

Bundesministerium der Finanzen  
Referat VII B 3  
Wilhelmstr. 97  
10117 Berlin

Berlin, 11. November 2016  
Ke/Dr.C/Deu

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des  
Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder  
zum Erwerb von Wohnimmobilien zur Stärkung der Finanzstabilität  
(Aufsichtsrechtsergänzungsgesetz)  
GZ: VII B 3 - WK 5270/16/10001 :005; DOK: 2016/0989869**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir begrüßen grundsätzlich Bemühungen, makroprudenzielle Risiken im Bereich der Immobilienfinanzierung besser erkennen und diesen gegebenenfalls mit entsprechenden Maßnahmen entgegenzuwirken zu können. Weiterhin begrüßen wir in dem Kontext den Verzicht auf die Schaffung eines zusätzlichen Kreditregisters. Allerdings haben wir große Skepsis, ob die „einschlägigen Analysen und Bewertungen der Deutschen Bundesbank“ alleinige Grundlage sein können für die Feststellung von Fehlentwicklungen auf den Immobilienmärkten. Um das Risiko eines zu frühen oder zu späten Aktivierens der geplanten Instrumente durch den Ordnungsgeber zu minimieren, ist es aus unserer Sicht wichtig, vor einem möglichen „Scharfschalten“ die am Markt tätigen Wohnungsbaufinanzierungsinstitute bzw. ihre Verbände zu konsultieren. Eine entsprechende Verpflichtung zur Konsultation sollte im Gesetz verankert werden.

Desweiteren scheint uns der Referentenentwurf für ein Aufsichtsrechtsergänzungsgesetz nicht ausreichend mit den aktuellen Bestrebungen auf europäischer Ebene abgestimmt. Die EU-Kommission hat am 01.08.2016 eine öffentliche Konsultation gestartet, in der sie mögliche Stakeholder und Aufsichten auf nationaler und europäischer Ebene zum Feedback zum derzeitigen makroprudenziellen Rahmenwerk einlädt. In dem Konsultationspapier wird herausgestellt, dass sich der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board) als Koordinator und analytisches Zentrum für makroprudenzielle Politik entwickelt hat. Die Konsultation der Kommission zielt darauf ab, makroprudenzielle Maßnahmen zu harmonisieren und zu vereinheitlichen. In dieses Themenfeld gehören auch Maßnahmen wie die Festlegung der Höhe des antizyklischen Kapitalpuffers, aber auch die beabsichtigte Erhöhung der Risikogewichte und die Einführung von Floor-Regelungen für immobilienbesicherte Kredite. Die Einführung zusätzlicher und nicht hinreichend abgestimmter Eingriffsmöglichkeiten durch die nationale Aufsicht könnte dem Ziel der Kommission, der Schaffung eines einheitlichen europäischen level playing field, zuwiderlaufen.

Die vorgesehenen Eingriffsbefugnisse der Finanzaufsicht zur Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses für Finanzstabilität bei der Darlehensvergabe zum Bau

oder zum Erwerb von Wohnimmobilien sind hinsichtlich ihrer Wirkung auf die betroffenen Kreditinstitute außerdem nicht isoliert zu betrachten. Mit der noch nicht abgeschlossenen Umsetzung der europäischen Wohnimmobilienkreditrichtlinie und der noch für 2016 angekündigten Vollendung der Nachkrisen-Reformagenda des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (z.B. durch Einführung einer Begrenzung der Leverage Ratio, aufsichtliche Behandlung von Zinsrisiken im Bankbuch, Anforderungen zur Unterlegung wohnwirtschaftlicher Kredite mit Eigenmitteln) liegen weitere, zeitgleiche Anforderungen an die Vergabe von Wohnimmobilienkrediten vor, die von internationaler Ebene in die nationale Gesetzgebung zu übernehmen und nahezu gleichzeitig von den Kreditinstituten zu erfüllen sein werden.

Die wiederholt von Seiten des Europäischen Parlaments, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates aufgestellten Forderungen nach einer umfassenden Abschätzung der Folgen für die Institute sowie eines – auch international - kohärenten Vorgehens, sollten auch bei dem vorliegenden Gesetzentwurf berücksichtigt werden, um unerwünschte Auswirkungen auf die Realwirtschaft und die Immobilienfinanzierung zu vermeiden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit, ob oder inwieweit die im Gesetzentwurf beschriebenen Risiken für die Finanzstabilität angesichts der robusten Schuldentragfähigkeit aufgrund der vorhandenen Regulierungen und Gesetzesvorgaben bei grundpfandrechtlich gesicherten Darlehen für private Wohnimmobilien die über die Verordnungsermächtigung vorgesehenen weitreichenden Eingriffsbefugnisse der Finanzaufsicht tatsächlich rechtfertigen.

