

Beschluss**des Bundesrates**

**Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Hypothekarkredit in der EU****KOM(2005) 327 endg.**

Der Bundesrat hat in seiner 817. Sitzung am 25. November 2005 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission prüft, ob eine Integration des Markts für Hypothekarkredite zu mehr Wachstum in der EU-Wirtschaft beitragen kann.
2. Der Bundesrat erwartet jedoch eine im Zuge der allgemeinen Integration der EU-Märkte rasch voranschreitende Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte und hält ein gesondertes Tätigwerden der Kommission auf diesem Gebiet für nicht erforderlich.
3. Der Ansatz der Kommission, zunächst mit Experten aus allen für den Hypothekarkreditmarkt relevanten und an ihm interessierten Gruppen, Banken, Verbraucherorganisationen, Versicherungen, Immobilienexperten und Notaren eine intensive Fachdiskussion über die weitere Integration der Hypothekarkreditmärkte in Europa zu führen und anschließend die Empfehlungen der Expertenrunde wie auch sonstige Vorschläge in einem Grünbuch einer breiten Konsultation zuzuführen, wird begrüßt. Dabei ist besonders erfreulich, dass noch keine Vorfestlegung auf ein gesetzgeberisches Tätigwerden in irgendeiner Richtung getroffen wurde. Die Kommission lässt zwar ausdrücklich offen, ob sie legislative oder andere Maßnahmen in Erwägung ziehen wird. Auch wenn derzeit

noch nicht absehbar ist, ob die Kommission in diesem Bereich Maßnahmen ergreift, weist der Bundesrat im gegenwärtigen Stadium vorsorglich aber bereits auf Folgendes hin:

4. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten der EU unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.
5. Unter dem Gesichtspunkt der Kompetenz, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit macht der Bundesrat bereits jetzt darauf aufmerksam, dass sich die in Erwägung gezogenen Regelungen zum Kreditvertrag und zu den Sicherungsrechten (vorvertragliche Informationspflichten, obligatorische Beratung, Bestimmung des effektiven Jahreszinses, Regeln in Bezug auf Wucher und variable Zinssätze, Standardisierung der Verträge, Einführung einer optionalen Euro-Hypothek) wohl nur auf die Binnenmarktkompetenz nach Artikel 95 EGV und subsidiär auf die Generalklausel des Artikels 308 EGV stützen könnten. Beide Rechtsgrundlagen würden voraussetzen, dass es sich bei den Hypothekarkrediten um eine Materie handelt, die sich unmittelbar auf die Errichtung und die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Markts auswirkt. Dies ist nur dann zu bejahen, wenn unterschiedliche mitgliedstaatliche Vorschriften in diesem Bereich Funktionsstörungen des gemeinsamen Markts hervorrufen. Hinsichtlich des Markts der hypothekarisch gesicherten Kredite wird es angesichts der Feststellung der Kommission unter Randziffer 11, wonach die Märkte hier bislang wenig integriert sind und zumindest der Anteil direkter grenzüberschreitender Verkäufe äußerst niedrig ist (weniger als 1 % der Hypothekarkredite insgesamt), noch genauer Klärung bedürfen, ob Wettbewerbsverzerrungen vorliegen, die eine Inanspruchnahme dieser Kompetenzen rechtfertigen.

Diese Voraussetzungen wären insbesondere auch vor der von der Kommission erwogenen Einführung einer bloß optionalen Euro-Hypothek zu prüfen. Auch bloß optionale Instrumente setzen eine Kompetenz der Gemeinschaft voraus, weil auch sie erhebliche Eingriffe in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten mit sich bringen, denn damit wird es dem Bürger ermöglicht, sich aus den zwingenden Vorschriften des nationalen Vertragsrechts gleichsam "hinauszuoptieren". Der Bundesrat weist insoweit auf seinen Beschluss vom 9. November 2001 zu der vergleichbaren Problematik in der Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament zum europäischen Vertragsrecht hin (BR-Drucksache 617/01 (Beschluss), Ziffer 6).

Soweit die genannten Voraussetzungen nicht vorliegen, bestünden gegen eine derartige Regelung auch unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Bedenken.

