

# ZENTRALER KREDITAUSSCHUSS

MITGLIEDER: BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN VOLKSBANKEN UND RAIFFEISENBANKEN E.V. BERLIN • BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V. BERLIN • BUNDESVERBAND ÖFFENTLICHER BANKEN DEUTSCHLANDS E. V. BERLIN • DEUTSCHER SPARKASSEN- UND GIROVERBANDE. V. BERLIN-BONN • VERBAND DEUTSCHER HYPOTHEKENBANKEN E. V. BERLIN

23. Februar 2005

## *Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses zum Abschlussbericht der Forum Gruppe der EU-Kommission zur Integration der europäischen Hypothekarkreditmärkte*

Der Abschlußbericht der von der EU-Kommission im März 2003 eingesetzten Forum Gruppe zur Integration der europäischen Hypothekarkreditmärkte ist am 13. Dezember 2004 veröffentlicht worden. Dieser enthält 48 Empfehlungen zur Beschleunigung des Integrationsprozesses für Hypothekenfinanzierungen. Die Empfehlungen decken fünf Bereiche ab, die als Schlüssel für die weitere Integration des europäischen Hypothekarkreditgeschäfts gelten: Verbrauchervertrauen, Rechtsfragen, Sicherheiten, Vertrieb und Finanzierung.

### **Grundsätzliche Anmerkungen**

Der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) ist davon überzeugt, dass sich eine bessere Integration der Hypothekarkreditmärkte in der EU kaum über eine Harmonisierung des Hypothekarkredits (Produktharmonisierung) erreichen lassen wird. Aussichtreicher erscheint vielmehr ein auf Wettbewerb basierender Ansatz, der von einem Maßnahmenbündel wie der Schaffung eines funktionierenden Hypothekenzweitmarktes, eines Rechtsrahmens für effizienten Portfoliohandel, einer erleichterten Abtretbarkeit von dinglichen Sicherheiten oder der Einführung einer pan-europäischen Grundschuld flankiert wird. Durch internationale Risikodiversifizierung, Optimierung der Refinanzierungsbedingungen und bessere Kapitalallokationen lassen sich Effizienzgewinne erzielen, die die Banken dann über günstigere Zinssätze an die Kunden weitergeben können.

Von der Forum-Gruppe nicht ausreichend gewürdigt wurden die wirtschaftlichen Aspekte. So ist zu berücksichtigen, dass das Hypothekarkreditgeschäft in Europa äußerst wettbewerbsintensiv ist und die Ertragsspannen für Kreditinstitute sehr niedrig sind. In vielen Ländern wird der Hypothekarkredit lediglich als Akquisitionsinstrument eingesetzt, um dann mit ‚Cross-Selling‘ von anderen Produkten den erforderlichen Deckungsbeitrag für das Kreditinstitut zu erwirtschaften.

Zudem müssen die fehlenden Kenntnisse über den jeweiligen ausländischen Immobilienmarkt, die Werthaltigkeit der finanzierten Immobilie als Sicherheit (Wertgutachten), das fremde Rechtssystem (Abschluss und Eintragung der dinglichen Sicherheit), die Zwangsverfahren und andere abwicklungsspezifische Informationen und Beratungsdienstleistungen extern erworben werden. Schließlich ist die neuerdings in der politischen Diskussion zunehmend zu hörende Behauptung, dass ein europaweit harmonisierter Markt für Hypothekarkredite zu signifikanten Zinssenkungen für die Verbraucher in der EU führen würde, zu kritisieren. Diese Konsequenz ist nicht zwingend, da die Zinssätze für Hypothekarkredite in der EU vor allem von Faktoren abhängen, die vom Integrationsgrad des Kreditgeschäfts entkoppelt sind.

So hängt der Hypothekarkreditzins neben den makroökonomischen Rahmenbedingungen (vgl. Zinskonvergenz durch einheitliche Währung) vor allem von der Refinanzierungsbasis des Kredit-

institutes (z.B. Zugang zum Kapitalmarkt etc.) und von dessen Transformationseffizienz ab. Unterschiedliche Kostenprofile, die etwa durch unterschiedlich effizient ausgestaltete Kreditabwicklungsprozesse, durch unterschiedlich strukturierte Portfolien (Anzahl der Kredite, Kredithöhe etc) oder durch eine höhere Risikobereitschaft verursacht sind, wirken sich über entsprechend voneinander abweichende, möglicherweise höhere Kreditzinsen aus.

