Verband der Privaten Bausparkassen e.V.

Verband der Privaten Bausparkassen e.V.| PF 30 30 79 | 10730 Berlin

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
Graurheindorfer Str. 108
53117 Bonn

Klingelhöferstr. 4
10785 Berlin

E-Mail: lesemann@vdpb.de
Telefon: +49 30 59 00 91 518
Telefax: +49 30 59 00 91 501

www.bausparkassen.de

Berlin, den 26. Januar 2022

Geschäftszeichen IFS 3-QA 2103-2022/0001
Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 12. Januar 2022 teilten Sie mit, dass Sie beabsichtigen, einen systemischen Kapitalpuffer in Höhe von 2 % für alle im Inland belegenen branchenspezifischen Risikopositionen des Mengengeschäfts gegenüber natürlichen Personen sowie für alle im Inland belegenen branchenspezifischen Risikopositionen gegenüber juristischen Personen, die jeweils durch Grundpfandrechte auf Wohnimmobilien besichert sind, einzuführen.

Sie begründen die Einführung mit dem systemischen Risiko einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit und der Stabilität des gesamten Finanzsystems, die insbesondere aus dem Segment der mit Wohnimmobilien besicherten Kredite resultiert. Das Vorliegen des Risikos einer Störung des Finanzsystems ergibt sich für Sie im Wesentlichen aus Folgendem:

- Preissteigerungen am deutschen Wohnimmobilienmarkt seit 2010 mit zunehmender Dynamik, zuletzt hohes Ausmaß mit 12,5%,
- zunehmende Abkopplung der Immobilienpreise von fundamentalen ökonomischen Parametern (u.a. von den Einkommen),
- Überbewertung in Höhe von 10-30% aus Sicht der Deutschen Bundesbank,
- Gefahr, dass in Erwartung weiter steigender Preise der fremdkapitalfinanzierte Erwerb von Wohnimmobilien ausgeweitet wird und Banken aufgrund zu optimistischer Erwartungen sowohl die Schuldendienstfähigkeit ihrer Kreditnehmer als auch die Werthaltigkeit der Immobiliensicherheiten überschätzen,
- Risiko einer abrupten Korrektur / wirtschaftlichen Abwärtsentwicklung, die die Ausfallrisiken erhöhen und zu einer Verwertung der Immobilien durch die Banken führen und dadurch verstärkt die Tendenz sinkender Wohnimmobilienpreise mit entsprechenden Abschreibungsrisiken im Bestand der Banken,
- Treten derartige Risiken – wie in einer Krise üblich – simultan auf, kann das Finanzsystem insgesamt seine Aufgaben möglicherweise nicht mehr vollständig erfüllen.

Sie haben uns die Möglichkeit eingeräumt, zu der geplanten Maßnahme bis 26. Januar 2022 Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme möchten wir uns bei Ihnen bedanken und im Folgenden Gebrauch machen.

Wir sehen den deutlichen Preisanstieg bei Wohnimmobilien in den letzten Jahren sowie punktuelle Überbewertungen ebenfalls, halten die Ableitungen daraus für die Begründung des Puffers aber aus den nachfolgend aufgeführten Gründen für fragwürdig bzw. das Instrumentarium eines systemischen Puffers auch nicht für das geeignete und angemessene Instrument zur Gegensteuerung. Eine Überhitzung der Kreditvergabe kann auf die Dauer nur dann entstehen, wenn die Kreditvergabe steigen würde, während die Wirtschaft und die Einkommen stagnieren. Bauaktivitäten sind jedoch bereits an ihrer Kapazitätsgrenze und werden sich voraussichtlich nicht schneller als der Wohnungsbedarf entwickeln. Aus unserer Sicht bestehen zielgenauere und damit auch wirksamere Mittel für die Bekämpfung eines zyklischen Risikos aus der Preisentwicklung von Wohnimmobilien. Auch dazu finden Sie nachfolgend Ausführungen.

1. Sicherheitenbewertung von Wohnimmobilien bei Bausparkassen im Neugeschäft

Bei der Bewertung von (Wohn-)Immobilien als Sicherheiten stellen die Institute entsprechend MaRisk BTO 1.2 auf geeignete Verfahren zur Wertermittlung von Sicherheiten ab. Dies sind normierte Verfahren, die regelmäßig überprüft werden und in der Regel überwiegend in Anlehnung an die BelWertV aufgesetzt wurden.

