

Dirk Meyer

Die Umsetzung der EU-Richtlinie über Wohnimmobilienkredite

Zur Notwendigkeit einer Gesetzesänderung

Die Richtlinie über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher wurde bei ihrer Umsetzung in deutsches Recht um neue Regelungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung ergänzt. Die „außergewöhnliche“ Geldpolitik der Europäischen Zentralbank ist für den Immobilienmarkt mit Gefahren verbunden, tatsächlich besteht durchaus eine mögliche Konnexität zum Regulierungsvorstoß. Der Beitrag thematisiert die Zielsetzungen der Richtlinie, stellt die neuen Grundsätze einer Kreditwürdigkeitsprüfung der bisherigen Praxis gegenüber und analysiert die Auswirkungen für Banken und potenzielle Kreditnehmer. Der Autor kritisiert die EU-weite Regulierung auf diesem Sachgebiet und konkretisiert Ansatzpunkte einer richtlinienkonformen Änderung der deutschen Umsetzung.

Die Europäische Zentralbank (EZB) steuert ihre „außergewöhnliche“ Geldpolitik über zwei Kanäle, zum einen über den Nullzins für Hauptrefinanzierungsgeschäfte, zum anderen über ihr Anleiheankaufprogramm (Asset Purchase Programme, APP). Ihr Inflationsziel von knapp unter 2% hat sie bislang nicht erreichen können. Im November 2016 betrug der harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) für die Eurozone im Jahresvergleich 0,6% und für Deutschland 0,8%.

Es gibt demgegenüber jedoch Anzeichen, dass die umfangreiche Liquiditätsausweitung eine Vermögenspreis-inflation verursacht. So sind die Preise für Wohneigentum in Deutschland nach dem aktuellen Preisspiegel Wohneigentum im Durchschnitt gegenüber dem Vorjahr weiter angestiegen.¹ Für Eigentumswohnungen im Bestand

mit mittlerem Wohnwert lag die Rate bei über 6% (2015: knapp 5%). In diesem Segment lag der stärkste Anstieg in den 14 Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern bei 9,4% (7,5%) vor, wobei die Preissteigerungen in einzelnen Städten wie Frankfurt (18,9%), Köln (15,0%) und Stuttgart (11,3%) erheblich höher ausfielen. Der geringste Anstieg ist in Kommunen mit weniger als 30 000 Einwohnern mit 3,9% (3,0%) zu beobachten. Das Segment der Eigentumswohnungen mit gutem Wohnwert hat generell höhere Steigerungen von 11,6% (6,6%). Demgegenüber ist der Preisanstieg für Neubauwohnungen mit 6% gegenüber dem Vorjahr konstant geblieben. Wenngleich diese Daten auch einen Hinweis auf eine generelle Wohnraumknappheit und den Zuzug in Metropolregionen geben, so weist insbesondere der beschleunigte Preisanstieg im Altbestand auf eine liquiditätsverursachte Vermögenspreis-inflation hin.

1 Vgl. Immobilienverband (IVD): Preise für Wohneigentum steigen stärker als in Vorjahren, Pressemitteilung vom 18.10.2016, <http://ivd.net/preise-fuer-wohneigentum-steigen-staerker-als-in-vorjahren/> (25.10.2016); und ausführlich Immobilienverband (IVD): IVD-Wohn-Preisspiegel 2015/2016, Berlin 2016. Die Untersuchung basiert auf einer Erhebung in 370 Städten der Bundesrepublik.

Aufgrund des knappen Angebots an ankauffähigen Staatsanleihen hat die EZB ihr Ankaufprogramm auf andere Wertpapierklassen sukzessive ausgeweitet. Seit Oktober 2014 kauft sie auch Pfandbriefe in erheblichem Umfang auf. Bei einem gesamten Marktvolumen von etwa 1,076 Billionen Euro hat die Notenbank 197 Mrd. Euro an Pfandbriefen vornehmlich aus Frankreich, Deutschland und Spanien in ihrem Bestand (Stand: Oktober 2016).² Die

2 Vgl. M. Frühauf: Der EZB gehen die Staatsanleihen aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.9.2016, S. 27; ders.: Draghi kauft den Markt für Pfandbriefe leer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.10.2016, S. 23; sowie S. Miehs: Das Ankaufprogramm der EZB und Pfandbriefe – Trends und Perspektiven, 2016, [http://www.pfandbrief.de/cms/_internet.nsf/navpictures/000FF89A/\\$FILE/DE_PFB2016-2017_web.pdf](http://www.pfandbrief.de/cms/_internet.nsf/navpictures/000FF89A/$FILE/DE_PFB2016-2017_web.pdf) (27.10.2016), S. 7.

Prof. Dr. Dirk Meyer ist Inhaber des Lehrstuhls für Ordnungsökonomik an der Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg.

zunehmende Knappheit zeigt sich auch hier. Während die monatlichen Ankäufe im zweiten Halbjahr 2015 noch bei 8 Mrd. Euro bis 10 Mrd. Euro lagen, fielen sie im ersten Quartal 2016 auf monatlich 7 Mrd. Euro bis 8 Mrd. Euro. Trotz der Ausweitung des monatlichen Ankaufovolumens von 60 Mrd. Euro auf 80 Mrd. Euro sanken die Pfandbriefkäufe im zweiten Quartal 2016 auf 6,6 Mrd. Euro pro Monat.³ Wegen dieser Verknappung auf dem Sekundärmarkt verlagerte die EZB ihre Ankäufe zunehmend auf Neuemissionen. Seit September 2015 liegt dieser Anteil zwischen 54% und 65%. Zugleich sanken die Renditen für Pfandbriefe. Zum Stand Oktober 2016 rentieren Laufzeiten bis zu fünf Jahren im negativen Bereich.

