

Stellungnahme¹

als Sachverständiger

zum

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Bausparkassen -
BT-Ds. 18/6418

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 23.11.2015

Die Stellungnahme beschränkt sich auf folgende Punkte:

- **Ursprung und Zweck des Bausparkassengesetzes**
- **Bedenkliche Entwicklung der Geschäftsfelder der Bausparkassen**
- **Fehlentwicklung des Marktes durch Bausparsofortfinanzierungen**
- **Problematische Festschreibung des Kollektivgedankens**
- **Vergabe üblicher Annuitätendarlehen durch Bausparkassen als Lösung**

1. Erinnert werden soll daran, dass das Bausparkassengesetz im Jahr 1931 geschaffen wurde,² um Verbraucher vor Bausparkassen zu schützen. Geld von Sparern wurde gerne genommen und Bürger konnten von Bausparkassen und sogenannten Zwecksparunternehmen mit dem Kollektivgedanken, dass man sich gegenseitig den Erwerb einer Immobilie ermöglicht, zahlreich begeistert werden. Bei Rückforderungen hatten Sparer aber oft Schwierigkeiten, ihre Spareinlagen zurückzuerhalten³ und es gab Insolvenzen und Veruntreuungen.⁴ Entsprechend wurde eine Aufsicht über diese Unternehmen für notwendig erachtet und mit dem Bausparkassengesetz im Jahr 1931 geschaffen. Der Aufsichtsgedanke zum Schutz der Sparer und ihrem Anspruch auf ein späteres Darlehen prägt bis heute das Bausparkassengesetz.

Risiken bestehen für Bausparkassen nicht in einem niedrigen Zinsniveau an sich, wie es derzeit besteht, da ihre Einnahmen aus der Differenz von Kredit- und Sparzins entstehen, sondern sie entstehen durch Veränderungen des bestehenden Zinsni-

¹ Unter Mitarbeit von Ass. jur. Martin Schnelle

² Gesetz über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmen und Bausparkassen vom 6. Juni 1931

³ Block: Bausparen in England, Amerika und Deutschland 1931, S. 338 ff.

⁴ Koch: Zwecksparen und Zwecksparunternehmen, habil. 1935, S. 47

veaus und verändertem Verhalten der Verbraucher. Bausparkassen benötigen eigentlich immer einen konstanten Zufluss von neuen Bausparern und eine konstante Abnahme von späteren Darlehen bei langfristig gleichem Zinsniveau.

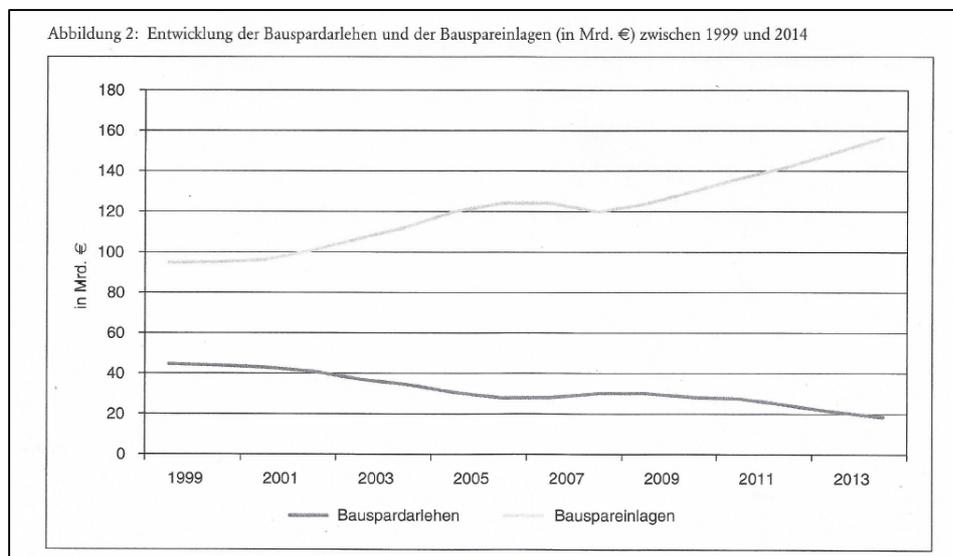
Dass Bausparkassen im Wesentlichen nur ein einziges Produkt anzubieten haben, einen Bausparvertrag, der aus einer Sparphase und einer Darlehensphase besteht, führt zu dem Dilemma, dass sie für eine stetige Abnahme neuer Bausparverträge und ihrer nachgeschalteten Darlehensverträge sorgen müssen.

