



Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Frau
Christine Scheel
Vorsitzende des Finanzausschusses des
Deutschen Bundestages
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. Hartmut Frings
Telefon +49 30 20225-5370
Telefax +49 30 20225-5345
hartmut.frings@dsgv.de

- vorab per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de -

21. Januar 2005

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung -Drucksache 15/4321 „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Pfandbriefrechts“ hier: Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Scheel,

für die Einladung zur Anhörung am 26. Januar 2005 und die Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme danken wir Ihnen. Der Gesetzentwurf und das damit verbundene Anliegen, die Qualität des Pfandbriefes zu festigen und zu sichern, ist für die Sparkassen-Finanzgruppe von großer Bedeutung. Die Sparkassen-Finanzgruppe ist der wesentliche Finanzierungspartner für den Mittelstand und die Bevölkerungskreise in der Region. Diese Aufgabe erfordert effiziente und zielorientiert gestaltete Refinanzierungsinstrumente. Die Emission von Pfandbriefen ist ein wichtiges Refinanzierungsmittel.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband hatte bereits gemeinsam mit dem Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands zwei Stellungnahmen zum Regierungsentwurf abgegeben, die auch Ihnen mit Schreiben vom 3. und 25. November 2004 übermittelt wurden, und auf die wir zunächst noch einmal allgemein verweisen. Auch der Bundesrat hat wichtige und sinnvolle Änderungen des Pfandbriefgesetzes angeregt (Bundesratsdrucksache 781/04), zu denen die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (Bundestagsdrucksache 15/4487) Stellung genommen hat. Vor diesem Hintergrund möchten wir nachfolgend nochmals einige wesentliche Punkte herausgreifen und darstellen.

Deutscher Sparkassen-
und Giroverband

Berlin:
Charlottenstraße 47
10117 Berlin
Telefon +49 30 20225-0
Telefax +49 30 20225-250

Büro Bonn:
Simrockstraße 4
53113 Bonn
Telefon +49 228 204-0
Telefax +49 228 204-250

Büro Brüssel:
Avenue des Nerviens 9-31, Box 3
B-1040 Bruxelles
Telefon +32 274016-10
Telefax +32 274016-17

Sachgerechte Übergangsvorschriften für bestehende Deckungsmassen

Ein wichtiges Erfordernis sind sachgerechte Übergangsvorschriften für die bestehenden Deckungsmassen öffentlich-rechtlicher Pfandbriefemittenten, soweit sie auch unter der Geltung des Pfandbriefgesetzes genutzt werden sollen. § 46 des Regierungsentwurfs zum Pfandbriefgesetz sieht vor, dass die Deckungsmassen für Hypothekendarlehen nur dann für künftige Emissionen genutzt werden dürfen, wenn sie den Erfordernissen bestimmter Vorschriften des Pfandbriefgesetzes **entsprechen**. Die Begründung zu dieser Vorschrift geht davon aus, dass jede Pfandbriefbank selbst feststellen muss, inwieweit ihre Deckungsmasse mit den Erfordernissen des Pfandbriefgesetzes in Einklang steht. Der Treuhänder soll dies nachvollziehen, wobei er sich bei gleichgelagerten Fällen auf eine stichprobenartige Prüfung beschränken kann.

Nach unserer Auffassung darf es hierbei nicht um eine formalistische Anwendung der Vorschriften des Pfandbriefgesetzes gehen. Vielmehr sollte in § 46 des Regierungsentwurfes klargestellt werden, dass die Hypotheken in den bestehenden Deckungsmassen **wirtschaftlich** den Anforderungen des neuen Gesetzes **entsprechen** müssen. Es muss auch dafür Sorge getragen werden, dass die betroffenen Institute ihre Nachweispflicht mit zumutbarem Aufwand erbringen können. Bei einer rein formalistischen Betrachtungsweise besteht nämlich die Gefahr, dass die betroffenen Institute ihre bestehenden Deckungsmassen für einen längeren Zeitraum (ggf. über Jahre) nicht für weitere Emissionen nutzen können, weil an die Nachweispflicht überzogene Anforderungen gestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass von dieser Nachweispflicht ggf. hunderttausende Kreditengagements und Grundpfandrechte betroffen sein können. Dies würde zu einer Benachteiligung und zu einer Wettbewerbsverzerrung bei der Emission von Pfandbriefen führen, die durch das neue Gesetz nicht beabsichtigt sein kann. Unseren diesbezüglichen Formulierungsvorschlag nebst Begründung haben wir in der beigefügten **Anlage** unter **Ziffer 1** nochmals dargestellt.