Auch die unterschiedlichen Strukturen der jeweiligen nationalen Immobilien- und Hypothekarkreditmärkte, und die unterschiedlich ausgestalteten Hypothekenrechte oder die in ihrer Effizienz voneinander abweichenden Zwangsversteigerungsverfahren in der EU wirken sich über Zinsdivergenzen aus.

Die Zinshöhe wird damit wesentlich von Faktoren beeinflusst, die mit regulativen Maßnahmen auf der Produktebene nicht beeinflusst werden können. So würde eine Harmonisierung des Hypothekarkredits weder zu einer Verbesserung ineffizienter Abwicklungsprozesse bei einem Kreditinstitut noch zu einem leichteren Zugang zu günstigen Refinanzierungsmitteln führen. Auch hätte eine derartige legislative Maßnahme weder Einfluss auf die Portfolio- und Kreditrisikostruktur eines Kreditinstitutes noch auf seine Position als Wettbewerber im Markt (Präsenz in der Fläche, Marktanteil etc.). Es ist daher nicht ersichtlich, über welche Mechanismen sich eine gesetzgeberische Initiative für den Hypothekarkredit, die die genannten zinsbeeinflussenden Faktoren gar nicht erreicht, generell zinsenkend auswirken sollte, zumal vor dem Hintergrund der dargestellten Margengestaltung in der EU weiteres Zinssenkungspotential auch im bankaufsichtsrechtlichen Sinne überhaupt nicht vorhanden ist.

Der Zentrale Kreditausschuss ist daher davon überzeugt, dass eine europäische produktspezifische Regulierung des Hypothekarkredits nicht die geeignete Maßnahme ist, die Integration der Hypothekarkreditmärkte voranzubringen. Sie ist auch ungeeignet, die proklamierten Zinssenkungen zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der Zentrale Kreditausschuss in erster Linie die von den Experten in den Kapiteln 'Sicherheiten', 'Finanzierung' und 'Rechtsfragen' formulierten Vorschläge.

## 1. Sicherheiten

Die Vorschläge der Sicherheiten Gruppe sind zunächst von der Notwendigkeit getragen, die Grundbücher und Hypothekenregister in Europa zu einer verlässlichen, transparenten und allgemein zugänglichen Belastungs-Evidenzzentrale nicht nur für Kreditinstitute, sondern für alle Marktteilnehmer zu machen. Dies ist eine für die Entwicklung des grenzüberschreitenden Hypothekarkreditgeschäfts in der EU wesentliche Voraussetzung, die auch für die Herstellung von Rechtssicherheit notwendig erscheint und deshalb vom ZKA nachdrücklich unterstützt wird.

Darüber hinaus zielen die Vorschläge auf eine Flexibilisierung von dinglichen Sicherheiten und somit auf eine Einschränkung der Akzessorietät von Hypotheken in der EU auf das erforderliche Mass. Streng akzessorische, nicht revalutierbare Hypotheken hindern eine kostengünstige, schnelle und flexible Abtretbarkeit von dinglichen Sicherheiten und erschweren den Aufbau eines grenzüberschreitenden Portfoliohandels und somit auch die Schaffung eines funktionierenden Hypothekenzweitmarktes. Ebenso ist ein nicht an nationalen Grenzen halt machender, liquider MBS-

Verbriefungsmarkt ohne eine erleichterte Übertragbarkeit von Hypotheken kaum denkbar. In diesem Zusammenhang könnte die Eurohypothek als EU-weites, nicht akzessorisches Sicherungsmittel als Lösungsansatz in Frage kommen.

Die Fortsetzung der in Deutschland geführten Diskussion über die Einführung einer Treuhandgrundschuld findet schließlich im Vorschlag zu einem European Security Trust ihre Entsprechung auf europäischer Ebene. Auch dieser Vorschlag wird vom ZKA positiv bewertet.

## 2. Finanzierung

Die im Finanzierung-Kapitel enthaltenen Vorschläge treffen ebenfalls auf ungeteilte Zustimmung. Der ZKA unterstützt die bereits erwähnte Strategie, die Integration der Hypothekarkreditmärkte in erster Linie über die Entwicklung eines liquiden und effizienten Hypothekenzweitmarktes zu verbessern. Die dafür notwendigen Instrumente decken sich weitgehend mit den Vorschlägen der Collateral-Gruppe (Eurohypothek, Flexibilisierung der Akzessorietät etc).