Wird das Produkt der Bausparkassen nicht mehr ausreichend nachgefragt, müssen Bausparkassen a) den Vertriebsdruck erhöhen bzw. b) ihr Produkt in einer anderen Verpackung Verbrauchern verkaufen. Beides schafft Fehlanreize, unter denen letztendlich Verbraucher leiden. So gibt es a) Verbraucher, die 8-10 Bausparverträge abgeschlossen haben und deren Einkommen nicht mehr dafür ausreicht, die letzten Bausparverträge zu besparen und b) eine drastische Zunahme des Verkaufs von Bausparsofortfinanzierungen in den letzten 15 Jahren.

Um diese **Fehlentwicklungen** zu korrigieren, sollte der Gesetzgeber den Bausparkassen nicht den Weg eröffnen, weiter problematische Produkte an Verbraucher zu verkaufen, sondern den Bausparkassen stattdessen den Weg bereiten, übliche Annuitätendarlehen mit einer stetigen Tilgung vergeben zu können, die eine Laufzeit von 25-30 Jahren haben, ohne dabei auf den Verkauf von komplexen Kombinationsfinanzierungen angewiesen zu sein, die für Verbraucher zahlreiche Risiken und Nachteile bergen.

Entsprechend zurückhaltend sollte auch damit umgegangen werden, den Kollektivgedanken, der zur Aushebelung von Verbraucherschutz verwendet wird, im Bausparkassengesetz festzuschreiben. Der Kollektivgedanke („Zweckspargemeinschaft“) passt im Übrigen auch nicht zu dem heutigen Geschäft der Bausparkassen und dem Verständnis ihrer Kunden, den Verbrauchern. Diese wollen nicht kollektiv sparen oder sich als Kollektiv gegenseitig Darlehen vergeben, sondern vor allem individuell Finanzdienstleistungen nutzen, wie der starke Widerstand der Verbraucher bei der Kündigung bestehender Bausparverträge durch die Bausparkassen zeigt.

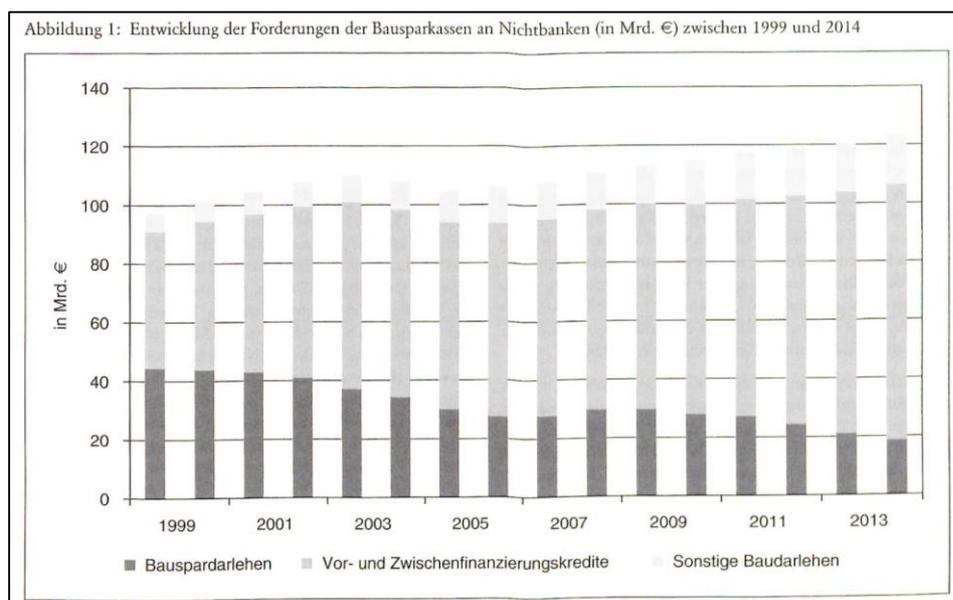
2. Das Geschäftsmodell der Bausparkassen hat sich deutlich verändert. Auf der einen Seite wurden zunehmend Bausparverträge abgeschlossen und damit gespart. Auf der anderen Seite besteht auf Grund gefallener Zinsen nur geringer Bedarf an der Abnahme der Darlehen, die bei Zuteilung den Bausparern zur Verfügung stehen, da die aktuellen Zinssätze von Immobiliendarlehen oft günstiger sind, als die ursprünglich vereinbarten Zinssätze. Entsprechend hat sich das Gefüge von Spareinlagen und ausgegebenen Darlehen in den letzten 15 Jahren drastisch verändert und Bausparkassen verfügen über immer mehr Spareinnahmen im Verhältnis zu den ausgegebenen Bauspardarlehen:



