

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Ergänzung des Finanzdienstleistungs-
aufsichtsrechts im Bereich der Darlehens-
vergabe zum Bau und zum Erwerb von
Wohnimmobilien zur Stärkung der
Finanzstabilität (Aufsichtsrechts-
ergänzungsgesetz – FinErgWohn)

15. November 2016

Silvia Schütte
Direktorin
Bundesverband deutscher Banken
Telefon: +49 30 1663-2180
silvia.schuette@bdb.de

Achim Reif
Bereichsleiter
Verband deutscher Pfandbriefbanken
Telefon: +49 30 20915-410
reif@pfandbrief.de

Zeichen: BA.03
Bearbeiter: Sü/Gk

Das Wichtigste in Kürze

- Da die Beschränkung von Kreditvergabemöglichkeiten gravierende realwirtschaftliche Folgen nach sich ziehen kann, müssen aus unserer Sicht entsprechende Prüfungs- und Entscheidungsebenen definiert werden.
- Sämtliche wesentliche Sachfragen zur Anwendung der Instrumente sollen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Wir halten im Rahmen dieses Prozesses eine intensive Abstimmung mit der Kreditwirtschaft für unabdingbar. Um dies entsprechend abzusichern, sollte im jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf ein explizites Anhörungsrecht zu Gunsten der Verbände des Kreditgewerbes verankert werden.
- Es bedarf abgestimmter klarer Definitionen der verwendeten Parameter.
- Bei der Festlegung der Obergrenzen, Zeiträume und sonstigen maßgeblichen Größen ist darauf zu achten, dass eine hinreichende Differenzierung, die der deutschen Marktsituation im Bereich der privaten Immobilienfinanzierung entspricht, vorgenommen wird.
- Die Anwendung der Regelungen auf alle gewerblichen Darlehensgeber bewerten wir positiv. Damit entfällt eine mögliche Regulierungsarbitrage und es gelten gleiche Vorgaben für gleiche Geschäfte.
- Ferner begrüßen wir, dass auf eine zusätzliche nationale Regelung zur Datenerhebung im Rahmen dieses Vorhabens verzichtet wurde.

1. Grundsätzliches zur Governance und Zuständigkeit makroprudenzieller Politiken

Wir verstehen den Entwurf so, dass damit rein vorsorglich eine gesetzliche Grundlage für die Etablierung neuer Instrumente für die Regulierung der privaten Darlehensvergabe für den Bau oder Erwerb von Wohnimmobilien geschaffen werden soll. Der Einsatz dieser Instrumente soll nur insoweit erfolgen, als dies erforderlich scheint, um einer Störung der Funktionsfähigkeit des inländischen Finanzsystems oder einer Gefährdung der Finanzstabilität im Inland entgegenzuwirken.

Die Schaffung der vorgesehenen makroprudenziellen Instrumente ist ein Novum in Deutschland. Hierzu liegen bislang keine Erfahrungen vor. Mangels bisheriger nationaler Erfahrungen besteht unseres Erachtens das Risiko, dass es zu Fehleinschätzungen sowohl bei der Auslösung (wann) als auch beim Einsatz der Instrumente (wie und in welchem Maße) kommen kann. Dies kann dazu führen, dass die Instrumente im falschen Moment und/oder in falscher Dimension eingesetzt werden, was wiederum zur Folge haben kann, dass die beabsichtigte Wirkung ausbleibt oder mitunter auch konterkariert wird (Vorzieheffekte; Ausweichreaktionen o.ä.).

Bisher wurde unseres Erachtens keine Analyse erstellt, die die Wirkungen des gesamten Spektrums der derzeit geltenden regulatorischen Maßnahmen untersucht hat. Der Bankensektor ist durch MaRisk, KWG, CRR, BelWertV etc. bereits heute genug gefordert, bei der Kreditvergabe verantwortungsvoll zu agieren. Aktuell kommen für die Kreditinstitute die Anforderungen aus der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie hinzu, die aufgrund der dort vorgesehenen „verantwortungsvollen Kreditvergabe“ und der umfassenden Informations- und Beratungspflichten den Umfang risikobehafteter Kredite reduzieren.

