

Grünbuch zum Hypothekarkredit in Europa

Beitrag von Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH in Die Wohnungswirtschaft Nr. 1, 59. Jg. (2006), S. 64-65.

Vor fünf Jahren hat die EU-Kommission die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen proklamiert. Für die privaten Hypothekarkreditmärkte ist diese Proklamation bis heute weitgehend folgenlos geblieben. Das in der Europäischen Union grenzüberschreitend an Privatkunden vergebene Volumen an Hypothekarkrediten wird auf nicht mehr als 1 Prozent des gesamten Hypothekenvolumens geschätzt.

Nun will die Europäische Kommission die weitere Integration der Märkte für Hypothekarkredite energisch vorantreiben. Zu diesem Zweck hat sie am 19. Juli 2005 ein Grünbuch zum Hypothekarkredit in Europa als Konsultationspapier veröffentlicht. Im August 2005 wurde außerdem eine von London Economics im Auftrag der Kommission erstellte Studie über Kosten und Nutzen eines stärker integrierten Hypothekenmarktes in der Europäischen Union veröffentlicht. Die Kommission wird nach Eingang der Stellungnahmen „aller interessierten Kreise“ am 7. Dezember eine Anhörung durchführen („Mortgage credit hearing“) und damit den Konsultationsprozeß abschließen. Die zu ergreifenden Maßnahmen sollen im Jahr 2006 in einem Weißbuch vorgestellt werden.

Inhaltlich ist das Grünbuch vom Verbraucherschutzgedanken geprägt. Die Leitfrage lautet, ob Maßnahmen der Kommission die Wettbewerbsfähigkeit der Märkte für Hypothekarkredite steigern und so die Auswahl für die Verbraucher in der EU erhöhen und die Preise / Zinsen senken können. Es geht also darum, die bislang noch weitgehend abgeschotteten Märkte für private Hypotheken dem grenzüberschreitenden Wettbewerb gegenüber zu öffnen. Davon erwartet die Kommission einen Beitrag zur nachhaltigen Steigerung des Wirtschaftswachstums im EU-Raum (Lissabon-Prozeß). Sollte die Kommission auf diesem Gebiet erfolgreich sein, so wird ein grenzüberschreitender Wettbewerb der Finanzinstitutionen einsetzen, der die tradierten Finanzierungsgepflogenheiten in den einzelnen EU-Ländern fundamental verändern könnte.

Im Grünbuch wird der geringe Integrationsgrad der Märkte für Hypothekarkredite beklagt. Die Unterschiede im Hinblick auf Größe, Wachstum, Produktvielfalt, Vertriebsstrukturen, Kreditlaufzeiten, Wohneigentumsquote, Wohneigentumsförderung, Beleihungsgrenzen, Wettbewerbsintensität im Bankensystem, Rolle des sozialen Wohnungsbaus und Verwertung von Kreditsicherheiten werden betont. Wenn nicht alles täuscht, versteht die Kommission unter „Integration“ eine weitgehende Einebnung der nationalen Unterschiede in diesen Bereichen. Davon erhofft sie sich eine europaweite Senkung der Finanzierungskosten. EU-Binnenmarktkommissar McCreevy hat als Ziel formuliert: „Ideal wäre ein Markt, in dem ein Kunde in Dänemark sich im Internet Angebote aus der ganzen EU ansieht und dann einen Kredit in Belgien aufnimmt“ (Financial Times Deutschland, 20. Juli 2005).

Aktionsfelder des Grünbuchs

Der Kommission ist an einer Intensivierung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs bei privaten Immobilienfinanzierungen gelegen. Der Konsultationsprozeß muß aber nicht zwangsläufig in ein umfängliches Regulierungswerk münden. Die Kommission will lediglich prüfen,

was sie zur Verbesserung des Wettbewerbs auf diesem Gebiet beitragen kann. Gedacht ist dabei an Maßnahmen wie:

