

22.07.97

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung über das Programm zur
Bürgschaftsübernahme - insbesondere für den Erwerb von
Wohnungen zur Eigennutzung aus dem Bestand in den neuen
Bundesländern -**

Prof. Dr. Klaus Töpfer, MdB
Bundesminister
für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

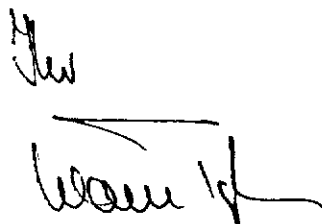
Bonn, den 18. Juli 1997

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Erwin Teufel

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Bundesregierung am 16. Juli 1997
zustimmend zur Kenntnis genommenen Bericht über das Programm zur
Bürgschaftsübernahme - insbesondere für den Erwerb von Wohnungen zur
Eigennutzung aus dem Bestand in den neuen Bundesländern -
(Bürgschaftsbericht).

Mit freundlichen Grüßen



Bericht der Bundesregierung über das Programm zur Bürgschaftsübernahme - insbesondere für den Erwerb von Wohnungen zur Eigennutzung aus dem Bestand in den neuen Bundesländern -

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
1. Vorbemerkungen	2
2. Zweck der Bürgschaften	2
3. Rechtliche Grundlagen und Verwaltungsverfahren	3
4. Gegenstand der Bundesbürgschaften	4
5. Haushaltsfragen	5
6. Bürgschaftsübernahmen in den Ländern	6
6.1. Alte Länder	6
6.2. Neue Länder	6
6.2.1. Dauer- und Übergangsbürgschaften	6
6.2.2. Verwendungszwecke der Dauerbürgschaften	9
6.3. Verbürgung des Erwerbs aus dem Bestand	9
6.4. Bundesbürgschaften für Wendewohnungen	10
7. Ursachen für den Rückgang der Bürgschaftsaktivitäten	11
8. Schlußbemerkung	14

1. Vorbemerkungen

Der Deutsche Bundestag hatte am 27. Oktober 1995 die Bundesregierung gebeten, bis Mitte 1997 einen Erfahrungsbericht über das Bürgschaftsprogramm in den neuen Ländern abzugeben, insbesondere dabei im Hinblick auf die Verbürgung des Gebrauchtwohnungserwerbs. Dabei soll auch zur Frage Stellung genommen werden, ob das Bürgschaftsprogramm insoweit auf die alten Länder ausgedehnt werden sollte.

Die Rückverbürgung des Gebrauchtwohnungserwerbs seitens des Bundes ist aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 1995 durch entsprechende Ermächtigung im Haushaltsgesetz 1996 ermöglicht worden.

Es handelt sich um einen Sonderfördertatbestand für die neuen Länder im Rahmen des Bürgschaftsprogramms von Bund und Ländern zur Förderung des Wohnungswesens.

Erfahrungen über die neue Bürgschaftskomponente müssen vor dem Hintergrund der Bedingungen und der Entwicklung des gesamten Bürgschaftsprogramms gesehen und bewertet werden. Der folgende Bericht umfaßt deshalb einen Überblick über die Bürgschaftspraxis insgesamt.

2. Zweck der Bürgschaften

Bund und alte Länder fördern seit den fünfziger Jahren das Wohnungswesen durch die Übernahme von Bürgschaften zur Sicherung nachstelliger Darlehen, sofern und soweit bankübliche Sicherheiten für die Aufnahme von Kapitalmarktmitteln nicht zur Verfügung stehen.

Die Bürgschaften haben auch den Zweck, die Aufnahme von Kapitalmarktmitteln zu erleichtern und kostengünstiger zu gestalten. Sie können ferner dazu beitragen, die Notwendigkeit des Einsatzes von direkten Fördermitteln zu mindern. Bürgschaften erweitern die Finanzierungsspielräume für die Bauherren insbesondere dann, wenn ohne Bürgschaften die für die Kreditgeber geltenden Beleihungsgrenzen eine höhere Kreditierung nicht mehr zulassen.