Da die Beschränkung von Kreditvergabemöglichkeiten gravierende realwirtschaftliche Folgen nach sich ziehen kann, müssen aus unserer Sicht entsprechende Prüfungs- und Entscheidungsebenen definiert werden.

Positiv möchten wir hervorheben, dass die vorgesehenen Regelungen auf alle gewerblichen Darlehensgeber – im Fall des Falles – angewendet werden können. Damit entfällt eine mögliche Regulierungsarbitrage und es gelten gleiche Vorgaben für gleiche Geschäfte.

2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Verzicht auf eine gesonderte nationale Standard-Datenerhebung zu Wohnimmobilienkrediten wird von uns begrüßt. Nichtsdestotrotz erachten wir die Schätzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft mit Null Euro als nicht angemessen. Für die Kreditinstitute wäre mit der über die institutsspezifischen Risikokennzahlen hinausgehende Erhebung der unter § 48u Absatz 2 KWG genannten Kennzahlen ein erheblicher Aufwand sowohl durch die prozessuale und technische Implementierung als auch mit der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung verbunden. Wie hoch dieser Aufwand sein wird, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Begriffe und Definitionen ab. Darüber hinaus sind zusätzliche Datenerhebungen im Zusammenhang mit diesem Gesetz in Form von Sonderumfragen zu erwarten.

3. Zum Gesetzesentwurf im Einzelnen

Entscheidung über die Anwendung der Instrumente (§ 48u Absatz 1 KWG-E)

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die BaFin gegenüber Kreditinstituten die Einhaltung der makroprudenziellen Beschränkungen im Wege der Allgemeinverfügung festlegen kann. Dies ist unseres Erachtens eine sehr weitreichende Befugnis. Die Aktivierung der Instrumente sollte auf der Basis möglichst umfassender Informationen und unter Berücksichtigung aller ihrer Auswirkungen auf das Funktionieren des Marktmechanismus und die Lage der Gesamtwirtschaft entschieden werden.

Wir empfehlen weiterhin, vor der Aktivierung der makroprudenziellen Instrumente pflichtgemäß einen Austausch mit Marktteilnehmern herbeizuführen, um deren Sichtweise einzuholen

und um die zunehmende Wahrscheinlichkeit des Instrumenteneinsatzes anzukündigen. Das würde den Diskussionsprozess deutlich verbreitern. Eine Vorwarnphase sollte obligatorisch sein. Dies könnte nicht zuletzt dazu führen, dass die Darlehensgeber von sich aus restriktiver agieren und sich der Einsatz der makroprudenziellen Kreditbeschränkungsinstrumente eventuell erübrigt.

Ergänzend zu pflichtgemäßen Konsultationen und einer obligatorischen Vorwarnphase sollte – dem Beispiel „Haut Conseil de Stabilité Financière“ in Frankreich folgend – zur Diskussion der Lage an den Finanzmärkten aus makroprudenzieller Sicht auch in Deutschland ein Gremium eingesetzt werden, dem neben Aufsichtsvertretern und Vertretern der Bundesbank weitere qualifizierte Sachverständige angehören, die zum Beispiel jeweils von Bundestag, Bundesrat und Finanzministerium ernannt werden.

