



**Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergän-
zung des Finanzdienstleistungsaufsichts-
rechts im Bereich der Darlehensvergabe
zum Bau oder zum Erwerb von
Wohnimmobilien zur Stärkung der Fi-
nanzstabilität vom 28.10.2016**

**Immobilienverband Deutschland IVD
Bundesverband der Immobilienberater, Makler,
Sachverständigen und Verwalter**

11. November 2016

A. Gesetz zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder zum Erwerb von Wohnimmobilien zur Stärkung der Finanzstabilität

Der IVD begrüßt den von der Bundesregierung angestrebten Schutz der Finanzstabilität im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder zum Erwerb von Wohnimmobilien ausdrücklich.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen der Bankenaufsicht neue Eingriffsbefugnisse eingeräumt werden, um einer möglichen vom Wohnimmobilienmarkt ausgehenden Gefahr für die Finanzstabilität entgegenwirken zu können, welche sich im Zusammenhang mit Überbewertungen von Wohnimmobilien, nachlassenden Kreditvergabestandards sowie übermäßiger Wohnimmobilienfinanzierung ergeben können.

Der IVD sieht das Gesetz jedoch sehr kritisch, da ein entsprechender Handlungsbedarf in der vorgesehenen Weise nicht ersichtlich ist.

Aufgrund der kurzen Stellungnahmefrist sind die nachfolgenden Ausführungen auf die wesentlichen Änderungen beschränkt.

Der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sollen gegenüber gewerblichen Darlehensgebern im Wohnimmobilienbereich (Banken (§ 48u KWG-E), Versicherungsunternehmen (§ 308b Versicherungsaufsichtsgesetz) und Kapitalverwaltungsgesellschaften (§ 5 Abs. 9 Kapitalanlagegesetzbuch-E)) verschiedene Eingriffsmöglichkeiten an die Hand gegeben werden, um einer Störung der Funktionsfähigkeit entgegenzuwirken, also letztlich die Entstehung einer Immobilienblase bzw. deren Platzen zu verhindern.

Im Einzelnen soll die BaFin im Wege der Allgemeinverfügung folgende Einschränkungen vornehmen dürfen, wobei es ihrem Ermessen überlassen ist, welche Maßnahmen ergriffen werden:

- Obergrenze für das Verhältnis zwischen Darlehenshöhe und Immobilienwert (Kreditvolumen-Immobilienwert-Relation bzw. „Loan-To-Value“: LTV);
- Vorgabe eines Zeitraums, in dem ein bestimmter Anteil des Darlehens getilgt werden muss (Amortisationsanforderung);
- Anforderungen an die Schuldendienstfähigkeit in Form einer Obergrenze für den Schuldendienst im Verhältnis zum Einkommen („Debt-Service-To-Income“: DSTI) beziehungsweise in Form einer Untergrenze für den Schuldendienstdeckungsgrad („Debt-Service-Coverage-Ratio“: DSCR) sowie eine
- Obergrenze für das Verhältnis zwischen Gesamtverschuldung und Einkommen (Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation, „Debt-To-Income“: DTI).

Die jeweiligen Quotienten und Fristen sollen vom Bundesfinanzministerium in einer Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates, aber im Benehmen mit der Bundesbank festgelegt werden.

Keine Anwendung sollen die Instrumente auf Darlehen zum Aus- und Umbau oder zur Sanierung von Wohnimmobilien im Eigentum des Darlehensnehmers haben (§ 48u Abs. 1 Satz 2 KWG-E). Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus weitere Ausnahmemöglichkeiten vor, stellt diese aber in das Ermessen der BaFin. So kann etwa ein Überschreitungskontingent festgelegt werden. Demnach kann vom Neugeschäft für Wohnimmobilienfinanzierungen eines Darlehensgebers ein bestimmter Anteil von der Anwendung der festgelegten Beschränkungen ausgenommen werden (§ 48u Abs. 3 Nr. 1 KWG-E). Zudem kann eine Bagatellgrenze im Hinblick auf die Darlehenshöhe festgelegt werden

(§ 48u Abs. 3 Nr. 2 KWG-E). Nach § 48u Abs. 3 Nr. 3 KWG-E ist zudem eine Befreiung von Anschlussfinanzierungen zugelassen, damit sich die Festlegung von Beschränkungen nicht nachteilig auf bereits ausgereichte Immobilienfinanzierungen auswirkt. Ebenfalls ausgenommen werden können Vorhaben, bei denen durch die zuständigen Stellen eine soziale Wohnraumförderung zugesagt wurde (§ 48u Abs. 3 Nr. 4 KWG-E).

