



# Europawahl 2019

Positionen  
und Empfehlungen  
der deutschen  
Bausparkassen

Über Jahrzehnte hinweg war die Europäische Integration eine Erfolgsgeschichte. Sie ist das größte Friedensprojekt nach dem Zweiten Weltkrieg. Politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und Annäherung waren dabei seit jeher integrale Bestandteile dieses Prozesses. Im Jahr 2019 verlässt mit dem Vereinigten Königreich nun erstmals ein Mitgliedstaat, noch dazu eines der Gründungsmitglieder der Europäischen Union, diesen Staatenverbund. Der „Brexit“ und die antieuropäische Stimmung sind dabei kein singuläres Ereignis, sondern Ausdruck einer generellen Skepsis gegenüber supranationalen Institutionen in Europa. Die Europäische Union steht heute vor der Notwendigkeit, sich nach innen zu reformieren und das Vertrauen der Menschen zu erhalten. Dabei sollte sie sich von den Prinzipien leiten lassen, die jahrzehntelang ihre Stärke begründete, nämlich denen von Subsidiarität und Proportionalität.

Die deutschen Bausparkassen halten die als Reaktion auf die im Jahr 2008 ausgebrochene Finanzkrise geschaffene Bankenunion und die Harmonisierung des europäischen Bankenaufsichtsrechts (Single Rulebook) für einen wesentlichen Faktor zur Schaffung eines sicheren und soliden europäischen Finanzsektors. In diesem Zusammenhang sollten aber auch die Geschäftsmodelle spezialisierter Institute, wie etwa der Bausparkassen, zur

Vermeidung von Benachteiligungen gegenüber Universalkreditinstituten stärker berücksichtigt werden. Auch sollte die EU bei der Finanzmarktregulierung vorrangig nur über solche Geschäftsmodelle und Institute wachen, die binnenmarktrelevant sind.

Vor diesem Hintergrund haben die Bausparkassen folgende Empfehlungen für die kommende Legislaturperiode des Europäischen Parlaments und die neue Europäische Kommission erarbeitet.

- Nachhaltige Finanzierung ohne Diskriminierung
- Proportionalität und adäquate Berücksichtigung des Risikos unterschiedlicher Geschäftsmodelle
- Regulierungspause und Verlängerung von Umsetzungsfristen
- Risikoadjustierte Umsetzung der finalen Basel III-Beschlüsse
- Regulierung von Schattenbanken
- Risikoreduzierung vor Einlagensicherung
- Verhinderung des Missbrauchs und Ermöglichung des Feststellungsantrags bei Verbandsklagen
- Erhöhung der Rechtssicherheit und praxismgerechte Verbraucherinformationen bei Evaluierung der Verbraucherkreditrichtlinie
- Risikobasierter Ansatz zur Bekämpfung der Geldwäsche
- Wohnen in Europa: Interparlamentarischer Dialog über Stadt-Land-Gefälle

## Europawahl 2019

Positionen und Empfehlungen der deutschen Bausparkassen

# Empfehlungen auf einen Blick

## Nachhaltige Finanzierung ohne Diskriminierung

**Die Neuausrichtung von Kapitalströmen in nachhaltigere Anlagen ist grundsätzlich zu unterstützen, um effektiv gegen den Klimawandel vorgehen zu können und die Ziele des Pariser Abkommens einzuhalten.** Dazu fehlen ca. 180 Milliarden Euro jährlich, welche der öffentliche Sektor allein nicht aufbringen kann. Das Kerngeschäft der Bausparkassen umfasst neben der Finanzierung von Wohnraum auch die Bereitstellung von Renovierungskrediten. Diese werden von den Kunden überwiegend für Maßnahmen der energetischen Sanierung verwendet und stellen damit bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung dar. Wir plädieren nachdrücklich dafür, im Rahmen des von der Europäischen Kommission im Mai 2018 vorgelegten Gesetzgebungspakets zur „Nachhaltigen Finanzierung“ stärker auf das Prinzip der Freiwilligkeit zu setzen und vor allem Maßnahmen vorzusehen, die der Schaffung von Markttransparenz dienen. Standards für die Definition, was als „nachhaltig“ gelten soll, dürfen darüber nicht hinausgehen.