Die Bürgschaftsübernahme setzt jedoch voraus, daß der Darlehensnehmer (Bauherr) in der Lage ist, die aus den verbürgten und sonstigen Krediten resultierenden Aufwendungen und Belastungen (Zinsen, Tilgung) unter Berücksichtigung angemessener Bewirt-

schaftungskosten für das Objekt auf Dauer aus Einnahmen zu tragen. Bürgschaften können daher nicht das Erfordernis angemessenen Eigenkapitals bei stabilen und ausreichenden Einkommens- und Ertragserwartungen ersetzen. Sie sind kein Instrument, um geringverdienenden Einkommensgruppen ohne ausreichendes Eigenkapital zu Wohneigentum zu verhelfen. Hierfür sind die direkten Hilfen des sozialen Wohnungsbaus unerlässlich.

Bürgschaften schützen den Kreditgeber nach Zahlungsschwierigkeiten des Bauherrn vor Ausfällen. Verbleibende Restforderungen aus bürgschaftsgesicherten Krediten gehen nach zwangsweiser Verwertung des Objektes als Forderung gegen den Bauherrn auf den staatlichen Bürgschaftsgeber über und werden von diesem weiter verfolgt. Sie belasten den ehemaligen Darlehensnehmer/Bauherrn nach dem Verlust des Eigentums somit auch weiterhin. Von Seiten des Bundes und der Länder sind Regulierungen (Stundung, Erlaß, Niederschlagung) derartiger Restforderungen aus Bürgschaftsausfällen im Rahmen der Härteregelungen nach den §§ 58, 59 BHO/LHO möglich.

3. Rechtliche Grundlagen und Verwaltungsverfahren

Die Übernahme von Bürgschaften fällt in die Zuständigkeit der Länder (Art. 30 GG) und erfolgt nach Richtlinien der Länder.

Der Bund beteiligt sich als Rückbürge zu 50 v.H. an den Ausfällen der Länder im Rahmen der im jährlichen Bundeshaushaltsgesetz vorgesehenen Ermächtigungen. Grundlage für das Bund-Länder-Verhältnis ist seit dem 1. Januar 1994 die "Verwaltungsvereinbarung zur Sicherung der Finanzierung des Wohnungsbaus durch die Übernahme von Bürgschaften (VV Bürgschaften)" vom 20. Juni 1995/14. Februar 1996.

Der Bund stellt den Ländern nach der Verwaltungsvereinbarung jeweils in einer Rückbürgschaftsurkunde einen globalen, den mehrjährigen Bedarf umfassenden Rückbürgschaftsrahmen zur Verfügung. Für den Zeitraum 1994 bis Ende 1998 beläuft sich der Rückbürgschaftsrahmen des Bundes auf insgesamt rd. 12 Mrd DM.

Rechtliche Grundlagen für die Übernahme von Bürgschaften durch den Bund sind Art. 115 GG i.V.m. Art. 104 a Abs. 4 GG, das jährliche Bundeshaushaltsgesetz und § 24 II. WoBauG. Im Kern können danach Bürgschaften/Rückbürgschaften nur für Investitionen (Neubau/Modernisierung) übernommen werden.

4. Gegenstand der Bundesbürgschaften

Der Bund übernimmt somit im wesentlichen die Rückbürgschaften für nachstellige Darlehen

- zur Schaffung von Wohnraum (Mietwohnungen, Eigentumsmaßnahmen),
- zur Modernisierung und Instandsetzung,
- zum Ersterwerb von Kaufeigenheimen und -eigentumswohnungen.

Rückbürgschaften werden nicht übernommen für

- Darlehen aus Mitteln öffentlicher Haushalte,
- Vor- und Zwischenfinanzierungsdarlehen.

Darüber hinaus gelten für die neuen Länder noch folgende Sonderregelungen, die von den Rückbürgschaften des Bundes erfaßt werden können:

- Verbürgung des Erwerbs von Wohnungen aus dem Bestand zur Eigennutzung,
- sog. Übergangsbürgschaften für einen begrenzten Zeitraum, wenn aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen eine dingliche Sicherung im Grundbuch noch nicht möglich ist (z.B. Grundbuch noch nicht vollständig, Vermessung noch nicht erfolgt).

Die Rückverbürgung des Gebrauchtwohnungserwerbs beruht auf dem eingangs angeführten Beschluß des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 1995 im Zusammenhang mit der Gesetzgebung zum Eigenheimzulagengesetz. Ziel war eine flankierende Unterstützung der Wohnungsprivatisierung in den neuen Ländern.

