EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 11.5.2021
COM(2021) 229 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Überprüfung der Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Überprüfung der Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG ... 3

2. BEWERTUNG DER ANWENDUNG DER HYPOTHEKARKREDIT-RICHTLINIE ... 3

2.1 Auswirkungen auf den Verbraucherschutz ... 4

Verbrauchervertrauen und Zufriedenheit mit Hypotheken ... **4**

Wirksamkeit der Vorschriften über Werbung und vorvertragliche Informationen ... **4**

Bedenkzeit und/oder Widerrufsfrist ... **5**

Bündelungs- und Kopplungsgeschäfte ... **6**

Kreditwürdigkeitsprüfung ... **6**

Kenntnisse und Fähigkeiten des Personals ... **7**

Fremdwährungskredite ... **7**

Recht auf vorzeitige Rückzahlung ... **8**

Zahlungsrückstände und Zwangsvollstreckung ... **8**

Kreditabtretung an Dritte ... **9**

Neue nachvertragliche Rechte ... **9**

Schlussfolgerung zu Verbraucherschutzaspekten ... **9**

2.2 Auswirkungen auf den Binnenmarkt ... 10

Anwendungsbereich der Richtlinie ... **11**

Zugang zu Kreditdatenbanken ... **12**

Verbrauchermobilität/Anbieterwechsel ... **12**

EU-Pass für Kreditvermittler ... **13**

Hypothekarkreditvergabe durch Nichtkreditinstitute ... **14**

Durchsetzung ... **15**

Schlussfolgerung zu Aspekten des Binnenmarkts ... **16**

2.3 Auswirkungen auf die Finanzstabilität ... 16

Schlussfolgerung zu Aspekten der Finanzstabilität ... **18**

3. BEAUFSICHTIGUNG VON KREDITREGISTERN ... 18

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN ... 19

ABKÜRZUNGEN

APRC	Effektiver Jahreszins (Annual percentage rate of charge)
EZB	Europäische Zentralbank
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
ESIS-Merkblatt	Europäisches standardisiertes Merkblatt
EU	Europäische Union
NCA	Zuständige nationale Behörde (National Competent Authority)
VKR	Verbraucherkreditrichtlinie (Richtlinie 2008/48/EG)
CRA	Kreditauskunfteien (Credit Reference Agencies)
GD FISMA	Generaldirektion Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
FIN-NET	Netz für die außergerichtliche Streitbeilegung im Bereich Finanzdienstleistungen
FinTech	Finanztechnologie
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679)
GEGRFS	Expertengruppe der Kommission zu Finanzdienstleistungen für Privatkunden (Government Expert Group on Retail Financial Services)
MS	Mitgliedstaaten
NPL	Notleidender Kredit (non-performing loan)

1. EINLEITUNG

Die Hypothekarkredit-Richtlinie[1] wurde am 4. Februar 2014 im Rahmen der Bemühungen der EU zur Schaffung eines Binnenmarkts für Hypothekarkredite und vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise erlassen.

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Bestimmungen der Hypothekarkredit-Richtlinie bis zum 21. März 2016 in nationales Recht umzusetzen. Allerdings hatten nur acht Mitgliedstaaten die Richtlinie fristgerecht umgesetzt. Der letzte Mitgliedstaat hat die Richtlinie im Juni 2019 in nationales Recht umgesetzt.

Der vorliegende Bericht wurde auf der Grundlage von Artikel 44 der Hypothekarkredit-Richtlinie erstellt, wonach die Kommission die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der Vorschriften für Verbraucher und Binnenmarkt überprüft, wobei der Schwerpunkt auf den bei der Anwendung der Richtlinie gewonnenen Erfahrungen liegen sollte. Die Grundlage für diesen Bericht bildete eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie zur Bewertung der Richtlinie[2] (im Folgenden „RPA-Studie“). Darüber hinaus wird in dem Bericht auch im Einklang mit Artikel 45 der Hypothekarkredit-Richtlinie geprüft, ob die Kreditregister beaufsichtigt werden müssen. Die Kommission wird der Anforderung nach Artikel 45 der Hypothekarkredit-Richtlinie nachkommen, zu einem späteren Zeitpunkt einen umfassenden Bericht vorzulegen, in dem die weitergehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der privaten Überschuldung, die unmittelbar mit der Kreditvergabe im Zusammenhang steht, bewertet werden, wobei insbesondere die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Verbraucher berücksichtigt werden.

Bei der Erstellung dieses Berichts sah sich die Kommission mit einer Reihe von Herausforderungen bei der Datenerhebung konfrontiert. Sie betreffen vor allem die Tatsache, dass die Richtlinie noch nicht lange angewandt wird, die Schwierigkeiten beim Zugang zu nationalen Kreditvermittlerregistern und die COVID-19-Krise, die mit der Datenerhebungsphase der RPA-Studie zusammenfiel.

Der vorliegende Bericht wird in die Arbeiten der Kommission in den nächsten Phasen einfließen, in deren Rahmen auf der Grundlage zusätzlicher Erkenntnisse, die auf eine einschlägige öffentliche Konsultation und eine Folgenabschätzung zurückgehen, eine Bewertung durchgeführt wird, um über die nächsten (legislativen oder nichtlegislativen) Initiativen im Zusammenhang mit der Richtlinie zu entscheiden.

2. BEWERTUNG DER ANWENDUNG DER HYPOTHEKARKREDIT-RICHTLINIE

Mit der Hypothekarkredit-Richtlinie sollte „ein effizienter und wettbewerbsorientierter Binnenmarkt für Verbraucher, Kreditgeber und Kreditvermittler geschaffen werden, der durch Förderung des Verbrauchervertrauens, der Verbrauchermobilität, grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit von Kreditgebern und Kreditvermittlern sowie einheitlicher

[1] Richtlinie 2014/17/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Februar 2014 über Wohnimmobilienkreditverträge für Verbraucher und zur Änderung der Richtlinien 2008/48/EG und 2013/36/EU und der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010, ABl. L 60 vom 28.2.2014, S. 34 (im Folgenden „Hypothekarkredit-Richtlinie“).

[2] Studie mit dem Titel „Evaluation of the Mortgage Credit Directive“ (Bewertung der Hypothekarkredit-Richtlinie), von Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, siehe https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1

Rahmenbedingungen ein hohes Maß an Schutz bietet."[3] Sie zielte ferner darauf ab, „einheitliche Rahmenbedingungen für die Kreditgeber zu gewährleisten und die Finanzstabilität zu stärken."[4]

Im folgenden Abschnitt wird daher bewertet, wie die Hypothekarkredit-Richtlinie zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, zur Entwicklung eines Binnenmarkts für Hypothekarkredite und zur Förderung der Finanzstabilität beigetragen hat.

2.1 Auswirkungen auf den Verbraucherschutz

Bei der Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie auf das Niveau des Verbraucherschutzes[5] muss untersucht werden, wie sie dazu beigetragen hat, das Vertrauen der Verbraucher und die Zufriedenheit der Verbraucher mit Hypotheken zu stärken, und wie wirksam die Vorschriften über Werbung und vorvertragliche Informationen sind. Dabei wurden insbesondere der effektive Jahreszins, Kopplungs- und Bündelungsgeschäfte, die Kreditwürdigkeitsprüfung, die Kenntnisse und Fähigkeiten des Personals, Fremdwährungskredite, das Recht auf Bedenkzeit/Widerruf, die vorzeitige Rückzahlung, Zahlungsrückstände und Zwangsvollstreckung untersucht.

Verbrauchervertrauen und Zufriedenheit mit Hypotheken

Die Ergebnisse der Ausgabe 2018 des EU-Verbraucherbarometers[6] zeigen, dass sich die Verbraucherzufriedenheit mit Hypotheken seit Inkrafttreten der Hypothekarkredit-Richtlinie von 6,6/10 im Jahr 2014 auf 7,3/10 im Jahr 2018 verbessert hat. Auch das Vertrauen in den Hypothekarkreditmarkt hat zugenommen (von 6/10 im Jahr 2014 auf 6,8/10 im Jahr 2018).

