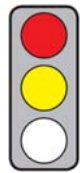


KERNPUNKTE

Ziele der Richtlinie: Die Kommission will einen „reibungslos funktionierenden Binnenmarkt“ für Hypothekarkredite „mit einem hohen Verbraucherschutzniveau“ schaffen.

Betroffene: Verbraucher, Banken, Vermittler von Hypothekarkrediten.



Pro: Der EU-Pass für Hypothekarkreditvermittler baut Hürden für die grenzüberschreitende Vermittlung von Hypothekarkrediten ab.

Contra: (1) Die Richtlinie vernachlässigt den Abbau von praktischen Hemmnissen im Binnenmarkt.
(2) Ein Kreditverbot bei negativer Kreditwürdigkeitsprüfung führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit.
(3) Die vorgeschlagenen Regeln zur vorzeitigen Rückzahlung können Festzinskredite verteuern.
(4) Teile der Schlichtungskompetenzen der EBA sind nicht von der EBA-Verordnung gedeckt.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 142 vom 31. März 2011 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über Wohnimmobilienkreditverträge**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission will einen „reibungslos funktionierenden Binnenmarkt“ für Hypothekarkredite „mit einem hohen Verbraucherschutzniveau“ schaffen.
- Die Kommission kritisiert, dass eine „unverantwortliche Kreditvergabe und -aufnahme“ die Finanzkrise mitverursacht hat. Die Richtlinie soll nun die Finanzmarktstabilität stärken, indem sie zu einem „verantwortungsvollen Funktionieren der Hypothekarkreditmärkte“ führt und einen „verlässlichen Rahmen für die Kreditvermittlung“ schafft.
- In ihrem Vorschlag orientiert sich die Kommission an der Verbraucherkreditrichtlinie (2008/48/EG). Hypothekarkredite sind von deren Anwendungsbereich ausgenommen.

► Geltungsbereich

- Die Richtlinie gilt für alle gewerblich an Privatpersonen gewährten oder vermittelten Kredite, die (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art.1)
 - durch eine Hypothek, eine vergleichbare Sicherheit oder ein Recht an Wohnimmobilien gesichert sind
 - dem Erwerb oder Erhalt von Eigentumsrechten an einem Grundstück oder Wohngebäude dienen oder
 - der Renovierung einer Wohnimmobilie dienen und nicht bereits von der Verbraucherkreditrichtlinie erfasst sind.

► Anforderungen an Kreditgeber und Kreditvermittler

- Kreditgeber und -vermittler müssen „ehrlich, redlich und professionell im besten Interesse“ der Kreditnehmer handeln. Vergütungssysteme dürfen dies nicht gefährden. (Art. 5 Abs. 1, 2)
- Kreditgeber und -vermittler müssen „ausreichend Kenntnisse und Kompetenz“ für ihre Tätigkeit vorweisen. Es obliegt „zuerst“ den Mitgliedstaaten, festzulegen, was dies beinhaltet. (Art. 6 Abs. 1 lit. a, Abs. 2)

► Spezielle Anforderungen an Kreditvermittler

- Kreditvermittler müssen in ihrem Herkunftsmitgliedstaat bei der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Zulassung beantragen (Art. 19 Abs. 1).
- Dafür müssen sie „mindestens“ (Art. 21 Abs. 1)
 - eine Berufshaftpflichtversicherung oder gleichwertige Garantie eines Unternehmens vorweisen und
 - einen „guten Leumund“ besitzen; bei Strafregistereinträgen ist die Zulassung zu versagen.
- Jede nationale Aufsichtsbehörde beaufsichtigt die von ihr zugelassenen Kreditvermittler und listet alle zugelassenen Kreditvermittler in einem öffentlich zugänglichen Register auf (Art. 19 Abs. 4 i.V.m. Art. 20).
- Die nationale Zulassung wird von allen anderen EU-Mitgliedstaaten anerkannt („EU-Pass“; Art. 19).
- Kreditvermittler, die lediglich Produkte eines oder einiger weniger Kreditgeber anbieten – sog. gebundene Kreditvermittler – müssen dies den Kreditnehmern von sich aus mitteilen. Auf deren Verlangen müssen sie die Namen der Kreditgeber offenlegen. (Art. 10 Abs. 1 lit. c)
- Freie Kreditvermittler, die nicht an einen oder wenige Kreditgeber gebunden sind, müssen den Kreditnehmern von sich aus über das Bestehen von Provisionsregeln der Kreditgeber informieren. Auf Verlangen der Kreditnehmer müssen sie die Höhe der jeweiligen Provisionen offenlegen. Sie müssen den Kunden darüber aufklären, dass sie dies verlangen können. (Art. 10 Abs. 1 lit. h und Abs. 2)

