Bitte, dass im Gesetz noch mal nachgebessert wird, so dass bei den Ausnahmen von den Beschränkungen die BaFin auch entsprechende Regelungen für die Versicherungswirtschaft vornehmen kann.

Ein drittes Anliegen hat mit Berichtspflichten zu tun. Es ist so, dass im § 43 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) nochmals weitere Berichtspflichten aufgebaut werden sollen. Da fragen wir uns aus Sicht der Versicherungswirtschaft, ob das angesichts der hohen Anforderungen, die es ohnehin schon gibt, sinnvoll ist. Ich verweise immer gerne darauf, dass Solvency II allein 6.500 Seiten umfasst. Ein Bedarf, dort noch etwas zusätzlich zu tun, ist vielleicht nicht so groß. Versicherer haben im Rahmen der Berichterstattung zur Finanzstabilität schon umfangreiche Berichtspflichten gegenüber der EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority). Aus unserer Sicht wäre die Frage, ob man sich nicht der Erkenntnisse aus diesen Berichten bedienen könnte. Hinzuweisen ist in dem Zusammenhang auch darauf, dass eine zusätzliche Ermächtigung gar nicht nötig ist, weil die Aufsicht in § 305 VAG bereits umfassende Informationsrechte hat. Im Sinne einer effizienten, aber auch schlanken Regulierung - so viel wie nötig, aber auch so wenig wie möglich - meinen wir, dass diese Ermächtigung nicht erforderlich ist.

Vorsitzende **Ingrid Arndt-Brauer**: Vielen Dank. Das war ein sehr schönes Schlusswort, pünktlich um 14.00 Uhr. Ich bedanke mich bei allen, die an der Anhörung teilgenommen haben, insbesondere bei unseren Sachverständigen, und wünsche Ihnen noch einen guten Heimweg oder einen schönen Tag in Berlin. Vielen Dank.

Ende der Sitzung: 14.00 Uhr

Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Vorsitzende

Prof. Dr. Sven Bienert, IREBS, Universitätsstr. 31, 93053 Regensburg

**An die Mitglieder
des BT-Finanzausschusses**

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

Prof. Dr. Sven Bienert

IREBS Institut für Immobilienwirtschaft
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Universität Regensburg
Universitätsstraße 31
93053 Regensburg

Tel.: +49 (0) 941 943 6011
Fax: +49 (0) 941 943 816013
E-Mail: sven.bienert@irebs.de
www.irebs.de

Regensburg, den 1. März 2017

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein
Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz
- BT-Drucksache 18/10935 -**

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Zusammenhang mit der Verweisung des oben genannten Gesetzesentwurfes zur Beratung in den Finanzausschuss bedanke ich mich für die Einbindung als Sachverständiger. Zum Entwurf darf ich wie folgt Stellung nehmen.

Die Vermeidung makroprudenzieller Risiken und damit die Stabilisierung bzw. Erhöhung der Widerstandskraft des Finanzsystems durch geeignete Maßnahmen ist zu begrüßen. Das Gesetz sieht sinnvolle Nachbesserungen in Bezug auf die bereits im Frühjahr 2016 in Kraft getretene Wohnimmobilienkreditrichtlinie¹ vor. Einzelne Elemente des Entwurfes bedürfen jedoch der weiteren Diskussion. Fraglich ist, inwieweit die Begrenzung systemischer Risiken durch eine verstärkte Steuerung von Kredit- und Vermögenspreiszyklen erreicht werden kann, um letztlich ein prozyklisches Verhalten zu begrenzen.

¹ Anmerkung: Gesetz zur Umsetzung der 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).

Vorbemerkung: Keine allgemeine Blasenbildung in deutschen Immobilienmärkten

Im aktuellen Marktumfeld sind rein spekulative Projektentwicklungen nicht in größerem Umfang zu beobachten. Auch besteht insbesondere in Ballungsräumen nach wie vor ein (signifikanter) realer Bedarf an Wohnraum, der durch äquivalentes Angebotswachstum nicht kurzfristig gedeckt werden kann.

Das durch die europäische Zentralbank (EZB) künstlich geschaffene Niedrigzinsumfeld führte zu einer Vermögenspreisinflation, die letztlich zu einer teilweisen Entkopplung der Immobilienpreisentwicklung von der Entwicklung der Realökonomie beigetragen hat. Die Preise im aktuellen Marktumfeld sind somit nicht das Ergebnis irrationaler Übertreibungen der Marktteilnehmer, sondern vielmehr das Ergebnis einer rationalen Reaktion auf das Zinsumfeld. Analoge Entwicklungen wie in Deutschland sind in der gesamten Eurozone zu beobachten. Eine Korrektur des (Immobilien-)Preisniveaus ist erst zu erwarten, wenn das Zinsniveau wieder substantiell steigt. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass dies nur erfolgen wird, wenn sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Eurozone aufhellen. In einer solchen Situation werden verbesserte Perspektiven auf den Nutzermärkten (durch steigende Mieten) die (negativen) Effekte steigender Zinsen teilweise kompensieren.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Immobilienpreise weiterhin signifikant steigen, ist aktuell geringer, als eine mittelfristige Marktkorrektur nach unten (zunehmende Änderungswahrscheinlichkeit). Es bestehen in einigen deutschen Immobilienmärkten lokale sowie sektorale Hotspots, in denen die Kaufpreisentwicklung besonders dynamisch verlaufen ist. Grundsätzlich sind die seit der Finanzkrise eingetretenen Preissteigerungen am deutschen Immobilienmarkt moderater als in anderen entwickelten Volkswirtschaften. Das Risiko einer Überhitzung ist somit im Vergleich zu den Ballungsräumen anderer Staaten nicht höher einzustufen. Gleichwohl zeigen Indizes, die das Anlageverhalten institutioneller Marktteilnehmer (insbesondere in Bezug auf gewerbliche Immobilien) verfolgen, eine Zunahme der Preisdynamik in den vergangenen Jahren.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die große Krise des spanischen Wohnimmobilienmarktes in 2007 aufgrund von weit verbreiteten Vollfinanzierungen (inklusive der weichen Erwerbsnebenkosten) und rein auf Basis „ewig“ steigender Immobilienwerte hervorgerufen wurde. Selbiges gilt für die im Vereinigten Königreich über lange Zeit „funktionierende“ sogenannten Property Ladder. Beide Situationen standen und stehen im diametralen Gegensatz zur bisherigen Vergabep Praxis der deutschen Kreditwirtschaft.

Attraktivität der Anlageklasse „Immobilie“ weiterhin vergleichsweise hoch

Durch die anhaltend hohe Sparquote besteht ein unverändert massiver Anlagedruck zur rentierlichen Investition von großen Kapitalbeträgen.

Im komparativen Vergleich mit anderen Anlageklassen - wie insbesondere Anleihen, die teilweise eine negative Realverzinsung aufweisen - ist die relative Vorteilhaftigkeit immobilienwirtschaftlicher Investitionen weiterhin gegeben. Der Renditeabstand zwischen Staatsanleihen und Immobilien ist gerade in Deutschland im internationalen Vergleich besonders vorteilhaft: Auch unter Berücksichtigung von nicht-umlagefähigen Bewirtschaftungskosten sind die (realen) Immobilienrenditen (ohne Wertänderungsrenditen) im Regelfall deutlich positiv. Dies gilt insbesondere für die

erzielbaren Eigenkapitalrenditen, wenn Teile der Investition mit Fremdkapital finanziert werden.

Systemrisiken können erwachsen

Im Fall einer Preiskorrektur an den Immobilienmärkten durch steigende Zinsen können sich negative Implikationen ergeben. Zu Recht haben beispielsweise der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) oder der Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) sowie weitere Organisationen auf mögliche Gefahrenpotenziale hingewiesen.

Ebenso könnte sich eine in Europa und der Welt wieder erstarkende Nationalstaatlichkeit negativ auf die gegenwärtig sehr hohen grenzüberschreitenden Investments in Deutschland (von über 30 % aller gewerblichen Direktinvestitionen) auswirken.

Auch die Altersvorsorge breiter Bevölkerungsschichten - insbesondere in Form von Anlagen der Pensionskassen oder (Kapital-)Lebensversicherungen - erwirtschaftet bereits jetzt nicht mehr die avisierten Renditen. Darüber hinaus bedingt das Niedrigzinsumfeld massive (Vermögens-)Umverteilungen von Sparern zu Schuldern. Eine unausgewogene Lastenteilung könnte zu sozialen Spannungen führen.

Diese systemischen Risiken sind weiter zu beobachten.

„Erschwinglichkeit“ ist zentraler Aspekt der Wohnungsmärkte

Die Preissteigerungen an den Wohnungsmärkten übertrafen in den vergangenen Jahren deutlich den realen Anstieg der Löhne und Gehälter. Dadurch verschlechterte sich die *Erschwinglichkeit* von Immobilien (gemessen in Relation zu den Wohnungspreisen, ausgedrückt in Jahreseinkommen) für private Haushalte deutlich. Für Familien und andere Erwerber, die Wohnimmobilien kaufen wollen, spielt deren Erschwinglichkeit eine wichtige Rolle: Für A-Städte, große ostdeutsche Städte und Universitätsstädte hat sich die Erschwinglichkeit seit 2008 kontinuierlich verschlechtert. Dennoch kann im komparativen Ländervergleich auch hier festgestellt werden, dass die Erschwinglichkeit in Deutschland weiterhin wesentlich besser ist als in anderen Ländern der EU.²

Im Gegensatz zur Erschwinglichkeit hat sich die *Leistbarkeit* von Immobilien in den letzten Jahren verbessert. Aufgrund niedriger Zinsen können auch hohe Fremdkapitalbeträge von Schuldnern bedient werden. Diese Situation kann im Fall von hohen verbleibenden Kreditbeträgen am Ende der Kreditlaufzeit zu Risiken führen. Bei nur moderater laufender Tilgung werden die Restbeträge der Kreditverpflichtungen im Fall eines zum Zeitpunkt der Kreditfälligkeit anderen Zinsumfeldes dazu führen, dass Schuldner ohne ausreichenden finanziellen Spielraum die dann gegebenenfalls deutlich höheren Kapitaldienstverpflichtungen nicht mehr bedienen können. Daraus, und aus den im Falle nur moderater Tilgung erwachsenden vergleichsweise hohen Kreditständen, kann sich eine erhebliche Liquiditätsbelastung der Kreditnehmer ergeben.

² Vgl. bspw. *Housing Affordability Index* 2016 von Deloitte.

Im Vergleich zu anderen europäischen Wohnungsmärkten notieren die deutschen Kennzahlen nur leicht über dem Durchschnitt der EU-28. Auch hier sind somit keine Auswüchse sichtbar.

Anmerkungen zum Finanzaufsichtsergänzungsgesetz

Der Gesetzesentwurf sieht insbesondere die Einführung neuer Aufsichtsinstrumente in § 48u KWG vor. Damit sollen Instrumente geschaffen werden, mit denen die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Kreditgebern zur „Abwehr einer drohenden Gefahr für die Finanzstabilität“ Mindeststandards vorgeben kann, um „mögliche systemische Risiken“ abwehren zu können. Diese Standards beziehen sich insbesondere auf die Vorgabe von:

- Beleihungshöhe (LTV),
- Schuldendienstdeckungsgrad (DSCR bzw. DSTI),
- Tilgungsanforderung (Amortisationsanforderung).

In Bezug auf diesen Aspekt der neuen Regulierung sind einige Aspekte kritisch anzumerken, die einer eingehenden Diskussion im öffentlichen Raum bedürfen und gegebenenfalls zu entsprechenden Anpassungen am Gesetzesentwurf führen könnten:

1. Ermächtigung nur wenn Störungen des Finanzsystems „drohen“:
 - a. Bis zur Feststellung und dem Einsatz der Instrumente (insbesondere bei umfangreichen Konsultationen und Anhörungen) ist die Störung eventuell bereits eingetreten.
 - b. Die Korrektur nur anhand des Neugeschäfts (eines Jahres) und nur begrenzt auf das Segment Wohnen kann bei grundsätzlichen makroökonomischen Problemen eine generelle Marktkorrektur kaum verhindern.
 - c. Es werden somit negative Anreize gesetzt, da Marktteilnehmer ihre eigenen Kreditvergabestandards bewusst lockern könnten und sich möglicherweise zu intensiv auf (rechtzeitige) Vorgaben der BaFin verlassen.
 - d. Wirksame antizyklische Instrumente müssen auf eine sukzessive/fortlaufende Begrenzung des Aufbaus sowie in der weiteren Folge auf den abrupten Abbau systemischer Risiken im Zeitverlauf hinwirken, um die Dämpfung von prozyklischem Verhalten effektiv zu bewirken.
Gegebenenfalls wäre vor diesem Hintergrund ein Ansatz sinnvoller, der jährlich und unabhängig von eventuell konkret drohenden zyklischen Abschwüngen aus Sicht der Bundesbank und der BaFin das aktuelle Niveau durchschnittlicher LTVs und DSCR in einem Bericht diskutiert und Orientierung gibt, welche Höhen in der Vorausschau auf das kommende Jahr als sinnvoll erachtet werden. Damit würde einem marktbasierten Ansatz mit automatischen Stabilisatoren der Vorzug gegenüber rein krisenorientierten Eingriffen gegeben. Auch würde dem Kernargument für makroprudenzielle Eingriffe, respektive der Begrenzung eines möglichen Finanzakzelerators, hierdurch ausreichend Rechnung getragen.
 - e. *Vorschlag: Es sollten keine „Beschränkungen“ bei einer „drohenden Störung“ „festgelegt“ werden, sondern fortlaufend jährlich „Empfehlungen“ für „zyklusadäquate Quotienten zur Darlehensvergabe“ publiziert werden.*

Kreditinstitute, die diesen Empfehlungen nicht folgen, „müssen“ im Sinne des „Comply-or-Explain“³ eine entsprechende Erklärung abgeben, die veröffentlicht wird.

2. Offizielle Feststellung der (drohenden) „Störung ... des ... Finanzsystems“ durch die BaFin:
 - a. Erwarten Marktteilnehmer/Kunden die baldige Feststellung der drohenden Störung - und damit die Einführung der Instrumente - könnte dies Vorzieheffekte bei der Kreditnachfrage auslösen, die letztlich prozyklisch wirken und damit Übertreibungen (und einen möglicherweise folgenden Abschwung) verstärken würden.
 - b. Die offizielle Feststellung der Störung könnte per se ebenfalls unerwünschte Effekte auslösen, da die Marktteilnehmer abrupt ihr Verhalten in Bezug auf Immobilieninvestments überdenken könnten. Überreaktionen und somit weitere prozyklische Wirkungen könnten einsetzen.
 - c. Die Feststellung derartiger Störungen könnte die komparative Attraktivität des deutschen Finanzplatzes aus internationaler Sicht schädigen (obwohl gegebenenfalls andere Länder faktisch höhere Gefahrenpotenziale aufweisen).
 - d. *Vorschlag: Der Vorschlag unter 1. würde auch zu diesem Komplex eine vollständige Lösung bewirken.*
3. Die politisch gewollte Niedrigzinsphase stellt bereits selbst eine Störung des Finanzsystems dar. Insofern stellt sich die Frage, ob vom Grundsatz her der passende Regulierungsansatz gewählt wurde:
 - a. Deutschland hat mit der Beleihungswertermittlung und hohen Kreditvergabestandards (LTV und DSCR) traditionell hohe Standards.
 - b. Auch sind diese Standards geschäftspolitische Entscheidungen der Kreditinstitute selbst. Eine regulatorische Vorgabe zur Geschäftspolitik würde dazu führen, dass schwache Marktteilnehmer, die über kein ausreichendes eigenes Risikomanagement verfügen, auch in rezessiven Phasen den Markt nicht verlassen (negative Selektionswirkung der Regulierung).
 - c. Fraglich ist auch, welche Höhen in Bezug auf DSCR und LTV im drohenden Fall einer Gefährdung/Störung angemessen sein könnten. Die in normalen Marktphasen von Banken geforderten Werte von 0,7-0,8 (LTV) und 1,25 (DSCR) werden dann möglicherweise nicht ausreichen. Auch müssten räumliche/regionale Differenzierungen getroffen werden, da in Krisenzeiten Top-Lagen in Ballungsräumen gegebenenfalls weniger intensiv betroffen sind (obgleich dort bisher die höchsten Preissteigerungen festgestellt wurden). Darüber hinaus ist unklar, wie weitere Anpassungen der Vorgaben im konjunkturellen Abschwung erfolgen sollten.
 - d. Beim LTV Standard besteht auch die Problematik, dass der „Value“ kaum einheitlich beurteilt wird und somit Auslegungsfragen absehbar sind. Spreizungen von +/- 10 % sind auch in einem normalen Umfeld keine Seltenheit.
 - e. Der seit 2016 eingeführte antizyklische Kapitalpuffer ist bereits ein makroprudenzielles Instrument. Es wird nicht dargelegt, warum das

³ Anmerkung: Die aus insb. dem Bereich der Corporate Governance bekannte Verpflichtung zur "Einhaltung oder Erklärung". Kreditinstitute dürften somit einzelne Empfehlungen außer Acht lassen, solange sie diese Entscheidung ausreichend begründen (öffentliche Erklärung bzgl. der Nichtbefolgung). // vgl. bspw. in ähnlicher Form unter <http://www.dcgk.de/de/kodex.html>

- gläubigerorientierte Instrument nicht ausreichend ist und weitere (auf den Schuldner ausgerichtete) Maßnahmen zwingend notwendig sind.
- f. *Vorschlag: Der Vorschlag unter 1. würde auch zu diesem Komplex eine vollständige Lösung bewirken. Die notwendige regionale Differenzierung kann hierdurch auch bewirkt werden.*
4. Die Regulierung könnte dazu führen, dass Umgehungsgeschäfte entstehen (bspw. durch ausländische Institute oder Schattenbanken).
 5. Einbezogene Marktteilnehmer:
 - a. Systemische Risiken von regulierten Eigenkapital-Investoren, die bei einer Normalisierung des Marktes und beim Einsetzen von negativen Wertänderungsrenditen entstehen könnten, werden durch diese Regulierung in keiner Weise adressiert.
 - b. Es nicht abschließend klar, ob sich das Gesetz nur an Selbstnutzer oder auch an gewerbliche Vermieter richtet.
 - c. Es ist unklar, wie mit Zweckgesellschaften (im Fall institutioneller Investoren üblich) umgegangen wird.
 - d. Gewerbeimmobilien sind nicht einbezogen. Auch hier sind potenzielle Systemrisiken möglich.
 - e. *Vorschlag: Der Vorschlag unter 1. würde auch zu diesem Komplex eine vollständige Lösung bewirken. Die Einbeziehung von Gewerbeimmobilien wäre möglich – vermutlich ohne massiven Widerstand der Verbände.*
 6. Die Ausnahme von „Aus- und Umbau oder zur Sanierung“ ist grundsätzlich positiv zu beurteilen.
 - a. Auch hier könnte es jedoch zu Umgehungstatbeständen kommen, wenn beispielsweise komplette Revitalisierungen oder Maßnahmen zur Aufteilung nicht als Neugeschäft deklariert werden.
 - b. *Vorschlag: Eine diesbezügliche Klarstellung wäre sinnvoll.*
 7. Notwendigkeit der „stark ansteigenden Preise“ bzw. sich „erheblich verändernder Quotienten“:
 - a. Die Preise steigen in einem rationalen Verhältnis zum Zinsniveau. Insofern ist die Frage, was mit „stark“ letztlich gemeint ist. Auch sei abermals darauf hingewiesen, dass das Zinsniveau per definitionem die Herausforderung darstellt und nicht der beobachtbare Preisanstieg.
 - b. Bei steigenden Preisen verbessert (!) sich ceteris paribus der LTV, und damit wird die Kreditvergabe eher wahrscheinlicher in Bezug auf die Erfüllung der Kennzahl.
 - c. *Vorschlag: In Bezug auf die Quotienten ist der Passus „Quotienten erheblich verändern“ durch „Quotienten erheblich verschlechtern“ zu ersetzen.*
 8. Begrifflichkeit „Marktwert“:
 - a. Der Beleihungswert ist in Deutschland im Rahmen von Wohnimmobilienkrediten die Grundlage für die Kreditvergabe. Er notiert aus Sicherheitserwägungen unter dem Marktwert. Dieses Instrument hat den deutschen Wohnimmobilienmarkt historisch (im Vergleich zu anderen Ländern) vor größeren Abschwüngen bewahrt und ist internationale „Best-practise“. Die Überlegungen zum Beleihungswert (Mortgage Lending Value, MLV) haben deshalb auch bereits in die europäischen Bewertungsstandards der TEGoVA Eingang gefunden.
 - b. *Vorschlag: Der Terminus „Marktwert“ sollte durch den Bezug zum „Beleihungswert“ ersetzt werden, und ein stärkerer Bezug zur*

Beleihungswertermittlungsverordnung (BelWertV) sollte hergestellt werden.

Die in diversen Stellungnahmen angeregte Ausweitung der Anhörungen auf Immobilienverbände erscheint sinnvoll. Ebenfalls die Einführung eines Gremiums aus Experten zur laufenden Marktbeobachtung – dieses Gremium wäre für den unter 1. vorgeschlagenen Ansatz sogar zwingend erforderlich.

Zusammenfassend fordert die Gesetzesvorlage im Krisenfall die Einhaltung von Kennzahlen, die die deutschen Banken ausgehend von ihren geschäftspolitischen Vorgaben im Rahmen des Kerngeschäfts selbst laufend und erfolgreich steuern. Dass diese Kennzahlen sinnhaft sind, steht außer Frage. Diese erst im drohenden Krisenfall vorzuschreiben, würde jedoch: (1) gegebenenfalls prozyklische Wirkungen entfalten und Krisen verstärken, (2) die natürliche Marktselektion außer Kraft setzen, (3) der deutschen Kreditwirtschaft absprechen, über ausreichende Steuerungsinstrumente ihres Kerngeschäftes zu verfügen, (4) im Krisenfall (vermutlich) nicht ausreichen und (5) Umgehungs- und Vorzieheffekte anregen. Sie ist in der vorgesehenen Form aus diesen Gründen zu überdenken.

Kern der hier vorgetragenen Anregung bezüglich einer Änderung ist die Umstellung auf eine krisenunabhängige, jährliche Empfehlung von Quotienten in Kombination mit einem „Comply-or-Explain“-Ansatz. Der Vermeidung makroprudenzieller Risiken würde hierdurch - bei gleichzeitiger Wahrung marktwirtschaftlicher Prinzipien - ausreichend Rechnung getragen. Mögliche negative Implikationen der gegenwärtig vorgeschlagenen Regulierung könnten hierdurch ebenso wirksam vermieden werden.

Ich würde mich sehr freuen, wenn die hier dargelegten Anregungen aufgegriffen werden. Gerne bringe ich mich beim weiteren fachlichen Austausch aktiv ein.

Im Übrigen verweise ich auf die gemeinsame Stellungnahme der DVFA Kommission Immobilien sowie IRE|BS vom 12. Januar 2017 zu diesem Themenkomplex.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Sven Bienert MRICS REV

Anlage

Vorstellung IRE|BS sowie DVFA Kommission Immobilien

IRE|BS International Real Estate Business School: Die **IRE|BS International Real Estate Business School** ist Teil der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Regensburg und umfasst das **IRE|BS Institut für Immobilienwirtschaft** und die **IRE|BS Immobilienakademie**. Das **IRE|BS Institut für Immobilienwirtschaft** besteht aus den Lehrstühlen Immobilienwirtschaft, Immobilienmanagement, Immobilienfinanzierung, Immobilienökonomie, Regionalökonomie, Immobilienrecht (Öffentliches Recht), Öffentliches Recht (Bauordnungsrecht und Bauplanungsrecht), Immobilienrecht (Immobilien-Privatrecht), Nachhaltigkeit sowie zehn weiteren Honorar- und Gastprofessuren. Mit ihrem breiten Leistungsangebot gehört die **IRE|BS International Real Estate Business School** zur internationalen Spitze der universitären Einrichtungen im Bereich der Immobilienwirtschaft.

DVFA Kommission Immobilien: Die DVFA e.V. ist die Landesorganisation der Investment Professionals in den deutschen Finanz- und Kapitalmärkten mit 1.400 Mitgliedern. Der Verband engagiert sich für die Professionalisierung des Investment-Berufsstandes, erarbeitet Standards und fördert den Finance-Nachwuchs. Der Verband ist international verankert. Er ist Mitglied von EFFAS - European Federation of Financial Analysts Societies mit über 17.000 Investment Professionals europaweit und auch Mitglied bei der ACIIA - Association of Certified International Investment Analysts, einem Netzwerk mit 100.000 Investment Professionals weltweit.

Unter Leitung von Professor Dr. Sven Bienert *MRICS REV* befasst sich ein Kreis von mehr als 40 renommierten Experten und Führungskräften in der Kommission Immobilien mit Investmentthemen rund um den Immobilienbereich. Mit der **IRE|BS Immobilienakademie GmbH** verbindet die DVFA bereits seit Jahren eine erfolgreiche Zusammenarbeit bei Postgraduate-Programmen für Immobilienfachleute. Weitere Informationen unter: <http://www.dvfa.de/verband/gremien/immobilien.html>

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 6. März 2017 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie“ (BT-Drucksache 18/10935)

Prof. Dr. Claudia M. Buch
Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank

Frankfurt, 6. März 2017

1. Zusammenfassung

Von Überhitzungen am Markt für Wohnimmobilien können erhebliche Risiken für die Finanzstabilität ausgehen. Diese Risiken entstehen insbesondere dann, wenn der Erwerb von Immobilien in hohem Maße über Kredite finanziert wird.¹ Ziel makroprudenzieller Politik ist es, diese Risiken frühzeitig zu erkennen und ihnen zu begegnen. Wegen der engen Verbindung zwischen dem Finanzsektor und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung steht der Immobilienmarkt daher im Fokus der makroprudenziellen Aufsicht in Deutschland.

Wenn nach einem durch Kredite finanzierten Preisauftrieb die Preise für Immobilien stark fallen, können die wirtschaftlichen und sozialen Kosten erheblich sein. Die realwirtschaftlichen Anpassungsprozesse betreffen in der Regel vor allem den Bausektor und mit ihm verbundene vorgelagerte Sektoren.² In Deutschland spielen Investitionen in den Wohnungsbau mit einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von rund 6% eine bedeutende gesamtwirtschaftliche Rolle.³ Zudem sind Immobilienkredite mit mehr als 70% aller Verbindlichkeiten der mit Abstand größte Einzelposten in der Verschuldung privater Haushalte in Deutschland. Spiegelbildlich dazu machen Immobilienkredite bei Banken gut 50% aller an Unternehmen und private Haushalte ausgereichten Kredite aus.

Mit dem am 21. Dezember 2016 von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzentwurf zum Finanzaufsichtsergänzungsgesetz sollen makroprudenzielle Instrumente zur Begrenzung von Risiken aus der Finanzierung von Wohnimmobilien geschaffen werden.

¹ Vgl. Markus Brunnermeier und Isabel Schnabel (2015), Bubbles and Central Banks: Historical Perspectives, CEPR Discussion Paper No. 10528, April 2015, und Alan M. Taylor, Credit, Financial Stability, and the Macroeconomy, NBER Working Paper Nr. 21039, März 2015.

² Die Erfahrungen in Irland und Spanien, wo der Wohnungsbau in der Krise nahezu vollständig zum Erliegen kam, zeigen dies. Aber auch der deutsche Immobilienmarkt ist in der Vergangenheit nicht frei von Übertreibungen und darauf folgenden Anpassungsprozessen geblieben. Dies zeigt der sogenannte „Wiedervereinigungsboom“, der u.a. von steuerlichen Anreizen getrieben zu einer sehr starken Ausweitung der Bautätigkeit in den neuen Bundesländern führte.

³ Dieser Wert bezieht sich auf das 3. Quartal des Jahres 2016.

Der Gesetzentwurf folgt einer entsprechenden Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität (AFS).⁴ Mit Blick auf eine mögliche europäische Regelung hat die Bundesregierung auf eine Umsetzung der Empfehlung, eine Rechtsgrundlage für eine Datenerhebung zu schaffen, verzichtet.⁵

Die geplanten makroprudenziellen Instrumente würden es der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ermöglichen, bei Gefahr für die Finanzstabilität **Mindeststandards** für die Vergabe von Krediten zur Finanzierung von Wohnimmobilien festzulegen, um so zur Stabilisierung des Finanzsystems beizutragen. Diese makroprudenziellen Instrumente orientieren sich an Indikatoren, die auch die Banken für die Steuerung ihrer Risiken einsetzen, um Ausfälle von Krediten zu verhindern und mögliche Verluste gering zu halten. Die Voraussetzungen für den Einsatz der im Gesetzentwurf enthaltenen makroprudenziellen Instrumente sind aber gesamtwirtschaftliche: Es müsste durch einen starken Anstieg der Preise für Wohnimmobilien und eine starke Expansion der entsprechenden Kreditvergabe, einhergehend mit nachlassenden Kreditvergabestandards, die Nachhaltigkeit der Schuldentragfähigkeit bei einem größeren Teil der Darlehensnehmer des privaten Sektors und damit die Stabilität des deutschen Finanzsystems insgesamt gefährdet sein.

Ziel makroprudenzieller Politik ist nicht eine „Harmonisierung“ der Standards auf Einzelkreditebene für das gesamte Neukreditportfolio, sondern geringere gesamtwirtschaftliche Risiken aus der Vergabe von Neukrediten. Die Vorgaben würden sich daher nur auf diejenigen neuen Darlehen für Wohnimmobilien auswirken, die besonders risikoreich sind. Für Kredite, die die Mindeststandards bereits erfüllen, wären die Vorgaben nicht bindend.

Die Möglichkeit zur Festlegung von Instrumenten durch die BaFin soll **präventiv** geschaffen werden. Die Festlegung von Instrumenten ist nicht geplant. Gegenwärtig steigen zwar die Immobilienpreise in Deutschland stark an. Jedoch ist diese Preisentwicklung derzeit weder von einem überdurchschnittlich starken Kreditwachstum begleitet, noch liegen klare Anzeichen für nachlassende Kreditvergabestandards bei Wohnungsbaukrediten vor, wodurch die Nachhaltigkeit privater Finanzierungen gefährdet wäre.

Allerdings besteht im aktuellen **makroökonomischen Umfeld** die Gefahr, dass Risiken bei der Finanzierung von Immobilien unterschätzt werden. Würden sich die makroökonomischen Rahmenbedingungen ändern und die Preise für Wohnimmobilien fallen, könnten sich Finanzierungen, die bei Vergabe aufgrund positiver Erwartungen noch als tragfähig angesehen wurden, im Nachhinein als nicht nachhaltig erweisen. Auf den Risikoaufbau in einer Phase zu optimistischer Erwartungen sollte sich die makroprudenzielle Aufsicht rechtzeitig vorbereiten, um nötigenfalls reagieren zu können.

Der Gesetzentwurf schließt eine wichtige Lücke im makroprudenziellen Instrumentarium zur Sicherung der Stabilität des deutschen Finanzsystems. Seit Ausbruch der Finanzkrise sind Reformen beschlossen worden, die das Ziel haben, die Wahrscheinlichkeit von Krisen zu reduzieren und den Finanzsektor widerstandsfähiger zu machen. Eine Möglichkeit, durch die

⁴ Vgl. Ausschuss für Finanzstabilität, Empfehlung zu neuen Instrumenten für die Regulierung der Darlehensvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien, AFS/2015/1, 30. Juni 2015.

⁵ In den Gesetzentwurf sind Änderungen an der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie integriert, auf die in dieser Stellungnahme nicht eingegangen wird.

Festlegung von Mindeststandards bei der Neukreditvergabe im Bereich der Wohnimmobilienfinanzierung Risiken aus nicht-nachhaltigen Finanzierungsmodellen privater Haushalte, aber auch nichtfinanzieller Unternehmen, für die Finanzstabilität zu reduzieren, gibt es in Deutschland bislang nicht. In diesem Bereich könnten sich aber künftige Risiken aufbauen.

Viele der bisherigen Reformen sind auf internationaler Ebene beschlossen worden. Letztlich liegt das Mandat der Sicherung der Finanzstabilität aber auf nationaler Ebene. Hier fallen die realwirtschaftlichen und fiskalischen Kosten von Finanzrisiken an, und so kann den Besonderheiten nationaler Märkte angemessen Rechnung getragen werden.

2. Ziele makroprudenzieller Politik im Bereich der Wohnimmobilien

Ziel makroprudenzieller Politik ist es, die Stabilität des Finanzsystems zu sichern. Aus Sicht der Bundesbank bezeichnet Finanzstabilität die Fähigkeit des Finanzsystems, seine zentralen gesamtwirtschaftlichen Funktionen zu erfüllen, insbesondere in Stresssituationen und Umbruchphasen. Makroprudenzielle Politik ist darauf ausgerichtet, dem Aufbau von Risiken für die Finanzstabilität entgegenzuwirken und die Widerstandsfähigkeit des Finanzsystems zu stärken. Sie ist kein Ersatz für die Bewertung von Risiken durch einzelne Marktteilnehmer. Erfahrungen mit Finanzkrisen zeigen allerdings, dass die Marktteilnehmer in ihrer Gesamtheit Risiken unterschätzen können. Kommt es zu Fehleinschätzungen der Risiken an den Finanzmärkten, soll die makroprudenzielle Politik daraus erwachsende gesamtwirtschaftliche Risiken begrenzen.

Gerade das aktuelle makroökonomische Umfeld kann eine sich selbst verstärkende Spirale aus steigenden Preisen und einer zunehmenden Kreditfinanzierung begünstigen. Bei Kreditgebern und -nehmern können zu optimistische Erwartungen über künftige Entwicklungen von Preisen und Schuldentragfähigkeit entstehen, was zu einem Absenken der Kreditvergabestandards führen kann. Bei Entscheidungen über die Vergabe von Krediten wird unter Umständen nicht ausreichend berücksichtigt, dass Preise und Einkommen fallen und Zinsen steigen können. Diese gesamtwirtschaftlichen Risiken sind für den Einzelnen oft schlecht einzuschätzen und können insbesondere in Zeiten positiver Wachstumserwartungen zu einem nachlassenden Risikobewusstsein führen. Fehlentwicklungen auf den Kreditmärkten können dann dazu führen, dass Ressourcen in Sektoren einer Volkswirtschaft gelenkt werden, die sich nicht nachhaltig entwickeln. Werden diese Fehlentwicklungen später offenkundig, setzen Anpassungsprozesse ein, die mit schwächeren Wachstumsraten und zunehmender Arbeitslosigkeit verbunden sein können.

Für die Finanzstabilität spielen Finanzierungen für Wohnimmobilien eine zentrale Rolle. In Deutschland haben Wohnungsbaukredite mit einem Anteil von gut 70% eine herausgehobene Bedeutung für die Verschuldung der privaten Haushalte. Mit gut 50% machen sie einen hohen Anteil der gesamten Kredite der Banken an inländische Unternehmen und Privatpersonen aus.⁶ Risiken für die Finanzstabilität können insbesondere dann entstehen, wenn stark steigende Preise für Wohnimmobilien, eine kräftigere Expansion von Krediten und eine Abschwächung der Kreditvergabestandards, so z.B. durch eine gemessen am Einkommen tendenziell sinkende Schuldentragfähigkeit privater Haushalte,

⁶ Diese Werte beziehen sich auf das dritte Quartal des Jahres 2016.

zusammen fallen und sich gegenseitig verstärken. Entsprechende Indikatoren nutzt die Bundesbank für die laufende Überwachung der Wohnimmobilienmärkte.⁷

Würde in der laufenden Überwachung ein systemischer Risikoaufbau bei Wohnimmobilienkrediten identifiziert, sollte die makroprudenzielle Aufsicht über geeignete Möglichkeiten verfügen, diesen zu begegnen. Dabei kann auf der Seite der Darlehensgeber – also z.B. der Banken – oder der Darlehensnehmer – also in der Regel der privaten Haushalte – angesetzt werden.

Zum einen können Banken aufgefordert werden, Immobilienkredite vermehrt mit Eigenkapital zu unterlegen.⁸ Käme es zu Verlusten aus Krediten für Wohnimmobilien, könnten die Banken diese Verluste besser abfedern; es könnten negative Rückwirkungen auf andere Bilanzpositionen und das Finanzsystem reduziert werden. Eine solche Maßnahme wäre aber dann wenig wirkungsvoll, wenn nicht geringe Risikopuffer der Banken, sondern zum Beispiel eine nicht nachhaltig tragbare Verschuldung der privaten Haushalte eine Bedrohung für die Finanzstabilität darstellt.

Zum anderen können daher Mindeststandards festgelegt werden, die bei der Kreditvergabe vom Kreditnehmer eingehalten werden müssen. Diese Mindeststandards hätten das Ziel, den Ausfall der neu vergebenen Darlehen weniger wahrscheinlich zu machen und – im Falle eines Ausfalls – dessen Auswirkungen zu begrenzen und hierdurch einem Aufbau von Risiken für die Finanzstabilität entgegenzuwirken. Hierfür fehlt derzeit in Deutschland eine gesetzliche Grundlage.

Aufgrund der historischen Erfahrungen mit Finanzkrisen nach kreditgetriebenen Immobilienpreisblasen, haben eine Reihe europäischer Länder entsprechende makroprudenzielle Instrumente gesetzlich geschaffen und bereits eingesetzt. Der AFS und internationale Organisationen⁹ haben der Bundesregierung empfohlen, ebenfalls eine solche Grundlage zu schaffen.

