

13. November 2015

BAUSPARKASSEN – VERBRAUCHER ALS SPARER UND KREDITNEHMER SCHÜTZEN

**Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zum Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über
Bausparkassen**

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

I. Zusammenfassung	3
II. Einordnung der Lage von Bausparkassen und der Verbraucherinteressen	4
III. Zu den Regelungen im Einzelnen.....	8
1. Fragwürdigen Kollektiv-Begriff nicht vorgeben	8
2. Einseitige Vertragsänderungen beschränken	9
3. Schutz laufender Finanzierungen im Falle des Ausfalles von Bausparkassen.....	10

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Entwurf enthält vor allem aufsichtsrechtliche Regelungen. Er soll für erforderliche Anpassungen sorgen und bezieht dabei auch die Situation von Bausparkassen in der derzeitigen Niedrigzinsphase ein. Die Regelungen tangieren dabei aber auch direkt und indirekt die Interessen von Verbrauchern als Bausparer und Kreditnehmer.

Der Schutz von Verbrauchern wird vom Entwurf dabei nicht im erforderlichen Umfang gewährleistet, der es Verbraucher erlauben würde, dauerhaft Vertrauen in das Geschäftsmodell von Bausparkassen zu behalten.

Zu begrüßen ist zwar,

- dass der Entwurf kein Sonderkündigungsrecht gestaltet, wie es von den Bausparkassen gefordert wurde, um Bausparer aus hochverzinslichen Sparprodukten zu drängen und
- dass das Gesetz zumindest als Soll-Vorschrift vorgibt, dass bestehende Vertragsverhältnisse beim Scheitern einer Bausparkasse einer anderen übertragen werden sollen.

Kritisch ist aber,

- dass Verbraucher in der Finanzierungsphase dennoch de facto ungeschützt bleiben, wenn eine Bausparkasse abgewickelt werden muss und dass sie damit ungleich anderen Gefahren ausgesetzt sind, als bei herkömmlichen Baufinanzierungen,
- dass Verbraucher als Kunden einer Bausparkasse rechtlich durch die Verfestigung des Kollektivbegriffes erheblich benachteiligt werden, weil dieses fiktive Interesse aller Kunden der Bausparkasse erlaubt, ihre eigenen Interessen als Kundeninteresse zu deklarieren, denen sich das individuelle Interesse des einzelnen Kunden unterzuordnen hat und
- dass unklar bleibt, wie sich einzelne Regelungen tatsächlich auf die Stabilität von Bausparkassen auswirken. Wenn etwa Mittel, die bisher vorgehalten werden, um eine rasche Auszahlung von Bauspargeldern und Darlehen bei Zuteilungsreife zu garantieren künftig auch eingesetzt werden können, um höhere Zinsversprechen zu erfüllen, als sie von der Bausparkasse selbst erwirtschaftet werden, besteht die Gefahr, dass letztlich beide Ziele nicht erreicht werden.

- Außerdem sind Eingriffsmöglichkeiten der Aufsicht auch in die bestehenden Vertragskonditionen von Verbrauchern vorgesehen, ohne dass klar geregelt wird, dass diese lediglich dann zulässig sind, wenn anderenfalls eine Bausparkasse nicht mehr zu stabilisieren ist. Die offene Gestaltung dieser Befugnisse schließt nicht aus, dass Bausparkassen auch ohne Not versuchen werden, einseitige Änderungen zu Lasten ihrer Kunden über die Aufsicht durchzusetzen.

Bausparfinanzierungen als Alternative zur herkömmlichen Baufinanzierung stellen sich für den informierten Verbraucher als zunehmend fragwürdiges Konzept dar: Es ist ein Versprechen auf eine langfristige günstigere Finanzierung, die am Markt so im Grunde nicht mehr funktioniert. Es ist ein Modell bei dem der Kunde rechtlich schlechter gestellt wird, als bei einer anderen Finanzierung, und zudem fällt es durch überbewertete Kombifinanzierungen auf, die auch durch provisionsbedingte Fehlanreize vermittelt werden. Der Gesetzentwurf vermag es nicht, diese Zweifel ernsthaft auszuräumen.

II. EINORDNUNG DER LAGE VON BAUSPARKASSEN UND DER VERBRAUCHERINTERESSEN

Bausparkassen wurden konzipiert, um unabhängig von den Marktzinsschwankungen verlässlich für günstige und stabile Finanzierungsangebote zu sorgen. Sie können aber schon lange nicht mehr wirklich unabhängig vom Markt operieren, wie es für sie mit ihrem Status als Sonderbank angedacht wurde. Durch die andauernde Niedrigzinsphase ist das Bausparkassenmodell in Schwierigkeiten geraten. Bausparkassen haben aber kein Liquiditätsproblem, im Gegenteil. Sie haben vielmehr ein Problem in Konkurrenz zum übrigen Markt bei diesen niedrigen Zinsen konkurrenzfähige Darlehen auszureichen und damit ihr Modell langfristig zu finanzieren.