Quelle: Köhler Die Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf die Bausparkassen in ZBB 2015, 316 (318)

Die Grafik zeigt den Anstieg der Bauspareinlagen zu hohen Zinssätzen und damit hohen Einnahmen für die Bausparer und das gleichzeitige Absinken der ausgegebenen Bauspardarlehen, da diese beim jetzigen Zinsmarkt nicht abgerufen werden.

Die Bausparkassen selbst haben darauf reagiert, und ihren Anteil an Vor- und Zwischenfinanzierungskrediten stark ausgeweitet. Er beträgt vom Volumen her betrachtet inzwischen ca. 75% der vergebenen Darlehen durch Bausparkassen.



Quelle: Köhler Die Auswirkungen des Niedrigzinsumfelds auf die Bausparkassen in ZBB 2015, 316 (320)

3. Problematisch ist, dass dieses Geschäftsfeld mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf gefestigt und ausgebaut werden soll. Grundsätzlich bestehen keine Bedenken, wenn Bausparkassen aufgrund der Marktentwicklung das klassische Geschäft mit Immobiliendarlehen, vergleichbar mit denen anderer Kreditinstitute ausbauen. Problematisch ist es jedoch, wenn Verbraucher dadurch benachteiligt werden und risikohaftere und nachteiligere Produkte angeboten bekommen als bei einem üblichen Annuitätendarlehen, bei denen die Verbraucher ein Immobiliendarlehen stetig tilgen.

Verbraucher sind bei den Vor- und Zwischenfinanzierungskrediten viel **unflexibler**, zahlen deutlich höhere Vorfälligkeitsentschädigungen im Fall einer notwendigen früheren Rückzahlung z.B. im Fall des notwendigen Verkaufs der Immobilie aufgrund eines beruflich begründeten Umzugs, einer Trennung oder Arbeitslosigkeit und erleiden deutliche Nachteile, weil sie auf Kredit zu deutlich niedrigen Zinsen gleichzeitig sparen.

Während übliche Bausparverträge mit einem nachgeschalteten Bauspardarlehen ihre Berechtigung haben, etwa um Reparaturen in der Zukunft am Haus zu finanzieren, führen Finanzierungen ganzer Immobilien mit Bausparverträgen zu deutlichen Nachteilen, die Verbrauchern vor Abschluss dieser Finanzierungen nicht deutlich gemacht werden. Dies soll eine Beispielrechnung zeigen:

Modellrechnung - Nachteile von Bausparsofortfinanzierungen

	Darlehen mit sofortiger Tilgung	Bausparsofortfinanzierung
Darlehen anfänglich	- 200.000 Euro	- 200.000 Euro
Darlehen nach 10 Jahren	- 77.357 Euro	- 200.000 Euro
Guthaben Bausparvertrag nach 10 Jahren	-	100.000 Euro
Restschuld gesamt	- 77.357 Euro	- 100.000 Euro

In beiden Fällen wird ein Zinssatz von 4,0 % nom. p.a. unterstellt. Der Sparzins liegt bei der Bausparsofortfinanzierung in dem Modellfall bei 0,5 % p.a. Das Bearbeitungsentgelt für den zusätzlichen Bausparvertrag bei 1,0 %. Während bei dem Annuitätendarlehen mit sofortiger Tilgung ein Verbraucher in dem Modellfall nach 10 Jahren nur noch 77.357 Euro Restschuld hat, liegt diese bei der Bausparfinanzierung nach 10 Jahren bei 100.000 Euro. Der Nachteil der Bausparsofortfinanzierung beträgt somit 22.643 Euro.