⁷ Die Bundesbank stellt einen Indikatorensatz zur Lage am deutschen Markt für Wohnimmobilien zur Verfügung: https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Unternehmen_und_private_Haushalte/Indikatorensystem_Wohnimmobilienmarkt/indikatorensystem_wohnimmobilienmarkt.html

⁸ In Deutschland bestünde derzeit nach der EU Kapitaladäquanzverordnung und –richtlinie (Capital Requirements Regulation: CRR und Capital Requirements Directive IV: CRD IV) die Möglichkeit, die Kapitalanforderungen für Banken zu erhöhen. So könnten etwa die Anforderungen an die Eigenkapitalunterlegung speziell für Immobilienkredite über eine entsprechende makroprudenzielle Variation der Risikogewichte nach Artikel 458 CRR angehoben werden. Alternativ könnten die Eigenkapitalanforderungen insgesamt über den Systemrisikopuffer oder über den antizyklischen Kapitalpuffer erhöht werden.

⁹ Dieses sind der International Währungsfonds (IWF), der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board, FSB) und der Europäische Rat für Systemrisiken (ESRB).

3. Instrumente zur Reduzierung von Risiken für die Finanzstabilität aus der Vergabe von Wohnimmobilienkrediten

a. Mindeststandards für die Kreditvergabe

Die im vorliegenden Gesetzentwurf unter § 48u KWG-E vorgesehenen makroprudenziellen Instrumente setzen an der Schnittstelle zwischen Darlehensgeber und Darlehensnehmer an und definieren **Mindeststandards** für die Vergabe neuer Darlehen zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien. Eine starke Vergabe neuer Darlehen und eine übertriebene Preisentwicklung können sich gegenseitig verstärken und damit den Aufbau systemischer Risiken begünstigen. Im Einzelnen handelt es sich um (siehe § 48u Absatz 2 KWG-E):

- eine Mindestanforderung an das Eigenkapital in Form einer Obergrenze für das gesamte Fremdkapital einer Finanzierung von Wohnimmobilien im Verhältnis zum Marktwert der Wohnimmobilien (Kreditvolumen-Immobilienwert-Relation oder *Loan-To-Value*, LTV),
- eine Vorgabe für den maximalen Zeitraum, innerhalb dessen ein bestimmter Anteil des Darlehens zurückgezahlt werden muss und für endfällige Darlehen die Vorgabe einer maximalen Laufzeit (Amortisationsanforderung),
- eine Obergrenze für den Schuldendienst aus allen finanziellen Verpflichtungen eines Darlehensnehmers im Verhältnis zu seinem Einkommen (Schuldendienstfähigkeit oder *Debt-Service-To-Income*: DSTI)¹⁰ sowie
- eine Obergrenze für die Gesamtverschuldung eines Darlehensnehmers im Verhältnis zu seinem Einkommen beziehungsweise Mittelzufluss (Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation oder *Debt-To-Income*: DTI).

Diese Kennzahlen orientieren sich an Indikatoren, wie sie auch von Banken bei der Vergabe von Krediten im Rahmen der Kreditwürdigkeitsprüfung berücksichtigt werden. Ihre Ziele unterscheiden sich allerdings. Denn selbst eine auf einzelwirtschaftlicher Ebene grundsätzlich konservativ scheinende Kreditvergabepraxis kann nicht generell verhindern, dass es über alle Institute hinweg zum Aufbau von Risiken für die Stabilität des Finanzsystems insgesamt kommt.

Mit den neuen makroprudenziellen Instrumenten wäre es daher beispielsweise möglich, im Fall einer Gefahr für die Finanzstabilität eine Höchstgrenze für den gesamten Schuldendienst im Verhältnis zum Einkommen vorzugeben. Damit wäre ein Sicherheitspuffer für den Schuldendienst verbunden, der berücksichtigen würde, dass sich die Einkommensverhältnisse des Darlehensnehmers in der Zukunft verschlechtern können. So würde die Wahrscheinlichkeit reduziert, dass ein Wohnimmobilienkredit ausfällt, wenn sich die Einkommenssituation eines Haushalts verschlechtert. Ebenso denkbar wäre, beim darlehensfinanzierten Immobilienkauf oder -bau vom Darlehensnehmer einen bestimmten Mindestanteil an Eigenkapital zu verlangen. Dadurch würden die möglichen Verluste

¹⁰ Im Falle eines Darlehensnehmers, der keine natürliche Person ist, geht es um eine Untergrenze für das Verhältnis von Mittelzufluss zu seinem Schuldendienst (Schuldendienstdeckungsgrad oder *Debt-Service-Coverage-Ratio*: DSCR).

begrenzt, wenn ein Darlehen tatsächlich ausfällt und es im Zuge dessen zu einer Verwertung der Immobilie(n) kommt.

Es ist aktuell die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die entsprechenden Instrumente geplant, nicht jedoch deren Einsatz. Die konkrete Festlegung (Kalibrierung) der Instrumente würde abhängig von der jeweils festgestellten systemischen Risikolage erfolgen. Eine solche Kalibrierung könnte erst dann erfolgen, wenn die Entwicklung auf dem deutschen Immobilienmarkt Gefahren für die Finanzstabilität nahelegt. Welche Vorgaben in einem solchen Fall gemacht werden müssten, hinge also von dem Ausmaß der systemischen Risikolage aus der Wohnimmobilienfinanzierung im Zuge einer Überhitzung auf den Märkten zu diesem Zeitpunkt ab.

Generell würden sich die Vorgaben nur auf diejenigen neuen Wohnimmobiliendarlehen auswirken, die besonders risikoreich sind. Diese sind Darlehen mit hohen Quoten aus Schuldendienst und Einkommen, und/oder geringem Eigenkapitalanteil und/oder einer besonders hohen Gesamtverschuldung zum Einkommen. Für Kredite, die die Mindeststandards bereits erfüllen, wären die Vorgaben nicht bindend.

Die Begründung zum Gesetzentwurf sieht einen mehrstufigen Aktivierungsprozess vor. Gelänge die Deutsche Bundesbank zu der Einschätzung, dass sich das Szenario kreditgetriebener Übertreibungen bei den Preisen für Wohnimmobilien abzeichnet und eine Gefährdung der Finanzstabilität droht, würde sie die BaFin und das Bundesministerium der Finanzen informieren. Die BaFin würde dann prüfen, ob ein Einsatz der Instrumente aus ihrer Sicht geboten erscheint, und dies würde im Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) erörtert. Die BaFin würde dann einen Vorschlag zur Aktivierung der Instrumente unter der Maßgabe der Verhältnismäßigkeit erarbeiten, wobei für die Kalibrierung der Instrumente das Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank hergestellt werden muss.

Außerdem sieht der Gesetzentwurf nach §48u Absatz 6 KWG-E vor, dass vor Erlass der Allgemeinverfügung die Spitzenverbände der Institute und die betroffenen Bundesministerien angehört werden. Über die Einleitung einer solchen Anhörung würde das Bundesministerium der Finanzen den Finanzausschuss des Bundestages unverzüglich unterrichten. Ferner ist eine Anzeigepflicht vorgesehen gegenüber der Europäischen Kommission, dem Rat, dem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde.

b. Portfolioansatz (Freikontingent und Obergrenze zur Bagatellgrenze)

Ziel makroprudenzieller Politik ist nicht eine „Harmonisierung“ der Standards auf Einzelkreditebene für das gesamte Neukreditportfolio, sondern geringere gesamtwirtschaftliche Risiken aus der Vergabe von Neukrediten. Der Gesetzentwurf verfolgt daher einen Portfolioansatz: Die festgelegten Mindeststandards müssen zwar grundsätzlich von allen neu vergebenen Darlehen erfüllt werden, allerdings werden für einen Teil des Neugeschäfts für Wohnimmobilienfinanzierungen Ausnahmen zugelassen. So können durch einen Darlehensgeber zum einen innerhalb eines festzulegenden Freikontingents (als Anteil des Neukreditvolumens bei Wohnimmobiliendarlehen) auch Darlehen vergeben werden, die die Mindeststandards *nicht* erfüllen (§ 48u Absatz 3 Nummer 1 KWG-E). Zum anderen können Darlehen vergeben werden, die unterhalb einer im konkreten Fall festzulegenden Bagatellgrenze liegen und keine oder nur Teile der

Mindeststandards einhalten müssen, wobei der Anteil unter eine Bagatellgrenze fallender Darlehen am gesamten Neugeschäft eines Darlehensgebers für Wohnimmobilienfinanzierungen beschränkt ist (Obergrenze zur Bagatellgrenze, § 48u Absatz 3 Nummer 2 KWG-E). Die Höhe des Freikontingents, der Bagatellgrenze und der Obergrenze zur Bagatellgrenze würden bei der Festlegung der Instrumente durch die Bundesanstalt angeordnet.

Die Instrumente sind damit zwar grundsätzlich auf Ebene des einzelnen Darlehens definiert. Im Falle einer Aktivierung bedeutet der Portfolioansatz jedoch, dass es dem Darlehensgeber möglich ist, im Einzelfall flexibel zu entscheiden und einen Kredit im Rahmen des Freikontingents auch dann zu vergeben, wenn der einzelne Kredit die Mindeststandards nicht erfüllt. Ob innerhalb des Portfolios an neuen Wohnimmobilienkrediten bestimmte Wohnimmobilienkredite von den Standards ausgenommen werden, kann der Darlehensgeber also in einem gewissen Rahmen selbst entscheiden.

Zusammen mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Instrumenten sind die jeweiligen Anteile am Portfolio der Neukredite eines Darlehensgebers aus Wohnimmobilienfinanzierungen – Freikontingent und Obergrenze zur Bagatellgrenze – sowie die Bagatellgrenze wichtige Stellgrößen für einen effizienten Instrumenteneinsatz.

Bei der Bagatellgrenze geht es wesentlich um die Frage der Abgrenzung von Kleindarlehen. Falls ein Darlehensgeber im Rahmen einer Finanzierung für Wohnimmobilien mehrere Darlehen an einen einzelnen Darlehensnehmer vergibt, sollte sich die Bagatellgrenze auf deren Gesamtvolumen beziehen, um einer Ungleichbehandlung vorzubeugen.

c. Verpflichtende Überprüfung der Wirkung

Würde die BaFin angesichts einer drohenden Gefahr für die Finanzstabilität nach entsprechender Prüfung zu dem Ergebnis kommen, dass die Instrumente aktiviert werden sollten, müssten konkrete Vorgaben für die genannten Mindeststandards gemacht werden. Diese Kalibrierung würde die BaFin im Einvernehmen mit der Bundesbank vornehmen.

Durch die Festlegung von Mindeststandards für die Kreditvergabe würde in die private Vertragsgestaltung eingegriffen werden. Es muss daher sichergestellt werden, dass die ergriffenen Maßnahmen verhältnismäßig sind. Dies verlangt auch, dass ihre Wirkungen im Zeitverlauf überprüft werden. Daher sieht der Gesetzentwurf eine regelmäßige Evaluation der Maßnahmen vor.

Nach der Festlegung der Instrumente ist nach §48u Absatz 4 KWG-E vorgesehen, dass die BaFin die Beschränkungen mindestens alle sechs Monate überprüft. In der Überprüfung geht es darum, ob und inwieweit die verfolgten makroprudenziellen Ziele erreicht wurden und ob die Beschränkungen weiterhin angemessen sind oder gegebenenfalls angepasst oder aufgehoben werden müssen. Weitere Details sollen in einer vom BMF zu erlassenden Rechtsverordnung geregelt werden.

Durch eine ex post-Wirkungsanalyse soll beurteilt werden, ob und inwieweit Risiken für die Finanzstabilität effektiv begrenzt wurden und welche möglichen Nebenwirkungen die ergriffenen Maßnahmen haben. Diese Informationen dienen dann auch als Grundlage für

zukünftige makroprudenzielle Entscheidungen. Grundsätzlich sollten Wirkungsanalysen auch durch unabhängige Dritte auf Grundlage einer ausreichenden Datenbasis durchführbar sein.

Risiken für die Finanzstabilität können entstehen aus einem Zusammenspiel stark steigender Preise für Wohnimmobilien, einer starken Expansion des Kreditvolumens und nachlassender Standards bei der Kreditvergabe entstehen. Entsprechende Indikatoren spielen für die laufende Überwachung systemischer Risiken durch die Bundesbank und für Analysen der Wirkung eines möglichen zukünftigen Instrumenteneinsatzes eine zentrale Rolle. Für (aggregierte) Preis- und Kreditentwicklungen stehen aktuell bereits entsprechende Daten zur Verfügung. Im Bereich der Kreditvergabestandards ist die Datenlage jedoch aus makroprudenzieller Sicht unzureichend.

Mit Blick auf eine mögliche europäische Regelung hat die Bundesregierung auf eine Umsetzung der Empfehlung des AFS, eine Rechtsgrundlage für eine Datenerhebung zu schaffen, verzichtet: Der ESRB hat im November 2016 Empfehlungen zur Schließung von Datenlücken bei der Überwachung von Wohn- und Gewerbeimmobilienmärkten beschlossen. Zur Umsetzung sieht der ESRB die EZB als geeignete Stelle an. Direkter Adressat der Empfehlung sind gleichwohl die zuständigen Institutionen in den Mitgliedsländern (d.h. in Deutschland der AFS). Die ESRB-Empfehlung soll von den Mitgliedsländern bis Ende 2020 umgesetzt werden.

d. Regionale Effekte

Die Steuerung von Preisen für Wohnimmobilien oder regionaler Preisentwicklungen ist nicht das Ziel makroprudenzieller Politik. Die geplanten makroprudenziellen Instrumente haben vielmehr das Ziel, Gefahren für das Finanzsystem insgesamt zu begrenzen.

Preise für Wohnimmobilien entwickeln sich gleichwohl regional unterschiedlich. Dies ist das Ergebnis einer Vielzahl von Einflussfaktoren wie Migration oder demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Im Mittelpunkt der in Deutschland etwa seit dem Jahr 2009 zu beobachtenden Preisdynamik stehen Wohnimmobilien in städtischen Gebieten. Mittlerweile hat sich der Preisanstieg aber verbreitert, und die Preise ziehen auch außerhalb der Städte spürbar an.

Es ist daher wahrscheinlich und mit Blick auf die Finanzstabilität sinnvoll, dass Instrumente auch bei einheitlichen Vorgaben regional unterschiedlich starke Wirkungen entfalten. Denn die Mindeststandards basieren auf Verhältniszahlen, die sich regional unterschiedlich entwickeln. Wenn also Preise und Finanzierungsvolumina – und damit Kredite – für Wohnimmobilien gerade in Ballungszentren stärker als die zugrundeliegenden Einkommen steigen, hätten einheitliche Mindeststandards in solchen Regionen eine stärkere Bindungswirkung und damit Auswirkung auf die Kreditvergabe als in den Regionen mit einem geringeren Preisauftrieb. Regionen, in denen die Preise nicht steigen und daher die Verschuldungsneigung tendenziell nicht zunimmt, wären somit von den eingesetzten Instrumenten nicht oder im geringeren Maße betroffen. Denn für die Festlegung der Instrumente sind die „riskanten“ Finanzierungen maßgeblich, für die die Mindeststandards aus makroprudenzieller Sicht gerade Bindungswirkung entfalten sollen.

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Bundesverband deutscher Banken e. V.
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V.



Die Deutsche
Kreditwirtschaft

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsergänzungsgesetz)

Kontakt:

Dr. Holger Mielk

Telefon: +49 30 2021- 2301

Telefax: +49 30 2021-192300

E-Mail: dr.mielk@bvr.de

Berlin, 24. Februar 2017

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsergänzungsgesetz) vom 24. Februar 2017

Wesentliche Änderungsvorschläge:

- Instrumentarium auf ein Instrument – nämlich loan to value – reduzieren
- Regionale Differenzierung bspw. durch Einführung einer generellen Ausnahme für Kleindarlehen im Sinne des § 24 BelWertV (Grundsuldbetrag ≤ 400 TEuro) gewährleisten
- Schaffung einer generellen Ausnahme für Förderdarlehen im Immobilienbereich

Vorbemerkung

Ein sich überhitzender Immobilienmarkt stellt sowohl gesamtwirtschaftlich als auch für die in diesem Marktsegment tätigen Banken ein ernstzunehmendes Risiko dar. Insofern ist es angemessen, dass der Ausschuss für Finanzstabilität den Immobilienmarkt in Deutschland sorgsam im Auge behält. Trotz zum Teil deutlicher Preissteigerungen in einigen Ballungsgebieten liegt gegenwärtig in Deutschland keine Überhitzung des Immobilienmarktes vor. Einen konkreten Anlass zur Verabschiedung des Gesetzes gibt es insofern nicht. Um eine mögliche Fehlentwicklung auch in Zukunft zu verhindern, sieht das Gesetz vor, die Kreditvergabe zu regulieren. Andere Möglichkeiten zur Bekämpfung einer Überhitzung, wie z.B. steuerliche Änderungen, Bereitstellung von Bauland in Ballungsgebieten, Vereinfachung der Bauordnung etc., werden jedoch nicht geprüft. Offensichtlich stützt sich der Gesetzentwurf auf Erfahrungen im Ausland, welche die Vermutung nahelegen, dass insbesondere zwischen Kreditvergabe und Blasenbildung am Immobilienmarkt sich selbstverstärkende Effekte auftreten können. Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft lassen sich diese empirischen Erfahrungen jedoch nur bedingt auf Deutschland übertragen. Die Vorschläge im vorliegenden Gesetzentwurf halten wir daher für überzogen und den tatsächlichen Risiken nicht für angemessen.

I. Der deutsche Immobilienmarkt ist gut gegen systemische Risiken geschützt

Wohnimmobilien stellen auch in Deutschland wie in den anderen EU-Ländern einen Großteil des Vermögens der privaten Haushalte dar. Hypotheken sind gleichzeitig die bedeutendste Form der Schulden der privaten Haushalte und ein wichtiger Bestandteil der Kreditvergabe der Kreditinstitute in Deutschland. Darüber hinaus ist der Wohnungsbau ein wichtiger Bestandteil der deutschen Realwirtschaft als Quelle für Beschäftigung, Investitionen und Wachstum. Grundsätzlich können wir deshalb nachvollziehen, dass die Bundesregierung den Empfehlungen des Ausschusses für Finanzstabilität folgt und mit dem Gesetzentwurf eine rechtliche Grundlage dafür schaffen will, ein Instrumentarium vorzuhalten, mit dem einer möglichen Gefährdung der Finanzstabilität wirksam begegnet werden kann.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die internationalen Erfahrungen in der Vergangenheit gezeigt haben, dass das systemische Risiko im Zusammenhang mit Wohnimmobilien, das sich aus überhöhter Risikobereitschaft, hohem Verschuldungsgrad, falschen Anreizen usw. ergeben kann, die Finanzstabilität gefährden und zu schwerwiegenden negativen Konsequenzen für die Realwirtschaft führen kann. Deutschland blieb in den zurückliegenden Jahrzehnten von solchen Entwicklungen jedoch weitgehend verschont. Dies war weniger glücklichen Umständen zu verdanken, als vielmehr den Besonderheiten des deutschen Immobilienmarktes.

Risiken im Wohnimmobiliensektor können auf unterschiedliche Weise in Erscheinung treten. Sie sind jedoch in der Regel eng verknüpft mit den spezifischen Strukturmerkmalen der jeweiligen nationalen Immobilienmärkte, mit gesellschaftspolitischen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen (z. B. der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekenzinsen), resultieren aus zyklischen Entwicklungen oder aus Kombinationen aus den genannten Merkmalen. In der überwiegenden Zahl der Länder, welche bereits Maßnahmen zum Schutz vor systemischen Risiken aus dem Immobilienmarkt eingeführt haben, geschah dies unter Berücksichtigung der Eigenheiten der nationalen Märkte für Wohnimmobilien und ihrer speziellen Risikostruktur. Bei der Gestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen in Deutschland sollte die Entscheidung, makroprudenzielle Instrumente für den Immobilienmarkt einzuführen, mithin auch die spezifischen, stabilitätsstärkenden Merkmale des Immobilienmarktes in Deutschland berücksichtigen.

Insbesondere drei Merkmale, die den Markt in Deutschland von denen anderer Länder abheben, sollten berücksichtigt werden.

Zum einen ist dies die Tatsache, dass es in Deutschland praktisch keine Hypothekenkredite mit variablen Zinssätzen gibt. Langfristige Zinsbindungen sind hierzulande die Regel. Dies gilt in vergleichbarem Umfang in Europa nur noch für Frankreich, Belgien und Niederlande. In anderen Ländern wie Portugal, Spanien und Irland machen variable Zinssätze dagegen mehr als 80% des Marktes aus. Zinsänderungen, insbesondere ein Anstieg, belasten dort die Kreditnehmer unmittelbar und stellen die Tragfähigkeit der Hypothekenkredite auf die Probe. In Deutschland dürfte dieser Effekt dagegen keine Rolle spielen, ein wesentlicher Vorteil bei der Beurteilung systemischer Risiken.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied ist der Anteil des Besitzes von Wohneigentum bei den privaten Haushalten. Nach internationalen Statistiken leben in Deutschland nur 44 % der Haushalte im eigenen Haus oder der eigenen Wohnung. Dies ist mit weitem Abstand die niedrigste Quote in der EU. Europäische Länder, die in der Vergangenheit mit Krisen am Immobilienmarkt zu kämpfen hatten, wie z.B. Spanien, Irland oder Großbritannien weisen eine Quote von deutlich mehr als 70 % auf. Obwohl der niedrige Anteil an privatem Wohnungseigentum in Deutschland in sozialpolitischen Diskussionen häufig beklagt wird, so ist dieser Umstand doch geeignet, die systemischen Risiken aus dem Markt für Wohnimmobilien erheblich zu reduzieren. Dies ist zum einen der Fall, weil durch das Platzen einer Immobilienblase in Deutschland ein weitaus geringerer Personenkreis betroffen wäre als in anderen Ländern und zum anderen, weil Haushalte aus den unteren Einkommensquantilen, die sich im internationalen Vergleich beim Platzen einer Immobilienblase in der Regel als weniger widerstandsfähig erwiesen haben, am Wohnimmobilienmarkt in Deutschland keine große Rolle spielen. Auch gibt es in Deutschland keine Konsumfinanzierungen, die allein auf steigende Immobilienwerten gestützt werden.

Drittens hat der Gesetzgeber mit Einführung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (WIKR) im März 2016 für die privaten Verbraucher bereits dafür Sorge getragen, dass die Kreditinstitute bei der Abwägung der Risiken des Immobilienkredits besondere Sorgfalt walten lassen, wodurch die Gefahr einer Blasenbildung am Immobilienmarkt in Deutschland zusätzlich verringert wird. Bereits zwei der drei Faktoren, die zu einer systemischen Störung beitragen könnten, werden hierdurch für den Verbraucherbereich ausgeschaltet, nämlich mögliche Überbewertungen der Immobilien und nachlassende Kreditvergabestandards. Die WIKR schreibt strenge Kreditvergabestandards vor, und der Wert der Immobilie darf nur

in sehr eingeschränktem Maße in der Kreditwürdigkeitsprüfung berücksichtigt werden. Diese Vorgaben zielen in die gleiche Richtung, wie die makroprudenziellen Instrumente: Reduzierung der Ausfallwahrscheinlichkeit des Darlehens und Reduzierung der Verlustquote im Falle eines Ausfalls.

Um der vorstehend geschilderten Faktenlage ebenso Rechnung zu tragen, wie dem Vorschlag des Ausschusses für Finanzstabilität nach Schaffung eines makroprudenziellen Eingriffsinstrumentariums zu Gunsten der Aufsichtsbehörden könnte aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft eine Lösung darin bestehen, den Katalog, der in § 48u Abs. 2 KWG-E benannten Eingriffsinstrumente deutlich zu reduzieren und die Zielgenauigkeit der Wirkungsweise des makroprudenziellen Instrumentariums durch eine angemessene regionale Differenzierung nachhaltig zu präzisieren.

II. Positionen zu den makroprudenziellen Maßnahmen

1. Umfang des Instrumentariums (§48u Abs. 2 KWG-E) verringern

Deutschland weist vergleichsweise stabile Immobilienmärkte auf. Die Finanzierungsmodalitäten sind konservativ und durch langfristige Zins- und Tilgungsvereinbarungen geprägt. Aus Sicht der Deutschen Kreditwirtschaft stellt sich deshalb die Frage, warum Deutschland ein im internationalen Vergleich ausgesprochen komplexes Instrumentarium benötigen sollte. Wir plädieren deshalb dafür, dass auch Deutschland sich bei der Zahl der neu einzuführenden Instrumente beschränkt. Der Blick auf das Tableau europäischer Länder, die bereits über makroprudenzielle Instrumente verfügen, zeigt, dass (von 16 Ländern insg.) zwar in 15 Ländern Loan-To-Value-Beschränkungen existieren, aber nur in wenigen Ländern zusätzlich ein weiteres Instrument vorgehalten wird. Insgesamt drei Instrumente sind nur in Estland, Litauen, Polen und der Slowakei zu finden (vgl. Anlage).

Wenn in Deutschland nur ebenfalls ein Instrument - nämlich Loan-To-Value - vorgehalten würde, dann würde dies auch zum Ausdruck bringen, dass Deutschland als Markt mit hoher Stabilität keinen größeren Bedarf an Instrumenten sieht, aber dennoch ein sehr wirksames Instrument vorhält. Auch würde der Aufwand, der sowohl auf Seiten der Institute, als auch auf Seiten der Bundesanstalt und Bundesbank entsteht, in einem angemessenen Rahmen gehalten. Eine Beschränkung auf dieses Instrument würde darüber hinaus die äußerst komplexen Abgrenzungsfragen im Zusammenhang mit der Definition von Begriffen wie „Einkommen“ und „Schulden“, die für die Ermittlung der anderen in § 48u Abs. 2 KWG-E vorgeschlagenen Instrumente erforderlich wären, von vornherein vermeiden. Mit einer solchen Lösung würde sich Deutschland einerseits in die Liste von vielen Ländern einreihen, die nur über ein Instrument verfügen, gleichzeitig jedoch vermeiden, die betroffenen Wirtschaftskreise erneut mit regulatorischen Aufwand stark zu belasten.

2. Maßnahmen regional ausdifferenzieren

Es existiert in Deutschland kein homogener Immobilienmarkt. Etwaige spekulative Übertreibungen werden allenfalls regional begrenzt auftreten. In ca. zehn bis zwölf Ballungszentren

Deutschlands sowie einigen mittelgroßen Städten sind derzeit starke Preisanstiege für Wohnimmobilien zu verzeichnen, während in vielen anderen Regionen Preisstagnationen oder gar leichte Preisrückgänge zu beobachten sind. Im internationalen Vergleich sind selbst die Entwicklungen in den Metropolregionen moderat. Der hohe Nachfragedruck in den Ballungszentren und damit einhergehender Preisanstieg hat verschiedene Ursachen. Der Zuzug von Menschen aufgrund von Erwerbsinteressen führt zu verstärkter Wohnraumnachfrage, die meist wegen unzureichender Bautätigkeit einem zu geringen Wohnungsangebot gegenübersteht. In ländlichen Teilmärkten hingegen zeigt sich die Nachfrage meist verhalten, verbunden mit einem niedrigen Preisniveau, das keinerlei Preisblasenbildung erwarten lässt. Das zeigt sich in den deutlichen Unterschieden der Immobilienpreise. Schon im Umland zu Metropolstädten betragen die Wohnraumpreise oft nur noch weniger als die Hälfte bis ein Drittel im Verhältnis zum innerstädtischen Bereich.

Die Anwendung makroprudenzieller Beschränkungen, die auf die Dämpfung von Krisensymptomen in Metropolregionen abzielen, auch in suburbanen und ländlichen Immobilienmärkten würde sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Entlastung der innerstädtischen Wohnungsmärkte oder zum individuellen Vermögensaufbau konterkarieren, da sie auch das Kreditangebot an niedrigpreisigen Umlandstandorten einschränkt.

Mehr noch, die Einführung einer bundeseinheitlichen Regelung würde bereits heute und nicht erst bei Diagnose einer Immobilienpreisblase die Immobilienmärkte in ländlichen, stadtfernen Regionen beeinträchtigen. Dies wäre nicht im Sinne des Gesetzes. Solche Immobilienmärkte weisen meist ein sehr geringes Preisniveau ohne jegliche spekulative Tendenzen auf. Für ein in solchen Regionen tätiges Kreditinstitut vervielfacht sich durchschnittlich der fixe Aufwand der Kreditvergabe. Tätigkeiten, wie Kreditwürdigkeitsprüfung, Angebotserstellung, Sicherheitenbewertung etc. müssen hier erfahrungsgemäß vier bis fünfmal aufgewendet werden, um die gleiche Kreditsumme zu vergeben, wie ein Institut in einer Hochpreisregion für eine Immobilienfinanzierung. Einige Banken haben sich aus diesen Gründen aus der privaten Baufinanzierung bereits zurückgezogen. Die makroprudenziellen Instrumente sind für von spekulativen Übertreibungen betroffene Wohnimmobilienmärkte vorgesehen. Nicht erst ihr aktiver Einsatz, sondern bereits die Erhebung der zusätzlichen Kennzahlen zu Überwachungszwecken würde das Kreditangebot in Regionen mit niedrigem Preisniveau weiter einschränken, da es kaum noch wirtschaftlich darstellbar ist. Die daraus folgende zusätzliche Schwächung dieser Wohnimmobilienteilmärkte würde wiederum negative Folgen nach sich ziehen, die wirtschafts- und finanzpolitisch nicht gewollt sind.

Will man keine generelle Ausnahme für die private Wohnimmobilienfinanzierung vornehmen, müssen angesichts der Unterschiedlichkeit der Teilmärkte für Wohnimmobilien aber zumindest regionale und/oder darlehensnehmerbezogene Ausdifferenzierungen vorgenommen werden, um Ungleichbehandlungen und unerwünschten Nebeneffekten vorzubeugen.

In der Gesetzesbegründung (S. 33) heißt es „Zwar sind Differenzierungen nach bestimmten Kriterien (z. B. regional) möglich, grundsätzlich sind die Instrumente allerdings als einheitlicher Standard für die Kreditvergabe vorgesehen, so dass der einheitliche Standard bereits je nach

dem betreffenden Marktsegment und je nach den regionalen Begebenheiten eine unterschiedliche Wirkung entfalten wird.“ Hier wird entweder die zu erwartende Wirkung der Instrumente in fataler Weise verkannt, denn es handelt sich um relative Größen, nicht um absolute Beschränkungen. Oder es werden unangemessene Einschnitte in moderate, gesunde Wohnungsmärkte billigend in Kauf genommen.

Eine Lösung dieses Regionalisierungsproblems könnte beispielsweise erreicht werden durch eine generelle Ausnahme der Anwendung der makroprudenziellen Instrumente für Kleindarlehen unterhalb der Kleindarlehensgrenze gemäß § 24 Beleihungswertermittlungsverordnung (BelWertV). Diese knüpft an den abzusichernden Grundschuldbetrag an und liegt bei 400.000 € (abzüglich eventueller Vorlasten). Die Anwendung der Grenze ist in der Kreditwirtschaft bekannt und geübt. Da Finanzierungen oberhalb der Kleindarlehensgrenze überwiegend in Ballungszentren vorkommen, wäre sie ein aus unserer Sicht geeignetes Instrument, um insbesondere die regionalen Immobilienmärkte außerhalb von Ballungsräumen, die in der Regel von den im wesentlichen gemeinten Preisübertreibungen nicht tangiert werden, von negativen Auswirkungen entsprechender Begrenzungen freizustellen. Auch sind diese Kleindarlehen ganz überwiegend Immobilier-Verbraucherdarlehen, die wie oben erläutert, durch die Wohnimmobilienkreditrichtlinie bereits reglementiert sind.

3. Ausnahmen (§ 48u Abs. 1 und 3 KWG-E)

a) Bagatellgrenze und Überschreitungskontingente (§48u Abs. 3 KWG-E)

Der Gesetzentwurf sieht u. a. die Möglichkeit der Festlegung einer Bagatellgrenze sowie eines Überschreitungskontingents vor. Das ist aus unserer Sicht begrüßenswert. Zu kritisieren ist allerdings die Verknüpfung der Bagatellgrenze mit dem Volumen der gesamten Kreditneuvergabe und die damit einhergehende Begrenzung der Wirkungsweise der Bagatellgrenze. Dies wird nach unserer Einschätzung überproportional eher kleinere und mittlere Institute mit regional begrenzter Geschäftstätigkeit und einem hohen Anteil an kleinteiligem, risikoarmem Wohnungsbaugeschäft, vornehmlich für die private Selbstnutzung treffen. Aus den oben unter Abschnitt II.2 ausgeführten Gründen sprechen wir uns für eine generelle Bagatellgrenze von 400.000 € für Kleindarlehen aus, unterhalb derer die makroprudenziellen Instrumente nicht zur Anwendung kommen. Diese Bagatellgrenze soll unabhängig von dem Anteil dieser Fälle am gesamten Neukreditvolumen eines Institutes gelten.

Die gemäß § 48u Abs. 3 KWG-E formulierte bloße Möglichkeit, die genannten Kreditfälle zur Ausnahme zulassen zu können, bietet keinerlei Sicherheit für die Ausnahmegewährung. Zur Frage, ob und nach welchen Kriterien darüber befunden wird, fehlt jede Einlassung. Wir regen die Unterscheidung zwischen generellen Ausnahmen und zur Ausnahme zugelassenen Kreditfällen an. Während generelle Ausnahmen verlässlich nicht den Beschränkungen der makroprudenziellen Instrumente unterfallen, sollten zur Ausnahme zugelassene Kreditfälle nur in sorgfältig geprüften und gesondert begründeten und gerechtfertigten Fällen den Beschränkungen durch makroprudenzielle Instrumente nach Abs. 2 unterworfen werden dürfen.

b) Ausnahme für soziale Wohnraumförderung (§ 48u Abs. 1 Satz 3 Nr. 2KWG-E)

Wir begrüßen die Entscheidung der Bundesregierung, ausweislich der Gesetzesbegründung und in Abweichung zu dem Referentenentwurf Finanzierungen für Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus von den Beschränkungen generell auszunehmen. Zur redaktionellen Anpassung regen wir an, die Verbindlichkeit dieser Ausnahmeregelung auch im Gesetzestext unter § 48u Abs. 1 Nr. 2 unmissverständlich zu formulieren, indem klargestellt wird, dass sich die Ausnahmeregelung nicht lediglich auf solche Maßnahmen bezieht, für die eine Zusage über soziale Wohnraumförderung zum Zeitpunkt einer Allgemeinverfügung nach § 48u Abs. 1 Satz 1 KWG-E bereits existiert. Um der Klarheit willen sollte deshalb der Passus „zugesagt ist“ vermieden werden und der Textabschnitt präzisiert werden.

Wir regen darüber hinaus an, die Ausnahmeregelung für die soziale Wohnraumförderung auch auf quartiers- oder objektbezogene Wohnungsbaumaßnahmen auszurichten, die nur teilweise (z.B. zu einem Drittel) dem sozialen Wohnungsbau zuzuordnen sind (sog. Mischformen). Eine generelle Ausnahmeregelung in der jetzigen Form würde in der Umsetzung zu Schwierigkeiten führen, da die zeitgemäße Praxis der Wohnungsbaufinanzierung dadurch gekennzeichnet ist, dass in der Regel nur ein bestimmter Anteil von Wohnungen eines Quartiers oder einer Wohnanlage gefördert werden. Erfahrungsgemäß trägt eine Konzentration von gefördertem sozialen Wohnungsbau und der damit einhergehenden Belegungsrechte auf regional sehr begrenzte Gebiete zu einer Segregation und letztlich Stigmatisierung von Quartieren bei. Gemischte Finanzierungsformen würden jedoch bedingen, dass alle anderen Wohnungen oder dezentrale Versorgungseinrichtungen der Wohnungsbaumaßnahme keiner Vergabebeschränkung unterlägen. Anderenfalls könnte der politische Wille, kostengünstig Wohnraum zu schaffen, nicht vollständig umgesetzt werden. Wir regen an, Details für eine Befreiung anteilig geförderten Wohnungsbaus in einer dem Finanzaufsichtsergänzungsgesetz folgenden Rechtsverordnung nach § 46u Abs. 5 KWG-E zu präzisieren.

c) Generelle Ausnahme für Beschränkung von Förderdarlehen

Die bisher vorgesehene Regelung zur Ausnahme von Finanzierungen für Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus soll ausweislich der Gesetzesbegründung explizit keine Finanzierungen von Vorhaben berücksichtigen, für die aus anderen Gründen eine öffentliche Förderung in Anspruch genommen wird. Beispielsweise werden „Förderungen der Energieeffizienz oder der Bildung von Wohneigentum“ mit der Begründung ausgenommen, dass es in diesen Fällen an einer individuellen und ortsbezogenen Feststellung der Erforderlichkeit des Vorhabens fehle. Wir halten zum einen die beispielhafte Ausnahme von „Förderungen der Bildung von Wohneigentum“ für problematisch, da unserer Ansicht nach auch Maßnahmen zur Bildung von Wohneigentum durch § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung abgedeckt sein können. Zum anderen sehen wir die hier zum Ausdruck kommende Regelungsabsicht betreffend die „Förderungen der Energieeffizienz“ im Widerspruch stehend zu der generellen Ausnahmeregelung unter § 48u Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 KWG-E, der zu Folge sich die Befugnisse der BaFin zur Beschränkung der Darlehensvergabe nicht auf Vorhaben zum Aus- und Umbau oder zur Sanierung von Bestandsimmobilien erstrecken sollen. Wir vertreten die Ansicht, dass Förderungen zur Energieeffizienz einen maßgeblichen Beitrag zur Sanierung

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsergänzungsgesetz) vom 24. Februar 2017

von Bestandsimmobilien darstellen, die nicht beschränkt werden sollten. Wir geben zu bedenken, dass Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebestand von der Bundesregierung als wesentlicher Beitrag zur Erreichung eines nahezu energieneutralen Gebäudebestands in 2050 angesehen werden und deshalb auch im Rahmen des Klimaschutzplanes der Bundesregierung hohe politische Priorität genießen. In gleicher Weise erachten wir Förderungen für barrierereduzierende Maßnahmen zum altersgemäßen Umbau als maßgeblich für den Aus- und Umbau von Bestandsimmobilien.