Die Liquiditätsausweitung der EZB im Allgemeinen und die Pfandbriefankäufe im Speziellen haben die Hypothekenzinsen auf historische Tiefstände gedrückt. Angebote für Hypothekenkredite unter 1% p.a. bei einer fünf- oder zehnjährigen Zinsbindung sind keine Seltenheit mehr. Sowohl die als eher sicher geltende Anlage in Immobilien, nicht zuletzt die Auswirkungen des Brexit-Votums, wie auch die günstigen Finanzierungsbedingungen haben den Immobilienmarkt wie den Hypothekenmarkt stark befördert. Diese Tatsache läuft parallel mit dem sogenannten Erschwinglichkeitsindex von Immobilien.⁴ Trotz der erheblich gestiegenen Immobilienpreise und eines relativ geringeren Mietpreisanstiegs wirken die niedrigen Zinsen und die steigenden Einkommen dem entgegen. Allerdings verschweigt dieser – wohl auch interessengeleitete – Index die Risiken, die aus der derzeitigen Lage erwachsen.

Ein Zinsanstieg bei zeitgleichem Rückgang der Immobilienpreise dürfte viele Kreditnehmer bei Anschlusskrediten vor Probleme stellen. Nimmt man den derzeit beschleunigten Preisanstieg für Immobilien, die Tapering-Diskussion um einen möglichen Ausstieg der EZB aus ihrem APP sowie die tendenziell leicht restriktive Geldpolitik der USA, so ist ein solches Szenario nicht unwahrscheinlich. Sollte es darüber hinaus zu stärker einbrechenden Immobilienpreisen kommen, so führen diese in der Regel zu Kreditausfällen, die den bereits jetzt vielfach geschwächten Bankensektor treffen würden. Trotz der Neuregelungen des Bankenabwicklungsmechanismus würden realwirtschaftliche Auswirkungen einer Bankenkrise kaum

zu vermeiden sein.⁵ Dieses Risiko besteht auch deshalb, da Immobilienkredite etwa 70% der gesamten Verbindlichkeiten des inländischen Haushaltssektors sowie rund 50% des gesamten Kreditvolumens inländischer Banken gegenüber inländischen Privatpersonen und Unternehmen ausmachen.⁶ Ein nachfolgender EU-weiter Wirtschaftseinbruch mit einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit würde als ein *circulus vitiosus* wiederum auf den Immobilienmarkt zurückwirken.

Zielsetzungen der EU-Richtlinie über Wohnimmobilienkredite

Staatliche Regulierungen bedürfen in einem wettbewerblich-marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen der Rechtfertigung. In der Begründung zur Wohnimmobilienkreditrichtlinie werden verschiedene Rechtfertigungen vorgetragen, die zum einen den eher einzelwirtschaftlich ausgerichteten Verbraucherschutz, zum anderen eine gesamtwirtschaftlich orientierte Krisenprävention im Sinne von Vorkehrungen gegen eine Immobilienmarktkrise und Finanzmarktinstabilitäten enthält. Sie alle stehen unter dem Primat der Sicherstellung eines funktionsfähigen Binnenmarktes:⁷

1. Ein wesentliches Element des Verbraucherschutzes wird mit Vorgaben der Kreditgeber zu Informations- und Transparenzpflichten verfolgt.⁸ Beispielsweise wird auf die zwingende Anwendung des ESIS-Merkblattes (European Standardised Information Sheet) verwiesen.⁹
2. Die Richtlinie fordert die Nationalstaaten zur vermehrten Aufklärung der Verbraucher über „eine verantwortungsvolle Kreditaufnahme“¹⁰ auf. Finanzbildung und -kompetenz sollen gestärkt werden. Verbraucherverbände und nationale Behörden werden hier in einer Bringschuld gesehen.
3. Falschberatung oder gar Betrug soll durch Beratungsstandards vorgebeugt werden.¹¹ Hintergrund sind unter

5 Zur Bankenkrise in Italien und deren Abwicklung nach dem neuen Bankenabwicklungsmechanismus vgl. D. Meyer: Italienische Bankenrettung – EU-Abwicklungsrichtlinie und ein „italienischer Weg“, in: ifo-Schnelldienst, 69. Jg. (2016), H. 16, S. 33-42.

6 Vgl. M. Schäfers: Waffen für die Aufsicht gegen drohende Immobilienblase, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.10.2016, S. 15.

7 Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.2.2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 – Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 1 bis 8.

8 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 40 ff., Rn. 67, Artt. 8 ff.

9 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Art. 2 Abs. 2.

10 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 29, Art. 6.

11 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 1, 31, 63 ff., Artt. 7, 9, 22.

3 Vgl. im Folgenden S. Miehs, a.a.O., S. 7 ff.

4 Zum Erschwinglichkeitsindex vgl. unter <http://ivd.net/erschwinglichkeitsindex-2016/> (27.10.2016). Der Index soll Auskunft über die finanzielle Möglichkeit eines durchschnittlichen Haushalts geben, ein Einfamilienhaus zu erwerben. Mit einem Indexstand von 143 wurde 2016 vom IVD ein Höchststand errechnet. 2006 lag er noch bei unter 100. Vgl. Immobilienverband (IVD): Preise für Wohneigentum steigen stärker ..., a.a.O., S. 5 f.

anderem die sogenannten Schrottimmobiliën-Käufe in den 1990er Jahren, bei denen mit Steuersparmodellen und zukünftig unrealistisch hohen Mieteinnahmen Immobilienkäufer und Kreditkunden gelockt wurden.¹²