Die Übergangsbürgschaften waren bereits am 27. August 1990 im Rahmen der Richtlinie für die Übernahme von Einzelbürgschaften zur Förderung des Wohnungswesens in der DDR eingeführt worden. Praktisch wurde mit dieser Richtlinie das Bürgschaftssystem der alten Länder noch vor dem Einigungsvertrag im Beitrittsgebiet eingeführt. Die "neuen" Übergangsbürgschaften sollten für Darlehen gelten, bei denen die Eigentumsverhältnisse zwar unbestritten, aber formal noch nicht abschließend geregelt, d.h. im Grundbuch festgeschrieben worden sind.

5. Haushaltsfragen

Ermächtigungsgrundlage zur Übernahme von Bürgschaften ist das Bundeshaushaltsgesetz. Im Haushaltsgesetz 1997 (§ 11 Nr. 4) wird das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, insgesamt Bürgschaften in Höhe von 98 Mrd DM zu übernehmen. Dem Bereich Wohnungswesen sind davon 30,5 Mrd DM zugeschrieben (Bürgschaften und Rückbürgschaften durch den Bund).

Bis Ende 1996 waren im Wohnungswesen durch Bürgschafts-/Rückbürgschaftsurkunden davon insgesamt rd. 21,3 Mrd DM gebunden. Davon entfallen

- rd. 17,6 Mrd DM auf die neuen Länder und
- rd. 3,7 Mrd DM auf die alten Länder (hier sind aber überwiegend nur 10 % bzw. 20 % der insgesamt bis zu 50 %igen Rückhaftung des Bundes angeschrieben).

In Höhe der Differenz zwischen 30,5 Mrd DM und 21,3 Mrd DM können noch Rückbürgschaftsurkunden ausgestellt werden (u.a. zur vollständigen 50 %igen Anschreibung der Bundeshaftung gegenüber den alten Ländern).

Bei der Dimensionierung des Rückbürgschaftsrahmens wurden die Erwartungen der Länder über die künftige Nachfrage nach Bürgschaften berücksichtigt.

Die Ausfälle aus Bürgschaftszusagen betrugen in den zehn Jahren von 1987 - 1996 für den Bund insgesamt rd. 62,5 Mio DM; das sind 50 % der insgesamt rd. 123 Mio DM an Ausfällen in diesen zehn Jahren. Zugunsten des Bundes wurden in diesem Zeitraum knapp 11,7 Mio DM aus der Verfolgung von Bürgschaftsschulden bei den Kreditnehmern vereinnahmt. Dabei wurden zusätzlich Entgelt-Einnahmen von rd. 58,8 Mio DM (bei den Wendewohnungen seit 1991) erzielt.

6. Bürgschaftsübernahmen in den Ländern

6.1. Alte Länder

Die alten Länder haben im Jahr 1996 Bürgschaftszusagen in Höhe von gut 600 Mio DM erteilt. Damit bewegen sich die Bürgschaftsaktivitäten weiterhin auf niedrigem Niveau. Seit längerem hat die Verbürgung in den alten Ländern gegenüber früheren Jahren stark an Bedeutung verloren (s. Übersicht 1).

Der Rückgang der Bürgschaftsaktivitäten spiegelt zwar auch den langfristigen Rückgang der Fertigstellungszahlen - der aber zum Teil durch höhere Baukosten, höhere Fremdfinanzierung und damit höhere Bürgschaften kompensiert worden ist - und das Auf und Ab der Wohnungsbaukonjunktur wider, doch beruht er im wesentlichen auf strukturellen Änderungen (s. Punkt 7). So blieb das Bürgschaftsniveau trotz des Wohnungsbaubooms in den letzten Jahren niedrig. Besonders deutlich wird der Rückgang, wenn Berlin (West) nicht berücksichtigt wird. Vor allem Berlin ist seit der 2. Hälfte der 60er Jahre im sozialen Wohnungsbau dazu übergegangen, neben öffentlichen Baudarlehen auch Annuitätshilfen für nachstellende Kapitalmarktmittel zu gewähren.

