

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ergänzung
des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich
der Darlehensvergabe zum Bau und Erwerb
von Wohnimmobilien zur Stärkung der Finanzstabilität**

**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



Inhaltsübersicht

1. Einführung zusätzlicher aufsichtsrechtlicher Instrumente zur Darlehensvergabe in KWG und VAG	3
1.1 Kein weiteres Meldesystem	3
1.2 Art. 1 Nr. 11: Instrumente zur Regulierung der Darlehensvergabe, § 48u Abs. 2 KWG-E	3
1.3 Art. 1 Nr. 11: Umsetzung durch Kreditgeber nach tatsächlicher Auferlegung von Beschränkungen, §§ 308b Abs. 1 VAG-E, 48u Abs. 1 KWG-E	4
1.4 Art. 1 Nr. 11: Verordnungsermächtigung, § 48u Abs. 5 KWG-E	5
1.5 Art. 1 Nr. 11: Unterscheidung zwischen gewerblichen und privaten Finanzierungen, § 48u Abs. 5 KWG-E	5
2. Weitere Änderungen im VAG	5
2.1 Art. 3 Nr. 3: Unternehmen einer horizontalen Unternehmensgruppe, § 7 Nr. 4 VAG-E	5
2.2 Art. 3 Nr. 8: Berichtspflichten zum Zwecke der Finanzstabilität, § 43a VAG-E	5
2.3 Art. 3 Nr. 12: Governance-Anforderungen auf Gruppenebene, § 275 VAG-E	6

Die Bundesregierung schafft mit dem Referentenentwurf aufgrund der Empfehlungen des Ausschusses für Finanzstabilität vorsorglich Rechtsgrundlagen, mittels derer die Aufsicht den Kreditgebern eine Beschränkung der Darlehensvergabe von Krediten zum Bau und Erwerb von Wohnimmobilien auferlegen kann. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Finanzmarktkrise ist dieses Vorgehen 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.

Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt, 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 hingegen der neue Informationsanspruch nach § 43a Abs. 1 Nr. 1 VAG-E, denn er ist seinem Wortlaut nach zu weit gefasst. Bei der geplanten Ergänzung in § 275 VAG-E ist nicht ersichtlich, welchen Anwendungsbereich Anzeigepflichten für die gesamte Gruppe haben sollen.

1. Einführung zusätzlicher aufsichtsrechtlicher Instrumente zur Darlehensvergabe in KWG und VAG

1.1 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.

1.2 Art. 1 Nr. 11: 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. Feste Obergrenzen für die Loan-To-Value-Relation bzw. für die Bemessung der Schuldendienstfähigkeit würden die Eigenverantwortung der einzelnen Kreditgeber aushöhlen. Bei der Berechnung eines Beleihungswerts handelt es sich nicht um eine mathematisch exakte Wissenschaft, sondern um ein Gutachten, bei dem auf der Grundlage von Erfahrungswerten gebührende Ermessensentscheidungen getroffen werden. Dies gilt gleichermaßen für die Bonitätsprüfung, bei der insbesondere individuelle und in der Kreditbranche nicht einheitliche Haushaltspauschalen verwendet werden.

Die aufsichtsrechtliche Vorgabe fester Größenordnungen für Beleihungswert, Tilgung, Schuldendienstfähigkeit und „Debt-To-Income“ würde dazu führen, dass bestimmte Kundengruppen von der Kreditvergabe künftig ausgeschlossen werden. Es liegt auf der Hand, dass eigenkapitalstarke Investoren hier besser ausweichen können als beispielsweise junge Familien, die erstmalig ein Eigenheim erwerben oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen. Dies wird bereits massiv im Zusammenhang mit der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (WIKRL) kritisiert.

Die Kreditgeber sind bereits heute zivil- und aufsichtsrechtlich verpflichtet, Kredite nur an solche Personen zu vergeben, bei denen sie davon ausgehen können, dass sie ihre Darlehensverpflichtungen dauerhaft erfüllen können. Dies setzt eine entsprechend fundierte Bonitätsprüfung voraus. Bei einheitlichen Obergrenzen werden Kreditgeber gleichgerichtet keine Darlehen oberhalb der Grenzen vergeben, was zu einer erhöhten Ablehnungsquote und Diskriminierung einzelner Kundengruppen führen kann. Insgesamt würde die Vielfalt an Produkten reduziert und funktionsfähige Marktmechanismen würden außer Kraft gesetzt.

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. Einer speziellen Festsetzung von „Amortisationsanforderungen“ bedarf es daher nicht. Dies umso mehr, als sich solche aufsichtsrechtlichen Anforderungen wiederum an individuell ermittelten Wertfestsetzungen orientieren müssten.