**Bei der europäischen Regulierung ist den Grundsätzen der Subsidiarität und der Proportionalität stärker Geltung zu verschaffen.** Der EU-Bankenmarkt umfasst Kreditinstitute mit unterschiedlichsten Geschäftsmodellen. Hierzu gehören auch die Bausparkassen mit ihrem regelmäßig kleinteiligen und risikoarmen Bauspargeschäft. Die nationalen Aufsichtsbehörden kennen die Besonderheiten der unterschiedlichen Geschäftsmodelle aus ihrer jahrzehntelangen Aufsichtstätigkeit. Infolgedessen sind ihre Kompetenzen zu stärken, um wieder eine sachgerechtere und risikoorientiertere Beaufsichtigung und Regulierung zu erreichen. Dies ist dringend geboten, da zahlreiche Regulierungsvorhaben auf global agierende, systemrelevante Institute zugeschnitten sind (insbesondere die Vorgaben des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht). EZB und die EBA sollten deshalb den gesetzlichen Auftrag erhalten, jeweils zu prüfen, ob einzelne Geschäftsmodelle eine bestimmte Regulierung benötigen und wie gegebenenfalls ihre Benachteiligung vermieden werden kann.



## Europawahl 2019

Positionen und Empfehlungen der deutschen Bausparkassen

Proportionalität  
und adäquate  
Berücksichtigung  
des Risikos  
unterschiedlicher  
Geschäftsmodelle

## Regulierungspause und Verlängerung von Umsetzungs- fristen

**Neben einem proportionalen und geschäftsmodellspezifischen Ansatz ist eine generelle Regulierungspause vonnöten.** Die massiven neuen Regulierungswerke belasten die Institute finanziell und personell. Nach zehn Jahren Intensivregulierung ist eine Atempause angemessen. Um der Regulierungsflut Herr zu werden, muss auch die EBA-Selbstmandatierung eingeschränkt werden. Zudem ist eine Verlängerung der Umsetzungsfristen notwendig, um eine sorgfältige Implementierung aller Regulierungsthemen sowie die hierzu notwendige IT-Umsetzung zu ermöglichen.

EU-Richtlinien und EU-Verordnungen sind in der Regel zwei Jahre nach dem Inkrafttreten bzw. Wirksamwerden in nationales Recht umzusetzen bzw. anzuwenden. Wie das Beispiel der Wohnimmobilienkreditrichtlinie zeigt, sind die europäischen Vorgaben aber häufig so komplex, dass den nationalen Gesetzgebern diese Frist nicht ausreicht. Für die Umsetzung bzw. Anwendung von Richtlinien und Verordnungen sollten künftig generell 3 Jahre vorgesehen werden.



**Auch bei der Umsetzung der finalen Basel III-Beschlüsse ist es notwendig, das Geschäftsmodell der Bausparkassen zu berücksichtigen, um eine nicht gerechtfertigte regulatorische Benachteiligung zu vermeiden.** Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen: Im Rahmen des neuen Standardansatzes für das operationelle Risiko soll für die Service-Komponente des Geschäftsindicators das Maximum von Provisionserträgen und -aufwendungen herangezogen werden. Für provisionsbasierte Geschäftsmodelle, wie das der Bausparkassen, ergäbe sich hieraus eine unrealistische Risikoeinschätzung. Nach Proberechnungen der Bankenaufsicht hätte dies eine deutliche Erhöhung der Kapitalanforderung zur Folge. Um dem Geschäftsmodell der Bausparkassen angemessen Rechnung zu tragen, sollte, für den Fall, dass sich Provisionserträge und -aufwendungen vollständig bedingen, ein Netting von Provisionserträgen und -aufwendungen zugelassen werden.

Ein zweites Beispiel betrifft die Abgrenzung zwischen Handelsbuch und Anlagebuch, die im Rahmen der grundlegenden Überarbeitung des Handelsbuchs (FRTB) neu geregelt wird und Auswirkungen auf die notwendige Eigenkapitalunterlegung für das Marktrisiko hat. Durch die neuen Anforderungen an das Handelsbuch werden bisherige Nicht-Handelsbuchinstitute, wie Bausparkassen, möglicherweise den Handelsbuchinstituten zugerechnet, obwohl die Führung eines Handelsbuchs unverhältnismäßig wäre. Insbesondere spezialisierte Institute mit beschränktem Anlagespektrum ohne Handelsabsicht können betroffen sein, denn hier ist die Anlage in Fondsanteilen mit täglicher Durchschau weit verbreitet. Die Bausparkassen fordern daher, dass die Zuordnung eines Instruments oder Produkts zum Handelsbuch nur bei Handelsabsicht vorgenommen werden muss.

