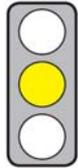


KERNPUNKTE

Ziel des Weißbuchs: Die Kommission will mit den im Weißbuch vorgestellten Maßnahmen den Binnenmarkt für Hypothekarkredite effizienter gestalten.

Betroffene: Kreditinstitute, Finanzdienstleister und Kreditnehmer.

Pro: Die Beseitigung von Hemmnissen auf den Refinanzierungsmärkten erleichtert es den Banken, selbst Kreditmittel zu beschaffen. Regeln, welche die Vergleichbarkeit von Hypothekarkrediten verbessern, wirken vertrauensbildend.



Contra: (1) Die erwogene Möglichkeit uneingeschränkter vorzeitiger Rückzahlung von Hypothekarkrediten würde festverzinsliche Kredite verteuern.

(2) Die hoheitliche Vorgabe, die Kreditwürdigkeit eines Kreditnehmers „mit allen geeigneten Mitteln“ zu überprüfen, gefährdet die Effizienz der Kreditvergabe und ist abzulehnen. Bonitätsprüfungen müssen dem Markt überlassen bleiben.

(3) Die Vorgabe „höchster Standards“ für Beratungen kann zu Kosten führen, die zu großen Teilen von den Kunden zu tragen wären.

Änderungsbedarf: Die vorzeitige Rückzahlung eines Kredites sollten allein die Vertragsparteien vereinbaren können. Die Art der Prüfung der Kreditwürdigkeit eines Kreditnehmers sollte dem Kreditinstitut überlassen bleiben.

INHALT

Titel

Weißbuch KOM(2007) 807 vom 18. Dezember 2007 über die Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die Kommission ist der Meinung, dass es in der EU noch keinen funktionierenden Binnenmarkt für private Hypothekarkredite gibt.
- Gleichzeitig betont die Kommission die Bedeutung der Märkte für private Hypothekarkredite, deren Volumen sich auf fast die Hälfte des EU-Bruttoinlandsprodukts belaufe.
- Die Kommission schätzt, dass durch die Beseitigung der Wettbewerbsschranken für Hypothekarkredite das EU-Bruttoinlandsprodukt in den folgenden zehn Jahren um insgesamt 0,7 % steigen könnte.

► Ziele der Kommission

Die Kommission strebt folgende vier Ziele an:

- Die Erleichterung der grenzübergreifenden Vergabe und Refinanzierung (d.h. die Beschaffung von Mitteln für die Vergabe) von Hypothekarkrediten. Dies soll durch die Beseitigung von rechtlichen und wirtschaftlichen Hemmnissen erreicht werden.
- Die Erweiterung des Produktangebots auf den Hypothekenmärkten. Die Kommission möchte den Vertrieb neuer Produkte vereinfachen und daher Vorschriften zum Schutz der Verbraucher und zur Wahrung der Finanzmarktstabilität überdenken, die dem im Wege stehen.
- Die Steigerung des Verbrauchervertrauens. Dies soll durch eine „verantwortliche“ Kreditvergabe und „höchste Standards“ bei der Kreditberatung erreicht werden.
- Die Stärkung der Kundenmobilität. Dafür muss aus Sicht der Kommission etwas gegen hohe Gebühren bei einem Anbieterwechsel sowie gegen Koppelungen von Hypothekarkrediten mit anderen Finanzprodukten getan werden.

► Unmittelbar zielorientierte Maßnahmen

- Die Kommission ist überzeugt, dass eine „angemessene europäische Regelung“ für die vorzeitige Rückzahlbarkeit von Hypothekarkrediten gefunden werden muss. Sie will im Jahr 2008 mögliche Lösungen für die vorzeitige Rückzahlung prüfen und deren Kosten und Nutzen analysieren.
- Die Kommission ist der Ansicht, dass verbindliche Vorschriften über die Bereitstellung vorvertraglicher Informationen eingeführt werden sollten. Insbesondere soll – zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Zinskonditionen – die Berechnung des effektiven Jahreszinses EU-weit harmonisiert werden. Die Kommission wird überprüfen, ob die diesbezüglichen Bestimmungen der Verbraucherkreditrichtlinie auf Hypothekarkredite anwendbar sind.
- Die Kommission befürwortet eine Verpflichtung der Kreditgeber, die Kreditwürdigkeit eines Kreditnehmers „mit allen geeigneten Mitteln“ zu überprüfen.

