

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. – Unter den Linden 42 - 10117 Berlin

Frau [REDACTED]
Bundesministerium der Finanzen
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Nur per E-Mail an:
[REDACTED]

Berlin, 11. November 2016

Schriftliche Anhörung / Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Finanzdienstleistungsaufsichtsrechts im Bereich der Darlehensvergabe zum Bau oder zum Erwerb von Wohnimmobilien zu Stärkung der Finanzstabilität (Aufsichtsrechtergänzungsgesetz – FinErg Wohn)

Ihr GZ: VII B 3 - WK 5270/16/10001 :005
Ihr DOK: 2016/0989869

Sehr geehrte Frau [REDACTED]
sehr geehrte Damen und Herren,

gern kommen wir Ihrer Bitte um Übermittlung einer Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Aufsichtsrechtergänzungsgesetzes nach.

Der Zentrale Immobilien Ausschuss e.V. (ZIA) gehört zu den bedeutendsten Interessenverbänden der Branche. Er versteht sich als Stimme der Immobilienwirtschaft und spricht mit seinen Mitgliedern, darunter mehr als 20 Verbände, für 37.000 Unternehmen der Branche. Der Verband hat sich zum Ziel gesetzt, der Immobilienwirtschaft in ihrer ganzen Vielfalt eine umfassende und einheitliche Interessenvertretung zu geben, die ihrer Bedeutung für die Volkswirtschaft entspricht. Als Unternehmer- und Verbändeverband verleiht er der gesamten Immobilienwirtschaft eine Stimme auf nationaler und europäischer Ebene.

Die Immobilienwirtschaft ist ganz besonders auf sichere und starke Finanzmärkte sowie eine stabile Versorgung insbesondere mit langfristigen Krediten angewiesen. Insofern ist eine Stabilisierung des Finanzmarktes durch geeignete Maßnahmen der Regulierungsbehörden von vitalem Interesse, auch für unsere Branche.

Hauptstadtbüro
Unter den Linden 42
10117 Berlin | Deutschland
T: +49 (0) 30 - 20 21 585 - 0
F: +49 (0) 30 - 20 21 585 - 29
info@zia-deutschland.de
www.zia-deutschland.de

Europabüro
Rue Marie de Bourgogne 58
B-1000 Brüssel | Belgien
Telefon: +32 (0) 2 - 792 10 05
Telefax: +32 (0) 2 - 792 10 30

Vorstand:
Dr. Andreas Mattner (Präsident)
Jan Bettink
Rolf Buch
Ulrich Höller
Dr. Jochen Keysberg
Bärbel Schomberg
Christian Ulbrich
Thomas Zinnöcker

Dr. Eckart John von Freyend
(Ehrenpräsident)

Präsidium:
Klaus Beine
Matthias Böning
Claus-Jürgen Cohausz
Martin Eberhardt
Wolfgang Egger
Birger Ehrenberg
Rainer Eichholz
Dr. Bruno Ettenauer
Alexander Gebauer
Dr. Jürgen Gehb
Günter Manuel Giehr
Thomas Hegel
Prof. Dr. Tobias Just
Werner Knips
Barbara A. Knoflach
Axel König
Dr. Reinhard Kutscher
Matthias Leube
Reinhard Müller
Dr. Andreas Muschter
Andreas Pohl
Oliver Porr
Dr. Georg Reutter
Daniel Riedl
Rupprecht Rittweger
Martin Schramm
Jürgen Schwarze
Dr. Zsolt Sluiter
Ulrich Steinmetz
Dirk Tönges
Peter Tzeschlock
Dr. Hans Volkert Volckens
Brigitte Walter
Dr. Marc Weinstock
Claus Wisser

Geschäftsführer:
Dr. Stephan Rabe
Klaus-Peter Hesse

VR 25863 B (Berlin-Charlottenburg)

Wir können gut nachvollziehen, dass der Ausschuss für Finanzstabilität und die Bundesregierung nicht nur auf aktuelle Entwicklungen schauen, sondern auch frühzeitig die Voraussetzungen für die Verfügbarkeit zeitlich beschränkt einzusetzender zusätzlicher Instrumente zur Abwehr nicht völlig auszuschließender Gefahren durch Überhitzungen auf den Anlagemärkten schaffen wollen. Da der deutsche Wohnimmobilienmarkt im internationalen Vergleich sehr stabil ist, sind Maßnahmen, die zur Wahrung dieser Stabilität beitragen, hoch willkommen. Vor diesem Hintergrund möchten wir jedoch einige Anmerkungen machen.

Durch die im Referentenentwurf vorgesehenen (möglichen zusätzlichen) Maßnahmen wird die Vertragsfreiheit durch feste Grenzen für die Kreditvergabe erheblich eingeschränkt. Ferner wird durch solche Maßnahmen der Zugang zu Wohneigentum erschwert. Entsprechend sind nach unserer Auffassung ein hohes Maß der Notwendigkeit als auch ein hoher Grad der Zielgenauigkeit der Maßnahmen Voraussetzung.