Das Reformgesetz dient daher nicht nur dem Zweck, inzwischen weiter entwickelte Rechtsregelungen, auch aus Europa, mit dem Wortlaut des Bausparkassengesetzes in Einklang zu bringen. Die Regelungen enthalten auch Vorgaben, mit denen Lockerungen im Bereich der erlaubten Tätigkeiten vorgesehen werden sollen, damit Bausparkassen Einnahmen realisieren können, um ihre eingegangene Pflichten - etwa Zinsversprechen gegenüber den Bausparern - erfüllen zu können.

Die Vertragstreue der Bausparkassen stellen diese selbst in Frage

Bausparkassen sind bereits dazu übergegangen, Verbraucher aus Sparverträgen zu drängen, zu denen noch höhere Zinsverpflichtungen bestehen, als diese heute marktüblich sind.¹

Zu Recht hat das Gesetz davon abgesehen, Sonderkündigungsrechte einzuräumen, wie sie mehrfach von der Branche gefordert worden waren. Solche Sonderkündigungsrechte würden das Vertrauen in das Bausparkassensystem zerstören. Bausparkassen sind aber darauf angewiesen, ständig neuen Zulauf von Bausparern zu erhalten, die neues Geld in die Zuteilungsmasse bringen, damit Bauspardarlehen zu den zugesagten Konditionen tatsächlich ausgezahlt werden können.

Könnten sich Verbraucher in diesem Zusammenhang nicht auf die Einhaltung der Zusagen verlassen, weil Sonderkündigungsrechte diese schon a priori in Frage stellen, würde die erforderliche langfristige Vertrauensgrundlage verloren gehen, sich auf diese Verträge überhaupt einzulassen.

- ➔ Möglichkeiten zur einseitigen Vertragsänderung müssen auf das Nötigste beschränkt werden. Sonderkündigungsrechte müssen ausgeschlossen werden.

Für Verbraucher sind die Risiken bei einer Bausparfinanzierung zudem weitergehend, als dies auf den ersten Blick und in Bezug auf Spareinlagen und Darlehen anderer Institute erscheint:

Die Bauspareinlagen sind zwar bis 100.000 Euro einlagengesichert, sehr verbreitet sind aber heute bereits sogenannte **Kombifinanzierungen** oder **Bausparsofordarlehen**. Bei dieser Darlehensform beginnen Verbraucher sofort mit einer Finanzierung, auf die sie nur Zinsen zahlen, aber keine Tilgung leisten. Stattdessen wird parallel ein Bausparvertrag angespart. Bei Zuteilungsreife, so das Konzept, soll der ersparte Betrag der Teiltilgung des ersten Darlehens dienen. Gleichzeitig soll der Restbetrag mit dem günstigen Bauspardarlehen, für das inzwischen die Anwartschaft besteht, umgeschuldet werden.

Dieses nicht zuletzt auch durch die vielen Provisionen für die einzelnen Komponenten stark verbreitete Konzept birgt aber hohe Kostenrisiken für Verbraucher. Während der ersten Finanzierungsphase wird kein Cent des Darlehens getilgt, somit werden über die gesamte Laufzeit hohe Zinsen auf den vollen Darlehensbetrag gezahlt. Diese hohe Zinslast rechnet sich nur,

¹ Vgl. etwa Süddeutsche Zeitung (online) vom 01.11.2015, Wenn die Kasse den Bausparer nicht mehr will. Dort dokumentiert: Über 50.000 gekündigte Verträge. (<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/geldwerkstatt-wenn-kunden-nicht-mehr-erwuensch-t-sind-1.2717363>)

wenn durch die Sparzinsen und ein entsprechend attraktiv verzinstes Bauspardarlehen diese Kosten wieder aufgefangen werden.

Bräche eine Bausparkasse während dieser ersten Finanzierungsphase zusammen, wäre diesen Verbrauchern nicht damit geholfen, dass ihre Sparbeiträge einlagengesichert sind. Sie sind vielmehr kalkulatorisch für ihre laufende Finanzierung sowohl auf die volle Auszahlung aller zugesagten Sparzinsen als auch die Konditionen der Anschlussfinanzierung angewiesen. Mit dem ersten Darlehen ständen sie zudem noch mit dem ganzen Finanzierungsbetrag in der Schuld, für den sie auf dem freien Markt dann einer kurzfristigen Anschlussfinanzierung bedürften.

- Es ist wichtig, dass im Fall der Abwicklung oder des Zusammenbruches einer Bausparkasse auch das Interesse der Verbraucher in diesem Finanzierungsabschnitt gewahrt wird.

