

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/1113 –

Zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Preise für Wohnimmobilien sind in jüngerer Vergangenheit stark gestiegen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Die EZB-Niedrigzinspolitik schränkt die Anlagemöglichkeit der Bürger stark ein. Neben Anlagen am Kapitalmarkt verbleibt die Anlage in Substanzwerte wie Immobilien. Günstige Konditionen bei der Finanzierung von Wohnimmobilien sind neben coronabedingten Preissteigerungen aufgrund von Lieferengpässen bei Baumaterialien und dem Fachkräftemangel sowie einem engeren Markt vor allem in Ballungsräumen weitere Faktoren, die die Preise vor allem dort haben steigen lassen. Allerdings zeigt „der große Immobilienatlas“ (Wirtschaftswoche, Ausgabe 6 vom 6. Februar 2022, S. 15 bis 25) aufgrund ausgewerteter Daten des Empirica-Institutes die regionale Unterschiedlichkeit des Marktes und seiner Entwicklung auf.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hatte die Banken allerdings mit Veröffentlichung vom 12. Januar 2022 allgemein verpflichtet, die Quote des inländischen antizyklischen Kapitalpuffers mit Wirkung zum 1. Februar 2022 auf 0,75 Prozent des ermittelten Gesamtforderungsbetrages festzusetzen und für Wohnimmobilienkredite künftig mit Wirkung zum 1. April 2022 einen Kapitalpuffer für systemische Risiken in Höhe von 2 Prozent der Darlehenssumme zusätzlich zu hinterlegen. Dies dürfte sowohl zu steigenden Konditionen als auch zu einer mengenmäßigen Veränderung in der Kreditvergabe bei den Instituten führen, was eine Verringerung der Investitionen im Immobilienbereich zur Folge hätte.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht hat nach Ansicht der Fragesteller insbesondere mit ihrer Entscheidung der Anhebung des Kapitalpuffers für systemische Risiken in Höhe von 2 Prozent für Wohnimmobilienfinanzierungen im Markt für Unsicherheit gesorgt, weil die geplante Umsetzung mittels einer Allgemeinverfügung nicht auf die regional doch teilweise sehr unterschiedlichen Kennziffern im Immobilienmarkt Rücksicht nimmt, wie die Analyse des oben genannten „Immobilienatlas“ zeigt.

Zusätzlich könnten die Verfügungen der BaFin, die für Banken und Bausparkassen gleichermaßen gelten sollen, das Geschäftsmodell jener Institute, deren Kerngeschäft die Spezialisierung auf maßgeschneiderte Baufinanzierungen ist, besonders belasten.

So verfügen beispielsweise Bausparkassen durch ihre Spezialisierung auf die Wohnungsbaufinanzierung über keine ausreichenden Geschäftsalternativen. Gleichzeitig weisen diese ein völlig anderes Risikoprofil (hier: in der Regel geringere Beleihungsausläufe aufgrund der Begrenzung im Bausparkassengesetz) sowie eine hohe Expertise in der Immobilienfinanzierung vor, die eine unterschiedliche Bewertung bei der Frage von Kapitalpuffern erforderlich macht. Dies gilt insbesondere für kollektive Bauspardarlehen, die – je nach Tarifgruppe – einen EK-Anteil von 40 bis 50 Prozent bei Darlehensbeginn aufweisen und einer festen Rückzahlungsdauer von in der Regel zehn Jahren aufweisen.

Auswirkungen hat der systemische Kapitalpuffer von 2 Prozent vor allem auf die Kreditbestände, bei denen die Beleihungswerte signifikant unter den aktuellen Verkehrswerten liegen. Zudem werden diese Kredite durch regelmäßige Tilgung sukzessive zurückgeführt. Dadurch reduzieren sich fortlaufend die tatsächlichen Beleihungsausläufe und damit das Ausfallrisiko, sodass eine differenzierte Risikobewertung angemessen erscheint.

1. Müssen nach Ansicht der Bundesregierung bestehende wohnungswirtschaftliche Darlehen von ihrer Risikobewertung her nicht anders bewertet werden als Neuverträge, weil diese Darlehen bereits anteilig getilgt wurden und die Immobilie als Sicherheit entsprechend werthaltiger geworden ist, und wenn nein, welche Gründe sprechen für eine Gleichbewertung?
2. Hat die Bundesregierung geprüft, ob Bestandsverträge durch die zwischenzeitlich getätigten Tilgungen, verbunden mit der Wertsteigerung der beliehenen Immobilie, nicht mit einem Abschlag bezüglich des Risikopuffers versehen werden könnten, und wenn ja, mit welchem Ergebnis, und wenn nein, warum nicht?
3. Ist der Aspekt der Langfristigkeit bei Immobiliendarlehen, der gerade bei älteren Beständen zu einer höheren Sicherheit des Bestandsgeschäftes führt, bei der Entscheidung eingeflossen?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammen beantwortet.