Vorgeschlagene Instrument (§ 48u Absatz 2 KWG-E)

Wir geben zu bedenken, dass die Vorgabe fester Kennziffern, wie „Loan-to-value“ oder „Debt-to-income“, die Gefahr einer weiteren Einschränkung des Marktangebotes birgt. So könnten künftig die individuellen Voraussetzungen der Kreditnehmer immer weniger in die Gestaltung der Finanzierung einbezogen werden. Dass zum Beispiel bei Krediten neben Grundpfandrechten auch andere Sicherheiten gestellt werden, ist in der Praxis nicht unüblich. Dieser Aspekt ist in dem Referentenentwurf bisher nicht berücksichtigt. Eine durch entsprechende Restriktionen vorgegebene Standardfinanzierung, die immer größere Kundengruppen vom Markt ausschließt, kann weder im Sinne der Finanzmarktstabilität noch eines dringend benötigten Wohnungsneubaus sein. Eine Beschränkung der Kreditvergabemöglichkeiten wiederum kann gravierende realwirtschaftliche Folgen haben. Eine „Debt-to-income“-Obergrenze könnte beispielsweise dazu führen, dass Kreditnehmern, die am Beginn oder Ende ihres Erwerbslebens stehen, die Kreditaufnahme erschwert wird.

Kredite, die hoch getilgt werden (z.B. Volltilgendarlehen) und zu einer freiwilligen höheren Belastung des Kreditnehmers führen, wirken belastend auf die Debt-Service-To-Income-Ratio (DSTI). Eine freiwillig vom Kreditnehmer gewählte schnelle Rückzahlung oder Sondertilgungsoptionen sollten unseres Erachtens nicht in die DSTI-Ratio eingerechnet werden.

Die Festlegung der Beschränkungen sollte entsprechend ihrer Zielsetzung regional begrenzt erfolgen. Es existiert in Deutschland kein homogener Immobilienmarkt. Etwaige spekulative Übertreibungen werden nie flächendeckend, sondern allenfalls regional begrenzt auftreten. Derzeit sind starke Preisanstiege in ca. zehn bis zwölf Ballungszentren Deutschlands sowie in einigen mittelgroßen Städten zu verzeichnen. Auf der anderen Seite ist in ländlichen Regionen die Nachfrage verhalten. Eine Anwendung der makroprudenziellen Instrumente auch in diesen moderaten Immobilienmärkten würde verkehrs- und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Entlastung der Innenstädte konterkarieren. Daher sprechen wir uns für eine regionale Differenzierung der Anwendung und Aktivierung makroprudenzieller Instrumente aus.

Es sollte Transparenz darüber bestehen, unter welchen Voraussetzungen die Instrumente des Gesetzes gemäß § 48u Absatz 2 KWG-E aktiviert und in welcher Höhe die Ober- und

Untergrenze festgelegt werden können. Zudem bedarf es einer abgestimmten Definition der verwendeten Parameter. Beispielsweise seien folgende Punkte genannt:

- Definition von Fremdkapital, Marktwert, Einkommen, Mittelzufluss, zu berücksichtigende Schulden
- Höhe der Trigger
- Betrifft Ausnahmeregelung für Anschlussfinanzierungen nur Prolongationen oder auch Umschuldungen?
- Definition eines Prozesses für die Inaktivierung der Instrumente: Sollte die jährliche Überprüfung ergeben, dass die Instrumente nicht mehr notwendig erscheinen, so sollte auch die Inaktivierung der Instrumente geregelt sein.

Die Kennzahlen Schuldendienstfähigkeit und Gesamtverschuldungs-Einkommensrelation des § 48u Absatz 2 KWG-E verwenden beispielsweise einen Einkommensbegriff. Die nähere Definition dieses Begriffes ist nicht ausgeführt. Bisher existiert keine einheitliche Einkommensdefinition für deutsche Banken. Auch die Wohnimmobilienkreditrichtlinie hat eine solche nicht eingeführt, sondern nur den Rahmen vorgegeben, innerhalb dessen die Institutsgruppen eigenverantwortlich die Einkommensdefinition vorzunehmen haben. Mit anderen Kennzahlen und Berechnungsgrößen verhält es sich ähnlich. Sie werden nicht nach einheitlichen Standards ermittelt. Definition und Berechnungsvorschriften der nun einzuführenden Kennzahlen sollten weitgehend auf Daten aufzusetzen, die in den Kreditinstituten bereits ermittelt werden und für die die technischen und prozessualen Voraussetzungen implementiert sind.