Generell ist der Ausblick auf das Geschäftsmodell von Bausparkassen aus Verbrauchersicht zwiespältig

Die Stärke des Bausparkassen-Modelles war es einmal, in Zeiten relativ hoher Zinsen bei anderen Baudarlehen und deutlicher Zinsschwankungen einen günstigen und durch die Verbindung von Sparleistungen und Darlehen einen vom übrigen Marktzinsgeschehen unabhängiges Finanzierungsmodell aufzustellen. Diese Voraussetzungen gibt es so nicht mehr und auch im Bauspargeschäft hat es zunehmend häufigere Anpassungen gegeben. Durch die Konkurrenz mit günstigen Baudarlehen am freien Markt, haben Darlehen bei den Bausparkassen erheblich an Attraktivität verloren.

Für Verbraucher erscheint es heute am ehesten interessant, Bausparverträge abzuschließen, um sich das aktuell langfristige Zinsniveau für ein mögliches späteres Immobilienvorhaben zu sichern. Allerdings wirft dies die Frage auf, wie zuverlässig die Bausparkassen diese niedrigen Zinssätze für die späteren Darlehen anbieten können werden, wenn die Marktzinsen bis dahin wieder stärker ansteigen. Um dann niedrigverzinsten Darlehen tatsächlich ausreichen zu können, müssen ausreichend neue Bausparer ins System kommen, die sich dann aber auch an den höheren marktkonformen Zinsen orientieren werden. Anderenfalls kann es wie schon zu Beginn der 90er Jahre passieren, dass die Bausparkassen nicht über genügend Mittel in ihrer Zuteilungsmasse verfügen, um tatsächlich die zugesagten Darlehen auszuzahlen. Wartezeiten, mit denen sich perspektivisch keine individuelle Planung zum Bau oder Erwerb eines Eigenheimes vereinbaren lässt, wären die Folge.

Daher ist es wichtig, dass Rücklagen gebildet werden, um langfristig den Zulauf und den Finanzbedarf einer Bausparkasse zu planen und nicht nur die

aktuelle Stabilität, sondern auch die Geschäftsplanung einer Bausparkasse ständig zu überwachen. Mit dem sogenannten bauspartechnischen Fonds sollen dazu Mittel aus dem Ertrag zurückgelegt werden, um jene Mehrkosten zu finanzieren, die die Kapitalaufnahme am Markt die Kassen kostet, um zuteilungsreife Verträge ohne Wartezeit auszuzahlen. Wenn - wie jetzt vorgesehen - die Mittel dieses Fonds aber auch dazu verwendet werden können sollen, um die höheren Zinszahlungen für die Bausparverträge gegenüber dem Marktzins zu finanzieren, ist dies kritisch zu hinterfragen. Eigentlich müsste erst einmal unabhängig untersucht werden, ob durch solche Maßnahmen die aktuellen Probleme nicht nur verschoben werden.

Es erscheint in diesem Kontext zwar zunächst sinnvoll, die Bausparkassen auch für Finanzierungen außerhalb des Bausparkkollektivs zu öffnen. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass dies ihre (theoretische) Unabhängigkeit vom Finanzmarkt zur Gewährleistung ihres Modelles noch mehr in Frage stellt. Ob Bausparkassen mit ihrem besonderen Geschäftsmodell tatsächlich auf ein derartiges Geschäft gut vorbereitet sind, wäre besonders zu prüfen. Die Öffnung erscheint mit deutlichen Risiken verbunden, die allerdings aus Sicht eines Verbraucherverbandes nicht abschließend einzuschätzen sind.

- ➔ Die Auswirkungen der Änderungen und die Perspektive der Bausparkassen langfristig aus den bestehenden Problemen herauszukommen erscheinen unklar und sollten eingehender gutachterlich untersucht werden. Dies belastet das Vertrauen von informierten Verbrauchern gegenüber Bausparfinanzierungen.

III. ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN

1. Fragwürdigen Kollektiv-Begriff nicht vorgeben

§ 1 Absatz 2 BauSparkG-E soll ein Satz hinzugefügt werden, nachdem jeder Bausparer Mitglied einer Zweckspargemeinschaft sei. Zugleich wird ein Kollektiv legal definiert.

Diese Regelung ist ohne nähere Zuordnung überflüssig und schädlich. Jeder Bausparer ist zunächst Kunde seiner Bausparkasse. Im Rahmen der Vertragsgestaltung sind die wechselseitigen Beziehungen bereits ausreichend definiert. Der Normierung einer gesetzlichen Zweckspargemeinschaft bedarf es nicht. Es ist Aufgabe der Bausparkasse als Vertragspartner jedes Bausparers, die mit dem Vertrag eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Die gesetzliche Regelung einer fiktiven Gemeinschaft ordnet die individuellen Interessen des einzelnen Verbrauchers einer Zweckspargemeinschaft unter. Deren Interesse wiederum wird geprägt und gestaltet durch die Bausparkassen. Das bedeutet eine Vertragsseite hat es in der Hand, auch das Vertragsinteresse der anderen Seite mitzudefinieren. Diese Möglichkeiten der Bausparkasse beschränken somit Handlungsfreiheiten ihrer Kunden in der Wahrnehmung ihrer Rechte.