4. Dem Verbraucherschutz soll auch ein Verbot von Kopplungsgeschäften dienen, bei denen „das Angebot oder [der] Abschluss eines Kreditvertrags in einem Paket gemeinsam mit anderen gesonderten Finanzprodukten oder -dienstleistungen [gekoppelt wird], bei dem der Kreditvertrag nicht separat von dem Verbraucher abgeschlossen werden kann“¹³.
5. Vornehmlich in der Person des Kreditnehmers liegende Risiken wie z.B. ein zukünftig verringertes Einkommen (Ruhestand) sollen bei der Kreditvergabe berücksichtigt werden, um eine Überforderung zu verhindern.¹⁴
6. Allgemeine wirtschaftliche Risiken wie „ein Anstieg des Sollzinssatzes oder eine negative Entwicklung des Wechselkurses“¹⁵ sollen in die Vergabeentscheidung mit einfließen. Dies bezieht sich indirekt auf das Zinsänderungsrisiko.¹⁶ Das Wechselkursrisiko verweist auf Currency-Carry-Trade-Kredite, bei denen ein Kreditnehmer einen Kreditvertrag in einer Fremdwährung mit vergleichsweise niedrigem Zinsniveau abschließt.¹⁷
7. Schließlich sieht der Richtliniengeber eine gegenseitige Verbindung von einzelwirtschaftlichem Verbraucherinteresse und gesamtwirtschaftlichem Stabilitätsinteresse „angesichts der erheblichen Konsequenzen einer Zwangsvollstreckung für Kreditgeber, Verbraucher und möglicherweise die Finanzstabilität“¹⁸. Finanzkrisen sollen verhindert und die Finanzstabilität gesichert werden.

Die Wohnimmobilienkreditrichtlinie setzt an einem möglichen Markt- bzw. Wettbewerbsversagen an, das aus einem zeitlichen Auseinanderfall von Leistung (Kredit) und Gegenleistung (Annuität) in Verbindung mit unvollkommenen Informationen, teils auch asymmetrischen Informationsvorteilen resultiert. Im Gegensatz zu traditionellen Regulierungsansätzen wird hier aber nicht vornehmlich der Gläubiger einer Leistung, sondern vielmehr der Schuldner vor den möglichen Folgen einer unzutref-

fenden Prognose seiner Fähigkeit zur Kredittilgung geschützt. Schließlich sollen die individuellen Restriktionen der Kreditaufnahme zum einen Finanz- und Immobilienmarktkrisen vorbeugen helfen, zum anderen Kreditnehmer vor den Folgen entsprechender Krisen schützen. Die Verbindung einer leichtfertigen Kreditvergabe zur makroökonomischen geldpolitischen Steuerung wird nicht thematisiert.

Ansatzpunkte einer Kreditwürdigkeitsprüfung

Wenngleich die Wohnimmobilienkreditrichtlinie ganz unterschiedliche Ansatzpunkte einer Regulierung verfolgt, steht die Kreditwürdigkeitsprüfung im Zentrum der Neuregelung. Sie dient der Einschätzung des Darlehensgebers, inwieweit der in Aussicht genommene Kreditvertrag vom Schuldner voraussichtlich erfüllt werden kann bzw. welche Sicherungsgeber (Bürgschaften) und Sicherheiten im Falle einer Nicht-Erfüllung vorliegen und gegebenenfalls verwertet werden können. Im Mittelpunkt stehen demnach das Risiko der Illiquidität und die daraus erwachsenen Folgen bzw. Möglichkeiten des Kreditgebers. Die Prüfung der Kreditwürdigkeit kann grundsätzlich an verschiedene Kriterien der Person des Kreditnehmers (Einkommen, Vermögen, Alter, Familienstand etc.) geknüpft werden oder aber personenunabhängig an dingliche Güter (Grundschuld, Hypothek) gebunden sein.

Die Grundschuld (§ 1191 Bürgerliches Gesetzbuch, BGB) bzw. die Hypothek (§ 1192 BGB) verbietet das dingliche Recht, im Fall der Nicht-Bedienung eines Kredites mittels einer Zwangsvollstreckung die Verwertung des Grundstücks oder grundstücksgleicher Rechte (Wohnungseigentum, Erbbaurecht etc.) zu betreiben, um die ausstehende Forderung „über die Sache“ und damit unabhängig von der Person des Kreditnehmers zu realisieren. Der im Rahmen der Bewertung der Sicherheiten zu ermittelnde Beleihungswert der Immobilie orientiert sich an dem niedrigsten zu erwartenden Verkehrswert des Objektes während der Kreditlaufzeit.¹⁹ Im Regelfall wird zusätzlich ein Sicherheitsabschlag kalkuliert, woraus eine Beleihungsgrenze abgeleitet werden kann. Je höher der Eigenkapitalanteil bei der Immobilienfinanzierung ist und je niedriger der Beleihungswert im Verhältnis zur Beleihungsgrenze ist, desto geringer ist das Risiko aus dem Kreditvertrag für den Gläubiger.

Die Verbriefung erfolgt durch die Eintragung in Abteilung III des Grundbuchs. Mit der Eintragung entsteht eine Belastung auf das Grundstück zur Zahlung einer

12 Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.: Kreditwürdigkeitsprüfung – Umgang mit den Neuregelungen im Zuge der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Berlin 2016, S. 6 f.

13 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Art. 4 Nr. 26, zum Verbot siehe Rn. 24 f., Art. 12 Abs. 1 der Wohnimmobilienkreditrichtlinie.

14 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 55.

15 Ebenda.

16 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 67, Art. 17 Abs. 6.

17 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 4 u. 30, Art. 23 Abs. 1.

18 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 3.

19 Sowohl nach § 16 Pfandbriefgesetz (PfandBG) als auch nach § 7 Gesetz über Bausparkassen (BausparkassenG) gelten spezielle Anforderungen betreffend der Ermittlung des Beleihungswertes.

bestimmten Geldsumme. Die Haftung wird quasi auf das Grundstück gelegt. Dies sichert dem Gläubiger das Recht zur Zwangsvollstreckung (§ 1147 BGB).²⁰ Aufgrund ihrer Bindung an den Kredit und der daraus entstehenden Inflexibilität hat die Hypothek im Vergleich zur Grundsuld im Immobiliengeschäft nur eine geringe Bedeutung.