Europawahl 2019

Positionen und Empfehlungen der deutschen Bausparkassen

## Risikoadjustierte Umsetzung der finalen Basel III- Beschlüsse

Europawahl 2019

Positionen und Empfehlungen der  
deutschen Bausparkassen

## Regulierung von Schattenbanken

**Die Aufsichts- und Regulierungsdichte für Kreditinstitute ist zwischenzeitlich auf einem sehr hohen Niveau.** Es ist jedoch zu beachten, dass eine Systemgefährdung nicht ausschließlich von Kreditinstituten ausgeht. Um einen fairen Wettbewerb zu erhalten, müssen Unternehmen mit gleichen Geschäftsaktivitäten und gleichen Risiken auch einer gleichen Aufsicht und Regulierung unterworfen sein. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den steigenden Einfluss und die Systemrelevanz von Schattenbanken, FinTechs und BigTechs zu achten.

Deren Regulierung ist an die Regulierungsschärfe für Kreditinstitute anzugleichen. Gleiche Tätigkeiten bzw. gleiche Risiken müssen einheitlich geregelt werden.



**Die deutschen Bausparkassen sind der Auffassung, dass die Einführung einer europäischen Einlagensicherung (EDIS) erst nach einer umfassenden Reduzierung der Kreditrisiken im Bankensektor erfolgen kann.** Denn die übereilte Einführung von EDIS könnte zu unkalkulierbaren Folgewirkungen für die Finanzstabilität führen, da auf diese Weise die Haftung für eingegangene Risiken auf risikoaverse, solvente Institute übertragen würde, während die Gewinnchancen ausschließlich bei den risikogeneigten Instituten verbliebe. Damit führt EDIS die Gefahr der Trennung von Risiko und Haftung sowie Zwangstransfers zwischen den Bankensystemen der Mitgliedsstaaten mit sich.



## Europawahl 2019

Positionen und Empfehlungen der deutschen Bausparkassen

# Risiko- reduzierung vor Einlagen- sicherung

## Verhinderung des Missbrauchs und Ermöglichung des Feststellungsantrags bei Verbandsklagen

**Wir begrüßen grundsätzlich, dass die Europäische Kommission mit dem Richtlinienvorschlag zur Verbandsklage ein effizientes Instrument zum Schutz kollektiver Verbraucherinteressen zur Verfügung stellen will.** Wir sprechen uns aber dafür aus, bei der Ausgestaltung der Verbandsklage ein ausdrückliches Mandat des Verbrauchers (sog. Opt-in-Modell) vorzusetzen. Der Verbraucher soll selbst entscheiden können, ob er einen Rechtsstreit führen will. Um ein „Forum Shopping“ zu verhindern, sollte das Opt-in-Modell einheitlich in allen Mitgliedstaaten gelten. Auch muss sichergestellt werden, dass nur Fälle mit echtem Massebezug zum Gegenstand der Verbandsklage gemacht werden können. Um einen Missbrauch der Verbandsklage zum Schaden der Wirtschaft zu verhindern, sind v.a. die Voraussetzungen an die Klagebefugnis von Einrichtungen enger zu fassen. Da die Höhe eines Schadensersatzanspruchs des Verbrauchers häufig vom Einzelfall abhängig ist, ist eine europäische Verbandsklage in Form einer Feststellungsklage regelmäßig effizienter. Es sollten insoweit keine über bereits vorhandene und ausreichende Standards in den Mitgliedstaaten (z.B. Musterfeststellungsklage in Deutschland) hinausgehenden Regulierungsanforderungen geschaffen werden.

**Die mit erheblichen administrativen Aufwänden verbundene Umsetzung der neuen Vorgaben aus der Verbrauchercredit- und Wohnimmobilienkreditrichtlinie (CCD bzw. MCD) ist gerade erst erfolgt.** Aktuell evaluiert die Europäische Kommission erneut die Verbraucherkreditrichtlinie (2008/48/EG).

### **Kreditwürdigkeitsprüfung**

Grundsätzlich sollten europäische Regeln nur erlassen werden, wenn sie der Schaffung des Binnenmarktes und seiner Funktionsfähigkeit dienen. Oberstes Prinzip für den Gesetzgeber sollte sein, die Rechtssicherheit für beide Vertragsparteien zu erhöhen. Gerade in diesem Punkt gibt es vielfältigen Nachbesserungsbedarf. So muss auf europäischer Ebene klargestellt werden, dass bei der Einkommens- und Ausgabenrechnung für die Kreditwürdigkeitsprüfung auf das Haushaltseinkommen abzustellen ist und nicht auf das Individualeinkommen des Kreditnehmers, so wie dies aufsichtsrechtlich bereits mit dem Begriff der Kreditnehmereinheit klargestellt ist.