Wesentlich für die Wertermittlung nach BelWertV ist, dass nachhaltige Bewertungsfaktoren und Preise angesetzt werden müssen, d.h. Marktübertreibungen werden herausgenommen. Konkret ergeben sich Anpassungen gegenüber dem Marktwert aus der Nutzung von mehrjährigen Durchschnittswerten für die Wertbestimmung, so dass temporäre Spitzen geglättet werden und sich Preisentwicklungen auch nur sukzessive mit deutlichem Nachlauf auswirken. Zudem werden Caps / Floors, bspw. bei Ertragswertobjekten durch den Ansatz einer Mindestrendite berücksichtigt, auch wenn die „gehandelten Renditen“ derzeit darunter liegen.

Das führt in der Praxis dazu, dass die Immobilienwerte, die Institute für die Besicherung ermitteln, deutlich unter den aktuellen Marktwerten liegen. Auf dieser Basis werden die Kredite vergeben. Entsprechende Daten und konkrete Beispiele können zur Verfügung gestellt werden, dürften aber aus den Diskussionen mit dem vdp im Rahmen der Anpassung der BelWertV sowie den regelmäßigen Prüfungen in den Häusern bekannt sein. Damit würde ein Rückgang der Marktwerte auch nicht wie in der Begründung aufgeführt unmittelbar zu Abschreibungsbedarf bei den Banken führen, da sich lediglich der Puffer zwischen Marktwert und Wertansatz der Immobilie bei Kreditvergabe reduziert.

Daher bewerten die Bausparkassen bei Neukreditvergabe die Immobilien nicht mit dem Marktwert, sondern mit dem Beleihungswert abzüglich 20% (Kapitalanleger), der zu deutlich niedrigeren Werten führt und die geschilderten Preisübertreibungen nicht nachvollzogen hat. Eine Überschätzung der Werthaltigkeit der Immobiliensicherheiten wie in der Begründung aufgeführt findet damit nicht statt.

2. Sicherheitenbewertung von Wohnimmobilien bei Bausparkassen im Bestand

Nach Kreditvergabe entsprechend der beschriebenen konservativen Wertermittlung erfolgt in den Beständen keine Anpassung der Sicherheitenwerte aufgrund von Preisanstiegen, d.h. eine vor 10 Jahren bewertete Immobilie wird zu den historisch niedrigen Werten der Vergangenheit als Sicherheit in den Büchern fortgeführt (in umgekehrte Richtung erfolgt eine regelmäßige Prüfung auf Wertminderungen über das Marktschwankungskonzept bzw. im großvolumigen / risikorelevanten Bereich auf Einzelobjektebene). Die Sicherheitenwerte bei den Bausparkassen liegen im Bestand signifikant unter den aktuellen Marktwerten. Bis 2015 durfte der maximale Beleihungsauslauf bei Bausparkassen lediglich 80% des Beleihungswerts betragen. Für die Kapitalanleger hat diese Regelung weiterhin Bestand.

Zusätzlich werden die Kredite durch regelmäßige Tilgungen / Sondertilgungen von mindestens 2% sukzessive zurückgeführt, so dass sich die Beleihungsausläufe im Bestand laufend reduzieren und in der Branche in einem deutlich risikoärmeren unkritischen Bereich liegen dürften.

Der systemische Kapitalpuffer von 2% trifft jedoch insbesondere die Bestände, die wie dargelegt weder die Preisentwicklung nachvollzogen haben noch von den beschriebenen Risiken aus Rückgängen von Marktwerten betroffen sind.

Fazit: Der systemische Kapitalpuffer von 2% wirkt insbesondere auf die Bestände. Die mit dem Puffer adressierten Risiken aus den Marktpreisanstiegen bei Wohnimmobilien auf die Kreditbestände / Institute sind aber aufgrund der konservativen, historisch niedrigen Beleihungswerte im Bestand und Tilgungen nicht ausschlaggebend, die Begründung der Maßnahme ist daher für Bestandskredite nicht passend und die Maßnahme daher nicht verhältnismäßig bzw. das angemessene Mittel.

3. Risikoreduzierung aufgrund Geschäftsmodell und Regulierung

Bausparkassen sind bereits durch die gesetzlichen Vorgaben bei der Kreditvergabe beschränkt. Der Geschäftsfokus ist gesetzlich ausschließlich auf wohnwirtschaftliche Finanzierungen beschränkt. Die maximal möglichen Beleihungsausläufe sind durch das BauSparkG vorgegeben. In Einzelfällen sind auch höhere Kreditvolumina möglich, die allerdings durch Ersatz- und Zusatzsicherheiten abgedeckt sind, insofern ergibt sich für die Bausparkassen kein höheres Risiko.