Die gängige Praxis bis zur Neuregelung knüpfte die Kreditvergabe vorrangig an die Sicherheit einer Hypothek/Grundsuld, sodann an das laufende Einkommen und gegebenenfalls an die weitere Vermögenssituation des Kreditnehmers. Damit waren auch Immobilienkredite möglich, bei denen die aktuelle Liquiditätslage eine vollständige Tilgung aus den laufenden Einkommen eher unwahrscheinlich oder gar unmöglich erscheinen ließ, aber die Hypothek/Grundsuld als dingliche Sicherheit entweder planmäßig (Rente, Tod) oder im Notfall unplanmäßig verwertet werden konnte (wirtschaftliche Schwierigkeiten bei Selbständigen). Die Vertragsfreiheit und eine weitestgehende Nutzung der Immobilie waren möglich.

Die Wohnimmobilienkreditrichtlinie bindet die Kreditwürdigkeitsprüfung demgegenüber zentral an die Person des Kreditnehmers, indem die Rückzahlungsfähigkeit des Kredites während der Laufzeit sichergestellt sein muss: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass a) der Kreditgeber dem Verbraucher den Kredit nur bereitstellt, wenn aus der Kreditwürdigkeitsprüfung hervorgeht, dass es wahrscheinlich ist, dass die Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Kreditvertrag in der gemäß diesem Vertrag vorgeschriebenen Weise erfüllt werden“²¹. Hierzu „sollten weitere regelmäßige Ausgaben, Schulden und sonstige finanzielle Verbindlichkeiten wie auch Einkommen, Ersparnisse und Vermögenswerte berücksichtigt werden.“²² Außerdem sind zukünftige Ereignisse einzubeziehen, die das Tilgungsziel gefährden könnten. Konkret werden sinkende Einkommen aufgrund des Ruhestandes sowie steigende Belastungen durch einen Zinssatzanstieg benannt. Zugleich führt die Neuregelung zu einer Entwertung von Wohneigentum, da es nicht mehr vollumfänglich als Besicherung geeignet ist.²³

20 Die Zwangsvollstreckung setzt die Kündigung der Grundsuld/Hypothek (§ 1193 BGB) voraus. Erst danach kann die Verwertung des Grundstücks durch eine öffentliche Zwangsversteigerung (§§ 15 ff. Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG)) oder Zwangsverwaltung (§§ 146 ff. ZVG) erfolgen.

21 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Art. 18 Abs. 5 lit. a. Siehe die inhaltlich angelehnte Formulierung in der Umsetzung durch § 18a Abs. 1 Kreditwesengesetz (KWG) sowie § 505a Abs. 1 BGB.

22 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, R. 55.

23 Vgl. J. Schmidt-Wottrich: Stellungnahme zur Kreditwürdigkeitsprüfung nach dem deutschen Umsetzungsgesetz zur EU-Wohnimmobilienkredit-Richtlinie, 2016, http://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/user_upload/Stellungnahme_WKR.pdf (31.10.2016).

Diskriminierung einiger Personengruppen

Da der Darlehensgeber seine Kreditvergabe insbesondere auf die Einschätzung stützen muss, dass „der Darlehensnehmer seinen Verpflichtungen aus dem Darlehensvertrag voraussichtlich nachkommen kann“,²⁴ ist die Besicherung mit einer dinglichen Sicherheit de facto nicht entscheidungsrelevant. Es zählt nach deutscher Umsetzung nur die Fähigkeit, den Kredit während seiner Laufzeit vollständig zurückzuzahlen. Damit haben es Personengruppen schwer, die hohe Einkommensrisiken tragen, durch das Alter sinkenden Einkommen und/oder steigenden (Pflege-)Ausgaben unterliegen oder anderweitigen Schwankungen ihrer Vermögenswerte unterworfen sind:²⁵

1. *Ältere Menschen, die renovieren oder altersgerecht umbauen wollen, die ihr Einfamilienhaus verlassen, um sich eine kleinere Eigentumswohnung zu kaufen:* Die Kredittilgung eines Kreditnehmers ab einem Alter von 55 Jahre ist zu Lebzeiten unsicher, zum einen wegen des negativen Einkommenssprungs zur Rente, zum anderen wegen der Sterbewahrscheinlichkeit. Eine freiwillige Verwertung der Immobilie zur Kreditrückführung und die kalkulierte Kredittilgung durch die Erben bzw. eine gekündigte Hypothek scheiden als Eignung generell aus.
2. *Junge Familien, die Wohneigentum in Verbindung mit einer verbesserten Wohnsituation schaffen wollen:* In dieser Lebensphase ist eine Prognose hinsichtlich einer Kredittilgung besonders schwierig. Sowohl die Einkommensentwicklung in Abhängigkeit von beruflichem Aufstieg, Zeiten der Arbeitslosigkeit und Verdienenzahl, die späteren Rentenansprüche wie auch die zukünftigen Ausgaben in Verbindung mit Kinderzahl und Lebensstandard (Tilgungsneigung) sind relativ unsicher abzuschätzen. Die Gesetzesänderung legt den Banken eine eher konservative Prognose nahe. Mitunter dürfte auch eine Berufsunfähigkeitsversicherung gefordert werden, die wiederum zusätzliche Kosten beinhaltet.
3. *Selbständige, die am Anfang ihrer Unternehmensgründung stehen und sich beispielsweise als Handwerker eine eigene Werkstatt aufbauen wollen:* Die laufenden Einkommen schwanken zu Beginn gegebenenfalls stark. Unternehmensschließungen/Insolvenzen sind gerade in der Anfangsphase nicht selten. Erhebliche Unsicherheiten bestehen hinsichtlich der sozialen Sicherung: Die Beiträge zur privaten Kranken-, Renten-

24 § 505b Abs. 2 BGB.