Weiter fällt auf, daß diese Sonderrolle Berlins dazu beigetragen hat, daß insgesamt vorrangig Kredite für Mietwohnungen verbürgt sind, während in den alten Ländern ohne Berlin (West) Mietwohnungen und Eigenheime ein ähnliches Gewicht aufweisen.

6.2. Neue Länder

6.2.1. Dauer- und Übergangsbürgschaften

In den neuen Ländern werden Landesbürgschaften nach den in den alten Ländern geltenden Regelungen seit 1994 ausgegeben.

Bis Ende 1996 sind bereits Bürgschaften in Höhe von über 8,7 Mrd DM zugesagt worden; allerdings war der Betrag der 1996 neu zugesagten Bürgschaften mit knapp 2 Mrd DM schon deutlich geringer als in den Vorjahren (vgl. Übersicht 2).

Auf jeden Fall war der Betrag deutlich höher als die Zusagen in den alten Ländern (rd. 600 Mio DM).

Übersicht 1: Bürgschaftszusagen der alten Länder in Mio DM ^{1) 2)}

Jahr	Bürgschaftszusagen		davon Mietwohnungen		davon Eigenheime	
	Insgesamt	Ohne Berlin ³⁾	Insgesamt	Ohne Berlin ³⁾	Insgesamt	Ohne Berlin ³⁾
1960	293,2	293,2	55,2	55,2	238,0	238,0
1961	199,4	199,4	25,4	25,4	174,0	174,0
1962	698,0	698,0	186,3	186,3	511,7	511,7
1963	537,7	522,9	275,9	261,8	261,8	261,1
1964	701,3	681,4	274,8	257,3	426,5	424,1
1965	643,8	585,9	314,0	260,1	329,8	325,8
1966	581,6	533,2	269,4	225,5	312,2	307,7
1967	933,9	820,2	560,9	454,1	373,0	366,1
1968	1.430,9	1.309,2	440,8	325,8	490,1	483,4
1969	1.100,3	854,8	744,5	508,2	355,8	346,6
1970	1.175,4	818,0	848,3	503,3	327,1	314,7
1971	1.939,9	1.390,9	1.525,1	1.008,9	414,8	382,0
1972	2.237,3	1.563,3	1.810,3	1.185,9	427,0	377,4
1973	1.921,0	1.362,3	1.399,9	893,1	521,1	469,2
1974	1.989,8	1.275,9	1.559,7	873,1	430,1	402,8
1975	2.016,2	1.218,2	1.591,0	830,2	425,2	388,0
1976	1.548,3	763,0	1.238,0	487,9	310,3	275,1
1977	759,2	358,1	535,7	178,0	223,5	180,1
1978	857,8	421,8	621,8	220,3	236,0	201,5
1979	671,6	316,9	458,3	142,1	213,3	174,8
1980	765,6	217,4	570,3	68,1	195,3	149,3
1981	930,5	161,2	768,4	55,0	162,1	106,2
1982	1.163,4	178,5	965,6	67,9	197,8	110,6
1983	1.503,9	241,0	1.267,6	101,1	236,3	139,9
1984	1.252,3	232,4	987,0	115,7	265,3	116,7
1985	1.007,8	149,2	756,3	46,4	251,5	102,8
1986	907,4	186,1	619,1	46,0	288,3	140,1
1987	835,2	177,2	586,8	45,1	248,4	132,1
1988	750,3	134,8	576,1	31,1	174,2	103,7
1989	700,2	144,9	510,6	42,3	189,6	102,6
1990	731,2	120,4	606,5	33,7	124,7	86,7
1991	661,3	145,1	574,8	64,6	86,5	80,5
1992	467,9	141,4	376,6	52,1	91,3	89,3
1993	259,1	110,4	179,4	30,7	79,7	79,7
1994	617,8	104,8	547,3	34,3	70,5	70,5
1995	530,9	217,7	380,6	67,4	150,3	150,3
1996	602,3	336,5	379,6	223,2	222,7	113,3

1) nur soweit vom Bund rückverbürgt

2) ohne Baden-Württemberg; bis 1.10.1986 ohne Hamburg

3) Berlin-West

Übersicht 2: Landesbürgschaften in den neuen Ländern (einschl. Berlin-Ost)
- in Mio DM -

Jahr	Dauerbürgschaften	Übergangsbürgschaften	Bürgschaften insgesamt
1994	57,3	3.205,3	3.262,6
1995	126,3	3.371,4	3.497,7
1996	80,2	1.886,6	1.966,8
1994-1996	263,8	8.463,3	8.727,1

Doch beruht dieser Unterschied vor allem auf der Ausgabe sog. Übergangsbürgschaften, die nur in den neuen Ländern angeboten werden. Von den 8,7 Mrd DM im Zeitraum 1994-1996 entfallen allein fast 8,5 Mrd DM auf dieses spezielle Angebot.