Im EU-Verbraucherbarometer von 2018 wird festgestellt, dass die Umsetzung der Hypothekarkredit-Richtlinie wahrscheinlich zu einer verbesserten Bewertung des Hypothekarkreditmarktes beigetragen hat, weil die Verbraucher aufgrund der Richtlinie detaillierte Informationen über die Bedingungen der gewährten Hypothek und die Möglichkeit zur vorzeitigen Rückzahlung erhielten. Da die Richtlinie jedoch in vielen Mitgliedstaaten verspätet umgesetzt wurde, werden ihre Auswirkungen in den Ergebnissen des EU-Verbraucherbarometers von 2018 möglicherweise nicht vollständig erfasst. Hinzu kommt, dass sich anhand der Ergebnisse des EU-Verbraucherbarometers nicht zwischen Verbrauchern, die in den Jahren 2017 und 2018 einen Hypothekarkreditvertrag abgeschlossen haben, und Verbrauchern, die vor diesem Zeitpunkt Hypothekarkreditverträge abgeschlossen haben, unterscheiden lässt.

Wirksamkeit der Vorschriften über Werbung und vorvertragliche Informationen

In Bezug auf den Zugang zu relevanten Informationen über Produkte und Dienstleistungen befinden sich die Verbraucher häufig in einer schwächeren Position als Dienstleister. Diese Situation wird häufig durch verhaltensbestimmende Faktoren verschärft, zum Beispiel durch die kognitive Verzerrung im Zusammenhang mit systematischen Fehlern bei der Verarbeitung und Interpretation von Informationen, die die Entscheidungen der Verbraucher beeinflussen.

[3] Punkt 1 der Begründung des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie über Hypothekarkreditverträge.
[4] Siehe Erwägungsgrund 75 der Hypothekarkredit-Richtlinie.
[5] Die Richtlinie gilt nur für Hypothekarkreditverträge, die ab dem 21. März 2016 geschlossen werden (siehe Artikel 43 Absatz 1).
[6] Siehe https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en.

Ziel der Hypothekarkredit-Richtlinie war es daher, dafür zu sorgen, dass Verbraucher angemessene Informationen erhalten, die es ihnen ermöglichen, fundierte Entscheidungen zu treffen. Die Bestimmungen über Werbung und vorvertragliche Informationen sind für dieses Ziel von entscheidender Bedeutung.

Im Bereich der Werbung hat die Richtlinie – insbesondere im Rahmen der Artikel 10 und 11 – dazu beigetragen, unlautere und irreführende Werbepraktiken zu verhindern. Der RPA-Studie zufolge sind die meisten Verbraucher der Ansicht, dass die Werbung für Hypotheken fair, klar und nicht irreführend ist. Die Kreditgeber geben an, dass es schwierig ist, die Informationspflichten bei Online-Werbung einzuhalten, was darauf hindeutet, dass die Anforderungen an die Werbung für die digitale Welt eher ungeeignet sind.

Nach der Richtlinie (Artikel 14) sind den Verbrauchern insbesondere über das Europäische standardisierte Merkblatt (ESIS-Merkblatt) kostenlose, vorvertragliche und personalisierte Informationen vorzulegen, zusammen mit der Angabe des effektiven Jahreszinses. Die Bewertung zeigt, dass die Verbraucher davon profitiert haben, insbesondere durch die verbesserte Bereitstellung vorvertraglicher Informationen in einem standardisierten Format[7] im Rahmen des ESIS-Merkblatts sowie durch die Berechnung des effektiven Jahreszinses. Dabei wurde festgestellt, dass Informationen über den effektiven Jahreszins wichtig sind, damit die Verbraucher Angebote vergleichen können. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass nur wenige Verbraucher die Bedeutung des effektiven Jahreszinses in vollem Umfang verstehen.[8] Zusätzlich werden die im ESIS-Merkblatt bereitgestellten Informationen zwar als wichtig angesehen, damit die Verbraucher fundierte Entscheidungen treffen können, doch scheinen die Verbraucher oftmals mit Informationen überfrachtet zu werden, die sie sich nicht durchlesen oder nicht verstehen, was den Produktvergleich erschwert. Das ESIS-Merkblatt scheint auch nicht immer zeitnah vorgelegt zu werden, sodass die Verbraucher nicht in der Lage sind, sich über andere Angebote zu informieren (z. B. erhalten sie die Informationen erst bei Eingang des endgültigen Angebots), außerdem eignet es sich nur bedingt für elektronische Geräte (wie etwa Smartphones) oder die digitale Bereitstellung von Informationen. Auch zeigt die RPA-Studie, dass die vorvertraglichen Informationen den Verbrauchern nicht immer kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

Bedenkzeit und/oder Widerrufsfrist

Nach der Umsetzung der Richtlinie steht den Verbrauchern nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten nunmehr eine Bedenkzeit, eine Widerrufsfrist oder beides zu, was vorher nicht immer der Fall war. Die meisten Mitgliedstaaten haben sich dafür entschieden, eine Bedenkzeit anstelle einer Widerrufsfrist einzuräumen. Trotzdem nahm der Anteil der Verbraucher, denen ihrer Meinung nach genügend Bedenkzeit eingeräumt wurde, (im Vergleich zum Zeitraum vor der Umsetzung der Richtlinie) ab.

Im Gegensatz dazu glaubt ein höherer Anteil der Verbraucher, denen ein Widerrufsrecht eingeräumt wurde, dass ihnen genug Zeit gegeben wurde, um ihren Antrag zurückzuziehen, als vor der Umsetzung der Richtlinie. Insofern scheint die Richtlinie wirksam zu sein, auch wenn in der Praxis die meisten Verbraucher ihre Anträge auf Hypothekarkredite nicht

[7] Die Ausgabe 2018 des EU-Verbraucherbarometers belegt, dass sich die „Vergleichbarkeit“ auf dem Hypothekenmarkt nach Inkrafttreten der Hypothekarkredit-Richtlinie verbessert hat.

[8] Vielfach ist den Verbrauchern nicht klar, dass sie beim Vergleich des effektiven Jahreszinses Hypotheken derselben Laufzeit und desselben Typs vergleichen müssen, siehe RPA-Studie.

zurückziehen. Einige Verbraucher, die von ihrem Hypothekenvertrag zurücktreten wollten, stießen dabei auf verschiedene Schwierigkeiten.

Bündelungs- und Kopplungsgeschäfte

Obwohl die gesammelten Daten zeigen, dass der Anteil der Verbraucher, die zum Kauf von zusätzlichen gekoppelten Dienstleistungen verpflichtet werden, leicht zurückgegangen ist, werden diese Praktiken immer noch angewandt, insbesondere von Kreditvermittlern für Versicherungsprodukte.[9] Inwieweit Kopplungsgeschäfte die Ausnahmebestimmungen von Artikel 12 erfüllen, ist unklar.[10] Auch das EU-Wettbewerbsrecht könnte in diesem Zusammenhang angewandt werden.

Kreditwürdigkeitsprüfung

Die Verpflichtung der Kreditgeber zur Durchführung einer Kreditwürdigkeitsprüfung (Artikel 18 und 20 Hypothekarkredit-Richtlinie) sowie die Vorschrift, dass der Kreditgeber dem Verbraucher den Kredit nur dann bereitstellen darf, wenn das Ergebnis der Prüfung positiv ausfällt[11], scheint eine der wirksamsten Bestimmungen im Hinblick auf den Verbraucherschutz zu sein, da sie die Kreditgeber daran hindert, Kredite an Verbraucher zu vergeben, die diese nicht zurückzahlen können[12]. Dass die Zahlungsrückstände bei Hypothekarkrediten in den letzten Jahren offenbar zurückgegangen sind, könnte ein erstes Indiz dafür sein, dass diese Bestimmungen eine positive Wirkung entfalten. Angesichts der zeitlichen Verzögerung zwischen der Kreditvergabe und dem Eintritt von Zahlungsschwierigkeiten bei den Verbrauchern kann die tatsächliche Wirksamkeit dieser Bestimmungen jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt umfassend bewertet werden. Unsicherheit besteht jedoch hinsichtlich der Möglichkeit, die Bestimmungen auf Verbraucher anzuwenden, die gesamtschuldnerisch für den Kredit haften, da sich die Hypothekarkredit-Richtlinie nur auf die Prüfung der Kreditwürdigkeit eines einzelnen Verbrauchers bezieht. In jüngster Zeit ist auf dem Kreditmarkt auch eine Tendenz zur Nutzung von „Big Data“ und maschinellem Lernen zu beobachten, um kundenspezifische Dienstleistungen anbieten zu können, die sich vor allem auf beschleunigte Kreditwürdigkeitsprüfungen (vor allem im Zusammenhang mit Verbraucherkrediten) stützen.[13] Diese Technologien könnten es für Verbraucher einfacher und kostengünstiger machen, eine Hypothek zu erhalten, und die Fähigkeit der Kreditgeber zur Risikobewertung verbessern, beispielsweise durch algorithmengestützte Analysen der Kreditwürdigkeit. Zugleich bergen sie aber auch neue Risiken in Bezug auf die verwendeten Daten (z. B. Daten aus sozialen Medien), auf die Art und Weise, wie Informationen bereitgestellt werden und wie das Angebot gestaltet wird (um die Kaufentscheidung der Verbraucher zu beschleunigen), sowie im Hinblick auf die gezielte Ansprache von Verbrauchern und die Personalisierung (insbesondere die Transparenz von auf

[9] Das haben die im Rahmen der RPA-Studie durchgeführten Testkäufe ergeben.