25 Vgl. auch D. Scherff: Der Bauherr kommt jetzt schwerer an Kredit, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 17.7.2016, S. 38; und J. Schmidt-Wottrich, a.a.O., S. 2 f.

und Pflegeversicherung sind freiwillig und jederzeit kündbar. Beim Wahlrecht einer kapitalgedeckten Renten-/Lebensversicherung kann die Leistung bei einer Einmalauszahlung kurzfristig für Konsumzwecke verwendet werden.

4. *Langjährige Selbständige, die einen Liquiditätsengpass haben, aber beispielsweise als Landwirt über erhebliches Grundvermögen verfügen und ein Stallgebäude in Ferienwohnungen umbauen wollen:* Trotz steigender Bodenpreise gerade für landwirtschaftliche Flächen können die laufenden Einnahmen wegen gesunkener Erzeugerpreise (Milch) den notwendigen Kapitaldienst nicht decken.
5. *Grenzgänger, die in Dänemark, der Schweiz, Polen, Tschechien oder Großbritannien arbeiten und aufgrund ihres Einkommens in fremder Währung ein Wechselkursrisiko tragen:* Als „Fremdwährungskredit“ gilt ein Kredit, wenn entweder die Vertragswährung vom Einkommen abweicht, mit dem der Kreditnehmer den Kapitaldienst vornehmen will oder die Vertragswährung auf eine vom Wohnsitz des Kreditnehmers abweichende Währung lautet (Carry-Trade-Kredit).²⁶ Sollte sich der Wechselkurs um mehr als 20% zuungunsten des Kreditnehmers verändern, dann besteht ein Recht auf Umwandlung.²⁷ Das Währungsrisiko wird damit weitgehend auf die Bank verlagert, so dass sie kaum mehr Immobilienkredite in „Fremdwährung“ vergeben wird.

Der Kreditzugang ist damit für ältere Personen, junge Familien, Selbständige und Grenzgänger erheblich schwieriger geworden. Generell gilt dies auch für sogenannte Schwellenhaushalte, die ihr freies Einkommen zur Kreditbedienung durch einen starken Konsumverzicht erhöht haben.

Folgen für die Kreditinstitute: Bürokratieaufwand und Haftungsrisiko

Die Prüfung der Kreditwürdigkeit wird für die Kreditinstitute aufwendiger und die Kreditvergabe ist mit einem erhöhten Haftungsrisiko verbunden. Zunächst entsteht ein vermehrter Bürokratieaufwand, indem die Prüfverfahren und die Abwicklung des konkreten Kreditantrags umfangreicher ausfallen, diese zu dokumentieren sind und die üblichen Aufbewahrungszeiten einzuhalten sind.²⁸ Bereits zuvor waren standardisierte Kreditinformationen Pflicht, die in Form des ESIS-Merkblattes dem Verbraucher auszuhandigen waren. Eine überarbeitete Fassung mit zu-

sätzlichen Informationen bildet die heutige Grundlage.²⁹ Für die Kreditnehmer bedeutet der höhere Zeitbedarf der Prüfung verminderte Chancen beim Erwerb gegenüber Mitwettbewerbern, die ihre Finanzierung bereits geregelt haben. So erheben einige Makler bereits eine „Reservierungsgebühr“ bei Kaufinteressenten.

Zudem unterliegen die Banken einem erhöhten Haftungsrisiko, wenn die Kreditwürdigkeitsprüfung nicht ordnungsgemäß durchgeführt wurde. In diesem Zusammenhang beinhaltet das Gesetz noch zahlreiche begriffliche Unbestimmtheiten. So dürfen „keine erheblichen Zweifel daran bestehen und dass es bei einem Immobilien-Verbraucherdarlehensvertrag wahrscheinlich ist, dass der Darlehensnehmer seinen Verpflichtungen, die im Zusammenhang mit dem Darlehensvertrag stehen, vertragsgemäß nachkommen wird.“³⁰ Was sind „erhebliche Zweifel“ und wie ist „wahrscheinlich“ auszulegen? Müssen Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Scheidung etc. explizit berücksichtigt werden und wenn ja wie? Hier wird die Sinnhaftigkeit einer dinglichen Sicherheit offensichtlich, die diese Extremrisiken für den Einzelfall absichern hilft. Sodann ist die Kreditwürdigkeitsprüfung „auf der Grundlage notwendiger, ausreichender und angemessener Informationen zu Einkommen, Ausgaben sowie anderen finanziellen und wirtschaftlichen Umständen des Darlehensnehmers eingehend zu prüfen“³¹. Hier reihen sich die begrifflichen Unbestimmtheiten förmlich aneinander. Sollten hier keine näheren Auslegungsbestimmungen erfolgen, sind langjährige gerichtliche Klärungen zu erwarten.

Die Folgen eines festgestellten Prüfungsmangels sind für die Darlehensgeber erheblich: „Hat der Darlehensgeber gegen die Pflicht zur Kreditwürdigkeitsprüfung verstoßen, so ermäßigt sich 1. ein im Darlehensvertrag vereinbarter gebundener Sollzins auf den marktüblichen Zinssatz am Kapitalmarkt ...“³² Kommt ein Kreditnehmer aufgrund dieser Pflichtverletzung gar mit seinen vertraglichen Obliegenheiten in Verzug, „so kann der Darlehensgeber keine Ansprüche wegen Pflichtverletzung geltend machen, wenn die Pflichtverletzung auf einem Umstand beruht, der bei ordnungsgemäßer Kreditwürdigkeitsprüfung dazu geführt hätte, dass der Darlehensvertrag nicht hätte geschlossen werden dürfen“³³. Aufgrund des erhöhten Bü-

26 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Art. 4, Nr. 28.