Die Instrumente sollen von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht erst aktiviert werden dürfen, wenn und soweit dies erforderlich erscheint, um einer Störung der Funktionsfähigkeit des inländischen Finanzsystems oder einer Gefährdung der Finanzstabilität im Inland entgegenzuwirken. Die Entscheidung über eine Aktivierung setzt die Einschätzung drohender Risiken für die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems und für die Finanzstabilität voraus und soll sich auf die einschlägigen Analysen und Bewertungen der Deutschen Bundesbank stützen.

Nach Auffassung des IVD ist zunächst zu befürworten, dass die Einschränkungen nicht in ihrer Gesamtheit unmittelbar gelten sollen, sondern zunächst eine Risikoanalyse erfolgen soll. Problematisch ist jedoch, dass die Entscheidung, wann und welche Instrumente verwendet werden, alleine in die Hände der BaFin gelegt werden sollen. Denn hierzu müsste die BaFin in der Lage sein, abschätzen zu können, ob eine Blasenbildung droht oder sich eine Blase bereits gebildet hat, auch wenn sie sich dabei auf die einschlägigen Analysen und Bewertungen der Deutschen Bundesbank stützen soll. In der Wissenschaft ist seit vielen Jahren umstritten, welche Anzeichen für eine Immobilienblase sprechen. Oftmals wird die These vertreten, dass eine Blase erst erkannt wird, wenn sie geplatzt ist. Aus Sicht des IVD ist die BaFin nicht in der Lage eine entsprechende Einschätzung vorzunehmen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass eine gesunde Baukonjunktur missgedeutet wird und die Scharfschaltung der Instrumente diese abwürgt. Die Wohnungsnachfrage hat insbesondere in den Ballungsgebieten deutlich zugenommen. Experten gehen davon aus, dass bis zu 500.000 Wohnungen jährlich gebaut werden müssten, um der Nachfrage auch aufgrund der Flüchtlingssituation gerecht zu werden. Eine Beschränkung der Finanzierungsmöglichkeiten wäre daher kontraproduktiv, zumal diese für Verbraucher und Unternehmer gleichermaßen gelten würde. Aus diesem Grund ist es zwingend erforderlich, die Anwendung der Instrumente nicht in das Belieben der BaFin zu stellen. Der Gesetzgeber ist bei so einer wichtigen Sache gefordert, die Zügel selbst in der Hand zu behalten oder zumindest unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Hilfe und in Abstimmung mit der Kredit- und Immobilienwirtschaft Kriterien bestimmen, die eine Immobilienblase erkennen lassen. Dies gilt auch für die Details der Beschränkungen, die nach dem Gesetzentwurf durch Rechtsverordnung bestimmt werden sollen.

Zu befürworten sind grundsätzlich die vorgesehenen Ausnahmen (§ 48u Abs. 3 KWG-E). Problematisch erscheint jedoch auch hier, dass diese Ausnahmen zum einen sehr unbestimmt und zum anderen nicht zwingend sind. Aus Sicht des IVD sollten diese konkretisiert und gesetzlich geregelt werden, um Planungssicherheit zu erzielen. Die Tatsache, dass die BaFin grundsätzlich von einem auf den anderen Moment Instrumente einsetzen und Ausnahmen zulassen kann, kann ihrerseits für Irritationen oder sogar Verwerfungen auf dem Markt führen.

Der IVD plädiert dafür, zunächst die aktuelle Lage im Hinblick darauf zu untersuchen, ob die derzeitige Finanzierungssituation geeignet ist, Schäden an der Finanzmarktstabilität wissenschaftlich zu verursachen. Sofern der Gesetzgeber rein vorsorglich und ohne konkrete Not den gesetzlichen Rahmen abstimmen will, sollte das vorliegende Vorhaben zumindest mit den übrigen Regelungen der Darlehensvergabe abgestimmt werden, insbesondere mit der EU-Wohnimmobilienkreditrichtlinie bzw. dem entsprechenden Umsetzungsgesetz.

B. Anpassung der EU-Wohnimmobilienkreditrichtlinie

I. Änderung von § 505 a Abs. 1 Satz 2 BGB und § 18 a Abs. 1 KWG

Nach Ansicht des IVD sollte mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gleichzeitig das Gesetz zur Umsetzung der EU-Wohnimmobilienkreditrichtlinie angepasst werden, um beide Vorhaben, die sachlich eng mit einander verbunden sind, aufeinander abzustimmen.