Da genaue Begriffsdefinitionen der Eingangsgrößen und Ermittlungsvorgaben noch nicht existieren, können sich die Kreditinstitute nicht darauf vorbereiten. Bis zu der Erhebung und zu dem Einsatz der Instrumente zur makroprudenziellen Steuerung sind realistische und umsetzbare Fristen zu gewähren.

Ausnahmen (§ 48u Absatz 3 KWG-E)

Der Referentenentwurf sieht die Möglichkeit der Festlegung einer Bagatellgrenze sowie eines Überschreitungskontingents vor. Das ist aus unserer Sicht begrüßenswert. Ebenso begrüßen wir im Grundsatz die vorgesehene gesonderte Behandlung neuer Darlehen, die als Anschlussfinanzierung ausgereicht werden. Damit soll erreicht werden, dass die Aktivierung makroprudenzieller Beschränkungen „sich nicht nachteilig auf bereits ausgereichte Immobilienfinanzierungen auswirkt“. Nach unserem Verständnis soll damit den privaten Darlehensnehmern die Unsicherheit genommen werden, nach Ablauf der Bindungsfrist des Darlehens auch bei unveränderten persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen kein neues Darlehen mehr erhalten zu können. Gerade das wird aber durch die vorgesehene Formulierung nicht erreicht; denn § 48u Absatz 3 Nr. 3 KWG-E lässt die Befreiung von Anschlussfinanzierungen zwar zu, hierfür ist aber eine gesonderte Entscheidung der BaFin notwendig. Um den Schutzzweck gegenüber den Verbrauchern tatsächlich zu erreichen, sollte aus unserer Sicht eine generelle Ausnahme von Anschlussfinanzierungen, ähnlich derer für Darlehen zum Aus- und Umbau oder zur Sanierung von Wohnimmobilien im Eigentum des Darlehensnehmers, in § 48u Absatz 1 KWG-E vorgesehen werden.

Ebenfalls aus Gründen des Verbraucherschutzes 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 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 KWG-E angerechnet werden.

Weiter sprechen wir uns dafür aus, dass Kredite der sozialen Wohnraumförderung generell von den Beschränkungen ausgenommen bleiben.

Zur Begründung verweisen wir darauf, dass

- mit dieser Beschränkung – sollte sie aktiviert werden – zwei miteinander konkurrierende Regelungen bestünden. Auf der einen Seite könnte auf der Grundlage des KWG die Kreditvergabe beschränkt werden. Auf der anderen Seite wären Förderinstitute aufgrund der Landesgesetzgebung dazu verpflichtet, entsprechende Kredite auszureichen. Wir sprechen uns nachdrücklich dafür aus, ein gesetzestechnisches Auseinanderlaufen der Regelungen zu vermeiden.
- als Regelungszweck des Gesetzentwurfes die Stärkung der Finanzstabilität angegeben wird. Insbesondere wird im Gesetzentwurf als Motiv die Verhinderung einer Immobilienblase genannt. Gerade in der sozialen Wohnraumförderung ist es schwerlich vorstellbar, dass hier Kreditvergabe induzierte Blasenbildung auftritt, da der entsprechende Kundenkreis sich dadurch auszeichnet, dass er gerade über keinen ungehinderten Marktzugang verfügt. Ohne die Finanzierungsergänzung der sozialen Wohnraumförderung würden entsprechende Finanzierungsmaßnahmen grundsätzlich nicht durchgeführt werden können. Der Kundenkreis würde somit per se vom Marktzugang ausgeschlossen werden. Dies kann unserer Ansicht nach nicht im Sinne der vom Ausschuss für Finanzstabilität skizzierten Regelungen sein.
- die Mittel der sozialen Wohnraumförderung durch eine starke öffentlich-rechtliche Reglementierung gekennzeichnet sind. Grundlage der Darlehensgewährung ist die Sicherstellung, dass der Darlehensnehmer seinen Schuldendienst gemäß definierter Vorgaben erfüllen kann. Mögliche Vorgaben für eine Schuldendienstfähigkeit des Kreditnehmers gemäß § 48u Absatz 2 Nr. 3 KWG-E würden bei der Finanzierung unmittelbar in die von den Bewilligungsbehörden getroffene Entscheidung zu den persönlichen Voraussetzungen des Darlehensnehmers eingreifen und somit Einfluss in die öffentlich-rechtliche Reglementierung nehmen.