Wer sein Geld zu 0,5 % spart, während er dafür auf der anderen Seite 4,0 % Zinsen zahlt – **Sparen auf Kredit** – sowie zusätzliche Entgelte leisten muss, kann dadurch nur Nachteile erleiden. Inwieweit sich zukünftige Vorteile der Gesamtkonstruktion positiv auswirken, kann dagegen nicht gesagt werden. In den vergangenen Jahren waren die Vorteile jedenfalls für die Verbraucher bei derartigen Finanzierungen nicht ersichtlich. Auch die oft beim Verkauf erwähnte Flexibilität der Bauspardarlehen besteht bei den Bausparsofortfinanzierungen nicht.

Die **Vorfälligkeitsentschädigungen** sind bei den Bausparsofortfinanzierungen ca. 50 Prozent **höher** als bei üblichen Annuitätendarlehen. Verbraucher zahlen daher bei Bausparkassen bei den Bausparsofortfinanzierungen oft Vorfälligkeitsentschädigungen in Höhe von 10.000-30.000 Euro und mehr, obwohl die Bausparkassen mit der jederzeitigen kostenfreien Rückzahlung ihrer Bauspardarlehen werben.

Ein weiterer Nachteil sind niedrig angesetzte Sparbeiträge, die zu einer niedrigen Gesamtbelastung der Verbraucher zu Vertragsbeginn führen – und damit auch auf den ersten Blick attraktiv erscheinen, für Verbraucher aber hohe Risiken bergen, da die gesamte Finanzierung nicht wie üblich 25-30 Jahre bis zur vollständigen Rückzahlung dauert, sondern dadurch weit ins Rentenalter hineinreicht und die **Laufzeit der Gesamtfinanzierung** zum Teil über 50 Jahre dauert (Stuttgarter Nachrichten: Zahlen bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag, 12.06.2015, S. 6). Verbraucher planen aber regelmäßig, dass ihre selbst bewohnte Immobilie mit Erreichen des Rentenalters abbezahlt ist und haben im Rentenalter auch oft nicht mehr die Einnahmen, um die Raten für die Immobilie weiterhin zu bedienen.

Verbraucher erkennen diese Risiken bei Abschluss nicht und freuen sich oft über vermeintlich niedrige Zinsen und niedrige Raten. Erst Jahre später werden ihnen die Nachteile derartiger Bausparsofortfinanzierungen bewusst, wenn sie merken, dass nach 10 Jahren die Zuteilung immer noch in weiter Ferne liegt. Entsprechend entstehen oft unlösbare Probleme im Alter durch diese Art der Finanzierung.

Aufgrund der gravierenden Nachteile wurde das Geschäftsmodell der Vor- und Zwischenfinanzierung der Bausparkassen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung daher auch schon als „Vergewaltigung des Bausparvertrages“ (vgl. Volker Looman in FAZ vom 30.06.2015) bezeichnet und sollte daher die gleiche kritische Aufmerksamkeit erfahren wie problematische Produkte der Banken auf der Anlagenseite.

Verbraucher werden durch den Verweis auf scheinbar niedrige Sollzinssätze, die staatliche Förderung der Sparprodukte und die vermeintliche Flexibilität dieser Finanzierungsart von einem üblichen Annuitätendarlehen abgebracht und Bausparsofortfinanzierungen empfohlen. Sie dienen dabei den Bausparkassen als Lösung für einen schrumpfenden Markt ihrer klassischen Bauspardarlehen auf Kosten der Verbraucher.

4. Sorge besteht zudem, da der klassische Bausparvertrag von seiner Konzeption her ein in sich geschlossenes System ist, das auf einem steten Zulauf von neuen Sparern beruht. Dieses „riesige Schneeballsystem“, so Heinz-Gerd Horlemann in: BB 2015 S. 2378 f., beinhaltet ein immanentes Risiko für die Bausparkassen selbst und die Verbraucher.