1.3 Art. 1 Nr. 11: Umsetzung durch Kreditgeber nach tatsächlicher Auferlegung von Beschränkungen, §§ 308b Abs. 1 VAG-E, 48u Abs. 1 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 sich die Kreditgeber dennoch schon heute mit diesen Anforderungen in ihren Kreditprozessen auseinandersetzen. Sie müssen neben ihren eigenen, internen Kriterien für die Kreditvergabe die vorgesehenen externen Anforderungen in einer zusätzlichen Prüfungssystematik etablieren. Dies bedeutet nicht nur einen erheblichen Mehraufwand für die Kreditgeber. Die Vorkehrungen zur Berücksichtigung dieser Anforderungen in den Kreditprozessen müssen auch mit einem ausreichenden und angemessenen Vorlauf geschaffen werden können. **Daher sollte die Auferlegung von Beschränkungen durch die Aufsicht mit einem ausreichenden Vorlauf von mindestens vier bis sechs Monaten erfolgen, um zu gewährleisten, dass die erforderlichen Kreditprozesse von den Kreditgebern auch erst im Falle der tatsächlichen Auferlegung 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 unschädlich.

Weiter ist 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. Die Eigenverantwortung der Kreditgeber würde stark ausgehöhlt. Risikobasierte und funktionsfähige Systeme in den Instituten würden damit durch gesetzliche Vorgaben verdrängt. Bei einem gleichgerichteten Verhalten der Kreditgeber entstehen aus volkswirtschaftlicher Sicht letztendlich neue und unerwünschte Risikokonzentrationen und ggfs. Ausweichmechanismen.

1.4 Art. 1 Nr. 11: Verordnungsermächtigung, § 48u Abs. 5 KWG-E

Mit der vorgesehenen Verordnungsermächtigung wird dem BMF und danach der BaFin ein sehr weitgehendes Konkretisierungsermessen eingeräumt.

Je enger die Festsetzungen für Obergrenzen und Quoten im Ernstfall ausfallen, desto signifikanter ist der Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit der Anbieter von Hypothekenfinanzierungen. **Daher sollte sich der Gesetzgeber vorbehalten, selbst eine ex-post-Kontrolle durchzuführen** (z. B. in bestimmten Zeitabschnitten über den Fortbestand der Beschränkungen zu entscheiden) **oder mit dieser Kontrolle ein vom BMF bzw. Bundesbank unabhängiges Gutachtergremium zu beauftragen**. Die in § 48u Abs. 4 KWG-E vorgesehene jährliche Überprüfung scheint angesichts des Umstandes, dass hier die Aufsicht die auferlegten Beschränkungen lediglich selbst überprüft, aus unserer Sicht „zu schwach“ ausgestaltet.

1.5 Art. 1 Nr. 11: Unterscheidung zwischen gewerblichen und privaten Finanzierungen, § 48u Abs. 5 KWG-E

Der Gesetzgeber sollte im KWG eine Unterscheidung treffen, die zwischen den Beschränkungen bei der gewerblichen und bei der privaten Darlehensfinanzierung differenziert. Vor dem Hintergrund verschiedener gemachter Erfahrungen im gewerblichen und privaten Finanzierungsgeschäft fällt die Beurteilung über Gefährdungen und geeignete Maßnahmen sehr unterschiedlich aus.

2. Weitere Änderungen im VAG

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

Begrüßt wird 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.

2.2 Art. 3 Nr. 8: 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. Die Rahmenbedingungen

für die Beantwortung der Frage, wer liefern muss und welche Daten zu übermitteln sind, wurden bereits durch EIOPA definiert. Bislang ist die BaFin auf die betroffenen Unternehmen zugegangen und hat im schriftlichen Verfahren um Zulieferung der entsprechenden Daten gebeten. Mit diesem Gesetz wird nun die verpflichtende Berichtserstattung 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 in der Gesetzesbegründung des § 308b VAG ausdrücklich. Daher sollte der Wortlaut von § 308b VAG angepasst werden.

2.3 Art. 3 Nr. 12: 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. Bei EU-ausländischen Tochtergesellschaften ist hierfür die Aufsichtsbehörde des Tätigkeitslandes zuständig, bei international tätigen Gruppen ggf. die Aufsichtsbehörde des Drittstaats. **Zusätzliche Anzeigepflichten der 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.

2.4 Sonstige Änderungen

Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt die geplante Änderung des **§ 292 Satz 1 VAG-E** in Art. 3 Nr. 13 zur Beseitigung eines redaktionellen Versehens im Hinblick auf gemischte Finanz-Holdinggesellschaften. Zugleich sollte jedoch **auch in § 292 Satz 2 VAG der Verweis auf § 293 Abs. 1 VAG gestrichen werden**. Denn dieser hat einen eigenen Anwendungsbereich nur in Bezug auf gemischte Versicherungs-Holdinggesellschaften. Diese sollten jedoch von der Aufsicht weitgehend ausgenommen sein, mit Ausnahme des § 292 Abs. 1 Satz 1 VAG sowie ggf. des § 293 Abs. 4 VAG.

Weiterhin erscheint die geplante Ergänzung des **§ 308 VAG-E** in Art. 3 Nr. 14 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 Bestimmtheitserfordernis.

Berlin, den 11.11.2016