Eine Ausweitung oder Aufweichung dieser Vergabekriterien konnte bei Bausparkassen aufgrund der gesetzlichen Regelungen nicht stattfinden, so dass durch die Maßnahme solche Institute unverhältnismäßig betroffen sind, die per Gesetz nur wohnwirtschaftliches Geschäft ausüben dürfen, aber aufgrund gesetzlicher Beschränkungen nicht zu einer Aufweichung der Kreditvergabekriterien (und damit Überschätzung) beigetragen haben.

Bausparkassen unterstützen mit ihren Produkten den Eigenkapitalaufbau sowie die Finanzierung von Eigenheimen. Der weit überwiegende Teil wird selbstgenutzt (Eigennutzung im Portfolio >80%). Bei selbstgenutzten Immobilien spielt eine Marktwertschwankung aber nur eine sehr untergeordnete Rolle, da die Kunden die Immobilie nicht aufgrund höherer Marktwerte spekulativ veräußern, sondern aufgrund der sozialen und regionalen Bindung das „Familieneigenheim“ unabhängig von Marktwertschwankungen halten. Mit der Maßnahme sind daher insbesondere Kreditbestände belastet, die gar nicht zur Preisentwicklung beitragen, damit kann die Maßnahme hier auch keine preisbremsende Wirkung entfalten.

Durch ihr spezifisches Geschäftsmodell tragen Bausparkassen zudem zu einem antizyklischen Verhalten und damit der Reduzierung von ökonomischen Übertreibungen bei. Das konnte in mehreren wissenschaftlichen Arbeiten bestätigt werden.

Die Preisentwicklung ist getrieben durch das niedrige Zinsniveau und den hohen Bedarf an Wohnraum. Von der aktuellen Bundesregierung wurde daher auch das Ziel für neue Wohneinheiten von 300.000 auf 400.000 Einheiten angehoben. Nur durch eine Ausweitung des Angebots an Wohnraum kann nachhaltig das Preisniveau reduziert werden. Die Einschränkung der Kreditvergabemöglichkeiten zur Finanzierung dieses Wohnraums konterkariert das Ziel sinkender Preise für Wohnimmobilien.

Zweiter wesentlicher Teil des Geschäfts von Bausparkassen sind Modernisierungen, hier in zunehmendem Maße energetische Sanierungen. Durch den systemischen Puffer werden auch die im Kontext der geplanten ESG-Regulierungen (EU-Taxonomie) forcierten nachhaltigen Finanzierungen stark belastet, obwohl die aktuellen Marktwertentwicklungen hierbei ebenfalls keine Rolle spielen. Eine Verhältnismäßigkeit für besicherte Modernisierungsfinanzierungen ist durch die Maßnahme nicht ersichtlich.

Ferner haben sich die Schuldendienstfähigkeit sowie die Kreditvergabestandards der Bausparkassenkunden in der Vergangenheit als äußerst robust erwiesen. Sowohl zu Beginn der pandemischen Lage als auch aktuell ist die Nachfrage nach Stundungen bekanntlich äußerst gering.

Fazit: Durch die gesetzlichen Beschränkungen für Bausparkassen konnte keine Aufweichung dieser Kreditvergabekriterien stattfinden. Trotzdem sind Bausparkassen durch die Maßnahme überproportional betroffen, da ihr Geschäftszweck auf wohnwirtschaftliche Zwecke beschränkt ist. Das wesentliche betroffene Geschäft der Bausparkassen mit der Finanzierung von eigengenutzten Immobilien und von Modernisierungen wird durch die Maßnahme im Bestand belastet, obwohl daraus keine bremsenden Impulse für die Preisentwicklung resultieren. Die Maßnahme ist daher nicht zielgerichtet.

Weiter sind 100%-Finanzierungen oder sogar darüber hinaus für Kreditinstitute, die nicht den Regeln des Bausparkassengesetzes unterworfen sind, möglich und betriebswirtschaftlich durch die erhöhten Kapitalanforderungen sogar angereizt. Hier sehen wir eine kontraproduktive Wirkung.