Soweit die Kommission erwägt, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, für Streitigkeiten im Rahmen der Vergabe von Hypothekarkrediten Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren zur Verfügung zu stellen, kommen als Kompetenzgrundlage die Bestimmungen des Artikels 61 Buchstabe c und des Artikels 65 EGV in Betracht. Nach Artikel 61 Buchstabe c EGV erlässt der Rat zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Maßnahmen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen gemäß Artikel 65 EGV. Diese Maßnahmen müssen nach Artikel 65 EGV Zivilsachen mit grenzüberschreitenden Bezügen betreffen und für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich sein. Diese Vorgaben gelten auch für den Bereich der außergerichtlichen Streitbeilegung, wie der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 17. Dezember 2004 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Aspekte der Mediation in Zivil- und Handelssachen (BR-Drucksache 870/04 (Beschluss), Ziffer 1) festgestellt hat. Eine verbindliche Festschreibung obligatorischer Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren für rein innerstaatliche Fälle wäre daher nicht möglich.

6. Der Weg, über eine verbraucherpolitisch angestoßene Produktharmonisierung einen EU-Markt für Hypothekarkredite zu schaffen, verspricht kaum Aussicht auf Erfolg. Stattdessen sollte ein auf Wettbewerb und gegenseitiger Anerkennung basierender Ansatz mit einem Maßnahmenbündel (etwa erleichterte Abtretbarkeit von dinglichen Sicherheiten, effizienter Portfoliohandel usw.) zur Schaffung eines funktionierenden Sekundärmarktes für Hypothekarkredite begleitet werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass hierfür deregulierende, Transaktionskosten senkende Maßnahmen das Mittel der Wahl sind. Immobilienkreditmärkte sind derzeit aus vielfältigen Gründen lokal geprägt. Daran wird auch eine gesetzgeberische Maßnahme nichts ändern. Daher sollte vor einer solchen eine sorgfältige Folgenabschätzung mit einer Kosten-/Nutzenanalyse erfolgen. Der Aufbau überflüssiger Bürokratiestrukturen sollte unbedingt vermieden werden. Im vorliegenden Grünbuch über die Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte werden vielfach auch regulierende, die Vertragsfreiheit einschränkende, Bürokratiekosten erhöhende Maßnahmen zur

Diskussion gestellt, die abzulehnen sind.

7. Ein integrierter Binnenmarkt setzt im Grundsatz den mündigen Verbraucher voraus, der Darlehensangebote aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten kritisch prüfen und in Kenntnis der produktspezifischen Merkmale abschließen kann. Verbraucherinformationen über die angebotenen Finanzprodukte und die mit ihnen verbundenen Chancen und Risiken sollten daher vollständig und möglichst standardisiert zur Verfügung stehen, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Hierzu existiert auf europäischer Ebene bereits ein inhaltlich umfassender, freiwilliger Verhaltenskodex in Form eines standardisierten Merkblatts, welches von der deutschen Kreditwirtschaft implementiert wurde.

Es ist nicht ersichtlich, warum eine funktionierende Selbstverpflichtung durch möglicherweise umfassendere rechtsverbindliche Normen ersetzt werden sollte.

Verbraucherinformationen

8. Das Europäische Standardisierte Merkblatt, mit dem EU-weit einheitliche vorvertragliche Informationen sichergestellt werden sollen, ist umfassend und ausreichend. Es stellt sicher, dass keine Informationsüberfrachtung erfolgt. Die in diesem Verhaltenskodex enthaltenen Informationspflichten sollten noch mit Informationspflichten abgeklärt werden, die sich aus sonstigen Richtlinien, z. B. der Fernabsatzfinanzdienstleistungs- oder der Verbraucherkreditrichtlinie, ergeben.

Das Anliegen der Kommission wird unterstützt, dem Verbraucher vorvertragliche Informationen so frühzeitig zukommen zu lassen, dass er verschiedene Angebote einholen und diese vergleichen kann. Traditionen oder Rechtsvorschriften in Deutschland stehen dem nicht entgegen. Die Einführung einer Wartezeit zwischen Information und Vertragsabschluss würde allerdings dem Leitbild des mündigen Verbrauchers widersprechen.

Für Finanzintermediäre, also vermittelnde Makler oder sonstige Dritte, die in die Kreditvermittlung eingeschaltet sind, können aus Rechtsgründen nicht die gleichen Standards wie für Kreditinstitute gelten. Allerdings müssen im Bereich der Strukturvertriebe und des "grauen Kapitalmarkts" zumindest ebenso strenge Informationspflichten sichergestellt werden.