Aufgrund des hohen Kreditwachstums haben Wohnimmobilienkredite in den Bilanzen der Banken weiter an Bedeutung gewonnen. Ende 2021 entfielen auf Wohnungsbaukredite laut Angaben der Deutschen Bundesbank rund 53 Prozent aller Kredite, die von Banken in Deutschland an inländische Haushalte und Unternehmen vergeben wurden. Im Jahr 2021 stiegen die Preise für Wohnimmobilien dem Verband deutscher Pfandbriefbanken zufolge um 11,3 Prozent. Dies ist die größte Verteuerung seit Beginn des Aufschwungs am Wohnimmobilienmarkt im Jahr 2010.

Auch bei in der Vergangenheit vergebenen Krediten (Bestandskrediten) lagen Kaufpreise von Wohnimmobilien teilweise deutlich oberhalb eines fundamental gerechtfertigten Wertes. Sollten die Preise unerwartet stark fallen, dürften die Verluste in weiten Teilen des Wohnimmobilienkreditportfolios merklich steigen und die Kapitalquoten der Banken belasten.

Daher ist es erforderlich, die Widerstandsfähigkeit des Bankensystems präventiv zu stärken. Von einem Preiseinbruch am Wohnimmobilienmarkt wäre nicht nur das Neugeschäft, sondern auch der wesentlich größere Kreditbestand betroffen. Zudem haben laut der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Berechnungen aus dem Wohnimmobilienstresstest gezeigt, dass schon im relativ moderaten Basisszenario trotz konservativer Bewertungsmethoden signifikante Verluste auch im Bestandsgeschäft auftreten können. Dies erfordert eine Anwendung des sektoralen Puffers auf alle vergebenen Kredite.

Die Kalibrierung der Pufferhöhe berücksichtigt laut BaFin die Erkenntnisse aus dem Wohnimmobilienstresstest der Deutschen Bundesbank. Im Stresstest wurden die Tilgungen sowie die Bewertungseffekte für Kredite im Bestand einkalkuliert.

Die Methodik ist umfassend dokumentiert in folgenden Publikationen:

- Deutsche Bundesbank (2019): Stress testing the German mortgage market, Discussion Paper 17/2019,
- Deutsche Bundesbank (2021): Deleveraging-Potenzial im deutschen Bankensystem und Auswirkungen auf die Finanzstabilität, Technical Paper 12/2021.

Bei der institutsspezifischen Berechnung des Systemrisikopuffers findet faktisch eine Berücksichtigung der zwischenzeitlich getätigten Tilgungen statt. Der durch Tilgungen verringerte ausstehende Kreditbetrag ist mit geringeren risikogewichteten Aktiva verbunden, so dass auch die Kapitalanforderung, die sich aus der Anwendung des Systemrisikopuffers ergibt, entsprechend niedriger ausfällt.

4. Wäre eine Beschränkung des vorgesehenen Systemrisikopuffers auf das Neugeschäft zielführender, um steigenden Beleihungsausläufen und damit verbundenen Ausfallrisiken zu begegnen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 verwiesen.

Im Übrigen hat der Gesetzgeber spezifische kreditnehmerbezogene makroprudenzielle Instrumente gemäß § 48u des Kreditwesengesetzes (KWG) eingeführt, um möglichen Risiken im Neugeschäft zu begegnen.

5. Liegen der Bundesregierung bzw. der BaFin belastbare Zahlen vor, wie hoch sich das Risiko z. B. bei im Jahre 2010 abgeschlossenen Wohnungsbaukrediten bemisst?

Für die Einschätzung der Risikolage ist der Kreditbestand insgesamt relevant. Wie bereits erläutert wurde die Höhe des sektoralen Systemrisikopuffers auf Basis des Wohnimmobilienstresstests der Deutschen Bundesbank kalibriert. Zudem wurde die Kapitalwirkung des zum 1. Februar 2022 angeordneten antizyklischen Kapitalpuffers von 0,75 Prozent berücksichtigt.