4. Auswirkung der Maßnahme auf die Kreditvergabe / Zielrichtung der Maßnahme

Die Maßnahme wirkt wie beschrieben im Wesentlichen auf die Bestände, was inhaltlich aus unserer Sicht nicht passend ist (weniger Risiko in den Beständen, Wertentwicklung nicht mitgenommen, etc.). Neben diesen inhaltlichen Anmerkungen ist zudem aufzuführen, dass die Maßnahme auch von der grundsätzlichen Ausrichtung nicht zielgerichtet wirkt. Gebremst werden soll die Neukreditvergabe vor dem Hintergrund der Überbewertungen. Getroffen von der Maßnahme werden aber Institute mit hohen Beständen aus der Vergangenheit. In einem Extrembeispiel lässt sich das gut aufzeigen: Ein Institut mit hohen Beständen an durch wohnwirtschaftliche Immobilien gesicherten Darlehen wird durch den Puffer in voller Höhe belastet, selbst wenn das Institut in Zukunft keine neuen Darlehen mehr vergibt. Ein Institut ohne Bestände hat nur eine minimale Belastung aus zukünftigem Neugeschäft, welche es im Neugeschäft auch noch auf die Konditionen umlegen kann. Eine Umlage der Belastungen im Bestand auf das Neugeschäft ist hingegen nicht möglich, da dann keine wettbewerbsfähigen Preise gestellt werden können. Es ergibt sich mithin keine Wettbewerbsneutralität wie in der Begründung aufgeführt, sondern eine überproportionale

Belastung von Gesellschaften mit (wie oben ausgeführt risikoarmen) alten Beständen und eine unterproportionale Belastung von Instituten, die neu in die Kreditvergabe einsteigen oder das Neugeschäft deutlich ausbauen. Es resultiert also eine Arbitragemöglichkeit bzw. das Erfordernis zu mehr Neugeschäft. Eine bremsende Wirkung auf die Neugeschäftskredite insgesamt ist dadurch nicht gegeben, sondern eine Verschiebung von bisher starken Wohnbaufinanzierern mit entsprechender Erfahrung und Expertise (und die Wohnbaufinanzierer waren bislang nie die Treiber von Krisen) hin zu Neueinsteigern / Arbitragejägern und ein Druck auf alle Marktteilnehmen, mehr Neugeschäft zu akquirieren. Der durch die Maßnahme erforderliche Konditionsaufschlag im Neugeschäft (im einstelligen Bereich) hat kaum steuernde Wirkung.

Fazit: Die Maßnahme ist nicht zielgenau und treffend. Durch die Maßnahme ergibt sich eine Arbitrage zu Gunsten des Neugeschäfts und damit die Motivation, noch stärker zu wachsen bzw. neu in den Markt einzusteigen. Wesentlicher Treiber ist, dass die Maßnahme die Bestände betrifft, eine Kompensation über die Kundenkondition / Marge aber nur im Neugeschäft möglich ist. Es entsteht ein Fehlsteuerungsimpuls bezogen auf die von der BaFin erläuterte Problemstellung. Der Konditionsaufschlag im Neugeschäft hat keine steuernde Wirkung.

5. Doppelanrechnung von Risiken

Der systemische Puffer von 2% soll für das Risiko von Rückgängen der Immobilienpreise, auch in Folge zunehmender Ausfälle und Verwertungsdruck bei den Kreditgebern, gehalten werden. Zudem soll Eigenkapital für die Eigenmittelzielkennziffer gehalten werden (P2G). Diese ermittelt sich aus dem Stresstest. Wesentliche Treiber für die Bausparkassen im Stresstest war das Marktpreisrisiko sowie die Adressrisiken. In den Adressrisiken wurde ebenfalls ein Szenario rückläufiger Immobilienwerte und höherer Ausfälle gestresst. Für das Risiko höherer Ausfälle und rückläufiger Immobilienwerte müssten daher zwei Puffer für denselben Sachverhalt gehalten werden.

In diesem Zusammenhang gehen wir davon aus, dass im Hinblick auf das Zusammenwirken der einzelnen zweckgebundenen Kapitalpuffer für Stressfälle im Sinne des § 6d KWG Abs. 4 eine Verrechnung mit der Eigenmittelzielkennziffer durchgeführt werden kann, was insbesondere für die Kapitalplanung in der normativen Perspektive Relevanz hätte.