Die Bundesregierung geht in ihrer Gegenäußerung (Bundestagsdrucksache 15/4487 - zu Nummer 18) davon aus, dass zur Feststellung der wirtschaftlichen Vergleichbarkeit der Wertermittlungsverfahren eine Beleihungswertermittlung nach den Vorgaben des neuen Gesetzes ohnehin durchgeführt werden müsse, so dass der Nutzen des vom Bundesrat unterbreiteten Vorschlages verloren gehe. Dies verkennt jedoch, dass die Überprüfung der wirtschaftlichen Gleichwertigkeit für gleichgelagerte Sachverhalte aus Effizienzgründen nur stichprobenartig erfolgen kann. Ein praxistaugliches Verfahren wäre es, wenn vergleichbare Kreditengagements aus einer Deckungsmasse zu Fallgruppen zusammengefasst würden (z.B. Wohnungsfinanzierungen ab 300 TEUR bis 500 TEUR usw.). Für diese wird dann dargestellt, wie die Ermittlung der Beleihungsgrenze in der Vergangenheit erfolgt ist. Stichprobenartig soll dann für einige dieser Engagements überprüft werden, zu welchen Ergebnissen die Wertermittlung nach dem Pfandbriefgesetz führen würde. Wird hierbei die wirtschaftliche Gleichwertigkeit der Bewertungsergebnisse bestätigt, so gilt der Nachweis für alle vergleichbaren Kreditengagements als erbracht. Damit soll vor allem die

Vielzahl von Deckungswerten aus dem Massengeschäft (insbesondere private Wohnungseigentumsfinanzierungen) erfasst werden. Für komplexe Spezialfinanzierungen werden sich ohnehin keine oder nur bedingt geeignete Vergleichsfälle finden lassen, so dass diese Kreditengagements jeweils einzeln überprüft werden.

Fortgeltung des Gesetzes über die Pfandbriefe und verwandte Schuldverschreibungen öffentlicher Kreditanstalten (ÖPG) für bereits im Umlauf befindliche Pfandbriefe

Im Pfandbriefgesetz sollte auch klargestellt werden, dass die Vorschriften des ÖPG und der zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsverordnungen in der jeweils letzten Fassung für die unter dem ÖPG begebenen Pfandbriefe und eventuell ausschließlich zu deren Deckung verwendeten Deckungsmassen fortgelten. Diese Regelung ist erforderlich für die Fälle, in denen sich ein öffentlich-rechtliches Institut dafür entscheidet, das Pfandbriefgeschäft ganz einzustellen oder die bisherige Deckungsmasse zu schließen und unter dem Pfandbriefgesetz eine neue Deckungsmasse zu gründen. Ein weiteres Bedürfnis ergibt sich für die bereits im Umlauf befindlichen Pfandbriefe. Für diese muss sichergestellt sein, dass sie nicht rückwirkend bspw. mit neuen formalen Anforderungen (z. B. Unterschrift des Treuhänders auf dem Pfandbrief) konfrontiert werden. Diese Papiere sind unter einem bestimmten Rechtsregime begeben und am Markt platziert worden, so dass an nachträglichen Änderungen insbesondere auch aus Sicht der Investoren kein Interesse besteht. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass in all diesen Fällen die Anwendung des ÖPG mit der Zeit ausläuft, wenn alle „alten“ Pfandbriefe zurückgeführt sind. Insofern regen wir eine Änderung des § 50 des Regierungsentwurfs an (vgl. Formulierungsvorschlag in **Ziffer 2** der beigefügten **Anlage**).