Nach unserer Auffassung besteht im privaten Immobilienfinanzierungsgeschäft keine Notwendigkeit, derart weitreichende Eingriffsrechte einzuführen. Zum einen ist die Schuldentragfähigkeit der privaten Haushalte in Deutschland robust. Zum anderen sind die Immobilienfinanzierungen in Deutschland von einem konservativen und langfristigen Ansatz geprägt, wobei Risiken angemessen beurteilt werden. Entsprechend liegen die Ausfallraten von Baufinanzierungen zum Beispiel bei den Sparda-Banken gegenwärtig nur bei 0,02 Prozent der Kredite (nach Volumen). Die BaFin beziffert die Verlustraten für mit Immobilien besicherte Risikopositionen gemäß Artikel 125, 126 und 199 VO (EU) Nr. 575/2013 (CRR) für Wohnimmobilien mit 0,05 Prozent.¹ Dies ist mit dem funktionierenden Risikomanagement der Banken zu begründen, das eine sorgfältige und verantwortungsvolle Einzelfallprüfung vor der Kreditvergabe voraussetzt. Vielfach werden in der aktuellen Phase niedriger Zinsen Darlehen mit anfänglichen Tilgungen vereinbart, die über dem langjährigen Durchschnitt liegen. Insoweit ist festzustellen, dass kein Regulierungsbedarf besteht. Das bestehende System der Kreditvergabe hat sich bewährt.

Pauschale Obergrenzen stehen nach unserer Einschätzung einer angemessenen Beurteilung bei der Kreditvergabe schon dem Grunde nach entgegen. Pauschale Obergrenzen werden zu pauschalen Ablehnungen von Kreditanfragen führen. Mit Blick auf die Zielgenauigkeit möchten wir auch auf eine Studie² des IW Köln hinweisen, deren Ergebnisse wir im Nachfolgenden noch darstellen werden. In der Studie wurde unter anderem die Wirkungsweise pauschaler Obergrenzen beim Beleihungsauslauf und für den Schuldendienst im Verhältnis zum Einkommen untersucht.

Hinsichtlich des Beleihungsauslaufs sehen wir die Einführung einer Obergrenze durchaus kritisch. Eine Fremdkapital-Finanzierung von 95 Prozent oder auch 100

¹ BaFin; Höchstverlustraten für durch inländische Wohnimmobilien und Gewerbeimmobilien besicherte Risikopositionen, 16. September 2015, Geschäftszeichen BA 52-FR 1515-2015/0003.

² Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016.

Prozent des Kaufpreises stellt nach unserer Einschätzung dann kein Problem dar, wenn die Solvenz des Darlehensnehmers durch sein Einkommen oder andere Vermögensbestandteile so hoch ist, dass die Rückzahlung stets möglich wäre. Dabei folgt die Finanzierung in Deutschland – anders als in vielen anderen Ländern – eher dem Vorsichtsprinzip. Die Studie des IW Köln zeigt, dass der Großteil der Haushalte mit einem Beleihungsauslauf von 90 Prozent über ein Nettovermögen³ von mehr als 50.000 Euro verfügt. Viele Haushalte mit einem solchen Beleihungsauslauf weisen sogar deutlich höhere aktuelle Vermögen auf.⁴ Im Ergebnis finden sich hohe Beleihungsausläufe vor allem in Haushalten mit höherem Einkommen, während Haushalte mit geringeren Einkommen eher konservativ finanzieren.⁵ Der Verband deutscher Pfandbriefbanken (vdp) zeigte mit seinem Bericht zu „Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015“ auf, dass der Beleihungsauslauf bei den Finanzierungen der Mitgliederinstitute zwischen 79 Prozent (selbstgenutzte Eigentumswohnung und 84 Prozent bei Einfamilienhäusern) betrug.⁶

Im Zusammenhang mit der fehlenden Berücksichtigung von Vermögen weisen wir darauf hin, dass nach unserer Auffassung auch noch weitere relevante Vermögenspositionen der Kreditnehmer berücksichtigt werden müssen. Für uns ist aus dem Entwurf nicht erkennbar, wie beispielsweise mit Barsicherheiten, verpfändeten Wertpapierdepots oder auch Darlehen, die gegen eine Positiv- bzw. Negativerklärung gewährt werden, umgegangen werden soll. Im Ergebnis fehlt uns eine Berücksichtigung aller Elemente der sogenannten Kreditverstärkung.