- gemeinsame Standards für vorvertragliche Informationen zur besseren Fundierung der Entscheidungen der Kreditnehmer (möglicherweise als Beratungspflicht mit Haftungsrisiken für den Kreditgeber auszugestalten),
- Abbau von Hürden für die Beantragung und Bereitstellung eines Hypothekarkredits in einem anderen EU-Mitgliedstaat,
- Verbesserung des Zugangs bislang rationierter Gruppen zum Hypothekarkredit,
- Harmonisierung der Verfahren zur Bewertung von Wohnimmobilien und zur Zertifizierung von Sachverständigen (Einführung eines einheitlichen EU-Bewertungsstandards oder wechselseitige Anerkennung verschiedener Standards),
- gemeinsame Vorschriften für die Berechnung von Vorfälligkeitsentschädigungen (möglicherweise gesetzlicher Anspruch auf vorzeitige Rückzahlung),
- gemeinsamer Standard zur Berechnung des effektiven Jahreszinses,
- Standardisierung der Vertragskonditionen von Kreditverträgen,
- grenzüberschreitender Zugang zu Daten über die Kredithistorie eines Kreditbewerbers,
- Schaffung einer sogenannten „Euro-Hypothek“ im Sinne eines EU-weit flexibel einsetzbaren Besicherungsinstruments (nicht-akzessorische Grundschuld) zur Erleichterung der Konstituierung und Übertragung von Hypothekarkrediten,
- grenzüberschreitender Zugang zu Grundbüchern und Katastern,
- Komplettierung des Angebots um „Nebenprodukte“ (z.B. Hypothekenversicherungen),
- Integration der Refinanzierungsmärkte, möglicherweise durch die Schaffung „gesamteuropäischer Refinanzierungsmechanismen“,
- Erhöhung der Produktvielfalt zur Schaffung eines liquiden, auf modernen, flexiblen Finanzierungstechniken und -produkten beruhenden Marktes.

Der Maßnahmenkatalog des Grünbuchs ist umfänglich. Die erwogenen Maßnahmen greifen zum Teil massiv in bislang von den Nationalstaaten geregelte Angelegenheiten ein. Auch wenn es sich bis jetzt nur um einen „Prüfauftrag“ handelt und die Kommission nur aktiv werden will, wenn der potentielle Nutzen von Gemeinschaftsmaßnahmen deren voraussichtliche Kosten zumindest aufwiegt – der Zentralisierungs- und Harmonisierungsimpetus ist unverkennbar. Wenn die EU-Kommission am Ende einen großen Teil der erwogenen Maßnahmen für erforderlich hält, um den Wettbewerb zu verbessern, werden wir unser gewachsenes nationales System der Immobilienfinanzierung schließlich nicht mehr wiedererkennen. Das muß aber kein Schaden sein.

Defizite des deutschen Systems der Immobilienfinanzierung

Die im Grünbuch erwogenen Maßnahmen würden im Falle ihrer Realisierung gerade in Deutschland spürbare Veränderungen in den Finanzierungsgepflogenheiten nach sich ziehen. Das deutsche System der Immobilienfinanzierung ist eines der traditionellsten in der Europäischen Union (ähnlich auch Beyerle / Milleker 2005, S. 11). Insbesondere die Instrumente zur Steuerung von Kreditrisiken sind unterentwickelt, so daß das Segment der Risikokredite mit

höherem Beleihungsauslauf nur eine Nebenrolle spielt. Im einzelnen sind in Deutschland folgende Defizite zu beklagen:

- Mängel in der Beratung der Kreditsuchenden (die sich immer wieder bei der Beratung von Testkunden zeigen),
- mehr oder weniger starre Orientierung an niedrig angesetzten Beleihungsgrenzen und anderen Rationierungskriterien,
- konservative Standards für die Beleihungswertermittlung,
- prohibitiv hohe Vorfälligkeitsentschädigungen als Hürde für eine vorzeitige Kreditablösung im Falle gesunkener Zinsen¹,
- geringer Anteil an Refinanzierungen über den Kapitalmarkt,
- zögerliche Adaption von innovativen Finanzprodukten wie z.B. der Hypothekenversicherung,
- geringer Anteil von Krediten mit kurzlaufender Zinsbindung,
- mangelnde Verfügbarkeit von Krediten mit langer Zinsbindung (10-30 Jahre).