► Vorvertragliche Informationen

- Kreditgeber und -vermittler müssen den Kreditnehmern jederzeit „allgemeine Informationen über Kreditverträge“ bereitstellen. Darin sollen insbesondere erläutert werden: Art und Laufzeit von Krediten, Folgen von festen vs. variablen Zinssätzen, Fremdwährungskredite und damit verbundene Folgen, Voraussetzungen für eine vorzeitigen Rückzahlung. (Art. 9 Abs. 1)

- Die Kreditnehmer müssen daraufhin den Kreditgebern und -vermittlern „korrekte Auskünfte“ über ihre „persönliche und finanzielle Situation“ sowie über den Zweck der Kreditaufnahme geben (Art. 15).
- Anschließend sollen die Kreditgeber und -vermittler den Kreditnehmern „individuell zugeschnittene Informationen“ in Form eines „standardisierten Merkblatts“ (ESIS) mitteilen. Dieses ist auch bei Vorlage eines „verbindlichen Angebots“ beizufügen. Dies soll es den Kreditnehmern erleichtern, unterschiedliche Angebote zu vergleichen. (Art.9 Abs. 2, Annex II und Art. 14 Abs. 4)
- ▶ **Werbevorschriften und effektiver Jahreszins**
 - Werbung für Kreditverträge muss „anhand eines repräsentativen Beispiels“ eine Reihe von Standardinformationen enthalten, insbesondere über den effektiven Jahreszins, Höhe und Laufzeit des Kredites, Ratenhöhe, Gesamtkosten und ob es sich um feste oder variable Zinssätze handelt (Art. 8 Abs. 2).
 - Der effektive Jahreszins wird nach einer einheitlichen Formel berechnet. Zugrundelegend sind die Gesamtkosten des Kredits. (Art. 12 Abs. 1, Annex I)
- ▶ **Kreditwürdigkeitsprüfung – Verbot der Kreditvergabe**
 - Vor dem Abschluss des Kreditvertrages müssen Kreditgeber anhand „geeigneter Verfahren“ die Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer eingehend prüfen (Art. 14 Abs. 1).
 - Dabei stützen sie sich auf deren Angaben über Einkommen, Ersparnisse, Schulden und sonstige finanzielle Verpflichtungen sowie auf „einschlägige interne oder externe Quellen“ (Art. 14 Abs. 1).
 - Anhand von „aktuellen Informationen und realistische Annahmen“ über die Situation der Kreditnehmer müssen Kreditgeber „ungeeignete“ Kreditprodukte ausschließen (Art. 14 Abs. 4).
 - Die Kreditnehmer müssen den Kreditgebern „vollständige und korrekte Auskünfte“ über ihre finanzielle und persönliche Situation erteilen (Art. 15). Übermitteln sie dem Kreditgeber „bewusst unvollständige oder unrichtige“ Angaben, können sie „sanktioniert“ werden (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2).
 - Zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit muss allen Kreditgebern ein diskriminierungsfreier Zugang zu privaten Datenbanken und öffentlichen Kreditregistern gewährt werden (Art. 16 Abs. 1).
 - Fällt die Kreditwürdigkeitsprüfung negativ aus, darf kein Kredit gewährt werden (Art. 14 Abs. 2 lit. a).
- ▶ **Vorzeitige Rückzahlung**
 - Kreditnehmer haben ein „gesetzliches oder vertragliches“ Recht, ihre Verbindlichkeiten aus einem Kreditvertrag vor Vertragsablauf zu erfüllen. Die Kosten des Kredits sind dann zu ermäßigen. (Art. 18 Abs. 1)
 - Die Mitgliedstaaten dürfen das Rückzahlungsrecht an bestimmte Bedingungen knüpfen (Art. 18 Abs. 2). Zu diesen zählen (Art. 18 Abs. 2 UAbs. 1)
 - eine zeitliche Einschränkung der Ausübung des Rechts;
 - eine Unterscheidung zwischen fest und variabel verzinsten Krediten; bei Festzinskrediten kann das Rückzahlungsrecht an das Vorliegen eines „besonderen Interesses“ geknüpft werden;
 - die Festschreibung einer „fairen und objektiv gerechtfertigten“ Vorfälligkeitsentschädigung für die Kosten des Kreditgebers.
 Allerdings darf die Ausübung des Rechts auf vorzeitige Rückzahlung durch diese nationalen Maßnahmen nicht „übermäßig erschwert werden“ oder „übermäßige Kosten“ verursachen (Art. 18 Abs. 2 UAbs. 2).
- ▶ **Delegierte Rechtsakte der Kommission**
 - Die Kommission will nach Art. 290 AEUV delegierte Rechtsakte erlassen dürfen, insbesondere über
 - Anforderungen an Kenntnisse und Kompetenz von Kreditgebern und -vermittlern (Art. 6 Abs. 4),
 - die Berechnung des effektiven Jahreszinses (Art. 12 Abs. 5),
 - Kriterien für die Kreditwürdigkeitsprüfung (Art. 14 Abs. 5) und
 - die von Kreditvermittlern offenzulegenden Informationen inkl. Provisionen (Art. 10 Abs. 3); darüber hinaus fordert die Kommission nicht näher definierte „Befugnisse“, um das Format und die Präsentation dieser Informationen zu vereinheitlichen (Art. 10 Abs. 4).
- ▶ **Befugnisse der Europäischen Bankaufsichtsbehörde (EBA)**
 - Die EBA kann folgende Streitfälle zwischen nationalen Aufsichtsbehörden verbindlich schlichten:
 - Eine Aufsichtsbehörde lehnt es ab, bei der Aufsicht über Kreditvermittler mit einer anderen Behörde zusammenzuarbeiten (Art. 22 Abs. 3 UAbs. 3).
 - Trotz Beschwerden der Aufsichtsbehörde im Aufnahmestaat und Folgemaßnahmen der Behörde im Heimatstaat verstößt ein Kreditvermittler gegen Verpflichtungen aus der Richtlinie (Art. 22 Abs. 4 b).
 - Die EBA legt die Mindestdeckungssumme der Berufshaftpflichtversicherung oder der gleichwertigen Garantie mittels technischer Regulierungsstandards fest (Art. 21 Abs. 3 UAbs. 3).