27 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Art. 24 Abs. 4.

28 § 505b Abs. 4 BGB.

29 Wie Praktiker aus der Baufinanzierung kritisch kommentieren, könnte die Konzentration auf die wesentlichen Informationen durchaus eine höhere Wirksamkeit der Information beim Kreditnehmer erzeugen. Vgl. Baufinanzierung Wenzel unter <http://www.baufinanzierung-wenzel.de/aktuelles/erstes-fazit-zur-wohnmobilienkreditrichtlinie.html> (1.11.2016).

30 § 505a Abs. 1 BGB.

31 § 505b Abs. 2 BGB.

32 § 505d Abs. 1 BGB.

33 § 505d Abs. 2 BGB.

rokratieaufwands und der gesteigerten Haftungskosten verteuert sich also die Kreditvergabe. Ein erhöhter Darlehenszins und/oder ein geringerer Umfang der Kreditvergabe sind ceteris paribus zu erwarten.

Empirische Erfahrungen zur Kreditvergabe

Die Analyse führte zu den Hypothesen, dass spezielle Personengruppen einen erschwerten Kreditzugang haben und dass die Kreditzinsen sinken bzw. die Kreditvergabe aufgrund der gestiegenen Bürokratie- und Haftungskosten zurückgeht. Der relativ kurze Zeitraum seit der Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht im März 2016 behindert eine aussagefähige empirische Überprüfung abseits anekdotischer Einzelfallbeschreibungen.³⁴ Außerdem macht die zeitgleiche erhebliche Lockerung der Geldpolitik durch den Nullzins-Entscheid der EZB, die Erhöhung des Strafbzinses auf Einlagen und die Aufstockung des monatlichen Ankaufvolumens die Ceteris-paribus-Annahme ansonsten konstanter Rahmenbedingungen zunichte.

Zudem haben die Immobilienpreise weiter angezogen und Immobilien haben als sichere Anlage an Attraktivität gewonnen.³⁵ Am Hypothekenmarkt sind die Kreditzinsen seitdem leicht von 1,85% (März 2016) auf 1,68% (Oktober 2016) gesunken.³⁶ Das Neugeschäftsvolumen fiel im Betrachtungszeitraum von 22,4 Mrd. Euro auf 17,9 Mrd. Euro zurück.³⁷ Verschiedene Institutionen kommen hinsichtlich der Entwicklung der Kreditvergabe für Immobilien im Jahresvergleich zu unterschiedlichen Aussagen:

- *Deutscher Sparkassen- und Giroverband*: Rückgang der zugesagten Baukredite für das erste Halbjahr 2016 um -8,9% (auf Basis von 408 Sparkassen).³⁸
- *Sparkassenverband Baden-Württemberg*: für das 1. Quartal 2016 Anstieg des zugesagten Kreditvolumens

34 Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften vom 11.3.2016 (BGBl. I S. 396). Zu Einzelfällen vgl. C. Siedenbiedel: Weniger Hürden für den Bau des Eigenheims, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.10.2016, S. 19.

35 Zur monatlichen Rate des Anstiegs der Immobilienpreise siehe ImmobilienScout24, <https://www.immobilienscout24.de/immobilienbewertung/ratgeber/immobilienindex/preisentwicklung-wohnungen.html> (1.11.2016).

36 Vgl. Deutsche Bundesbank unter http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Geld_und_Kapitalmaerkte/Zinssaetze_und_Renditen/Tabellen/tabellen_zeitreihenliste.html?id=88950 (21.12.2016), hier: Effektivzinssätze deutscher Banken für das Neugeschäft für Wohnungsbaukredite an private Haushalte (effektiver Jahreszinssatz einschließlich Kosten).

37 Vgl. ebenda.

38 Vgl. C. Siedenbiedel: Bundesbank widerspricht Sparkassen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.9.2016, S. 29.

für Immobilien von 13%, im 2. Quartal 2016 Rückgang um -20% (auf Basis von 52 Sparkassen).³⁹

- *Volksbanken*: Anstieg bei den Genossenschaftsbanken im Jahresvergleich um 5,8% (Juni 2016).⁴⁰
- *Deutsche Bundesbank*: im Jahresvergleich Anstieg der Immobilienkredite um etwa 4% und seit März 2016 um 3,7%.⁴¹
- *Finanzmarktwächter des Verbraucherzentrale Bundesverbands*: keine grundlegenden Änderungen in der Kreditvergabe.⁴²

Zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Nachbesserung

Die Wohnimmobilienkreditrichtlinie soll einen funktionierenden Binnenmarkt in Bezug auf Immobilienkreditverträge schaffen.⁴³ Da der überwiegende Teil der Immobilienkreditverträge rein national zwischen inländischen Kreditinstituten und inländischen Kreditnehmern geschlossen wird, fehlt das Kriterium eines grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs. Damit ist der Binnenmarkt nicht tangiert und ein Tätigwerden der EU damit nicht zwingend geboten.⁴⁴ Allerdings wird eine Angleichung von Rechtsvorschriften dadurch nicht ausgeschlossen,⁴⁵ insbesondere wenn der Verbraucherschutz im Vordergrund steht. Jedoch könnte die Richtlinie aufgrund der offensichtlichen Benachteiligung bestimmter Personengruppen gegen das Diskriminierungsverbot gemäß Art. 21 Abs. 1 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) verstoßen.⁴⁶ Ebenfalls könnte ein Verstoß gegen die unternehmerische Freiheit vorliegen.⁴⁷

Die Wohnimmobilienkreditrichtlinie wird außerdem mit Maßnahmen zur Abwehr eines übersteigerten Immobilienmarktes und den Folgen einer dort auftretenden Krise für die Finanzmarktstabilität begründet. Die Subprimekrise in den USA (2007) sowie die Immobilienkrise in Spanien (2007) und Irland (2008) mit massenhaft durchgeführten Zwangsräumungen und -versteigerungen geben Bei-

39 Vgl. Sparkassenverband Baden-Württemberg, http://www.sv-bw.de/presse/pressemitteilungen/Halbjahrespressekonferenz_2016/Pressemitteilung_zur_Halbjahrespressekonferenz.pdf (1.11.2016).