Dem Schutz der Förderziele und der Zielgruppen für Förderdarlehen im Immobiliarebereich könnte aus unserer Sicht deshalb am ehesten dadurch entsprochen werden, wenn sämtliche Förderdarlehen, d.h. Darlehen an Verbraucher im Sinne von § 491 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 und § 491 Abs. 3 Satz 3 BGB und entsprechende Förderdarlehen an Unternehmer unter § 48u Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KWG-E berücksichtigt und damit von den Beschränkungen ausgenommen würden.

d) Ausnahme für bereits angebaute Geschäfte (§48u Abs. 3 KWG-E)

Aus Gründen des Schutzes für Kreditnehmer muss nach unserem Dafürhalten auch der Übergangssituation nach einer erstmaligen Anwendung makroprudenzieller Instrumente besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Das gilt insbesondere für Geschäftsfälle, bei denen zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Aktivierung der Beschränkungen bereits eine Darlehensanfrage des privaten Kunden vorliegt, eine Kreditfinanzierung zugesagt und gegebenenfalls bereits ein Vorvertrag zum Immobilienerwerb unterzeichnet wurde. Solche Fälle sollten durch flexible Regelungen gelöst werden, die einen Abschluss des Darlehensvertrages dennoch erlauben, ohne dass sie auf die Überschreitungskontingente nach § 48u Absatz 3 Nr. 1 angerechnet werden.

4. Regelungen zur Beendigung von Beschränkungen und Vorwarnphase (§ 48u Abs. 4 und 5 KWG-E)

Wir begrüßen, dass ausweislich des Regierungsentwurfes vor Erlass einer Allgemeinverfügung nach § 48u Abs. 6 KWG-E unter anderem die Spitzenverbände der Institute angehört werden.

Wir regen an, dass zur Beendigung der Beschränkungen die Zuständigkeit in gleicher Weise erweitert wird.

5. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Im vorliegenden Gesetzentwurf wird ausgeführt, dass der Wirtschaft durch dieses Gesetz kein Erfüllungsaufwand entsteht. Das ist unseres Erachtens keine korrekte Schätzung.

Auch wenn der Gesetzentwurf dazu wenig konkret wird, muss doch jedem klar sein, dass mit der Einführung makroprudenzieller Instrumente Datenerhebungen bei Darlehensgebern einhergehen werden. Dies brachte auch der Referentenentwurf noch explizierter zum Ausdruck, der deutlich werden ließ, dass – auch wenn auf die Einführung eines Melderegisters für Wohnimmobilienkredite verzichtet und keine neuen Erhebungsbefugnisse verankert werden – zur fachlich-

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsergänzungsgesetz) vom 24. Februar 2017

wissenschaftlichen Fundierung der makroprudenziellen Politik keinesfalls auf Datenerhebungen verzichtet werden und daher auf die Kreditinstitute eine Fülle von Datenerhebungen durch Bundesbank und Bundesanstalt zukommen kann. Diese Datenerhebungen werden erst durch die geplanten Regelungen des Aufsichtsergänzungsgesetzes ausgelöst und sind dadurch entsprechend den Vorgaben des geänderten Gesetzes zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates von 2011, der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§ 44 und Anlage 3) und des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes von Regelungsvorhaben der Bundesregierung hier anzugeben.

Insoweit ist die Feststellung im vorliegenden Entwurf, aus dem Aufsichtsergänzungsgesetz ergäbe sich kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft bzw. dieser ließe sich vor den Festlegungen der Rechtsverordnung gemäß Abs. 5 nicht quantifizieren (vgl. A VI. Ziffer 4 lit. a der Begründung, S. 23), insbesondere mit Blick auf das Massengeschäft bei Wohnimmobilien jedenfalls nicht nachvollziehbar. Auf der Basis nachvollziehbarer Berechnungen sollte die Angabe korrigiert werden, um den Entscheidungsträgern in Kabinett und Parlamenten hinreichende Informationen und ein realitätsnahes Bild zur Verfügung zu stellen, auf das sie ihre Entscheidungen über den Entwurf stützen können.

Nationale Maßnahmen von EU-Ländern von makroprudenziellem Interesse mit Bezug zum Immobiliensektor (Ohne CRD/CRR; Stand: Sept. 2016)

ISO	Land	Kommentar	LTV	DTI/LTI	DSTI/PTI ¹⁾	Armortisation/ Laufzeit ²⁾
DK	Dänemark	LTV: seit Nov. 2015	X			
EE	Estland	LTV/DSTI/ Laufzeit: seit Mrz. 2015	X		X	X
IE	Irland	LTV/LTI: seit Feb. 2015	X	X		
CY	Zypern	LTV: seit Nov. 2003; DSTI: seit Dez. 2013	X		X	
CZ	Tschechische Republik	LTV: seit Juni 2015	X			
LV	Lettland	LTV: seit Juli 2007	X			
LT	Litauen	LTV/DSTI/Laufzeit: seit Sept. 2011	X		X	X
HU	Ungarn	LTV: seit Jan. 2015, über Immobiliensektor hinaus; DSTI/PTI: seit Jan. 2015	X		X	
NL	Niederlande	LTV: seit Jan. 2012; Amortisation: seit Jan. 2013	X			X
PL	Polen	LTV: seit Jan. 2014; DSTI: bankinterne Limite bzw. Kreditwürdigkeit, zuletzt geändert Jan. 2014; Laufzeit: Juli 2014	X		X	X
RO	Rumänien	LTV: aktuelle Version seit Okt. 2011	X			
SK	Slovakei	LTV: seit Nov. 2014; DSTI: als Indikator in bankinternen Systemen, seit Mrz. 2015; Laufzeit/ Amortisation: seit Mrz. 2015	X		X	X
FI	Finnland	LTV: seit Juli 2016	X			
SE	Schweden	LTV: seit Okt. 2010; Amortisation: seit Juni 2016	X			X
UK	Großbritannien	LTI: seit Okt. 2014		X		
nachrichtl.: NO ³⁾	nachrichtl.: Norwegen ³⁾	LTV: seit Dez. 2011; Amortisation: seit Juli 2015	X ³⁾			X

Hinweis: 1) Über Immobiliensektor hinaus. 2) Kreditamortisation bzw. -laufzeit. 3) Norwegen nur nachrichtlich, da nicht Mitglied in der EU.
 Quelle: ESRB, Übersicht "National measures of macroprudential interest in the EU/EEA", Blatt "Other measures" (https://www.esrb.europa.eu/national_policy/shared/pdf/overview_macroprudential_measures.xlsx).

Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e. V.
Bundesverband deutscher Banken e. V.
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e. V.
Deutscher Sparkassen- und Giroverband e. V.
Verband deutscher Pfandbriefbanken e. V.



Die Deutsche
Kreditwirtschaft

Stellungnahme

**Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des
Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der
Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanz-
systems und zur Änderung der Umsetzung der Wohn-
immobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsrechtsergän-
zungsgesetz),
BR-Drucksache 815/16**

Kontakt:

Dr. Rainer Siedler

Telefon: +49 30 2021- 2314

Telefax: +49 30 2021-19 2300

E-Mail: r.siedler@bvr.de

Berlin, 2. März 2017

Federführer:

Bundesverband der Deutschen Volksbanken
und Raiffeisenbanken e. V.

Schellingstraße 4 | 10785 Berlin

Telefon: +49 30 2021-0

Telefax: +49 30 2021-1900

www.die-deutsche-kreditwirtschaft.de

I Grundsätzliches

Die Deutsche Kreditwirtschaft möchte zunächst betonen, dass die mit der Wohnimmobilienkreditrichtlinie verfolgten Ziele, verlässliche Standards für die Finanzierung von Wohnimmobilien zu setzen, den kreditnehmenden Verbraucher zu schützen und Übertreibungseffekte im Europäischen Binnenmarkt zu verhindern, ausdrücklich unterstützt werden. Allerdings stellen wir fest, dass die Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie in das deutsche Recht zu spürbaren Verunsicherungen am Markt geführt hat und sich für die Kreditinstitute erhebliche (Rechts-)Risiken ergeben haben.

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung eine sachgerechte Klarstellung der zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie eingeführten Regelungen beabsichtigt. Mit den vorgeschlagenen Änderungen der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie werden jedoch noch nicht alle identifizierten Rechtunsicherheiten angemessen beseitigt. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Entwurf des Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetzes (FinErgG), soweit er Regelungsvorschläge zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie enthält. Soweit der FinErgG-Entwurf Vorschläge zur Umsetzung der Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität enthält, erfolgt ggf. eine gesonderte Stellungnahme.

II Einzelanmerkungen

1 Art. 6 Nr. 1 b): § 491 Abs. 3 Satz 2 BGB-E - Definition Immobilienverzehrcredit, Immobilier-Förderdarlehensvertrag

Definition Immobilienverzehrcredit

Der Wortlaut von § 491 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BGB-E entspricht zwar Art. 3 Abs. 2 a) i) der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, weicht aber von der Regelungssystematik im deutschen Gesetz dadurch ab, dass die Definition für Immobilienverzehrcredite nur für Wohnimmobilien gilt. Mit dieser Klarstellung (BR-Drucks. 815/16, Seite 39 5. Absatz) werden nicht Wohnzwecken dienende Immobilien von der Regelung ausdrücklich ausgenommen. Damit regelt der Regierungsentwurf ein Minus im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage, die lediglich dahingehend klargestellt werden sollte, dass Immobilienverzehrcredite keine Immobilier-Verbraucherdarlehensverträge im Sinne des § 491 Abs. 3 BGB sind, d. h. unabhängig davon, ob die maßgebliche Immobilie als Wohnimmobilie genutzt wird oder nicht.

Wir gehen davon aus, dass es sich hierbei um ein Versehen handelt. Der deutsche Gesetzgeber hat den Begriff des Immobilier-Verbraucherdarlehensvertrages richtlinienüberschießend umgesetzt, in dem er auf das einschränkende Merkmal "Wohnimmobilie" verzichtet hat. In BT-Drucks. 18/5922, Seite 77, 2. Absatz – zu § 491 Abs. 3 Satz 1 Nr. BGB heißt es:

"[...] In beiden Alternativen der Nummer 1 wird die im Richtlinienwortlaut enthaltene Beschränkung auf Sicherheiten oder Rechte an „Wohnimmobilien“ nicht ins deutsche Recht übernommen. Der Anwendungsbereich wird vielmehr auf sämtliche Immobilier-Verbraucherdarlehen erstreckt, die durch ein Grundpfandrecht oder ein Recht an einer Immobilie besichert werden. Hierdurch werden Abgrenzungsschwierigkeiten z. B. bei gemischt genutzten Immobilien vermieden und zugleich der Verbraucherschutz erhöht, indem die Richtlinie überschießend umgesetzt wird. [...]"

Diese richtlinienüberschießende Umsetzung bei dem Begriff des Immobilier-Verbraucherdarlehensvertrages, müsste konsequent auch bei der Definition von Ausnahmen, wie hier dem Immobilienverzehrcredit, fortgeführt

werden, da anderenfalls eine "Lücke" entstünde. Dies würde für den Verbraucher eine deutliche Einschränkung in der Verwertung seines Immobilienbesitzes – Ackerflächen, Gewerbegrundstücke, ... – bedeuten. Ein Bauer müsste – bildlich gesprochen – aus dem Hof in den Stall umziehen, um einen Immobilienverzehrkredit vereinbaren zu können.

Die Limitierung in von § 491 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 BGB-E auf die Bedingung „nach dem Tod“ schränkt die Vertragsfreiheit der Parteien ohne Not ein. Art. 3 Abs. 2 a) ii) Wohnimmobilienkreditrichtlinie lässt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, als Fälligkeitszeitpunkt ein oder mehrere Ereignisse im Leben des Verbrauchers zu bestimmen. Als Regelbeispiel ist der Tod des Verbrauchers geeignet. Darüber hinaus sollte die Regelung auch für andere objektiv bestimmbare Ereignisse im Leben des Verbrauchers, die in dem Immobilienverzehrkreditvertrag festgelegt werden, geöffnet werden, z. B. Umzug in ein Pflegeheim, Auszug der Kinder.

Immobilien-Förderdarlehensvertrag

Des Weiteren sollte gesetzlich klargestellt werden, dass neben Immobilienverzehrkreditverträgen auch Immobilien-Förderdarlehensverträge nicht mehr Immobilien-Verbraucherdarlehensverträgen gleichgestellt werden. Ohne eine solche Klarstellung ergäben sich Nachteile zu Lasten von Immobilien-Förderdarlehen, da derzeit für Immobilien-Förderdarlehen erhebliche Rechtsunsicherheiten bezüglich der anzuwendenden Rechtsnormen aufgrund der Einordnung von Immobilien-Förderdarlehen als Immobilien-Verbraucherdarlehen bestehen. Für diese Einordnung besteht auch keine Notwendigkeit, da die zusätzliche Erfüllung vorvertraglicher Verpflichtungen nach den ESIS-Abschnitten 3, 4 und 13 keine Zuordnung zu Immobilien-Verbraucherdarlehen voraussetzt.

2 Art. 6 Nr. 2: § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB-E, Art. 1 Nr. 5: § 18a Abs. 4 Satz 3 KWG-E - Ausnahme für das Abstellen auf den Wert der Immobilie

Auch hier bleibt der Regierungsentwurf hinter seinem Ziel einer Klarstellung zurück, wenn der Wortlaut nunmehr lediglich auf eine Wohnimmobilie eingeeengt wird. Es gilt das oben zu § 491 Abs. 3 Satz 2 BGB-E Gesagte entsprechend: Die richtlinienüberschießende Umsetzung muss auch bei der Definition dieser Ausnahme fortgeführt werden.

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Fassung würde bedeuten, dass die Ausnahme zu dem Grundsatz, nicht hauptsächlich auf den Wert der Immobilie abstellen zu dürfen, lediglich für (besicherte) Wohnimmobilien gelten würde. Dies wäre nicht folgerichtig, weil der gesetzgeberische Gedanke, dass der Wert des Grundstücks durch den Bau oder die Sanierung erhöht wird, auch für sonstige Immobilien gilt.

3 Art. 6 Nr. 3: § 505e BGB-E, Art. 1 Nr. 5: § 18a Abs. 10a KWG-E - Verordnungsermächtigungen

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass eine Verordnungsermächtigung in § 505e BGB-E und § 18a Abs. 10a KWG-E zugunsten des BMF und des BMJV aufgenommen werden soll, mit denen gemeinsame Leitlinien für die Kreditwürdigkeitsprüfung im Sinne von §§ 505a und 505b BGB und von § 18a KWG erlassen werden können. Eine Konkretisierung der in §§ 505a, 505b Abs. 2 bis BGB und in § 18a Abs. 1 bis 5 KWG gestellten Anforderungen an die Methodik der Kreditwürdigkeitsprüfung mittels Leitlinien dürfte zur Beseitigung der in der Praxis aufgetretener Rechtsunsicherheiten maßgeblich beitragen. Im Falle einer gerichtlichen Überprüfung, ob die Kreditwürdigkeitsprüfung ordnungsgemäß durchgeführt worden ist, dürften die Leitlinien daher eine entscheidende Rolle spielen.

Nach dem Gesetzentwurf sollen die Leitlinien aber für die Kreditinstitute nicht bindend sein (so die Gesetzesbegründung zu Nummer 3 (§ 505e BGB-E), BR-Drucks. Seite 42), sondern lediglich Methoden beschreiben, die als „rechtlich zulässig“ gelten. Bezüglich der in den Leitlinien beschriebenen Methoden sollte jedoch gelten, dass Institute, welche die vom BMJV und BMF formulierten Anforderungen an die Kreditwürdigkeitsprüfung einhalten, sich auch hierauf verlassen können. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass ein Zivilgericht eine gemäß den Leitlinien erfolgte Kreditwürdigkeitsprüfung als nicht hinreichend ansehen könnte. Um dies auszuschließen ist zum einen eine Begriffsänderung angezeigt und zwar die Ersetzung des Begriffs der „Leitlinie“ durch „Mindeststandards“. Zum anderen ist § 505d Abs. 1 Satz 5 BGB um eine Gesetzlichkeitsfiktion zu ergänzen, die beispielsweise wie folgt formuliert werden könnte: *„Die Sätze 1 bis 4 finden keine Anwendung, wenn der Darlehensgeber nachweist, dass er die zum Zeitpunkt der Kreditwürdigkeitsprüfung gültigen und in der nach § 505e BGB erlassenen Rechtsverordnung enthaltenen Mindeststandards bei der Prüfung der Kreditwürdigkeit des Darlehensnehmers eingehalten hat.“*

Hinsichtlich des Regelungsgehaltes der Verordnung ist Folgendes anzufügen: In der Praxis der Anwendung der Regelungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung erweist sich der Umgang mit den unbestimmten Rechtsbegriffen als problematisch. Auch die Gesetzesbegründung hilft bei der Konkretisierung der Handlungspflichten im Regelfall nicht weiter. Die beabsichtigte Verordnung sollte daher insbesondere nachfolgende Punkte einer Regelung zuführen:

- (1) Es ist nicht gefordert, dass ein Verbraucherdarlehensvertrag bei Erreichen der statistischen Lebenserwartung eines Darlehensnehmers vollständig getilgt sein muss und der Vertragsschluss anderenfalls abzulehnen ist.
- (2) Das Immobilienvermögen des Kunden kann in der Kreditwürdigkeitsprüfung herangezogen werden, um z.B. für einen statistisch zu antizipierenden Todesfall innerhalb der Darlehenslaufzeit nachzuweisen, dass keine Situation der Überschuldung vorliegt (d.h. Vermögen übersteigt restliche Kreditvaluta).
- (3) Aktuell befristete Arbeitsverhältnisse sind kein genereller Hinderungsgrund für die Vergabe von langfristigen Krediten, wenn die individuellen Umstände des Kreditnehmers für eine Fortsetzung des aktuellen oder eines gleichwertigen Arbeitsverhältnisses sprechen (beispielsweise befristete Anstellung als Arzt oder wissenschaftlicher Mitarbeiter).
- (4) Allgemeine Lebensrisiken, wie z.B. das Risiko einer Scheidung, die Geburt von unterhaltspflichtigen Kindern, der Arbeitsplatzverlust, Tod oder Krankheit etc., müssen nur dann herangezogen werden, wenn dem Kreditgeber konkrete Hinweise auf das Eintreten im individuellen Fall bekannt sind. Statistische Generalannahmen (z.B. allgemeine Scheidungsquote) sind nicht Teil der Kreditwürdigkeitsprüfung und müssen nicht unterstellt werden.
- (5) Die Prüfung des Einkommens bei Renteneintritt kann solange auf Basis pauschaler Annahmen der Bank erfolgen, bis das Alter des Darlehensnehmers (beispielsweise ab 45 Jahre) eine stabile Hochrechnung für das individuelle Renteneinkommen z.B. anhand der Renteninformation der Deutschen Rentenversicherung erlaubt.
- (6) Darlehensverträge, die innerhalb eines bestehenden Darlehensverhältnisses ausgefertigt werden, um die Ausgestaltung des Kredits neu zu vereinbaren, die jedoch dem Kunden dabei kein neues Kapital zu Verfügung stellen oder die Laufzeit verlängern (insbesondere also Situation der Prolongation oder internen Umschuldung) unterfallen der Regelung nach § 505a Abs. 2 BGB, das heißt, eine erneute Kreditwürdigkeitsprüfung (die für Kreditinstitut wie Kunde einen enormen Aufwand ohne Schutzwirkung darstellt) muss nicht er-

folgen.

(7) Positive Einkommensentwicklungen (z.B. geplante Wiederaufnahme der Arbeitstätigkeit nach Elternzeit oder zu erwartende Erhöhung des Einkommens) können in der Kreditwürdigkeitsprüfung herangezogen werden; auch der Umfang, die Beschaffenheit (Kopien) und die Art der einzuholenden Unterlagen und Informationen als Grundlage für die Kreditwürdigkeitsprüfung sollten durch die gesetzlichen Leitlinien konkretisiert werden. Je mehr Unterlagen und Nachweise der Verbraucher beibringen muss, desto größer wird der damit einhergehende bürokratische Aufwand bei der Beschaffung der Unterlagen einerseits und der Archivierung durch die Bank andererseits. Es sollte versucht werden, diesen Aufwand auf ein sachgerechtes und vernünftiges Maß festzulegen.

4 Umfinanzierungen und Anschlussfinanzierung

Die Regelung in § 505a Abs. 2 BGB sollte dahingehend ergänzt werden, dass bei einer Umfinanzierung eines bereits bestehenden Verbraucherdarlehensvertrages, der insbesondere der Verhinderung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen dient, die Kreditwürdigkeitsprüfung nur dann erneut zu prüfen ist, wenn der Nettodarlehensbetrag deutlich erhöht wird. Das Gleiche gilt für Anschlussfinanzierungen. Dies könnte entsprechend der Bundesratsinitiative (BR Drucksache 578/16) durch die Einfügung eines neuen Satz 2 in § 18a Abs. 2 KWG und § 505a Abs. 2 BGB „Satz 1 gilt entsprechend bei Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen bei demselben Darlehensgeber“ erfolgen.

Der Sinn und Zweck der Kreditwürdigkeitsprüfung, Schutz des Verbrauchers vor ihn finanziell überfordernden Kreditentscheidungen und damit einhergehend vor Überschuldung, ist im Falle einer Umfinanzierung obsolet, da die Kreditentscheidung bereits getroffen wurde. In diesen Fällen muss der Verbraucher vielmehr vor einer - durch die gesetzlichen Regelungen induzierten - zwangsweisen Verwertung seiner Immobilie geschützt werden. Eine weitere Kreditwürdigkeitsprüfung zu diesem Zeitpunkt ist daher nicht zielführend.

Fehlende Kapitaldienstfähigkeit in der Szenariobetrachtung im Rahmen der neuen Kreditwürdigkeitsprüfung kann dazu führen, dass ein ordentlich bedientes Darlehen nicht mehr prolongiert werden darf. D.h. der Kunde hat die damaligen Anforderungen erfüllt, über Jahrzehnte sein Darlehen bedient und am Sachverhalt hat sich nichts geändert. Die neuen Regelungen machen es aber unmöglich, ein neues Darlehen zur Umschuldung des alten zu geben (ohne neues Herausreichen von Geld), da die theoretischen Anforderungen der Kreditwürdigkeit nicht mit den praktischen Erfahrungen unterlegt werden dürfen. Das kann zu einer Fälligestellung des Darlehens führen und schließlich dazu, dass der Darlehensnehmer trotz langjähriger ordentlicher Bedienung seiner Finanzierung zum Verkauf seiner Immobilie gezwungen wird.

Sollte es zu einer gesetzlichen Ausnahme von der Verpflichtung zur Kreditwürdigkeitsprüfung bei Umfinanzierungen und Anschlussfinanzierungen kommen, müsste diese Ausnahme auch für Förderdarlehen gelten, da die Privilegierung für Förderdarlehen nach § 491 Absatz 2 Satz 2 Nr. 5 BGB i. V. m. § 491 Absatz 3 Satz 3 BGB nicht ohne Weiteres Anwendung bei Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen findet. Anderenfalls würde den Darlehensnehmern von Förderdarlehen durch die verschärfte Kreditwürdigkeitsprüfung eine günstige und einfache Anschluss- und Umschuldungsfinanzierung erschwert werden. Diese Personengruppen sind aber aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse besonders schutzwürdig.

Ergänzend weisen wir auf die nicht umgesetzte Vorgabe aus Art. 28 Abs. 1 der Wohnimmobilienkreditrichtlinie hin. Hiernach ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um Kreditgeber darin zu bestärken, angemessene

Nachsicht walten zu lassen, bevor Zwangsvollstreckungsverfahren eingeleitet werden. Die Umsetzung der von der Deutschen Kreditwirtschaft vorgeschlagenen Konkretisierung in § 505a Abs. 2 BGB könnte eine solche Maßnahme sein. Daher sollte hier nicht sehenden Auges zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher auf eine Klarstellung verzichtet werden.

5 Zeitliche Beschränkung der Sanktionen

Die erheblichen Sanktionen im Falle eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Kreditwürdigkeitsprüfung (§ 505d BGB) sollten zeitlich befristet werden. Die allgemeinen Verjährungsregeln sind nicht geeignet, die notwendige Rechtssicherheit zu gewährleisten, insbesondere nicht zu verhindern, dass ein Darlehensnehmer sich angesichts der großen materiellen Vorteile beispielsweise 20 Jahre nach Vertragsschluss und mehreren Zinsanpassungen auf ein fristloses Kündigungsrecht (ohne Vorfälligkeitsentschädigung) beruft.

Aktuelle Erfahrungen zeigen, dass Verbraucherschützende Normen nicht immer ihrem Sinn und Zweck entsprechend genutzt werden. Es ist daher nicht auszuschließen, dass selbst leistungsfähige Verbraucher oder gegebenenfalls deren Rechtsnachfolger die Ordnungsmäßigkeit der Kreditwürdigkeitsprüfung in Frage stellen, um sich entweder ein günstiges Kapitalnutzungsrecht oder ein vorzeitiges, entschädigungsfreies Kündigungsrecht zu verschaffen (insbesondere die entschädigungsfreie, vorzeitige Beendigung war das motivierende Element hinter einem Großteil der Widerrufe wegen Formmängeln Jahre nach Abschluss des Darlehensvertrags).

Der bereits in § 505d Absatz 3 BGB vorgesehene Sanktionsausschluss sollte daher um eine zeitliche Komponente ergänzt werden, um so den Aufbau eines unbegrenztes Risikopotential für die Kreditwirtschaft auszuschließen. So ist ein Anspruchsausschluss jedenfalls nach Ablauf von zehn Jahren nach dem vollständigen Empfang eines Darlehens in Anlehnung an die dem Darlehensnehmer nach Ablauf von zehn Jahren nach dem vollständigen Empfang eines Darlehens eröffnete ordentliche Kündigungsmöglichkeit (§ 489 Abs. 1 Nr. 2 BGB) und an die 10-jährige Verjährungshöchstfrist (§ 199 Abs. 2 BGB) sachgerecht.

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsergänzungsgesetz)

vorgelegt für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags am 6. März 2017

März 2017

Präambel

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rd. 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen, die fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland bewirtschaften. Darüber hinaus werden aber auch das Bauträgergeschäft und Projektfinanzierungen durchgeführt sowie weitere wohnungs- und immobilienwirtschaftliche Dienstleistungen erbracht.

Die Finanzierungsstruktur von Wohnungsbauinvestitionen in Deutschland ist geprägt durch langfristige grundpfandrechtlich gesicherte Kredite. Damit wurden in der Vergangenheit sehr gute Erfahrungen gemacht, da diese Langfrstkultur einerseits den Investoren ein hohes Maß an Planungssicherheit gewährt, andererseits auch für die Mieter eine sichere Basis bietet, da Zinserhöhungen ansonsten Mieterhöhungen zur Wirkung haben können. Dieses System hat sich auch gerade in der Finanzmarktkrise bewährt.

Wir weisen darauf hin, dass mögliche Überbewertungen auf Wohnimmobilienmärkten in Deutschland ein rein regionales Problem sind, das überwiegend einzelne Großstädte und Ballungszentren betrifft. Der ländliche Raum verliert dagegen deutlich an Einwohnern. Nur knapp 28 % aller Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland weisen derzeit eine wachsende Bevölkerungszahl auf. Ein flächendeckendes Problem, von dem wesentliche Systemrisiken ausgehen können, ist aus unserer Sicht derzeit nicht ersichtlich. Nach unserer Auffassung besteht daher keine Notwendigkeit, im privaten Immobilienfinanzierungsgeschäft derart weitreichende Eingriffsrechte einzuführen.

Im Detail

Mit den vorgesehenen Regelungen soll rein vorsorglich eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung von neuen Instrumenten für die Regulierung der privaten Darlehensvergabe für den Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang sollte im Gesetz klargestellt werden, dass sich der Anwendungsbereich nicht auf gewerbliche Darlehensnehmer erstreckt.

Wir geben weiterhin zu bedenken, dass durch höhere Anforderungen an die Kreditvergabe durch Einführung bestimmter Kennzahlen wie

- 1) Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation,
- 2) Amortisationsanforderung,
- 3) Schuldendienst, Schuldendienstfähigkeit und Schuldendienstdeckungsgrad und
- 4) Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation,

die Gefahr einer weiteren Einschränkung des Marktangebotes – gerade in Großstädten und Ballungszentren – gegeben ist. So könnten künftig die individuellen Voraussetzungen der Kreditnehmer immer weniger in die Ausgestaltung der Finanzierung einbezogen werden. Dadurch wird privaten Verbrauchern der Zugang zu Wohneigentum erschwert. Hohe Standards, die immer größere Kundengruppen vom Markt ausschließen, können gravierende realwirtschaftliche Folgen haben, die vor allem den dringend notwendigen Wohnungsneubau in diesen Märkten treffen. Es sollte daher Transparenz darüber bestehen, unter welchen Voraussetzungen die Instrumente überhaupt aktiviert und in welcher Höhe die Ober- und Untergrenze festgelegt werden können. Zudem bedarf es einer abgestimmten Definition der verwendeten Parameter.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Vergabe von Darlehen zum Aus- und Umbau oder zur Sanierung von Wohnimmobilien im Eigentum des Darlehensnehmers und Maßnahmen, für die eine Förderung nach dem Gesetz über die soziale Wohnraumförderung oder nach entsprechenden landesrechtlichen Regelungen zugesagt ist (§ 48 u Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 und 2 KWG-E), von den Regelungen ausgenommen werden sollen.

Wir sprechen uns dafür aus, eine offene Diskussion über die möglichen wohnungsbaupolitischen Folgen der vorgeschlagenen Eingriffsrechte zu führen. Vor diesem Hintergrund halten wir es für erforderlich, in den Kreis der gemäß § 48 u Absatz 5 und 6 Satz 1 KWG-E angesprochenen Spitzenverbände der Institute, auch die Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft mit einzubeziehen.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>



Stellungnahme

Zur Anhörung im Deutschen Bundestag

am 06. März 2017

**zum Gesetzesentwurf für ein
Finanzaufsichtsrechtergänzungsgesetz**

Drucksache 18/10935

Bei den makroprudenziellen Aspekten des Gesetzesentwurfs sind für uns als Gruppe von Verbänden, die sich für gute Bedingungen am Markt der Finanzierung von Wohnimmobilien und der nachgelagerten Baunachfrage engagiert, insbesondere zwei Fragestellungen relevant: Zum einen möchten wir einen Beitrag dazu leisten, dass alle Marktteilnehmer von einer nachvollziehbaren und transparenten makroprudenziellen Strategie der Bundesregierung profitieren. Das umfasst unseres Erachtens neben den Darlehensgebern und den privaten Haushalten, die eine Immobilienfinanzierung anstreben, auch die betroffene Bau- und Immobilienwirtschaft. Zum anderen wollen wir dazu beizutragen, dass bei der Auswahl der einzelnen Beschränkungen und Obergrenzen der spezifisch deutsche Rechtsrahmen und die deutschen Marktbedingungen adäquate Berücksichtigung finden.

Dementsprechend kommentieren wir den vorliegenden Regierungsentwurf wie folgt:

1. Zur Verordnung gemäß § 48u Absatz 5 KWG-E und zum Vorgehen bei der Aktivierung der makroprudenziellen Instrumente [§ 48u Absatz1 KWG-E]

Wir begrüßen es sehr, dass der Gesetzesentwurf nunmehr in § 48u Absatz 5 KWG-E eine Konsultationspflicht des Bundesministeriums der Finanzen gegenüber den Spitzenverbänden der Institute vorsieht. Da die an der Entscheidung beteiligten Institutionen hohe Verantwortung für die wirtschaftspolitische, konjunkturelle, beschäftigungs- und wohnungspolitische Lage in Deutschland übernehmen würden, plädieren wir für eine breit angelegte Diskussion über die möglichen sozialen, wohnungsbaupolitischen und ökonomischen Folgen der vorgeschlagenen Eingriffsrechte. Denn der Wohnimmobilienmarkt hat eine große Bedeutung für die Entwicklung der Städte und Regionen, die sich derzeit auch bezüglich der Preisentwicklungen höchst unterschiedlich darstellen.

Neben den Darlehensgebern sind auch die Verbände der Bau- und Immobilienwirtschaft von der Verordnung in vielfacher Weise direkt betroffen. Daher sollte auch diesen Verbänden ein Anhörungsrecht eingeräumt werden.

Dementsprechend wäre Absatz 5 zu ändern in:

"(5) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, nach Anhörung der Spitzenverbände der Institute und der Bau- und Immobilienwirtschaft durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, im Be-

nehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und der Deutschen Bundesbank nähere Regelungen zu erlassen über...".

Daneben begrüßen wir ebenfalls, dass nunmehr in den Gesetzestext auch ein Anhörungsrecht der kredit- und finanzwirtschaftlichen Spitzenverbände vor Erlass einer Allgemeinverfügung nach § 48u Absatz 1 KWG-E aufgenommen wurde. Aus den oben geschilderten Gründen sollte sich dieses Recht auch hier ebenfalls auf die Bau- und Immobilienwirtschaft erstrecken und § 48u Absatz 6, Satz 1 KWG-E umformuliert werden in:

„(6) Vor Erlass einer Allgemeinverfügung nach Absatz 1 sind die Spitzenverbände der Institute und der Bau- und Immobilienwirtschaft sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit anzuhören.“

Im Grundsatz geht auch die in Satz 2 enthaltene Verpflichtung des Bundesministeriums der Finanzen, den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages bei Einleitung einer Anhörung vor Erlass einer Allgemeinverfügung nach § 48u Absatz 1 KWG-E zu unterrichten, in die richtige Richtung. Angesichts der hohen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Allgemeinverfügung, die letztlich einen umfassenden Eingriff in Eigentumsrechte und die Lebensplanung vieler Menschen darstellen wird, scheint uns ein bloßes Unterrichten jedoch nicht ausreichend. Schließlich sind auch die Verfügbarkeit von Krediten für die Wohnungswirtschaft und damit auch die Verfügbarkeit von Wohnraum für die Bevölkerung unmittelbar betroffen. Wir meinen, dass in einem solchen Fall

- dem Finanzausschuss zumindest die Möglichkeit eingeräumt werden muss, die Erwägungsgründe und Überlegungen, die zur Entscheidung über eine etwaige Allgemeinverfügung geführt haben, mit dem Bundesministerium der Finanzen, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Bundesbank zu diskutieren und
- dass der Erlass der Allgemeinverfügung in dem Falle, dass der Finanzausschuss von einer solchen Möglichkeit Gebrauch machen will, aufgeschoben wird.

Dementsprechend sollte § 48u Absatz 6, Satz 2 KWG-E wie folgt ergänzt werden:

Das Bundesministerium der Finanzen unterrichtet den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages unverzüglich über die Einleitung der Anhörung nach Satz 1. Der Finanzausschuss hat die Möglichkeit, Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen sowie der Bundesanstalt und der Deutschen Bundesbank zur Erörterung der Überlegungen für eine Allgemeinverfügung nach Absatz 1 zu laden. Macht der Finanzausschuss davon Gebrauch, hat dies hinsichtlich der Allgemeinverfügung nach Absatz 1 aufschiebende Wirkung.

Noch zielführender wäre es aus unserer Sicht, zusätzlich zur regelmäßigen Diskussion der makroprudenziellen Lage – und insbesondere zur Diskussion über eine etwaige Aktivierung der Instrumente – ein Gremium einzusetzen, dem neben Mitgliedern des Finanzausschusses und Vertretern der in § 48u Absatz 5 Satz 1 KWG-E genannten Bundesministerien auch Vertreter der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, der Deutschen Bundesbank und weitere qualifizierte Sachverständige angehören, die zum Beispiel jeweils vom Bundestag und vom Bundesministerium der Finanzen ernannt werden.

2. Zur Festlegung von Obergrenzen und Zeiträumen, über die Berechnung von Quotienten und sonstige maßgebliche Größen nach § 48u Absatz 2 KWG-E

Ein Blick auf konkrete Anwendungsbeispiele makroprudenzieller Maßnahmen im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien in anderen Ländern zeigt eine große Heterogenität der dort gewählten Indikatoren, ihrer konkreten Berechnungsweise und Kalibrierung und der Anwendung von Ausnahmetatbeständen.

Manche Länder nutzen dabei einen Ansatz multipler Indikatoren, während andere auf die gezielte Auswahl nur eines oder weniger Messgrößen abzielen. Auch die Berechnungsmethoden sind bei weitem nicht einheitlich.^{1,2} Hinzu tritt eine breite Streuung der regulatorischen Ansätze: Während die Vorgaben mancherorts verbindlich von Aufsichtsbehörden vorgegeben werden, sind sie anderenorts lediglich als Empfehlungen ausgestaltet.

¹ Siehe: European Systemic Risk Board: Report on residential real estate and financial stability in the EU, Dezember 2015; Annex 3: Overview of the use of real estate-related instruments in the EU/EEA.

² Siehe: LTV and DTI Limits-Going Granular, IMF Working Paper, Juli 2015, S. 10.

Diese beträchtliche Varianz der Regulierungsansätze beruht auf Überlegungen, mit denen die nationalen Regelgeber versuchen,

- Besonderheiten des jeweiligen Rechtssystems und/oder
- regionale Bedingungen am Markt für Wohnimmobilienkredite zu berücksichtigen
- und dabei den besten Erfolg bei gleichzeitig erträglichem Regulierungsaufwand für die Behörden und die Darlehensgeber zu erreichen.