### **Definition des Kreditvertrages und Errechnung des effektiven Jahreszinses**

Ein wesentlicher Punkt, der auf europäischer Ebene diskutiert werden sollte, ist in jedem Fall die Frage der Definition des Kreditvertrages. Das europäische Recht definiert die essentialia negotii, also die Vertragsbestandteile des Darlehensvertrages, nämlich nicht. Dies führt dazu, dass in einigen Mitgliedstaaten der Preis für das „Leihen des Geldes“ neben dem Zins auch eine Gebühr sein kann, so wie dies beispielsweise in Österreich der Fall ist. In Deutschland dürfen dagegen nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung laufzeitunabhängige Gebühren nicht verlangt werden. Dieser elementare Unterschied ist trotz gleicher Verbraucherschutzvorschriften der

### **Europawahl 2019**

Positionen und Empfehlungen der deutschen Bausparkassen

Erhöhung der  
Rechtssicherheit  
und praxisgerechte  
Verbraucher-  
informationen bei  
Evaluierung der  
Verbraucherkredit-  
richtlinie

EU möglich, weil das Europarecht den Darlehensvertrag nicht definiert hat. Paradox ist dies auch unter dem Blickwinkel, wenn man sich die Vorschriften zur Errechnung des effektiven Jahreszinses in den jeweiligen Richtlinien ansieht. Die EU-Vorgaben sehen gerade vor, dass derartige Gebühren mit in den effektiven Jahreszins einberechnet werden müssen. Sie gehen also von ihrer Existenz aus, obwohl sie beispielsweise in Deutschland gar nicht erlaubt sind. Diesen Widerspruch jemandem zu erklären, ist nicht einfach.

### **Negativzinsen**

Im Rahmen der zu führenden Grundsatzdiskussion bezüglich der Definition eines Kreditvertrages sollte auch das Thema der Vereinbarung von Negativzinsen erörtert werden.

Es ist gerade die europäische Institution der EZB, die negative Zinsen vorgibt, und das europäische Zivilrecht schweigt dazu, ob eine derartige Vereinbarung möglich ist. Die Rechtsprechung einzelner Mitgliedstaaten musste sich bereits mit diesem Phänomen, insbesondere bei Zinsgleitklauseln, auseinandersetzen und ist auch hier zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen.

Gerade die Möglichkeit der Vereinbarung negativer Zinsen ist aber eine der wesentlichsten Fragen bezüglich der Rechtsnatur und der Möglichkeit der Gestaltung von Verbraucherdarlehensverträgen, worüber es sich lohnen würde, auf europäischer Ebene eine Grundorientierung zu erarbeiten.

### **Fremdwährungskredite**

Ein weiteres Problem ergibt sich aktuell im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben für sogenannte Fremdwährungskredite nach der Wohnimmobilienkreditrichtlinie. Da die Richtlinie zwischen Einkommens- und Wohnsitzwährung differenziert, sind viele Grenzgänger, die die europäische Freizügigkeit nutzen, indem sie in der Eurozone leben, aber im benachbarten EU-Ausland arbeiten, von der Kreditvergabe größtenteils ausgeschlossen. Hier besteht dringender regulatorischer Korrekturbedarf.

### **Europäisches Standardisiertes Merkblatt (ESIS)**

Das speziell für die Schaffung von mehr Transparenz beim grenzüberschreitenden Angebot von Wohnimmobilienkrediten entwickelte Europäische Standardisierte Merkblatt (ESIS) umfasst nach den Vorgaben der Wohn-

immobilienkreditrichtlinie mittlerweile zwischen 30 Seiten (Deutschland) und 80 Seiten in Dänemark. Damit wird zum einen der ursprüngliche Zweck des ESIS konkretisiert, den Verbrauchern bei der grenzüberschreitenden Suche nach dem günstigsten Kredit einen schnellen Vergleich der wichtigsten Eigenschaften der vorliegenden Angebote zu ermöglichen. Zum anderen nehmen die Verbraucher die für sie wichtigen Informationen gar nicht mehr zur Kenntnis. Gerade im Interesse einer Verbesserung des grenzüberschreitenden Kreditangebots besteht hier deshalb dringender Handlungsbedarf. Außerdem wird der grenzüberschreitende Vertrieb von Finanzprodukten durch unterschiedliche Vorschriften zu Vermittlungsprovisionen unattraktiv gemacht mit der Folge, dass die von den europäischen Richtlinien vorgesehene einmalige bankaufsichtsrechtliche Zulassung im Herkunftsland (einheitlicher europäischer Pass) letztlich nutzlos bleibt.