Dieses Risiko sollte aber nicht auf den Verbrauchern abgewälzt werden, in dem man Bausparkassen eine Sonderrolle zugesteht bei dem Verkauf problematischer Produkte. Vielmehr sollte man Bausparkassen, soweit ihr ursprüngliches Geschäftsmodell schrumpft, den Weg zu dem regulären Markt der Immobiliendarlehen öffnen.

Dies fördert zum einen den Markt und führt dazu, dass sich die Geschäftspraktiken der Bausparkassen den der regulären Banken annähern, sowohl in Bezug auf Aufsichtsmechanismen als auch in Bezug auf die Einhaltung von Verbraucherschutzregeln für Finanzdienstleistungsprodukte, die dann konsequent auch gegenüber Bausparkassen angewendet und durchgesetzt werden können.

Bausparkassen sollte dagegen nicht erlaubt werden, durch Bezug auf ihre Nische im Finanzdienstleistungsmarkt weiterhin für Verbraucher problematische Produkte zu verkaufen.

5. Entsprechend problematisch erscheint aus Sicht des Verbraucherschutzes auch die Festschreibung des Kollektivgedankens in den Bausparvertrag durch den neuen § 1 Abs. 2 BausparkG-E:

„Jeder Bausparer einer Bausparkasse ist Mitglied einer Zweckspargemeinschaft (Kollektiv).“

Damit wird ein **Kollektivgedanke** in die Verträge mit Bausparkassen hineininterpretiert, der in der Praxis nicht besteht und allein **zum Nachteil der Verbraucher** verwendet wird. Dass dies bereits jetzt geschieht, zeigt die folgende Rechtsprechung, die sich bei Entscheidungen unter anderem auf den Kollektivgedanken und die Sonderrolle von Bausparkassen beruft: BGH, Urteil vom 07.12.2010, Az. XI ZR 3/10 (Zulässigkeit von Bearbeitungsentgelten bei Bausparverträgen); LG Heilbronn, Urteil vom 21.05.2015 - Bi6 O 50/15 (Zulässigkeit von Bearbeitungsentgelten bei Bauspardarlehen).

In den genannten Urteilen ging es stets darum, einen Vertragsbestandteil insbesondere eine Sondergebühr oder Vertriebskosten mit Bezug auf den Kollektivgedanken für Bausparkassen als rechtmäßig anzusehen. Argumentiert wird mit dem Kollektivgedanken, dass der Bausparer ein gesteigertes Interesse an der Fortführung der Bausparkasse und deren Geschäftsmodell habe. Die Interessen der Bausparkasse wären daher lediglich die Bündelung der Interessen aller einzelnen Bausparer zusammen

und insoweit sogar das Interesse des benachteiligten Bausparers selbst. Entsprechend müsse sein Interesse hinter denen des Kollektivs zurücktreten. Der Kollektivgedanke wird somit auf rechtlicher Ebene dazu missbraucht, Verbraucherschützende Regelungen auszuhebeln oder zu umgehen.

Die Zulässigkeit von Entgelten oder Geschäftspraktiken wie dem Verkauf von Bausparsofortfinanzierungen sollte aber nicht von der Sonderform eines Unternehmens abhängen, sondern sich nach den gleichen zivilrechtlichen Regeln richten, die auch für andere Finanzprodukte gelten, um Missbrauch und Willkür zu verhindern und eine einheitliche Rechtsprechung zu ermöglichen.

Historisch wurde der Begriff der kollektiven Bausparkasse im Übrigen dazu verwendet, um sich besonders positive Eigenschaften in Bezug zu anderen Kreditinstituten zuzuschreiben und um die Sparpflicht zu betonen (Block: Bausparen in England, Amerika und Deutschland 1931 S. 340 ff. und 345 f.), beides Elemente, für die aktuell kein Bedarf besteht.

