

SIND VERBRAUCHERDARLEHEN DER RICHTIGE ANSATZ ZUR VERMEIDUNG VON IMMOBILIEN- BLASEN?

Kurzstellungnahme zum Referentenentwurf zu einem Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder zum Erwerb von Wohnimmobilien zur Stärkung der Finanzstabilität

(Aufsichtsrechtergänzungsgesetz – FinErg Wohn)

9. November 2016

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Finanzmarkt

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

finanzen@vzbv.de

INHALT

I. GENERELLE EINSCHÄTZUNG	3
II. ZU DEN EINZELNEN REGELUNGEN	5
III. EMPFEHLUNGEN DES VZBV	7

I. GENERELLE EINSCHÄTZUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf. Auf Grund der sehr eng für dieses Thema bemessenen Stellungnahmefrist, muss sich diese auf die aus Verbrauchersicht zentralen Punkte des Referentenwurfes, wie sie in einem neuen § 48u Kreditwesengesetz (KWG) zum Ausdruck kommen würden, beschränken.

Kern dieser Regelung sind konkrete Marktbeschränkungen für Immobiliendarlehen, die die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) per Allgemeinverfügung auslösen kann, wenn sie eine „Störung der Funktionsfähigkeit des inländischen Finanzsystems oder einer Gefährdung der Finanzstabilität im Inland“ erkennt und bekämpfen will.

Die vier Marktbeschränkungen sollen sich wie folgt gestalten:

- Die Vorgabe einer Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation, das heißt praktisch die Vorgabe eines Mindesteigenkapitalanteils.
- Eine Amortisationsanforderung als Vorgabe, in welchem maximalen Zeitablauf ein bestimmter Darlehensteil spätestens zurückgezahlt werden muss, bei endfällig getilgten Darlehen eine maximale Laufzeit.
- Die Vorgabe eines Schuldendienstdeckungsgrades als Obergrenze für den Quotienten aus allen Zins- und Tilgungsleistungen eines Darlehensnehmers aus sämtlichen laufenden Darlehensverträgen im Verhältnis zu dessen Einkommen in einem vorgegebenen Zeitraum.
- Die Vorgabe einer Gesamtverschuldungs-Einkommens-Relation als Obergrenze für den Quotienten aus der Summe der Tilgungsverbindlichkeiten aufgrund aller Darlehensverträge eines Darlehensnehmers einschließlich der sich aus dem zu vergebenden Darlehen ergebenden Verbindlichkeiten eines Schuldners und seinem Einkommen in einem bestimmten Zeitraum.

Die Norm formuliert ferner eine Reihe von Ausnahmen bzw. Ausnahmeoptionen. Wichtig aus Verbrauchersicht erscheinen dabei insbesondere:

- Die generelle Ausnahme von Ausbau-, Umbau- und Sanierungsdarlehen für im Eigentum des Darlehensnehmers stehende Immobilien von den Beschränkungen.
- Die Möglichkeit im Ermessen der BaFin, Anschlussfinanzierungen von den Beschränkungen auszunehmen, vorausgesetzt die abzulösende Finanzierung wurde vor der Beschränkung eingegangen und die Finanzierung geht nicht über den nach Tilgung verbliebenen Betrag hinaus.

Die Norm setzt keine genauen Grundlagen, wann die BaFin von der Notwendigkeit für diese besonderen Maßnahmen ausgehen darf, und schreibt lediglich die jährliche Prüfung, ob diese aufrecht zu erhalten seien, voraus.

Die Vorschläge beruhen auf Empfehlungen des Ausschuss für Finanzstabilität aus dem Jahr 2015, also noch vor der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie. Der Begründung nach geht es um Instrumente, die dazu beitragen sollen, eine stabilisierende Wirkung durch eine Reduktion der Ausfallwahrscheinlichkeit von Darlehen herbeizuführen. Die Stabilitätsgefahren aus diesem Markt werden nicht näher definiert, werden aber landläufig mit der Bezeichnung „Immobilienblase“ charakterisiert. In der Vergangenheit gab es im Zuge der Finanzmarktkrise diesbezüglich auch negative Erfahrungen mit sub-prime Märkten. Eine sub-prime-Lage hat es so bisher aber in Deutschland nicht

gegeben. Hinzu kommt, dass der deutsche Immobiliendarlehensmarkt ein Festzinsmarkt ist, so dass Zinssteigerungen im Markt sich allenfalls zum Ende der jeweiligen Festzinsbindung auswirken, wenn eine Anschlussfinanzierung ansteht. Dagegen droht keine Gefahr, dass Zinssteigerungen unversehens Massen von Verbrauchern¹ mit einer laufenden Darlehensfinanzierung an den Rand ihrer Zahlungsfähigkeit und darüber hinaus bringen können, wie dies in den USA aber auch einigen EU-Mitgliedsländern geschah.