Eingriffsschwelle muss unseres Erachtens jedenfalls eine schwerwiegende Störung der Finanzmarktstabilität sein, die nicht durch andere weniger schwerwiegende Maßnahmen beseitigt werden kann. Ferner muss – nach vorheriger Konsultation – die Absicht, eine Allgemeinverfügung nach § 48 u Abs. 1 KWG-Entwurf erlassen zu wollen, rechtzeitig angekündigt werden.

### **Zu Artikel 1 § 48 u KWG-Entwurf – Maßnahmen zur Begrenzung makroprudenzieller Risiken – nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:**

#### **Abs. 1 – Festlegung von Beschränkungen der Darlehensvergabe**

Absatz 1 sollte aus unserer Sicht vorsehen, dass die stabilisierende Wirkung vorhandener Vermögenswerte auf die Ausfallquote bei Immobiliendarlehen vor einer Festlegung von Beschränkungen betrachtet wird. So ist die Ermittlung des Beleihungswerts, bei der die zukünftige Verkäuflichkeit unter Berücksichtigung der langfristigen, nachhaltigen Merkmale des Objekts vorsichtig bewertet wird, geeignet, den Gefahren einer Überschätzung der Marktwerte der Objekte und damit der Sicherheiten zu begegnen.

Absatz 1 Satz 2 sieht vor, dass die Vergabe von Darlehen zum Aus- und Umbau oder zur Sanierung von Wohnimmobilien im Eigentum des Darlehensnehmers unberührt bleibt. Aus unserer Sicht sollten auch die vorgesehene Ausnahme von Anschlussfinanzierungen und eine zusätzliche Ausnahme von Bausparfinanzierungen in Abs. 1 vorgenommen werden, um den Schutzzweck gegenüber den Verbrauchern – unabhängig von einer aufsichtlichen Entscheidung – tatsächlich erreichen zu können. Wir verweisen auf unsere Ausführungen zu Absatz 2.

#### **Abs. 2 – Beschränkungen der Darlehensvergabe**

Absatz 2 ist aus unserer Sicht mit den Regularien der Bausparfinanzierung nicht vereinbar, da die Vorschrift in die aufsichtsrechtlich genehmigten Bauspartarife und die auf dieser Grundlage geschlossenen Bausparverträge eingreifen würde.

Ein Bausparer hat sich über viele Jahre durch seine Sparleistungen ein Anrecht auf ein Bauspardarlehen erworben. Insbesondere hat er sich die Höhe der Tilgung und damit die Laufzeit des Bauspardarlehens, die beim klassischen Bauspartarif bei Vertragsabschluss fest vereinbart wird, verdient. Dieses Recht darf nicht zu einem späteren Zeitpunkt dadurch faktisch ausgehöhlt werden, dass für den Bausparer unvorhersehbare Kreditgrenzen verordnet werden.

Beispielsweise würde die Verfügung eines Tilgungsanteils durch die Aufsicht, z.B. in der Voraus- und Zwischenkreditphase, einen Eingriff in das Geschäftsmodell der Bausparkassen, in deren Tarifgestaltung und letztlich auch in die Privatautonomie der Vertragsparteien bedeuten. Bausparkassen wären daher, wegen der langen Tariflaufzeiten, unter Umständen sogar gezwungen, die Eingriffsbefugnisse der Aufsicht, schon bei der Konzipierung ihrer Neutarife zu berücksichtigen und einzupreisen. Dies könnte zu einem Wettbewerbsnachteil der Bausparkassen gegenüber anderen Immobilienfinanzierungsformen führen.

Die Anwendung der Regelung würde für den Bausparer in Bezug auf den Anspruch auf sein Bauspardarlehen einem enteignungsgleichen Eingriff sehr nahe kommen.

Wir schlagen daher vor, Bausparfinanzierungen von den Beschränkungen der Darlehensvergabe auszunehmen. Einer Bausparfinanzierung geht definitionsgemäß immer ein Sparprozess und damit eine Eigenkapitalbildung voraus. Die Bausparfinanzierung beruht auf dieser Vorleistung des Kreditnehmers und weist somit keine zyklischen, übertriebenen Expansionsphasen auf.