[10] Das erste Urteil des Gerichtshofs zur Hypothekarkredit-Richtlinie (Rechtssache C-778/18 Association française des usagers des banques) betraf nationale Rechtsvorschriften und die Frage der Kopplungsgeschäfte.

[11] Siehe Artikel 18 Absatz 5 Buchstabe a der Hypothekarkredit-Richtlinie.

[12] Siehe RPA-Studie. Die Kreditvergabe an Verbraucher, die nicht in der Lage sind, den Kredit zurückzuzahlen, war im Jahr 2009 in lediglich zehn Mitgliedsstaaten gesetzlich verboten. Siehe London Economics, „Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit“ (Studie über Kosten und Nutzen verschiedener politischer Optionen für Hypothekarkredite).

[13] Siehe Studie des CML (2017): „Digital change and Mortgage Borrowers“ (Digitaler Wandel und Hypothekarkredite) The Council of Mortgage Lenders, S. 9. Die Ergebnisse für das Vereinigte Königreich können auf die EU übertragen werden.

Algorithmen basierenden Entscheidungen zur Kreditwürdigkeitsprüfung).[14] Diese Aspekte sind auch Gegenstand des jüngsten Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz).

Um dem Klimawandel zu begegnen und nachhaltige Verfahren zu fördern, hat das Konzept der „energieeffizienten Hypotheken" in den letzten Jahren an Zugkraft gewonnen. Neuere Untersuchungen haben eine mögliche Korrelation zwischen der Kreditwürdigkeit von Hypothekennehmern und der Energieeffizienz ihrer Immobilien ergeben, was auf ein mögliches geringeres Ausfallrisiko bei dieser Art von Hypotheken hinweist. Zu diesem Thema wird auf verschiedenen Ebenen weiter geforscht.[15]

Kenntnisse und Fähigkeiten des Personals

Die Ergebnisse der RPA-Studie deuten darauf hin, dass die Anforderungen der Hypothekarkredit-Richtlinie an die Kenntnisse und Fähigkeiten des Personals (Artikel 9 und Anhang III) möglicherweise zu einer Erhöhung des Kompetenzniveaus des Personals der Kreditgeber geführt haben, was wiederum zu einem höheren Maß an Professionalität beigetragen hat. Die meisten befragten Verbraucher waren der Meinung, dass die Mitarbeiter von Kreditgebern und Kreditvermittlern über ein angemessenes Kenntnis- und Kompetenzniveau verfügen. Die Interessenträger aus der Branche gaben an, dass die Kosten für Aus- und Weiterbildung infolge der Richtlinie gestiegen seien. In diesem Zusammenhang wurde angemerkt, dass die Kreditgeber zunehmend auf sogenannte Robo-Adviser zurückgreifen.

Fremdwährungskredite

Nach Artikel 23 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass der Verbraucher bei Fremdwährungskrediten unter festgelegten Bedingungen das Recht hat, den Kreditvertrag auf eine alternative Währung umzustellen, oder dass andere Vorkehrungen getroffen werden, um das für den Verbraucher bestehende Wechselkursrisiko zu begrenzen. Mit diesen Vorschriften soll ausgeschlossen werden, dass dem Verbraucher im Falle einer Aufwertung der Fremdwährung, in der die Kredite vergeben wurden, erhebliche Nachteile entstehen, wie dies in der Vergangenheit der Fall war.[16]

Die Auswertung der gesammelten Daten zeigt, dass die Vorschriften der Hypothekarkredit-Richtlinie zwar wirksam dazu beigetragen haben, ein Wechselkurs- und Ausfallrisiko für den Verbraucher zu verhindern, dass aber in vielen Ländern die Kreditgeber aufgrund dieser Vorschriften die Vergabe von Krediten in einer Fremdwährung eingestellt haben. In anderen Ländern ging die Zahl der Fremdwährungskredite deutlich zurück.

[14] Europäische Kommission (2019): „Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services" (Verhaltensstudie zur Digitalisierung des Vertriebs und Fernabsatzes von Finanzdienstleistungen für Privatkunden), noch nicht veröffentlicht.

[15] Auf Ebene der Kommission werden zum Thema energieeffiziente Hypotheken Untersuchungen in der Arbeitsgruppe „Energy Efficiency Financial Institutions Group" im Hinblick auf die Risikobewertung durchgeführt, auf Branchenebene gibt es Untersuchungen im Rahmen der Initiative „European Energy Efficiency Mortgage" vom Europäischen Hypothekenverband/Europäischen Rat für gedeckte Schuldverschreibungen (EMF-ECBC).

[16] Siehe Bericht des Europäischen Parlaments „Mortgage Credit – Mis-selling of Financial Products" (Hypothekarkredite – missbräuchlicher Verkauf von Finanzprodukten), Juni 2018.

Recht auf vorzeitige Rückzahlung

Nach Artikel 25 der Hypothekarkredit-Richtlinie haben Verbraucher ein Recht auf vorzeitige Rückzahlung der Hypothek, wobei die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, Bedingungen für die vorzeitige Rückzahlung festzulegen, insbesondere eine angemessene und objektive Entschädigung der Kreditgeber.

Die von der Kommission gesammelten Daten zeigen, dass diese Bestimmung tatsächlich ein hohes Maß an Verbraucherschutz gewährleistet.[17] Obwohl die Verbraucher das Recht haben, den gesamten oder einen Teil des ausstehenden Kreditbetrags ihrer Hypothek vorzeitig zurückzuzahlen, scheint nur eine Minderheit der Verbraucher seit Inkrafttreten der Richtlinie von diesem Recht Gebrauch gemacht zu haben. Die umfassende Wahrnehmung dieses Rechts scheint dadurch eingeschränkt zu werden, dass die Verbraucher nicht entsprechend sensibilisiert sind, dass sie nicht einschätzen können, wie viel sie sparen könnten, und dass ihnen Gebühren in Rechnung gestellt werden (siehe Abschnitt 2.2 zur Verbrauchermobilität).

Eine von der Kommission im Jahr 2019 in Auftrag gegebene Studie[18] (im Folgenden „ICF-Studie“) hat gezeigt, dass die Bedingungen, die an eine vorzeitige Rückzahlung geknüpft werden können (Kündigungsfrist oder Mindestvertragslaufzeit), sowie die mögliche Höhe der an den Kreditgeber zu zahlenden Entschädigung, insbesondere bei Hypothekarkrediten mit festem Zinssatz, die Verbraucher unter Umständen abschrecken. Die meisten, aber nicht alle Mitgliedstaaten haben die Höhe der zu zahlenden Entschädigung genau festgelegt (z. B. als Prozentsatz der fälligen Zinsen oder des ausstehenden Restbetrags), sodass der Kreditnehmer die Kosten im Voraus berechnen kann. Die Abweichungen bei der Berechnung der fälligen Beträge durch die Kreditinstitute scheinen sich dadurch erheblich zu verringern, was die Rechtssicherheit und die Transparenz insgesamt verbessert.

Zahlungsrückstände und Zwangsvollstreckung

Artikel 28 der Hypothekarkredit-Richtlinie zu Zahlungsrückständen und Zwangsvollstreckung soll Kreditgeber dazu anhalten, sich frühzeitig mit dem sich abzeichnenden Kreditrisiko zu befassen und vor der Einleitung eines Zwangsvollstreckungsverfahrens angemessene Versuche zur Lösung der Situation zu unternehmen. Die im Rahmen der RPA-Studie befragten Interessenträger gaben an, dass die Hypothekarkredit-Richtlinie zu einer Verringerung der Überschuldung beigetragen hat. Die Ergebnisse der Verbraucherumfrage weisen darauf hin, dass die Verbraucher auch mit dem Verhalten der Kreditgeber in dieser Hinsicht zufrieden sind. 13 Mitgliedstaaten haben von der in der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Kreditgebern zu gestatten, den Verbrauchern im Falle eines Zahlungsausfalls zusätzliche Gebühren aufzuerlegen (wobei einige von ihnen Obergrenzen festgelegt haben), während 12 Mitgliedstaaten diese Möglichkeit nicht in Anspruch genommen haben.[19] Aufgrund der begrenzten Informationen und der kurzen Anwendungsdauer der Hypothekarkredit-Richtlinie und ihrer verspäteten Umsetzung lässt sich nicht mit ausreichender Sicherheit beurteilen, ob diese Bestimmungen das Risiko einer Zwangsvollstreckung wirksam verringert haben.