6. Wie hoch bemisst sich nach Kenntnis der Bundesregierung das Marktvolumen bereits bestehender Wohnungsbaufinanzierungen (hier: Bestandszeiten größer zehn Jahre, größer fünf Jahre, kleiner fünf Jahre) im Verhältnis zum Wohnungsbauneugeschäft (hier exemplarisch 2020)?

Nach Angaben der Zinsstatistik der Deutschen Bundesbank betrug das Neugeschäftsvolumen der Wohnungsbaukredite an private Haushalte im Jahr 2020 im Verhältnis zum Bestandsvolumen am Ende des Jahres 2020 insgesamt rund 20 Prozent. Bestands- und Neugeschäftsvolumina werden nach unterschiedlichen Indikatoren untergliedert. Bestandsvolumen werden nach ursprünglichen Laufzeiten ausgewiesen und Neugeschäftsvolumen nach Zinsbindungsfristen. Daher können keine weitergehenden Untergliederungen zur Verfügung gestellt werden.

7. Hält es die Bundesregierung für richtig, das Zinssatzänderungsrisiko bei Spezialkreditinstituten mit eingeschränktem Risikoprofil (wie z. B. Bausparkassen) dem Risiko bei Universalbanken gleichzustellen?

Bei der Entscheidung über die Aktivierung des sektoralen Systemrisikopuffers war nicht das Zinsänderungsrisiko, sondern das Risiko für die Finanzstabilität relevant.

8. Gibt es Erkenntnisse dazu, dass die insbesondere bei Pfandbriefbanken und Bausparkassen vorsichtig ermittelten Beleihungswerte, die Basis für die Kreditvergaben sind, die Marktentwicklung in gleichem Maße nachvollzogen haben?

Die Art der Bestimmung des Beleihungswerts ist grundsätzlich mit Vorsichtskomponenten versehen. Eine zwingende, gesetzliche Obergrenze für die Bestimmung des Beleihungswerts ist gemäß § 7 Absatz 7 des Bausparkassengesetzes (BauSparkG) nur der Verkehrswert.

9. Wonach bemisst sich der in der Begründung zu Nummer 1 und 2 der BaFin-Ankündigung vom 12. Januar 2022 eingeräumte Beurteilungsspielraum bei der Bewertung?
10. Wonach bemisst sich der in dieser Begründung bezüglich der Kalibrierung ausdrücklich genannte weite Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum?

Die Fragen 9 und 10 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Frage 9 auf den Entwurf der Allgemeinverfügung der BaFin zum sektoralen Systemrisikopuffer bezieht, der als Basis für die Anhörung diente. Die Allgemeinverfügung liegt jetzt als finale Fassung vom 30. März 2022 vor.

Der Beurteilungs- und Ermessensspielraum bezieht sich beim Kapitalpuffer für systemische Risiken auf die Auswahl und Bewertung der für die Risikosituation maßgebenden Faktoren sowie auf eine angemessene Pufferquote. Die BaFin hat umfangreiche Aussagen zu den Risiken in der aktuellen wirtschaftlichen Situation sowie zur Kalibrierung in der Allgemeinverfügung vom 30. März 2022 zur Anordnung eines Kapitalpuffers für systemische Risiken nach § 10e KWG getroffen. Einzelheiten sind abrufbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Aufsichtsrecht/Verfuegung/vf_220331_allgvfg_systemrisikopuffer.html.

11. In welchen Städten und Regionen sieht die Bundesregierung eine Überhitzung des Marktes (bitte nach Bundesländern aufteilen)?

Nach Einschätzungen der Deutschen Bundesbank aus der Analyse von Standardindikatoren und ökonomischen Modellen lagen Wohnimmobilienpreise im Jahr 2021 in den Städten zwischen 15 Prozent und 40 Prozent über dem Wert, der aufgrund sozio-demographischer und ökonomischer Einflussfaktoren gerechtfertigt ist. Die größten Abweichungen gab es dabei in sieben Großstädten (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln, München und Stuttgart).

In Deutschland insgesamt lagen Wohnimmobilienpreise zwischen 20 Prozent und 35 Prozent über ihrem Fundamentalwert. Damit bestehen bundesweit er-

hebliche Überbewertungen am Markt, die den Einsatz eines makroprudenziellen, breit wirksamen Instruments erfordern.

12. Sollten nach Meinung der Bundesregierung regional unterschiedliche Preisentwicklungen auf den Wohnimmobilienmärkten in der Höhe des Systemrisikopuffers berücksichtigt werden?