40 Vgl. C. Siedenbiedel: Bundesbank widerspricht Sparkassen, a.a.O.

41 Ebenda.

42 Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., a.a.O., S. 5.

43 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Rn. 1 f.

44 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Art. 26.

45 AEUV, Art. 114.

46 In Art. 21 Abs. 1 der Charta heißt es: „Diskriminierungen, insbesondere wegen ... des Vermögens, ... des Alters ... sind verboten.“ Da die Charta zum Primärrecht der EU zählt, hätte sie Vorrang vor der Richtlinie. Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01).

47 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 16.

spiele. Die Ursachen hierfür lagen jedoch vornehmlich in einer unverantwortlichen Kreditvergabe begründet, die es in Deutschland so nicht gab. Beleihungen über 100% des Immobilienwertes und ein variabler Zins wirken in Krisenzeiten destabilisierend. Demgegenüber sind in Deutschland Zinsbindungen über fünf und zehn Jahre die Regel. Zudem wird die Beleihungsgrenze restriktiv gehandhabt (60% nach § 14 Pfandbriefgesetz; 80% nach § 7 Abs. 1 Bausparkassengesetz).

Neben der generellen Fragwürdigkeit einer europaweiten Regulierung fällt deren überaus restriktive Umsetzung in das deutsche Recht auf.⁴⁸ Sowohl die Immobilienwirtschaft, die Kreditinstitute und der Bundesverband der Verbraucherzentralen fordern eine Gesetzesänderung und eine Ausschöpfung möglicher Spielräume.⁴⁹ Auf Initiative von Baden-Württemberg und Hessen hat der Bundesrat am 14.10.2016 über eine mögliche Gesetzesänderung beraten.⁵⁰ Kernpunkte einer Überarbeitung sollten die Beseitigung von Unsicherheiten für die Kreditinstitute und die Rücknahme einzelner Regelungen für eine Erleichterung des Kreditzugangs sein:

- *„Wahrscheinlich“-Definition:*⁵¹ Die „Wahrscheinlichkeit der Vertragserfüllung“ bzw. etwaige Haftungsbefreiungen sind entweder gesetzlich oder durch Auslegungsvorschriften zu konkretisieren.
- *Kreditwürdigkeitsprüfung:* Die Kreditwürdigkeitsprüfung darf keine Beschränkung auf das laufende Einkommen beinhalten, sondern muss die Möglichkeit einer dinglichen Sicherheit zur Abdeckung von geplanten Ausfällen (Alter) sowie von Restrisiken (Ausfall des laufenden Einkommens aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Berufsunfähigkeit) offen lassen.
- *Prolongierungen:* Die Anschlussfinanzierungen sollte vereinfacht und ohne die Anwendung der neuen Regeln geprüft werden.
- *Ältere Menschen:* Kredite für die Renovierung, Maßnahmen für einen altengerechten Umbau etc. sollten von der restriktiven Regelung der Rückzahlungsfähigkeit aus dem laufenden Einkommen befreit werden. Das Gleiche gilt für Immobilienverzehrskreditverträge, bei

denen im Alter der Lebensunterhalt durch ein dinglich besichertes Darlehen geplant wird und im Todesfall die Bank die Immobilie verwerten darf.⁵²

- *Renovierungen und Sanierungen:* Generell sollten Darlehen zur Finanzierung von Renovierungen und Sanierungen außen vor bleiben, um die Werthaltigkeit der Immobilie langfristig zu sichern.⁵³
- *Bagatellgrenze:* Für Kleinkredite sollte die Nicht-Anwendung der Neuregelung möglich sein.

Mit Kabinettsbeschluss vom 21.12.2016 hat die Bundesregierung Immobilienverzehrskredite von der Regelung in einem Gesetzentwurf zum Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz (FinErg Wohn) ausgenommen.⁵⁴ Außerdem können Wertsteigerungen bei Krediten für Bau- und Renovierungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Vorgesehen sind auch Ausnahmen für Anschlussfinanzierungen. Leitlinien der Kreditprüfung sollen durch Rechtsverordnungen des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz unklare Rechtsbegriffe konkretisieren, um den Kreditinstituten Sicherheit bei der Vergabe zu geben.

Während die obigen Ansatzpunkte auf eine Ausschöpfung von Freiheiten hinarbeiten, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten oblässt, hat die Bundesregierung in dem gleichen Gesetzentwurf (FinErg Wohn) neue, auf rein nationaler Initiative beruhende Vorkehrungen gegen eine drohende Immobilienblase formuliert.⁵⁵ Seine ausschließliche Zielrichtung ist es, „neue Befugnisse für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zu schaffen, um einer möglichen Gefahr für die Finanzstabilität entgegenwirken zu können, die sich im Zusammenhang mit Überbewertungen auf Wohnimmobilienmärkten, nachlassenden Kreditvergabestandards sowie einer übermäßigen Expansion

48 Die Formulierung als Richtlinie lässt prinzipiell – im Gegensatz zu einer Verordnung – erhebliche Spielräume der nationalen Umsetzung. Vgl. hierzu R. Streinz: Europarecht, Heidelberg 2012, 9., völlig neu bearbeitete Aufl., Rn. 463 ff.

49 Vgl. C. Siedenbiedel: Weniger Hürden für den Bau ..., a.a.O.; sowie Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., a.a.O., S. 7.

50 Siehe Gesetzesantrag der Länder Baden-Württemberg und Hessen zum Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Bundesrat Drucksache 578/16 vom 6.10.2016.