[17] Die meisten Interessenträger in den Befragungen und der öffentlichen Konsultation, die von RPA durchgeführt wurden, sind dieser Ansicht.
[18] ICF, „Study on switching of financial services and products“ (Studie zum Anbieterwechsel bei Finanzdienstleistungen und -produkten), 2019, noch nicht veröffentlicht.
[19] Siehe RPA-Studie, rechtliche Bewertung.

Durch die wirtschaftlichen Auswirkungen von COVID-19 besteht die Gefahr, dass immer mehr Verbraucher nicht mehr in der Lage sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, und sich möglicherweise überschulden. Im Zusammenhang mit dem anstehenden Bericht zur Beurteilung der weitergehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der privaten Überschuldung wird eine detailliertere Analyse durchgeführt werden.

Kreditabtretung an Dritte

Nach der DSGVO ist der neue Kreditgeber/für die Verarbeitung Verantwortliche verpflichtet, den Verbraucher/die betroffene Person unter anderem über seine Identität und seine Kontaktdaten zu informieren.[20] Anders als die Verbraucherkreditrichtlinie sieht die Hypothekarkredit-Richtlinie jedoch keine ausdrücklichen Garantien für den Fall vor, dass der Kreditvertrag an einen Dritten abgetreten wird. Um sicherzustellen, dass das Verbraucherschutzniveau im Falle einer Kreditabtretung nicht beeinträchtigt wird, hat die Kommission in ihren Vorschlag für eine Richtlinie über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten (im Folgenden „Vorschlag für eine Richtlinie über notleidende Kredite“)[21] eine Änderung der Hypothekarkredit-Richtlinie aufgenommen, der zufolge ein Verbraucher in derartigen Fällen berechtigt ist, gegen den Kreditkäufer jede Verteidigung geltend zu machen, die er gegenüber dem ursprünglichen Kreditgeber geltend machen konnte.[22] Dem Vorschlag zufolge müssen außerdem Käufer von Verbraucherkrediten, die nicht in der EU ansässig sind, ein in der EU zugelassenes Kreditinstitut oder einen in der EU zugelassenen Kreditdienstleister für die Schuldendienstverwaltung bei einem Kreditvertrag bestellen.[23] Das Gesetzgebungsverfahren für diesen Vorschlag ist noch nicht abgeschlossen.

Neue nachvertragliche Rechte

Änderungen des Kreditvertrags können für den Verbraucher aufgrund seiner Abhängigkeit nachteilig sein und daher seine Verhandlungsposition gegenüber dem Kreditgeber schwächen. Infolgedessen hat die Kommission eine neue Bestimmung im Vorschlag für eine Richtlinie über notleidende Kredite[24] vorgeschlagen, die vorsieht, dass dem Verbraucher vor einer Änderung der Konditionen des Kreditvertrags eine klare und umfassende Beschreibung der vorgeschlagenen Änderungen, der für die Umsetzung dieser Änderungen vorgesehene zeitlichen Rahmen sowie die Gründe übermittelt werden, aus denen der Verbraucher gegen diese Änderungen Beschwerde einlegen kann.

Schlussfolgerung zu Verbraucherschutzaspekten

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Hypothekarkredit-Richtlinie dazu beigetragen hat, das allgemeine Verbraucherschutzniveau in der EU anzuheben, insbesondere durch die Festlegung eines Mindestschutzniveaus in allen Mitgliedstaaten. Ebenso scheint die

[20] Siehe Artikel 14 der Datenschutz-Grundverordnung.
[21] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Kreditdienstleister, Kreditkäufer und die Verwertung von Sicherheiten {SWD(2018) 75 final}.
[22] Siehe Artikel 38 des Vorschlags für eine Richtlinie über notleidende Kredite.
[23] Siehe Artikel 15 Absatz 1 des Vorschlags für eine Richtlinie über notleidende Kredite.
[24] Siehe Artikel 34 des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie über notleidende Kredite.

Hypothekarkredit-Richtlinie zu einem Anstieg des Vertrauens der Verbraucher in den Hypothekenmarkt beigetragen zu haben. Die volle Wirksamkeit der Vorschriften scheint jedoch durch Einschränkungen im Zusammenhang mit der Fähigkeit der Verbraucher, komplexe und umfangreiche Informationen zu verarbeiten, sowie durch die Unzulänglichkeit bestimmter Anforderungen an die Offenlegung von Informationen bei digitaler Übermittlung behindert zu werden. Die Verpflichtung des Kreditgebers, vor Vertragsabschluss die Kreditwürdigkeit der Verbraucher zu prüfen, könnte dazu geführt haben, dass die Zahl der Verbraucher, die Schwierigkeiten bei der Rückzahlung ihres Kredits haben, zurückgegangen ist. Das Recht auf vorzeitige Rückzahlung hat sich zwar positiv ausgewirkt, aber die damit möglicherweise verbundenen Bedingungen und die Höhe der zu zahlenden Entschädigung scheinen die Verbraucher davon abzuhalten, von diesem Recht Gebrauch zu machen und Verträge zu wechseln, um Einsparungen zu erzielen. Die Bestimmungen über Zahlungsrückstände und Zwangsvollstreckung scheinen nach ersten Erkenntnissen das Risiko der Zwangsvollstreckung wirksam zu verringern. Im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie wird die Wirksamkeit dieser Bestimmungen jedoch wohl intensiver auf den Prüfstand gestellt werden. Die von der Kommission vorgeschlagene Änderung der Hypothekarkredit-Richtlinie und die vorgeschlagenen neuen Sicherungsmaßnahmen für Verbraucher dürften das Verbraucherschutzniveau in Fällen erhöhen, in denen der Kredit an einen Dritten abgetreten wird.

2.2 Auswirkungen auf den Binnenmarkt

Ziel der Hypothekarkredit-Richtlinie ist es, den grenzübergreifenden Handel mit Hypothekarkrediten und damit einen Binnenmarkt zu fördern, indem die Anforderungen für die Bereitstellung von Hypotheken (insbesondere in Bezug auf das Geschäftsgebaren, die Beaufsichtigung von Kreditvermittlern und die Tätigkeit von Nichtkreditinstituten) zu einem gewissen Grad harmonisiert werden. Die grenzüberschreitende Hypothekarkreditvergabe blieb, ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau von rund 1 % der insgesamt im Jahr 2016 gewährten Hypothekarkredite[25], sehr überschaubar (mit einem Wert von 52 Mrd. EUR (< 1 %)).[26]

Die nur geringe grenzüberschreitende Hypothekarkreditvergabe ist dem Umstand geschuldet, dass nach wie vor erhebliche Hindernisse bestehen, beispielsweise durch Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften in Bereichen, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, wie Steuersysteme, Immobilien- und Grundbucheintragungen, Vertragsrecht, das die Gültigkeit von Kreditverträgen regelt, oder nachvertragliche Fragen wie Zwangsvollstreckungsvorschriften. Wie aus der RPA-Studie hervorgeht, befürchten Kreditgeber, dass das Erfordernis der rechtssicheren Umsetzung von ausländischen Rechtsvorschriften sie rechtlichen Risiken und Herausforderungen aussetzen würde, die die Rentabilität von grenzüberschreitenden Transaktionen beeinträchtigen könnten.

[25] Aus den Daten des Eurobarometer Spezial 2016 geht hervor, dass in der EU-28 nur 1 % der in Belgien, Zypern und den Niederlanden lebenden Verbraucher in einem anderen Mitgliedstaat einen Hypothekarkredit aufgenommen haben (dieser Anteil war in Luxemburg (3 %) und Irland (2 %) geringfügig höher).

[26] Siehe EZB-Daten aus dem Jahr 2019 zu den ausstehenden Forderungen aus grenzüberschreitenden Krediten, die von monetären Finanzinstituten an private Haushalte vergeben wurden. Die Daten umfassen Hypotheken und andere Verbraucherkredite, wie etwa Kredite an private Haushalte, Überziehungskredite und Kreditkarten. Aus den Daten geht hervor, dass von den ausstehenden Beträgen in Höhe von 5882 Mrd. EUR nur 52 Mrd. EUR (< 1 %) auf grenzüberschreitende Hypothekarkredite innerhalb des Euroraums entfallen. Die Daten beziehen sich nur auf die direkte grenzüberschreitende Kreditvergabe und nicht auf die Tätigkeit von Zweigstellen ausländischer Banken, die Hypothekarkredite vergeben.