Ziel des sektoralen Systemrisikopuffers ist es, die Widerstandsfähigkeit des deutschen Bankensystems insbesondere gegenüber adversen Entwicklungen auf dem Wohnimmobilienmarkt insgesamt zu erhöhen. Sollten adverse Entwicklungen eintreten, wären deren Auswirkungen nicht regional begrenzt, sondern würden bundesweit von Bedeutung sein. Eine regionale Ausdifferenzierung ist daher nicht notwendig.

13. Welche Auswirkungen sieht die Bundesregierung durch die zu erwartende Verteuerung bzw. Einschränkung der Wohnungsbaukreditvergabe als Folge des angeordneten Systemrisikopuffers auf die Erreichbarkeit ihres selbstgesteckten Zieles, 1,6 Millionen neue Wohnungen in den kommenden vier Jahren zu schaffen?

Die Bundesregierung geht nicht davon aus, dass das Bankensystem durch die Erhöhung der Kapitalanforderung in seinen Kreditvergabemöglichkeiten beschränkt wird. Das deutsche Bankensystem verfügt über ausreichend hohes Überschusskapital. Es beträgt im deutschen Bankensystem rund 165 Mrd. Euro. Das Überschusskapital ist während der Corona-Pandemie um rund 30 Mrd. Euro gestiegen. Der sektorale Systemrisikopuffer konserviert laut BaFin 5 Mrd. Euro des vorhandenen Überschusskapitals. Laut BaFin müssen nur wenige Banken zusätzliches Kapital in geringer Höhe bis zum 1. Februar 2023 aufbauen.

Es ist auch nicht zu erwarten, dass durch den Systemrisikopuffer die Kreditzinsen spürbar steigen. Dies ist einerseits dem intensiven Wettbewerb und andererseits dem hohen Überschusskapital im deutschen Bankensektor geschuldet. Es ist daher eher zu erwarten, dass die Kreditvergabe von schwach kapitalisierten Banken zu besser kapitalisierten Banken wandert. Zudem sinken Risikoprämien für Fremd- und Eigenkapital mit steigender Eigenkapitalquote.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Kreditversorgung von Unternehmen und Privatpersonen auch in Bezug auf den Wohnungsbau gewährleistet.

14. In welcher Wechselwirkung sieht die Bundesregierung die Eigenmittelzielkennziffern zum Kapitalerhaltungspuffer, und macht es nicht Sinn, den sektoralen Systemrisikopuffer auf die Eigenmittelzielkennziffer anzurechnen?

Die Eigenmittelzielkennziffer (Eigenmittelempfehlung) gibt an, wie viel Kapital ein Institut aus aufsichtlicher Sicht zusätzlich vorhalten sollte, damit es langfristig und unter Berücksichtigung möglicher Verluste in Stressphasen jederzeit die sich aus dem aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP) ergebende Gesamtkapitalanforderung erfüllen kann. Die Festlegung der Eigenmittelzielkennziffer wird institutsindividuell vorgenommen. Der einheitliche Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 Prozent wird bei der Eigenmittelzielkennziffer berücksichtigt.

Der sektorale Systemrisikopuffer adressiert dagegen bestimmte systemische und makroprudenzielle Risiken, die zu einer Systemgefährdung führen können.

Er schafft hierfür zusätzliche Risikovorsorge. Da Systemrisikopuffer und Eigenmittelzielkennziffer unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen und unterschiedliche Risiken adressieren, ist eine Anrechnung des Systemrisikopuffers auf die Eigenmittelempfehlung nicht möglich.

15. Welche künftige Entwicklung bei den Kapitalpuffern ist aus Sicht der Bundesregierung bzw. der BaFin zu erwarten?

Ist der Bundesregierung bekannt, welche Entwicklung die Bundesbank bei den Kapitalpuffern erwartet?

Die Bundesregierung gibt keine Prognose über künftige Entwicklungen ab. Gemäß dem Finanzstabilitätsgesetz ist zur Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Finanzstabilität beim Bundesministerium der Finanzen ein Ausschuss für Finanzstabilität (AFS) gebildet worden. Der AFS besteht aus Vertretern des Bundesministeriums der Finanzen, der Deutschen Bundesbank und der BaFin. Zu den Aufgaben des AFS gehören unter anderem die Erörterung der für die Finanzstabilität maßgeblichen Sachverhalte sowie die Abgabe von Warnungen und Empfehlungen.

In seiner Pressemitteilung vom 12. Januar 2022 hat der AFS mitgeteilt, dass er die Entwicklung der Risikolage weiter intensiv beobachten und bei Bedarf vorschlagen wird, die Pufferhöhe bei den eingesetzten Instrumenten der veränderten Risikolage anzupassen.