Ausschöpfen von Deckungspotenzial

Angesichts der wichtigen Refinanzierungsfunktion des Pfandbriefes sollten die Vorschriften für die Deckungsmassen so gestaltet werden, dass das bei den Kreditinstituten vorhandene Potenzial an geeigneter Deckungsmasse effektiv und umfassend eingesetzt werden kann. Dies kann beispielsweise über die Bündelung und Poolung von Deckungswerten erreicht werden. So beabsichtigen einige Sparkassen ihre hypothekarisch gesicherten Kreditforderungen der zuständigen Landesbank zur Verfügung zustellen, wobei die Sicherheiten treuhänderisch von den Sparkassen verwaltet werden sollen (Stichwort: insolvenzfeste Treuhandgrundschuld). Die Landesbank nimmt diese Werte in ihre Deckungsmasse auf und kann hierauf Hypothekendarlehen begeben, deren Gegenwert dann zur Refinanzierung der beteiligten Sparkassen dient. Der Rechtsrahmen für diese Verfahren muss so gestaltet werden, dass sie keinen zu hohen Kosten- und Verwaltungsaufwand verursachen und die Beziehung der Sparkassen zu den betroffenen Kreditkunden nicht beeinträchtigen. Das Bundesministerium der Justiz hat einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung der Insolvenzordnung, des Kreditwesengesetzes und anderer Gesetze vorgelegt. Insbesondere

die darin vorgesehenen Ergänzungen des KWG zur insolvenzfesten Treuhandgrundschuld sind für die Bündelung der Refinanzierung von großer praktischer Bedeutung. Es muss Sorge dafür getragen werden, dass diese Regelungen möglichst zeitgleich mit dem Pfandbriefgesetz wirksam werden. Der Gesetzentwurf des BMJ enthält allerdings zahlreiche weitere Regelungsmaterien, bei denen sich bereits jetzt ein umfangreicher Erörterungsbedarf abzeichnet. Es ist mithin zu befürchten, dass die Verabschiedung dieses Gesetzes geraume Zeit in Anspruch nehmen wird. Wir halten es deshalb für erforderlich, den hier relevanten Teil an Regelungen aus dem umfangreichen Gesetzesvorhaben auszugliedern und beschleunigt zu behandeln.

Zugleich muss aber auch das Pfandbriefgesetz die beabsichtigten Möglichkeiten zur Bündelung von Deckungsmasse aufgreifen. Insofern ist § 1 Abs. 1 Nr. 1 des Regierungsentwurfs zu eng gefasst, da er lediglich vom **Erwerb** einer Hypothek spricht. Nicht nur der Erwerb der hypothekarisch gesicherten Kreditforderung, sondern zumindest auch deren **Übertragung zur Sicherheit**, sollte erfasst werden (vgl. Formulierungsvorschlag in **Ziffer 3** der beigefügten **Anlage**).

Eine weitere Flexibilisierung der Deckungsmassen ließe sich nach unseren Vorstellungen auch dadurch erreichen, dass Pfandbriefe einer Gattung als ordentliche Deckung für weitere Pfandbriefe dieser Gattung zugelassen werden. Dies hätte den Vorteil, dass kleine Emissionen zu großen Pfandbriefen zusammengefasst werden können, die besondere Investorenkreise ansprechen. Der hiergegen erhobene Einwand, es drohe eine Verwässerung der Deckungsmassen, und die Befürchtung, dass das Rating der Pfandbriefe nachteilig beeinträchtigt werden könnte, vermögen nicht zu überzeugen. Hier geht es letztlich um die Einschätzung und Beurteilung einer derartigen Konstruktion durch die Investoren und Rating-Agenturen, die kaum prognostiziert werden kann und dem Markt überlassen werden sollte.