Der Mangel an grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit hat auch andere Gründe, zum Beispiel die Neigung der Verbraucher zum vertrauten lokalen Markt („home bias“) sowie mögliche Sprachbarrieren. Laut der RPA-Studie waren die am häufigsten von Verbrauchern genannten Gründe dafür, keine Hypothek bei einem Kreditgeber aus einem anderen EU-Land aufzunehmen, dass dafür keine Notwendigkeit bestand oder dass an diese Möglichkeit nicht gedacht wurde. Auch eine mangelnde Vertrautheit und fehlendes Vertrauen in die Anbieter, Sprachbarrieren und Unkenntnis des Produktangebots waren häufig genannte Gründe.

Die Übererfüllung der Richtlinienvorgaben („gold-plating“) und Durchführungsoptionen seitens der Mitgliedstaaten (z. B. Werbung, Kopplungsgeschäfte, Bedenkzeit/Widerrufsfrist), die zusätzliche Verpflichtungen und damit verbundene Kosten nach sich ziehen, die nicht durch die Richtlinie bedingt sind, hat die Hemmschwelle weiter erhöht.

Ungeachtet dessen hat die Hypothekarkredit-Richtlinie zum Funktionieren des Binnenmarktes durch die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen beigetragen (z. B. durch die Festlegung einheitlicher Anforderungen und Bestimmungen für Kreditgeber und die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verpflichtungen auf Kreditvermittler und Nichtkreditinstitute). Infolgedessen hat sie in gewissem Maße zu einer größeren Auswahl und besseren Qualität für die Verbraucher beigetragen. Die Digitalisierung und die zunehmende Anzahl der Verbraucher, die sich mit digitalen und finanziellen Themen gut auskennen, könnten den Bedarf an persönlichen Kontakten verringern und dazu beitragen, die grenzüberschreitende Vergabe von Hypothekarkrediten in Zukunft zu fördern.

Die Entwicklung eines Binnenmarktes für Hypothekarkredite ist abhängig von der Wirksamkeit der Vorschriften der Hypothekarkredit-Richtlinie bei der Förderung der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit, der Erhöhung der Verbrauchermobilität, dem ungehinderten Zugang zu Datenbanken (für Zwecke der Kreditwürdigkeitsprüfung), der Gewährleistung einer verantwortungsvollen Kreditvergabe durch Kreditanbieter, Vermittler und Nichtkreditinstitute sowie von einer wirksamen Durchsetzung. Da sich der Binnenmarkt ständig weiterentwickelt, muss sichergestellt werden, dass die Vorschriften mit neuen Entwicklungen wie etwa den Online-Peer-to-Peer-Plattformen Schritt halten.

Anwendungsbereich der Richtlinie

Die Daten zeigen, dass der Anwendungsbereich der Hypothekarkredit-Richtlinie insgesamt nach wie vor angemessen ist, um die Ziele der Richtlinie zu erreichen, auch wenn einige Anpassungen sinnvoll sind.

Immobilienverzehrkredite, auch Umkehrhypotheken genannt, sind derzeit gemäß Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a vom Anwendungsbereich der Hypothekarkredit-Richtlinie ausgenommen. Die RPA-Studie ergab, dass die derzeitige Regulierung dieser Angebote möglicherweise unzureichend ist und ein Risiko für den Verbraucherschutz darstellen kann.[27]

Mit Artikel 46 der Hypothekarkredit-Richtlinie wurde der Anwendungsbereich der Verbraucherkreditrichtlinie auf Kreditverträge ausgeweitet, die zur Renovierung einer Wohnimmobilie abgeschlossen werden und deren Kreditbetrag mehr als 75 000 EUR beträgt. Die Verbraucherkreditrichtlinie wird derzeit überprüft, und ihr Anwendungsbereich wird bewertet.

[27] Siehe Ergebnisse der von RPA mit Interessenträgern durchgeführten Konsultation.

Die Entwicklung von Online-Peer-to-Peer-Plattformen, die Verbraucher sowohl als Kreditgeber als auch als Kreditnehmer zusammenbringen, könnte in Zukunft Auswirkungen auf den Hypothekenmarkt haben.[28] Obwohl der Markt für Peer-to-Peer-Kredite und Crowdfunding für Wohnimmobilien noch klein ist und dies zumindest in naher Zukunft so bleiben dürfte, sollten die Entwicklungen beobachtet werden. Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Ansätze verfolgt, wobei sich die meisten Mitgliedstaaten vorerst gegen eine Regulierung entschieden haben. In einigen Fällen verlangen die nationalen Gesetzgeber von solchen Plattformen eine Registrierung als Kreditvermittler. Es besteht auch Rechtsunsicherheit darüber, ob Vergleichsportale als Kreditvermittler einzustufen sind.

Lediglich Finnland gab an, von der in Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a vorgesehenen Möglichkeit, bestimmte besicherte Kreditverträge vom Anwendungsbereich auszunehmen, Gebrauch gemacht zu haben.

Nur das Vereinigte Königreich hat die Möglichkeit genutzt, Kreditverträge für den Erwerb einer Immobilie zur Vermietung („buy-to-let“) von der Richtlinie auszunehmen (Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b).

Zugang zu Kreditdatenbanken

Nach Artikel 21 der Hypothekarkredit-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Kreditgebern mit Sitz in anderen Ländern einen diskriminierungsfreien Zugang zu Kreditdatenbanken zu gewähren, damit sie die Kreditwürdigkeit von Verbrauchern bewerten können. Schwierigkeiten beim Zugang zu Kreditdatenbanken können ein Hindernis für die grenzüberschreitende Gewährung von Hypothekarkrediten darstellen.

In der RPA-Studie wurde festgestellt, dass die Bedingungen für einen diskriminierungsfreien Zugang zu Kreditdatenbanken im Allgemeinen deutlich gemacht werden und es keine Hinweise auf Diskriminierung gibt. Die Studie zeigt aber auch, dass für den tatsächlichen Zugang zur Datenbank von den Anbietern verlangt wird, ebenfalls entsprechende Daten an die Datenbank zu übermitteln (Grundsatz der Gegenseitigkeit[29]). Mitgliedstaaten, die nur die Verarbeitung „negativer“ Daten (Daten über Zahlungsausfälle) für die Kreditwürdigkeitsprüfung zulassen, dürfen Datenbanken in anderen Mitgliedstaaten jedoch keine „positiven“ Daten (z. B. über laufende finanzielle Verpflichtungen) zur Verfügung stellen und sind damit gegenüber Wettbewerbern, die sowohl negative als auch positive Daten verarbeiten, benachteiligt. Weitere Komplikationen ergeben sich aus den unterschiedlichen Inhalten der Kreditdatenbanken und dem Fehlen einer gemeinsamen Terminologie, wie etwa der Definition des Begriffs „Zahlungsausfall“.[30]

Verbrauchermobilität/Anbieterwechsel

Die Bestimmungen der Hypothekarkredit-Richtlinie über vorvertragliche Informationen, das Verbot von Kopplungsgeschäften, die Bedenkzeit/Widerrufsfrist und insbesondere das Recht auf vorzeitige Rückzahlung des Kredits erleichtern den Verbrauchern den Anbieterwechsel.

[28] Siehe beispielsweise Ziegler et al. (2019)[28] *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry Report* (Horizonte erweitern: 3. Bericht zu alternativen Finanzdienstleistungen in Europa).

[29] Siehe auch ICF, 2020, Bewertung der Verbraucherkreditrichtlinie; Europäische Kommission, 2009, Expertengruppe für Kredithistorien.

[30] ICF, 2020, Bewertung der Verbraucherkreditrichtlinie; Europäische Kommission, 2009, Expertengruppe für Kredithistorien.

Um den Wettbewerb zu fördern und sicherzustellen, dass die Verbraucher die besten Angebote auf dem Markt nutzen können, ist die Verbrauchermobilität überaus wichtig.