Die Ausgestaltung der Kreditwürdigkeitsprüfung hat dazu geführt, dass insbesondere ältere Personen, nach der derzeitigen Fassung der § 505 a Abs. 1 BGB und § 18 a Abs. 1 KWG, für den Erwerb einer Immobilie und zur Sanierung ihrer Immobilie keinen Kredit mehr erhalten. Denn nach dem Wortlaut des § 505 a Abs. 1 BGB und des § 18 a Abs. 1 KWG darf ein Immobilienkredit nur vergeben werden, wenn wahrscheinlich ist, dass der Darlehensnehmer den Kredit vertragsgemäß bedienen wird. Dies bedeutet, dass die statistische Lebenserwartung des Darlehensnehmers länger sein muss als die Darlehenslaufzeit. Da die Laufzeit eines typischen Immobiliendarlehens 30 Jahre beträgt, ist diese Voraussetzung bei Personen, die über 60 Jahre alt sind, nicht mehr erfüllt. Dies stellt nach Ansicht des IVD eine Altersdiskriminierung dar, die mit Artikel 3 des Grundgesetzes nicht vereinbar ist. Unerheblich ist, ob die Immobilie werthaltig ist und ob die Erben deshalb die Darlehensverpflichtung mit Hilfe der Immobilie erfüllen können. Denn nach dem Wortlaut des § 505 a Abs. 1 BGB ist erforderlich, dass der Darlehensnehmer – persönlich – das Darlehen vertragsgemäß zurückzahlt. Daher hilft es auch nichts, wenn der Antragsteller eine entsprechende Lebensversicherung abschließt oder einen Bürgen stellt.

Beispiel:

Frau A ist Eigentümer eines Mehrfamilienhauses mit sechs Wohnungen. Sie möchte das Dachgeschoss zu zwei Wohnungen ausbauen und hierzu ein Darlehen aufnehmen. Da das Haus unbelastet ist, wäre die Bank durch eine Grundschuld ausreichend abgesichert.

Da Frau A bereits über 60 Jahre alt ist, verweigert ihr die Bank das Darlehen trotz der Sicherheit. Zwar handelt es sich nicht um ein selbstgenutztes Einfamilienhaus, sondern um ein vermietetes Objekt. Auch Vermieter gelten jedoch nach § 13 BGB als Verbraucher, solange die Anzahl der Mietwohnungen eine bestimmte Grenze übersteigt. Wo diese Grenze genau liegt, ist bisher noch nicht geklärt, so dass die Bank – vorsichtshalber – davon ausgeht, dass Frau A Verbraucherin ist. Dem Sinn und Zweck nach will die Wohnimmobilienkreditrichtlinie allerdings vor allem den Erwerb einer selbstgenutzten Wohnung erfassen.

Beispiel

Herr A will nach dem Eintritt in den Ruhestand ein Einfamilienhaus in einer ruhigen Lage am Stadtrand erwerben. Aus seinem Aktienbesitz und anderen Vermögenswerten kann er den Kapitaldienst für das Darlehen problemlos leisten. Testamentarische Alleinerbin soll seine Tochter sein. Die Bank verweigert ihm jedoch das Darlehen, weil er über 60 Jahre alt ist und seine statistische Lebenserwartung daher geringer ist als die Laufzeit des Darlehens. Würde man die Tilgung so hoch ansetzen, dass die Darlehenslaufzeit kürzer ist als seine Lebenserwartung, könnte er den Kapitaldienst nur noch mit Mühe und unter Einschränkungen seines Lebensstils leisten.

Diese Probleme ließen sich sehr einfach dadurch lösen, dass der deutsche Gesetzgeber die Formulierung der EU-Richtlinie wörtlich übernimmt. Denn die EU-Richtlinie verlangt nicht, dass der Darlehensnehmer das Darlehen – persönlich – vertragsgemäß erfüllt. Die EU-Richtlinie ist nämlich im Passiv formuliert und verlangt lediglich, dass es wahrscheinlich ist, dass die Verpflichtungen aus dem Darlehensvertrag vertragsgemäß erfüllt werden. Es kommt nicht darauf an, ob die Verpflichtungen von dem Erben, einem Bürgen oder einer Lebensversicherung erfüllt werden. Die Bank müsste

lediglich sicherstellen, dass das Darlehen bei dem Tod des Darlehensnehmers - von irgendjemandem - vertragsgemäß getilgt werden kann.

Warum der deutsche Gesetzgeber diese passive Formulierung in das Aktiv umformuliert hat, ist nicht ersichtlich. Irgendwelche sachlichen Gründe für die dadurch verursachte Verschärfung sind jedenfalls nicht ersichtlich.

§ 505 a Abs. 1 Satz 2 und § 18 a Abs. 1 Satz 2 KWG sollten deshalb wie folgt gefasst werden:

Der Darlehensgeber darf den Verbraucherdarlehensvertrag nur abschließen, wenn aus der Kreditwürdigkeitsprüfung hervorgeht, dass bei einem Allgemein-Verbraucherdarlehensvertrag keine erheblichen Zweifel daran bestehen **und dass es bei einem Immobilien – Verbraucherdarlehensvertrag wahrscheinlich ist, dass die Verpflichtungen aus dem Darlehensvertrag vertragsgemäß erfüllt werden können.**