Auf Grund der strengen und sanktionsbewehrten Vorgaben aus der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, wie sie in die Regelungen des § 18a KWG und parallel in die §§ 505a bis 505d BGB Einzug gefunden haben, dürfen schon im Regelfall bei Verbraucherdarlehen – also auch außerhalb der Feststellung einer besonderen Marktlage im Sinne des künftigen § 48u KWG - keine Darlehen vergeben werden, wenn aus der Kreditwürdigkeitsprüfung hervorgeht, dass es nicht wahrscheinlich ist, dass der Darlehensnehmer seinen Verpflichtungen, die im Zusammenhang mit dem Darlehensvertrag stehen, vertragsgemäß nachkommen wird.

Alle jetzt mit diesem Entwurf geplanten Optionen für die BaFin stellen direkt oder indirekt darauf ab, zusätzliche Maßstäbe zu setzen, um zu prüfen, ob davon ausgegangen werden kann, dass die Darlehensnehmer ihre Darlehen zurückzahlen können oder nicht, damit die Kreditentscheidung nicht alleine auf dem Wert der Sicherheit basiert. Dieser Wert kann gerade in einer „Blasensituation“ übersteigert sein und könnte damit dann nicht als stabil angesehen werden und somit die Finanzmärkte gefährden, wenn Darlehen ausfallen.

Aus Verbrauchersicht drängen sich Fragen auf, die dieser Entwurf erzeugt:

- Warum fehlen jegliche Kriterien, wann die BaFin von einer Krisensituation im Sinne dieser Regelung ausgehen darf?
- Sind wirklich die Verbraucher in unserem Markt bei der Darlehensaufnahme das Problem für eine „Blasenbildung“? Oder liegt dies nicht vor allem daran, dass Immobilien insbesondere in den Ballungszentren als Investitionsobjekte gelten und zum Spekulationsobjekt werden und dass auch ganz ohne, dass dazu Darlehen aufgenommen werden müssen? Sind Verbraucher als Darlehensnehmer also das Problem oder die Leidtragenden einer Marktstörung, die hier eigentlich zu regulieren ist? Die entscheidende Ursache-Wirkungs-Relation bleibt unklar.
- Könnten die jetzt geplanten Maßnahmen in zeitlicher Hinsicht noch rechtzeitig eine Wirkung entfalten, wenn sie erst bei Feststellung einer Krisensituation in Kraft treten?
- Sind nicht bereits für die normale Marktlage alle erforderlichen Maßgaben in Bezug auf Verbraucherdarlehen durch das neue Recht getroffen, um durchzusetzen, dass nur solche Darlehen abgeschlossen werden dürfen, die die Kreditnehmer auch tatsächlich tragen können, weil es von jeher nicht mehr alleine auf den Wert der Immobilien ankommen darf?
- Falls man die vorige Frage verneint, drängt sich der Umkehrschluss auf: Hält der Gesetzgeber die zum Schutz der Verbraucher gestaltete Anforderung an eine Kreditwürdigkeitsprüfung für so schwach ausgestaltet, dass sie von der Kreditwirtschaft nicht ernst genommen werden müssen? Kann sich die Aufsicht im Krisenfall also nicht auf die Durchsetzbarkeit von 18a KWG verlassen?

¹ Die 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.

- Wie gestaltet sich die Regelung, wenn es nur regional zur Instabilität kommt? Teuren Immobilien in den Ballungsräumen steht der Wertverfall in manchen Regionen gegenüber. Werden die Maßnahmen regional ausgesprochen?