- Eine gesetzliche Pflicht zur objektiven Beratung durch den Kreditgeber plant die Kommission derzeit nicht. Wird eine solche Beratung jedoch vom Kreditgeber oder von unabhängigen Beratern angeboten, so sollen dafür „höchste Standards“ gelten. Zur näheren Bestimmung dieser Standards will die Kommission im Jahr 2008 eine öffentliche Konsultation abhalten.
- Die Kommission will verhindern, dass Hypothekarkredite mit anderen Finanzdienstleistungen gekoppelt werden. Auch „andere unlautere Geschäftspraktiken“ sollen unterbunden werden. Hierzu will die Kommission eine (nicht näher bestimmte) Initiative anregen.

► **Unterstützende Maßnahmen**

- Die Kommission will im Jahr 2008 eine Studie veröffentlichen, mit der der politische Handlungsbedarf auf EU-Ebene für folgende Bereiche ermittelt wird:
 - Zugang zum Markt für Hypothekarkredite für Nichtbanken und
 - Vorschriften für Produkte, bei denen der Verkäufer einer selbst genutzten Immobilie vom Käufer Ratenzahlungen erhält, die Immobilie aber weiter nutzen kann. Die Immobilie geht bei diesen Produkten erst zu einem vereinbarten späteren Zeitpunkt an den Käufer über (sogenannte „Produkte des Immobilienverzehr“).
- Die Kommission wird im Jahr 2008 eine Expertengruppe damit beauftragen, die Vergleichbarkeit nationaler Kreditregister zu prüfen und Möglichkeiten des grenzüberschreitenden Zugangs zu solchen Kreditregistern aufzuzeigen.
- Die Kommission will im Jahr 2008 eine Empfehlung vorlegen, in der sie die Mitgliedstaaten insbesondere auffordern wird:
 - Zwangsversteigerungsverfahren schneller und kostengünstiger zu gestalten sowie Grundbuchregister online zur Verfügung zu stellen,
 - zur Erleichterung der Nutzung von ausländischen Bewertungsgutachten einheitliche Bewertungsstandards und Qualifikationsanforderungen einzuführen,
 - „verlässliche“ Bewertungsstandards zu entwickeln.
- Die Kommission will im Jahr 2008 die Vereinbarkeit solcher nationalen Vorschriften mit EU-Recht überprüfen, die die Weiterleitung von Kreditdaten erschweren oder die verbieten, dass Hypothekarkredite aus einem anderen EU-Staat zur Deckung von Schuldverschreibungen genutzt werden.
- Die Kommission wird, mit Blick auf die Schwierigkeiten am US-Markt für Hypothekarkredite („Subprime-Krise“), das Risikomanagement, die Bilanzierungsvorschriften und die Finanzaufsicht analysieren. „Je nachdem, wie sich die Finanzmärkte künftig entwickeln“, will die Kommission eine Expertengruppe für die Umwandlung von Forderungen in handelbare Wertpapiere (die so genannte Kreditverbriefung) einsetzen. Diese soll dazu beitragen, „auf die komplexen Herausforderungen der Verbriefung“ mit einer „horizontalen Politikreaktion“ zu begegnen.
- Die Kommission wird im Jahr 2010 eine Untersuchung über nationale Zinsbeschränkungen (z. B. Verbot von Wucher) und deren Auswirkungen auf das grenzübergreifende Produktangebot veröffentlichen. Die „wichtige Funktion für den Sozial- und Verbraucherschutz“ soll berücksichtigt werden.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Das Weißbuch geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Europäische Zentralbank

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat „Wirtschaft und Finanzen“

Offen.

Politischer Kontext

Das Weißbuch führt den Ansatz des Grünbuchs „Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt“ [KOM(2007) 226] fort und konkretisiert insoweit die Mitteilung der Kommission „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ [KOM(2007) 724]. Ziel der Kommission ist es, den Binnenmarkt für private Hypothekarkredite im Bereich der Rechte und Pflichten der Verbraucher und Kreditinstitute zu stärken sowie alle Finanzmarktprodukte im gesamten Binnenmarkt verfügbar zu machen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Binnenmarkt und Dienstleistungen
Konsultationsverfahren: Ein Konsultationsverfahren ist für einzelne Vorschläge aus dem Weißbuch, nicht aber für das Weißbuch selbst vorgesehen.