Ein Wechsel des Anbieters erfolgt nur selten. In einer im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie[31] wurde festgestellt, dass die Gesamteinsparungen für Verbraucher durch einen Wechsel in der gesamten Stichprobe von 14 Mitgliedstaaten bis zu 1,7 Mrd. EUR pro Monat bzw. über 20 Mrd. EUR pro Jahr betragen könnten. Laut der für diese Studie unter Hypothekarkreditnehmern durchgeführten Umfrage fällt der Prozentsatz der Verbraucher, die derzeit einen Hypothekarkredit aufgenommen haben und von einem Wechsel profitieren würden, in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus (z. B. 22 % in Schweden gegenüber 78 % in Portugal).[32]

Eine im Auftrag der Kommission durchgeführte Verhaltensstudie[33] hat ergeben, dass es keinen einzelnen Grund gibt, warum die Verbraucher ihre Hypothekarkredite nicht wechseln. Vielmehr spielt eine Kombination von Gründen eine Rolle, wie etwa die Zufriedenheit mit dem derzeitigen Anbieter, die aktuelle Marktlage (z. B. niedrige Zinssätze) oder die Unkenntnis über die Möglichkeit eines Wechsels oder dessen mögliche Vorteile. Weitere wichtige Faktoren sind andere Prioritäten, zu viele Informationen, die berücksichtigt werden müssen, die Art und Weise, wie diese Informationen vermittelt werden, die Angst, eine falsche Entscheidung zu treffen, oder Zeit, Kosten und Aufwand für die Suche nach einem besseren Angebot. Wie in Abschnitt 2.1 erwähnt, können auch Bedenken bezüglich der Bedingungen, die das Recht auf vorzeitige Rückzahlung beeinträchtigen können, die Verbraucher von einem Wechsel des Hypothekarkredits abhalten.[34]

Beide Studien zum Anbieterwechsel deuten auch auf ein mögliches Marktversagen im Zusammenhang mit einer Reihe von Praktiken der Anbieter hin, die einen Wechsel erschweren. Insbesondere die ICF-Studie hat gezeigt, dass das Fehlen eines spezifischen Rechtsrahmens für den Wechsel von Hypothekarkrediten[35] einen Wechsel erschweren könnte, da Kreditinstitute Rechtslücken für verschiedene Geschäftspraktiken ausnutzen können, die Verbrauchern den Wechsel von Finanzprodukten erschweren oder einen Wechsel gänzlich verhindern. Solche Geschäftspraktiken können einer Prüfung im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts unterzogen werden.

EU-Pass für Kreditvermittler

Zu den wichtigsten mit der Richtlinie eingeführten Änderungen gehörte die Schaffung eines EU-Passes für Kreditvermittler und die Regulierung ihrer Tätigkeit analog zu den Kreditgebern. Damit können Kreditvermittler ihre Dienstleistungen auch in anderen Mitgliedstaaten anbieten, während die Verbraucher von einem vereinfachten Verfahren zur

[31] Siehe ICF-Studie „Study on switching of financial services and products“, 2019, noch nicht veröffentlicht.
[32] Diese Schätzungen basieren auf einer Stichprobe von 14 Mitgliedstaaten und beziehen sich sowohl auf einen Wechsel beim bisherigen Kreditgeber („interner Wechsel“) als auch auf Wechsel zu einem neuen Kreditgeber („externer Wechsel“).
[33] „Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products“ (Anwendung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse zur Förderung des Wechsels von Finanzprodukten) von G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço, R. van Bavel, 2020, noch nicht veröffentlicht.
[34] Diese Bedingungen sollten mit den Grundsätzen des EU-Wettbewerbsrechts im Einklang stehen.
[35] Lediglich in Italien und Spanien ist der Wechsel gesetzlich geregelt. In Irland, Portugal und Dänemark gibt es nur vereinzelte Rechtsvorschriften zur Erleichterung des Hypothekenwechsels (siehe ICF-Studie).

Aufnahme eines Hypothekarkredits profitieren, vor allem dann, wenn sie sich in anderen Mitgliedstaaten um eine Hypothek bemühen.

Im Einklang mit der Hypothekarkredit-Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass alle zugelassenen Kreditvermittler in ein Register eingetragen werden. Allerdings sind diese Register nicht immer leicht zugänglich[36] und die verfügbaren Informationen unterscheiden sich von Land zu Land. Aus diesem Grund ist die Gesamtzahl der derzeit in der gesamten Union tätigen Kreditvermittler unbekannt.

Insgesamt spielen Kreditvermittler nur eine geringe Rolle bei der Vergabe von Hypothekarkrediten (siehe Anhang). In einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten fällt ihr Anteil an der Hypothekenvergabe jedoch mäßig (und in Irland[37] sogar hoch) aus.[38] Nach den Ergebnissen der von RPA durchgeführten Verbraucherumfrage nahmen vor Inkrafttreten der Richtlinie weniger als ein Viertel der Verbraucher (24 %) einen Kreditvermittler in Anspruch. Bei den in den Jahren 2016 bis 2019 abgeschlossenen Hypothekarkrediten erhöhte sich dieser Anteil auf 36 %. Diese Veränderung kann jedoch nicht ausschließlich der Richtlinie zugeschrieben werden, da die Inanspruchnahme von Kreditvermittlern offenbar auch mit anderen Faktoren zusammenhängt, wie z. B. den nationalen Gepflogenheiten und der Kultur, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich sind. Offenbar gibt es in den Mitgliedstaaten nach wie vor Unterschiede bei der Auslegung des Begriffs „Kreditvermittler". So werden z. B. Vergleichsportale und Online-Plattformen, die Verbraucher bei der Auswahl einer Hypothek unterstützen, in einigen Mitgliedstaaten als Vermittler angesehen, in anderen dagegen nicht.

Nur wenige Kreditvermittler bieten ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend an, und die wenigen verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass sich die Richtlinie in diesem Bereich kaum ausgewirkt hat. Ein möglicher Grund ist die sehr geringe Nachfrage nach Kreditvermittlern, die grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten, wie von einigen Interessenträgern, einschließlich der von RPA konsultierten Branchenvertreter und Vertreter von Behörden, angemerkt wurde.

Ein wichtiger Beitrag der Hypothekarkredit-Richtlinie ist hingegen, dass mit ihr neue unionsweite Mindestanforderungen für Kreditvermittler eingeführt wurden. Dies hat dazu beigetragen, die Rahmenbedingungen für Kreditgeber und Kreditvermittler anzugleichen und die Messlatte im Hinblick auf den Verbraucherschutz durch die Festlegung von Qualitätsstandards für den Vertrieb und die Gewährung von Hypothekarkrediten höher zu legen.

Hypothekarkreditvergabe durch Nichtkreditinstitute

Gemäß der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Nichtkreditinstitute einem angemessenen Zulassungsverfahren unterzogen werden, einschließlich der Eintragung in ein Register und Beaufsichtigung durch eine zuständige Behörde. Im Sinne der Richtlinie sind Nichtkreditinstitute *alle Kreditgeber, bei denen es sich nicht um ein Kreditinstitut handelt.* Hierunter fallen z. B. auch Versicherungsgesellschaften und andere Finanzinstitute

[36] Die EBA stellt einen Link zu den verfügbaren nationalen Registern zur Verfügung.
[37] 452 registrierte Kreditvermittler.
[38] Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Tschechien und Ungarn.

wie Immobilienfonds, finanzielle Mittler wie Wertpapiermakler und Vermittler von Finanzierungsleasing.

Die verfügbaren Daten (siehe Anhang) deuten darauf hin, dass der Anteil der von Nichtkreditinstituten gewährten Hypothekarkredite nach wie vor gering ist. Wie aus der RPA-Verbraucherumfrage hervorgeht, hat sich der Anteil der Verbraucher in der EU, die ihren Hypothekarkredit von einem Finanzinstitut außerhalb des Bankensektors erhalten haben, seit Inkrafttreten der Richtlinie nicht verändert. In den Niederlanden wurden im Jahr 2017 jedoch rund 35 % der neuen Hypothekarkredite von Pensionsfonds, Versicherern oder Hypothekenfonds bereitgestellt; der Anteil hat damit gegenüber 2016 zugenommen. Auch in Österreich und Belgien ist dieser Anteil nicht zu vernachlässigen und scheint in Belgien zu steigen (derzeit bei über 10 %).

Die Mehrheit der in der RPA-Studie befragten Interessenträger war der Ansicht, dass die Richtlinie für die Beaufsichtigung von Nichtkreditinstituten geeignet ist. Die Interessenträger gaben vor allem an, dass für alle Anbieter auf dem Hypothekarkreditmarkt die gleichen Regeln gelten sollten und dass die Hypothekarkredit-Richtlinie dazu beigetragen hat, die Rahmenbedingungen in diesem Bereich anzugleichen.