Wir sehen die Tatsache, dass europäisch harmonisierte Regelungen in diesem Bereich nicht vorliegen, als große Chance für den deutschen Gesetzgeber: Damit besteht die Möglichkeit, die deutschen Eigenheiten am Markt für Immobilienkredite, etwa die robuste Schuldentragfähigkeit der privaten Haushalte und die ausgeprägte Festzins- und Langfristkultur, hinreichend zu berücksichtigen.

Während einige dieser Fragen der Ausformulierung der Verordnung zur Festlegung von Obergrenzen, Zeiträumen und sonstigen maßgeblichen Größen gemäß § 48u Absatz 5 KWG-E obliegen werden, sollten die wesentlichen, politischen Überlegungen unseres Erachtens bereits im Gesetz selbst verankert werden. Dies betrifft die folgenden Fragestellungen.

a. Konzentration auf LTV und DTI

Es ist zu beobachten³, dass viele Länder Obergrenzen für die Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation eingeführt haben, während Obergrenzen für die Schuldendienstfähigkeit und Amortisierungsanforderungen weniger häufig zu finden sind. Die Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation spielt nur in wenigen Ländern eine Rolle.

	Maßnahmen hinsichtlich:	Zu finden in folgenden EWR-Ländern
Maßnahmen zur Beeinflussung der Vergabe privater Wohnimmobilienkredite	Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation (LTV)	CY, CZ, DK, EE, IE, LT, LV, MT, NL, NO, PL, RO, SE, SK, FI (gepl.)
	Schuldendienstfähigkeit (DSTI)	CY, CZ, EE, LT, RO, PL, SK
	Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation (DTI)	IE, UK
	Amortisierungsanforderungen	EE, LT, NL, NO, SK, PL, CZ, SE (gepl.)
	Sonstige (insbesondere Verschärfung der Kreditvergabestandards)	CZ, SK, UK

³ Siehe: European Systemic Risk Board: A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2015, Mai 2016.

Zahlreiche Experten⁴ sind der Ansicht, dass eine zu breite Palette makroprudenzieller Instrumente erhebliche Nachteile mit sich bringt. Das an sich angestrebte Ziel, durch die Nutzung einer Vielzahl von Instrumenten zu einer Stabilisierung im Sinne eines Automatismus zu gelangen, wird damit aber nicht erreicht. Im Gegenteil: Durch eine größer werdende Zahl von Instrumenten wird die jeweilige Kalibrierung schwieriger, was zu unnötigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbußen führen kann und zugleich die Gefahr unbeabsichtigter Verzerrungen am Wohnimmobilienmarkt erhöht. Schließlich ist zu beachten, dass bei der Anwendung makroprudenzieller Instrumente stets Kosten entstehen, etwa für Datenlieferungen durch Marktteilnehmer, aber auch auf Seiten der Darlehensnehmer. Die Kosten einer makroprudenziellen Politik sollten gegen diese direkten und indirekten Regulierungskosten abgewogen werden.

Minimum-Amortisationsanforderung wären unsere Erachtens kontraproduktiv, weil Flexibilität bei den Laufzeiten ein wichtiger, stabilisierender Faktor in der Immobilienfinanzierung ist. Die Begrenzung der Laufzeit würde also einem Ausfall gerade entgegenwirken. Darüber hinaus ist hinsichtlich der Schuldendienstfähigkeit zu beachten, dass die Kombination aus hohem Beleihungsauslauf und hoher Schuldendienstquote in Deutschland kaum anzutreffen ist. Eine Untersuchung des IW Köln zeigt, dass bei einem Schwellenwert von 90 Prozent Beleihung und 30 Prozent Schuldendienst die Quote der Haushalte, die beide Schwellenwerte erfüllen, nur bei 1,12 Prozent läge.⁵

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns für eine Konzentration der Instrumente auf die Kapung des LTV und gegebenenfalls für die zusätzliche Vorgabe einer Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation (DTI) aus. Damit stünde unseres Erachtens ein vollkommen hinreichendes Instrumentenportfolio zur Verfügung. Deshalb schlagen wir vor, in § 48u Absatz 2 KWGE die Nummern 2 und 3 ersatzlos zu streichen.

⁴ Siehe etwa: Macroprudential Policy: What Instruments and How to Use Them - Lessons from Country Experiences, IMF Working Paper, Oktober 2011.

⁵ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, Mai 2016, S. 14.

b. Berücksichtigung weiterer Sicherheiten der Darlehensnehmer

Der zentrale Auslöser von Entwicklungen, die ein Risiko für die Finanzstabilität von Seiten der Wohnimmobilienmärkte darstellen könnten, wäre eine Situation, in der eine hinreichend große Zahl von Darlehensnehmer ihren Verpflichtungen aus Wohnimmobilienfinanzierungen nicht mehr nachkommen und auch die Verwertung weiterer Vermögenswerte und Sicherheiten der Darlehensnehmer es den Darlehensgebern nicht erlaubt, ihre ausstehenden Forderungen einzubringen.

Das rückt weitere Kreditsicherheiten ins Zentrum der Überlegungen, wenn es um die Formulierung makroprudenzieller Obergrenzen und Beschränkungen bei der Darlehensvergabe geht. Dazu zählen vor allem bereits vorhandene Immobilien- oder sonstige Vermögenswerte, z. B. Guthaben in Bausparverträgen. Hier ist beispielsweise erwähnenswert, dass einige Länder, etwa Korea als eines der hinsichtlich makroprudenzieller Maßnahmen erfahrensten Länder, bei der Berechnung des LTV den Wert von Kreditsicherheiten im Nenner mit einbezieht. Die wichtige Bedeutung von Kreditsicherheiten findet im aktuellen Gesetzesentwurf in § 48u KWG-E jedoch keine Entsprechung.

Eine Fremdkapital-Finanzierung von 95 Prozent oder auch 100 Prozent des Kaufpreises stellt nach unserer Einschätzung jedoch immer dann kein Problem dar, wenn die Solvenz des Darlehensnehmers durch sein Einkommen oder andere Vermögenswerte ausreichend ist, um die Rückzahlung stets zu gewährleisten.

Die oben genannte Studie des IW Köln zeigt auch, dass der Großteil der Haushalte mit einem Beleihungsauslauf von 90 Prozent über ein Nettovermögen⁶ von mehr als 50.000 Euro verfügt. Viele Haushalte mit einem solchen Beleihungsauslauf weisen sogar deutlich höhere aktuelle Vermögen auf.⁷ Im Ergebnis finden sich hohe Beleihungsausläufe vor allem in Haushalten mit höherem Einkommen, während Haushalte mit geringeren Einkommen eher konservativ finanzieren.⁸ Der Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) zeigte mit seinem Bericht zu „Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015“ auf, dass der Beleihungsauslauf bei den Finanzierungen der Mitgliederinstitute zwischen 79 Prozent (selbstgenutzte Eigentumswohnung) und

⁶ Nettovermögen zum Zeitpunkt der Befragung, nicht das Vermögen zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme.

⁷ Bendel/Demary/Voigtländer, S. 11.

⁸ Ebda; S. 3.

84 Prozent (bei Einfamilienhäusern) betrug.⁹ Ferner belegt die Studie auch hinsichtlich der Daten zur Kreditlücke, zur Immobilienpreisentwicklung oder zur gesamtwirtschaftlichen Verschuldung für die deutschen Haushalte, dass die Kreditvergabe in Deutschland nach wie vor konservativ ist und dem Vorsichtsprinzip folgt.¹⁰

Überdies ist zu beachten, dass bei der Übertragung bestehender Ausgestaltungen aus anderen Ländern auf die Instrumente in Deutschland die Struktur der Immobilienmärkte beachtet werden muss. Gerade in Deutschland ist die Wohneigentumsquote im internationalen Vergleich gering – der Großteil der Haushalte wohnt in Mietwohnungen. Jedoch beziehen sich die international eingeführten makroprudenziellen Instrumente wesentlich auf private Wohnimmobilienkredite. Es gibt demnach auf internationaler Ebene noch keinerlei Erfahrungen mit Auswirkungen makroprudenzieller Beschränkungen auf den Mietwohnungsmarkt und die Versorgung mit Mietwohnungen. Wegen der Mietpreisbremse in vielen prosperierenden Lagen wurde dem Markt bereits das Preissignal zur Anzeige eines Mangels entzogen. Wenn jetzt auch noch mit mehr Eigenkapital gebaut werden müsste, ergibt sich die Gefahr, dass nicht mehr genügend Wohnungen gebaut werden können. Dies würde den Druck auf die Mietmärkte noch steigern und nicht lindern. Die privaten Haushalte wären dann mit Wohnraum schlicht unterversorgt. Die neuen Aufsichtsinstrumente sollten dementsprechend ausdrücklich nicht für das Mietsegment gelten. Wir würden eine entsprechende Klarstellung begrüßen.

Sollte jedoch trotz dieser Erwägungen eine Ausweitung auch auf gewerbliche Darlehensnehmer erfolgen, so möchten wir hierzu folgende Hinweise geben:

- Eine Differenzierung der Ausgestaltung der LTV-Grenzen müsste dem Umstand Rechnung tragen, ob selbstgenutztes Wohneigentum erworben oder gebaut oder ob es sich um die Finanzierung des Baus oder Erwerbs von Mietwohnungen handelt. Wohnungsgesellschaften oder Genossenschaften könnten beispielweise die jetzige Niedrigzinsphase nutzen, um mit wenig Eigenkapital möglichst viele Wohnungen zu bauen, was in der derzeitigen Situation auch gesellschaftlich wünschenswert ist. Damit wäre der LTV pro Neubau oder Erwerb allerdings höher – dem stünde aber das gesamte Wohnungsportfolio des Unternehmens gegenüber. Da aus unserer Sicht ein ausreichendes Angebot an Wohnungen die beste

⁹ Hofer, vdp Research, Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015, November 2015, S.11.

¹⁰ Bendel/Demary/Voigtländer, S. 22.

Prävention gegen das Aufkeimen von Immobilienblasen ist und zugleich die Einführung einer restriktiven LTV-Begrenzung den Neubau konterkarieren würde, plädieren wir um eine differenzierte Ausgestaltung.

- Vor allem aber muss die Unterschiedlichkeit der Situation in Deutschland im Vergleich zu Verhältnissen an anderen Märkten, zum Beispiel den USA und Großbritanniens, hinsichtlich der Finanzierungstechniken beachtet werden: Hierzulande erfolgt die Finanzierung unter der Haftung und zusätzlichen Unterwerfung des Schuldners mit seinem gesamten Einkommen und Vermögen für den Kredit. In anderen Ländern erfolgt dies nicht – die Kredite werden „non-Recourse“ ausgereicht, die Haftung ist also auf die Kapitaleinlage und die dem Projekt zugehörigen Vermögensgegenstände begrenzt.¹¹ Deshalb ist es nachvollziehbar, dass international auf ein „unkorrigiertes“ LTV-Verhältnis abgestellt wird. Im Ergebnis fehlte in Deutschland damit aber die Berücksichtigung der enorm wichtigen Elemente der sogenannten Kreditverstärkung. Unseres Erachtens sollte dies aber der Fall sein – gegebenenfalls mit einem Abschlag bei bestimmten, marktsensitiven Vermögenswerten, die einem gewissen Verwertungs- und Marktpreisrisiko unterliegen.

c. Berücksichtigung regionaler Marktgegebenheiten

Bei der Festlegung der Obergrenzen, Zeiträume und sonstigen maßgeblichen Größen sollte unseres Erachtens in jedem Falle auch darauf geachtet werden, dass eine hinreichende Differenzierung vorgenommen wird, die der deutschen regionalen Marktsituation im Bereich der Immobilienfinanzierung entspricht. Angesichts der Unterschiedlichkeit der Teilmärkte des Wohnens ist dementsprechend auch eine regionale Ausdifferenzierung der makroprudenziellen Indikatoren notwendig, will man unerwünschten Nebeneffekten von vornherein vorbeugen. Ein Beispiel: Einheitliche LTV in allen deutschen Teilmärkten würden zu einer tendenziellen Benachteiligung von Regionen führen, in denen die Grundstückspreise relativ niedrig sind. Da sich wegen der geringen Flexibilität der eigentlichen Material- und Baukosten dort das Verhältnis von Darlehensvolumen und Immobilienwert schlechter darstellt, würden bundeseinheitliche Vorgaben dort eher zu einer Begrenzung der Darlehensvergabe führen als in Ballungsräumen mit höheren Grundstückspreisen.

¹¹ Der Umstand des sehr unterschiedlichen Risikogehalts von Hypothekarkrediten in Deutschland und anderen Ländern ist daher auch einer der hauptsächlichen Diskussionspunkte bei den Verhandlungen über neue Kapitalstandards im Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht.

Zusammenfassend ergibt sich aus den Überlegungen unter b. und c. die folgende Änderung des §48u Absatz 5 Nr. 2 KWG-E:

2. die Festlegung von Obergrenzen und Zeiträumen, über die Berechnung von Quotienten und über sonstige maßgebliche Größen nach Absatz 2; wobei der Wert der als Kreditsicherheiten vom Darlehensnehmer angenommenen Vermögenswerte beachtet werden und eine hinreichende Ausdifferenzierung mit Blick auf die regionalen Teilmärkte für Wohnimmobilien berücksichtigt werden soll;

Bei den zur Beratung anstehenden neuen Aufsichtsinstrumenten sind schlussendlich auch die weiteren Kosten, die durch die Einschränkung der Vertragsfreiheit, die Auswirkungen auf den Eigenkapitalaufbau der Banken und die Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten auftreten, zu berücksichtigen. Zu nennen ist hier insbesondere die Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, die Leverage Ratio und die voraussichtlich erhöhte Unterlegung wohnwirtschaftlicher Kredite im Rahmen neuer Baseler Vorschriften. Bereits diese genannten Regulierungsmaßnahmen werden in der Vorausschau die Kreditversorgung verteuern oder gar einschränken. Es ist aus unserer Sicht daher zwingend, auf eine sach- und praxisgerechte Ausgestaltung der makroprudenziellen Aufsichtselemente und der Regelungen zu deren Formulierung und Aktivierung zu achten, damit dringend notwendiger Wohnungsbau weiter umgesetzt werden kann. Nur so kann marktseitig der Druck auf die Wohnungsmärkte abnehmen. Damit wäre letztlich ebenfalls ein geringeres Risiko zum Aufkeimen einer Immobilienblase verbunden.



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

✉ Universität Bremen · IAW – Barkhof · Postfach 33 04 40 · 28334 Bremen

An die Vorsitzende
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Finanzausschuss des Deutschen
Bundestags

Platz der Republik 1
11011 B e r l i n

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Unser Zeichen:

Datum: 02.03.17



IAW
Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Forschungsleiter
Finanzpolitik

Prof. Dr.

Rudolf Hickel

Fb Wirtschaftswissenschaft

Universitätsalle 21-23
28359 Bremen

Telefon +49 (0)421 218 – 3278/3407

Fax +49 (0)421 218 - 26 80

eMail hickel@uni-bremen.de

www www.iaw.uni-bremen.de

Handy: 01715301125

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung; „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie“ (Finanzaufsichtsrechtsänderungsgesetz)

1. Einordnung des Gesetzesentwurfs: Hohe Kreditanforderungen bei Wohnimmobilien – Ein wichtiger Teilbetrag gegen die Gefährdung der Finanzmarktstabilität

Eine ordnungspolitisch gewollte gesamtwirtschaftliche Funktion der Finanzmärkte ist das Angebot an stabilen Instrumenten zur Finanzierung von Unternehmen, privaten Haushalten und dem Staat. Die Finanzierungsinstrumente konzentrieren sich auf Geschäfte, die die Entscheidung in der Gegenwart mit unsicheren ökonomischen Erwartungen in der Zukunft kalkulierbar machen. Die Entscheidungen basieren letztendlich auf Spekulationen. Dabei lassen sich, wie es John Maynard Keynes in seiner „Allgemeinen Theorie“ 1936 schon vermerkt hatte, zwei konträre Typen von Spekulationsgeschäften unterscheiden: Einerseits gibt es ökonomisch funktional gerechtfertigte Spekulationsgeschäfte zur Minimierung bzw. zur Teilung des Risikos (etwa die Absicherung eines Exporteurs gegen den heute unsicheren Devisenkurs in drei Monaten durch ein Swapgeschäft). Andererseits gibt es reine Spekulationsgeschäfte, die vom Finanzierungszweck für die Gesamtwirtschaft komplett abgekoppelt sind. Im Mittelpunkt stehen die Derivate, die mit realökonomischen Vorgängen nichts mehr zu tun haben. Für diese Spekulationsgeschäfte werden neue Instrumente von den Investmentbanken vor allem zum Eigenhandel produziert.

Eines der Instrumente, mit dem die jüngste Finanzmarktkrise ausgelöst wurde, konzentriert sich auf kreditfinanzierte Immobilien in den USA. Es geht um die massenhafte Verpackung von Kreditrisiken in sog. festverzinsliche Wertpapiere, die dann x-mal umgepackt und am Ende ohne Kenntnis der Rückzahlungsrisiken verkauft werden (dafür stehen die „Collateralized Debt Obligation“, CDO). Diese Spekulationspapiere, die vor allem in den USA zur Finanzierung des Eigenheimbooms geschaffen wurden, haben durch die sich später einstellende Zahlungsunfähigkeit der Kreditnehmer global zur Finanzmarktkrise mit negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und die Belastung der öffentlichen Haushalte geführt. Ursache dieser geplatzten Spekulationsblase war der staatliche Verzicht zumindest auf eine die Risiken adäquat abbildende Hinterlegung mit Eigenkapital durch die Kreditinstitute. Die Risiken wurden über die geschaffenen Wertpapiere outgesourct.

Dieses aktuelle Beispiel zeigt, wie ein entfesselter, also unregelter Finanzmarktkapitalismus die Preise gegenüber den realwirtschaftlich nicht fundierten Vermögenswerten auf den Finanzmärkten nach oben treiben kann. Robert J. Shiller spricht in diesem Zusammenhang des Entstehens von Preisblasen vom „irrationalen Überschwang“ (Irrational Exurbance). Entscheidend ist, wenn, wie bei der jüngsten Finanzmarktkrise, die Blase platzt, dann bleiben die Schäden nicht auf den Finanzsektor beschränkt. Erzeugt werden negativ externe Effekte bis hin zum Beinahezusammenbruch der Gesamtwirtschaft. Das hoch getriebene spekulative Investmentbanking schlägt in eine systemische Krise um. Bei diesen systemisch riskanten Spekulationsgeschäften auf den Finanzmärkten spielt die Kreditfinanzierung eine entscheidende Rolle. In der Phase des Booms, durch den Herdentrieb beschleunigt, werden „ohne Rücksicht auf Verluste“ Kredite vergeben (Credit Boom Bubble). Mit der Regulierung der Kredite lässt sich allerdings nur indirekt eine bremsende Wirkung auf die Spekulationsgeschäfte erzeugen.

Die **wichtigste Erkenntnis** ist, Finanzmärkte sind aus ihrer Struktur und ihren Mechanismen heraus sowie vor allem dem Setzen auf Spekulationsgewinne krisenanfällig. Dabei wirkt die Kreditfinanzierung als Instabilitätsbeschleuniger. Wenn schließlich die Krise ausbricht, tritt ein systemisches Risiko ein. Die gesamte Wirtschaft schrumpft, Einkommen und Arbeitsplätze gehen verloren und die Politik muss Rettungsaktionen finanzieren. Um wieder die Finanzmarktinstrumente auf ihre gesamtwirtschaftlich nützliche Funktion zu reduzieren, bedarf es der ordnungspolitischen Regulierung. Diese makroprudenzielle Regulierung stellt auf den Systembezug ab.

2. Das Ziel des Gesetzentwurfs: Makroprudenzieller Instrumentenvorrat gegen Wohnimmobilienblasen

Auf den Finanzmärkten wird eine Vielzahl von Vermögensarten unterschiedlichen Liquiditätsgrads vor allem mit der Absicht, Spekulationsgewinne zu erzielen, gehandelt. Im Mittelpunkt dieses Gesetzentwurfs steht der per Kredit finanzierte Vermögenswert Wohnimmobilie. Zu Recht wird die Gefahr einer irrationalen Überbewertung von Wohnimmobilien und damit einer Blasenbildung, die durch die Kreditvergabe beschleunigt wird, betont. Bei der Risikoanalyse stellt sich die Frage, inwieweit der Kreditnehmer in der Lage ist, Schuldenlast in Abhängigkeit vom Einkommen zu tragen.

Auf der Basis der Analyse des Entstehens und der systemischen Auswirkungen einer geplatzten Wohnimmobilienblase werden Instrumente zu deren Vermeidung spezifiziert. Im Mittelpunkt steht die Finanzierung der Wohnimmobilien durch Kredite. Kommt es zum Zusammenbruch, dann sind die systemischen Wirkungen klar: Die Banken werden durch faule Hypothekenkredite belastet. Die Bauwirtschaft erleidet Erlösverluste, Arbeitsplätze müssen abgebaut werden. Zu den Geschädigten gehören auch die privaten Haushalte, die auf die Wohnimmobilie gesetzt haben.

Wegen dieser makroprudenziellen, also systembezogenen Bedeutung ist nicht nur im Bereich der Wohnimmobilien eine Regulierung gegen die Spekulationen, die zu einer sich verstärkenden Blase führen, dringend erforderlich. Dabei wird nicht direkt an der nach oben getriebenen Nachfrage nach Wohnimmobilien angesetzt. Vielmehr konzentriert sich der Gesetzentwurf auf die staatliche Regulierung der Anforderungen an die Kreditvergabe zusammen mit der Verbesserung der Informationen (Abbau asymmetrischer Informationsverteilung; der Kreditnehmer hat weniger Informationen als der Kreditgeber). Die hier angenommene Kausalkette stellt sich wie folgt dar: Die Preise für Wohnimmobilien werden durch eine wachsende Nachfrage nach oben getrieben. Es droht eine Immobilienblase. Da diese preistreibende Nachfrage maßgeblich durch Kredite finanziert wird, konzentriert sich die regulatorische Einflussnahme auf die Vergabebedingungen. So werden beispielsweise die einflussreichen Spekulanten wie Investmentbanken und Investmentfonds, die die preistreibende Nachfrage nach Wohnimmobilien anheizen, nicht berücksichtigt. Kreditnehmer und Kreditgeber stehen im Mittelpunkt.

Kredite werden im Fall einer festgestellten Gefährdung der Finanzstabilität nur zugelassen werden, wenn die Kreditwürdigkeit und die ökonomische Tragfähigkeit (Zinszahlung und Tilgung) gewährleistet sind. Geht die Kreditnachfrage wegen der besonderen Anforderungen zurück, sinkt die Nachfrage und mit ihr entweicht der Preisblase die Luft. Grundsätzlich lässt sich zeigen, dass diese indirekten Interventionen über die Kreditvergabe nicht ausreichen, Immobilienkrisen zu vermeiden.

Der Entwurf schafft für die „Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)“ einen Vorrat an Interventionsmaßnahmen bei der Kreditvergabe. Zu deren Einsatz kommt es jedoch nur, wenn Gefahren für die Finanzmarktstabilität infolge der aufgeblähten Wohnimmobiliengeschäfte nachzuweisen sind. Die Basis für die Entscheidung, ob es zum Einsatz kommt, sind die Analysen und Empfehlungen der Deutschen Bundesbank. Die folgenden Mindestanforderungen an die Kreditvergabe gegenüber dem Kreditnehmer, die im drohenden Krisenfall eingesetzt werden, werden der BaFin zur makroprudenziellen Stabilitätssicherung zur Verfügung gestellt:

- Obergrenze für das Verhältnis von Darlehenshöhe und Immobilienwert (Loan-To-Value, LTV);
- Vorgabe eines Zeitraums, in dem ein bestimmter Anteil des Darlehens zu tilgen ist (bei endfälligem Darlehen eine maximale Laufzeit, Amortisationsanforderung);
- Schuldendienstfähigkeit durch eine Obergrenze für den Schuldendienst im Verhältnis zum Einkommen (Debt-Service-To-Income, DSTI) bzw. Untergrenze für den Schuldendienstdeckungsgrad (Debt-Service-Coverage-Ratio, DSCR);
- Obergrenze zur Relation Gesamtverschuldung und Einkommen (Debt-To-Income, DTI).

Zu diesen Mindestanforderungen hinzu kommen neben der Sicherstellung einheitlicher Standards bei der Kreditwürdigkeitsprüfung auch gesetzliche Maßnahmen, die die Transparenz und Informationen vor allem für den Kreditnehmer verbessern. Dazu gehört der im Gesetzentwurf aufgegriffene Anpassungsbedarf im Darlehensrecht. Vergleichbar der EU-Verordnung vom 8. Juni 2016 zu Investmentfonds sollen Indizes als Referenzwerte für Kreditentscheidungen verankert werden (etwa Referenzzinssätze wie der LIBOR oder EURIBOR).

3. Instrumentenvorrat im Verhältnis zu den geltenden Regulierungen des Kreditwesens und zur Geldpolitik

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird zu Recht die Frage gestellt, warum gegenüber den **bisherigen Regulierungen des Kreditwesens** der geplante Interventionsvorrat für die BaFin erforderlich sein soll. Schließlich sind infolge der Identifikation der Ursachen der jüngsten Finanzmarktkrise auch in Deutschland etliche Maßnahmen zur Absicherung gegen eine riskante Kreditvergabe der Banken allerdings nur ansatzweise umgesetzt worden. Zu Recht wird im Gesetzentwurf betont, dass diese zwar wichtigen Regulierungen zur Sicherung der Finanzstabilität nicht ausreichen. Um die kreditfinanzierte Preistreiberei durch Immobiliengeschäfte zu bändigen, bedarf es gezielter spezieller Regulierungen über die Kreditvergabe. Im Mittelpunkt stehen die Mindestanforderungen zur Kreditwürdigkeit und zur Schuldentragfähigkeit der Kreditnehmer, die Wohnimmobilien nachfragen. Die Frage bleibt allerdings, ob dieser Interventionsvorrat im Bereich der Wohnimmobilien ausreicht, vor allem die spekulativ getriebene Preisexpansion zu bändigen.

Richtung und Ausmaß der Wirksamkeit der verschärften Mindestanforderungen bei Krediten für die Wohnimmobiliennachfrage müssen im Kontext der **Geldpolitik** bewertet werden. Die aktuelle Lage der Geldpolitik wird makroökonomisch mit dem Hinweis auf die Gefahr einer Deflation und der Notwendigkeit einer Ausweitung der kreditfinanzierten Investitionsnachfrage begründet. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die Nullzinspolitik für die Geldbesorgung der Banken bei der EZB und die Flutung mit Liquidität durch den Ankauf von Wertpapieren noch lange anhalten wird. Ein entscheidender Grund ist das Übersparen, d.h. es wird gegenüber der Anlage auf den Finanzmärkten zu wenig an Sachinvestitionen finanziert. Ein durch die EZB nicht gewollter Effekt zeigt sich in der billigen Liquidität, die auf die Vermögenmärkte drängt. Die günstige Finanzierungslage treibt die Nachfrage nach Wohnimmobilien an und damit die Preise nach oben. Gerade in der Phase der Politik billigen Geldes kommt dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Interventionsvorrat für die BaFin eine wichtige Rolle zu. Dann müssen hohe Mindestanforderungen bei der Kreditvergabe dafür sorgen, dass wenigstens die Kreditwürdigkeit und Kredittragfähigkeit bei der Nachfrage nach Wohnimmobilien gesichert und damit der Instabilität des Finanzsystems entgegengewirkt wird.

4. Weiterführende Vorschläge zum Gesetzentwurf

Während die im Gesetzentwurf geplanten Mindestanforderungen in die richtige Richtung weisen, sind weitergehende Vorschläge zur Stärkung der Stabilität des Finanzsystems zu überprüfen:

- Es ist vorgesehen, dass die BaFin bei den Wohnimmobilien Ausnahmen bzw. Beschränkungen vornehmen kann. Dieser Katalog sollte nochmals überprüft werden. Freikontingente (Anteil des Neugeschäfts für die Wohnimmobilienfinanzierung eines Kreditinstituts) gegenüber den festgelegten Beschränkungen sollten nicht aufgenommen werden.
- Der komplette Ausschluss der Gewerbeimmobilien aus dem Katalog der Wohnimmobilien-Mindestanforderungen ist zu überprüfen. Es gibt gute Gründe, auch die Gewerbeimmobilien im Falle einer Störung der Finanzmarktstabilität den Mindestanforderungen zu unterwerfen.
- Der Grundgedanke, die Mindestanforderungen gegenüber dem Kreditnehmer in Zeiten drohender Finanzstabilität zu verschärfen, sollte grundsätzlich auf das gesamte Kreditgeschäft für private Haushalte, die Unternehmen und den Staat ausgeweitet werden.

Im Zuge eines neuen Kreditmeldewesens, das die EU bis September 2018 umsetzen will, dürfen künftig die Daten für den Wohnimmobilienbereich nicht mehr aggregiert gemeldet werden. Vielmehr werden nach dem AnaCredit-Meldewesen („Analytical Credit Datasets“) granulare Kreditdaten erfasst. Um für das hier geplante Gesetz die informationelle Basis zu verbessern, sollte die Meldung granularer Kreditdaten zügig umgesetzt werden.

- Rechtsunsicherheit kennzeichnet den Gesetzentwurf bei der Regelung, wann die Finanzmarktstabilität als bedroht angesehen wird und damit der Einsatz des Interventionsvorrats als begründet gilt. Derzeit erfolgt die Entscheidung auf der Basis „einschlägiger Analysen und Bewertungen der Deutschen Bundesbank“. Hier wäre zu überlegen, die Feststellung der Interventionsnotwendigkeit einerseits durch die Hinzuziehung wirtschaftswissenschaftlicher Institute abzusichern. Andererseits wäre eine Einbindung der für die Finanzmarktstabilität relevanten EU-Institutionen erforderlich.

- Völlig unsicher ist die Krisenidentifikation und der Wirkungsablauf der Maßnahmen. Fragen stellen sich: Wird die Gefährdung der Finanzstabilität rechtzeitig erkannt und wird auch unverzüglich gehandelt? Wieviel Zeit wird zur zieladäquaten Anpassung der reduzierten Kreditvergabe gebraucht? Hier müssen entsprechende Analysen mit optionalen Abläufen nachgeliefert und berücksichtigt werden.

Schlussendlich ist klar, Preisblasen auch auf dem Immobilienmarkt werden nicht nur durch den Einsatz von Krediten durch private Haushalte angetrieben. Maßgeblichen Einfluss haben die spekulierenden Investmentbanken, die umfassend agierenden Investmentfonds sowie die Akteure im bedrohlichen Bereich der Schattenbanken. Hier muss die Kontrolle und Regulierung weiterentwickelt werden. -----

iff • Rödingsmarkt 31/33 • 20459 Hamburg

An die Vorsitzende
 Frau Ingrid Arndt-Bauer, MdB
 Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
 Platz der Republik 1
 11011 Berlin

Hamburg, den 03. März 2017

Stellungnahme

Der Hintergrund: Die Immobilienpreise sind in einigen Lagen deutlich überhitzt, sie haben sich von den Mieten entkoppelt und wachsen seit einigen Jahren zum Teil mit zweistelligen Raten. Das nominale Zinsniveau ist auf historisch niedrigem Niveau, so dass zum einen die Immobiliarkredite sehr günstig, zum anderen die Anlagealternativen wie beispielsweise das Sparbuch oder die Kapitallebensversicherung für viele deutsche Sparer unattraktiv sind.

Eine Überhitzung und insbesondere ein jähes Absinken der Preise am Ende dieses Prozesses sind vor allem dann mit volkswirtschaftlichen Gefahren verbunden, wenn sie zu erheblichen Kreditausfällen und infolgedessen zu einer Destabilisierung der Kreditwirtschaft führen. Insbesondere tritt dies dann auf, wenn die Finanzierung der Kredite in wesentlichen Teilen auf ein steigendes oder zumindest gleichbleibendes Preisniveau angewiesen ist, d.h., bei einer Finanzierung mit einhundert Prozent oder mehr Fremdkapital, und Sicherheitspuffer bei der Finanzierung fehlen.

Koppelungsprodukte wie Bauspardirektfinanzierungen und Lebensversicherungsdarlehen können die Risiken dadurch erhöhen, dass sie eine unerwartete Finanzierungslücke verursachen oder eine Finanzierung ohne oder mit sehr niedriger Eigenkapitalunterlegung begünstigen. Aufgrund der Komplexität der Koppelungsprodukte sind mögliche Gefahren für die Verbraucher schwer erkennbar.

Das Ausfallrisiko der Kredite kann aber auch durch unerwartete hohe Kosten bei einer ungeplanten Rückführung steigen, insbesondere durch die Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung. Vorfälligkeitsentschädigungen werden häufig deutlich über dem eigentlichen Schaden für die Banken angesetzt.

A. Auslaufende Koppelungsprodukte

Je komplexer die Koppelungsprodukte, desto schwieriger wird es für die Verbraucher, die tatsächliche Rendite zu berechnen und Risiken zu entdecken. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Lebensversicherungskredite. Die Bank zahlt ein tilgungsfreies Immobiliendarlehen aus. Gleichzeitig bespart der Verbraucher eine Kapitallebensversicherung, die nach Ablauf zur Tilgung des Kredits

institut für finanzdienstleistungen e.V. (iff) | Udo Philipp, Prof. Dr. Ingrid Gröbl | Direktor: Dr. Dirk Ulbricht

Rödingsmarkt 31/33

www.iff-hamburg.de

Hamburger Sparkasse

Postbank Hamburg

20459 Hamburg

institut@iff-hamburg.de

IBAN DE62 2005 0550 1238 1229 21

IBAN DE23 2001 0020 0584 9552 00

Fon +49 (0)40 30 96 91-0

USt-IdNr. DE 118713543

BIC HASPDEHXXX

BIC PBNKDEFF

Fax +49 (0)40 30 96 91-22

AG Hamburg VR 13836

Gläubiger-ID: DE39ZZZ00000988279

verwendet wird. Das bedeutet, man tilgt das Darlehen bis zum Schluss nicht, zahlt also den Kreditzins auf den ganzen Darlehensbetrag. Gleichzeitig spart man nun, anstatt zu tilgen und so die Kreditzinslast zu senken, über eine Kapitallebensversicherung. Diese wiederum wirft aber lange Zeit wenig Zins ab, da der Sparanteil der Kapitallebensversicherung klein ist. Die Renditeberechnung einer Kapitallebensversicherung alleine ist bereits ohne einen Sachverständigen nicht machbar. Die Gesamtrendite dieser Mischung aus Spar- und Kreditvertrag zu berechnen ist von vornherein für die meisten Verbraucher aussichtslos. Vor allem in den Jahren vor 2006 war diese Finanzierungsform sehr beliebt, da die Ablaufleistungen aus Lebensversicherungsverträgen, die bis dahin abgeschlossen wurden, unter bestimmten Bedingungen steuerfrei sind.

Neben der mangelnden Transparenz dieses Mischprodukts birgt diese Art der Finanzierung erhebliche Risiken, nicht zuletzt in der aktuellen Situation. Aufgrund der niedrigen Erträge der Kapitallebensversicherungen ist häufig nicht mehr sichergestellt, dass am Ende der Kreditlaufzeit genug Kapital angespart ist, um den Kreditbetrag zurückführen zu können.

B. Neu abgeschlossene Koppelungsprodukte

Für Bausparkassen bricht in der Niedrigzinsphase das klassische Geschäftsmodell zusammen. Günstige Zinsen lassen sich auch ohne einen Bausparvertrag abschließen, Bausparverträge sind in der Ansparphase wenig rentierlich. Als Ausweg setzen die Bausparkassen auf die Bauspardirektfinanzierung, d.h., ein Darlehen wird ausgezahlt und tilgungsfrei gestellt. Gleichzeitig wird ein Bausparvertrag abgeschlossen, der nach Zuteilung das Darlehen ablösen soll. Der Verbraucher hat also effektiv zwei Kredite und ein Bausparkonto. Auch hier ist es den Verbrauchern nicht möglich, die Rendite leicht nachzuvollziehen.

Auch durch dieses Koppelungsprodukt vergrößern Bausparkassen die Risiken, die sich für den einzelnen Verbraucher und in Summe auch für den Immobilienmarkt insgesamt durch die Überhitzung der Preise ergeben. Während bisher gerade das Ziel des Bausparens war, zuerst einen Eigenkapitalanteil zu bilden, wird eigenkapitalfreie Direktfinanzierung durch diese Konstruktion erst ermöglicht. Eigenkapital ist aber gerade als Sicherheitspuffer im Fall von Notverkäufen unbedingt zu empfehlen. Muss eine noch nicht abgezahlte Immobilie aufgrund einer Lebenskrise, wie einer Scheidung, Arbeitslosigkeit oder Krankheit kurzfristig verkauft werden, führt bei der eigenkapitalfreien Finanzierung ein temporär niedriger Verkaufspreis zu einer Finanzierungslücke.

Bauspardirektkredite erhöhen auch aufgrund ihrer Komplexität das Ausfallrisiko. Finanztest und die Verbraucherzentrale Hamburg haben vor kurzem darauf hingewiesen, dass eine Finanzierungslücke zwischen dem Ende des tilgungsfreien Darlehens und der Anschlussfinanzierung durch den Bausparkredit entstehen kann, einfach dadurch, dass der Bausparvertrag noch nicht zuteilungsreif ist. Dies ist weder ungewöhnlich noch vorhersehbar. Dadurch, dass diese Zwischenfinanzierungslücke unvermittelt und kurzfristig zu schließen ist, sind die Konditionen in der Regel derart ungünstig, dass sie den Kredit erheblich verteuern und zu einem Ausfall der Gesamtkonstruktion führen können.