Änderung zum Status quo

Bisher gibt es keine EU-rechtlichen Regeln für Hypothekarkredite.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission argumentiert, dass nur gemeinsames EU-Handeln zu einem effizienten Binnenmarkt für Hypothekendarlehen mit hohem Verbraucherschutz führt. Nationale Maßnahmen führen laut Kommission zu unterschiedlichen Regeln, die Hindernisse für das Funktionieren des Binnenmarktes mit sich bringen.

Politischer Kontext

2005 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch über Hypothekarkredite in der EU [KOM(2005) 327], 2007 folgte das Weißbuch zur Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte [KOM(2007) 807; s. [CEP-Analyse](#)]. 2009 führte die Kommission eine Konsultation zur „verantwortlichen Kreditvergabe und Kreditaufnahme“ durch.

Stand der Gesetzgebung

31.03.11 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Binnenmarkt (Kommissar Michel Barnier)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Wirtschaft-Währung (federführend), Berichterstatter Antolín Sánchez Presedo (S&D-Fraktion, SP)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags: N.N.
Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt; ex-Art. 95 EGV)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren; ex-Art. 251 EGV)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Der EU-Binnenmarkt für Hypothekarkredite ist unterentwickelt. Neben unveränderbaren sprachlichen Barrieren ist das vor allem auf einen Mangel an Vertrauen von Kreditnehmern in ausländische Kreditgeber und auf praktische Hemmnisse für die grenzüberschreitende Vergabe von Hypothekarkrediten zurückzuführen. **Die Richtlinie wird den Binnenmarkt für Hypothekarkredite aber kaum stärken, weil die Kommission sich, anders als im Weißbuch von 2007 angekündigt, einseitig auf den Verbraucherschutz konzentriert und den Abbau von Hemmnissen vernachlässigt.**

Solche Hemmnisse bestehen in unterschiedlichen Standards bei der Wertermittlung von Grundstücken, in nationalen Einschränkungen für die Nutzung ausländischer Kredite und Immobilien als Deckungsmasse für Pfandbriefe, in praktischen Schwierigkeiten bei der Übertragung von Grundpfandrechten, in Einschränkungen beim Einblick in ausländische Grundbücher sowie in nationalen Unterschieden bei der Zwangsversteigerung. Die einheitliche Berechnung des effektiven Jahreszinses, vorvertragliche Informationspflichten und Vorschriften über Werbemaßnahmen können zwar dazu beitragen, dass Kreditnehmer Kreditangebote besser vergleichen und damit eine rationalere Entscheidung über das für sie optimale Produktangebot treffen können. Ob sie die grenzüberschreitende Nachfrage nach Hypothekarkrediten steigern, muss aber bezweifelt werden, da die bereits erwähnten sprachlichen Hürden bestehen bleiben.