Der zweite Schwerpunkt der Empfehlungen liegt auf der Optimierung der kapitalmarktbasierter Refinanzierung des Hypothekarkredits in den Mitgliedstaaten der EU. Die Expertenvorschläge, die alle darauf abzielen, über gesetzlich verankerte hohe Gläubiger- bzw. Investorenschutzmassnahmen möglichst günstige Refinanzierungskonditionen am Kapitalmarkt zu erzielen (Konkursfestigkeit von Pfandbriefen oder Zweckgesellschaften zur Emission von MBS, Hypothekenkredite als abtrennbares Sondervermögen der Bank etc.) werden vom ZKA uneingeschränkt mitgetragen.

## 3. Rechtsfragen

Im Bereich „Rechtsfragen“ wird das Bild eines informierten Verbrauchers skizziert, welches der ZKA für das einzig realistische Konzept hält. Zusammen mit den Experten ist der ZKA der Meinung, dass Verbraucher nur dann von den Vorteilen eines Binnenmarktes für Hypothekarkredite profitieren können, wenn sie in den Genuss einer möglichst großen Produktvielfalt kommen.

Von den Branchenvertretern wurde in dieser Gruppe der Ansatz der gegenseitigen Produktanerkennung erörtert, d.h. die Möglichkeit, dass Kreditinstitute ihre für den Heimatmarkt entwickelten Hypothekarkredit-Produkte möglichst unverändert auch im Ausland anbieten können. In diesem Zusammenhang fordern sie, am Prinzip der Rechtswahlfreiheit festzuhalten, d.h. der Möglichkeit für die Banken, Vertragsteile oder zumindest einzelne Vertragsklauseln der Anwendung des Rechts der anbietenden Bank zu unterstellen. Kollisionsrechtliche Vorschriften, wie z.B. das Römische Schuldrechtsübereinkommen (Rom I), die systematisch und grundsätzlich für grenzüberschreitende Vertragsabschlüsse mit Verbrauchern die Anwendung des Heimatrechts des Verbrauchers vorschreiben, sollen geändert werden.

Ein solcher Ansatz beinhaltet allerdings die Problematik, dass nationale und ausländische Anbieter unterschiedlichen Rechtsordnungen und damit zwangsläufig auch unterschiedlich hohen Verbraucherschutzanforderungen unterliegen. Überdies löst auch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung noch nicht das mit der grenzüberschreitenden Vergabe von Hypothekarkrediten verbundene Problem, dass derzeit die sachenrechtlichen Rahmenbedingungen, das Grundbuchrecht als auch die Zwangsvollstreckungsrechtlichen Mechanismen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten nicht harmonisiert sind und eine solche Harmonisierung auf absehbare Zeit auch nicht erreicht werden

kann. Überdies wäre es auch den nationalen Gerichten kaum möglich, sich mit 24 fremden Rechtsordnungen auseinanderzusetzen.

Die übrigen Empfehlungen aus dem Rechtsbereich, die sich mit Themen wie dem verbesserten Zugang zu Informationen über Kundenbonität, einheitlichen europäischen Bewertungsstandards und der Steigerung der Effizienz von Zwangsversteigerungsverfahren befassen, sind positiv zu bewerten.

#### 4. Verbrauchervertrauen

Wir teilen die Einschätzung der Gruppe Verbrauchervertrauen, dass ein hohes Maß an Verbrauchervertrauen im Zentrum aller Bemühungen für den erfolgreichen Aufbau eines grenzüberschreitenden Hypothekarkreditgeschäfts stehen muss. Produktransparenz und hohe Informationsstandards sind elementare Voraussetzungen zur Herstellung dieses Vertrauens. Daher ist der ZKA zusammen mit den Experten von der Bedeutung des Verhaltenskodexes für Wohnungsbaukredite als wichtiger Baustein in diesem Zusammenhang überzeugt.

Den Vorschlägen nach einer gesetzlichen Regulierung des Hypothekarkredites in der EU können wir jedoch nicht folgen. Eine zwangsläufig auf eine Produktharmonisierung hinauslaufende Hypothekarkreditrichtlinie würde die Produktvielfalt beseitigen. Einen Regulierungsansatz halten wir daher für grundsätzlich ungeeignet, die Marktintegration voranzubringen.