Ergebnis der Konsultation

Entfällt.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der Abbau wirtschaftlicher und rechtlicher Hemmnisse, die einem europäischen Binnenmarkt für Hypothekarkredite im Wege stehen, ist aus ordnungspolitischer Sicht zu begrüßen. Auf solche Hemmnisse treffen Banken vor allem bei der Refinanzierung, d.h. wenn sie besicherte Anleihen (Pfandbriefe) emittieren oder mit Krediten handeln, um Mittel für die Kreditvergabe zu beschaffen. Zu solchen Hemmnissen gehören Vorschriften, welche die grenzüberschreitende Kreditverbriefung und die Nutzung ausländischer Kredite und Immobilien als Deckungsmasse für Schuldverschreibungen wie Pfandbriefen beschränken. Der Vorschlag, die Nutzung von Bewertungsgutachten aus anderen EU-Staaten zu vereinfachen, könnte einen weiteren Beitrag zur Überwindung von Beschränkungen leisten und ist daher zu begrüßen.

Der derzeit geringe Umfang der grenzüberschreitenden Kreditvergabe in der EU geht aber nicht entscheidend auf Probleme bei der Refinanzierung zurück, sondern auf mangelndes Vertrauen der Verbraucher in Kreditprodukte aus anderen EU-Ländern, das durch sprachliche Barrieren verstärkt wird.

Gesetzgeberische Maßnahmen können die aus diesen Gründen beschränkte **grenzüberschreitende Nachfrage nach Hypothekarkrediten nur indirekt beeinflussen**. Immerhin können sie aber für eine bessere Vergleichbarkeit von Hypothekarkrediten sorgen und damit vertrauensbildend wirken.

Die **Harmonisierung der Berechnung des effektiven Jahreszinses** trägt zur Vergleichbarkeit verschiedener Hypothekarprodukte bei und **stärkt** damit **den Wettbewerb**. Sie ist sinnvoll, weil es die Kreditnehmer erheblichen Aufwand kosten würde, nach verschiedenen Methoden berechnete Zinsangebote so umzurechnen, dass sie vergleichbar werden.

Die von der Kommission angestrebte „angemessene europäische Regelung“ für die vorzeitige Rückzahlung sollte nicht dazu führen, dass Kreditnehmer **die uneingeschränkte Möglichkeit zur vorzeitigen Rückzahlung von Hypothekarkrediten** erhalten. Dies **ist** schon aus Gründen der Vertragsfreiheit **abzulehnen**.

Es sollte vielmehr den Kreditnehmern möglich bleiben, zwischen Zinshöhe und vorzeitiger Rückzahlbarkeit abzuwägen. Je nach Präferenz sollten sie sich dann für einen fest oder einen variabel verzinsten Kredit entscheiden können. Wenn ein Kreditvertrag vorzeitige Rückzahlungsmöglichkeiten ausschließt, kann der Kreditgeber den Hypothekarkredit kostengünstig über Pfandbriefe refinanzieren, die seinen Gläubigern eine feste Verzinsung garantieren.

Die gesetzlich vorgeschriebene Möglichkeit, Kredite jederzeit zurückzuzahlen, würde die Refinanzierungskosten des Kreditgebers und damit – auf Kosten der Kreditnehmer, die die Kommission eigentlich schützen will – **den zu bezahlenden Zins erhöhen**. Die Bank müsste nämlich mit dem Verlust von eingeplanten Zinszahlungen der Kreditnehmer rechnen, während sie ihren Gläubigern zu Zinszahlungen aus dem Pfandbrief verpflichtet bliebe. Wenn dagegen ein Kreditvertrag eine vorzeitige Rückzahlung zulässt, ist dies meist mit einem variablen Zinssatz verbunden. Solche Kredite sind in der Regel jedoch teurer, da die Bank sie nicht über kostengünstige Pfandbriefe refinanzieren kann.

Dass die Kommission darauf verzichten will, eine gesetzliche Pflicht zur neutralen Beratung einzuführen, ist zu begrüßen. Denn bei einer solchen Verpflichtung könnten Kreditgeber gezwungen sein, fremde Produkte zu empfehlen. Ein solch tiefgehender hoheitlicher Eingriff in die unternehmerische Freiheit kann nicht gerechtfertigt werden.

Die von der Kommission angestrebten **Standards für die** von Kunden gewünschte **Beratung** durch Kreditgeber oder unabhängige Berater dürfen nicht – wie bei der MiFID-Finanzmarkttrichtlinie – zu einer Entmündigung des Verbrauchers oder hohen Bürokratielasten führen. Zu bedenken ist dabei außerdem, dass die Kosten (z.B. für Weiterbildung, Zertifizierung, Dokumentierung), die durch die Einführung „höchster Standards“ entstehen, zu großen Teilen **von den Kunden finanziert** werden müssten.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen eine steigende grenzüberschreitende Nachfrage nach Hypothekarkrediten zur Folge hätten, würde diese zu einem größeren Produktangebot und mehr Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher führen.