Auf die Dauerbürgschaften für den Bau von Eigenheimen/Mietwohnungen, für Modernisierung und Instandsetzung sowie für den Erwerb von Wohnungen entfallen dagegen nur gut 260 Mio DM.

Auf der einen Seite spielen die Dauerbürgschaften (1996 nunmehr rd. 80 Mio DM) wie in den alten Ländern praktisch nur eine geringe Rolle, obwohl es zwischen den Ländern durchaus Unterschiede gibt. Auf der anderen Seite wird deutlich, welche Bedeutung dem Angebot der Übergangsbürgschaften zur Kompensation fehlender grundbuchlicher Sicherung zukommt. Allerdings handelt es sich dabei um ein Übergangsinstrument, das mit zunehmender Normalisierung der Vermögens- und Grundbuchverhältnisse an Bedeutung verliert. Darauf dürfte zurückzuführen sein, daß im Jahr 1996 nur noch knapp 1,9 Mrd DM zugesagt wurden nach 3,2 Mrd DM im Jahr 1994 und 3,5 Mrd DM im Jahr 1995.

Auch im Zeitraum 1991 bis 1993, in dem Bürgschaften in den neuen Ländern Übergangsweise noch im Rahmen eines Bundesbürgschaftsprogramms ausgegeben wurden, dominierten die Übergangsbürgschaften. Zugesagt wurden Übergangsbürgschaften in Höhe von über 2,7 Mrd DM, an Dauerbürgschaften dagegen nur gut 0,6 Mrd DM. Die Überbrückungsfunktion der Übergangsbürgschaften zeigt sich in dem hohen Anteil an Löschungen: von den von 1991 bis 1993 übernommenen 2,7 Mrd DM sind bis Ende 1996 bereits über 1,1 Mrd DM wieder erloschen.

6.2.2. Verwendungszwecke der Dauerbürgschaften

Bei den Dauerbürgschaften in den neuen Ländern stand 1996 vom Volumen her eindeutig die Verbürgung des Mietwohnungsbaus im Vordergrund (s. Übersicht 3); fast drei Viertel der Bürgschaftszusagen entfielen auf diesen Zweck. Damit wurde der Bau von nahezu 900 Wohnungen verbürgt. Fast für ebenso viele Wohnungen wurden Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen verbürgt. Wegen der Kleinteiligkeit dieser Maßnahmen ist der Bürgschaftsbetrag je Wohnung mit gut 16.500 DM zwangsläufig deutlich geringer als beim Neubau (über 66.000 DM).

Übersicht 3: Bürgschaftszusagen in den neuen Ländern¹⁾ nach Verwendungszwecken im Jahr 1996

Verwendungszwecke	Dauerbürgschaften		Übergangsbürgschaften	
	Wohneinheiten	Mio DM	Wohneinheiten	Mio DM
Eigentumsmaßnahmen	110	6,4	2.280	292,0
Mietwohnungsbau	885	59,0	16.896	391,5
Modernisierung/ Instandsetzung	858	14,2	62.912	1.169,6
Erwerb ²⁾	23	0,5	401	24,0
zusammen	1.876	80,1	82.489	1.877,1

Bei den Übergangsbürgschaften stehen sowohl hinsichtlich Volumen als auch hinsichtlich der Zahl der begünstigten Wohnungen Modernisierung und Instandsetzung an erster Stelle: über 60 % des Zusagevolumens mit über 75 % der betroffenen Wohnungen entfällt auf diesen Zweck.

6.3. Verbürgung des Erwerbs aus dem Bestand

Wie eingangs ausgeführt, kann in den neuen Bundesländern ab 1996 der Erwerb vorhandener Wohnungen zur Eigennutzung in die Rückbürgschaft des Bundes einbezogen werden.