Gegenwärtig werden Änderungen an den Anforderungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung zu § 18a KWG und den zugehörigen Normen im BGB diskutiert, weil die Kreditwirtschaft sich an Auslegungsproblemen der gegenwärtigen Norm stört und sich nebenbei über die neuen zusätzlichen Anforderungen bei der Prüfung beklagt, die jedoch nichts anderes zur Grundlage haben, als sicher zu stellen, dass für Darlehensgeber wie -nehmer der Vertrag auf einen erfolgreichen Ausgang hin zu gestalten ist.

Maßnahmen nur für Krisenzeiten zu schaffen und den bestehenden Marktschutz im Übrigen aufzuweichen wäre inkonsequent. Auch im Interesse der Ziele dieses Entwurfes fordert der vzbv, jegliche andere gesetzliche Maßnahme zu unterlassen, die das vorhandene Schutzniveau in Bezug auf die Kreditwürdigkeitsprüfung auch bei normaler Marktlage einschränkt oder deren Durchsetzung erschwert. Das wären auch Maßnahmen, mit denen man die Kreditwürdigkeitsprüfung so beschränkt, dass diese Prüfung sich nur auf die aktuelle Zahlungsfähigkeit bezieht und die von der EU vorgegebene Notwendigkeit, eine echte Prognose auf die Gesamtlaufzeit anzustellen, abbedingt.

II. ZU DEN EINZELNEN REGELUNGEN

In Bezug auf die **Darlehensvolumen-Immobilienwert-Relation** bestehen keine Bedenken. Eigenkapitalanforderungen sind Verbrauchern bei der Immobilienfinanzierung hinreichend bekannt. Es gehört zu den Erfahrungen aus der Immobilienfinanzierungsberatung der Verbraucherzentralen, dass Finanzierungsangebote ohne Eigenkapitalvorgaben insbesondere jenen gemacht werden, bei denen die finanzielle Situation eng ist und bei denen das Darlehen tatsächlich die Gefahr einer Überforderungen herbeiführt, wenn im Rahmen der langen Laufzeiten irgendwelche zusätzlichen finanziellen Belastungen hinzukommen. Diese Probleme sollte aber schon § 18a KWG heute ausschließen.

Die **Amortisationsvorgabe** enthält zwei Regelungen betreffend normale Annuitätendarlehen und Darlehen mit endfälliger Tilgung. Das wesentliche Element aus Verbrauchersicht liegt hier in der Fixierung der Laufzeit und wie diese sich im Einzelfall auf das laufende Darlehen auswirkt. Zur Vermeidung eines Darlehensausfalles ist es wichtig, dass durch Stundungen und Ratenanpassungen ein Kreditgeber flexibel auf sich verändernde wirtschaftliche Bedingungen eines Kreditnehmers reagieren kann. Dies führt in der Konsequenz auch zu einer Laufzeitverlängerung des Darlehens. Wäre dies in einem Krisenfall aber nicht mehr möglich, würde sich im Gegensatz zur Zielvorgabe, die Ausfallwahrscheinlichkeit zu verringern, über die fehlende Anpassungsfähigkeit laufender Darlehen oder von Umschuldungen die Gefahr des Ausfalls im Gegensatz erhöhen.

Die Regelungen zu einem **Schuldendienstdeckungsgrad** beziehungsweise zu einer **Gesamtverschuldungs-Einkommens-Relation** sind zwei Formen einer Maßnahme, die letztlich auf das Verhältnis Einkommen bzw. Einnahmen zu den Ratenverpflichtun-

gen abzielt. Eine Kreditwürdigkeitsprüfung ist nur seriös, wenn sie eine Haushaltsrechnung umfasst, die alle Parameter beinhaltet. Der vzbv sieht auch diese Maßgaben grundsätzlich mit den bestehenden Vorgaben des § 18a KWG bereits als Pflicht an. Die zusätzliche Option der BaFin konkretisiert lediglich die dabei anzusetzenden Spielräume. Bei Verbrauchern bestimmen sich diese aber nicht durch solche Quoten. Ob ein Einkommen ausreichend für eine Darlehenslast ist, hängt davon ab, wie viele Personen mit dem Einkommen zu unterhalten sind und wie die laufende Kostenstruktur für andere erforderliche Ausgaben aussieht. Das kann im Ergebnis zu völlig unsachgerechten Ungleichbehandlungen führen, die mit Art. 3 Grundgesetz in Konflikt geraten würden. Orientieren sich Darlehensgeber im Krisenfall an einer so vorgegebenen Quote, können Darlehen an Haushalte ausgeben werden, die zwar über ein hohes Einkommen, aber auch aus vielen unterhaltspflichtigen Personen bestehen, während zeitgleich ein Einzelhaushalt mit geringerem Einkommen aber im Ergebnis der selben Reserve auf Basis der Einnahmen- und Ausgabenrechnung das Darlehen verweigert wird. Ungeachtet einer solchen Vorgabe, bleibt damit § 18a KWG entscheidend bei der Frage, ob eine Darlehensvergabe konkret gefährlich ist oder nicht.