Auch wenn es mittlerweile Rechtspraxis sein mag, die Bausparer in einer Zweckgemeinschaft zu sehen, rechtfertigt dies nicht eine Kodifizierung dieser Rolle, ohne zugleich die Möglichkeiten der Bausparkasse in Bezug auf die einseitige Wahrnehmung dieses Kollektivinteresses zu beschränken. Wenn der Gesetzgeber eine Gemeinschaft als Rechtsinstitut sogar bildet, muss es diese auch mit einer eigenständigen und nur aus dem Kollektiv der Kunden bestimmten Interessenwahrnehmung ausstatten. Einfacher erscheint es jedoch, von der Bildung einer gesetzlichen Fiktion abzusehen, auf die es bisher auch nicht als Regelung angekommen ist.

Der vzbv empfiehlt, auf die besagte Ergänzung zum Ende des § 1 Absatz 2 BauSparkG-E zu verzichten.

2. Einseitige Vertragsänderungen beschränken

Sowohl in dem bestehenden Bausparkassengesetz als auch im Entwurf sind Möglichkeiten vorgesehen, die Bedingungen der laufenden Bausparverträge mit Genehmigung der Aufsicht zu ändern oder zu ergänzen, sofern die Änderungen zur „hinreichenden Wahrung der Belange der Bausparer erforderlich“ sind beziehungsweise scheinen (§ 9 Absatz 1 Satz 2 BauSparkG und § 14 Absatz 3 BauSparkG-E. Dabei wird mit der vorgesehenen Ergänzung einer Anpassung im Falle der Übertragung von Bausparverträgen auf eine neue Kasse schon die zusätzliche Vorgabe gemacht, dass die Änderungen für das Zusammenführen der Bestände erforderlich sein müssen.

Einseitige Änderungen bestehender Verträge müssen zum Erhalt der Grundsätze des Schuld- und Vertragsrechts eine seltene Ausnahme bleiben. Die Einbindung der Aufsicht als dritte Partei wahrt die Interessen der Verbraucher als Vertragskunden alleine nicht.

Zwar kann es notwendig sein, Verträge anzupassen, wenn nur auf diese Art und Weise der Ausfall und das Scheitern des Geschäftsmodells einer Bausparkassen zu verhindern ist und damit das Gesamtinteresse der Kunden an ihren Verträgen gefährdet ist. Die jetzige Formulierung schließt aber nicht aus, dass Bausparkassen auch ohne Not an die Aufsicht eine Anpassung der Konditionen herantragen können.

Der vzbv fordert, sowohl § 9 Absatz 1 Satz 2 BauSparkG als auch § 14 Absatz 3 BauSparkG dahingehend zu ergänzen, dass die Änderung nur statthaft ist, wenn sie sowohl

- a. für die Stabilität der Bausparkasse erforderlich ist als auch**
- b. es kein anderes geeignetes Mittel aus Sicht der Aufsicht gibt, die Stabilität der Bausparkasse auch ohne diese Anpassungen zu gewährleisten.**

Eingriffe in laufende Verträge müssen zwingend ultima ratio bleiben. Die Versuchung Fehleinschätzungen der Geschäftsleitung einer Bausparkasse als erstes über die einseitige Änderung der Verträge zu beseitigen, muss ausgeschlossen bleiben.

3. Schutz laufender Finanzierungen im Falle des Ausfalles von Bausparkassen

Zu begrüßen ist, dass es zu den ersten Pflichten einer Bausparkasse, die abzuwickeln ist, gehört, dass sie sich um die Übertragung ihres Bauspargeschäftes auf eine andere Bausparkasse zu bemühen hat.

Auf Grund der oben (s. S. 4 f.) beschriebenen Gefahren für Verbraucher mit laufenden Finanzierungen als Kombidarlehen, die sehr verbreitet sind, sollte es nicht ausreichen, dass sich die Bausparkassen nur bemühen.

Die Aufsicht sollte befugt werden, Anordnungen treffen zu können, die gewährleisten, dass Verbraucher vor den finanziellen Folgen von Kombifinanzierungen im Falle der Abwicklung der Bausparkasse geschützt werden. Dazu sollte auch gehören, dass die Aufsicht die Übernahmen von Verträgen durch andere Bausparkassen selbst prüfen und initiieren kann, wenn die betroffene Bausparkasse ihren Pflichten aus dem § 16 BauSparkG-E nicht mehr nachkommt.