Bereits zuvor war es in den alten und neuen Ländern möglich, den Erwerb vorhandener Wohnungen durch kinderreiche Familien und Schwerbehinderte zu verbürgen.

¹⁾ einschl. Berlin-Ost

²⁾ Erwerb von eigengenutztem Wohnraum aus dem Bestand

In den alten Ländern spielt dieser Verbürgungszweck praktisch keine Rolle. In den neuen Ländern ist die Nachfrage nach Bürgschaften für den Erwerb ebenfalls eher gering (vgl. Übersichten 3 und 4).

1996 sind Dauerbürgschaften mit einem Volumen von knapp 540.000 DM für den Erwerb von 23 Wohnungen zugesagt worden. In den Jahren 1994 und 1995 wurde der Erwerb einer Wohnung verbürgt.

Übersicht 4: Bürgschaftszusagen der neuen Länder für den Erwerb vorhandener Wohnungen 1996

Land	Dauerbürgschaften		Übergangsbürgschaften	
	Zahl der Wohnungen	Mio DM	Zahl der Wohnungen	Mio DM
Berlin (Ost)	-	-	44	2,84
Brandenburg	5	0,10	13	0,56
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	81	5,77
Sachsen	18	0,44	37	2,57
Sachsen-Anhalt	-	-	218	11,73
Thüringen	-	-	8	0,53
Zusammen	23	0,54	401	24,00

Deutlich reger war die Nachfrage nach Übergangsbürgschaften. Allein 1996 wurde der Erwerb von 401 Wohnungen, in den beiden Jahren zuvor der Erwerb von zusammen 166 Wohnungen verbürgt.

Im Vergleich zu den übrigen Bürgschaftszwecken sind allerdings auch die Übergangsbürgschaften für den Erwerb nur von geringer Bedeutung. Zudem wird diese in Zukunft erheblich abnehmen.

6.4 Bundesbürgschaften für Wendewohnungen

Mit dem Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 standen für geplante und im Bau befindliche sowie für fertiggestellte und noch nicht abgerechnete Mietwohnungen des komplexen Wohnungsbaus Finanzierungsmittel aus dem damaligen Haushalt der DDR nicht mehr zur Verfügung. Die ausgefallenen Fördermittel mußten daher allein durch Kapitalmarktmittel zu Marktkonditionen kompensiert werden.

Wegen der offenen Vermögensverhältnisse und der ungünstigen Kosten-/Ertragsrelation war jedoch vielfach weder eine dingliche Sicherung der Darlehen möglich, noch konnten die laufenden Kreditverpflichtungen erwirtschaftet werden. In Abstimmung mit der Bundesregierung wurde daher zunächst seitens der ehemaligen DDR ein Bürgschaftsrahmen in Höhe von fast 1,9 Mrd. DM für sogenannte Zwischenfinanzierungskredite zur Verfügung gestellt. In einer 2. Tranche wurde der Betrag nach dem 3. Oktober 1990 durch die Bereitstellung eines weiteren Bürgschaftsrahmens des Bundes auf insgesamt rd. 5 Mrd DM erhöht.

Im Jahr 1991 verpflichtete sich der Bund im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung mit den neuen Ländern, bei hälftiger Beteiligung der neuen Länder auch für die Ausfälle aus den ersten beiden Tranchen den Bürgschaftsrahmen auf insgesamt 8,7 Mrd DM zu erhöhen (in die Bürgschaften wurden auch die gestundeten Zinsen aufgenommen).

Der Bürgschaftsrahmen wurde für Finanzierungen bis zu einer maximalen Höhe von 5,85 Mrd DM in Anspruch genommen (Finanzierung von rd. 50.000 Wohneinheiten).