Die von der Kommission befürwortete **Verpflichtung** der Kreditgeber, **die Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern „mit allen geeigneten Mitteln“ zu überprüfen, droht zu ineffizienten und bürokratischen Entscheidungsabläufen zu führen.** Kreditgeber haben bereits einen **Eigenanreiz, keine übermäßig risikanten Kredite zu vergeben.**

Aus genau diesem Grund existieren Vereinbarungen zwischen nationalen Kreditregistern, auf deren Grundlage bereits heute eine grenzüberschreitende Einsicht möglich ist. Die Entscheidung, einen Kredit zu vergeben oder nicht, kann am effizientesten von den Kreditgebern vorgenommen werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Ein höheres Maß an Wettbewerb bei der Vergabe von Hypothekarkrediten senkt tendenziell die Zinsen und führt in der Folge zu einer höheren Nachfrage nach Hypothekarkrediten. Von den damit verbundenen Wachstums- und Beschäftigungseffekten würde nicht zuletzt die Bauwirtschaft profitieren.

Folgen für die Standortqualität Europas

Das Weißbuch betrifft Wohnungsbaukredite für private Verbraucher. Die Folgen für die Standortqualität Europas sind daher gering.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der EU zur Angleichung nationaler Vorschriften, die den Binnenmarkt für Hypothekarkredite behindern, ergibt sich aus Art. 95 EG-Vertrag. Weitergehende Regulierungsvorhaben könnten unter Umständen auf Art. 47 Abs. 2 i.V.m. Art. 55 (freier Dienstleistungsverkehr) gestützt werden.

Subsidiarität

Ob die von der Kommission ins Auge gefassten Maßnahmen mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind, kann nur anhand ihrer konkreten Ausgestaltung geprüft werden.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit ist nicht erkennbar, ob einzelne Vorschläge unverhältnismäßig sein werden. Soweit die Kommission konkrete Vorschläge machen wird, muss sie die Anforderungen an die Bestimmtheit beachten. Unbestimmte Formulierungen wie die Einsetzung der „Expertengruppe für Verbriefung“, um „auf die komplexen Herausforderungen der Verbriefung“ mit einer „horizontalen Politikreaktion“ zu begegnen, dürfen in einem Rechtsakt nicht vorkommen. Gleiches gilt für „höchste Standards“ bei der Beratung.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Ein Widerspruch zum sonstigen EU-Recht ist derzeit nicht erkennbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Vorschriften, die eine grenzüberschreitende Kreditvergabe behindern, gibt es im deutschen Recht derzeit nicht. Ursächlich für die geringe grenzüberschreitende Vergabe von Hypothekarkrediten sind vielmehr unterschiedliche Sprachen und mangelnde Kenntnisse des ausländischen Immobilienmarktes.

Die Überlegung der Kommission, auch Nichtbanken den Zugang zum Hypothekarkreditmarkt zu eröffnen, würde in Deutschland rechtlich folgenlos bleiben. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG) fallen alle Unternehmen, die die Gewährung von Gelddarlehen und Akzeptkrediten (Kreditgeschäft) betreiben, unter die Regelungen des KWG. Mithin bedürften auch Nichtbanken einer Genehmigung und unterlägen der Aufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

Alternatives Vorgehen

–

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Im Jahr 2008 wird die Kommission diverse Untersuchungen und Folgenabschätzungen unter Beteiligung der Marktteilnehmer vornehmen. Legislative Maßnahmen vor Abschluss dieser Vorarbeiten schließt die Kommission aus.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Abbau von Hemmnissen auf den Refinanzierungsmärkten ist zu begrüßen. Die derzeit geringe Nachfrage nach grenzüberschreitenden Hypothekarkrediten ist aber vor allem auf mangelndes Vertrauen gegenüber Krediten aus anderen EU-Ländern sowie auf sprachliche Barrieren zurückzuführen. Hier können Regeln, welche die Vergleichbarkeit von Hypothekarkrediten erhöhen, vertrauensbildend wirken.

Die Kommission sollte aber in jedem Fall darauf verzichten, einen uneingeschränkten Anspruch auf vorzeitige Rückzahlung von Hypothekarkrediten sowie eine Prüfung der Kreditwürdigkeit von Kreditnehmern „mit allen geeigneten Mitteln“ vorzuschreiben.

Bei der Einführung „höchster Standards“ für die Beratung durch den Kreditgeber oder unabhängige Berater sollte die Kommission bedenken, dass höhere Standards auch höhere Kosten verursachen, die zu großen Teilen von den Kunden getragen werden müssen.