II. in der EU-Wohnimmobilienkreditrichtlinie vorgesehene Öffnungsklauseln

1. Ausnahme für den Bau und die Renovierung einer Wohnimmobilie

Wie die Länder Baden-Württemberg und Hessen vorschlagen, sollte auch § 18a Abs. 4 KWG geändert werden. Denn die entsprechende Anweisung der EU-Richtlinie in Kapitel 6 Artikel 18 enthält eine Ausnahme für den Bau und die Renovierung einer Wohnimmobilie. Wörtlich heißt es hier wie folgt: „Die Kreditwürdigkeitsprüfung darf sich nicht hauptsächlich darauf stützen, dass der Wert der Wohnimmobilie den Kreditbetrag übersteigt, oder auf die Annahme, dass der Wert der Wohnimmobilie zunimmt, **es sei denn, der Kreditvertrag dient zum Bau oder zur Renovierung der Wohnimmobilie.**“ Diese Ausnahme in dem zweiten Halbsatz hat der deutsche Gesetzgeber „weggelassen“. Zu Recht schlagen deshalb die Länder Baden-Württemberg und Hessen vor, dass diese Ergänzung aus der EU-Richtlinie übernommen wird, um den Bau und die Sanierung von Wohnungen nicht zu behindern.

Ergänzung des § 18a Abs. 4 KWG

§ 18a Abs. 4 KWG sollte Satz 3 um folgenden Halbsatz ergänzt werden:

„es sei denn der Kreditvertrag dient zum Bau oder zur Renovierung der Wohnimmobilie,“

2. Modernisierung der selbstgenutzten Wohnung

Aufgrund der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie in den §§ 505a Abs. 1 BGB und § 18a Abs. 1 KWG ist es älteren Menschen im Ergebnis unmöglich, energetische Sanierungsmaßnahmen an ihrer Eigentumswohnung oder ihrem Einfamilienhaus durchzuführen. Nur wohlhabende Menschen, die dafür keinen Kredit brauchen, könnten sich dies leisten. Für normale Rentner sind damit die Energiewende und der altersgerechte Umbau ihrer Wohnung nicht finanzierbar.

Die EU-Richtlinie sieht jedoch in Absatz 18 der Erwägungsgründe die Möglichkeit vor, eine Ausnahme zu schaffen, wenn der Kredit nicht mehr als 75.000 Euro beträgt. Wenn der Gesetzgeber die Energiewende nicht blockieren will, sollte er davon Gebrauch machen und Kredite bis zu 75.000 Euro von den Beschränkungen ausnehmen.

In § 505a und § 18a sollte daher ein Absatz eingefügt werden, der wie folgt lautet:

Die obenstehenden Regelungen über Immobilien-Verbraucher Kredite gelten nicht für einen Kredit bis zur Höhe von 75.000 Euro.

3. Der Erwerb vermieteter Immobilien

Ihrem Sinn und Zweck nach soll die Wohnimmobilienkreditrichtlinie nur für selbstgenutzte Wohnimmobilien gelten und nicht für Investoren. Dementsprechend enthält die Wohnimmobilienkreditrichtlinie für den Erwerb vermieteter Immobilien in Kapitel 6 Artikel 3 Abs. 3 b eine Öffnungsklausel. Dort heißt es wie folgt:

„(3) Die Mitgliedstaaten können beschließen, die folgenden Bestimmungen nicht anzuwenden:

b) bei Kreditverträgen für den Erwerb einer Immobilie, in denen festgehalten ist, dass die Immobilie zu keinem Zeitpunkt als Haus, Wohnung oder sonstige Wohnstätte durch den Verbraucher oder ein Familienmitglied des Verbrauchers genutzt werden kann und dass sie auf der Grundlage eines Mietvertrags als Haus, Wohnung oder sonstige Wohnstätte genutzt werden soll, die vorliegende Richtlinie“.

Die Kreditklemme für den Erwerb vermieteter Wohnungen könnte der Gesetzgeber deshalb lösen, indem er von dieser Öffnungsklausel Gebrauch macht und Kredite für den Erwerb von Immobilien, die nicht zu eigenen Wohnzwecken genutzt werden, von den Regularien ausnimmt.

In den § 505 a BGB und § 18 a KWG sollte deshalb folgende Regelung aufgenommen werden:

Die Regelungen über Immobilial-Verbraucherkredite gelten nicht für den Erwerb einer Immobilie, die von dem Erwerber ausschließlich durch Vermietung genutzt werden soll. Die Vermietungsabsicht muss der Darlehensnehmer in dem Darlehensvertrag erklären.

Immobilienverband Deutschland IVD

Bundesverband der Immobilienberater,
Makler, Verwalter und Sachverständigen e.V.
Präsident: Jürgen Michael Schick
Bundesgeschäftsführerin: Sun Jensch
Littenstraße 10 • 10179 Berlin
Tel. 030 - 27 57 26-0
E-Mail: sun.jensch@ivd.net
www.ivd.net