C. Vorfälligkeitsentschädigung

Die Vorfälligkeitsentschädigung soll dem Darlehensgeber seinen Schaden aufgrund einer vorzeitigen Beendigung des Darlehens ersetzen. Ist die geforderte Entschädigung jedoch so hoch, dass sie

nicht mehr leistbar ist, führt sie zu einem Zahlungsausfall und kann zu einer Überschuldung der Kreditnehmer führen. Wichtig wäre, dass sich die Höhe daher an dem tatsächlichen Schaden für das Kreditinstitut orientiert und nicht künstlich aufgebläht wird.

Kündigt ein Kreditnehmer vorzeitig, hat das Kreditinstitut den Kreditbetrag plötzlich brach liegen. Für diesen hat sie ihrerseits Finanzierungskosten. Es ist unwahrscheinlich, dass ein Kreditinstitut diesen Betrag nicht wieder in Form eines vergleichbaren Kredites anlegen kann. Sie sollten also höchstens die Differenz, die sich ggf. in den Zinskonditionen zwischenzeitlich ergeben hat, ausgeglichen bekommen (Aktiv-Aktiv Ansatz).

Man kann davon ausgehen, dass die Banken einen alternativen Kreditnehmer finden, da die vorzeitigen Kündigungen berechenbar sind. Ein gewisser, sehr stabiler Prozentsatz des Volumens wird immer aufgrund von beispielsweise Arbeitslosigkeit, Scheidung oder Umzug gekündigt. Banken haben eine Gewinnerzielungsabsicht. Sie werden also keine Mittel aufnehmen, für die sie mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen Bedarf haben.

Vor diesem Hintergrund ist die häufig verwendete Methode zur Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung nicht nachvollziehbar. Hier wird unterstellt, die Kreditinstitute könnten nur ungünstig zu in schlecht verzinsten Pfandbriefen investieren (Aktiv-Passiv Ansatz). Durch diesen fiktiven Ansatz wird die Zinsdifferenz und damit der Schaden deutlich höher berechnet, als bei dem oben beschriebenen Aktiv-Aktiv Ansatz.



Dr. Dirk Ulbricht

Direktor

Dr. Dirk Ulbricht ist Direktor und Senior Researcher am Institut für Finanzdienstleistungen e.V. (iff). Er beschäftigt sich mit Finanzdienstleistung und hat dabei einen Fokus auf finanziell verwundbare Verbraucher. Er ist Projektleiter des jährlich erscheinenden Überschuldungsreports, der die Lage überschuldeter Menschen in Deutschland wissenschaftlich analysiert. Seit diesem Jahr ist er Mitglied des Financial Innovation Standing Committee – CWG der ESMA. Dirk Ulbricht hat am ifo Institut für Wirtschaftsforschung und der Ludwigs-Maximilians Universität in München promoviert und am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung unter anderem zur Konjunkturanalyse, Immobilienmärkten und privater Altersvorsorge geforscht. Er bei der Allianz als Führungskraft im Innen- und Außendienst gearbeitet.

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

Dr. Thomas Theobald¹

1 Allgemeine Würdigung

Die aktuelle Preisentwicklung für Wohnimmobilien in Deutschland mit durchschnittlichen Steigerungen um die 5% in den vergangenen beiden Jahren² unterstreicht die Notwendigkeit eines adäquat ausgestatteten makroprudentiellen Instrumentenkastens. Übermäßige Vermögenspreissteigerungen und ein im engen Zusammenhang stehendes starkes Kreditwachstum bilden eine Quelle zukünftiger Finanzmarktkrisen (Borio and White, 2004). Dabei hat die Finanzmarktkrise von 2007/09 gezeigt, dass es zur Vermeidung systemischer Risiken nicht ausreicht, regulatorische Maßnahmen auf Ebene einzelner Kreditinstitute anzusetzen. Vielmehr bedarf es darüber hinaus Instrumente, die bei kritischen Höchstständen des Finanzzyklus, also der Synchronität von Vermögenspreissteigerungen und Kreditwachstum, eine nicht nachhaltige Kreditvergabe auf der Makroebene eindämmen.

¹Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler Stiftung, Referat Finanzmärkte und Konjunktur, thomas-theobald@boeckler.de.

²Angabe bezieht sich auf den Häuserpreisindex des Statistischen Bundesamtes (2015: 4,5%, 2016 1. - 3. Quartal: 5,5%). Für deutsche Städte schätzt die Deutsche Bundesbank aktuell Preisübertreibungen in Höhe von 15% - 30%, die weder durch die demografische Entwicklung noch eine anderweitige Fundamentalnachfrage nach Wohnraum gerechtfertigt erscheinen (Eurosystem, 2017).

Diesem Ansatz wird der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie gerecht. Dabei bedeutet die Schaffung eines rechtlichen Rahmens, mit dem die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zukünftig Portfolioweite Obergrenzen für die Verhältnisgrößen zwischen Darlehenshöhe und Immobilienwert (loan-to-value), zwischen Schuldendienst und Einkommen (debt-service-to-income), zwischen Gesamtschuld und Einkommen (loan-to-income) sowie zeitliche Mindestamortisationsforderungen aktivieren kann, keineswegs, dass diese Instrumente unmittelbar aktiviert werden. Der Gesetzesentwurf lässt vielmehr durchblicken, dass die Instrumente nur dann genutzt werden, wenn systemische Gefahren für die Finanzstabilität nach eingehender Prüfung der für die Finanzaufsicht in Deutschland zuständigen Institutionen identifiziert werden.

Eine Nichtvervollständigung des makroprudentiellen Instrumentenkastens würde dem Vorsichtsprinzip widersprechen. Zwar wirkt sich eine potentielle Aktivierung der Instrumente ihrem Zweck nach restriktiv auf die Kreditvergabe aus und schmälert damit auch die Möglichkeit einzelner Wirtschaftsakteure einen Kreditvertrag abzuschließen. Aus makroökonomischer Sicht ist dieser Eingriff ins Wirtschaftsgeschehen aber gerechtfertigt, wenn er die Gefahr eines zukünftigen Einbruchs des gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfades und somit eines Einkommensrückgang für die Mehrzahl der Wirtschaftsakteure verhindert. Es ist zudem zu befürchten, dass im Bedarfsfall die Nutzung anderer, schon heute gesetzlich implementierter makroprudentieller Instrumente zur Begrenzung der Wohnungsbaudarlehensvergabe (etwa durch Kapitalpuffer) je nach makro-finanziellem Umfeld mit deutlich höheren Effizienzverlusten verbunden wäre.

2 Einbettung in den Europäischen Rechtsrahmen

Schon heute empfiehlt der Europäische Rechtsrahmen - konkret die Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates - die Nutzung der neuen makroprudentiellen Instrumente. Irland beispielsweise hat diese Instrumente nicht nur in nationales Recht umgesetzt, sondern schon aktiviert (Eurosystem, 2016). Die Obergrenze für das Verhältnis zwischen Darlehenshöhe und Immobilienwert liegt dort grundsätzlich

bei 90%, diejenige für das Verhältnis zwischen Gesamtverschuldung und Einkommen bei 350% des jährlichen Bruttolohns, wobei bis zu 20% einer Neukreditvergabe oberhalb des letztgenannten Schwellenwertes liegen dürfen. Diese vergleichsweise strengen Obergrenzen sind vor dem Hintergrund der schädlichen, realwirtschaftlichen Auswirkung der in Irland 2008 geplatzten Immobilienpreisblase zu sehen.

Die Ausgestaltung der Instrumente macht aber auch deutlich, dass eine komplette Nichtanwendung des vorliegenden Gesetzes auf Darlehen für selbstgenutztes Wohneigentum kein empfehlenswerter Ansatz ist. Denn auch in diesem Bereich kann sich das Volumen vergebener Kredite für viele Kreditnehmer als nicht tragfähig erweisen, wenn sich das makro-finanzielle Umfeld verändert, etwa nach Ablauf der in einer Niedrigzinsphase verhandelten Zinsbindung. In dieser Hinsicht scheint daher vielmehr eine Differenzierung der Obergrenzen empfehlenswert. In Irland gelten die oben genannten 90% der loan-to-value Obergrenze nur für jene Personen, die einen erstmaligen Immobilenkredit aufnehmen möchten. Hierunter fallen in der Regel Kredite für selbstgenutztes Wohneigentum. Die strengeren Obergrenzen für Zweitkreditnehmer bzw. Kapitalanlageinvestoren liegen bei 80% bzw. 70%.

Überdies hat das seit März 2016 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (2014/17/EU) in Deutschland bisher nicht zur Entwicklung einheitlicher Standards bei der Kreditwürdigkeitsprüfung aller Darlehensgeber geführt. Vielmehr besteht Klärungsbedarf, inwieweit Wertsteigerungen von Wohnimmobilien durch Bau- und Renovierungsmaßnahmen sowie das Alter der Kreditnehmer (und damit das erwartete Lebensinkommen) im Zuge der Kreditwürdigkeitsprüfung berücksichtigt werden sollen. Auch hier versucht das Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz Rechtssicherheit zu schaffen, sodass es in diesen Bereichen nicht zu einer kategorischen Kreditrationierung kommt.

3 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der im Gesetzentwurf unterstellte Erfüllungsaufwand für die deutsche Wirtschaft in Form von jährlichen Bürokratiekosten unterschreitet eine Million Euro deutlich. Die Kosten zur Bewältigung der letzten Finanzmarktkrise, die ihren Ausgang auf dem amerikanischen Wohnimmobilienmarkt nahm, belaufen sich demgegenüber seit 2007 auf

einen zweistelligen Milliardenbetrag für den deutschen Steuerzahler (Eurostat, 2016). Angesichts der Chance, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts einer zukünftigen Finanzmarktkrise zu reduzieren, ist der Erfüllungsaufwand somit zu vernachlässigen.

4 Ergänzungsvorschlag: Regionale Differenzierung

Unterscheidet man die Preisentwicklung für Wohnimmobilien in Deutschland in den vergangenen Jahre nach Regionen, so fällt diese sehr unterschiedlich aus (Eurosystem, 2017). In den Städten sind wesentlich höhere Preissteigerungen zu verzeichnen, nicht nur weil eine höhere Fundamentalnachfrage hier zum Preisauftrieb führt, sondern auch weil vielerorts eine selbst verstärkende Erwartung der Immobilienkäufer hinsichtlich der Fortsetzung der jüngsten Preissteigerungen eingesetzt haben dürfte.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht bisher nicht vor, die neuen makroprudentiellen Instrumente regional differenziert anzuwenden. Eine regional differenzierte Anwendung wäre jedoch nicht nur mit Blick auf die Risiken boomender Immobilienpreise, insbesondere in Metropolen, von Vorteil, sondern auch für die Regionen mit einer verhalteneren Preisentwicklung. Zielgerechter wäre es, die Instrumente, etwa die loan-to-value Obergrenze, differenziert im Hinblick auf den Standort der Immobilie anzuwenden (Theobald et al., 2016).

Etwaige Hürden beim Aufbau entsprechender Datenbanken bei den für die Aufsicht zuständigen Institutionen in Form von Datenschutz-konformen Ressourcen rechtfertigen kaum die Effizienzverluste, die daraus entstehen, dass nicht regional differenzierte Obergrenzen zu gering für den Erhalt der Finanzstabilität oder zu hoch im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung einer strukturschwachen Region kalibriert werden.

Literatur

Borio, C. and White, W. (2004), Whither monetary and financial stability - the implications of evolving policy regimes, BIS Working Papers 147, Bank for International Settlements.

Eurostat (2016), Supplementary tables for reporting government interventions to support financial institutions - Net revenue/cost for general government since 2007., Technical Report <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/government-financestatistics/excessive-deficit/supplementary-tables-financial-crisis>.

Eurosystem (2017), Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland im Jahr 2016, Monatsbericht Februar 69(2), Deutsche Bundesbank.

Eurosystem (2016), FAQ - Outcome of the Review of Mortgage Measures, Policy Documents www.centralbank.ie/stability/MacroprudentialPol/Pages/LoantoValueLoantoIncome, Central Bank of Ireland.

Theobald, T., Tober, S. and Lojak, B. (2016), IMK Finanzmarktstabilitätsbericht - Regulatorischen Fortschritt weiterentwickeln, Report 121, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung.

Prof. Dr. Sebastian Omlor, LL.M. (NYU), LL.M. Eur. – FB 01 -Philipps-Universität – 35032 Marburg

Fachbereich Rechtswissenschaften

Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
Handels- und Wirtschaftsrecht,
Bankrecht sowie Rechtsvergleichung

Prof. Dr. Sebastian Omlor,
LL.M. (NYU), LL.M. Eur.

E-Mail: omlor@jura.uni-marburg.de

Sek.: Frau Westermann

Tel.: +49 (0)6421 / 28-21724

Fax: +49 (0)6421 / 28-28911

E-Mail: lehrstuhl.omlor@jura.uni-marburg.de

Anschrift: Universitätsstraße 6
D-35032 Marburg

Marburg, den 02. März 2017

Stellungnahme für den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie“ am 6. März 2017 BT-Drucks. 18/10935

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Themenbereiche Kreditwürdigkeitsprüfung, Kopplungsgeschäfte und Vorfälligkeitsentschädigung. Ausgeklammert bleiben im Wesentlichen die Art. 1 bis 5 des Gesetzentwurfs.

Gliederungsübersicht

I. Kreditwürdigkeitsprüfung	5
1. Auswirkungen der neuen Kreditwürdigkeitsprüfung auf die Kreditvergabepraxis.....	5
2. Ausnahmen für Immobilienverzehrcreditverträge.....	6
3. Prognosegrundlage	7
a) Ausnahme bei (Aus-)Bau/Renovierung einer Wohnimmobilie	7
b) Einführung von Leitlinien	8
c) Ausgestaltung der Rechtsverordnung	9
4. Rechtsfolgen fehlerhafter Kreditwürdigkeitsprüfung.....	11
5. Anschlussfinanzierung und Umschuldung	12
II. Kopplungsgeschäfte	14
1. Regelungsbedürfnis	14
2. Regelungsort	14
III. Vorfälligkeitsentschädigung	16

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

I. Kreditwürdigkeitsprüfung

1. Die vollständige Ausnahme für Immobilienverzehrcreditverträge ist zu begrüßen. Allerdings besteht kein Anlass, von der allgemeinen Terminologie des BGB abzuweichen und von einem Kredit- statt einem Darlehensvertrag zu sprechen.
2. Die geplante Erweiterung von § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB und § 18a Abs. 4 Satz 3 KWG ist positiv zu bewerten. Jedoch sollte nicht generell der Bau, sondern lediglich der *Ausbau* einer bestehenden Wohnimmobilie erfasst werden, um eine Richtlinienkonformität zu gewährleisten.
3. Die Initiative des Bundesrats und der Bundesregierung zur Verbesserung der Rechtssicherheit bei der Kreditwürdigkeitsprüfung ist zu begrüßen. Jedoch sollte § 505e BGB-E um einen zweiten Absatz (entsprechend auch § 18a Abs. 10a KWG-E) mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:
„Stellt die Rechtsverordnung Leitlinien zu Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und 2 auf und erfüllt der Darlehensgeber diese Vorgaben, so wird vermutet, dass die Kreditwürdigkeitsprüfung im Einklang mit § 505a und § 505b Abs. 2 bis 4 erfolgt ist.“
4. Die geplante Rechtsverordnung auf Grundlage von § 505e BGB-E und § 18a Abs. 10a KWG-E bringt an einigen Stellen Fortschritte. Weiteren Konkretisierungen oder Einschränkungen steht teilweise die WohnimmobilienkreditRL entgegen. Teilweise ließen sich aber noch Ergänzungen Präzisierungen durch den Ordnungsgeber erzielen, auch um eine taugliche Grundlage für die vorgeschlagene Vermutung der Ordnungsgemäßheit der Kreditwürdigkeitsprüfung zu bilden.
5. Um ein Szenario „ewiges Widerrufsrecht II“ zu vermeiden, sollte § 505d BGB um einen vierten Absatz ergänzt werden, der klarstellt, dass § 505d BGB zivilrechtlich abschließend ist; beispielsweise könnte formuliert werden:
„Weitergehende Rechte und Ansprüche des Darlehensnehmers bestehen nicht.“
6. Eine weitere Erleichterung von Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen über die Maßnahmen des Regierungsentwurfs hinaus

beschritte unionsrechtlich unsicheres Gebiet; vorzugswürdig wäre eine Änderung der WohnimmobilienkreditRL.

II. **Kopplungsgeschäfte**

Die Genehmigungsvoraussetzungen für Kopplungsgeschäfte sollten einheitlich im Aufsichtsrecht (§ 18a KWG) geregelt werden; in das BGB (§ 492b Abs. 3) sollte lediglich ein Verweis darauf eingefügt werden.

III. **Vorfälligkeitsentschädigung**

Die Transparenz der Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung sollte verbessert werden. Zumindest sollte hierzu § 502 Abs. 1 Satz 1 BGB im Lichte von Art. 25 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL ergänzt werden. Erwägenswert könnte zudem die Normierung von Transparenzvorgaben in Art. 247 EGBGB sein.

I. Kreditwürdigkeitsprüfung

Ein wesentlicher Bestandteil sowohl der Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher 2014/17/EU¹ (nachfolgend: WohnimmobilienkreditRL) als auch des deutschen Umsetzungsgesetzes des Jahres 2016² ist die Kreditwürdigkeitsprüfung im Vorfeld einer Darlehensvergabe. Zugrunde liegen das Kapitel 6 der WohnimmobilienkreditRL, zivilrechtlich §§ 505a-505d BGB und aufsichtsrechtlich § 18a Abs. 1-5 KWG.

1. Auswirkungen der neuen Kreditwürdigkeitsprüfung auf die Kreditvergabepraxis

Die empirischen Auswirkungen der Umsetzung der WohnimmobilienkreditRL auf die Kreditvergabepraxis lassen sich statistisch nicht hinreichend nachweisen. Während namentlich die Sparkassenorganisationen Rückgänge vermeldeten,³ kam es bei den Volksbanken Mitte 2016 sogar zu einem Anstieg im mittleren einstelligen Prozentbereich.⁴ Auch die Bundesbank vermeldet weiterhin ein Wachstum bei der Vergabe von Wohnungsbaukrediten inländischer Banken.⁵ Messbar war aber ein Rückgang um 18,9% im zweiten Quartal 2016 gegenüber dem Vorquartal, d.h. unmittelbar nach Inkrafttreten der Umsetzung zur WohnimmobilienkreditRL. Im dritten Quartal 2016 erholte sich die Kreditvergabe jedoch wieder mit einem Anstieg von 40,0% gegenüber dem zweiten Quartal 2016 und von 35,5% gegenüber dem Vorjahr. Die Ursachen von solchen Schwankungen können jedoch mannigfach sein. Zaghafte lässt sich konstatieren, dass infolge der Unsicherheiten nach der Umsetzung der WohnimmobilienkreditRL ein zwischenzeitlicher Rückgang bei der Vergabe von Baufinanzierungen eingetreten sein *kann*, diese Kausalität aber nicht hinreichend sicher belegbar ist. Auch wenn ein solcher Zusammenhang statistisch nicht greifbar ist, ist die Zielrichtung des Gesetzentwurfs zur Schaffung von mehr Rechtssicherheit für die Beteiligten einer Kreditwürdigkeitsprüfung nachdrücklich zu begrüßen (im Einzelnen siehe unten, sub I. 3. b.).

¹ Richtlinie 2014/17/EU vom 4. Februar 2014, ABl. EU Nr. L 60 S. 34 vom 28. Februar 2014.

² Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften vom 11. März 2016, BGBl. I S. 396.

³ http://www.sv-bw.de/presse/pressemitteilungen/2016_bilanz/Pressemitteilung_Bilanz_2016.pdf, S. 7.

⁴ Meyer, Wirtschaftsdienst 2017, 32, 37 m.w.N.

⁵ Deutsche Bundesbank, Zeitreihe BBDY1.Q.B20.Y.G350.F0010, abrufbar unter www.bundesbank.de.

2. Ausnahmen für Immobilienverzehrcreditverträge

Nach geltender Rechtslage ist bei Immobilienverzehrcreditverträgen eine Kreditwürdigkeitsprüfung durchzuführen. Entgegen der Auffassung der Gesetzesbegründung⁶ ist die geplante Ausnahme in § 491 Abs. 3 Satz 4 BGB-E nicht lediglich klarstellend, sondern konstitutiv. Das Unionsrecht räumt den nationalen Gesetzgebern ein Ermessen ein, ob Immobilienverzehrcreditverträge der Kreditwürdigkeitsprüfung unterfallen sollen oder nicht.⁷ Davon abgesehen ist die Regelung zu begrüßen, da sie die Aktionsmöglichkeiten des Verbrauchers erweitert und gerade in der für die Kreditwürdigkeit komplexen Situation einer Darlehensaufnahme im zeitlichen Kontext des Ruhestands eine weitere Handlungsoption schafft. Durch die flankierende Ausnahme in § 491 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 BGB sollen Immobilienverzehrcreditverträge zudem vollständig nicht mehr dem Verbraucherdarlehensrecht unterfallen. Die allgemeine Verbraucherkreditrichtlinie⁸ erfasst nach ihrem Art. 2 Abs. 2 lit. a und b Immobilienverzehrcreditverträge nicht und steht daher einem solchen Schritt nicht entgegen.

Nicht überzeugend erscheint hingegen die bewusste Nichteinfügung in die Terminologie des BGB. Keinesfalls gingen mit einer Bezeichnung als „Immobilienverzehrdarlehensvertrag“ automatisch Auswirkungen auf den vertragstypologischen Darlehensbegriff des § 488 BGB einher.⁹ Erstens ist es dem BGB keinesfalls fremd, dass identische Begriffe in unterschiedlichen Normen mit abweichenden Bedeutungen verwendet werden; als plastisches Beispiel mag der Begriff des Geldes dienen.¹⁰ Der allgemeine Darlehensbegriff des § 488 BGB könnte daher ein anderer als der spezielle des § 491 Abs. 3 Satz 4 BGB-E sein. Zweitens ist der Begriff des Zinses auch in § 488 Abs. 1 Satz 2 BGB keinesfalls auf eine Geldleistung beschränkt. Nach dem allgemeinen Zinsbegriff besteht keine notwendige Gleichartigkeit zwischen Kapital- und Zinsschuld.¹¹ Daher ließe sich die Vereinbarung einer Gegenleistung des Darlehensnehmers, die in der Übertragung eines Rechts an einer Wohnimmobilie besteht, ebenfalls als eine Zinsleistung i.S.d. § 488 Abs. 1 Satz 2

⁶ BT-Drucks. 18/10935, S. 38 f.

⁷ Omlor, ZIP 2017, 112, 118.

⁸ Richtlinie 2008/48/EG über Verbraucherkreditverträge vom 23.04.2008, ABl. EU Nr. L 133 S. 66 vom 22.05.2008.

⁹ A.A. BT-Drucks. 18/10935, S. 39.

¹⁰ Im Einzelnen zum Geldbegriff des BGB Omlor, Geldprivatrecht, 2014, S. 69 ff.

¹¹ Staudinger/Blaschczok, 1997, § 246 Rn. 16; Staudinger/Omlor, 2016, § 246 Rn. 43; MünchKomm BGB/Berger, 7. Auflage 2017, § 488 Rn. 155; BeckOGK BGB/Weber, Stand: 01.11.2016, § 488 Rn. 225; a.A. RGZ 118, 152, 155; RGZ 160, 71, 78, 80; RGZ 168, 264, 265; Belke, BB 1968, 1219, 1222; Seckelmann, BB 1998, 57; Ernst, ZfPW 2015, 250 f.; Zellweger-Gutknecht, ZfPW 2015, 350, 367.

BGB einordnen, ohne einen typengemischten Vertrag mit andersartiger Gegenleistung zu produzieren. Noch deutlicher wird diese Konformität zur Typologie des Darlehensvertrags bei der Gegenleistung, die in einem „Betrag aus dem künftigen Erlös des Verkaufs einer Wohnimmobilie“ und damit in Geld besteht. Im Ergebnis ist auch der Immobilienverzehrvertrag des § 491 Abs. 3 Satz 4 BGB-E ein typischer Darlehensvertrag, der daher auch als solcher benannt werden sollte.

Zwischenergebnis: Die Ausnahme für Immobilienverzehrverträge ist zu begrüßen. Allerdings besteht kein Anlass, von der allgemeinen Terminologie des BGB abzuweichen und von einem Kredit- statt einem Darlehensvertrag zu sprechen.

3. Prognosegrundlage

a) Ausnahme bei (Aus-)Bau/Renovierung einer Wohnimmobilie

Die geplante Erleichterung der Kreditwürdigkeitsprüfung durch die Erweiterung von § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB-E und § 18a Abs. 4 Satz 3 KWG-E ist ausdrücklich zu begrüßen. Auch an dieser Stelle wird konstitutiv die bisherige Rechtslage geändert, es liegt nicht lediglich eine Klarstellung vor.¹² Ob die derzeitige Rechtslage sekundärrechtskonform ist, also auf die Ausnahme für den Bau und die Renovierung einer Wohnimmobilie verzichtet werden durfte, erscheint zudem zweifelhaft.¹³

Die Ausnahme vom Verbot der Fokussierung der Kreditwürdigkeitsprüfung auf den gegenwärtigen oder prognostischen Wert der Wohnimmobilie aus Art. 18 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL sollte allerdings eine Klarstellung enthalten. Der vorgeschlagene Wortlaut des § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB-E und des § 18a Abs. 4 Satz 3 KWG-E orientiert sich an Art. 18 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL, wo von einem „Bau“ der Wohnimmobilie die Rede ist. Die erstmalige Errichtung einer Wohnimmobilie kann allerdings sinnvollerweise nicht erfasst sein, da ansonsten die Vorschrift weitgehend obsolet wäre. Erst in der Zusammenschau mit dem korrespondierenden Erwägungsgrund 55 ergibt sich, dass lediglich der *Ausbau* einer bestehenden Wohnimmobilie erfasst ist. Diese Präzisierung sollte auch in § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB-E und § 18a Abs. 4 Satz 3 KWG-E erfolgen.

Zwischenergebnis: Die geplante Erweiterung von § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB und § 18a Abs. 4 Satz 3 KWG ist zu begrüßen. Jedoch sollte nicht der Bau,

¹² A.A. BT-Drucks. 18/10935, S. 40.

¹³ Omlor, ZIP 2017, 112, 119.

sondern lediglich der *Ausbau* einer bestehenden Wohnimmobilie erfasst werden, um eine Richtlinienkonformität zu gewährleisten.

b) Einführung von Leitlinien

Die Wahrscheinlichkeitsprognose, die der potentielle Darlehensgeber bei einem Immobilien-Verbraucherdarlehensvertrag anzustellen hat, soll sich nach § 505b Abs. 2 Satz 1 BGB auf „notwendige, ausreichende und angemessene Informationen zu Einkommen, Ausgaben sowie andere finanzielle und wirtschaftliche Umstände des Darlehensnehmers“ stützen. Erlangen soll der Darlehensgeber diese Daten nach § 505b Abs. 3 BGB aus internen wie externen Quellen einschließlich der Angaben des Darlehensnehmers, die aber zuvor zu überprüfen sind. Aus dieser Kette von interpretationsoffenen Tatbeständen resultiert für die Darlehensgeber eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Zwar lassen die derzeit vorliegenden statistischen Daten keinen eindeutigen Schluss zu, dass infolge der Pflicht zur Kreditwürdigkeitsprüfung die Kreditvergabe tatsächlich spürbar beeinflusst wurde. Allerdings können solche Auswirkungen auch erst mit Verzögerung auftreten, wenn erste Urteile beispielsweise zu den Folgen eines Verstoßes ergangen sind. Letztlich schadet die entstandene Rechtsunsicherheit sowohl der Darlehensnehmer- als auch der Darlehensgeberseite: Beide haben zu befürchten, dass ein beiderseits gewünschter Kredit wegen Unwägbarkeiten bei der Kreditwürdigkeitsprüfung nicht vergeben werden kann. Der Darlehensgeber hat zudem nachteilige Rechtsfolgen zu gewärtigen, falls ihm ein Gericht im Nachhinein einen Fehler bei seiner Kreditwürdigkeitsprüfung nachweist. Vor diesem Hintergrund ist es nachdrücklich zu begrüßen, dass sich sowohl der Bundesrat¹⁴ als auch die Bundesregierung in dem vorliegenden Gesetzentwurf dazu entschlossen haben, diese Rechtsunsicherheiten auf das notwendige Maß zu verringern. Die WohnimmobilienkreditRL lässt ausweiselich ihres Erwägungsgrundes 55 den Mitgliedstaaten den Umsetzungsspielraum, „zusätzliche Leitlinien zu diesen oder zusätzlichen Kriterien und zu den bei der Prüfung der Kreditwürdigkeit eines Verbrauchers angewandten Methoden heraus[zuge]ben“. Diese Option soll durch eine auf Grundlage von § 505e BGB-E erlassene Rechtsverordnung genutzt werden. Zwar weist der Rückgriff auf das Instrument der Rechtsverordnung den Charme auf, flexibel und ohne zeitliche Verzögerung auf die Entwicklungen und Bedürfnisse des Kreditmarktes reagieren zu können. Andererseits steht die Rechtsverordnung in der

¹⁴ BR-Drucks. 578/16; dazu *Omlor*, ZIP 2017, 112, 118 f.

Normenhierarchie unterhalb des formellen Parlamentsgesetzes; ihr Inhalt kann von Gerichten auf seine Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht, insbesondere mit der Ermächtigungsgrundlage, überprüft werden. Die Erfahrungen mit dem „ewigen Widerrufsrecht“ (vgl. § 14 Abs. 1 BGB-InfoV a.F.)¹⁵ zeigen, dass aus Fehlern bei der Abfassung einer Rechtsverordnung erhebliche Verwerfungen resultieren können.

Daher sollte zum einen die Rechtsgrundlage dem Verordnungsgeber einen tendenziell weiten Spielraum einräumen; dies ist in Gestalt von § 505e BGB-E gegeben. Zum anderen sollte aber in § 505e BGB-E ein zweiter Absatz ergänzt werden, der eine Gesetzlichkeitsvermutung enthält: Hat sich der Darlehensgeber an die Leitlinien aus der Rechtsverordnung gehalten, so wird vermutet, dass die Kreditwürdigkeitsprüfung ordnungsgemäß erfolgt ist. Eine weitergehende Gesetzlichkeitsfiktion hingegen würde den Spielraum des Verordnungsgebers erheblich einschränken. Erforderlich wäre nämlich, dass die Leitlinien stets die gesamte Bandbreite der einzubeziehenden Kriterien und Methoden abdecken; ansonsten wäre die Fiktion unionsrechtswidrig. Der deutsche Gesetzgeber wäre nicht befugt, eine Kreditwürdigkeitsprüfung als ordnungsgemäß zu fingieren, die nicht umfassend den Richtlinienvorgaben entspricht. Eine Vermutung hingegen erleichtert sowohl Darlehensgeber als auch Darlehensnehmer die Subsumtionsarbeit, lässt aber Raum für eine Einzelfallbeurteilung von Ausnahmekonstellationen.

Zwischenergebnis: Die Initiative des Bundesrats und der Bundesregierung zur Verbesserung der Rechtssicherheit bei der Kreditwürdigkeitsprüfung ist zu begrüßen. Jedoch sollte § 505e BGB-E um einen zweiten Absatz (entsprechend auch § 18a Abs. 10a KWG-E) mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

„Stellt die Rechtsverordnung Leitlinien zu Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 und 2 auf und erfüllt der Darlehensgeber diese Vorgaben, so wird vermutet, dass die Kreditwürdigkeitsprüfung im Einklang mit §§ 505a und 505b Absatz 2 bis 4 erfolgt ist.“

c) Ausgestaltung der Rechtsverordnung

Der am 2. März 2017 vorgelegte Arbeitsentwurf einer Rechtsverordnung auf Grund des § 505e BGB-E und des § 18a Abs. 10a KWG-E (Stand: 27. Februar 2017, nachfolgend: KreditwürdigkeitsV-E) bemüht sich nach einer klarstellenden teilweisen Wiederholung

¹⁵ Dazu *Omlor*, NJW 2016, 1265 f.; eine Nichtigkeit der Musterbelehrung aus der BGB-InfoV a.F. annehmend OLG Schleswig NJOZ 2008, 1477, 1479 ff.; OLG Jena, Urteil vom 28. Oktober 2010 – 5 U 57/10 = BeckRS 2010, 25722; LG Halle NJOZ 2006, 1951; LG Koblenz MMR 2007, 190, 191.

der Vorgaben aus Art. 18, 20 WohnimmobilienkreditRL und §§ 505a, 505b Abs. 2-4 BGB um eine weitergehende Konkretisierung. Stellvertretend seien folgende Einzelpunkte besonders hervorhoben:

- Das zentrale Tatbestandsmerkmal „nicht hauptsächlich“ in Art. Art. 18 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL und § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB interpretiert § 2 Abs. 2 Satz 2 KreditwürdigkeitsV-E dergestalt, dass der Wert der finanzierten Wohnimmobilie „nur als zusätzliches Merkmal zu anderen Faktoren“ einbezogen werden darf; dies dürfte zweifelsfrei innerhalb der Richtlinienvorgaben liegen. Allerdings ist der Erkenntnisgewinn für die Darlehensgeber zugleich eher gering.
- Nur in bescheidenem Maße wird zur Rechtssicherheit beigetragen, wenn in § 2 Abs. 3 KreditwürdigkeitsV-E vorgesehen ist, dass zukünftige wahrscheinliche negative Ereignisse wie z.B. der Eintritt in den Ruhestand „ausreichend zu berücksichtigen“ seien. Insofern wird Erwägungsgrund 55 zur WohnimmobilienkreditRL teilweise wörtlich übernommen. Die vielfach geforderte Erleichterung für die Kreditaufnahme namentlich durch Senioren gelingt damit nicht. Andererseits bietet die WohnimmobilienkreditRL auch keine weiteren Spielräume, die der deutsche Gesetzgeber nutzen könnte.
- Für die Einschätzung der Wahrscheinlichkeit soll der Darlehensnehmer grundsätzlich von einem „nach der Lebenserfahrung anzunehmenden Verlauf der Dinge“ (§ 3 Abs. 1 KreditwürdigkeitsV-E) ausgehen dürfen. Zu diesem gehört es auch, dass mögliche, aber nicht überwiegend wahrscheinliche Szenarien ausgeblendet werden dürfen, sofern keine gegenteiligen konkreten Anhaltspunkte vorliegen (§ 3 Abs. 3 KreditwürdigkeitsV-E). Auch diese Vorgaben halten sich im sekundärrechtlichen Rahmen, bieten aber durchaus einen nennenswerten Fortschritt hinsichtlich der Rechtsklarheit gegenüber der bisherigen Rechtslage.
- Ähnlich wie bei § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB-E sollte auch in § 4 KreditwürdigkeitsV-E nicht an einen „Bau“, sondern an einen *Ausbau* einer Wohnimmobilie angeküpft werden, um eine richtlinienkonforme Regelung sicherzustellen.
- Die Vorgaben zu Anschlussfinanzierungen und Umschulden in §§ 5, 6 KreditwürdigkeitsV-E sind bewusst zurückhalten formuliert. Immerhin wagt § 5 Abs. 1 KreditwürdigkeitsV-E bei echten Abschnittsfinanzierungen eine Kontinuitätsvermutung für die Zahlungsmoral und -fähigkeit des

Darlehensnehmers, wenn sich das Verhältnis von verfügbarem Einkommen und Darlehensbelastung „nicht wesentlich“ verschlechtert hat. Darin dürfte eine spürbare Erleichterung für die Kreditwürdigkeitsprüfung liegen.

- Als außerordentlich wertungsoffen erscheinen die Hilfestellungen durch § 6 KreditwürdigkeitsV-E für Umschuldungen. Unklar bleibt, was unter den „individuellen Umständen“ und den „Interessen und Rechten“ des Darlehensnehmers im Einzelnen zu verstehen ist; vor allem stellt sich die Frage, in welchem Umfang sie neben der Fähigkeit zur Darlehensrückzahlung einbezogen werden dürfen. Hier wären Beispiele zur Konkretisierung wünschenswert. Andererseits ist einzubeziehen, dass die WohnimmobilienkreditRL für Umschulden keine speziellen Erleichterungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung vorhält (vgl. im Einzelnen unten, sub I. 5.).
- Uneingeschränkt zu begrüßen ist die klare und praktikable Vermutung aus § 7 KreditwürdigkeitsV-E, die eine leichtere Handhabung von § 505a Abs. 2 BGB zulässt. Eine 10%-Grenze war bereits zuvor verbreitet in der Literatur¹⁶ angenommen worden. Ergänzt werden könnte noch eine absolute Bagatellgrenze von 200 Euro in Anlehnung an § 492 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BGB.¹⁷

Zwischenergebnis: Die geplante Rechtsverordnung auf Grundlage von § 505e BGB-E und § 18a Abs. 10a KWG-E bringt an einigen Stellen Fortschritte. Weiteren Konkretisierungen oder Einschränkungen steht zumeist die WohnimmobilienkreditRL entgegen; teilweise ließen sich aber noch Präzisierungen durch den Ordnungsgeber erzielen (z.B. „Ausbau“ statt „Bau“ in § 4 KreditwürdigkeitsV-E).

4. Rechtsfolgen fehlerhafter Kreditwürdigkeitsprüfung

§ 505d BGB äußert sich zu den zivilrechtlichen Folgen einer fehlerhaften Kreditwürdigkeitsprüfung. Dabei wird allerdings nicht hinreichend deutlich, dass diese Rechtsfolgen zivilrechtlich abschließend sein sollen. Es besteht nämlich für die Darlehensgeber das Risiko, dass die Pflicht zur Kreditwürdigkeitsprüfung als vorvertragliche Pflicht eingeordnet wird, die über das Rechtsinstitut der *culpa in contrahendo* (§§ 280 Abs. 1, 311 Abs. 2, 241 Abs. 2 BGB) zu einer

¹⁶ BeckOGK BGB/*Knops*, Stand: 17.03.2016, § 505a Rn. 19; MünchKomm BGB/*Schürnbrand*, 7. Auflage 2017, § 505a Rn. 10.