In ihrem Bericht von 2017[39] wies die EZB darauf hin, dass die wachsende Rolle von Nichtkreditinstituten am Hypothekenmarkt einige Herausforderungen im Hinblick auf die Finanzstabilität mit sich bringe. Im EZB-Bericht wird erläutert, dass der wachsende Marktanteil von Nichtbanken die Wirksamkeit einiger makroprudenzieller Maßnahmen, die nur für Banken gelten, einschränken könnte. So könnte beispielsweise eine Erhöhung der Risikogewichtung, die bei der Berechnung der Eigenkapitalquoten für Hypothekarkredite angewandt wird, um der Entstehung von Schwachstellen auf dem Hypothekenmarkt entgegenzuwirken, zu einem Anstieg der Hypothekarkreditvergabe durch Versicherungsgesellschaften und Pensionsfonds führen.[40]

Die von der RPA konsultierten Interessenträger (Industrieverbände und zuständige Behörden) sind überwiegend der Ansicht, dass die Vorschriften der Hypothekarkredit-Richtlinie dazu beigetragen haben, gleiche Rahmenbedingungen in diesem Bereich zu schaffen.

Durchsetzung

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen die nationalen Durchführungsbestimmungen festzulegen (Artikel 38) sowie die außergerichtliche Beilegung von Streitigkeiten von Verbrauchern mit Kreditgebern mit Kreditgebern und Kreditvermittlern zu ermöglichen (Artikel 39).

Die meisten der in der RPA-Studie befragten Interessenträger aus der Branche und FIN-NET-Mitglieder[41] hielten den Grad der Einhaltung der Hypothekarkredit-Richtlinie für hoch. Dieser Feststellung entsprechend betrafen die bei der Kommission eingegangenen Beschwerden hauptsächlich Hypothekarkredite, die vor Inkrafttreten der Richtlinie gewährt wurden. Die Einhaltung der Richtlinie hat zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes geführt,

[39] Siehe https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.
[40] Ebd.
[41] FIN-NET (Financial Dispute Resolution Network) ist ein Netz nationaler Organisationen für die außergerichtliche Streitbeilegung im Bereich Finanzdienstleistungen für Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Finanzdienstleistungserbringern.

während die Branche vor allem von einer verbesserten Gleichbehandlung, größerer Rechtsklarheit und geringeren Prozesskosten profitiert hat. Die Behörden gaben hauptsächlich an, dass die Regelungen zur Bekanntgabe von Sanktionen (Artikel 38 Absatz 2) in ihrem Land ausreichend transparent sind. Zudem wird die neue Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher den Verbraucherschutz weiter stärken.

Einige Verbraucherverbände schlugen dagegen vor, dass die Durchsetzungsbehörden proaktiver vorgehen sollten. Ihrer Ansicht nach behindert die mangelnde Durchsetzung der Richtlinie „die Entwicklung grenzüberschreitender Angebote“ und einen Binnenmarkt für Hypothekarkredite.

Schlussfolgerung zu Aspekten des Binnenmarkts

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Richtlinie durch die unionsweite Festlegung von Mindestanforderungen für Kreditanbieter und Kreditvermittler zu einheitlicheren Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten geführt hat.

Ein Binnenmarkt für Hypothekarkredite hat sich jedoch nicht in größerem Maßstab entwickelt, weder für Anbieter von Hypothekarkrediten noch für Kreditvermittler. Nach wie vor bestehen große Hindernisse für die grenzüberschreitende Gewährung von Hypothekarkrediten, die zumeist mit den Unterschieden in den nationalen Rechtsvorschriften in Bereichen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie zusammenhängen. Auch die Übererfüllung der Bestimmungen der Hypothekarkredit-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten hat den grenzüberschreitenden Handel eingeschränkt. Obwohl es nur wenige Daten über die Kreditvergabe von Nichtkreditinstituten gibt, scheint ihr Anteil am Hypothekenmarkt gering geblieben zu sein, wenngleich er in einigen Mitgliedstaaten (z. B. in den Niederlanden und Belgien) leicht gestiegen ist. Der Zugang zu Kreditdatenbanken durch Kreditgeber ist zwar diskriminierungsfrei, wird aber durch den Grundsatz der Gegenseitigkeit und durch Unterschiede im Inhalt der Kreditdatenbanken behindert.

Eine stärkere Inanspruchnahme des Rechts auf Wechsel der Hypothekarkredite durch die Verbraucher könnte zu erheblichen Einsparungen für die Verbraucher führen und gleichzeitig den diesbezüglichen Wettbewerb fördern.

In Bezug auf den Anwendungsbereich der Richtlinie könnten einige Bestandteile überflüssig geworden sein. In Zukunft kann die zunehmende Digitalisierung Herausforderungen mit sich bringen. Die Peer-to-Peer-Kreditvergabe (auch wenn sie derzeit für Hypothekarkredite unüblich ist) hat Wachstumspotenzial und wird eine weitere Bewertung der für sie geltenden Regelungen erfordern. Die Durchsetzung der Hypothekarkredit-Richtlinie durch die zuständigen nationalen Behörden scheint verbesserungsfähig zu sein, insbesondere in Bezug auf grenzüberschreitende Aspekte.

2.3 Auswirkungen auf die Finanzstabilität

Schlechte Kreditvergabe-/Kreditaufnahmeentscheidungen und infolgedessen der Zahlungsausfall und die Überschuldung von Verbrauchern können schwerwiegende Folgen sowohl für die Betroffenen als auch für die Stabilität des gesamten Finanzsystems haben. In einem 2019 veröffentlichten Bericht des ESRB wird die Bedeutung der Märkte für

Wohnimmobilien und Hypothekarkredite für die Finanzstabilität hervorgehoben.[42] Einbrüche auf den Wohnimmobilienmärkten sind eine gängige Ursache für Bankenkrisen und treten relativ häufig auf.

Daher haben die Gesetzgeber der EU zahlreiche Bestimmungen in die Hypothekarkredit-Richtlinie aufgenommen, die eine verantwortungsvolle Kreditvergabe und -aufnahme sicherstellen und zur Finanzstabilität beitragen sollen. Diese Bestimmungen umfassen:

- eine verpflichtende Kreditwürdigkeitsprüfung, die sich hauptsächlich auf die Rückzahlungsfähigkeit und nicht auf den Wert der Hypothek im Vergleich zum Wert der Wohnimmobilie oder auf angenommene steigende Immobilienpreise stützt (Artikel 18 Absatz 3), verbunden mit der Auflage, dass die Kreditgeber keine Kredite an Verbraucher vergeben dürfen, die den Kredit möglicherweise nicht zurückzahlen können (Artikel 18 Absatz 5 Buchstabe a (siehe Abschnitt 2.1),
- eine Verpflichtung zur Verwendung zuverlässiger Standards für die Immobilienbewertung (Artikel 19),
- Anforderungen an Fremdwährungskredite (Artikel 23), die sicherstellen, dass die Verbraucher sich des Risikos bewusst sind (Warnhinweise) und dass Verbraucher die Möglichkeit haben, ihr Wechselkursrisiko während der Laufzeit des Kreditvertrags zu begrenzen,
- die Anforderung, dass alle Indizes oder Referenzzinssätze, die zur Berechnung von Hypotheken mit variablem Zinssatz herangezogen werden, klar, zugänglich, objektiv und überprüfbar sind (Artikel 24) und dass die Verbraucher über die Namen der Referenzwerte und ihrer Verwalter sowie über die möglichen Auswirkungen auf den Verbraucher informiert werden (Artikel 13 Absatz 1 Unterabsatz 2)[43],
- neue Bestimmungen, die sicherstellen, dass Kreditgeber eine angemessene Nachsicht walten lassen und angemessen versuchen, die Situation auf andere Weise zu lösen, bevor Zwangsvollstreckungsverfahren eingeleitet werden (Artikel 28) (siehe Abschnitt 2.1).

Die für die RPA-Studie befragten Interessenträger waren bei der Frage, inwieweit die Hypothekarkredit-Richtlinie zur finanziellen Stabilität beigetragen hat, unterschiedlicher Meinung. Die vorherrschende Auffassung war, dass der Schwerpunkt der Richtlinie eher auf dem Verbraucherschutz als auf der Finanzstabilität liege und dass andere Rechtsvorschriften besser geeignet seien, die Stabilität des Marktes zu regulieren (insbesondere die Eigenkapitalverordnung und die Eigenkapitalrichtlinie). Es wurde auch angeführt, dass die Hypothekarkredit-Richtlinie nur dazu diene, die bestehenden Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten zu stärken.