Beratung und Kreditvermittlung

9. Eine verbindliche Beratung würde den unterschiedlichen Verbraucherbedürfnissen nicht gerecht werden. Sie erscheint auch nicht sachgerecht, da es der Entscheidung des Verbrauchers überlassen sein sollte, ob er eine Beratung wünscht oder er sich für die kostengünstigere "execution only" entscheidet. Durch eine optionale Beratung kann hingegen sichergestellt werden, dass die in der Person jedes Verbrauchers liegenden besonderen Umstände, wie Vorwissen, wirtschaftliche Lage usw., berücksichtigt werden.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die zur Diskussion gestellte Regulierung der Kreditberatung in quantitativer (Einführung einer vorvertraglichen Beratungspflicht) bzw. in qualitativer (Festlegung von Beratungsstandards) Hinsicht ineffizient ist, denn ein Kreditnehmer erhält dann eine bestimmte, vorgeschriebene Beratung, nicht aber die für ihn erforderliche. Außerdem steigern die für eine Kontrolle der Regulierung erforderlichen Dokumentationen den bürokratischen Aufwand. Letztendlich werden die mit der Regulierung der Beratung verbundenen Kosten auf den Verbraucher übergewälzt bzw. - soweit dies nicht möglich ist - sinkt die Rentabilität, was tendenziell eine Einschränkung der Kreditvergabe nach sich zieht.

Für tatsächlich erbrachte verbindliche oder wahlweise Beratungsleistungen sollten Bedingungen allenfalls insoweit festgelegt werden, als damit eine Vergleichbarkeit einzelner Beratungen sichergestellt wird. Die Festlegung von Beratungsstandards würde zu unnötiger Bürokratie gegenüber Verbrauchern, die keine Beratung benötigen, und zu einer Verteuerung der Kredite führen. Im Übrigen können gegenüber Beratern, Vermittlern und Darlehensgebern aus Rechtsgründen keine einheitlichen Regeln aufgestellt werden.

Die Gebühren für eine Beratung sollten gegebenenfalls im Vorhinein bekannt sein. Sanktionen bei Nichteinhaltung ergeben sich aus dem Vertragsrecht. An der Aufzeichnung auf einem haltbaren Träger sollten seriöse Kreditinstitute aus Beweisgründen von sich aus interessiert sein.

Vorzeitige Rückzahlung

10. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission die Kosten für Hypothekarkredite in der EU senken möchte.

Der Bundesrat weist aber darauf hin, dass der grundsätzliche Ausschluss der

vorzeitigen Kündbarkeit von Hypothekendarlehen verbunden mit dem Prinzip der Vorfälligkeitsentschädigung bei ausnahmsweise vorzeitiger Rückzahlung die Grundlagen für den langfristigen Festzinskredit sichern. Darlehensnehmer wählen für die Dauer der Zinsfestschreibung niedrige Zinsen, schützen sich vor Zinserhöhungen und verpflichten sich im Gegenzug, während der Zinsfestschreibung nur bei Vorliegen eines berechtigten Interesses den Kredit vorzeitig zurückzuzahlen. Eine langfristige Zinsbindung bietet beiden Vertragspartnern Planungssicherheit. Für beide besteht jedoch auch das Risiko einer wirtschaftlich nachteiligen Entscheidung. Dem festverzinslichen Hypothekarkredit kommt damit Verbraucher schützende Wirkung zu. Ein Eingriff in dieses System würde sich besonders nachteilig für den langfristig planenden und an Sicherheit und Kalkulierbarkeit interessierten Verbraucher auswirken.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die zur Diskussion gestellte Regulierung der Möglichkeit vorzeitiger Rückzahlung von Hypothekarkrediten (Einführung eines gesetzlichen Anspruchs auf vorzeitige Rückzahlung, Einführung von Obergrenzen für Vorfälligkeitsentschädigungen usw.) aus Sicht der Kreditinstitute die Rentabilität von Festzinsdarlehen beeinträchtigt. Zudem würden bei einem gesetzlichen Anspruch auf vorzeitige Kündbarkeit des Hypothekarkredits die Grundsätze des deutschen Pfandbriefsystems in Bezug auf Zinskongruenz und Barwertdeckung in Frage gestellt. Der Wegfall einer günstigen Refinanzierung müsste durch steigende Zinskosten kompensiert werden. Folglich werden die Zinsen für Festzinsdarlehen steigen oder/und die Kreditinstitute sich vertraglich ebenfalls ein Kündigungsrecht einräumen lassen. Somit werden die Konditionen für potentielle Kreditnehmer/Wohneigentumserwerber verschlechtert.

Darlehen müssen refinanziert werden. Daher muss jede Rückzahlungsmöglichkeit vor Ablauf der Zinsbindung mit einer Vorfälligkeitsregelung verbunden werden. Die Vorfälligkeitsentschädigung deckt den Schaden des Kreditgebers ab, der durch die vorzeitige Rückzahlung entsteht. Die Höhe des objektiv entstandenen Schadens wird in Anwendung höchstrichterlich anerkannter Berechnungsmethoden ermittelt. Es wäre nicht interessengerecht, das Marktpreisrisiko ausschließlich dem Kreditgeber aufzubürden, der im Falle steigender Zinsen ebenfalls an den Vertrag gebunden ist. Letztlich steht es in der Entscheidung jedes einzelnen Verbrauchers, ob er die Variante des langfristigen Festzinskredits wählt oder sich vertraglich kürzer bindet.