Gem. §6d KWG Abs. 4 löst die Abdeckung der Eigenmittelempfehlung „nicht in voller Höhe“ keine Beschränkungen nach §10i Abs. 2 ff. KWG, sofern die kombinierte Kapitalpufferanforderung nach §10i Abs. 1 KWG eingehalten wird. Die kombinierte Kapitalpufferanforderung nach §10i Abs. 1 KWG wiederum ist die Summe aus dem Kapitalerhaltungspuffer, dem institutsspezifischen antizyklischen Puffer sowie der Summe aus dem Höheren der beiden System-Relevanz-Puffer und dem Puffer für systemische Risiken. Somit wäre aus unserer Sicht insbesondere aufgrund §10i Abs. 1 3b KWG neben dem antizyklischen Puffer auch stets der systemische Risikopuffer in kumulativer Sicht Teil der kombinierten Kapitalpufferanforderung, sodass zumindest bei der Einhaltung der Eigenmittelzielkennziffer eine Doppelanrechnung in dieser Hinsicht vermieden werden kann.

6. Der Risikopuffer im europäischen Kontext

Im Rahmen der Einführung und Vollumsetzung der CRR 3, wie sie aktuell als Vorschlag der Europäischen Kommission vorliegt, würde ein solcher Systemrisikopuffer die bereits signifikanten Auswirkungen von Basel IV deutlich verschärfen. Bei der Nutzung von Kapitalpuffern als Instrument zur Adressierung solcher Risiken, schlägt dies voll auf die geplanten Anforderungen eines Output

Floors durch. Auch ohne eine Erhöhung der Kapitalpufferanforderungen sind die erwarteten Anstiege des Eigenmittelbedarfs durch den Output Floor enorm. Der Systemrisikopuffer führt demnach auch dazu, dass die Verminderung einer risikosensitiven Kapitalunterlegung durch den Output Floor, noch einmal deutlich verstärkt wird. Auch wenn der aktuelle Entwurf der CRR 3 erst ab 2033 das Ende der Übergangsvorschriften für den Output Floor vorsieht, so müssen zukünftige Effekte, welche sich auf die Kapitalkosten auswirken, insbesondere bei langlaufenden Geschäften, wie die des wohnwirtschaftlichen Bereichs, bereits jetzt im Rahmen der Kreditvergabe berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund sind Kapitalpuffer oder anderweitige zusätzliche Kapitalanforderungen in diesem Fall nicht das geeignete Instrument. Darüber hinaus sollten Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Wohnimmobilienfinanzierern wie Versicherungen oder zwischen einzelnen Geschäftsmodellen vermieden werden. Vielmehr sollten bankindividuelle Maßnahmen ergriffen werden, sofern im Rahmen des aufsichtlichen Überprüfungsprozesses Risiken, bedingt durch zu lockere Kreditvergabestandards oder Defizite bei der Risikokalkulation auf Basis interner Modelle festgestellt werden. Dadurch wäre auch eine angemessene Berücksichtigung des jeweiligen Geschäftsmodells sichergestellt, wodurch überproportionale Effekte auf risikoarme Geschäfte von Bausparkassen verhindert werden könnten.

Es wurde dargelegt, warum die Maßnahme sowohl insgesamt als auch speziell mit Blick auf die Bausparkassen und ihr Geschäftsmodell nicht angemessen und nicht zielgerichtet ist.

Wir schlagen daher vor, zielgerichtete Maßnahmen zu implementieren, die auch in anderen europäischen Staaten zur Reduzierung der Kreditvergabe im wohnwirtschaftlichen Bereich eingesetzt wurden und die insbesondere auf die Neukreditvergabe wirken, also zielgerichtet dort, wo sie wirken müssen.

Unserer Ansicht nach ist die von der BaFin geplante Maßnahme aus den oben genannten Gründen sowohl insgesamt als auch speziell mit Blick auf die Bausparkassen und ihr Geschäftsmodell nicht angemessen und unverhältnismäßig. Zielführender wäre es vielmehr, im Falle der Einführung eines systemischen Risikopuffers, die existierenden Kreditbestände von der geplanten Maßnahme auszunehmen und den Kapitalpuffer lediglich auf das Neugeschäft anzusetzen.

Eine alternative und aus unserer Sicht wirksamere Maßnahme wären zudem Grenzwerte für Kreditnehmer. Hier könnten Grenzwerte auf der Grundlage Verhältnisses von Schulden zum Einkommen (Loan-To-Income-Ratio) festgelegt werden. Es kann sich dabei entweder um einen absoluten Wert handeln oder es wird ein maximaler Anteil der Kreditvergabe festgelegt, der über dem Schwellenwert liegen darf. Auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden verschiedene Varianten dieser Beschränkung angewandt.

Für eine Erörterung der aufgeworfenen Punkte stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Christian König
Hauptgeschäftsführer

Max Lesemann
Abteilungsleiter für Betriebswirtschaft