Eine erste Einschätzung der von der Kommission erwogenen Maßnahmen

Eine Marktöffnung mit der Folge einer stärkeren Orientierung an ausländischen Finanzierungsinstitutionen könnte dem deutschen Markt für Hypothekarkredite ohne Zweifel Impulse geben, solange die Wahlfreiheit der Kreditnehmer dabei gewahrt bleibt. Insofern sind die von der Kommission erwogenen Schritte zur Erleichterung des Zugangs zu Vertragspartnern aus dem EU-Ausland zu begrüßen. Maßnahmen wie die Harmonisierung etwa der Bewertungsverfahren oder der Berechnungsmethoden des effektiven Jahreszinses liegen in der Logik des Ziels der Marktöffnung.

Die Idee der Standardisierung der Kreditverträge läuft aber auf eine Beschränkung des Wettbewerbs, der Vertragsfreiheit und der freien Auswahl der Konsumenten hinaus, wenn sie zu weit getrieben wird. Auch die Berechnungsweise der Vorfälligkeitsentschädigungen muß nicht unbedingt harmonisiert werden. Es würde reichen, wenn man hier durch geeignete Maßnahmen die Wahlfreiheit der Kreditnehmer verbessert (Angebote mit und ohne „Prepayment option“). Die Schaffung gesamteuropäischer Refinanzierungsmechanismen kann man getrost den Märkten überlassen. Sie sind auf dem besten Weg dahin. Fraglich ist schließlich, mit welchen Mitteln die Kommission die Verbreitung von Finanzinnovationen fördern will. Auf diesem Gebiet wird die Marktöffnung als solche bereits spürbare Impulse geben, so daß hier allenfalls noch an Informationskampagnen und die Beseitigung rechtlicher Hindernisse für die Diffusion von Finanzinnovationen zu denken wäre.

¹ Das Problem der Vorfälligkeitsentschädigungen scheint der Kommission besonders am Herzen zu liegen. Im Grünbuch heißt es dazu (Rn. 8): „So können vertragliche Beschränkungen der vorzeitigen Rückzahlung oder Vorfälligkeitsentschädigungen die Weitergabe von Zinsänderungen verzögern und dadurch einer Refinanzierung im Wege stehen.“

Literatur

Beyerle, T. / Milleker, F.: Wohnimmobilien in finanzwirtschaftlicher Perspektive, Economic Research Allianz Group / Dresdner Bank Working Paper Nr. 53 vom 10. Oktober 2005.

Internetzugriff:

http://www.allianz.com/Az_Cnt/az/_any/cma/contents/930000/saObj_930438_IFDL_WP_3_2005_09_28.pdf

The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets, Report for European Commission DG-Internal Market and Services by London Economics, August 2005

Internetzugriff: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/2005-report-integration-mortgage-markets_en.pdf

Empfehlungen der „Forum Group on Mortgage Credit“ über die Beseitigung von Hindernissen für die weitere Integration der Hypothekarkreditmärkte in der EU vom März 2003, im Auftrag der EU-Kommission.

Internetzugriff: http://europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/2004-report-integration_de.pdf

Gemeinsame Stellungnahme des Zentralen Kreditausschusses, des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft und des Verbandes der Privaten Bausparkassen zum Grünbuch der EU-Kommission „Hypothekarkredit in der EU“ vom 23.9.2005.

Internetzugriff: <http://www.zentraler-kreditausschuss.de/upload/1129555747.ZKA-Stn-2005-09-23-Hypothekarkredit%20dt.pdf>

Kälberer, Wolfgang: Die Integration der Hypothekarkreditmärkte in der EU, in: Immobilien Manager, Juni 2005.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch Hypothekarkredite in der EU, endgültige Fassung vom 19.7.2005.

Internetzugriff: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0327de01.doc

Lifting the roof – the best way for the Euro zone to boost demand is to deregulate its mortgage markets, in: The Economist vom 9. Dezember 2004.