Aufgabe des Mitverschlusses durch den Treuhänder

Die kreditwirtschaftlichen Verbände haben sich in der bisherigen Diskussion einheitlich für die Streichung von § 9 des Regierungsentwurfs ausgesprochen. Dieser sieht vor, dass die im Deckungsregister eingetragenen Werte und Urkunden vom Treuhänder unter Mitverschluss der Pfandbriefbank zu verwahren sind. Dieses Erfordernis hatte früher den Zweck, Pfändungen Dritter in diese Werte auszuschließen. Diese Funktion übernimmt jedoch bereits § 29 des Regierungsentwurfs, der Arreste und Zwangsvollstreckungen regelt. Die bisherige Praxis hat bereits jetzt gezeigt, dass das Erfordernis des Mitverschlusses nicht mehr zeitgerecht ist und einen ungebührlichen Kosten- und Verwaltungsaufwand mit sich bringt. Das gilt erst recht im Hinblick auf die geplante Ausweitung des elektronischen Geschäfts- und Grundbuchverkehrs, der gerade darauf gerichtet ist, die Erstellungen von Unterlagen und Urkunden in Papierform zu vermeiden.

Erweiterung der Refinanzierungsmöglichkeiten durch gedeckte Schuldverschreibungen

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Refinanzierungsbedingungen sollten nicht beim Pfandbriefgesetz enden. Dessen Anwendungsbereich konzentriert sich auf bestimmte Deckungswerte, an die besondere Anforderungen gestellt werden. Die Kreditinstitute verfügen aber über ein weiteres Potenzial an Sicherungswerten, das für Refinanzierungszwecke erschlossen werden kann und sollte. Außerdem ist zu beachten, dass nicht allen Instituten die Refinanzierung über die Emission von Pfandbriefen zur Verfügung steht, weil sie entweder nicht die Voraussetzungen des Pfandbriefgesetzes erfüllen (beispielsweise Kernkapital von 25 Mio. EUR) oder angesichts der benötigten Refinanzierungsvolumina die geforderte regelmäßige Ausgabe von Pfandbriefen zu aufwändig und kostenintensiv ist.

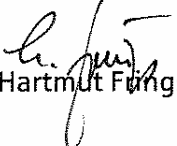
Deshalb regen wir an, den rechtlichen Rahmen für weitere Refinanzierungsinstrumente zu schaffen. Dies soll nicht im eigentlichen Pfandbriefgesetz geschehen, sondern in einem weiteren Artikel des Gesetzes zur Neuordnung des Pfandbriefrechts. Als Vorbild können insoweit die Vorschriften in den §§ 9 bis 12 des DG Bank Umwandlungsgesetzes (vom 13. August 1998 BGBl. I. S. 2102) für die gedeckten Schuldverschreibungen der DZ Bank dienen. Der maßgebliche Vorteil dieses Refinanzierungsinstrumentes besteht darin, dass weit mehr deckungsfähiges Material nutzbringend eingesetzt werden kann, als dies unter dem Pfandbriefgesetz möglich ist. Damit ein solches Refinanzierungsinstrument die Akzeptanz des Marktes findet, sind gewisse gesetzliche Rahmenbedingungen erforderlich, die dem Schutz der Anleger und Investoren dienen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Separierung der Deckungsmasse für diese gedeckte Schuldverschreibung. Des Weiteren muss klargestellt werden, dass im Falle der Insolvenz eines Institutes die separierte Deckungsmasse nur für die gedeckten Schuldverschreibungen zur Verfügung steht und nicht von anderen Gläubigern des Institutes beansprucht werden kann. Da gerade auch die Sparkassen-Finanzgruppe maßgeblich die finanzielle Versorgung des Mittelstandes gewährleistet, müssen ihr vergleichbare rechtliche Rahmenbedingungen zur Einführung einer solchen verbundspezifischen gedeckten Schuldverschreibung zur Verfügung gestellt werden. Ein solches Produkt würde sich, gerade auch in der Bezeichnung, vom „Pfandbrief“ unterscheiden. Einen Formulierungsvorschlag nebst Begründung haben wir in **Ziffer 4** der beigegeführten **Anlage** unterbreitet

Wir bitten Sie, unsere Anliegen im weiteren parlamentarischen Verfahren zu unterstützen, und verbleiben

mit freundlichen Grüßen
Deutscher Sparkassen- und Giroverband
i. V.


Dr. Thomas Schürmann

i. A.


Dr. Hartmut Fungs

Anlage