¹⁷ Vgl. bereits MünchKomm BGB/*Schürnbrand*, 7. Auflage 2017, § 505a Rn. 10.

Schadensersatzhaftung führt.¹⁸ Nach § 249 Abs. 1 BGB wäre der Darlehensnehmer so zu stellen, wie er bei einer ordnungsgemäßen Kreditwürdigkeitsprüfung stehen würde. Wäre diese negativ ausgefallen, könnte der Darlehensgeber eine vollständige Rückabwicklung des Darlehensvertrages verlangen. Die zeitliche Grenze bildet lediglich die Verjährung, die allerdings spätestens erst nach 10 Jahren (§ 199 Abs. 3 Nr. 1 BGB) eintritt. Damit entstünde ein Szenario „ewiges Widerrufsrecht II“ mit erheblichen Rechts- und Bilanzrisiken für die Kreditwirtschaft. Angesichts des Milliardenvolumens von Wohnungsbaukrediten – monatliches Neugeschäft von über 21 Milliarden Euro (Dezember 2016)¹⁹ bei einem Bestandwert von mehr als 1,1 Billionen Euro (Oktober 2016) – drohten daraus zugleich Risiken für die Stabilität des Finanzsystems.

Die WohnimmobilienkreditRL (Art. 38 Abs. 1) lässt den Mitgliedstaaten insofern einen Umsetzungsspielraum, der über § 505d BGB hinausgehende zivilrechtliche Sanktionen nicht erfordert.²⁰ Der deutsche Gesetzgeber sollte daher in § 505d BGB klarstellen, dass der dortige Katalog der Rechtsfolgen zivilrechtlich abschließend ist.²¹ Ansonsten drohten im Zusammenspiel mit der auch nach einer Konkretisierung der Anforderungen konstruktiv notwendig wertungsoffenen und mit Unsicherheiten behafteten Kreditwürdigkeitsprüfung erhebliche Rechts- und Bilanzrisiken für die Darlehensgeber, wodurch die Stabilität des Kreditmarktes gefährdet werden könnte. Angesichts des Rechtsfolgenkatalogs in § 505d BGB bleibt ein Verstoß zivilrechtlich nicht folgenlos; hinzu treten die aufsichtsrechtlichen Sanktionen.

Zwischenergebnis: Um ein Szenario „ewiges Widerrufsrecht II“ zu vermeiden, sollte § 505d BGB um einen vierten Absatz ergänzt werden, der klarstellt, dass § 505d BGB zivilrechtlich abschließend ist; beispielsweise könnte formuliert werden:

„Weitergehende Rechte und Ansprüche des Darlehensnehmers bestehen nicht.“

5. Anschlussfinanzierung und Umschuldung

Die WohnimmobilienkreditRL äußert sich allenfalls mittelbar zu den Szenarien einer Anschlussfinanzierung oder Umschuldung. In Art. 18 Abs. 6 WohnimmobilienkreditRL

¹⁸ Für eine cic-Haftung vor Umsetzung der WohnimmobilienkreditRL (zu § 509 BGB a.F.) *Rott*, WM 2008, 1104, 1110; *Hofmann*, NJW 2010, 1782, 1786; *Barta/Braune*, BKR 2014, 324, 330; *Maier*, VuR 2015, 167, 175; *Rott/Terryn/Twigg-Flesner*, VuR 2016, 163, 168; dagegen *Rösler/Werner*, BKR 2009, 1, 3; *Herresthal*, WM 2009, 1174; *J. Wittig/A. Wittig*, ZInsO 2009, 633, 639. Nach Inkrafttreten des § 505d BGB befürwortend *Stamencowicz/Michel*, VuR 2016, 132; ablehnend *Buck-Heeb*, NJW 2016, 2065, 2070; *König*, WM 2017, 269, 273; MünchKomm BGB/Schürnbrand, 7. Auflage 2017, § 505d Rn. 18.

¹⁹ *Deutsche Bundesbank*, Zeitreihe BBK01.SUD231, abrufbar unter www.bundesbank.de.

²⁰ Im Einzelnen *Omlor*, ZIP 2017, 112, 115 ff.

²¹ Ebenso *de lege ferenda König*, WM 2017, 269, 279.

heißt es, eine erneute Kreditwürdigkeitsprüfung habe vor einer „deutlichen Erhöhung“ des Nettodarlehensbetrags zu erfolgen, sofern diese nicht bereits bei der ursprünglichen Kreditwürdigkeitsprüfung einbezogen worden war. Diese Vorgabe wurde unverändert in § 505a Abs. 2 BGB umgesetzt und soll zukünftig in § 7 KreditwürdigkeitsV-E (i.V.m. § 505e BGB-E) als eine regelmäßige 10%-Grenze konkretisiert werden. Bei einer Anschlussfinanzierung oder einer Umschuldung ist die Lage aber typischerweise eine andere als in § 505a Abs. 2 BGB beschrieben. Eine Anschlussfinanzierung oder Umschuldung bei demselben Darlehensgeber oder einem anderen führen häufig zum Abschluss eines neuen Darlehensvertrags, so dass die allgemeine Pflicht zur Kreditwürdigkeitsprüfung erneut eingreift. Nicht notwendig ist damit eine Erhöhung des Nettodarlehensbetrags verbunden.

Eine Erleichterung von Anschlussfinanzierungen wie Umschuldungen bewirkt bereits die vorgesehene Neufassung von § 505b Abs. 2 Satz 3 BGB. Namentlich im Fall einer Umschuldung zeigt sich allerdings, dass eine extensive Regulierung der Kreditvergabepraxis zu erheblichen Nachteilen gerade zulasten von besonders schutzbedürftigen Verbrauchern führen kann. Günstigere Alternativangebote können im Einzelfall versperrt sein, weil angesichts einer drohenden Überschuldung die Kreditwürdigkeitsprüfung zu einem negativen Resultat führt. Wünschenswert wäre an dieser Stelle eine Änderung der WohnimmobilienkreditRL: Neu einzuführen wäre eine Ausnahme von dem Verbot der Darlehensvergabe bei negativer Kreditwürdigkeitsprüfung, sofern eine Umschuldung zu einem für den Darlehensnehmer wirtschaftlich günstigeren Neudarlehen führt. *De lege lata* ließe sich eine solche Ausnahme allenfalls im Wege einer teleologischen Reduktion von Art. 18 Abs. 5 lit. a WohnimmobilienkreditRL bewerkstelligen. Die übergreifenden Richtlinienziele der Stabilität des Finanzmarktes und des Verbraucherschutzes lassen sich typisiert effektiver erreichen, sofern die Schuldentragungsfähigkeit von Verbrauchern durch Umschuldung erhöht wird. Angesichts der Risiken aus einer etwaigen Staatshaftung für die Bundesrepublik Deutschland wegen fehlerhafter Richtlinienumsetzung²² erscheint ein solcher Weg jedoch nicht unproblematisch und sollte ohne eine entsprechende Richtlinienauslegung durch den EuGH unterbleiben. Deutlich weniger weitreichend und zugleich wertungsbedürftig, aber aus unionsrechtlicher Sicht rechtssicherer ist daher der Vorschlag aus § 6 KreditwürdigkeitsV-E (i.V.m. § 505e BGB-E), wonach auch die

²² Vgl. grundlegend EuGH, Urteil vom 19.11.1991 – Rs. C-6/90 und C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428 (*Francovich*), Slg. 1991 S. I-5357; EuGH, Urteil vom 05.03.1996 – Rs. C-46/93 und C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79 (*Brasserie du Pêcheur*), Slg. 1996 S. I-1029.

individuellen Umstände, Interessen und Rechte des Darlehensnehmers bei der Kreditwürdigkeitsprüfung zur Umschuldung zu berücksichtigen seien.

Zwischenergebnis: Eine weitere Erleichterung von Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen über die Maßnahmen des Regierungsentwurfs hinaus beschränkt unionsrechtlich unsicheres Gebiet; vorzugswürdig wäre eine Änderung der WohnimmobilienkreditRL.

II. Kopplungsgeschäfte

Der Bundesrat²³ hat vorgeschlagen, § 492b Abs. 3 BGB um einen zweiten Satz zu ergänzen, der die Genehmigungsvoraussetzungen für Kopplungsgeschäfte aus Art. 12 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL in das BGB implementiert. Dadurch soll klargestellt werden, welche Kriterien die BaFin bei einer Genehmigung anzuwenden hat.

1. Regelungsbedürfnis

Ob sich aus dem Verzicht des deutschen Gesetzgebers, die genauen Genehmigungsvoraussetzungen aus Art. 12 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL in nationales Recht zu kopieren, bereits ein Umsetzungsdefizit aus Sicht des Unionsrechts ergibt, muss eher bezweifelt werden. Es ist eine richtlinienkonforme Auslegung von § 492b Abs. 3 BGB möglich, womit die entsprechenden Richtlinienvorgaben in die Norm hineingelesen werden können. Das Anliegen des Bundesrats erscheint dennoch sinnvoll. Die detaillierten Genehmigungsvoraussetzungen sollten sich aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit auch aus der Richtlinienumsetzung ablesen lassen. Ein Regelungsbedürfnis ist daher anzuerkennen.

2. Regelungsort

Eine Ergänzung von § 492b Abs. 3 BGB um einen zweiten Satz erscheint demgegenüber gesetzssystematisch wie rechtsdogmatisch verfehlt. Zwar vermischt das Unionsrecht die deutschen Kategorien von Zivil- und Aufsichtsrechts zunehmend. Dennoch ist es gerade das Wesen des Harmonisierungsinstruments der Richtlinie, solche nationalen Besonderheiten zu respektieren und den Mitgliedstaaten eine traditionswahrende Umsetzung des Sekundärrechts zu ermöglichen. Genau diesen Weg hat der deutsche Gesetzgeber unter anderem mit der Umsetzung der

²³ BR-Drucks. 815/16 (B), S. 24.

WohnimmobilienkreditRL beschriften, indem – wie bei der Kreditwürdigkeitsprüfung – teilweise identische Regelungen einmal zivilrechtlich (§§ 505a-505d BGB) und zum anderen aufsichtsrechtlich (§ 18a Abs. 1-4 KWG) kodifiziert wurden. Dem deutschen Gesetzgeber steht es zwar frei, mit dieser Tradition zu brechen; ein solcher Schritt ist aber weder durch die Umsetzung der WohnimmobilienkreditRL 2016 erfolgt noch durch deren Modifikation 2017 geplant. Insofern sollte der Aufgaben- und Kompetenzbereich der BaFin weiterhin dem KWG vorbehalten bleiben und sollten materielle Genehmigungsvoraussetzungen nicht in das BGB verschoben werden.

Denkbar wäre vor diesem Hintergrund lediglich, eine konstruktiv zwischen Zivil- und Aufsichtsrecht gespaltene Kodifizierung der Genehmigungsvoraussetzungen vorzunehmen: In § 492b Abs. 3 BGB würden nur die zivilrechtlichen Voraussetzungen der Genehmigung ergänzt – mit anderen Worten: Es könnte im Einzelfall zwar eine (verwaltungsrechtlich bestandskräftige) Genehmigung vorliegen, dennoch träte die Nichtigkeitssanktion des § 492a Abs. 2 BGB ein, weil materiell die Genehmigungsvoraussetzungen aus § 492b Abs. 3 BGB in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung nicht vorlagen. Diese Vorgehensweise erschiene jedoch unübersichtlich und für den Rechtsanwender wenig eingängig. Auch wären erhebliche Rechtsunsicherheiten und Friktionen damit verbunden, weil sich der Genehmigungsadressat zivilrechtlich nicht auf die verwaltungsrechtliche Bestandskraft der Genehmigung verlassen könnte.

Vorzugswürdig erscheint es vielmehr, die Genehmigungsvoraussetzungen einheitlich im Aufsichtsrecht zu regeln und im BGB lediglich darauf zu verweisen. Damit würde sowohl dem Anliegen des Bundesrats (Rechtsklarheit) als auch der rechtsdogmatischen Trennung zwischen Aufsichts- und Zivilrecht gleichermaßen Rechnung getragen. Konkret folgte daraus folgende **Gesetzesfassung**:

§ 18a Abs. 8a KWG-neu:

"Eine Genehmigung für Kopplungsgeschäfte bei Immobilien-Verbraucherdarlehensverträgen nach § 492b Absatz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs darf nur erteilt werden, wenn der Kreditgeber gegenüber den für ihn zuständigen Behörden nachweisen kann, dass die zu ähnlichen Vertragsbedingungen angebotenen gekoppelten Produkte oder Produktkategorien, die nicht separat erhältlich sind, unter gebührender Berücksichtigung der Verfügbarkeit und der Preise der einschlägigen auf dem

Markt angebotenen Produkte einen klaren Nutzen für die Verbraucher bieten und es sich um Produkte handelt, die nach dem 20. März 2014 vertrieben werden."

§ 492b Abs. 3 BGB-neu (Hervorhebung durch Verf.):

"Ein Kopplungsgeschäft ist zulässig, wenn die für den Darlehensgeber zuständige Aufsichtsbehörde die weiteren Finanzprodukte oder -dienstleistungen sowie deren Kopplung mit dem Immobilien-Verbraucherdarlehensvertrag *nach Maßgabe von § 18a Absatz 8a des Kreditwesengesetzes* genehmigt hat."

III. Vorfälligkeitsentschädigung

Der Gesetzentwurf verhält sich nicht zur Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung. Bereits deren Existenz stellt die WohnimmobilienkreditRL in das Ermessen der Mitgliedstaaten. Vorgaben existieren lediglich zur Höhe einer etwaigen Vorfälligkeitsentschädigung. Zwar enthält die Richtlinie im Gegensatz zur Verbraucherkreditrichtlinie (vgl. Art. 16 Abs. 2 UAbs. 2 Richtlinie 2008/48/EG) keine festen Prozentgrenze zur Berechnung einer Obergrenze. Diese Divergenz ist auf das Vorbringen der Deutschen Bundesregierung im Rahmen der Trilog-Verhandlungen²⁴ zwischen Parlament, Rat und Kommission zurückzuführen.²⁵ Stattdessen stellt Art. 25 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL eine dreifache Begrenzung auf, die jedoch Auslegungs- und Anwendungsspielräume belässt: Erstens dürfen nur die „unmittelbar mit der vorzeitigen Rückzahlung des Kredits zusammenhängenden Kosten“ ersetzt werden, zweitens darf es sich funktionell nicht um eine Vertragsstrafe gegen den Verbraucher handeln und drittens darf der tatsächliche finanzielle Verlust des Kreditgebers infolge der vorzeitigen Rückzahlung nicht überschritten werden.²⁶ Diese Grenzen finden sich jedoch nur teilweise ausdrücklich in § 502 Abs. 1 Satz 1 BGB umgesetzt, sind aber im Wege der richtlinienkonformen Auslegung in die Vorschrift hineinzulesen.²⁷

Da die WohnimmobilienkreditRL im Grundsatz dem Prinzip der Mindestharmonisierung folgt,²⁸ steht es dem deutschen Gesetzgeber frei, den Umfang der

²⁴ Allgemein dazu *König*, WM 2013, 1688.

²⁵ *Krepold/Kropf*, WM 2015, 1, 2.

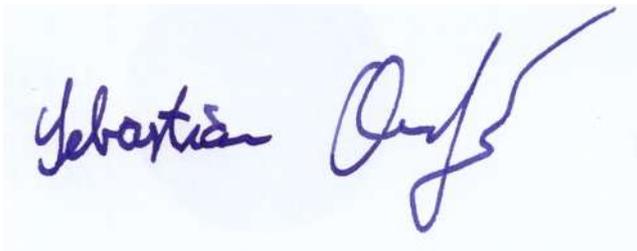
²⁶ Zur Berechnung im Einzelnen *Wittmann*, MDR 2016, 801.

²⁷ *Omlor*, ZIP 2017, 112, 118.

²⁸ Rechtspolitisch ablehnend *Schürmbrand*, ZBB 2014, 168, 172.

Vorfälligkeitsentschädigung weiter zu begrenzen. Wünschenswert wäre zumindest eine stärker an einer Transparenz des Berechnungsvorgangs orientierte Regelung. Hierzu sollten aus Gründen der Rechtsklarheit zumindest sämtliche drei Begrenzungen aus Art. 25 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL in § 502 Abs. 1 Satz 1 BGB textlichen Niederschlag finden. Erwägenswert könnte zudem sein, in Art. 247 EGBGB detaillierte Vorgaben für die Form der Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung nebst der dem Verbraucher zur Verfügung zu stellenden Berechnungsgrundlagen aufzunehmen. Dabei sollte ein angemessener Ausgleich zwischen dem Transparenzinteresse des Verbrauchers und dem Geheimhaltungsinteresse des Darlehensgebers hinsichtlich von Geschäftsinterna gefunden werden.

Zwischenergebnis: Die Transparenz der Berechnung der Vorfälligkeitsentschädigung sollte verbessert werden. Zumindest sollte hierzu § 502 Abs. 1 Satz 1 BGB im Lichte von Art. 25 Abs. 3 WohnimmobilienkreditRL ergänzt werden. Erwägenswert könnte zudem die Normierung von Transparenzvorgaben in Art. 247 EGBGB sein.

A handwritten signature in blue ink on a light blue background. The signature is written in a cursive style and reads "Sebastian Omlor".

Prof. Dr. Sebastian Omlor, LL.M. (NYU), LL.M. Eur.

Für Begrenzungen der Kreditvergabe

Von Isabel Schnabel

Im Jahr 2015 empfahl der Ausschuss für Finanzstabilität der Bundesregierung die Einführung neuer regulatorischer Instrumente, um dem Aufbau von Risiken im Wohnimmobiliensektor wirksam begegnen zu können. Anderthalb Jahre später ist wenig geschehen. Die vorgesehene Frist ist längst verstrichen. Jüngst hat der Europäische Systemrisikorat die Warnung ausgesprochen, dass sich in acht europäischen Ländern Risiken aufbauen. Bislang gehört Deutschland nicht dazu. Wie aber würde Deutschland darauf reagieren, wenn sich akute Risiken zeigen würden? Dann wäre es – anders als viele andere europäische Länder – weitgehend auf Instrumente angewiesen, die nicht auf den Immobiliensektor zugeschnitten sind. Eine rasche Einführung der neuen Instrumente ist dringend geboten.

Eine wichtige Lehre der globalen Finanzkrise war, dass sich die Stabilität des Finanzsystems nicht dadurch gewährleisten lässt, dass man die Stabilität der einzelnen Banken sichert, sondern dass man das System als Ganzes betrachten muss. Man spricht von „makroprudenzieller Regulierung“. Zu diesem Zweck wurde eine Vielzahl neuer regulatorischer Instrumente eingeführt. Hierzu zählen Eigenkapitalzuschläge für systemrelevante Banken sowie antizyklische Eigenkapitalpuffer, die über den Finanzzyklus hinweg variieren: In einem Boom sollen sie erhöht werden und so das Kreditwachstum dämpfen. In einer Krise sollen sie hingegen gelockert werden, um zu verhindern, dass ein übermäßiger Kreditabbau die Rezession verschärft.

Die meisten Instrumente sind Teil des neuen Basler Abkommens („Basel III“) und sind somit in allen EU-Ländern verfügbar. Hierzu gehören aber nicht diejenigen Instrumente, die direkt am Kredit oder am Kreditnehmer ansetzen. Solche Instrumente können auf nationaler Ebene eingeführt werden, was in vielen europäischen Ländern geschehen ist. Nach der Krise haben 18 europäische Länder sie eingesetzt, um einer zu starken Kreditexpansion entgegenzuwirken. Die empirische Evidenz weist darauf hin, dass diese Instrumente das Kreditwachstum wirksam begrenzen können. Dies könnte daran liegen, dass sie unmittelbar auf die Kreditstandards bei der Neukreditvergabe ein-

wirken und nur geringe Wirkungsverzögerungen aufweisen. Gleichzeitig können sie gezielt eingesetzt werden und sind nur schwer zu umgehen.

Aus diesem Grund hat der Ausschuss für Finanzstabilität, der in Deutschland für die Wahrung der Stabilität des Finanzsystems zuständig ist, die Schaffung solcher Instrumente für den Wohnimmobilienmarkt empfohlen. Hierbei geht es vor allem um mögliche Begrenzungen des Kreditbetrags relativ zum Marktwert der zu finanzierenden Immobilie sowie um Höchstwerte für das Verhältnis des Schuldenstands beziehungsweise des zu leistenden Schuldendienstes eines Kreditnehmers relativ zum Einkommen.

Allerdings regt sich Widerstand gegen die Einführung der neuen Instrumente. Es besteht die Sorge, dass diese es für Haushalte schwieriger machen könnten, Immobilien auf Kredit zu erwerben. Ein solcher Markteingriff sei nicht zu rechtfertigen. Die Kritik ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Diskussion um die europäische Richtlinie für Wohnimmobilien zu sehen, die Anfang des Jahres für Unmut sorgte und laut Aussagen einiger Banken und Bankverbände zu Einschränkungen bei der Kreditvergabe geführt haben soll. Evidenz gibt es hierfür bislang nicht.

Die Argumente halten einer kritischen Beurteilung nicht stand. Denn ein Markteingriff lässt sich rechtfertigen, wenn die Vergabe von Immobilienkrediten mit geringer Besicherung oder an stark verschuldete Kreditnehmer Auswirkungen auf die Finanzstabilität und damit auf die Volkswirtschaft als Ganzes hat. Hierbei sollte man sich die erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten von Immobilienkrisen vor Augen führen. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass diese meist mit Banken Krisen einhergehen und dass ihre Kosten besonders hoch sind, wenn die Kreditnehmer stark verschuldet sind. Die Begrenzung der Kreditvergabe ist keine Nebenwirkung, sondern Ziel der Regulierung.

Selbst wenn die neuen Instrumente nicht geschaffen werden, ist die Aufsicht im Falle sich aufbauender Risiken zum Handeln gezwungen. Eine Erhöhung der Risikogewichte für Immobilienkredite könnte sich als unwirksam erweisen, da sie nicht unmittelbar auf die Neukreditver-

gabe durchschlägt. Es ist daher wahrscheinlich, dass die Aufsicht den antizyklischen Kapitalpuffer aktivieren würde. Anders als die kredit- oder kreditnehmerspezifischen Instrumente trafe dieser aber den gesamten Kreditmarkt. So wäre auch der Mittelstand in seiner Kreditaufnahme beeinträchtigt. Größere Passgenauigkeit ist ein Vorzug der neuen Instrumente.

Mit einer sofortigen Aktivierung der neuen Instrumente wäre übrigens nicht zu rechnen. Die Immobilienpreise sind zwar deutlich gestiegen, ein rasantes Kreditwachstum lässt sich aber bislang nicht beobachten. Die Einführung würde es aber künftig möglich machen, im Falle einer drohenden Überhitzung rasch zu agieren. Natürlich ist die makroprudenzielle Politik mit Unwägbarkeiten behaftet, insbesondere weil die Erfahrungen begrenzt sind. Mittelfristig ist ein an Regeln orientiertes Vorgehen anzustreben, um zeitliche Verzögerungen zu vermeiden und eine stärkere Verbindlichkeit zu schaffen.

Der vom Bundesfinanzministerium vorgelegte Gesetzentwurf kommt den Kritikern auf vielfache Weise entgegen. So sieht er Kontingente vor, innerhalb derer die Banken die vorgesehenen Begrenzungen überschreiten dürfen. Diese stellen aus Stabilitätssicht eine kaum zu rechtfertigende Ausnahme dar. Der Empfehlung zur Schaffung einer geeigneten Datenbasis zur frühzeitigen Erkennung von Risiken wurde nicht gefolgt. Kritisch ist zudem die Begrenzung auf den Wohnimmobiliensektor. Denn im Gewerbeimmobilienbereich können sich ebenfalls erhebliche Risiken aufbauen.

Bei der Einführung der neuen Instrumente ist Eile geboten. Setzt die Bundesregierung die Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität nicht um, stehen wesentliche Instrumente zur frühzeitigen Bekämpfung eines Immobilienbooms nicht zur Verfügung. Ist ein Kreditboom erst einmal im Gange, dürften weit schwerwiegendere Eingriffe erforderlich werden. Die Politik wird sich in einigen Jahren vielleicht fragen lassen müssen, warum sie die Lehren aus Ländern wie Spanien und Irland ignoriert hat. Es wäre besser, jetzt zu handeln. Seite 135 von 173

Die Verfasserin ist Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage.

ARNO GOTTSCHALK | Bismarckstr. 35 | 28203 Bremen

An die Vorsitzende
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Finanzausschuss des Deutschen Bundestags

Platz der Republik 1
11011 Berlin

Bremen, den 2. März 2017

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsrechts-ergänzungsgesetz)

Kontakt:

Arno Gottschalk

Telefon: +49 421 70 40 70

E-Mail: ag@arno-gottschalk.de

1. § 18a KWG Leitlinien zu den Kriterien und Methoden der Kreditwürdigkeitsprüfung bei Immobilien-Verbraucherdarlehensverträgen

Durch die EU-Richtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht sind bei der Kreditwürdigkeitsprüfung Pflichten für die Kreditinstitute kodifiziert worden, die von einem seriös arbeitenden Kreditinstitut schon vorher im eigenen Interesse zu beachten waren. Von daher hat die teils alarmistische Kritik an diesen gesetzlichen Neuregelungen überrascht. Die neue Qualität der Regelungen besteht allerdings darin, dass **die Verantwortung für eine kreditnehmergerechte Immobilienfinanzierung sehr viel stärker zu den Kreditinstituten hin verlagert wurde**. Diese stärkere Akzentsetzung zu einer verantwortungsvollen Kreditvergabe war und ist zu begrüßen, da der normale Verbraucher in der komplexen und für ihn zumeist singulären Frage der Finanzierung einer Wohnimmobilie tendenziell überfordert ist und insoweit eine bloße Adressierung des „mündigen Verbrauchers“ an den Realitäten des Marktes vorbeigehen würde.

Wenn damit die Kreditinstitute – als die „Profi-Seite“ des Marktes – in eine stärkere Haftungsverantwortung gestellt werden, so ist das angemessen und für sich betrachtet kein akzeptabler Grund für Klagen, Kritik und Änderungsbegehren. Mit der Aufstellung von Leitlinien zu den Kriterien und Methoden der Kreditwürdigkeitsprüfung bei Immobilien-Verbraucherdarlehensverträgen sollten daher tatsächlich nur **Konkretisierungen und Präzisierungen** vorgenommen werden, mit denen Unklarheiten aus den gesetzlichen Bestimmungen und damit verbundene Unwägbarkeiten bei späteren richterlichen Überprüfungen beseitigt werden. **Eine Aufweichung des Leitbildes einer kreditnehmergerechten Darlehensvergabe und der damit verbundenen Verantwortung und möglichen Sanktionierung der Kreditinstitute darf demgegenüber nicht erfolgen.**

2. § 48u Maßnahmen zur Begrenzung makroprudenzieller Risiken im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien

Das Kreditsystem ist Medium und Katalysator für mögliche „Blasen“-Bildungen in Immobilienmärkten und den damit verbundenen Gefährdungen des Finanzsystems insgesamt. Von daher ist die gesetzliche Etablierung von Maßnahmen zur Begrenzung dieser Risiken grundsätzlich zu begrüßen.

Ursprünglich war diese präventive Funktion augenscheinlich allein den neuen gesetzlichen Vorgaben für die verschärfte Kreditwürdigkeitsprüfung zugeordnet. Ein solcher Ansatz würde insbesondere auch deshalb zu kurz greifen, weil preisliche und/oder mengenmäßige Übertreibungen an den Immobilienmärkten nicht allein durch Fehlentwicklungen bei den Verbraucher-Darlehensverträgen hervorgerufen oder begünstigt werden. Insofern ist allerdings auch fragend anzumerken, ob die Regelungen des neuen § 48u nicht zu einseitig auf die Darlehensvergabe an Verbraucher ausgerichtet sind und nicht stärker auch die Risiken adressieren müssten, die von institutionellen Investoren und Spekulanten ausgehen. Unabhängig davon ist aber nochmals zu betonen, dass auch die Einführung zusätzlicher präventiver Instrumente nicht dazu führen darf, dass im Gegenzug die Anforderungen an die Kreditwürdigkeitsprüfung – weil sie in stabilitätspolitischer Hinsicht möglicherweise als nicht mehr so wichtig erscheinen – aufgeweicht werden.

Bei den jetzt vorgesehenen Maßnahmen sollten überdies zumindest drei Änderungen bzw. Differenzierungen vorgenommen werden:

- Erstens sollten die Maßnahmen auch **regional begrenzt** werden können. Denn mögliche Überhitzungen des Marktes dürften eher lokal und regional sowie insbesondere in den Großstädten auftreten. Im ländlichen Raum und strukturschwächeren Regionen sind demgegenüber preisliche Übertreibungen weniger zu befürchten. Gerade für diese Räume und Märkte wäre es deshalb kontraproduktiv, wenn auch sie durch allgemein greifende Dämpfungsmaßnahmen getroffen würden.
- Bei der Ausnahmeregelung für Maßnahmen, für die eine **soziale Wohnraumförderung** vorgesehen sind, sollte eine Präzisierung vorgenommen werden. In landesrechtlichen Fördermaßnahmen werden verstärkt quotalen Vorgaben für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Rahmen umfangreicherer Neubauvorhaben gemacht. Bei solchen integrierten Projekten muss deshalb die Ausnahmeregelung für das Gesamtprojekt gelten, da andernfalls der geförderte und gewollte Teilneubau für soziale Zwecke gefährdet würde.
- Ausgenommen werden müssen auch Verbraucher-Darlehensverträge, mit denen **ausfallgefährdete Immobilienfinanzierungen durch neue Darlehen restrukturiert** werden, damit die Wohnimmobilie weiter gehalten werden kann. In der Regel ist dies nur über Tilgungsstreckungen möglich, sodass in solchen Fällen insbesondere die Maßnahmen nach § 48u, Abs. 2, Ziffer 2 (Laufzeitbegrenzung) und 3 (Mindestquote für Schuldendienst) sinnvolle Umschuldungen konterkarieren könnten.
- Bei Maßnahmen, die auf Relationen zum Einkommen der Darlehensnehmer abstellen, muss tatsächlich auf die **Schuldendienstfähigkeit** abgestellt werden und diese Größe hinreichend ausdifferenziert und präzisiert werden.

Anzumerken ist, dass die vorgesehenen makroprudenziellen Instrumente eine entsprechende **dauerhafte Datenerhebung** erfordern. Entgegen der seitens der Kreditwirtschaft zu hörenden Klagen ist das ausdrücklich zu begrüßen. Denn die verfügbaren und frei zugänglichen Statistiken zur Beschreibung des Marktes für Immobilienfinanzierungen bewegen sich in Deutschland – was ihre Ausdifferenzierung und Aussagekraft betrifft - bislang auf dem Niveau eines Entwicklungslandes. Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieses Sektors ist dies insbesondere auch im Hinblick auf die wissenschaftliche Forschung, die Berichterstattung in den Medien und – nicht zuletzt - den Informationsstand des Gesetzgebers inakzeptabel.

3. Reform der Vorfälligkeitsentschädigung und ihre Weiterentwicklung zu einem symmetrischen Vorfälligkeitsausgleichs

Fragen der Vorfälligkeitsentschädigung bei der außerordentlichen Kündigung von grundpfandrechtlich gesicherten Darlehen werden in dem vorliegenden Entwurf des Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetzes nicht adressiert. Dies mag dem Umstand geschuldet sein, dass die von BMF und BMJV eingerichtete **Experten-Arbeitsgruppe zur Vorfälligkeitsentschädigung** ihre Arbeit noch nicht abgeschlossen hat.

Nach Auffassung des Verfassers ist in dieser Arbeitsgruppe allerdings bereits klargeworden, dass es zumindest einer Verordnung bedarf, in denen die Methode zur Berechnung von Vorfälligkeitsentschädigung konkretisiert und präzisiert wird.

Tatsächlich besteht die große Gefahr, dass die derzeitigen Regelungen – und Regelungslücken – zur Vorfälligkeitsentschädigung im deutschen Recht **einer möglichen Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof nicht standhalten würden**. Im Ergebnis könnte damit in der Zukunft eine Situation entstehen, in der die Rechtsgrundlage alle Vorfälligkeitsentschädigungen für nach dem 22. März 2016 abgeschlossenen Immobilier-Darlehensverträgen entfallen würde. Das wäre vergleichbar mit dem Problem, in das viele Kreditinstitute beim Widerruf von Darlehensverträgen geraten sind.

Das größte Manko der in Deutschland bislang praktizierten Berechnungsweisen zur Bemessung einer Vorfälligkeitsentschädigung besteht darin, dass beide Methoden – die teilweise verwandte Aktiv-Aktiv-Methode und die überwiegend praktizierte Aktiv-Methode – **nicht oder zumindest in wichtigen Details nicht extern überprüfbar sind**. (Siehe Anlage 1 bzw. [https://www.dropbox.com/s/f4adbiewzbt6vla/Zu den%20Berechnungsmethoden des Vorf%C3%A4lligkeitsausgleichs%20.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/f4adbiewzbt6vla/Zu_den%20Berechnungsmethoden_des_Vorf%C3%A4lligkeitsausgleichs%20.pdf?dl=0)).

Eine externe Überprüfbarkeit muss aber gegeben sein, da ein Kreditinstitut nach den Bestimmungen der EU-Richtlinie auf keinen Fall mehr als die tatsächlichen Schäden / Kosten verlangen darf. Da diese Mängel der Aktiv-Aktiv- und der Aktiv-Passiv-Methode nur durch eine rigorose Offenlegung von internen Daten der Kreditinstitute zu beheben wären, spricht derzeit vieles dafür, dass es einer grundsätzlich anderen Berechnungsmethode bedarf, die ohne nicht-nachprüfbare Details praktikierbar ist.

Ein weiterer Kritikpunkt an der derzeitigen Regelung der Vorfälligkeitsentschädigung besteht darin, dass sie **asymmetrisch ausgestaltet ist und lediglich einen Nachteilsausgleich zugunsten der Kreditinstitute vorsieht**. Dieser finanzielle Nachteil realisiert sich allerdings nur bei einem Sinken des Zinsniveaus. Steigen die Zinsen – wie es in der Zukunft (irgendwann) mit Sicherheit wieder zu erwarten ist – dann ist eine vorzeitige Darlehensrückzahlung für die Kreditinstitute nicht nachteilig, sondern vorteilhaft. Denn die vorzeitig zurück geflossenen Darlehensgelder können zu einem höheren Zinssatz wieder ausgelegt werden. Nach der derzeitigen, rein schadensrechtlichen Betrachtungsweise, wäre dieser Vorteil für die Kreditinstitute unbeachtlich und könnte kein symmetrischer Ausgleich von Seiten der Darlehensnehmer verlangt werden. Je nachdem, wie lange und wie hoch die Zinsen wieder stiegen, würde das aber leistungslose „Windfall Profits“ in Höhe von Hunderten von Millionen, wenn nicht gar Milliarden Euro zugunsten der Kreditinstitute und zum Nachteil der Verbraucher bedeuten.

Einer solchen einseitigen Ausgestaltung des Vorfälligkeitsausgleichs begegnen nicht nur Bedenken hinsichtlich der Gerechtigkeit staatlicher Regelungen. Sie beruht vielmehr auf einem systematisch genährten falschen Verständnis, was ein Darlehensnehmer bei einem Darlehen mit Zinsfestschreibung dem Kreditinstitut vertraglich schuldet. Er schuldet ihm nicht – wie insgeheim unterstellt wird – die jederzeitige Rückzahlbarkeit des valutierenden Darlehensvertrages; wäre dem so – wie bei zinsvariablen Darlehen – gäbe es keinen Anspruch auf einen Vorfälligkeitsausgleich. Er schuldet dem Kreditinstitut vielmehr eine Serie von Ratenzahlungen einschließlich einer Schlussrate in Höhe des dann planmäßig valutierenden Restkapitals. Wenn ein Darlehensvertrag vorzeitig beendet wird, dann ent-

fällt also der planmäßige, vertraglich vereinbarte Strom von Zahlungen. Von daher muss dem Kreditinstitut eine Geldsumme gezahlt werden, mit der es – unter Berücksichtigung von Kostenersparnissen – den ausfallenden Zahlungsstrom durch eine Ersatzanlage auf den Cent genau reproduzieren kann. Dann wird das Kreditinstitut genauso gestellt, wie es bei einer planmäßigen Fortsetzung des Vertrages stehen würde. Der Bundesgerichtshof hat dieses Prinzip deshalb in seiner grundlegenden Rechtsprechung von 1997 als „**vorzeitige Vertragserfüllung**“ bezeichnet.

Dieses Prinzip der vorzeitigen Vertragserfüllung führt dazu, dass der Betrag, der zur Reproduktion des ausfallenden Zahlungsstroms benötigt wird, je nach Zinsniveau größer oder kleiner ausfällt – und über oder unter dem auf dem Darlehenskonto valutierendem Darlehens(rest)betrag liegen kann. Bei richtiger Berechnung entspricht er aber stets dem vertraglichen Erfüllungsanspruch des Kreditinstituts.

Finanzmathematisch ist das genau die Berechnungsweise, mit der Vorfälligkeitsentschädigungen berechnet werden. Von daher besteht auch unter Finanzmathematikern und -ökonomen wenig Dissens, **dass diese Berechnungsweise nicht nur bei sinkenden, sondern auch bei steigenden Marktzinsen anzuwenden ist**. Andernfalls würde es bei steigenden Zinsen ein einseitiges Geschenk und eine Vertragsübererfüllung zugunsten einer Marktseite geben – was an Finanzmärkten eindeutig eine Anomalie wäre.