Mit der Einbeziehung der Kredite in die Regelungen des Altschuldenhilfe-Gesetzes konnten die Bürgschaftsverpflichtungen schrittweise bis auf einen Restbetrag von rd. 1 Mrd DM zurückgeführt werden (Stand : Februar 1997). Dieser Betrag dient zur Sicherung von Darlehen, die entweder noch nicht oder nicht ausreichend dinglich gesichert werden können oder bei denen den Kreditinstituten das Risiko für eine Verlängerung der Kredite ohne Bürgschaft des Bundes zu hoch gewesen wäre. Es ist zu erwarten, daß der Restbetrag bei entsprechend günstiger Entwicklung (Regelung der Vermögensverhältnisse, Ertragsverbesserungen) weiter zurückgeführt werden kann. Das Verfahren wird für den Bund durch die C + L Deutsche Revision/Düsseldorf durchgeführt. Für die Kosten des Verfahrens sowie zur Risikovorsorge wird von den Unternehmen ein Bürgschaftsentgelt von 0,5 % p.a. auf das jeweilige Obligo erhoben. Ausfälle sind bisher nicht eingetreten, was auch eine Folge der großzügigen Teilentlastung von Altschulden nach dem Altschuldenhilfegesetz sein dürfte.

7. Ursachen für den Rückgang der Bürgschaftsaktivitäten

Die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus hat in den alten Bundesländern immer mehr an Bedeutung verloren. In den neuen Bundesländern hat sie keine größere Bedeutung gewonnen - mit Ausnahme von Bürgschaften für zeitlich begrenzte Sonderprobleme, also der Übergangsbürgschaften und der Bürgschaften für die sog. Wendekredite.

Die Ursachen sind vielfältig. Hervorzuheben sind strukturelle Änderungen in der Kreditwirtschaft, ein seit langem ausreichendes Angebot an Wohnungsbaukapital, Änderungen bei der Wohnungsbauförderung und strenge Maßstäbe bei der Kreditvergabe durch die Banken. Bei der Beurteilung muß stets an die wesentlichen Kriterien des Bürgschaftsverfahrens erinnert werden: Bürgschaften nur auf Antragstellung, nur für den nachstelligen Beleihungsraum und nur bei ausreichendem Eigenkapital und ausreichender Belastungsfähigkeit des Kreditnehmers.

Die folgende Übersicht berücksichtigt die im wesentlichen einheitliche Beurteilung durch die Länder.

- Im geförderten Mietwohnungsbau macht seit Ende der 70er Jahre die Höhe der Förderdarlehen eine Finanzierung mit Kapitalmarktmitteln im zweitstelligen Beleihungsraum nur noch in geringem Umfang erforderlich. Damit ist die Beantragung und Übernahme von Bürgschaften weitgehend entbehrlich geworden.
- Bei der Förderung von Wohneigentum besteht zwar weiterhin ein erheblicher Finanzierungsbedarf im zweitstelligen Beleihungsraum. Banken und Versicherungen haben sich jedoch weitgehend aus der Gewährung staatlich verbürgter Darlehen zurückgezogen. Ebenso wird die öffentliche Verbürgung im freifinanzierten Mietwohnungsbau und Eigenheimbau trotz hohen Fremdfinanzierungsbedarfs wenig genutzt. Die Banken sind insbesondere seit den 80er Jahren dazu übergegangen, ihre Kreditgewährung auch ohne Bürgschaften in den zweitstelligen Beleihungsraum zu erweitern. Veränderungen im Kreditgewerbe, insbesondere eine Aufweichung des Spezialbankenprinzips, haben hierzu beigetragen. So können z.B. Hypothekenbanken für bis zu 15 % ihres Hypothekenbestandes Kredite im nachstelligen Beleihungsraum ausreichen. Die Gesamtauffinanzierung aus einer Hand, auch aufgrund von Kooperationen zwischen den Banken, ist immer mehr zur Regel geworden.
- Bei der Kreditvergabe wird - mitbedingt durch das wirtschaftliche Umfeld und dessen Perspektiven und durch nicht immer positive Erfahrungen mit hohen Fremdfinanzierungen, insbesondere Anfang der 80er Jahre (sog. 100 %-Finanzierungen) - verstärkt auf eine wirtschaftliche Deckung des Beleihungsobjekts, auf ausreichendes Eigenkapital sowie die persönliche Leistungsfähigkeit und Kreditwürdigkeit des Darlehensnehmers geachtet, so daß bankübliche Besicherungen ausreichen.
- Soweit gleichwohl die Übernahme von Bürgschaften in Betracht kommt, werden diese inzwischen weithin von privaten Instituten übernommen. Verfahrensmäßig flexible

Bürgschaftslinien werden innerhalb des Bankensystems zur Verfügung gestellt. Hierbei dürfte auch eine Rolle spielen, daß entsprechende Gebühren innerhalb des Bankensystems erwirtschaftet werden können.