Überprüfung der Instrumente (§ 48u Absatz 4 KWG-E)

Gemäß § 48u Absatz 4 KWG-E sind „Die nach Absatz 2 festgelegten Beschränkungen ... mindestens jährlich zu überprüfen“. Aus der Formulierung geht nicht eindeutig hervor, was gemeint ist. Wir bitten um Klarstellung. Rein vorsorglich möchten wir uns gegen eine jährliche

Überprüfung dieser Relationen in der Kreditweiterbearbeitung des Institutes nach Kreditneuvergabe verwahren.

Rechtsverordnung zur Festlegung von Obergrenzen, Zeiträumen und weiteren maßgeblichen Größen (§ 48u Absatz 5 KWG-E)

Der Entwurf sieht vor, das Bundesministerium der Finanzen zu ermächtigen, durch eine Rechtsverordnung im Benehmen mit der Bundesbank nähere Regelungen unter anderem zur Berechnung und Festlegung der Obergrenzen und Zeiträume und über sonstige maßgebliche Größen hinsichtlich der Beschränkungen nach § 48u Absatz 2 KWG-E, den Ausnahmen gemäß § 48u Absatz 3 KWG-E und dem Überprüfungsmodus nach § 48u Absatz 4 KWG-E zu erlassen.

Sämtliche wesentliche Sachfragen zur Anwendung der Instrumente sollen in dieser Verordnung geregelt werden. Wir gehen davon aus, dass der Verordnungsentwurf umfassend konsultiert wird und eine intensive Abstimmung mit der Kreditwirtschaft erfolgt. Um dies entsprechend abzusichern, sollte im Absatz 5 ein explizites Anhörungsrecht zu Gunsten der Verbände des Kreditgewerbes verankert werden.

Schon jetzt sei zudem darauf verwiesen, dass bei der Festlegung der Obergrenzen, Zeiträume und sonstigen maßgeblichen Größen in jedem Falle darauf geachtet werden muss, dass eine hinreichende Differenzierung, die der deutschen Marktsituation im Bereich der privaten Immobilienfinanzierung entspricht, vorgenommen wird (siehe Ausführungen zu § 48u Absatz 2 KWG-E.).

§ 64r Absatz 10 KWG-E

Wir begrüßen grundsätzlich die vorgeschlagene Änderung des § 64r Absatz 10 KWG-E, mit der die Verschiebung der Modernisierung des Millionenkreditmeldewesens auf den 1. Januar 2019 gesetzlich verankert werden soll. Wir halten es für dringend erforderlich, dass diese spezielle Änderung bis Ende dieses Jahres umgesetzt ist, da ansonsten die gesetzliche Grundlage für die weitere Anwendung der Übergangsvorschriften fehlen würde. Da die Institute diesbezüglich dringend Klarheit benötigen, schlagen wir die Herauslösung dieser Änderung aus dem vorliegenden Entwurf und die separate Verfolgung im Rahmen eines in Kürze zur Verabschiedung stehenden Gesetzes vor.