Ebenso werden in Deutschland vor allem die Schuldendienste im Verhältnis zum Einkommen eher moderat gewählt. So weisen knapp 78 Prozent der Immobilienkreditnehmer eine Schuldendienstquote (Debt-Service-To-Income Ratio bzw. Debt-Service-Coverage Ratio) von bis zu 20 Prozent auf.⁷ Auch hier kommt der vdp zu ähnlichen Ergebnissen mit 15 bis 23 Prozent je nach Objektart.⁸

Darüber hinaus ist die Kombination aus beidem (hohe Beleihung und hoher Schuldendienst) in Deutschland kaum anzutreffen. Die Untersuchung zeigt, dass bei einem Schwellenwert von 90 Prozent Beleihung und 30 Prozent Schuldendienst die Quote der Haushalte, die beide Schwellenwerte erfüllen, nur bei 1,12 Prozent liegt.⁹ In diesem Zusammenhang wird augenscheinlich, dass die Anwendung nur eines der Instrumente (Obergrenze für den Beleihungswert oder für den

³ Nettovermögen zum Zeitpunkt der Befragung, nicht das Vermögen zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme.

⁴ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 11.

⁵ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 3.

⁶ Hofer, vdp Research, Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015, 20. November 2015, S.11.

⁷ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 13 f.

⁸ Hofer, vdp Research, Strukturen der Wohneigentumsfinanzierung 2015, 20. November 2015, S.11.

⁹ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 14.

Schuldendienst) nicht sachgerecht ist. Je mehr Instrumente man allerdings einführt, desto mehr steigt die Kreditvergabe hinsichtlich ihrer Komplexität – und damit auch der Verwaltungsaufwand des Darlehensgebers.

Ferner belegt die Studie, dass auch die Daten zur Kreditlücke, zur Immobilienpreisentwicklung oder zur gesamtwirtschaftlichen Verschuldung für die deutschen Haushalte zeigen, dass die Kreditvergabe in Deutschland nach wie vor konservativ ist und dem Vorsichtsprinzip folgt.¹⁰

Darüber hinaus sind dabei die Kosten durch eine Einschränkung der Vertragsfreiheit, die Auswirkungen auf den Eigenkapitalaufbau der Banken und die Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten zu berücksichtigen.¹¹ Zu nennen ist hier insbesondere die Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie, die Leverage Ratio und die voraussichtlich erhöhte Unterlegung wohnwirtschaftlicher Kredite im Rahmen neuer Baseler Vorschriften.

Das IW Köln kommt zu dem Schluss, dass von Einschränkungen bei der Kreditvergabe relativ viele Haushalte betroffen wären und die geplanten makroprudenziellen Instrumente daher im Zweifel mehr Schaden als Nutzen anrichten werden. Gerade bei einer sehr engen Definition der Grenzen würde damit primär Haushalten mit hohem Einkommen der Weg zum Eigentum unnötig erschwert. Auch sei zu befürchten, dass sich damit die Zinseinnahmen der Banken weiter verringern und damit der dringend notwendige Aufbau des Eigenkapitals weiter stockt. Außerdem sei noch nicht absehbar, wie die vorgeschlagene Regulierung in Kombination mit den bereits eingeführten oder in Umsetzung befindlichen Maßnahmen wirken wird. Insgesamt sollte daher auf die Einführung neuer makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung verzichtet werden. Aktuell erscheinen Begrenzungen der Kreditvergabe als wenig zielführend. Zunächst sei die Wirkung von CRD IV und CRR abzuwarten, bevor mit neuen Instrumenten experimentiert wird.¹²

Aus unserer Sicht sollte der Gesetzgeber zudem eine derart brisante politische Entscheidung nicht alleine in die Hände von „lediglich“ zwei Behörden legen, auch wenn wir die derzeit vorgesehene Abstimmung in der Kalibrierung mit der Bundesbank gegenüber der exklusiven Beauftragung der BaFin als einen ersten Fortschritt sehen. Jedoch besteht weiterhin das Risiko, dass hinsichtlich der Instrumentenaktivierung falsche Anreize gesetzt werden. Denn am Ende werden Institutionen über den Einsatz der Instrumente entscheiden, die keine Gesamtverantwortung für die wirtschaftspolitische, konjunkturelle und beschäftigungs- und wohnungspolitische Lage in Deutschland innehaben. Insofern könnte bei-

¹⁰ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 22.

¹¹ Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 14.

¹² Bendel/Demary/Voigtländer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 7/2016, Eine erste Bewertung makroprudenzieller Instrumente in der Immobilienfinanzierung, 31. Mai 2016, S. 22.

spielsweise über eine Einbindung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit nachgedacht werden, damit wohnungspolitische Kompetenzen stärkere Berücksichtigung finden.

Wir plädieren daher für offene Diskussion über die möglichen sozialen, wohnungsbaupolitischen und ökonomischen Folgen der vorgeschlagenen Eingriffsrechte, denn gerade der Wohnimmobilienmarkt hat eine hohe Bedeutung für die Entwicklung der Städte und Regionen, die sich auch derzeit bezüglich der Preisentwicklungen höchst unterschiedlich darstellen.

Wir würden uns sehr freuen, wenn unsere Anregungen aufgegriffen werden könnten und beteiligen uns gern an einem weiteren fachlichen Austausch.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Stephan Rabe
Geschäftsführer

Roland Franke
Abteilungsleiter Finanzmarkt-
regulierung und Steuern

Sabine Georgi
Abteilungsleiterin Immobilien-
und Kapitalmärkte