Eine Obergrenze für eine Vorfälligkeitsentschädigung würde das Angebot von Festzinsdarlehen einschränken. Die angestrebte Produktvielfalt ginge damit

verloren. Die bisherigen Berechnungsmethoden sind sehr kompliziert. Daher könnte geprüft werden, ob eine sachgerechte Vereinfachung in Betracht kommt.

Ein gesetzlicher Anspruch auf vorzeitige Rückzahlung muss nicht eingeführt werden. Generell kann ein solches Recht den Vertragsverhandlungen überlassen werden. Für besondere Fälle räumt das allgemeine Vertragsrecht einen Anspruch auf vorzeitige Rückzahlung gegen Vorfälligkeitsentschädigung ein.

Eine vorzeitige Rückzahlung kommt nach dem Vorschlag der "Forum Group on Mortgage Credit" nur bei Tod, Verkauf oder Arbeitslosigkeit in Betracht. Hierauf wird der Verbraucher bereits im Europäischen Standardisierten Merkblatt des Verhaltenskodexes hingewiesen.

Für eine Verbrauchererziehung wird keine Notwendigkeit gesehen: Der angemessen informierte Verbraucher sollte die Konsequenzen seiner Entscheidung tragen.

Ein Eingriff in das System des festverzinslichen Hypothekarkredits würde dieses vielfach genutzte und anerkannte Finanzprodukt zunehmend vom Markt verdrängen.

Effektiver Jahreszins

11. Der effektive Jahreszins dient Informations- wie auch Vergleichszwecken.

Der effektive Jahreszins wird demnächst in der Verbraucherkreditrichtlinie definiert werden. Dabei erscheint eine Standardisierung der Berechnungsmethode und der einzubeziehenden Kostenfaktoren unabweisbar. Im Interesse einer einheitlichen Rechtsordnung sollte hierauf für den Hypothekarkreditmarkt zurückgegriffen werden. Abweichende Regelungen würden auch ganz erhebliche Mehrkosten für den Verbraucher mit sich bringen. Änderungen der Berechnung beim effektiven Jahreszins würden Eingriffe in die EDV-Systeme der Kreditwirtschaft bedingen, was außerdem einen angemessenen Zeitraum erfordern würde.

Feststehende Entgelte, die mit dem Hypothekarkredit in Zusammenhang stehen und die Dritten geschuldet werden (etwa Notaren oder dem Grundbuchamt), sollten dem Verbraucher im Vorvertragsstadium mitgeteilt werden.

Wucher und variable Zinssätze

12. Wucher hat auf dem Gebiet der Realkredite in Deutschland keine Bedeutung.

Regelungen zu Wucherzinsen sind auf europäischer Ebene nicht erforderlich. Negative Auswirkungen dieser Thematik auf die Marktintegration sind hier nicht bekannt geworden.

Beschränkungen der Zinsschwankungsbreiten oder kumulative Zinssätze würden dem Konzept eines völlig integrierten Binnenmarktes zuwider laufen. Solche Beschränkungen stünden aber auch im Widerspruch zu den Grundsätzen des risikosensitiven Betreibens der Kreditgeschäfte und der risikoadäquaten Be-
preisung der eingegangenen Risiken nach Basel II.

Kreditvertrag

13. Eine Standardisierung von Vertragskonditionen würde zu einer Produktharmonisierung und damit zu einer Einschränkung der Produktvielfalt führen, was dem Grundanliegen widerspräche.

Die "25 Pakete" des Europäischen Vertragsrechts stellen bereits ein sehr ehrgeiziges Harmonisierungsziel dar. Ob daneben eine "26. Regelung" für Hypothekarkredite Vorteile bringen würde, bedarf zumindest einer sehr sorgfältigen Prüfung. Durch ein solches Vorgehen würde allerdings die existierende Produktvielfalt auf nationaler Ebene nicht eingeschränkt, da ein "26. Regime" nur ergänzend neben die nationalen Instrumente treten würde.

Durchsetzung und Rechtsbehelfe

14. In Deutschland hat sich im Hypothekarkreditbereich das Ombudsmannverfahren bewährt. Deshalb könnte für die europäische Ebene der Ausbau des bereits existierenden FIN-NET Netzwerks (Netzwerk für Verbraucherbeschwerden bei Finanzdienstleistungen) für den Hypothekarkredit sinnvoll sein.