Eine andere Sichtweise wird lediglich – und nicht überraschend – von den Kreditinstituten vorgetragen, die diesbezüglich auf Grundsätze des deutschen Schadensrechts verweisen. Unterstützt werden sie dabei bislang von den zuständigen Regierungsressorts (BMF und BMJV), deren Denken stark juristisch vorgeprägt ist, während finanzökonomische Betrachtungsweisen beim Vorfälligkeitsausgleich kaum zum Tragen kommen.

Umso mehr ist der Gesetzgeber gefordert zu prüfen, ob er diese schadensrechtliche Betrachtungsweise für alternativlos hält oder andere kreditrechtliche Lösungen angemessener sind. Mit Blick auf eine mögliche Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof sollte dabei auch berücksichtigt werden, dass in Dänemark ein solcher symmetrischer Vorfälligkeitsausgleich praktiziert wird – und es im Übrigen kaum ein anderes europäisches Land gibt, in dem die **Vorfälligkeitsregelungen so extrem einseitig an den Interessen der Kreditinstitute ausgerichtet sind wie in Deutschland**.

Abschließend sollen zu diesem Themenkomplex noch zwei Anmerkungen gemacht werden:

- Erstens: Der deutsche Gesetzgeber hat sich einer möglichen **Deckelung von Vorfälligkeits-schäden**, die die EU-Richtlinie ausdrücklich erlaubt, nicht angeschlossen. Und zwar vornehmlich deshalb nicht, weil er befürchtet, dass damit das bewährte System von Immobilier-Darlehensverträgen mit langfristiger Zinsbindung unterminiert werden könnte. In dieser Hinsicht ist er vollumfänglich der Argumentation der Kreditinstitute gefolgt. **Er hat dabei aber übersehen, dass diese Argumentation nicht durch die Fakten gedeckt ist:** Es gibt in Deutschland bereits eine Deckelung von Vorfälligkeitsentschädigungen. Diese dürfen nämlich längstens für eine Zeit von 10 Jahren und sechs Monaten nach der vollständigen Auszahlung des Darlehens berechnet werden, auch wenn die Zinsbindung länger ist. Trotz dieser Deckelung (durch das gesetzliche Kündigungsrecht) gibt es Zinsfestschreibungen von 15, 20, 25 oder gar 30 Jahren

am Markt. Nach der gängigen Argumentation der Kreditinstitute dürfte es sie gar nicht geben. Auch wenn die Frage einer Deckelung jetzt nicht bearbeitet werden kann (und der Handlungsbedarf gegenwärtig für neu abgeschlossene Darlehensverträge nicht besteht), sollte der Gesetzgeber künftig prüfen, ob er seine diesbezügliche Entscheidung weiterhin auf einen solch offenkundig falschen Sachverhaltsvortrag stützen möchte. Tatsächlich ist die Frage der Deckelung von Vorfälligkeitsentschädigungen nur eine Frage der Kalkulation. Signifikante Verteuerungen der Darlehen bei einer moderaten Deckelung sind dabei nicht zu erwarten.

- Zweitens: Die Diskussion über Vorfälligkeitsentschädigungen wird auch dadurch behindert, dass **keine gesetzlich erhobenen Daten** zu diesem Thema vorliegen. Dies beeinträchtigt nicht nur die wissenschaftliche Bearbeitung. Es führt auch dazu, dass der Gesetzgeber immer wieder mit Regelungserfordernissen für einen Problembereich konfrontiert wird, dessen Dimensionen ihm nicht bekannt sein. Gerade angesichts der Größenordnung und der Bedeutung des Marktes für Immobilier-Darlehensverträgen – und nicht nur der Verbraucherdarlehen – ist das ein höchst unbefriedigender Zustand.

Arno Gottschalk

Bremen, den 2.3.2017

Der Verfasser hat sich im Rahmen seiner Tätigkeit für die Verbraucherzentrale Bremen seit 1993 mit der Problematik der Vorfälligkeitsentschädigung befasst. Er hat die entsprechenden Überprüfungsprogramme der Verbraucherzentralen entwickelt, war an umfangreichen Auswertungen von Daten beteiligt und hat selbst Tausende Vorfälligkeitsentschädigungen überprüft. Desgleichen hat er im Rahmen seiner Beratungstätigkeit mehrere Tausend Verbraucherberatungen zur Immobilienfinanzierung durchgeführt. Er ist seit 2011 Abgeordneter der Bremischen Bürgerschaft Land und Stadt. In den vorstehenden Ausführungen vertritt er seine eigene Sichtweise.

Anlage 1:

Zur Berechnungsmethode des Vorfälligkeitsausgleichs

Zusammenfassung

Die bislang in der Praxis verwendeten Methoden zur Berechnung eines Vorfälligkeitsausgleichs – der so genannte **Aktiv-Aktiv-Vergleich** und der so genannte **Aktiv-Passiv-Vergleich** – sind beide derzeit nicht in vollem Umfang kontrollfähig. Sie können deshalb zum Nachteil des Darlehensnehmers und zum Vorteil des Kreditinstituts ausgenutzt werden, ohne dass dies von den Darlehensnehmern nachgewiesen werden kann.

Aufgrund der mangelhaften Überprüfbarkeit stehen beide Methoden nicht im Einklang mit der EU-Richtlinie. Denn die Richtlinie verbietet einen über den tatsächlichen Schaden hinausgehenden Vorfälligkeitsausgleich. Derartige Forderungen müssen folglich in vollem Umfang kontrollfähig sein.

Fraglich ist zudem, ob die Kreditinstitute nach der Umsetzung der EU-Richtlinie zu Immobilien-Darlehensverträgen weiterhin im Rahmen der Vorfälligkeitsentschädigung einen entgangenen Gewinn geltend machen können.

Die Methoden zur Berechnung eines Vorfälligkeitsausgleichs

Bei der vorzeitigen Zurückzahlung eines Darlehens mit vereinbarter Zinsbindung wird unterstellt, dass die Kreditgeberin den empfangenen Betrag bis zum Zinsbindungsende bzw. bis zur erstmaligen ordentlichen Kündigung des Vertragsdarlehens erneut angelegt.

Die Frage ist dann jeweils: Welchen Betrag muss die Kreditgeberin erhalten, damit sie bei der Wiederanlage den ausfallenden Zahlungsstrom des Vertragsdarlehens exakt nachbilden kann?

Dabei sind zum einen alle vertraglich eingeräumten Sondertilgungsmöglichkeiten schadensmindernd zu berücksichtigen. Zum anderen sind auch die Verwaltungs- und Risikokosten, die durch die vorzeitige Rückzahlung künftig nicht mehr anfallen, heraus zu rechnen.

Für die eigentliche Berechnungsweise, die in finanzmathematisch exakter Weise zu erfolgen hat, werden von der deutschen Rechtsprechung bislang zwei Methoden akzeptiert:

- die Aktiv-Aktiv-Methode
- die Aktiv-Passiv-Methode
-

Beide Methoden führen grundsätzlich zu annähernd dem gleichen Ergebnis,

- sofern sie finanzmathematisch richtig angewandt und
- mit korrekten und untereinander konsistenten Daten durchgeführt werden

Das hauptsächliche Problem liegt allerdings darin, dass die Daten, die in der Praxis verwendet werden, teilweise nicht nachprüfbar sind.

- a) Bei der **Aktiv-Aktiv-Methode** wird unterstellt, dass die Kreditgeberin den vorzeitig empfangenen Betrag wiederum als Immobiliendarlehen auslegt. Dies scheint die vergleichsweise einfachste Methode zu sein. Denn: Unterstellt man, dass die Risiko- und Verwaltungskosten der betreffenden Kreditgeberin stets gleich kalkuliert werden, so ist es nicht nötig, diese Kosten näher zu kennen.

Es reicht dann, den Vertragszins mit dem Wiederanlagezins zu vergleichen und über deren Differenz den so genannten „Zinsverschlechterungsschaden“ zu ermitteln, der – bei zwischenzeitlich gesunkenem Zinsniveau – durch eine Vorfälligkeitsentschädigung auszugleichen ist. Die Kreditgeberin braucht sich nach der Rechtsprechung des BGH allerdings die Gewinnmarge, die in dem neuen Darlehen (an einen Dritten) enthalten ist, nicht schadensmindernd anrechnen lassen. Sie kann diese deshalb herausrechnen und als zusätzlichen „Zinsmargenschaden“ gelten machen.

In der Praxis geschieht das regelmäßig so, dass für diesen Zinsmargenschaden ein Pauschalwert von 0,5 % p.a. angesetzt wird. So verfährt insbesondere auch die Deutsche Bank, die zu den (sehr wenigen) Banken zählt, die die Aktiv-Aktiv-Methode verwenden.

Um die Methode an einem einfachen Beispiel darzustellen:

Ein endfälliges Darlehen mit einem Zinssatz von 5 % wird ein Jahr vor Ende der Zinsbindung zurückgezahlt. Die Ratenzahlung erfolgt jährlich. Die Bank hat das Darlehen ursprünglich mit einem Zinssatz von 4,25 % refinanziert und Risiko- und Verwaltungskosten von 0,25 % p.a. kalkuliert. Die erwartete Gewinnmarge liegt dementsprechend bei 0,5 % p.a.

Zum Zeitpunkt der vorzeitigen Rückzahlung kann das Kreditinstitut ein Immobiliendarlehen mit einjähriger Zinsbindung zu einem Zinssatz von 3 % vergeben.

Der Zinsverschlechterungsschaden des Kreditinstituts liegt dann bei 2 % p.a. (= 5% - 3%). Hinzu kommt ein Zinsmargenschaden von 0,5 % p.a.

*Bei einer angenommenen Darlehensrestschuld von 100.000 Euro liegt der vom Darlehensnehmer zu zahlenden Vorfälligkeitsausgleich dann bei **2.500 Euro**. (Dieser Betrag wäre noch abzuzinsen, was hier aber – wo es um das Prinzip geht – unberücksichtigt bleiben soll.)*

Diese scheinbar einfache Methode weist allerdings zwei Schwächen auf:

- Zum einen kalkuliert ein Kreditinstitut nicht bei jedem Kunden und Darlehen die gleichen Risikokosten. Diese variieren vielmehr nach der Bonität des Kunden und dem unterstellten Wert der zur Kreditsicherung dienenden Immobilie. Von daher gewährleistet die Gegenüberstellung von zwei Immobiliendarlehenszinssätzen (Aktiv-Zinssätzen) keineswegs, dass damit automatisch die ersparten Risiko- (und Verwaltungskosten) in der richtigen Höhe berücksichtigt werden.
- Zum anderen – und das ist noch gravierender - gibt es keine autoritative Quelle, aus der sich zum Zwecke einer Forderungsüberprüfung die aktuellen Immobiliendarlehenszinssätze des betreffenden Kreditinstituts oder ersatzweise ein marktdurchschnittlicher Zinssatz entnommen werden können. Die von der Bundesbank erhobenen „Zinssätze für Wohnungsbaukredite an private Haushalte“ sind mit ihren Größenklassen (1 – 5 Jahre, 5 -10 Jahre und über 10 Jahre) viel zu groß bemessen für Interpolationen und differenzieren zudem nicht nach unterschiedlichen Beleihungsausläufen. Differenzierte Zinssätze nach Beleihungsausläufen sind lediglich über die fmh Finanzberatung GmbH, einen privaten Anbieter, erschließbar. Dabei handelt es sich jedoch um reine Angebotsszinssätze, die der BGH bei den PEX-Renditen für grundsätzlich nicht anwendungsfähig eingestuft hat.

In der Praxis verfahren die Kreditinstitute, die die Aktiv-Aktiv-Methode verwenden, daher so, dass sie anhand interner Daten auf Basis des aktuellen Zinsniveaus jeweils einen Zinssatz errechnen, der hinsichtlich der (restlichen) Zinsbindung sowie der Risiko- und Verwaltungskosten dem abzulösenden Vertragsdarlehen entsprechen soll. Ob diese Konstruktion eines individuell errechneten Wiederanlagezinses für ein Immobiliendarlehen richtig gerechnet wurde, lässt sich extern jedoch nicht überprüfen. Dies widerspricht sowohl der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, als auch den Vorgaben der EU-Wohnimmobilienkreditrichtlinie.

Aufgrund der fehlenden Überprüfbarkeit ist die Aktiv-Aktiv-Methode daher derzeit gänzlich ungeeignet für die Überprüfung von Vorfälligkeitsentschädigungen.

- b) Bei der in der Praxis am häufigsten verwendeten **Aktiv-Passiv-Methode** wird unterstellt, dass die vorzeitig zurückgezahlten Darlehensmittel (und der Vorfälligkeitsausgleich) in Form von Hypothekendarlehen wieder angelegt werden. Von einem Aktiv-Passiv-Vergleich wird deshalb gesprochen, weil einem Aktivzins (dem Zinssatz des vertraglichen Immobiliendarlehens) ein Zinssatz gegenübergestellt wird, zu dem die Banken (annahmegemäß) selbst Gelder aufnehmen, um Immobiliendarlehen mit fester Zinsbindung zu refinanzieren (Passivzins).

Durch die Differenz zwischen dem vertraglichen Darlehenszins und dem aktuellen Wiederanlagezins (bzw. Refinanzierungszins) werden dann praktisch beide Schadenskomponenten – der Zinsverschlechterungsschaden und der Zinsmargenschaden – in einer Größe und einem Rechenschritt erfasst. Zu dem ermittelten Schaden aus der Zinsdifferenz kann deshalb nicht zusätzlich ein Zinsmargenschaden addiert werden.

In der Differenz zwischen dem vertraglichen Darlehenszins und der unterstellten Wiederanlage in Bankschuldverschreibungen sind allerdings die Risiko- und Verwaltungskosten enthalten, die das Kreditinstitut in den Vertragszins einkalkuliert hat. Diese müssen deshalb gesondert herausgerechnet werden.

Auch dies sei an dem einfachen Beispiel veranschaulicht:

Angenommen, der Zinssatz von Bankschuldverschreibungen mit einer Laufzeit von einem Jahr liegt zum Zeitpunkt der vorzeitigen Darlehensrückzahlung bei 2,25 %. (Unterstellt man, dass das Kreditinstitut seine Marge und seine Kosten in der gleichen Weise kalkuliert, wie bei Abschluss des Vertragsdarlehens, so ist dieser Wert konsistent zu dem oben genannten Wiederanlagezins eines Immobiliendarlehens von 3 %)

Bei der Ersatzanlage in dieser Bankschuldverschreibung erleidet das Kreditinstitut dann einen Brutto-Schaden von 2,75 % (= 5% - 2,25%). Davon sind jedoch ersparte Risiko- und Verwaltungskosten von 0,25 % p.a. abzuziehen.

*Netto bleibt dann ein Schaden von 2,5 % oder – bezogen auf einen Ablösebetrag von 100.000 Euro – von wiederum **2.500 Euro**.*

Bei den ersparten Risiko- und Verwaltungskosten liegt jedoch die wesentliche Schwäche der Aktiv-Passiv-Methode. Denn: In welchem Umfang die Kreditgeberin bei den einzelnen Darlehen solche Kosten einkalkuliert hat, gilt als ihr Geschäftsgeheimnis.

In der Praxis hat dies dazu geführt, dass die Kreditinstitute in der Regel nur sehr geringe Ersparnisse von 0,05 bis 0,1 Prozent p.a. bei den Risikokosten und von 2,5 bis 10 Euro bei den Verwaltungskosten einräumen. Alle Versuche, diese Frage über die Rechtsprechung in angemessener Weise zu klären und zu entscheiden, sind bislang an diesem Geschäftsgeheimnis gescheitert. Es gibt bislang keine abschließende höchstrichterliche Rechtsprechung dazu und alle vorliegenden Urteile – soweit sie nicht ausnahmsweise auf der Basis von Expertengutachten zu anderen und höheren Werten gelangen – gehen über Zitierungsketten im Kern auf ein anfängliches (und mittlerweile fast 20 Jahre altes) Urteil des OLG Schleswig zurück, dem selbst keine empirische Prüfung der Sachverhalte zugrunde lag.

Problematisch ist vor allem der standardisierte Ansatz von 0,05 – 0,1 % bei den ersparten Risikokosten. Dies gilt insbesondere für nachrangig besicherte Darlehen oder Darlehen, bei denen der (anfängliche) Kreditbetrag oberhalb von 60 Prozent des nachhaltigen Wertes der zur Besicherung des Darlehens dienenden Immobilie liegt. Solche Darlehen weisen regelmäßig einen Zinsaufschlag von 0,2 bis 0,5 % auf, mitunter auch noch mehr.

Dieser Zinsaufschlag ist entweder ein Risikoaufschlag. Dann müssten auch entsprechend höhere ersparte Risikokosten angesetzt werden. Oder der Zinsaufschlag resultiert daraus, dass die Bank den über die 60-Prozent-Grenze hinausgehenden Teil des Kredites selbst nur mit nachrangigen Schuldverschreibungen refinanzieren konnte. Dann dürften für die unterstellte Wiederanlage aber nicht einheitlich die üblicherweise aus der Bundesbankstatistik herangezogenen Renditen von Bankschuldverschreibungen angesetzt werden, sondern es müsste mit unterschiedlichen Renditen gerechnet werden: mit Renditen von erstrangigen Bankschuldverschreibungen für die Wiederanlage des Kreditbetrages, der innerhalb der 60-Prozent liegt, und mit Renditen von nachrangigen Schuldverschreibungen für den darüber hinaus gehenden Kreditbetrag.

Beides geschieht jedoch in der Praxis nicht.

Insbesondere bei nachrangigen Darlehen und bei Darlehen mit höherem Beleihungsauslauf werden die Darlehensnehmer durch die Aktiv-Passiv-Methode daher bislang systematisch übervorteilt.

Dieser Misstand könnte nur behoben werden, wenn die Kreditinstitute in kontrollfähiger Weise zu einer korrekten und vertragsindividuellen Berücksichtigung der Risiko- und Verwaltungskosten gezwungen würden.

- c) Neben der mangelnden Überprüfbarkeit beider Methoden ist umstritten, ob die Kreditinstitute nach der Umsetzung der EU-Richtlinie zu Immobilier-Darlehensverträgen weiterhin sowohl den **Zinsverschlechterungsschaden**, als auch den **Zinsmargenschaden** geltend machen können. Der Zinsverschlechterungsschaden bezeichnet den Schaden, der dadurch entsteht, dass das allgemeine Zinsniveau seit Vertragsabschluss gesunken ist und das Kreditinstitut bei der Neuauslegung vorzeitig zurückgeflossener Darlehensmittel einen Nachteil erlangt. Dass dieser Schaden grundsätzlich auszugleichen ist, ist unstrittig.

Anders sieht es demgegenüber beim Zinsmargenschaden aus. Er umfasst im Wesentlichen den entgangenen Gewinn durch die vorzeitige Beendigung des Darlehens. Strittig ist zum einen, ob ein solcher entgangener Gewinn nach den Regelungen der EU-Richtlinie zu den zu ersetzenden Kosten zu rechnen ist. Strittig ist zum anderen aber auch, ob die Kreditinstitute tatsächlich solche Zinsmargenschäden erleiden.

Dies wäre der Fall, wenn die Darlehen vorzeitig aus einem frei verfügbaren Vermögen des Darlehensnehmers zurückgezahlt würden und dieser seine Immobilie behält. Oder wenn die Immobilie zerstört würde und es deshalb zum vorzeitigen Darlehensabbruch käme. Die Regelungen zur Vorfälligkeitsentschädigung betreffen aber im wesentlichen Fälle, in denen die Immobilie verkauft wird. In diesen Fällen ist es aber die Regel, dass auch der Käufer zur Finanzierung der Immobilie ein Darlehen aufnimmt. Falls das Darlehen bei dem selben Kreditinstitut aufgenommen wird, erleidet

dieses mit großer Wahrscheinlichkeit keinen Margenschaden. Denn das neue Darlehen, in das natürlich auch ein Gewinn einkalkuliert ist, kann nur infolge des vorzeitigen Verkaufs der Immobilie durch den früheren Darlehensnehmer vergeben werden. Schon hier tritt eine hohe Dunkelziffer von Margenschäden auf, die zu Unrecht geltend gemacht werden. Denn der Verkäufer der Immobilie, der eine Vorfälligkeitsentschädigung zahlen muss, erfährt regelmäßig nicht, dass sein Kreditinstitut auch den Käufer finanziert. Das aber wird vielfach der Fall sein, wenn der örtliche Markt für Immobilienfinanzierungen hochgradig oligopolistisch strukturiert ist – wie insbesondere im ländlichen Raum, wo sich das Angebot vor Ort oft auf die Sparkasse und/oder die Volks- und Raiffeisenbank konzentriert.

Selbst wenn Verkäufer und Käufer nicht von dem selben Kreditinstitut finanziert werden, werden die Kreditinstitute auf Dauer kaum Zinsmargenschäden erleiden. Im Zeitablauf ist vielmehr zu erwarten, dass ein Kreditinstitut in Höhe seines Marktanteils gleichermaßen von vorzeitigen Darlehensrückzahlungen betroffen ist wie es im Neugeschäft von der Finanzierung von vorzeitig verkauften Immobilien profitiert.

Der im Einzelfall möglicherweise verbleibende Schaden steht jedenfalls in keinem Verhältnis zu dem Vorteil, den der Sektor der Kreditinstitute durch die derzeitige Erstattung eines Zinsmargenschadens erlangt. Denn durch diese Praxis erlangt die Gruppe der Kreditinstitute insgesamt bei einer vorzeitigen Ablösung von Immobiliendarlehen stets zwei Mal die Marge: aus dem vorzeitig abgelösten Darlehen und aus dem zum Kauf der Immobilie neu abgeschlossenen Darlehen. Eine solche wunderbare Verdoppelung von Branchengewinnen auf Kosten der Verbraucher ist inakzeptabel. Soweit diesbezüglich auf hehre Grundsätze des Schadensrechts verwiesen wird, belegt dies lediglich, dass das überkommene Schadensrecht nicht das richtige Instrument zur angemessenen Problemlösung ist.

Arno Gottschalk
Bremen, den 2.3.2017

WIRKSAME KREDITWÜRDIGKEITS- PRÜFUNG SCHÜTZT VERBRAUCHER UND DEN STABILEN MARKT

Kurzstellungnahme zur Anhörung im Bundestagsfinanzausschuss in Bezug auf Regelungen zu einem Finanzaufsichtsrechteergänzungsgesetz am 06.03.2017 (und respektive 08.03.2017)

(BT-Drs. 18/10935)

3. März 2017

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Finanzmarkt*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

finanzen@vzbv.de

INHALT

I. VORBEMERKUNG	3
II. EINORDNUNG	3
III. ZU DEN WESENTLICHEN ÄNDERUNGEN	4
1. Befugnisse der Finanzaufsicht zur Beseitigung von makroprudentiellen Risiken (§ 46u KWG)	4
2. Verordnungsermächtigung zur Kreditwürdigkeitsprüfung (§ 18a KWG-e und § 505e BGB-e)	5
3. Verordnungsermächtigung zur Vorfälligkeitsentschädigung	7

I. VORBEMERKUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörungen im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Finanzaufsichtsrechteergänzungsgesetz.

In Bezug auf dieses Vorhaben wird der vzbv sich auf eine Kommentierung des § 48u Kreditwesengesetz-neu (KWG-neu) sowie auf die Änderungen zur Gestaltung weiterer Maßgaben zur Kreditwürdigkeitsprüfung im Kontext des § 18a KWG und der mit diesem Gesetz zu ändernden zivilrechtlichen Bestimmungen im BGB und im EGBGB konzentrieren.

Zudem möchte der vzbv auf die Empfehlung des Bundesrates hinweisen, auch in Bezug auf die Vorfälligkeitsentschädigung eine Verordnungsermächtigung vorzusehen.

II. EINORDNUNG

Das Finanzaufsichtsrechteergänzungsgesetz will Gefahren begegnen, die sich für die Stabilität des Finanzmarktes aus der Entwicklung von Immobilienblasen ergeben können. In Märkten mit Immobilienblasen, also unrealistisch hohen Immobilienpreisen, ist es besonders gefährlich, wenn Darlehen ausfallen. Kollabieren die Preise für Immobilien nach einer solchen Blase, bedeutet dies, dass die Verwertung der Immobilien als Sicherheit für diese Darlehen nicht mehr ausreichen kann, um den wesentlichen Anteil der Forderungen zurückführen zu können.

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ finden im deutschen Markt Festzinsdarlehen vor. Das Risiko vermehrter Zahlungsausfälle – über jenen unvermeidbaren Anteil an Darlehen hinaus, der immer unvorhersehbar ausfallen wird – wird bei Immobiliendarlehen für Verbraucher vor allem dann realisiert, wenn Verträge abgeschlossen werden, die sich diese zu den vereinbarten Konditionen nicht über die Gesamtlaufzeit des Darlehens leisten können.

Die Wohnimmobilienkreditrichtlinie hat in verständiger Weise mit ihren Vorgaben zur Kreditwürdigkeitsprüfung eine Lösung gleich für zwei Ziele geschaffen. Durch die normierte Verpflichtung zur verantwortlichen Kreditvergabe Verbraucher als Kreditnehmer vor vermeidbarer Überforderung zu schützen und zugleich die Stabilität des Marktes zu wahren, indem Darlehensverträge mit absehbarem Ausfallrisiko gar nicht erst zugelassen werden.

Könnte man in die Einhaltung der Vorgaben des § 18a KWG = §§ 505a BGB ff. absolutes Vertrauen setzen, könnte man sich jedwede zusätzliche Eingriffsbefugnisse der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in Bezug auf Immobiliendarlehen gegenüber Verbrauchern sparen.

Das bedeutet aber auch: **Ergänzungen jetzt zur Rechtssicherheit beim Umgang mit der Kreditwürdigkeit dürfen unter keinen Umständen die Qualität der Überprüfung, ob sich Verbraucher verlässlich über die Laufzeit des Darlehens dessen Raten sicher zahlen können, beeinträchtigen.**

¹ Die im Folgenden gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

Anderenfalls wäre das Gesetzespaket einfach nur eine Verschlechterung des Verbraucherschutzes, die mit einer lediglich auf die Stabilität des Marktes noch ausgerichteten Zusatzregelung für die BaFin kompensiert werden soll. **Sicherheit vor dem vermeidbaren Ausfall wiederum bedürfen Verbraucher nicht nur in besonderen Marktlagen.**

III. ZU DEN WESENTLICHEN ÄNDERUNGEN

1. BEFUGNISSE DER FINANZAUFSICHT ZUR BESEITIGUNG VON MAKROPRUDENTIELLEN RISIKEN (§ 46U KWG)

Auf Grund der Vorgaben zur Kreditwürdigkeitsprüfung nach §§ 18a KWG = §§ 505a BGB, sind zusätzliche Eingriffsbefugnisse für die BaFin zur Abwendung von Stabilitätsgefahren allenfalls in Ansätzen noch sinnvoll.²

Denn sind die Vertragskonditionen so gestaltet, dass sie der realen Schuldendienstfähigkeit der Kreditnehmer entsprechen und auch absehbare zukünftige Veränderungen berücksichtigen, wie eine Einkommensreduzierung im Alter, geht von diesen Verträgen kein zusätzliches Ausfallrisiko über das normale Risiko hinaus aus. Die Anforderungen, die die Vorgaben des § 48u KWG-neu setzen sollen, sind auf individuelle Weise bereits konkreter und bei jedem Vertragsabschluss gesetzt.

Wichtig ist aber, dass von den für die BaFin neu vorgesehenen Möglichkeiten nicht selbst eine Gefahr für die Finanzierung von Immobiliendarlehen für Verbraucher ausgeht.

❖ **Die Möglichkeit zur Laufzeitbegrenzung (Amortisationsanforderung) darf auf keinen Fall Umschuldungen und Vertragsanpassungen verhindern, mit denen in Bedrängnis geratenen Darlehen stabilisiert werden sollen.**

Kommt es zu wirtschaftlichen Veränderungen bei den Kreditnehmern, die ihnen aber unter veränderten Bedingungen die Bedienung des bestehenden Darlehens weiter erlauben, etwa eine Ratenpause oder Reduzierung, wird auch die Laufzeit des Vertrages verlängert. Auf keinen Fall darf eine auf diese Art und Weise sich ergebene Laufzeitverlängerung durch die Maßnahmen der BaFin unterbunden werden. Denn in einer kritischen Marktlage gilt es jeden vermeidbaren Kreditausfall zu verhindern. Und eine solche absolute Handlungsunfähigkeit zur Anpassung hätte für Verbraucher fatale Folgen.

Auch der Bundesrat regt basierend auf seiner Empfehlung zu Ziffer 8 (BR-Drs. 815/16 Beschluss) vom 10.02.2017 parallel an, das Umschulden von Problemdarlehen und den Erwerb und Bau von selbstgenutzten Wohnraum aus dem Anwendungsbereich dieser Eingriffsnorm ergänzend zu den übrigen Ausnahmen, wie der Anschlussfinanzierung, ganz herauszunehmen.

² Auch <http://www.vzvb.de/dokument/immobilienblasen-entstehen-nicht-durch-vergabe-von-krediten-verbraucher>

❖ **Es ist nicht zweckmäßig, bei Verbrauchern Vorgaben in Bezug auf die Relation von Darlehensforderungen und Gesamtdarlehenshöhe gegenüber ihrem Einkommen anzustellen.**

Ein hohes Einkommen kann nicht nur durch andere Darlehen begrenzt einsatzfähig sein, sondern auch durch andere laufende Verpflichtungen, insbesondere Unterhaltsverpflichtungen. Im Verhältnis dazu können niedrigere Einkommen bei nur geringen anderweitigen Verpflichtungen völlig ausreichen, um eine ausreichende Schuldendienstfähigkeit im eigentlichen Sinne feststellen zu können. Soweit mit § 48u Absatz 2 KWG-E begrenzende Koeffizienten insbesondere zu den Ziffern 3 und 4 vorgegeben werden sollen, ist darauf zu achten, dass auf die tatsächliche Verfügbarkeit von Mitteln zur Bedienung des Darlehens und nicht nur auf die abstrakte Einkommenshöhe abzustellen ist. Denn das würde zu einer nicht vertretbaren Diskriminierung von leistungsfähigen Kreditnehmern mit geringerem Einkommen führen und parallel die Gefahren, die auch bei hohem Einkommen bestehen können, ignorieren.

2. VERORDNUNGSERMÄCHTIGUNG ZUR KREDITWÜRDIGKEITSPRÜFUNG (§ 18A KWG-E UND § 505E BGB-E)

Anders als von Teilen der Kreditwirtschaft und zuweilen in den Medien dargestellt, konnte von Seiten der Verbraucherzentralen und dem Finanzmarktwächter keine allgemeine Kreditklemme festgestellt werden, die auf Auslegungsunsicherheiten zur Kreditwürdigkeitsprüfung nach den §§ 505a ff. BGB beruhen würde. Rückmeldungen von Verbrauchern blieben Einzelfälle.³ Die Stiftung Warentest konnte im Rahmen ihrer Untersuchung zur Qualität der Beratung bei Immobiliendarlehen dokumentieren, dass es zu einer Ablehnung auf Grund der Fehlinterpretation der Norm kam, dies blieb aber auch ein Einzelfall im Zuge des Tests.⁴ Dass es in dem Test mit dem zugrunde gelegten Kreditnehmerprofil keine weiteren Ablehnungen gab, unterstreicht, dass auch Verbraucher, die fehlerhaft abgelehnt wurden, nicht doch auch anderweitig eine Finanzierung erhalten haben. Soweit es in Teilen der Kreditwirtschaft mit der Einführung der neuen Rechtsvorschriften zu einem Rückgang des Immobiliarkreditgeschäftes gegenüber Verbrauchern gekommen ist, muss dies auch auf andere Ursachen zurückgeführt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es eine sehr geringe Vorlaufzeit zwischen der Verabschiedung des Gesetzes zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und dem Inkrafttreten gegeben hat.

Generell richtig ist es aber, auszuschließen, dass eine Kreditvergabe lediglich basierend auf einer Rechtsunsicherheit unterbleibt. Ferner besteht das Interesse der Verbraucher, dass diese Prüfung verständlich, genau und angemessen ausgeführt wird. Denn anders als teilweise in der Öffentlichkeit dargestellt, hält der vzbv die Norm für eine besonders wichtige, Verbraucherschützende und nicht gefährdende Regelung der EU.

Die neue Rechtsvorgabe besagt im Kern: Bei der Entscheidung über den Abschluss eines Wohnimmobiliendarlehens darf es nicht alleine nur darauf ankommen, dass

³ Auch <http://www.vzbv.de/dokument/kritik-neuem-eu-wohnkreditrecht-vorschnell>; Abfrage <http://www.marktwaechter.de/finanzen/mitmachen/verbaut-die-eu-ihnen-den-weg-ins-eigenheim>

⁴ Test zur Kreditberatung bei der Baufinanzierung in Finanztest, Heft 03/2017

der Kreditgeber durch eine ausreichende Sicherheit vor einem Ausfall geschützt wird. Es kommt auch darauf an, dass der Vertrag so gestaltet ist, dass die kreditnehmenden Verbraucher über die gesamte Laufzeit in der Lage sind, die geschuldeten Raten leisten zu können.

Das bedeutet, es soll verhindert werden, dass bei Vertragsschluss schon absehbare Entwicklungen dazu führen, dass die Kreditnehmer zahlungsunfähig werden.

Dies bedeutet in der Konsequenz etwa, dass es keine Altersgrenzen für ein Immobiliendarlehen gibt. Der Normtext ist nicht so zu verstehen, dass ein Darlehen zu Lebzeiten des Kreditnehmers abzuzahlen ist, denn Erben haben keinen Anspruch auf eine belastungsfreie Übertragung des Eigentums. Vielmehr ist sicherzustellen, dass auch ältere Darlehensnehmer sich die Raten aus dem konkreten Vertrag leisten können, sei es, dass diese auf ihre Altersbezüge schon abgestellt sind, sei es das Anpassungsmöglichkeiten zum Eintritt in den Ruhestand dies sicherstellen.

❖ **Die Normvorgabe der §§ 505a ff. BGB darf nicht verändert oder eingeschränkt werden, die Richtlinie gestattet aber Auslegungsleitlinien.** Dass die Leitlinien zum Ziel haben, sicherzustellen, dass eine geeignete Prüfung erfolgt, um auszuschließen, **dass die Ratenbeziehungsweise Darlehensverpflichtungen über die Laufzeit des Kreditvertrages die Kreditnehmer in vorhersehbarer Weise überfordern**, könnte als **konsensfähige Zielvorgabe an den Ordnungsgeber ergänzt werden.**

Unzulässig wäre es, in den Leitlinien Vorgaben zu machen, nach denen es etwa nur auf den wirtschaftlichen Ist-Zustand ankommt und nicht auf die absehbare Entwicklungsperspektive. Denn dies würde dem Ziel des Richtliniengabers, die Laufzeitperspektive zu betrachten, zuwiderlaufen.

Ausdrücklich abzulehnen sind in diesem Kontext Vorschläge aus dem Bundesrat, die Sanktionsregelungen des § 505d BGB einzuschränken oder zu befristen. Wenn der Gesetzgeber Auslegungshilfen schafft, muss er auch voraussetzen dürfen, dass diese dann eingehalten werden. Es wäre auch mit dem Rest des Gesetzesvorhabens zur Verschärfung der Möglichkeiten der BaFin, gegen Marktlagen wie Immobilienblasen vorgehen zu können, unvereinbar, wenn gleichzeitig ein wesentlicher Schutzmechanismus relativiert würde.

❖ **Anschlussfinanzierungen müssen sichergestellt bleiben. Umschuldungen, wenn sie die Chance bieten, ein Ausfallrisiko zu senken, müssen möglich sein.**

Eine Kreditwürdigkeitsprüfung kann dann zu einem Problem werden, wenn Verbraucher bereits in der Finanzierung stehen und eine Anschlussfinanzierung benötigen, sich ihre finanzielle Ausgangslage aber nachteilig entwickelt hat. Jede normalerweise zu rechtfertigende Ablehnung kann einen Kreditausfall nicht verhindern sondern wird ihn auslösen. Mindestens ein schadensträchtiger Notverkauf wäre die Folge, wenn die Finanzierung nicht mehr fortgesetzt werden kann. Entstehen durch die Anschlussfinanzierung keine Raten im Wesentlichen über jene hinaus, die die Kreditnehmer in der Vergangenheit schon nachweislich zahlen konnten und gibt es

keinen unabwendbaren Grund, warum sich diese Zahlungsfähigkeit in der Zukunft nicht mehr ergeben sollte, sollte ein Darlehen gewährt werden können. Leitlinien könnten klarstellen, dass diese Annahme legitim ist, auch wenn man bei einem völlig neuen Kreditengagement kritischer entscheiden würde. **Maßgeblich ist immer, ob der Zweck, Verbraucher als Kreditnehmer vor einem Kreditausfall durch absehbare Überlastung mit der Ratenzahlung zu bewahren, weiter Beachtung findet oder nicht.**

Umschuldungen sollten nicht per se von der Kreditwürdigkeitsprüfung ausgenommen sein. Es wäre im Sinne des Verbraucherschutzes und des Ausfallrisikos gefährlich, wenn eine Umschuldung sich nicht an der tatsächlich bestehenden Leistungsfähigkeit der Darlehensnehmer orientieren müsste. Eine verständige Umschuldung bezieht diese Prüfung aber ein. Schon eine Reduktion des aufgetretenen Ausfallrisikos erfüllt dann aber auch den Zweck, Ausfälle zu verhindern.