Dessen ungeachtet merkten die Interessenträger an, dass die Richtlinie zur Finanzstabilität beigetragen habe, und zwar dadurch, dass Verbraucher daran gehindert werden, Kredite aufzunehmen, die sie nicht zurückzahlen können, sowie durch Harmonisierung der Anforderungen an die verschiedenen Arten von Kreditgebern. Die Interessenträger wiesen

[42] ESRB (2019): „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries“ (Anfälligkeiten im Wohnimmobiliensektor der EWR-Länder), https://www.esrb.europa.eu/news/pr/date/2019/html/esrb.pr190923~75f4b1856d.en.html.

[43] Geändert durch Artikel 58 der Verordnung (EU) 2016/1011 über Indizes, die bei Finanzinstrumenten und Finanzkontrakten als Referenzwert oder zur Messung der Wertentwicklung von Investmentfonds verwendet werden.

auch darauf hin, dass die Richtlinie den Schutz der finanziellen Interessen der Verbraucher durch die Regulierung der Tätigkeit von Kreditvermittlern verbessert habe.

Des Weiteren wurde betont, dass die Möglichkeit für Verbraucher, ihren Hypothekarkredit vorzeitig zurückzuzahlen, die Verbraucher dazu veranlasst habe, ihre Verschuldung zu verringern, was sich wiederum positiv auf die Marktstabilität ausgewirkt habe.

Nach Angaben der Mitgliedstaaten[44] und anderer Interessenträger haben die Kreditgeber aufgrund der Hypothekarkredit-Richtlinie in den meisten Ländern das Angebot von Fremdwährungskrediten eingestellt. Solche Fremdwährungskredite hatten vor der Verabschiedung der Hypothekarkredit-Richtlinie zu erheblichen Nachteilen für die Verbraucher geführt (siehe Abschnitt 2.1). Die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Krise könnte sich jedoch als wichtiger Test für die Auswirkungen der Richtlinie auf die Finanzstabilität erweisen, insbesondere in Bezug auf die Frage, inwieweit sie dazu beiträgt, massenhafte Zwangsvollstreckungen mit störenden Auswirkungen auf die Wohnimmobilienmärkte und den Finanzsektor zu vermeiden.

Schlussfolgerung zu Aspekten der Finanzstabilität

Zusammenfassend lässt sich aus den verfügbaren Daten schließen, dass die Interessenträger die Finanzstabilität nicht als eines der Hauptziele der Richtlinie betrachten. Die Richtlinie hat jedoch dazu beigetragen, Verbraucher davon abzuhalten, Kredite aufzunehmen, die sie nicht zurückzahlen können. Außerdem hat sie Verbrauchern die Möglichkeit gegeben, ihre Verschuldung zu reduzieren, und sie hat das Wechselkursrisiko der Verbraucher beim Zugang zu Fremdwährungskrediten begrenzt – alle diese Faktoren dürften zur Förderung der Finanzstabilität beitragen. Die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Krise könnte jedoch die Auswirkungen der Richtlinie auf die Finanzstabilität weiter auf die Probe stellen.

3. BEAUFSICHTIGUNG VON KREDITREGISTERN

In allen Mitgliedstaaten gibt es Kreditdatenbanken/-register, die in der Regel von Hypothekenanbietern zur Prüfung der Kreditwürdigkeit des Verbrauchers herangezogen werden.

Diese Kreditdatenbanken können je nach Mitgliedstaat öffentlich oder privat sein. In einigen Mitgliedstaaten fließen Finanzdaten aus dem Bankensektor, aber auch Informationen von anderen Wirtschaftsakteuren, die Kredite vergeben (z. B. Versorgungsunternehmen, Telekommunikationsunternehmen) in privat geführte und betriebene Kreditregister ein. In anderen Mitgliedstaaten werden in öffentlichen Kreditregistern, die bei der Zentralbank oder der Bankenaufsichtsbehörde geführt werden, sehr detaillierte Informationen über die von den Verbrauchern aufgenommenen Kredite erfasst, hauptsächlich für statistische Analysen und die Wirtschaftsaufsicht. Einige öffentliche Kreditregister ermöglichen den Banken die Abfrage ihrer Kreditdatenbank.

Die Tätigkeit dieser Datenbanken oder Kreditauskunfteien muss den (vielfältigen) nationalen Rechtsvorschriften entsprechen. Da die Verarbeitung personenbezogener Daten Teil ihrer Kerntätigkeit und des damit verbundenen Kernrisikos ist, unterliegen alle Kreditdatenbanken in allen Fragen im Zusammenhang mit der Einhaltung der DSGVO und der nationalen

[44] Konsultation der Expertengruppe der Kommission zu Finanzdienstleistungen für Privatkunden (GEGRFS).

Rechtsvorschriften, in denen diese näher ausgeführt werden, der Aufsicht durch die nationalen Datenschutzbehörden.[45] Das bedeutet, dass diese Stellen in Bezug auf Fragen, die mit der Durchsetzung der Rechte der betroffenen Personen und dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht zusammenhängen, einschließlich ihrer Verpflichtung zur Durchführung von Datenschutz-Folgenabschätzungen, zur Meldung von Datenschutzverletzungen, zur Einhaltung des Grundsatzes des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen sowie zur Benennung von Datenschutzbeauftragten, von den Datenschutzbehörden streng überwacht werden.

Somit werden Kreditauskunfteien bereits in allen Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene von den Datenschutzbehörden und dem Europäischen Datenschutzausschuss hinsichtlich der Ausübung ihrer Tätigkeit bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Hypothekarkredit-Richtlinie beaufsichtigt. Eine Ausweitung dieser Aufsicht scheint derzeit nicht erforderlich zu sein.

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ausgehend von den verfügbaren Daten deutet die Überprüfung darauf hin, dass durch die Richtlinie das Verbraucherschutzniveau wirksam angehoben und ein Beitrag zur Harmonisierung der Verfahren zur Vergabe von Hypothekarkrediten in den Mitgliedstaaten geleistet wurde. Dennoch ist das Schutzniveau nach wie vor unterschiedlich, da den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie viele Wahlmöglichkeiten eingeräumt werden. Des Weiteren muss sichergestellt werden, dass die Verbraucherschutzvorschriften weiterhin ihren Zweck erfüllen, da sich der Markt entwickelt und neue Herausforderungen insbesondere durch die Digitalisierung entstehen. Zudem muss das Verfahren zur Kreditwürdigkeitsprüfung möglicherweise angepasst werden, um mit der fortschreitenden Nutzung von künstlicher Intelligenz Schritt zu halten, auch in Abhängigkeit von den Entwicklungen im Zusammenhang mit dem jüngsten Kommissionsvorschlag zur künstlichen Intelligenz, und um klima- und umweltpolitische Ziele zu erreichen.

Die Richtlinie hatte nur begrenzte Auswirkungen auf die Schaffung eines Binnenmarktes für Hypothekarkredite, meist aus Gründen, die nicht in den Anwendungsbereich der Hypothekarkredit-Richtlinie fallen. Aber auch die Übererfüllung der Vorgaben der Hypothekarkredit-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten kann die Verwirklichung dieses Ziels gefährden. Mit der Digitalisierung von Finanzdienstleistungen könnte die grenzüberschreitende Hypothekarkreditvergabe in naher Zukunft zunehmen. Die Peer-to-Peer-Hypothekarkreditvergabe kann ebenfalls zunehmen, sodass sichergestellt werden muss, dass die derzeitigen Vorschriften für diesen Zweck geeignet bleiben. Außerdem wäre es wünschenswert, dass mehr Verbraucher ihre Hypothekarkredite wechseln können, was erhebliche Vorteile für die Verbraucher mit sich bringen kann und gleichzeitig den Wettbewerb und die Innovation auf dem Markt fördern dürfte.

Auch wenn nach Ansicht der Interessenträger die Finanzstabilität nicht das Hauptziel der Richtlinie ist, haben die Verbraucher aufgrund der Richtlinie Kredite erhalten, die ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entsprechen und die dazu beitragen können, ihre Verschuldung zu verringern. Die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Krise könnte jedoch weitere Informationen darüber liefern, inwiefern die Richtlinie zur Finanzstabilität beiträgt.

[45] Siehe Artikel 51 Absatz 1 DSGVO.

Die Überprüfung hat ergeben, dass Kreditauskunfteien bereits in angemessenem Umfang von den nationalen Datenschutzbehörden und dem Europäischen Datenschutzausschuss hinsichtlich der Ausübung ihrer Tätigkeit bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Hypothekarkredit-Richtlinie beaufsichtigt werden.