Der Kollektivgedanke des Bausparens entspricht zudem auch nicht mehr den heutigen Gegebenheiten. Ein Verbraucher möchte sein Geld möglichst seinen individuellen Bedürfnissen entsprechend anlegen. Ob er damit Mitglied eines Kollektivs wird und sein Geld auch dazu dient, anderen Verbrauchern eigenen Wohnraum zu finanzieren, hat heutzutage für Verbraucher, zumindest bei Bausparkassen, keine Bedeutung. Zwar besteht ein Interesse des Bausparers am Fortbestehen der eigenen Bausparkasse. Dieses beruht aber im Wesentlichen auf dem eigenen, finanziellen Interesse an der Liquidität des Vertragspartners und nicht am Fortbestehen des Kollektivs als solchem, wie auch anderen Banken und Sparkassen gegenüber.

Entsprechend sollte der Kollektivgedanke nicht im Bausparkassengesetz verankert werden, weil zu erwarten ist, dass Bausparkassen dies dazu nutzen werden, Verbraucherschützende Regelungen in Zukunft mit Bezug auf das gesetzlich verankerte Kollektivinteresse zu umgehen.

6. Vorgeschlagen wird stattdessen die Ausweitung der Geschäftsfelder der Bausparkassen in einem weitaus größeren Maß als im bisherigen Gesetzentwurf zuzulassen, dafür aber darauf zu achten, dass Verbraucherschützende Regelungen für Bausparkassen in gleichem Maße gelten wie für andere Finanzdienstleister und Fehlentwicklungen im Bereich der Bausparsofortfinanzierungen in Zukunft verhindert werden.

Bausparkassen müssen die Möglichkeit haben, übliche Annuitätendarlehen mit einer Laufzeit von 25-30 Jahren Laufzeit zu vergeben und zu refinanzieren.

Die bisherigen Regelungen in § 4 BausparkG und die geplanten Regelungen in § 5 Abs. 2 Nr. 3 BausparkV-E verhindern die Vergabe üblicher Annuitätendarlehen durch

Bausparkassen, sowohl vom Volumen als auch von der Laufzeit her und tragen damit zur Fehlentwicklung des Marktes zum Nachteil der Verbraucher bei.

Die Regelung in § 6 Abs. 1 Nr. 2 BausparkG-E soll zwar in Zukunft die einfachere Vergabe von Annuitätendarlehen aus der Zuteilungsmasse ermöglichen, allerdings nur mit Genehmigung der Bundesanstalt und auch nur dann, wenn Mittel aus der Zuteilungsmasse vorübergehend nicht für die Zuteilung verwendet werden können. Entsprechend ist dadurch keine nachhaltige Veränderung der Praxis der Bausparkassen weg von Bausparsofortfinanzierungen hin zu Annuitätendarlehen zu erwarten, da es sich um eine Art Ventilfunktion handelt, während eine Abnahme der Vor- und Zwischenfinanzierungen durch das neue Bausparkassengesetz nicht zu erwarten ist.

Die Vergabe üblicher Annuitätendarlehen durch Bausparkassen sollte deshalb in § 4 BausparkG ausdrücklich verankert und weder von der Laufzeit noch vom Volumen her durch das neue BausparkG oder die geplante BausparkV beschränkt werden.

Darüber hinaus sollte das BausparkG ermöglichen, dass Bausparkassen wie auch andere Hypothekenbanken Annuitätendarlehen durch Fremdmittel finanzieren können.

7. Die Praxis der Empfehlungen und des Verkaufs von Bausparsofortfinanzierungen sollte **von der Aufsichtsbehörde** in Zukunft kontinuierlich beobachtet und gegen Fehlentwicklungen **konsequent eingeschritten** werden, statt wie in der Vergangenheit die Ausweitung von Bausparsofortfinanzierungen durch Bausparkassen großzügig zu tolerieren bzw. zu fördern und Hinweise auf Fehlentwicklungen zum Nachteil von Verbrauchern zu ignorieren.

8. Verbrauchern sollte in Zukunft immer ein Annuitätendarlehen mit dem gleichen Zinssatz und einer kontinuierlichen Tilgung als Alternative angeboten werden müssen. Wird kein Alternativangebot unterbreitet, sollte ein Verbraucher grundsätzlich einen Anspruch auf Ersatz des entstandenen Schadens durch eine Kombinationsfinanzierung haben, der sich aus dem Vergleich mit einem üblichen Annuitätendarlehen ergibt.