Die Ergänzung, zur Anrechnung einer Wertentwicklung bei Bau- und Renovierungsdarlehen, entspricht der Richtlinie. Sie bezieht sich aber lediglich auf die Sicherheit. Gerade auch bei einem Neubau, darf auf eine Prüfung, ob die Raten leistbar sein werden, nicht verzichtet werden. Keine Raten sind vom Verbraucher bei einer Umkehr- oder Verzehrhypothek zu leisten, deswegen erübrigt sich bei ihr diese Prüfung. Das befreit nicht vom Erfordernis, über die weiteren Anforderungen an einen solchen Vertrag gesondert nachzudenken.

3. VERORDNUNGSERMÄCHTIGUNG ZUR VORFÄLLIGKEITSENTSCHÄDIGUNG

Wie bereits 2014 durch die Auswertung und Nachrechnung von über 6.000 Vorfälligkeitsentschädigungen belegt, werden Verbrauchern sehr häufig viel zu hohe Entschädigungen in Rechnung gestellt. Bislang geschah dies auf einer Rechtsprechungspraxis, die zwei unterschiedliche Berechnungsverfahren, die auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, pauschal als geeignet betrachtet haben, um jenen Schaden auszurechnen, der entsteht, wenn Verbraucher nicht zum vereinbarten, sondern einem früheren Zeitpunkt ein Darlehen zurückzahlen müssen, insbesondere weil das finanzierte Objekt vorzeitig verkauft werden muss.

Die bisherigen Berechnungsverfahren sind völlig intransparent. Die Abweichungen bei den Nachrechnungen sind erheblich. Der Bericht ergab 2014, dass rund zwei Drittel der Abrechnungen zum Nachteil der Verbraucher zu hoch waren. Dies kann im Einzelfall zu massiven Überzahlungen sogar von über 10.000 Euro für betroffene Verbraucher zur Folge haben.

Es ist dem vzbv kein anderer Rechtsbereich bekannt, in dem für die Abrechnung derart hoher Ersatzforderungen derart unzureichende Anforderungen an die Darlegungspflicht desjenigen, der den Schaden geltend machen will gestellt werden.

Die bisherige Rechtsprechungspraxis entspricht nicht mehr den Anforderungen, wie sie Art. 25 der Wohnimmobilienkreditrichtlinie vorgibt. Diese erlaubt eine Entschädigung maximal nur bis zur Höhe der tatsächlichen Kosten die sich aus der vorfälligen Rückzahlung ergeben. Es muss ausgeschlossen werden, dass eine solche Abrechnung

mangels Kontrollfähigkeit zu hoch erfolgt. Ferner legt der Artikel zwingend fest, dass Verbraucher ein Recht auf Ermäßigung der Zinsen und Kosten des Kredits haben, die sich nach der verbleibende Laufzeit des Vertrags richtet. Der Bundesgesetzgeber hat diese Vorgaben in § 502 BGB umgesetzt. Eine Entschädigung kann es nur noch geben, wenn sie vorgesehen und den Anforderungen der Richtlinie entsprechend transparent abgerechnet wird.

Die nach wie vor verwendeten bisherigen Berechnungsverfahren erfüllen diese Bedingungen jedoch nicht mehr. Es besteht aber bereits ein Dialog von Experten beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), der auf die Entwicklung eines geeigneten Ersatzverfahrens ausgerichtet ist.

- ❖ Es sollte eine Verordnungsermächtigung vorgesehen werden, die es erlaubt, frühestmöglich Vorgaben zum Berechnungsverfahren der Vorfälligkeitsentschädigung zu gestalten, die den Anforderungen aus der Wohnimmobilienkreditrichtlinie gerecht werden.
- ❖ Der vzbv fordert ergänzend, eine angemessene Kappung sowie einen symmetrischen Ausgleich vorzusehen, weil in Zeiten gestiegener Zinssätze Banken aus der vorfälligen Rückzahlung einen Gewinn erhalten, der bisher nicht ausgeglichen wird, obwohl es für ihn keine Rechtsgrundlage gibt. Das Recht zur vorfälligen Rückzahlung ist damit einseitig nachteilig zu Lasten der Verbraucher gestaltet.

Ungeachtet dieser zweiten Forderung bedarf es zumindest einer korrekten und nachvollziehbaren Abrechnung der Entschädigung. Der vzbv erwartet, dass beim Ausbleiben einer Änderung der Europäische Gerichtshof in einem Rechtsstreit in einigen Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit entscheiden wird, dass die bisherigen Verfahren unzulässig sind, was zur Folge hat, dass jede danach abgerechnete Vorfälligkeitsentschädigung nicht erhoben werden durfte und zurückzuerstatten ist.

Den massiven Schaden von Verbrauchern heute schon von Verbrauchern durch überhöhte Entschädigungen als auch diese zukünftige Situation gilt es schnellstmöglich abzustellen.

Auf die Empfehlung des Bundesrates zu Ziffer 20 in BR-Drucksache 815/16 (Beschluss) vom 10.02.2017 wird dazu hingewiesen.

Zur Einführung makroprudenzieller Instrumente in der deutschen Immobilienfinanzierung

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems“

Autor:

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Telefon: 0221 4981-741
E-Mail: voigtlaender@iwkoeln.de

28. Februar 2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Grundsätzliche Erwägungen zu makroprudenziellen Instrumenten	5
3. Bewertung der Vorschläge im Einzelnen	8
3.1 Vier Instrumente für ein Ziel?	8
3.2 Regionale Steuerung der Instrumente	9
4. Schlussfolgerungen.....	9
Literatur	11

JEL-Klassifikation:

G01: Finanzkrisen

G21: Banken, Hypothekarkreditvergabe

G28: Staatliche Eingriffe und Regulierung

Zusammenfassung

Die große Stabilität des deutschen Wohnimmobilienfinanzierungsmarktes lässt es fraglich erscheinen, ob makroprudenzielle Instrumente tatsächlich benötigt werden und ob deren gesellschaftliche Kosten den Nutzen für die Finanzstabilität nicht überschreiten. Wenn solche Gesetze eingeführt werden, sollte aber zunächst nur eine Begrenzung der Beleihungsausläufe (LTV) eingeführt werden, wobei die Option bestehen sollte, die Beschränkungen durch höhere Amortisationen zu kompensieren. Außerdem sollte ein Mindestwert für Immobilientransaktionen eingeführt werden, ab dem die Instrumente greifen. Damit wird auch sichergestellt, dass die Instrumente vor allem dort Anwendung finden, wo Überhitzungen vorliegen. Beide Vorschläge zielen darüber hinaus darauf ab, die Regulierung einfacher umsetzen zu können.

1. Einleitung

Die Finanzkrise in den USA und vielen weiteren Ländern nahm ihren Ausgangspunkt in einer exzessiven Kreditvergabe im Wohnungsmarkt. Viele Haushalte konnten Anfang der 2000er Jahre Darlehen mit hohen Beleihungsausläufen und geringen Tilgungen aufnehmen und versuchten an den Wertsteigerungen im Markt zu partizipieren (Jäger/Voigtländer, 2008). Als die Zinsen dann gestiegen sind, konnten viele Haushalte ihre Raten nicht mehr begleichen und die Immobilien mussten zwangsversteigert werden. Aufgrund der fallenden Preise und der hohen Beleihungsausläufe konnten die Kredite nicht vollständig zurückgezahlt werden, weshalb auch Banken in Schieflage gerieten.

Vor diesem Hintergrund sind weltweit die regulatorischen Anforderungen an Banken gestiegen. Mit dem „Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems“ will die Bundesregierung nun die Möglichkeit schaffen, makroprudenzielle Instrumente in der Wohnimmobilienfinanzierung einzusetzen. Diese Instrumente sollen dann angewendet werden, wenn es Anzeichen für die Entwicklung einer spekulativen Blase gibt, um die Risiken von Kreditausfällen und deren Folgen zu begrenzen.

Konkret sind folgende vier Maßnahmen geplant:

- Das **Loan-to-Value Ratio (LTV)** setzt eine Obergrenze auf das Kreditvolumen, das ein Haushalt zur Finanzierung einer Immobilie aufnehmen kann. Dieses Instrument soll sicherstellen, dass der Haushalt die Immobilie mit genügend Eigenkapital finanziert. Hierdurch soll der Verlust für die Bank im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Schuldners eingeschränkt werden.
- Das **Debt-Service-to-Income Ratio (DSTI)** stellt eine Obergrenze für die finanziellen Belastungen eines Haushalts aus Zins- und Tilgungszahlungen in Relation zu seinem Einkommen dar. Dieses Instrument soll verhindern, dass ein Haushalt einen Kredit beantragt und zugesprochen bekommt, dessen Schuldendienst seine finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigt. Aus Sicht der Bank soll dieses Instrument verhindern, dass ein Kredit notleidend wird.
- Das **Debt-to-Income Ratio (DTI)** stellt eine Obergrenze für die Gesamtverschuldung des Kreditnehmers in Bezug auf sein Einkommen dar. Auch dieses Instrument soll verhindern, dass ein Kreditnehmer einen Kredit beantragt und auch zugesprochen bekommt, der seine finanzielle Leistungsfähigkeit übersteigt und deshalb mit einer hohen Wahrscheinlichkeit notleidend wird.

- Eine **Amortisationsanforderung an Immobiliendarlehen** soll sicherstellen, dass ein Kreditnehmer einen Teil seines Kredits zu einer festgelegten Zeit bereits getilgt hat.

Im Folgenden soll der Ansatz makroprudenzieller Regulierung genauer aufgezeigt werden. Zunächst erfolgt eine generelle Betrachtung hinsichtlich der Notwendigkeit einer strikteren Regulierung des Wohnimmobilienkreditmarktes. Darauf folgend werden die Instrumente im Einzelnen diskutiert und Vorschläge für Änderungen im Gesetzentwurf entwickelt. Die Stellungnahme endet dann mit einem Fazit.

2. Grundsätzliche Erwägungen zu makroprudenziellen Instrumenten

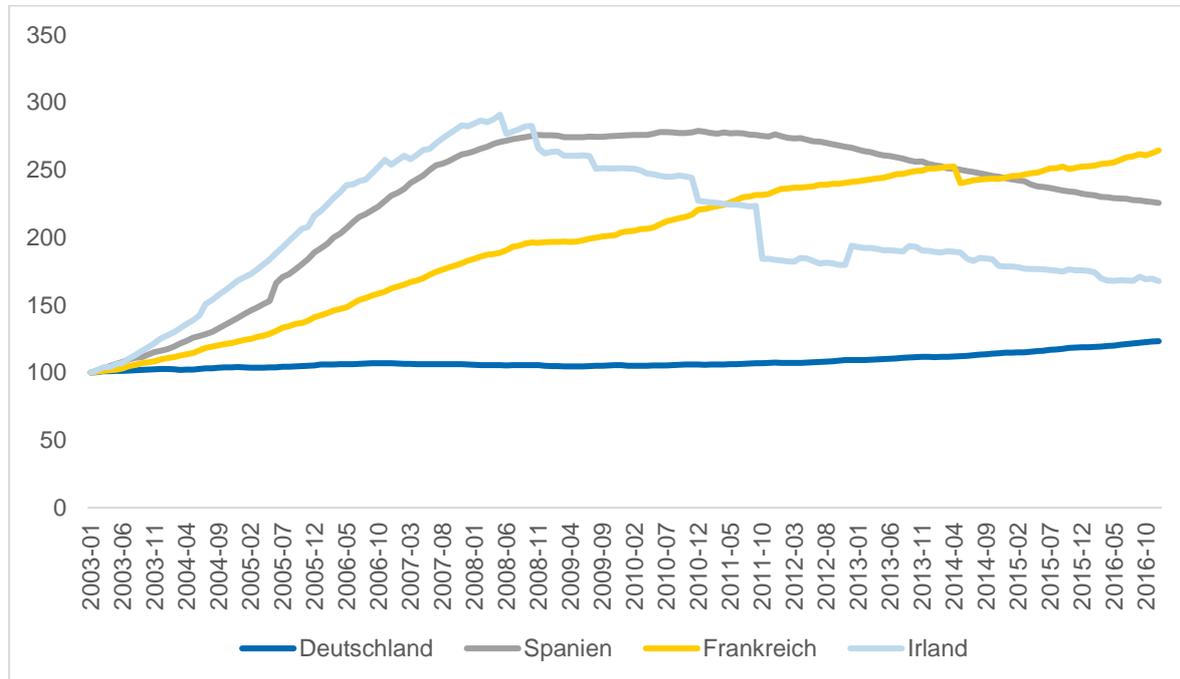
Der deutsche Wohnungsmarkt, insbesondere auch der Markt für Wohnungsfinanzierungen, ist durch eine besondere Stabilität gekennzeichnet. Während in den USA, Großbritannien oder Spanien die Kreditvergabe im Vorfeld der Finanzkrise drastisch anstieg, blieb die Kreditvergabe in Deutschland sehr moderat (vgl. Abbildung 1). Auch in der aktuellen Situation, in der die Preise in Deutschland teilweise stark gestiegen sind, wächst das Kreditvolumen deutlich langsamer als bei vergleichbaren Rahmenbedingungen in anderen Ländern (Bendel/Voigtländer, 2017).

Wesentlich für diese Stabilität sind die folgenden Aspekte (Voigtländer, 2013):

- In Deutschland werden überwiegend Kredite mit langer Laufzeit vergeben, Veränderungen im Kapitalmarkt (Zinsänderungen) wirken sich daher nur auf einen Teil der Haushalte aus. Dadurch unterliegt die Nachfrage deutlich weniger Schwankungen und die Gefahr von Überschuldungen in Folge steigender Zinsen ist geringer.
- Die Einbringung von Eigenkapital ist typisch, gerade auch Haushalte mit niedrigen Einkommen wählen eine relativ hohe Eigenkapitalquote, um sich günstige Konditionen zu sichern. Damit ist das Ausfallrisiko für Banken relativ gering.
- Die Wohneigentumsquote ist relativ gering und dementsprechend die Versorgung mit Mietwohnungen relativ groß. In Deutschland leben Haushalte deutlich länger in ihren Wohnungen als etwa im Vereinigten Königreich. Daher ist auch das Transaktionsvolumen deutlich geringer, was ebenfalls dämpfend auf die Volatilität der Immobilienpreise wirkt.

Abbildung 1: Kreditvolumen in Deutschland wächst moderat

Entwicklung des Volumens der Hypothekarkredite in ausgewählten Ländern (Index: 2003=100)



Quelle: EZB

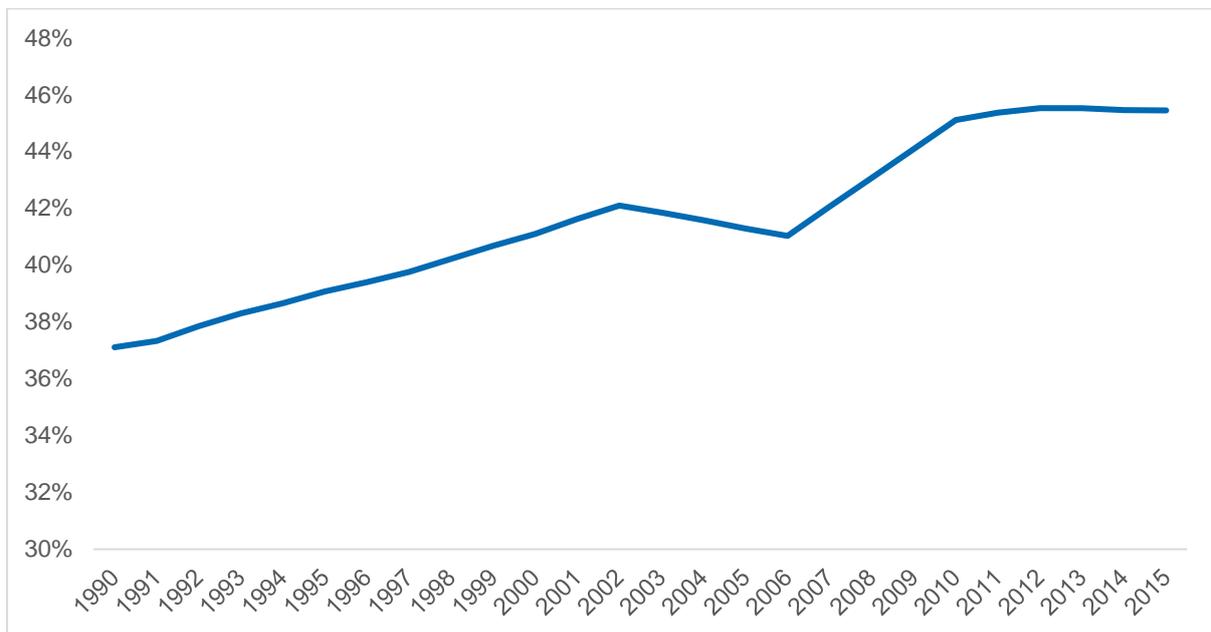
In der Konsequenz sind Verwerfungen in der Wohnimmobilienfinanzierung deutlich geringer als in anderen Ländern. Dementsprechend könnte man nun folgern, dass die Einführung von makroprudenziellen Instrumenten vergleichsweise unproblematisch sei, da der Markt ohnehin sehr stabil ist. Diese Schlussfolgerung wäre jedoch verfrüht, da es erstens auf die konkreten Zielwerte der Instrumente ankommen würde und zweitens sehr wohl Haushalte betroffen wären. Folgende Probleme kann die Einführung makroprudenzieller Instrumente induzieren:

Zum einen zeigt eine Untersuchung von Bendel et al. (2016), dass in Deutschland vor allem Haushalte mit höheren Einkommen einerseits Hypothekendarlehen mit hohen Ausläufen und andererseits relativ gesehen höhere Zinslasten im Verhältnis zum Einkommen wählen. Diese Haushalte müssten teilweise den Wohneigentumserwerb verschieben, sofern die Instrumente angewendet würden. Dies wäre nicht nur für die Haushalte nachteilig, sondern auch für die kreditgebenden Banken, da gerade bei solchen Krediten Zinsmargen erwirtschaftet werden können. Diese wiederum sind notwendig, um die Profitabilität zu erhöhen und damit auch die Eigenkapitalbasis zu stärken. Gerade die Bundesbank betont auch die Notwendigkeit einer höheren Profitabilität der Banken (vgl. Handelsblatt, 2017).

Zum anderen sind die Hürden für den Wohneigentumserwerb in Deutschland ohnehin sehr hoch. Trotz niedriger Zinsen stagniert die Wohneigentumsquote seit einigen Jahren (vgl. Abbildung 2). Die Erwerbsnebenkosten erreichen je nach

Bundesland bereits ein Niveau von acht Prozent, hinzukommen Makler- und Umzugskosten (Voigtländer, 2016). Wird nun noch der Zugang zum Wohneigentum weiter verschärft, weil die Anforderungen an die Kreditvergabe weiter steigen, erschwert dies den Weg zum Wohneigentum zusätzlich. Dies hat auch Folgen für die Alterssicherung, denn viele Formen der privaten und betrieblichen Altersvorsorge erzielen angesichts der Zinsentwicklung nur geringe Renditen.

Abbildung 2: Wohneigentumsbildung in Deutschland stagniert
Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland



Quellen: SOEP, IW Köln

In der Konsequenz bedeutet dies, dass die Einführung von makroprudenziellen Instrumenten in der Wohnimmobilienfinanzierung in Deutschland mit größeren Gefahren und geringeren Vorteilen als in vielen anderen Ländern verbunden wäre. Während es sinnvoll sein kann, die Kreditvergabe etwa in Ländern wie Irland oder dem Vereinigten Königreich zu moderieren, besteht in Deutschland noch Potenzial für eine weitere Ausweitung der Kreditvergabe (Bendel/Voigtländer, 2017). Damit könnte auch der ungleichen Vermögensverteilung in Deutschland entgegengewirkt werden. An die Anwendung makroprudenzieller Instrumente müssen daher hohe Anforderungen gestellt werden. So sollten vor Anwendung der Instrumente umfangreiche Konsultationen stattfinden. Außerdem sollten die Zielwerte der Instrumente moderat gewählt werden. Darüber hinaus sollte auch über den Umfang der Instrumente noch einmal nachgedacht werden.

3. Bewertung der Vorschläge im Einzelnen

Neben der generellen Einordnung sollten die Instrumente auch im Einzelnen geprüft werden. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, ob tatsächlich alle vier Instrumente benötigt werden. Außerdem soll auch auf das Thema der regionalen Steuerung eingegangen werden, da in den meisten Fällen spekulative Blasen eher in Ballungsräumen entstehen.

3.1 Vier Instrumente für ein Ziel?

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen insgesamt vier Instrumente eingeführt werden, um eine spekulative Blase zu begrenzen. Dabei zielen die DTI und die DSTI darauf ab, die Gefahr von Kreditausfällen zu begrenzen, während die Kappung der LTV und die Amortisationsanforderungen der Gefahr von Überschuldungen (vorbeugend) entgegenwirken sollen. Deutschland plant damit deutlich mehr Instrumente als viele andere Länder (vgl. Demary/Haas, 2015). In den meisten Fällen beschränkt sich die makroprudenzielle Steuerung auf die LTV. Schließlich ist durch einen angemessenen Eigenkapitalanteil bereits gewährleistet, dass die Risiken der Banken durch einen Kreditausfall begrenzt sind. Die Erfahrungen aus der Finanzkrise haben gezeigt, dass vor allem die Diskrepanz zwischen Marktwert (im Fall einer Krise) und Restkredit zur Schieflage der Banken führte.

Eine Beschränkung auf die LTV würde daher ausreichen, die Finanzstabilität zu wahren. Gegebenenfalls könnte auch eine hohe Amortisation als Substitut angesehen werden. Damit würde man Haushalten, die zwar hohe Einkommen aber geringe Ersparnisse haben, von der Kreditvergabe nicht unnötigerweise ausschließen.

Die DTI und die DSTI sind dagegen redundant, vor allem vor dem Hintergrund der bereits implementierten Wohnimmobilienkredit-Richtlinie. Danach sind Banken bereits verpflichtet, die Nachhaltigkeit des Einkommens hinsichtlich der Bedienung des Kredits umfangreich zu prüfen. Eine nicht verantwortungsvolle Kreditvergabe kann daher zur Rückabwicklung des Kredits führen, womit die Banken bereits einen sehr starken Anreiz haben, die Einkommen und Vermögens- beziehungsweise Verschuldungssituation sehr genau zu prüfen. Dabei muss aber letztlich jeder Einzelfall sehr genau geprüft werden. So gibt es bei der Bestimmung der Einkommen zahlreiche Sonderfälle, etwa unregelmäßige Einkommensbestandteile (Überstunden, Boni), Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit mit Schwankungen, Schenkungen, Bürgschaften oder regelmäßige finanzielle Unterstützung durch Eltern usw. Diese zahlreichen Sonderfälle erschweren es deutlich, eine allgemeingültige Quote abzuleiten. Daher dürfte der Aufwand der Dokumentation für Banken deutlich höher sein als bei der LTV oder der Amortisationsanforderung.

Es spricht daher viel dafür, die makroprudenziellen Instrumente zunächst auf die LTV und – gegebenenfalls als Substitut – die Amortisationsanforderungen zu beschränken. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Wirksamkeit zahlreicher anderer Instrumente, etwa der LCR, der NSFR und der Eigenkapitalanforderungen im Rahmen von Basel III, zunächst abgewartet werden sollte bevor nun zahlreiche neue Instrumente eingeführt werden.

3.2 Regionale Steuerung der Instrumente

Ein weiterer Aspekt der makroprudenziellen Instrumente ist die regionale Steuerung. Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind sehr unterschiedlich. In längst nicht allen Kreisen sind die Preise gestiegen, sondern tatsächlich vor allem in einigen Ballungsgebieten. Auch die Bundesbank führt im aktuellen Monatsbericht (Deutsche Bundesbank, 2017) aus, dass nur in einigen wenigen Städten mögliche Überhitzungen vorliegen könnten. Andere Analysen zeigen, dass die Preisentwicklung fundamental gerechtfertigt werden kann (vgl. Seipelt/Voigtländer, 2016).

Makroprudenzielle Instrumente würden aber flächendeckend wirken und damit auch die Vertragsfreiheit dort einschränken, wo keine Gefahr für die Finanzstabilität vorliegt. Eine echte Regionalisierung der Instrumente wäre aber kaum möglich, zumal spekulative Blasen sich auch auf das Umland der Großstädte ausbreiten können. Eine einfache Lösung könnte aber darin bestehen, die Anwendung der makroprudenziellen Instrumente an einen spezifischen Immobilienpreis oder eine Kreditsumme zu koppeln. Denkbar wäre in Deutschland etwa ein Preis von 300.000 Euro oder sogar 400.000 Euro, eine Preisgrenze, bis zu der etwa Vereinfachungen bei der Bewertung akzeptiert werden. Auf diese Weise wären die meisten Immobilientransaktionen in weniger angespannten Regionen nicht betroffen, in Großstädten würden dagegen deutlich mehr Immobilien Restriktionen unterliegen. Durch die Einführung einer solchen Grenze könnten auch wesentliche negative Rückwirkungen auf den privaten Wohneigentumserwerb vermieden werden.

4. Schlussfolgerungen

Die große Stabilität des deutschen Wohnimmobilienfinanzierungsmarktes lässt es fraglich erscheinen, ob makroprudenzielle Instrumente tatsächlich benötigt werden und ob deren gesellschaftliche Kosten den Nutzen für die Finanzstabilität nicht überschreiten. Wenn solche Gesetze tatsächlich verabschiedet werden, sollte zunächst nur eine Begrenzung der Beleihungsausläufe (LTV) eingeführt werden, wobei die Option bestehen sollte, die Beschränkungen durch höhere Amortisationen

zu kompensieren. Außerdem sollte ein Mindestwert für Immobilientransaktionen eingeführt werden, ab dem die Instrumente greifen. Damit wird auch sichergestellt, dass die Instrumente vor allem dort Anwendung finden, wo tatsächlich Überhitzungen vorliegen. Beide Vorschläge zielen darüber hinaus darauf ab, die Regulierung einfacher umsetzen zu können.

Literatur

Bendel, Daniel / Demary, Markus / Voigtländer, Michael, 2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, IW policy paper, Köln

Bendel, Daniel / Voigtländer, Michael, 2017, Eine Risikoprüfung für die deutsche Wohnimmobilienfinanzierung, in: IW-Trends, 43. Jg., Nr. 4, S. 41–57

Demary, Markus / Haas, Heide, 2015, Auswirkungen makroprudenzieller Eingriffe in den deutschen Immobilienmarkt, in: IW Trends, 42. Jg., Nr. 4, S. 55–71

Deutsche Bundesbank, 2017, Monatsbericht Januar, Frankfurt am Main

Handelsblatt, 2017, „Geringe Rentabilität der Geldhäuser ist bedenklich“, in: Handelsblatt vom 24.8.2016, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/bundesbank-vorstand-dombret-geringe-rentabilitaet-der-geldhaeuser-ist-bedenklich/14449804.html> [28.02.107]

Jäger, Manfred / Voigtländer, Michael, 2008, Hintergründe und Lehren aus der Subprime-Krise, in: IW-Trends, 35. Jg., Nr. 3, S. 17–29

Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2016, Droht eine Überhitzung des deutschen Wohnungsmarktes? Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzernkosten für 402 Kreise, ACCENTRO-IW Wohnkostenreport, Köln

Voigtländer, Michael, 2013, The stability of the German housing market, in: Journal of Housing and the Built Environment, S. 1–12

Voigtländer, Michael, 2016, Transaction costs for housing purchases. A high financial burden for German home buyers, IW-Kurzbericht, Nr. 72, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln



**Stellungnahme
ZIA Zentraler Immobilien Aus-
schuss e.V.**

**Zur Anhörung im Deutschen Bun-
destag**

am 06. März 2017

**zum Gesetzesentwurf für ein
Finanzaufsichtsrechtgänzungs-
gesetz**

Drucksache 18/10935

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Hauptstadtbüro

Unter den Linden 42

10117 Berlin / Deutschland

Tel 030 / 20 21 585 – 0

Fax 030 / 20 21 585 – 29

info@zia-deutschland.de

A. Allgemeiner Teil

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) gehört zu den bedeutendsten Interessenverbänden der Branche. Er versteht sich als Stimme der Immobilienwirtschaft und spricht mit seinen Mitgliedern, darunter mehr als 20 Verbände, für 37.000 Unternehmen der Branche. Der Verband hat sich zum Ziel gesetzt, der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung zu geben, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene.

Die Immobilienwirtschaft ist ganz besonders auf sichere und starke Finanzmärkte sowie eine stabile Versorgung insbesondere mit langfristigen Krediten angewiesen. Insofern ist eine Stabilisierung des Finanzmarktes durch geeignete Maßnahmen der Regulierungsbehörden von vitalem Interesse, auch für unsere Branche.

Wir können gut nachvollziehen, dass der Ausschuss für Finanzstabilität und die Bundesregierung nicht nur auf aktuelle Entwicklungen schauen, sondern auch frühzeitig die Voraussetzungen für die Verfügbarkeit zeitlich beschränkt einzusetzender zusätzlicher Instrumente zur Abwehr nicht völlig auszuschließender Gefahren durch Überhitzungen auf den Anlagemärkten schaffen wollen. Da der deutsche Wohnimmobilienmarkt im internationalen Vergleich sehr stabil ist, sind Maßnahmen, die zur Wahrung dieser Stabilität beitragen, hoch willkommen. Vor diesem Hintergrund möchten wir jedoch einige Anmerkungen machen.

Nach unserer Auffassung besteht im privaten Immobilienfinanzierungsgeschäft derzeit keine Dringlichkeit, zusätzliche Instrumente einzuführen.

Zum einen ist die Schuldentragfähigkeit der privaten Haushalte in Deutschland robust. Zum anderen sind die Immobilienfinanzierungen in Deutschland von einem konservativen und langfristigen Ansatz geprägt, wobei Risiken angemessen beurteilt werden. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Ausfallraten von Baufinanzierungen zum Beispiel bei den Sparda-Banken gegenwärtig nur bei 0,02 Prozent der Kredite (nach Volumen) liegen. Die BaFin beziffert die Verlustraten für mit Immobilien besicherte Risikopositionen gemäß Artikel 125, 126 und 199 VO (EU) Nr. 575/2013 (CRR) für Wohnimmobilien mit 0,05 Prozent.¹ Dies ist mit dem funktionierenden Risikomanagement der Banken zu begründen, das eine sorgfältige und verantwortungsvolle Einzelfallprüfung vor der Kreditvergabe voraussetzt. Vielfach werden in der aktuellen Phase niedriger Zinsen Darlehen mit anfänglichen Tilgungen vereinbart, die über dem langjährigen Durchschnitt liegen. Insoweit ist festzustellen, dass kein Regulierungsbedarf besteht. Das bestehende System der Kreditvergabe hat sich bewährt.

B. Besonderer Teil

Hinsichtlich des Beleihungsauslaufs (sogenanntes Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation im Sinne von § 48u Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 KWG-Entwurf) ist bei der Einführung einer Obergrenze folgendes zu beachten. Eine Fremdkapital-Finanzierung von 95 Prozent oder auch 100 Prozent des Kaufpreises stellt nach unserer Einschätzung dann kein Problem dar, wenn die Solvenz des Darlehensnehmers durch sein Einkommen oder andere Vermögensbestandteile so hoch ist, dass die Rückzahlung stets möglich wäre. Dabei folgt die Finanzierung in Deutschland – anders als in vielen anderen Ländern – eher dem Vorsichtsprinzip.

¹ BaFin; Höchstverlustraten für durch inländische Wohnimmobilien und Gewerbeimmobilien besicherte Risikopositionen, 16. September 2015, Geschäftszeichen BA 52-FR 1515-2015/0003.

Eine Studie des IW Köln zeigt, dass der Großteil der Haushalte mit einem Beleihungsauslauf von 90 Prozent über ein Nettovermögen² von mehr als 50.000 Euro verfügt. Viele Haushalte mit einem solchen Beleihungsauslauf weisen sogar deutlich höhere aktuelle Vermögen auf.³ Im Ergebnis finden sich hohe Beleihungsausläufe vor allem in Haushalten mit höherem Einkommen, während Haushalte mit geringeren Einkommen eher konservativ finanzieren.⁴ Der Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) zeigte mit seinem Bericht zu „Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015“ auf, dass der Beleihungsauslauf bei den Finanzierungen der Mitgliederinstitute zwischen 79 Prozent bei selbstgenutzten Eigentumswohnungen und 84 Prozent bei Einfamilienhäusern betrug.⁵

Ebenso werden in Deutschland vor allem die Schuldendienste im Verhältnis zum Einkommen eher moderat gewählt. So weisen knapp 78 Prozent der Immobilienkreditnehmer eine Schuldendienstquote (Debt-Service-To-Income Ratio bzw. Debt-Service-Coverage Ratio) von bis zu 20 Prozent auf.⁶ Auch hier kommt der vdp zu ähnlichen Ergebnissen mit 15 bis 23 Prozent je nach Objektart.⁷

Darüber hinaus ist die Kombination aus beidem (hohe Beleihung und hoher Schuldendienst) in Deutschland kaum anzutreffen. Die Untersuchung zeigt, dass bei einem Schwellenwert von 90 Prozent Beleihung und 30 Prozent Schuldendienst die Quote der Haushalte, die beide Schwellenwerte erfüllen, nur bei 1,12 Prozent liegt.⁸

² Nettovermögen zum Zeitpunkt der Befragung, nicht das Vermögen zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme.

³ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 11.

⁴ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 3.

⁵ Hofer, vdp Research, Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015, 20. November 2015, S.11.

⁶ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 13 f.

⁷ Hofer, vdp Research, Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015, 20. November 2015, S.11.

⁸ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 14.

In diesem Zusammenhang wird augenscheinlich, dass die Anwendung nur eines der Instrumente (Obergrenze für den Beleihungswert oder für den Schuldendienst) nicht sachgerecht ist. Je mehr Instrumente man allerdings einführt, desto mehr steigt die Komplexität der Kreditvergabe und damit auch der Verwaltungsaufwand des Darlehensgebers. Zudem können sich aus der Kombination mehrerer Instrumente überschießende Restriktionen ergeben.

Ferner belegt die Studie, dass auch die Daten zur Kreditlücke, zur Immobilienpreisentwicklung oder zur gesamtwirtschaftlichen Verschuldung für die deutschen Haushalte zeigen, dass die Kreditvergabe in Deutschland nach wie vor konservativ ist und dem Vorsichtsprinzip folgt.⁹

Im Zusammenhang mit der fehlenden Berücksichtigung von Vermögen weisen wir darauf hin, dass nach unserer Auffassung auch noch weitere relevante Vermögenspositionen der Kreditnehmer berücksichtigt werden müssen. Für uns ist aus dem Entwurf nicht erkennbar, wie beispielsweise mit Barsicherheiten, verpfändeten Wertpapierdepots oder auch Darlehen, die gegen eine Positiv- bzw. Negativerklärung gewährt werden, umgegangen werden soll. **Im Ergebnis fehlt uns eine Berücksichtigung aller Elemente der sogenannten Kreditverstärkung.**

Um auch die regionale Besonderheiten der relevanten Märkte wie folgt zu berücksichtigen schlagen wir folgende Formulierung vor:

§ 48u Absatz 5 Nr. 2 KWG-Entwurf wird wie folgt formuliert:

„2. die Festlegung von Obergrenzen und Zeiträumen, über die Berechnung von Quotienten und über sonstige maßgebliche Größen nach Absatz 2, wo-

⁹ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 22.

bei der Wert der als Kreditsicherheiten vom Darlehensnehmer angenommenen Vermögenswerte beachtet werden und eine hinreichende Ausdifferenzierung mit Blick auf die regionalen Teilmärkte für Wohnimmobilien berücksichtigt werden soll;“

Wir plädieren überdies für eine offene Diskussion über die möglichen sozialen, wohnungsbaupolitischen und ökonomischen Folgen der vorgeschlagenen Eingriffsrechte, denn gerade der Wohnimmobilienmarkt hat eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der Städte und Regionen, die sich auch derzeit bezüglich der Preisentwicklungen höchst unterschiedlich darstellen. Vor diesem Hintergrund halten wir es für erforderlich, in den Kreis der gemäß § 48u Absatz 5 und Absatz 6 Satz 1 KWG-Entwurf auch die Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft mit einzubeziehen.

Es sollte überdies ein Gremium eingesetzt werden, dem neben Mitgliedern des Finanzausschusses und Vertretern der in § 48u Absatz 5 Satz 1 KWG-Entwurf genannten Bundesministerien auch Vertreter der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, der Deutschen Bundesbank und weitere qualifizierte Sachverständige angehören, die zum Beispiel jeweils vom Bundestag und vom Bundesministerium der Finanzen ernannt werden.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme, die wir gemeinsam mit dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, dem GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen und dem Verband der Sparda-Banken abgegeben haben, in der wir folgende konkrete Änderungen im Gesetzentwurf vorschlagen:

1. Klarstellung des Anwendungsbereiches: Es sollte klargestellt werden, dass die Einschränkungen der Darlehensvergabe keine Anwendung auf gewerbliche Darlehensnehmer findet.

2. Konzentration der Instrumente auf die Begrenzung des Beleihungsauslaufs (sogenannte Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation im Sinne von § 48u Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 KWG-Entwurf) und sachgerechte Ausgestaltung dieses Instruments.

Mit der Kappung der Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation im Sinne von § 48u Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 KWG-Entwurf stünde unseres Erachtens ein vollkommen hinreichendes Instrument zur Verfügung. Deshalb schlagen wir vor, in § 48u Absatz 2 KWG-E die Nummern 2 und 3 ersatzlos zu streichen.

Zudem sollte die Begrenzung des Beleihungsauslaufs (Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation) die Besonderheiten des deutschen Immobilienmarktes sowie der Finanzierungsstrukturen berücksichtigen.