Gleichwohl möchten wir – wie bereits gegenüber der deutschen Aufsicht mehrfach erfolgt – nochmals unsere Auffassung zur grundsätzlichen Zukunft des nationalen Millionenkreditmeldewesens im Lichte des neuen europäischen Kreditregisters AnaCredit hinterlegen. Wir gehen davon aus, dass auf europäischer Ebene die Meldeanforderungen zu AnaCredit über die nun verankerte erste Stufe hinaus weiterentwickelt werden sollen. Sobald weitergehende Anforderungen aus AnaCredit diskutiert werden, sehen wir die dringende Notwendigkeit, gemeinsam mit der deutschen Aufsicht und dem BMF zu eruieren, inwieweit noch Bedarf für ein nationales Millionenkreditmeldewesen besteht. In diesem Zusammenhang plädieren wir mit Blick auf die laufende Umsetzung der umfangreichen Anforderungen aus "AnaCredit", die sich bis Ende 2018 erstrecken werden, dafür, die angedachten Änderungen im Millionenkreditmeldewesen um ein weiteres Jahr auf 2020 zu verschieben.

Über die vorgeschlagene Anpassung von § 20 GroMiKV hinaus sollte das laufende Gesetzgebungsverfahren auch genutzt werden, weitere Änderungen der GroMiKV anzustoßen.

Wir erkennen an, dass die deutsche Aufsicht den im Rahmen von AnaCredit geäußerten Bedenken der Kreditwirtschaft zur Anpassung des Millionenkreditmeldewesens durch eine Verschlankung des Millionenkreditmeldewesens ab 2019 Rechnung tragen will und insofern bereits überarbeitete Entwürfe für die Betragsdatenmeldebögen ab 2019 der Industrie zur Kommentierung zur Verfügung gestellt hat. Hierzu möchten wir anregen, § 17 Absatz 6 GroMiKV vollständig zu streichen, da eine Betragsdatenmeldung losgelöst von der Millionenkreditmeldeschwelle nicht mehr vorgesehen ist. Konsequenterweise wäre auch die Anlage 9 zur GroMiKV zu streichen beziehungsweise die Anlagen 7 und 8 neu zu fassen.

Der Meldeaufwand wird sich durch die Erweiterung des Kreditbegriffs für die Millionenkreditmeldung deutlich erhöhen. Die Erweiterung des Kreditbegriffs hat im Ergebnis eine vergleichbare Wirkung für die Institute wie eine Absenkung der Meldegrenze. So war in diesem Kontext bereits im Jahre 2012 mit der deutschen Aufsicht festgehalten, dass den Bedenken der Kreditwirtschaft im Hinblick auf die Einbeziehung der Kreditzusagen und dem damit verbundenen erheblichen Anstieg des Meldevolumens dadurch Rechnung getragen werden sollte, die Kreditzusagen ebenso wie die Handelsbuchbestände nicht in die Bemessungsgrundlage für die Meldeauslösung der Anzeigepflicht, wohl aber in die Meldung einzubeziehen. Dies wurde in § 15 Absatz 3 GroMiKV bisher nicht berücksichtigt. Wir schlagen vor, dies im Zuge der jetzigen Überarbeitung der GroMiKV nachzuholen.

Wir haben erfreut zur Kenntnis genommen, dass die Bundesbank in ihrer meldetechnischen Durchführungsbestimmung für die Abgabe der Großkreditanzeigen nach Artikel 394 CRR (Stammdaten- und Einreichungsverfahren) und der Millionenkreditanzeigen nach § 14 KWG (Gesamtverfahren), Version 1.0 (Stand Februar 2016) unter Abschnitt 1.28 Kreditderivaten Erleichterungen einräumt. Diese sollten zur rechtlichen Absicherung ihren Niederschlag in einer Anpassung von § 14 Absatz 1 Nr. 10 GroMiKV finden. So könnte, analog zu § 14 Absatz 2 GroMiKV, die Nr. 10 wie folgt formuliert werden:

Bei Forderungen aus Kreditderivaten der Kontraktpartner. Nimmt das Institut die Zerlegung nach Artikel 390 Absatz 7 und 8 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 für Großkreditzwecke vor, hat das Institut auch die dem Kreditderivat zugrunde liegenden Referenzschuldner zu melden.