In diesem Zusammenhang haben die Banken häufig auf die angeblich vergleichsweise langen Bearbeitungszeiten bei den öffentlichen Bürgschaften (Landeskreditanstalten, Landestreuhandstellen) hingewiesen. Die Verbürgung durch die öffentliche Hand führt zwangsläufig zu einer besonderen Antragstellung und Prüfung, doch sind die Bearbeitungszeiten nach Angaben der Länder inzwischen auf wenige Wochen - bei Übergangsbürgschaften auf 5 - 10 Arbeitstage - geschrumpft.

- Eine Beurteilung des Bürgschaftswesens im Wohnungsbau muß schließlich auch berücksichtigen, daß sich das Bürgschaftssystem in einer Zeit des Wohnungsmangels und des Mangels an privatem Kapital für den Wohnungsbau sowie der begrenzten Besicherungsmöglichkeiten entwickelt hat.

In der Zeit nach dem ersten Weltkrieg zwangen Kriegsfolgen, Inflation, Wirtschaftskrise, mangelnde Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes die Realkreditgeber, Beleihungswerte und Kreditvergabe stark zu reduzieren. Trotz des Einsatzes öffentlicher Mittel kam es zu einer Finanzierungslücke im nachstelligen Bereich. Mit Einführung des Reichsbürgschaftsverfahrens sollte verstärkt Kapital in den Wohnungsbau gelenkt und der Staat entlastet werden. Gerade in der nationalsozialistischen Zeit spielte dann das Bürgschaftsverfahren zur Mobilisierung privaten Kapitals eine vorrangige Rolle, um den beträchtlichen Wohnungsmangel abzubauen.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das Bürgschaftsverfahren 1950 zwar schon im Ersten Wohnungsbaugesetz verankert, größere Bedeutung erlangte es jedoch erst ab 1956 mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz. Mit dem Aufschwung am Kapitalmarkt sollten statt öffentlicher verstärkt Kapitalmarktmittel eingesetzt werden. Die Einschaltung öffentlicher Bürgschaften sollte insbesondere die Ausreichung nachrangiger Kredite erleichtern.

Die geringe Nachfrage nach Bürgschaften für den Wohnungserwerb in den neuen Ländern dürfte im wesentlichen auf die zuvor genannten allgemeinen Ursachen zurückzuführen sein. Zudem bleibt eine nach wie vor eher vorsichtige Haltung gegenüber der Mieterprivatisierung festzustellen. Sofern es aber zum Erwerb kommt, sind in der Regel ausreichendes Eigenkapital vorhanden und Belastungsfähigkeit gegeben, so daß sich eine Verbürgung, die zudem Bürgschaftsgebühren (einmalig in Höhe von 2 % des verbürgten Darlehensbetrages) bedingt, erübrigt. In anderem Fall - bei geringerem Eigenkapital und

geringer Belastungsfähigkeit, die zudem bei den im Rahmen der Mieterprivatisierung betroffenen Mietern häufig zusammentreffen - sind die Banken ohnehin zurückhaltend, so daß auch ein Bürgschaftsangebot keine Abhilfe schaffen könnte.

In der Öffentlichkeit ist auf das neue Angebot vielfach hingewiesen worden, so daß das geringe Interesse kaum auf fehlende Publizität zurückgeführt werden kann. Die alten Länder sprechen sich deshalb eher dafür aus, das neue Angebot nicht eigens auf diese zu übertragen.

8. Schlußbemerkung

Insgesamt läßt sich feststellen, daß das Bürgschaftsinstrument allgemein wegen veränderter Kapitalmarkt- und Förderbedingungen erheblich an Bedeutung verloren hat. Zur Überwindung besonderer Problemfälle - s. Bürgschaften für Wendekredite, Übergangsbürgschaften -, kann es aber wertvolle Dienste leisten.

Trotz der zur Zeit allgemein geringen Bedeutung sprechen sich alle Länder dafür aus, die Bürgschaften als ein Förderinstrument in der gesamten Förderpalette auf jeden Fall zu erhalten.