Ebenso ablehnend stehen wir der Harmonisierung der vorzeitigen Rückzahlung oder der Vorfälligkeitsentschädigung gegenüber. Dies umfasst auch die von einigen Bankenvertretern formulierten Vorschläge. Gesetzliche Regelungen in diesem Bereich würden bestimmte Produkte, die erfolgreich sind und auf ein hohes Kundeninteresse treffen, vom Markt verbannen. Auch der deutsche Festzinskredit wäre in seiner heutigen Ausprägung von möglichen europäischen Vorfälligkeitsregelungen negativ betroffen. Es kann aber nicht sein, dass die weitere Integration des Hypothekarkreditmarktes in Europa über Eingriffe in bestehende, effizient und verbraucherfreundlich aufgestellte Marktstrukturen vorangetrieben oder zulasten bestimmter Finanzierungsprodukte verwirklicht wird.

#### 5. Vertrieb

Ein rein tatsächliches, sich in der Praxis aber stark auswirkendes Hindernis besteht in der Schwierigkeit, Hypothekarkredite grenzüberschreitend zu vertreiben. Die Vorschläge der Experten sind nach unserer Auffassung nicht wirklich geeignet, dieses Vertriebsproblem zu lösen. Es stellt sich die Frage, wie sich Hypothekarkreditgeber EU-weiten Zugang zu Kunden und Immobilien verschaffen können, wenn sie nicht über bereits existierende Konzernstrukturen in den jeweiligen nationalen Märkten präsent sind. Vertriebskooperationen mit ausländischen Partnern oder auch Internet-Banking konnten aufgrund zahlreicher rechtlicher Hindernisse bislang nicht die für die Profitabilität des Geschäfts erforderliche kritische Masse erreichen.

Zum Abbau der bestehenden Barrieren, insbesondere im Bereich des grenzüberschreitenden elektronischen Vertriebs, erscheinen die folgenden Maßnahmen kurz- bzw. mittelfristig realisierbar, um den europäischen Bankkunden einen erleichterten grenzüberschreitenden Zugang zu Retail Banking-Produkten zu ermöglichen: Die **Zulassung der (grenzüberschreitenden) Kontoeröffnung** über das Internet ohne den bisherigen Systembruch, der durch die notwendige Legitimationsprü-

fung, zum Beispiel per „PostIdent-Verfahren“ erforderlich ist, wäre eine bedeutsame Vereinfachung für den Verbraucher und das Kreditinstitut. Hierzu könnte eine gesetzliche Grundlage hilfreich sein, die EU-weit die Kontoeröffnung mit qualifizierter elektronischer Unterschrift ausdrücklich zulässt. Mit der elektronischen Signatur kann im elektronischen Geschäftsverkehr die erforderliche Authentizität, Integrität und Beweissicherheit von elektronischen Willenserklärungen der Vertragsparteien angemessen gewährleistet werden. Mindestens ist es erforderlich, die Anforderungen an die Identifizierung gemäß den Geldwäschebestimmungen einerseits und den Anforderungen der Signaturrechtlinie andererseits anzugleichen.

Im **Kreditgeschäft** ist in zahlreichen Mitgliedsstaaten derzeit der Abschluss von Bürgschaftsverträgen, Verbraucherdarlehensverträgen und Hypothekendarlehen über das Internet ausgeschlossen – die „elektronische Form“ kann zum Beispiel in Deutschland nicht genutzt werden. Dies ist umso weniger verständlich, als durch die in der „Fernabsatzrichtlinie für Finanzdienstleistungen an Verbraucher“ enthaltene Widerrufsfrist dem Verbraucher eine angemessene Überlegungsfrist eingeräumt wird. Für Verbraucherdarlehensverträge und Hypothekendarlehen steht dem Verbraucher nach deutschem Recht zudem „medienunabhängig“ ein Widerrufsrecht zu. Der Gesetzgeber ist deshalb aufgefordert, diese Online Banking-Beschränkung alsbald EU-weit aufzuheben.

Selbst der beratungsintensive und langfristig ausgelegte Hypothekarkredit eignet sich beispielsweise bei Abschluss einer Anschlussfinanzierung nach auslaufen der ersten Zinsfestschreibungsphase für den Vertragsabschluss über das Internet.