Analog zu Abs. 3 Nr. 3, die ermöglicht, dass sich die Beschränkungen nicht nachteilig auf bereits ausgereichte Immobilienfinanzierungen auswirken, und analog zu Abs. 3 Nr. 4, die verhindert, dass zugesagte soziale Wohnraumförderung aufgrund der Beschränkungen nicht gewährt wird, sollte die Ausnahme von Bausparfinanzierungen verhindern, dass der Vorsparprozess durch regulatorisch bedingte Verunsicherungen der Bausparer gestört und zugesagte Darlehen nicht gewährt werden können.

Die Ausnahme von Bausparfinanzierungen sollte in Abs. 1 festgelegt werden.

Nummer 2 sollte aus unserer Sicht unter Berücksichtigung, dass es sich bei Immobiliendarlehen regelmäßig um sehr langfristige Darlehen mit einer dementsprechenden Amortisationsstruktur handelt, nicht ohne eingehende Prüfung der Auswirkungen eingeführt werden. Die Wahl der entsprechenden Laufzeit ist ein wesentliches Instrument der Risikostrategie von Darlehensnehmern und Darlehensgebern, mit der verhindert werden soll, dass die Belastung aus einer Immobilienfinanzierung die Leistungsfähigkeit des Kreditnehmers übersteigt. Im Bereich der Sanierung sind gerade die Gewährung von Zahlungsaufschüben, Stundungen oder die Umschuldung von Darlehen mit verlängerter Laufzeit geeignete Maßnahmen, die die spätere Rückzahlung bereits bestehender Verbindlichkeiten wahrscheinlicher werden lassen.

Nummer 3 konkurriert mit den Anforderungen des § 18a KWG an die Kreditprüfung. Bereits mit der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie wurden Anforderungen an eine verantwortungsvolle Kreditvergabe an den Verbraucher formuliert.

Aus unserer Sicht wäre zu prüfen, ob die Anforderungen des § 18a KWG nicht ausreichen, um einer Beeinträchtigung der Finanzmarktstabilität entgegen zu wirken. Mit Nummer 3 sollte nur die gegebenenfalls noch fehlende Regelung eingeführt werden. Eine Mehrfachregulierung von Kreditentscheidungen bei Wohnungsbaufinanzierungen an Verbraucher ist aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt.

Nummer 4 bezieht sich auf die in Abs. 1 genannten Fallkonstellationen. Bei der Kreditentscheidung ist regelmäßig die Gesamtverschuldung zu prüfen.

Hier sehen wir die Gefahr einer Ungleichbehandlung der Kreditgeber. Bei einer Gesamtfinanzierung durch ein Institut können bei dinglicher Besicherung trotz vorhandener Bonität im Anwendungsfall ein Ausschlussgrund festgestellt werden, wenn Nachrangdarlehen dinglich gesichert werden sollten.

Beantragt der gleiche Kreditnehmer aber für die gleiche Verwendung ein ungesichertes weiteres Darlehen, würde der Ausschlussgrund nicht zur Geltung kommen. In diesen Fall könnte der Kreditnehmer bei vorhandener Bonität ohne weiteres das Darlehen erhalten.

Insbesondere für Bausparkassen, bei denen eine Splittung von dinglich gesicherten und Blanko-Darlehen für dieselbe Finanzierungsmaßnahme nicht erlaubt ist, kann diese Regelung dann im Ergebnis den Zugang zu einem Marktsegment versperren, welcher anderen Kreditinstituten offen steht.

### **Abs. 3 – Ausnahmen von den Beschränkungen**

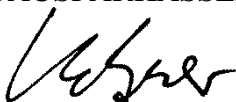
Nummer 1 wird von uns grundsätzlich begrüßt. Allerdings werden die Vorgaben für die Umsetzung eines Überschreitungskontingents bei der Vergabe von Neukrediten zu neuen prozeduralen Anforderungen bei den Kreditinstituten führen, die mit zusätzlichen Aufwendungen und Kosten verbunden sind. Die Einschätzung, es würden keine Erfüllungsaufwände der Kreditinstitute anfallen, ist nicht realistisch.

Nummer 2 sollte aus unserer Sicht so umgesetzt werden, dass bei der Definition der Bagatellgrenzen bereits vorhandene und bewährte gesetzliche Vorgaben berücksichtigt werden, um keine zusätzlichen Aufwendungen zu verursachen.

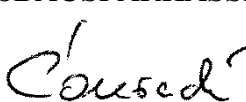
Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

VERBAND DER PRIVATEN  
BAUSPARKASSEN

i.A.   
(Ketzner)

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE  
LANDESBAUSPARKASSEN

i.A.   
(Dr. Conradi)