Diese Regelung lässt ferner offen, auf welcher Basis die **Daten** zu allen laufenden Darlehen erhoben werden sollen. Hierzu verweist der vzbv auf die Debatte zum Datenschutz in Bezug auf die Datenbank AnaCredit, dem *Analytical Credit Dataset* mit dem die Europäische Zentralbank aber nur die Darlehen über 25.000 Euro von juristischen Personen ab 2018 überwachen wird. Es war dann eine gezielte Entscheidung, Verbraucher nicht zu erfassen. Den Belangen des Datenschutzes muss in jedem Falle Rechnung getragen werden.

Der Entwurf sieht ferner Möglichkeiten für **Ausnahmen** von diesen Maßgaben vor. Zu den für Verbraucher wichtigen Ausnahmen gehört die Frage, ob Einschränkungen auch für anstehenden Anschlussfinanzierungen gelten würden. Diese können laufzeitbedingt auch zu entsprechenden Krisenzeiten erforderlich werden. Entfällt die Möglichkeit, eine Anschlussfinanzierung abzuschließen, drohen Notverkauf oder sogar Ausfall des Darlehensnehmers. Nämlich dann, wenn die anstehende Schlussrate mangels neuer Finanzierung oder gescheitertem Verkaufsversuch nicht gezahlt werden kann. Es ist richtig, dass für diese Darlehen eine Ausnahme im Entwurf vorgesehen wird. Allerdings ist diese Ausnahme nur als Option für die Aufsicht gestaltet. Sie wäre aber immer wichtig. Eine Entscheidung, Anschlussfinanzierungen nicht auszunehmen, würde die Ausfallwahrscheinlichkeit erhöhen und nicht senken. Die Ausnahme sollte dazu nicht nur optional, sondern grundsätzlich vorgesehen werden.

III. EMPFEHLUNGEN DES VZBV

Aus den zuvor getroffenen Anmerkungen leiten sich damit die folgenden Empfehlungen des vzbv ab:

- ❖ Laufzeitfixierende Maßnahmen im Sinne der Amortisationsanforderungen dürfen niemals die Möglichkeiten zur Stundung, Ratenreduzierung oder Umschuldung beeinträchtigen. Eine entsprechende verbindliche und nicht nur optionale Ausnahme ist dazu vorzusehen. Dies kann etwa in Ergänzung des § 48u Absatz 1 KWG-E geschehen.

- ❖ Die Optionen zum Schuldendienstdeckungsgrad und zu einer Gesamtverschuldungs-Einkommens-Relation können sachgerecht gegenüber Verbrauchern nicht ohne Beachtung der Vorgaben des § 18a KWG umgesetzt werden. § 18a KWG gilt aber auch schon außerhalb einer besonderen Marktlage. Die Sinnhaftigkeit dieser Quoten ist in Bezug auf Verbraucher damit insgesamt zu hinterfragen. Dann sollten diese Regelungen aber auch keinen Anlass bieten, zu ihrer Durchsetzung eine präventiven Erfassung aller Verbraucher mit ihren Darlehensbeziehungen zu rechtfertigen.

- ❖ Es ist richtig, dass Anschlussfinanzierungen von den Maßnahmen ausgenommen werden, wie dies § 48u Absatz 3 Ziffer 3 KWG-E vorsieht. Aber es ist unter keinem Gesichtspunkt sinnvoll, dies nur optional vorzusehen. Alle Ausnahmen nach Absatz 3 sind nur optional. Die Regelung ist daher in geeigneter Weise in diesem Normkorpus in den Absatz 1 zu den generellen Ausnahmen zu integrieren.