Der EU-Pass für Hypothekarkreditvermittler vereinfacht deren EU-weite Tätigkeit und baut Hürden sowohl für die grenzüberschreitende Nachfrage als für das grenzüberschreitende Angebot im Hypothekarkreditmarkt ab. Allerdings macht er eine gewisse Harmonisierung wie eine Zulassungspflicht oder fachliche Anforderungen für Kreditvermittler notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Die Vermittlung ist aber nur der erste Schritt zu einem Darlehen. Da die Kreditgeber über die Finanzierbarkeit des Darlehens entscheiden, sollten die fachlichen Anforderungen an die Vermittler nicht zu hoch sein. Diese verteuern die Vermittlung und damit auch die Kredite. **Das Recht der Kommission, mit delegierten Rechtsakten zusätzliche fachliche Anforderungen an Hypothekarkreditvermittler vorzugeben, ist daher kritisch zu sehen.**

Ein Offenlegen etwaiger Provisionen kann das Kundenvertrauen in diesen Vertriebskanal stärken und daher auch im Eigeninteresse der Vermittler sein. Die Aussagekraft dieser Provisionen ist aber gering: Die Provisionshöhe sagt nichts darüber aus, ob ein bestimmtes Produkt für den Kreditnehmer geeignet ist.

Das vorgesehene Verbot der Kreditvergabe bei negativer Kreditwürdigkeitsprüfung ist zum einen nicht erforderlich. Erstens liegt eine Kreditwürdigkeitsprüfung bereits im unternehmerischen Interesse der Bank. Der Abschwächung dieses Interesses durch den Weiterverkauf dieser Kredite („Verbriefungen“) wurde durch Änderung der Eigenkapitalrichtlinie (2010/76/EU, s. [CEP-Analyse](#)) entgegengewirkt: Emittenten von Verbriefungen müssen mindestens 5% der zugrunde liegenden Kredite behalten. Zweitens beugen bereits aufsichtsrechtliche Regeln einer zu laxen Kreditvergabe vor. Dazu gehören die Pflichten, Kredite mit Eigenkapital zu hinterlegen sowie Kreditrisiken angemessen zu ermitteln und zu steuern (Art. 22 und 123 der Eigenkapitalrichtlinie, in Deutschland durch die MaRisk konkretisiert). Daher können die Aufsichtsbehörden eine zu leichtfertige Kreditvergabe bereits heute sanktionieren.

Das vorgesehene Verbot der Kreditvergabe führt zum anderen zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Die Richtlinie macht keine klaren Vorgaben für die Kreditwürdigkeitsprüfung, die ausschlaggebend für das Kreditvergabeverbot sein soll. Die Konkretisierung dieser Prüfung durch die Kommission über delegierte Rechtsakte ist völlig unklar. Ob Banken für die Folgen einer „fehlerhaften“ Kreditwürdigkeitsprüfung haften, bleibt offen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Eine vorzeitige Kündigung und Rückzahlung des Kredits kann für Kreditnehmer von Nutzen sein. Allerdings verursacht sie meist auch Kosten, weil die Kreditgeber ihre Refinanzierung oft nicht vorzeitig kündigen können. Kreditgeber und -nehmer sollten daher bei Vertragsschluss festlegen können, ob ein vorzeitiges Rückzahlungsrecht gewährt wird und wie die Kosten zwischen den Parteien verteilt werden. Eine gesetzliche Regelung sollte

diese Ausprägung der Vertragsfreiheit nicht verhindern. **Lockere Kündigungsbedingungen und geringe Entschädigungshöhen können Kündigungen in Deutschland vereinfachen und vergünstigen. Das verteuert allerdings** die Refinanzierung der Banken über Pfandbriefe und damit auch die **Festzinskredite**.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Sofern die Richtlinie den grenzüberschreitenden Wettbewerb auf dem Hypothekarkreditmarkt stärkt und dadurch zur weiteren Integration des EU-Binnenmarktes führt, kann sie zu mehr Wachstum beitragen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf Art. 114 AEUV (Binnenmarkt) gestützt. Allerdings dürfen die „Sanktionen“ für bewusst unvollständige Angaben von Kreditnehmern nicht strafrechtlicher Natur sein (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2). Die EU-Strafrechtskompetenz nach Art. 83 Abs. 1 AEUV ist auf besonders schwere Kriminalität mit „grenzüberschreitender Dimension“ begrenzt.

Subsidiarität

Einheitliche europäische Regeln über die vorzeitige Rückzahlung von Hypothekarkrediten wirken sich auf die Kosten langfristiger Kredite aus. Da die Präferenzen für lange Zinsbindungen je nach Mitgliedstaat stark divergieren, müssen unterschiedliche, nationale Regeln für die frühzeitige Rückzahlung möglich bleiben.