Rechtsfragen

15. Geltendes Recht

Produktvielfalt lässt sich am ehesten durch die Beibehaltung des im Übereinkommen von Rom verankerten Prinzips der Rechtswahlfreiheit erreichen. Dann können Kreditinstitute ihre für den Heimatmarkt entwickelten Hypothekarkredit-Produkte weithin unverändert auch im Ausland anbieten. Auf diesem Weg könnten günstige Kredite angeboten werden.

Auf den Hypothekenbrief und den zugehörigen Sicherungsvertrag sollte das

materielle Recht des Mitgliedstaats anzuwenden sein, in dem die Immobilie belegen ist (lex rei sitae).

Nur wenn man allein auf Verbraucherschutzgesichtspunkte abstellt, könnte auch der Darlehensvertrag diesem Recht unterstellt werden.

Die Bonität des Kunden

In Deutschland hat sich die kreditgebende Wirtschaft seit Jahrzehnten in einer Gemeinschaftseinrichtung - auf Bundesebene der SCHUFA Holding AG, die auch in der Region präsent ist - zusammengeschlossen. Die der Holding angeschlossenen Unternehmensträger sollen mittels wechselseitiger Weitergabe von Informationen vor Verlusten im Privatkundenbereich geschützt werden.

Hoheitliche Eingriffe in diesen privatrechtlich organisierten Informationsaustausch, etwa durch Schaffung eines unbeschränkten Zugangs zu solchen Datenbanken auch für Kreditinstitute, die sich nicht vertraglich anschließen wollen, erscheinen nicht gerechtfertigt.

Zwangsversteigerungsverfahren

Die von der Kommission vorgeschlagene Evaluierung nebst anschließender Beobachtung und Veröffentlichung der Ergebnisse wird begrüßt.

Hypothekarische Sicherheiten

16. Grundbuchregister

Das deutsche Grundbuchwesen ist ein Garant für einen funktionierenden Kreditmarkt und die wirtschaftliche Entwicklung. Dort sind - mit Ausnahme der in einigen Ländern vorgesehenen Baulasten des öffentlichen Baurechts - die das Grundstück betreffenden Eigentumsverhältnisse, Verfügungsbeschränkungen des Eigentümers und Belastungen des Grundstücks angegeben. Es genießt darüber hinaus öffentlichen Glauben.

Die Umstellung des deutschen Grundbuchs auf die elektronische Form hat bereits begonnen und wird die Einsicht in das Grundbuch technisch wesentlich erleichtern. Die Wirtschaft hat großes Interesse an diesen technischen Erleichterungen. Daher erscheint es sinnvoll, andere Systeme an das deutsche Grundbuchwesen anzunähern und entsprechende Projekte europaweit zu fördern.

Die weitere Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Eigentümern und Kontrolleuren von Registern sowie des grenzübergreifenden Zugangs zu den

Registern sollte künftig von den Kreditgebern und Investoren konzeptionell wie finanziell unterstützt werden.

Eurohypothek

Der Einführung eines zusätzlichen, nicht akzessorischen Grundpfandrechts bedarf es jedenfalls derzeit nicht.

Das deutsche Recht stellt seit über 100 Jahren dem Rechtsverkehr die akzessorische Hypothek und die nicht akzessorische Grundschuld zur Verfügung. In der Rechtswirklichkeit kommt die Grundschuld in mehr als 99 % der Kreditvergaben von Unternehmern an Unternehmer oder Verbraucher zur Anwendung.

Wesentliche Nachteile dieser Rechtslage für den Verbraucher sind in der Rechtswirklichkeit nicht erkennbar. Die Wahlmöglichkeit zwischen einem akzessorischen und einem nicht akzessorischen Sicherungsmittel erscheint sinnvoll und praktisch. Die Möglichkeiten des deutschen Rechts reichen aus, um den Anforderungen auch des grenzüberschreitenden Rechtsverkehrs gerecht zu werden. Die Einführung eines weiteren, nicht akzessorischen Grundpfandrechts durch den Gemeinschaftsgesetzgeber ist daneben derzeit nicht geboten.

Mit der Einführung eines entsprechenden Grundpfandrechts würden außerdem weit reichende Eingriffe in das Sachen-, Verfahrens- und Zwangsvollstreckungsrecht der Mitgliedstaaten einhergehen.

Finanzierung von Hypothekarkrediten

Die Finanzierung sollte nur von Instituten vorgenommen werden dürfen, die einem gesetzlichen Rahmen und einer hinreichenden Aufsicht unterliegen.