51 Wohnimmobilienkreditrichtlinie, Art. 18 Abs. 5 lit. a.

52 Gemäß Art. 3 Abs. 2 lit a Wohnimmobilienkreditrichtlinie sind Immobilienverzehrskreditverträge nicht von der Neuregelung betroffen und demnach problemlos als Ausnahmeregelung in deutsches Recht zu überführen.

53 Art. 18 Abs. 3 Wohnimmobilienkreditrichtlinie lässt diese Möglichkeit zu.

54 Siehe Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Maßnahmen bei Gefahren für die Stabilität des Finanzsystems und zur Änderung der Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie (Finanzaufsichtsrechtsergänzungsgesetz – FinErg Wohn), Kabinettsbeschluss vom 21.12.2016.

55 Bereits die Tatsache, dass der Referentenentwurf FinErg Wohn vom 31.10.2016 nicht auf die Wohnimmobilienkreditrichtlinie Bezug nimmt, sondern auf einer Empfehlung des Ausschusses für Finanzstabilität vom 30.6.2015 beruht, lässt darauf schließen, dass die EU-Richtlinie für nicht ausreichend erachtet wird, drohenden Finanzmarktinstabilitäten vorzubeugen. Der Ausschuss für Finanzstabilität setzt sich aus je drei Vertretern der Deutschen Bundesbank, des Bundesministeriums der Finanzen, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) sowie dem Vorsitzenden des Leitungsausschusses der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung zusammen.

der Kreditvergabe ergeben kann.⁵⁶ Die Aktivierung ist nur im Krisenfall durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vorgesehen, deren Entscheidung auf Analysen und Bewertungen der Deutschen Bundesbank gestützt wird. Entsprechend einem neu einzuführenden § 48u KWG sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

- eine Obergrenze für das Verhältnis von Darlehenshöhe und Immobilienwert („Beleihungsgrenze“);
- die Vorgabe eines Zeitraumes, in dem ein Anteil der Immobilienfinanzierung zurückgezahlt sein muss, alternativ die Vorgabe einer maximalen Laufzeit (Amortisationsanforderung);
- die Vorgabe einer Obergrenze für die gesamten Zins- und Tilgungsleistungen aufgrund aller Darlehensverträge bezogen auf das verfügbare Einkommen des Darlehensnehmers (Schuldendienstfähigkeit, Schuldendienstdeckungsgrad);
- die Vorgabe einer Obergrenze für die Gesamtverschuldung bezogen auf das gesamte Einkommen in einem bestimmten Zeitraum (Gesamtverschuldung-Einkommens-Relation).

Da die Bestimmungen des geplanten § 48u KWG erst nach der Feststellung einer (drohenden) Überhitzung des deutschen Immobilienmarktes in Kraft gesetzt werden, stellt sich die Frage der Wirksamkeit als Instrument der Finanzmarktstabilität. Eine zeitverzögerte Datenerfassung und -bewertung, nicht berücksichtigte Daten aus

56 A. Problem und Ziel, FinErg Wohn.

den anderen EU-Mitgliedstaaten sowie die ausschließliche Erfassung von Neuverträgen lassen die Wirksamkeit im Krisenfall als fragwürdig erscheinen.

Abschließende Bewertung

Sowohl die Wohnimmobilienkreditrichtlinie wie auch das FinErg Wohn scheinen wesentlich der „außergewöhnlichen“ Geldpolitik der EZB und den daraus erwachsenen Gefahren für die Finanzstabilität geschuldet zu sein. Als EU-Richtlinie mit gleichen Vorgaben der Kreditvergabe für alle Länder scheinen Zweifel angebracht, ob diese Regulierung aufgrund ganz unterschiedlicher Konstellationen auf den nationalen Immobilienmärkten und den national unterschiedlichen Kreditkonditionen angemessen ist. Durch die Folgeintervention wird insbesondere der Kreditzugang für ältere Personen, junge Familien, Selbständige und Grenzgänger erheblich schwieriger. Dies führt zur Frage, ob durch die einschränkenden Vergabekriterien ein nach der Charta der Grundrechte ungerechtfertigter Diskriminierungstatbestand vorliegen könnte. Ein einhergehender erhöhter Bürokratieaufwand und gesteigerte Haftungskosten für die Kreditinstitute verteuern zudem die Kreditvergabe. Ein erhöhter Darlehenszins und/oder ein geringerer Umfang der Kreditvergabe sind ceteris paribus zu erwarten, können jedoch mangels eines gewandelten Datenumfeldes nicht nachgewiesen werden. Als gänzlich unangemessen wird der im deutschen Übernahmegesetz nicht ausgeschöpfte Richtlinienpielraum bewertet. Durch das geplante FinErg Wohn werden zwar einige der im deutschen Übernahmegesetz nicht ausgeschöpfte Richtlinienpielräume übernommen, gleichzeitig aber die makroprudenzielle Regulierung ausgeweitet.

Title: *The Implementation of the EU Mortgage Credit Directive – on the Necessity of a Legislative Amendment*

Abstract: *The Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property (Mortgage Credit Directive) was complemented by new regulations regarding the assessment of customers' creditworthiness through the Act Implementing the Mortgage Credit Directive and Amending Accounting Rules (Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften) of 11 March 2016 in the law of obligations (Section 505a ff. Bürgerliches Gesetzbuch, BGB) and the regulatory law (Section 18a Kreditwesengesetz). Firstly, the dangers of the 'extraordinary' monetary policy of the ECB to the real estate market and a possible connectivity regarding the regulatory initiative are indicated. The contribution describes the purpose of the Directive, compares the new principles of creditworthiness assessment with the previous practice and analyses the consequences for banks and potential borrowers. It closes with a critical assessment of the EUwide regulation in this field and specifies approaches concerning a different German implementation in accordance with the Directive.*

JEL Classification: R33, R38