Verhältnismäßigkeit

Die Beurteilung ist abhängig von der Ausgestaltung der delegierten Rechtsakte der Kommission, insbesondere über fachliche Anforderungen an Kreditvermittler und über die Ausgestaltung der Kreditwürdigkeitsprüfung.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Forderung der Kommission nach „Befugnissen“ zur Vereinheitlichung der Anforderungen an Informationen über Kreditvermittler muss konkretisiert werden. Es sollte klargestellt werden, dass es sich um Durchführungsrechtsakte (Art. 291 AEUV) handelt. Die dabei anzuwendende Kontrolle durch die Mitgliedstaaten sollte durch das Prüfverfahren erfolgen (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011, s. [CEP-Analyse](#)).

Die Schlichtungskompetenz der EBA für Fälle, in denen ein Kreditvermittler – trotz Maßnahmen einer nationalen Behörde – gegen Verpflichtungen der Richtlinie verstößt, ist nicht von der EBA-Verordnung gedeckt. Die EBA darf nur schlichten, wenn Konflikte zwischen nationalen Aufsichtsbehörden vorliegen [Art. 19 der EBA-Verordnung (Nr. 1093/2010); s. [CEP-Analyse](#)]. Diese gibt es hier nicht.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Explizite – wenngleich vage – Kreditwürdigkeitsprüfungen sind in Deutschland bisher lediglich bei Verbraucherdarlehen vorgeschrieben (§ 18 Abs. 2 KWG). Die „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ (MaRisk) der BaFin sehen vor, dass Banken bei der Kreditgewährung die wichtigsten Faktoren analysieren und beurteilen. Der Umfang dieser Analyse hängt aber vom Umfang des eingegangenen Risikos ab. Die MaRisk führen nur exemplarisch eine Kreditwürdigkeitsprüfung auf. Die MaRisk müssten im Falle der Verabschiedung der Richtlinie und bei deren Konkretisierung mittels delegierter Rechtsakte geändert werden.

Ein Verbot der Kreditvergabe bei negativer Kreditwürdigkeitsprüfung gibt es im deutschen Recht bisher nicht.

Das deutsche Recht sieht für festverzinsten Hypothekendarlehen ein ordentliches Kündigungsrecht nach zehn Jahren und bei vorzeitigem Auslaufen der Zinsbindung vor (§ 489 Abs. 1 BGB). Eine außerordentliche Kündigung ist frühestens nach sechs Monaten bei „berechtigtem Interesse“ und gegen Zahlung einer Vorfälligkeitsentschädigung möglich (§ 490 Abs. 2 BGB). Die Berechnungsmethode für die Höhe dieser Entschädigung ist höchstrichterlich geklärt (BGH XI ZR 267/96). **Ob die deutschen Vorschriften das Recht auf vorzeitige Rückzahlung „übermäßig erschweren“ oder „übermäßige Kosten“ verursachen und ob das „besondere Interesse“ der Richtlinie mit dem „berechtigten Interesse“ des BGB deckungsgleich ist, ist allerdings fraglich. Mit einer Klärung durch den Europäischen Gerichtshof muss gerechnet werden.**

Falls von Hypothekarkreditvermittlern eine Berufshaftpflichtversicherung oder erweiterte fachliche Anforderungen verlangt werden, muss § 34 c Gewerbeordnung ergänzt werden. Transparenz über Provisionen und über den Status als gebundener oder ungebundener Vermittler ist schon in Art. 247 § 13 EGBGB vorgesehen. Kreditvermittler werden in Deutschland bisher von Gewerbeaufsichtsämtern beaufsichtigt. Künftig wird die BaFin diese Aufsicht durchführen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie vernachlässigt den Abbau von praktischen Hemmnissen im Binnenmarkt. Der EU-Pass für Hypothekarkreditvermittler baut Hürden für die grenzüberschreitende Vermittlung von Hypothekarkrediten ab. Die fachlichen Anforderungen an Kreditvermittler sollen aber nicht zu hoch sein. Ein Kreditverbot bei negativer Kreditwürdigkeitsprüfung ist nicht erforderlich und führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Erleichterte Bedingungen für die vorzeitige Rückzahlung können Festzinskredite verteuern. Die Schlichtungskompetenzen der EBA sind nicht von der EBA-Verordnung gedeckt. Ob die deutschen Regeln zur vorzeitigen Rückzahlung den vorgesehenen EU-Anforderungen entsprechen, ist fraglich und wird vom EuGH geklärt werden müssen.