### **Rom I-Verordnung**

Das größte Hindernis stellt jedoch nach Einschätzung der Bausparkassen die Rom I-Verordnung dar, nach der jeweils das am Aufenthaltsort des Verbrauchers gelten-

de Verbraucherschutzrecht Anwendung findet. Dies führt zu unkalkulierbaren Rechtsrisiken für die Anbieter, sofern diese ihre Produkte nicht zu 100 % an die rechtlichen Rahmenbedingungen des Ziellandes anpassen. Hierdurch werden die Anbieter generell vom grenzüberschreitenden Angebot von Finanzdienstleistungen abgeschreckt. Wir appellieren daher an die EU-Kommission, durch eine Änderung von Art. 6 Absatz 1 der Rom I-Verordnung die notwendige Voraussetzung für eine Steigerung des grenzüberschreitenden Angebots von Finanzdienstleistungen zu schaffen.

## Risikobasierter Ansatz zur Bekämpfung der Geldwäsche

**Die deutschen Bausparkassen begrüßen, dass der europäische Gesetzgeber seinen Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terroris-  
musfinanzierung einen risikobasierten Ansatz zugrunde legt.** Dieser sollte allerdings gerade bei Instituten, die – wie die Bausparkassen – Produkte mit geringem Geldwäscherisiko anbieten, durchgängig in allen Bereichen der Geldwäschebekämpfung Anwendung finden. Zielführend wäre in diesem Zusammenhang etwa die Erweiterung der im Anhang der EU-Geldwäscherichtlinie enthaltenen Liste von Produkten mit geringem Geldwäscherisiko um Finanzprodukte mit langfristigem Anlagehorizont. Auf diese Weise wäre die Anwendung vereinfachter Sorgfaltspflichten auch auf Bausparverträge möglich. Darüber hinaus sollten die geldwäscherechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Vermittlung und dem Erwerb privater Wohnimmobilien praktikabel gestaltet werden, etwa durch die Einführung von Schwellenwerten.

Im Rahmen des automatischen Austauschs über Finanzkonten (FATCA und OECD-Meldestandard) sollte ebenfalls zwischen Finanzprodukten, die im Fokus krimineller Interessen stehen, und solchen, die sich dafür wenig eignen, stärker unterschieden werden. Da sich Bausparverträge nicht zu Steuerhinterziehung eignen und auch kein Geldwäscherisiko besteht, sollten Bausparkassen und Bausparkonten weiterhin als „Low Risk Non-reporting Financial Institutions“ bzw. „Low Risk Excluded Accounts“ vom OECD-Meldestandard ausgenommen bleiben.

**Wohnen gehört zu den zentralen Grundbedürfnissen des Menschen.** Zwischen den Wohnungsmärkten in Europa gibt es große Unterschiede, einige Tendenzen zeichnen sich aber in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen ab: Der Trend zur Urbanisierung hält an, Wohnraum in den wirtschaftlich starken Zentren ist knapp und die Preise sind dort aufwärtsgerichtet. Gleichzeitig gibt es in Europa Regionen, die sich zunehmend entleeren und die öffentliche Daseinsvorsorge dort vor große Herausforderungen stellen. Das sich ergebende Stadt-Land-Gefälle ist zum Problem für den Zusammenhalt in den Ländern der Union geworden. Dennoch: Überall gibt es gute Beispiele, wie mit den Problemen umgegangen werden kann – Ansätze, von denen andere wiederum lernen können.

Die Bausparkassen regen an, dass das Europäische Parlament wieder einen Erfahrungsaustausch der Wohnungspolitiker der Fraktionen institutionalisiert, etwa im Wege einer interparlamentarischen Gruppe, in der solche best-practices vorgestellt und debattiert werden können.



**Europawahl 2019**

Positionen und Empfehlungen der  
deutschen Bausparkassen

## Wohnen in Europa: Inter- parlamentarischer Dialog über Stadt-Land-Gefälle



Verband der Privaten  
Bausparkassen e.V.

Klingelhöferstraße 4, 10785 Berlin,  
[www.bausparkassen.de](http://www.bausparkassen.de)



Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen im  
Deutschen Sparkassen- und Giroverband e.V.  
Friedrichstraße 83, 10117 Berlin, [www.lbs.de](http://www.lbs.de)

